

MESSAGGIO

del Consiglio di Stato al Gran Consiglio,
concernente una modificazione dell'art. 10
della legge organica comunale 1. marzo 1950

(del 2 maggio 1958)

Onorevoli Signori Presidente e Consiglieri,

Già nel messaggio del 23 settembre 1952 concernente l'art. 10 LOC, in risposta alla mozione Barchi e confirmatari del 16 aprile 1951, (V. G.c. 1953, sess. ord. primavera p. 178 e segg.), il Consiglio di Stato aveva illustrato a codesto Gran Consiglio le difficoltà relative all'applicazione di quel disposto della legge organica comunale.

In seguito alla più recente giurisprudenza della Commissione dell'Amministrazione, una soluzione del problema si rende impellente allo scopo di poter garantire il retto funzionamento dell'Assemblea comunale, rendendo necessaria una modificazione del testo della legge vigente.

Riassumiamo qui appresso i termini della questione che fu già da noi illustrata ampiamente nel succitato messaggio.

1. « *Quorum* » di presenza dell'art. 10 LOC - Difficoltà nella sua pratica attuazione.

Secondo la legge organica comunale 1854 (qui abbreviata in seguito: LOC 1854) l'Assemblea comunale poteva aver luogo indipendentemente dal numero dei partecipanti (art. 30 LOC 1854). A garantire una maggiore possibilità di frequenza la legge prescriveva che le assemblee ordinarie dovessero essere « prestabilite nella stagione e nei mesi in cui la rispettiva popolazione è nella massima parte presente in patria » (art. 9 LOC 1854).

Tenendo conto della situazione creata specie nei piccoli Comuni dal fatto dell'emigrazione (rammentiamo che l'emigrante periodico o stagionale ticinese mantiene il proprio domicilio civile, fiscale e politico nel Comune dove risiede la sua famiglia, quella dei suoi parenti o dei suoi genitori — se celibe — e quindi la residenza effettiva di poco tempo nel Ticino o il ritorno periodico in seno alla propria famiglia bastano generalmente a escludere il domicilio in altri Cantoni¹⁾), il progetto di nuova legge organica comunale (qui abbreviata in seguito: Pr) prevedeva che l'assemblea potesse validamente deliberare alla presenza di un quinto dei cittadini attivi *residenti* nel Comune (Pr. art. 9 cpv. 3 in VGc. sess. ord. autunnale 1949 p. 136).

Nel suo messaggio sul progetto di nuova LOC lo scrivente Consiglio così ebbe a esprimersi: «... Naturalmente devonsi far riferimento ai cittadini residenti e non a quelli iscritti in catalogo e che fossero lontani perchè, ad esempio, operai stagionali...». Nello stesso messaggio il Consiglio di Stato riteneva che sarebbe spettato alla giurisprudenza definire il concetto di cittadino residente; a giudizio del Consiglio di Stato, avrebbero dovuto essere ritenuti residenti i cittadini occasionalmente assenti il giorno dell'assemblea; tali non avrebbero dovuto per contro essere considerati gli assenti per un periodo prolungato di tempo o nella pratica impossibilità di far ritorno (V. Messaggio, in VGc. sess. ord. autunnale p. 118). La Commissione della Legislazione, ritenendo invece che le deliberazioni dovessero essere prese da almeno un quinto dei *cittadini attivi del Comune*, e non dei *cittadini attivi residenti nel Comune* al momento dell'assemblea, proponeva la modifica in tal senso del Pr., che era così accolto dal Gran Consiglio (Vedi: Rapporto della Commissione della Legislazione, VGc. 1949 sess. ord. autunnale p. 167).

Per *cittadini attivi del Comune* vanno intesi, secondo il concetto generale, i cittadini iscritti nel catalogo degli aventi diritto di voto in materia comunale: e quindi anche i ticinesi all'estero e iscritti come tali nel catalogo elettorale (cfr. art. 9 LOC, II Costituzione cantonale, 3 legge 23 febbraio 1954 sull'esercizio del diritto di voto, sulle votazioni e sulle elezioni).

Pose mente il legislatore alle difficoltà quasi insormontabili di poter riunire un quinto dei cittadini attivi per quei Comuni in cui il numero degli iscritti

1) cfr. circolare 28 ottobre 1921 del Consiglio federale, in FUF, anno 73, fascicolo IV p. 857; Schlumpf Arnold, Bundesgerichtspraxis zum Doppelbesteuerungsverbot, Bern 1946, p. 129-132 e giurisprudenza del TF ivi citata.

in catalogo quali ticinesi all'estero (e quindi nell'impossibilità pratica di partecipare all'assemblea) è tale da costituire talvolta una fortissima percentuale dei cittadini attivi del Comune¹⁾? Difficile dirlo. Lo scrivente Consiglio comunque, ritornando al concetto del testo primitivo del progetto, ha ritenuto di interpretare la legge nel senso che *per il computo del quorum di cui all'art. 10 LOC dovessero essere esclusi i ticinesi all'estero iscritti nel catalogo elettorale*.

Tale tesi fu già affacciata dal Dipartimento dell'interno, alla vigilia della entrata in vigore della LOC 1950, in questi termini:

«... La stessa soluzione ritiene il Dipartimento di dover adottare anche per le assemblee comunali, nel senso che il numero legale di un quinto debba calcolarsi sui cittadini iscritti nel catalogo elettorale non computati quelli che hanno la loro residenza all'estero» (Rendiconto Dip. int. 1950 p. 40).

Una proposta di interpretazione autentica della legge in tal senso, formulata dal Consiglio di Stato, non fu accolta da codesto Gran Consiglio (cfr. VGc. 1953 sess. ord. primaverile p. 46, 178 e segg., 183 e segg.). Ciò nondimeno, la giurisprudenza del Consiglio di Stato si è orientata secondo questo criterio (cfr. ris. gov. 22 marzo 1957 n. 1275 non pubbl.).

Senonchè la più recente giurisprudenza della Commissione dell'Amministrazione è venuta ad affermare il principio secondo cui la tesi del Consiglio di Stato, pur ritenendosi comprensibile per ragioni pratiche, non è accettabile da un punto di vista strettamente giuridico: il complesso delle disposizioni legislative non alludono a una distinzione tra cittadini attivi residenti nel Comune e cittadini all'estero; poichè i cittadini ticinesi residenti all'estero aventi diritto di voto nel Comune sono anche cittadini attivi secondo la definizione dell'art. 10 cpv. 1 LOC, e quindi il quorum di un quinto va computato sul numero complessivo dei cittadini attivi, cioè degli iscritti nel catalogo elettorale, compresi i ticinesi all'estero che vi figurano (Sent. C.A. 9 giugno 1957 su ricorso Municipio di Arogno).

Questa sentenza viene a fare il punto in maniera assolutamente logica e giuridicamente ineccepibile sulla questione; e pertanto occorre, a mente dello scrivente Consiglio, procedere a una riforma legislativa che possa rendere meno rigida la norma dell'art. 10 cpv. 1 LOC che, in taluni Comuni,

¹⁾ La situazione risultante dal catalogo civico di alcuni Comuni del Cantone, scelti a titolo di esempio, nel dicembre 1951, era la seguente:

Comune	domiciliati nel Comune	all'estero
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
Cimadara	90	28
Cugnasco	117	51

per la ragguardevole proporzione di Ticinesi all'estero iscritti nel catalogo elettorale, può risultare ostica nelle sue conseguenze¹⁾.

2. Soluzioni possibili.

Diverse soluzioni possono essere affacciate, nell'intento di procedere alla riforma del disposto di legge di cui si tratta. L'art. 10 LOC potrebbe essere modificato :

- a) con l'abrogazione pura e semplice del *quorum* di presenza stabilito dalla legge medesima;
- b) con la modificazione del *quorum*, prevedendo una riduzione del numero legale medesimo (per es. un sesto, un settimo, anzichè un quinto);
- c) codificando il principio secondo cui nel computo del numero legale non si debba tener conto dei Ticinesi all'estero, iscritti come tali nel catalogo elettorale.

ad a) Da scartare è evidentemente la soluzione prospettata sub a). Lo stabilire un *quorum* obbligatorio di presenza procede dalla considerazione che pochi cittadini non devono poter imporre la loro volontà a una maggioranza determinante, anche se tale maggioranza dimostrasse scarsa sensibilità politica non partecipando alla vita pubblica in genere e alle riunioni dell'assemblea in particolare. E' questa la «ratio» che ha mosso il legislatore del 1950 (Vedi: Messaggio, VGc. sess. ord. autunnale 1949 p. 118) e che deve preoccupare ancora oggi codesto Gran Consiglio, nell'intento di evitare che le decisioni dell'organo amministrativo maggiore del Comune (alle cui riunioni nei Comuni del Cantone si verifica in generale una scarsa frequenza²⁾) vengano svuotate della loro forza politica determinante in quanto abbandonate alla esigua presenza e alla volontà di pochissimi cittadini

ad b) Anche una riduzione del numero legale imposto dall'art. 10 LOC non risolverebbe il problema che si pone entro i termini da noi sopra descritti: come già rilevammo nel nostro messaggio 23 settembre 1952 sulla mozione Barchi e confirmatari, una modificazione nel senso di una riduzione del *quorum* non risolverebbe praticamente le difficoltà rappresentate in modo determinante dal fatto che il *quorum* mede-

¹⁾ La situazione risultante dal catalogo elettorale di alcuni Comuni del Cantone, scelti a titolo di esempio, nella primavera del 1958 è la seguente :

Comuni	domiciliati nel Comune	all'estero
Curio	66	32
Iseo	18	7
Lodano	21	11
Maggia	93	32
Mergoscia	55	38
Moghegno	62	52
Personico	83	39
Planezzo	84	40
Sobrio	31	30
Vogorno	111	61

²⁾ Sul problema della scarsa frequenza dei cittadini alle assemblee comunali, vedi: Lepori Giuseppe, Il funzionamento dell'assemblea comunale nella Repubblica e Cantone del Ticino, in «La démocratie directe dans les Communes suisses», Zürich 1952, p. 181-196.

simo dev'essere computato sul numero complessivo degli iscritti in catalogo, ivi compresi i cittadini all'estero (VGc. sess. ord. primavera 1953, p. 180).

Anche abbassando il numero legale p. es. a un sesto o a un settimo, il numero dei Ticinesi all'estero iscritti in catalogo influirebbe pur sempre, per moltissimi Comuni, in modo assai rilevante.

- ad c) Unica soluzione possibile tra le prospettate, ci sembra quindi quella di mitigare i rigidi effetti della norma aggiungendovi il correttivo che si riferisce al computo del *quorum*: quest'ultimo deve essere computato facendo astrazione dei cittadini ticinesi all'estero iscritti nel catalogo elettorale. Dal computo restano quindi esclusi i cittadini attivi di cui all'art. 3 lett. b) della legge 23 febbraio 1954 sull'esercizio del diritto di voto, sulle votazioni e sulle elezioni; saranno invece determinanti tutti gli altri che non siano iscritti per la loro qualità di Ticinesi all'estero, e cioè gli operai stagionali, coloro che fossero assenti dal Comune per altre ragioni: in breve, determinante sarà, per la validità delle assemblee, il numero dei *domiciliati* secondo le iscrizioni nel catalogo elettorale (art. 3 lett. a) legge 23 febbraio 1954 cit.). E' in tal senso che vi proponiamo di modificare il testo della legge vigente.

3. Rapporti con altre norme della LOC.

Altre norme della LOC prevedono un *quorum*: così l'art. 16 cpv. 2, circa le assemblee su domanda popolare; l'art. 57 cpv. 1 per l'esercizio del diritto di referendum e l'art. 58 al. 2 per l'esercizio del diritto di iniziativa nei Comuni in cui è istituito il Consiglio comunale.

C'è quindi da chiedersi se anche tali norme debbano essere corrette nel senso che nel *computo* del numero legale vengano esclusi i cittadini ticinesi all'estero iscritti in catalogo.

Riteniamo di dover concludere negativamente su tale quesito. Con la modificazione dell'art. 10, nel senso da noi prospettato, si tende infatti unicamente a garantire il funzionamento efficace dell'assemblea comunale per rapporto al numero degli iscritti in catalogo e ad evitare il realizzarsi dell'eventualità di cui all'art. 10 cpv. 2, cioè che l'assemblea, facendo difetto la presenza del numero legale, si riunisca ulteriormente e proceda quindi a deliberazioni impegnative per il Comune indipendentemente dal numero dei presenti.

La modificazione prospettata tende quindi a garantire l'efficienza politica, il retto funzionamento di questo organo, e ad evitare altresì che i Comuni con un numero di anime pari o superiore al minimo di legge (cioè 300 o più: cfr. art. 35 LOC) siano spinti a ricorrere all'istituzione del Consiglio comunale per evitare il costante verificarsi del lamentato assenteismo nelle assemblee.

Le menzionate norme tendono a garantire l'esercizio di un diritto popolare. Evidentemente, quindi, le stesse considerazioni che giustificano la modificazione dell'art. 10 non possono essere invocate per una modificazione degli art. 16, 57 e 58. Si potrebbe tutt'al più essere perplessi circa l'art. 16 per quei Comuni in cui il numero dei Ticinesi all'estero iscritti nel catalogo elettorale rende più difficile che non negli altri il raggiungimento dei minimi di firme richieste dalla norma medesima, ed è quindi tale da comportare, in definitiva, maggiori difficoltà nel possibile esercizio dei diritti popolari. Tuttavia, ritenuto che l'esercizio dei diritti garantiti dai cennati disposti deve essere considerato generalmente come eccezionale, è da credere che, nella maggioranza dei casi e delle circostanze, il numero delle firme richieste dalla legge potrà essere raggiunto senza difficoltà sensibili e determinanti.

La pratica, del resto, non ha sinora dato luogo a inconvenienti — per quanto ci consti — circa l'applicazione di tali norme di legge; contrariamente a quanto invece si verifica correntemente nell'applicazione dell'art. 10 della legge stessa.

Per tali motivi vi proponiamo di adottare l'annesso disegno di legge.

Ci è gradita l'occasione per porgervi, onorevoli signor Presidente e signori Consiglieri, l'espressione del nostro migliore ossequio.

Per il Consiglio di Stato,

Il Presidente :

Janner

Il Cons. Segr. di Stato :

Celio

Disegno di

LEGGE

che modifica l'art. 10 della legge organica comunale 1. marzo 1950

(del)

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino

visto il messaggio 2 maggio 1958 n. 759 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

Art. 1. — All'art. 10 della legge organica comunale del 1. marzo 1950 è aggiunto un § del seguente tenore :

Art. 10 § : Nel computo del numero legale di cui al cpv. 1 del presente articolo non si tiene conto dei cittadini ticinesi residenti all'estero e iscritti nel catalogo elettorale.

Art. 2. — Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra immediatamente in vigore.