

Messaggio

numero
8139

data
30 marzo 2022

competenza
DIPARTIMENTO DELLE ISTITUZIONI

Rapporto sull'iniziativa parlamentare presentata il 14 dicembre 2021 nella forma generica dal deputato Matteo Pronzini e cofirmatari dal titolo "Modifica della Legge organica comunale: introduzione dell'obbligo di denuncia"

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

abbiamo esaminato l'iniziativa parlamentare 14 dicembre 2021 presentata nella forma generica dal deputato Matteo Pronzini e cofirmatari, nella quale si chiede che nella Legge organica comunale (LOC) venga inserito:

- un obbligo di denuncia da parte dei membri dei Consigli comunali - alle Autorità di perseguimento penale - di crimini e delitti perseguibili d'ufficio che essi costatano o sono loro segnalati nell'esercizio della loro funzione **(1)**;

inoltre

- l'estensione dell'obbligo di denuncia - per i membri di Municipio, delle sue Commissioni e Delegazioni e per i dipendenti comunali - anche ad altre irregolarità che non hanno rilevanza penale **(2)**.

Conformemente all'art. 103 cpv. 2 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (LGC) del 24 febbraio 2015, vi facciamo pervenire il nostro seguente parere sull'iniziativa.

(1) Lo scorso 1. marzo 2022 è entrato in vigore un aggiornamento (con obiettivi di maggior chiarezza) dell'art. 104a LOC (cfr. BU 10/2022, 49). Il disposto regola l'obbligo di denuncia del membro di Municipio, delle sue Commissioni e Delegazioni, infine del dipendente comunale di crimini e i delitti perseguibili d'ufficio che essi costatano o sono loro segnalati nell'esercizio della loro funzione.

L'iniziativa chiede che l'obbligo sia esteso anche ai membri del Consiglio comunale, analogamente a quanto prevede l'art. 55 della Legge sul Gran Consiglio (LGC) per i gran consiglieri, articolo la cui formulazione è pure stata rivista con l'aggiornamento di cui sopra (cfr. BU 10/2022, 50).

In tema vi è stata finora una diversa considerazione dei membri dei Consigli comunali rispetto ai membri del Gran Consiglio. A suo tempo - in occasione della modifica entrata in vigore il 01.01.2011 nell'ambito dell'adeguamento della legislazione cantonale all'introduzione del Codice di diritto processuale penale svizzero del 5 ottobre 2007 (BU 2010, 251) - nella LOC non è stato infatti inserito un obbligo quale quello dell'art. 55 LGC. Quest'impostazione è stata confermata anche nel messaggio governativo n. 7854 del 19 agosto 2020, che ha condotto alle modifiche entrate in vigore il 01.03.2022.

Sulle relative ragioni i materiali legislativi sono silenti. È tuttavia ipotizzabile che non sia stata ravvisata una vera e propria esigenza in tal senso, segnatamente tenuto conto della natura (ovvero della sua valenza non amministrativa) dell'attività del consesso legislativo comunale soprattutto in seduta pubblica e per evitare il rischio di troppe segnalazioni non pertinenti. Difatti, è tutto sommato remota la possibilità di riscontrare in questa sede indizi di crimini e delitti perseguibili d'ufficio.

Ciò che si è confermato nella realtà; negli ultimi decenni la questione non è mai divenuta d'attualità.

Concludiamo pertanto nel senso di non intravedere necessità di modificare la LOC per introdurre un obbligo per i consiglieri comunali analogo a quello dell'art. 55 LGC. Del resto dovessero emergere nel corso dei lavori del Consiglio comunale indizi di reati perseguibili d'ufficio - più che in seduta pubblica in occasione dei lavori delle Commissioni - sarebbe in ogni caso pacifica la facoltà di denuncia da parte di ogni consigliere comunale.

Ciò detto, segnaliamo tuttavia pure che non vi sarebbero impedimenti tecnici nella LOC ad estendere il medesimo ai consiglieri comunali, per quanto come detto non necessario. Qualora si propendesse per il suo inserimento, occorrerebbe aggiungere un nuovo articolo nel Titolo II, Capitolo III.

- (2) **Preavvisiamo invece in modo chiaramente negativo la proposta di inserire l'estensione dell'obbligo di denuncia per i membri di Municipio, delle sue Commissioni e Delegazioni e i dipendenti ad "altre irregolarità che non hanno rilevanza penale".** Un obbligo generalizzato del genere – i cui contorni non sono meglio precisati nell'iniziativa - sarebbe sproporzionato e non giustificato.

Non risultano in primo luogo vincoli in tal senso a carico di membri di altre Autorità, rispettivamente di altri dipendenti pubblici. Perlomeno gli stessi non sussistono a livello cantonale.

Le modifiche degli artt. 31a LORD, 27a LOG, 104a LOC, 55 LGC e 4quater della Legge concernente le competenze organizzative del Consiglio di Stato e dei suoi dipartimenti entrate in vigore il 1. marzo 2022 si riferiscono infatti all'obbligo di denuncia di reati penali perseguibili d'ufficio.

Per quanto attiene invece alle altre irregolarità, il nuovo art. 31a cpv. 2-6 LORD conferisce al dipendente il diritto di segnalarle se le riscontra nell'esercizio della sua funzione, non gli impone però nulla.

Costituirebbe pertanto una disparità di trattamento - senza che ve ne sia ragione - imporre un obbligo quale quello voluto dall'iniziativa ai soli membri degli Esecutivi comunali e ai dipendenti comunali.

Il concetto di "altre irregolarità che non hanno rilevanza penale" è poi ad oltranza generico, soprattutto se rapportato ad un vincolo. Vi potrebbero infatti rientrare incongruenze d'ogni genere (di diritto istituzionale, amministrativo, civile, del lavoro, ecc.), di qualsiasi portata e emerse in qualsivoglia contesto purché nello svolgimento della funzione.

In un mondo imperfetto - e quello comunale non ne fa eccezione - vanno ragionevolmente messe in conto situazioni non pienamente in linea con l'ordinamento giuridico. Imporre sistematicamente segnalazioni per ogni e qualsiasi discrepanza ravvisata (o presunta tale) a prescindere dalla sua gravità, dagli interessi collettivi e privati in gioco, ecc. significherebbe istaurare in tutti i Comuni degli automatismi

dispendiosi da gestire, oltre a un rischioso e capillare “clima di denuncia”. Occorrerebbe in effetti codificare, per i vari ambiti, procedure in cui le segnalazioni possano essere convogliate e istanze che le trattino.

Parallelamente andrebbero create o potenziate vie e istanze anche a livello cantonale, investendo le risorse necessarie. Le stesse andrebbero ad assommarsi alle odierne già ben presenti vie ricorsuali e di vigilanza, in base alla LOC e alle leggi speciali.

Senza poi garanzia che possano intervenire correzioni di sistema. Si pensi ad esempio all’ambito del diritto civile, ove di principio non vige la massima d’ufficio, ma sono piuttosto le parti che devono avviare le cause a tutela dei loro diritti.

Preavvisiamo pertanto negativamente la proposta in questione.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l’espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato

Il Presidente: Manuele Bertoli

Il Cancelliere: Arnoldo Coduri