

MESSAGGIO

del Consiglio di Stato al Gran Consiglio,
concernente l'art. 10 L.O.C. (risposta alla mozione Barchi e confirmatari
del 16 aprile 1951)

(del 23 settembre 1952)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

La mozione 16 aprile 1951 presentata dagli onorevoli Barchi e confirmatari conclude per la modifica del testo dell'art. 10 della LOC come segue:

Art. 10: «L'Assemblea può validamente deliberare se è presente il sesto dei cittadini attivi del Comune.

Se un'Assemblea è andata deserta, il Municipio la convocherà di nuovo per una data entro gli otto giorni, con l'avvertimento che essa potrà deliberare qualunque sia il numero dei presenti».

A sostegno della loro proposta i mozionanti adducono in sostanza la considerazione secondo cui il disposto del vigente art. 10 LOC che fissa quale numero legale il quinto dei cittadini perchè l'Assemblea possa validamente deliberare non sarebbe idoneo; come pure non idonea risulterebbe la norma dello stesso articolo che prevede la commutazione e l'applicazione della multa ai cittadini assenti senza valido e plausibile motivo d'astensione: tali disposizioni avrebbero dato luogo a non pochi inconvenienti per la difficoltà di poter disporre del quorum previsto, in molti Comuni, date le assenze per ragioni di lavoro, emigrazione ordinaria ecc. e d'altra parte per la difficoltà pratica, da parte dei Municipi, di poter considerare ragioni non valide le giustificazioni prodotte dai cittadini non presenti all'assemblea.

Il Consiglio di Stato ha esaminato separatamente i due problemi che si pongono in discussione attraverso la mozione medesima: riduzione del quorum di legge per la validità di un'assemblea, da una parte, e dall'altra abolizione della comminatoria e delle sanzioni di legge nel caso di necessaria riconvocazione dell'assemblea per difetto del numero legale.

1. Secondo la vecchia legge organica comunale, le assemblee comunali potevano aver luogo indipendentemente dal numero dei partecipanti: una certa garanzia era presentata dall'art. 9 laddove prescriveva che «le assemblee ordinarie sono prestabilite nella stagione e mesi in cui la rispettiva popolazione è nella massima parte presente in patria».

La volontà del legislatore del '54 tendeva cioè a che un numero sufficiente di partecipanti fosse assicurato almeno per le assemblee ordinarie, tenuto conto cioè dell'elemento *emigrazione* per cui in determinate stagioni o periodi dell'anno parte dei cittadini attivi era assente dal Comune, o all'estero o nei Cantoni confederati.

Nei lavori preparatori della nuova legge organica comunale, si volle tener conto di questa circostanza: quantunque l'elemento *emigrazione stagionale* non avesse più le medesime proporzioni del tempo in cui era nata la legge del 1854, esso rimaneva comunque tale, specie nei Comuni di montagna o nei Comuni poveri, da poter far sentire i suoi influssi sulla vita politica comunale, e quindi tale da preoccupare anche il nuovo legislatore.

E' noto infatti che, secondo costante giurisprudenza cantonale, avvalorata più volte da sentenze del Tribunale federale, l'emigrante periodico o stagionale

mantiene il proprio domicilio nel Comune ove risiede la propria famiglia, quella dei suoi parenti o dei propri genitori, e per il quale un soggiorno di qualche settimana nel Ticino basta generalmente per escludere il domicilio in altro Cantone.

Tale situazione non poteva certo andare negletta da parte del legislatore: e allo scopo di rendere più elastica la norma, si introdusse quindi, nell'art. 9 del cpv. 2 del progetto legislativo, il principio secondo cui, affinché l'assemblea comunale potesse validamente deliberare, occorresse la presenza di un quinto dei cittadini attivi *residenti* nel Comune.

«Naturalmente — così si esprimeva il Consiglio di Stato nel suo messaggio 31 maggio 1946 concernente il progetto di nuova legge organica comunale — devesi fare riferimento ai cittadini residenti e non a quelli iscritti in catalogo e che fossero lontani perchè, ad esempio, *operai stagionali*».

Nel messaggio stesso il Consiglio di Stato riteneva infine che sarebbe poi stato spettanza della giurisprudenza di definire il concetto di cittadino residente; concetto per cui, a giudizio dello stesso Consiglio, dovessero essere considerati come *residenti* i cittadini attivi *occasionalmente assenti* il giorno dell'assemblea, mentre tali non dovevano essere ritenuti quelli assenti per un periodo prolungato di tempo e nella pratica impossibilità di fare ritorno (messaggio 31 maggio 1946, verbali G. C. 1949, pag. 118).

Inoltre la fissazione di un numero minimo di presenti, perchè l'assemblea potesse validamente deliberare (numero stabilito a un quinto) procedeva dalla considerazione «che pochi cittadini non dovessero potere imporre la loro volontà a una maggioranza, anche se questa dimostra scarsa sensibilità politica e non partecipa alle riunioni» (messaggio citato, verbali G. C. pag. 118).

Innovazione, questa di un quorum per le assemblee, giustificata e pienamente condivisa dal Consiglio di Stato ancora al momento in cui scriviamo, anche se in sede di deliberazione sul progetto di legge non trovò l'unanime consenso in Gran Consiglio.

Sennonchè, la Commissione della Legislazione, ritenendo che le deliberazioni dovessero essere prese «da un quinto dei cittadini *attivi* del Comune, e non dei cittadini *attivi residenti* nel Comune al momento dell'assemblea», proponeva la modifica dell'articolo fermi restando sul principio del «quorum» di validità stabilito a un quinto, stabilendo cioè il quorum medesimo al quinto dei *cittadini attivi del Comune*, invece che come proposto dal Consiglio di Stato, dei *cittadini attivi residenti nel Comune*. E' in questo senso che il testo legislativo veniva adottato dal Gran Consiglio.

Ora, è noto che per la novella costituzionale 16 giugno 1893 i ticinesi all'estero che fanno parte di un fuoco iscritto nel registro dei fuochi di un Comune del Cantone esercitano il loro diritto di voto nel Comune stesso.

Da un punto di vista formale, tale diritto si concretizza con l'iscrizione di questi cittadini all'estero nel catalogo civico. L'immediata conseguenza che ne scaturisce, per quanto ha riferimento all'art. 10 LOC, è evidente: i cittadini all'estero iscritti nel catalogo civico sono *cittadini attivi* dal punto di vista del diritto cantonale, alla stessa stregua dei residenti nel Comune.

Applicando quindi rigidamente il precetto di cui al 1. cpv. dell'art. 10 LOC del numero di tali cittadini si dovrebbe tener calcolo nel computo del «quorum» stabilito di un quinto affinché l'assemblea possa validamente deliberare.

Ciò che porta, indubbiamente, a conseguenze importantissime.

Si ponga mente alla situazione in cui vengono a trovarsi molti Comuni delle nostre valli, dove il numero dei cittadini all'estero e iscritti in catalogo civico è tanto elevato da rendere praticamente oltremodo difficile e, qua e là, impossibile l'applicazione della norma.

La situazione risultante dal catalogo civico di alcuni Comuni del Cantone, scelti a titolo di esempio, nel dicembre 1951, era la seguente:

<i>Comune</i>	<i>domiciliati nel Comune</i>	<i>all'estero</i>
Gordevio	58	152
Frasco	61	24
Aurigeno	79	34
Borgnone	126	43
Cagiallo	118	34
Broglio	38	15
Brontallo	45	18
Campo v. Maggia	79	39
Certara	68	35
Cevio	166	75
Chironico	257	104
Cimadera	90	28
Cugnasco	117	51

Tale situazione venne già rilevata dal Dipartimento dell'interno nel suo rendiconto 1950 (pag. 40) dove lo stesso espresse il suo avviso nel senso che a superare tale difficoltà, pur mantenendosi nello spirito della legge, il numero legale di un quinto dovesse calcolarsi sui cittadini iscritti nel catalogo elettorale, *non computati quelli che hanno il loro domicilio all'estero.*

Ora, come si vede — e l'esperienza di quasi due anni dall'entrata in vigore della nuova legge ce lo insegna — le difficoltà che sorgono quanto all'applicazione del primo capoverso dell'art. 10 LOC non sono causate dalla disposizione concernente il « quorum » di un quinto, bensì dalla questione a sapere se lo stesso quorum debba essere computato su tutti gli iscritti in catalogo (e quindi anche sul numero dei cittadini ticinesi all'estero) oppure solo sui cittadini aventi il loro domicilio nel Comune, a' sensi dell'art. 5 LOC.

La modifica proposta dai mozionanti, secondo cui l'assemblea possa deliberare con la presenza di *un sesto* dei cittadini attivi del Comune, non risolverebbe quindi praticamente le difficoltà accennate.

La riduzione del quorum da un quinto a un sesto rappresenterebbe un correttivo tanto irrilevante, specialmente nei piccoli Comuni — e le difficoltà sorgono appunto in tali Comuni — da significare, praticamente, la necessaria presenza di qualche cittadino in meno affinché l'assemblea possa validamente deliberare.

Da parte nostra riteniamo per contro che la legge non debba essere modificata su tal punto, ma che il problema vada risolto senza dover ricorrere espressamente a una modifica di legge: si tratta cioè, fermi restando al quorum di un quinto, di stabilire la volontà del legislatore: a sapere cioè su quale numero di cittadini vada computato il quorum medesimo.

Ora, è probabile che il legislatore, adottando lo stralcio cui accennammo più in alto proposto dalla Commissione della Legislazione al progetto governativo, del termine *residenti nel Comune*, non abbia posto mente alle inevitabili conseguenze, la sua attenzione essendo con ogni probabilità attratta dalla definizione che l'art. 5 dava del concetto di domicilio, e dalla conseguenza che la legge attribuiva a tale concetto: quello cioè dell'acquisto del diritto di voto e quindi della qualità di cittadino attivo.

Non pensò allora il legislatore che fra il numero dei cittadini attivi del Comune andasse pure annoverato quello non trascurabile dei ticinesi all'estero, iscritti nello stesso catalogo civico?

Esitiamo a rispondere a tale interrogativo.

O forse che il legislatore, pur avendo posto mente alla situazione dei cittadini all'estero, abbia voluto intendere, per *cittadini attivi del Comune*, unicamente i *cittadini domiciliati nel Comune*, e quindi *cittadini attivi a sensi dell'art. 5*?

Questo Consiglio propende per quest'ultima alternativa.

E' comunque nostro parere che il principio di un minimo di partecipazione di cittadini all'assemblea perchè la stessa possa validamente deliberare vada mantenuto, per non dar adito alla possibilità che uno sparuto numero di elettori possa rappresentare la volontà generale del Comune; che la riduzione da un quinto a un sesto di tale quorum, proposta dai mozionanti, non risolve praticamente il problema, per le considerazioni espresse più sopra; e che infine il parere dato dal Dipartimento dell'interno e già citato più in alto, sia consono alla reale volontà del legislatore.

E' sulla base di questo avviso, ad ogni modo, che proponiamo di risolvere, più avanti, in tal senso, a codesto Gran Consiglio.

2. Il problema relativo alla comminatoria e all'applicazione di una multa agli assenti, nei casi di assemblea riconvocata per difetto del quorum di legge, non è nuovo: esso era già stato esaurientemente discusso in sede di deliberazione granconsigliare sul progetto di nuova LOC.

Era già stato rilevato in quella sede, come i principi accolti dalla nuova legge, quo ai concetti dell'obbligatorietà di partecipazione all'assemblea, della comminatoria e dell'applicazione di una multa agli assenti nei casi di assemblea riconvocata, fossero già contenuti nella vecchia legge organica comunale (art. 17).

L'enunciazione di tali principi nella legge organica vigente non rappresenta quindi una novità. Essi hanno trovato unicamente, se si vuole, una applicazione più estensiva. Innanzitutto perchè l'applicazione di una multa agli assenti, nella vecchia legge, era lasciata alla facoltà dei Municipi, al loro libero apprezzamento come del resto — salvo se esplicitamente fissato dal regolamento comunale — la fissazione dell'importo della multa stessa, ritenuto ch'essa non fosse superiore ai tre franchi; mentre che nel nuovo diritto tale misura disciplinare è prescritta in modo tassativo, e i Municipi sono tenuti in tal modo ad applicarla.

Secondariamente, se imperando il vecchio diritto bastava un numero di partecipanti sufficiente a costituire l'Ufficio presiderziale, perchè l'assemblea potesse ritenersi valida, la prescrizione del quorum nella norma in discorso per contro aumenta evidentemente la probabilità che una assemblea non possa deliberare per difetto di partecipanti, e quindi la applicazione pratica della multa.

E' indubbio che questo mezzo non sia del tutto soddisfacente per combattere il disinteresse per la cosa pubblica; inquantochè il cittadino spinto a partecipare a un'assemblea solo dal timore di simile misura disciplinare, non lo farà con lo stesso animo di colui che vi partecipa perchè conscio delle proprie responsabilità civiche: tuttavia l'assenteismo dalle assemblee comunali ha raggiunto negli scorsi tempi proporzioni inquietanti, sì da farci ritenere che quello della multa, pur non essendo, come si disse, uno dei mezzi più adatti a combattere la piaga, possa servire da monito e da richiamo a coloro che, per il loro disinteressamento, rendono impossibile il retto funzionamento dei nostri istituti. Ed è altresì da ritenere che, così facendo, non si offenda alcuno dei principi generali su cui si basano le istituzioni medesime.

E' già in questo senso ch'ebbero ad esprimersi coloro che, in occasione della discussione sorta sul medesimo disposto di legge in sede granconsigliare, se ne fecero i difensori. Le loro opinioni sono pienamente condivise dallo scrivente Consiglio: «è appunto perchè noi vogliamo che il cittadino sia richiamato ai suoi doveri e appunto perchè vogliamo che questa lunga tradi-

zione di democrazia abbia a mantenersi che sono state previste queste norme », (on. Lepori, verbali G. C. sessione ord. autunnale 1949, pag. 87) inquantochè « la libertà di non occuparsi della cosa pubblica non è libertà che debba essere concessa » (on. Olgiati, ibidem).

Il Consiglio di Stato, perciò, si oppone all'avviso che su tale punto l'articolo 10 LOC sia suscettibile delle modifiche volute dai mozionanti.

Ritenuto quindi, riassumendo, per le condizioni sopra espresse:

- a) che la proposta dei mozionanti on. Barchi e confirmatari del 16 aprile 1951 non porta una soluzione pratica del problema relativo alla applicazione dell'art. 10 cpv. 1 LOC, per quanto concerne la riduzione del « quorum » da un quinto a un sesto;
- b) che per contro il problema medesimo è da considerare risolto, qualora le intenzioni del legislatore quo al cennato disposto di legge fossero quelle di escludere i non domiciliati nel Comune dal computo del « quorum », e quindi i cittadini ticinesi all'estero,
- c) che le disposizioni dell'art. 10 cpv. 2 e 3 LOC, in punto all'applicazione di una multa ai non intervenuti all'assemblea in casi di riconvocazione della medesima per difetto del « quorum » di legge si giustificano, per le considerazioni d'ordine generale da noi esposte;

Vi proponiamo, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, la reiezione della mozione in esame, e di voler

decidere:

in via di interpretazione autentica dell'art. 10 cpv. 1 LOC.:

1. Il quorum di un quinto dei cittadini attivi del Comune stabilito dall'art. 10 cpv. 1 della legge organica comunale 1. marzo 1950 va calcolato sul numero dei cittadini aventi diritto di voto in materia comunale domiciliati nel Comune, e iscritti in catalogo civico, esclusi da tale computo i ticinesi all'estero aventi diritto di voto a' sensi dell'art. 11 cpv. 2 della Costituzione cantonale.
2. La presente decisione sarà pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi del Cantone.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione del nostro migliore ossequio.

Per il Consiglio di Stato,

Il Presidente:
Canevascini

Il Consigliere segretario di Stato:
Lepori

