

MESSAGGIO

del Consiglio di Stato al Gran Consiglio
concernente una modificazione dell'art. 19
della legge organica comunale 1. marzo 1950

(del 15 gennaio 1963)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

1. L'8 aprile 1958 l'on. Induni presentava una mozione con cui proponeva la modificazione dell'art. 19 della legge organica comunale 1. marzo 1950 (LOC), « tenuto conto — così avvertiva il mozionante — di molteplici fattori che in molte località del Cantone impediscono una regolare tenuta delle Assemblee comunali nei giorni festivi ».

L'art. 19, secondo la modifica proposta, era del seguente tenore :

« Le Assemblee possono essere tenute in qualsiasi giorno della settimana in un locale adatto e non mai d'uso privato.

Nei giorni feriali le Assemblee dovranno essere convocate dopo le ore 19 ».

2. Con una successiva mozione presentata nella seduta granconsigliare del 7 febbraio 1961 gli on.li Piero Barchi, Tamburini, Ballinari, Ghiggia e Conti proponevano al Consiglio di Stato di studiare e presentare una riforma dell'art. 19 della vigente legge organica comunale (LOC).

La riforma era proposta — secondo le conclusioni dei mozionanti — allo scopo « ... di conferire facoltativamente ai Comuni la possibilità di convocare le assemblee comunali ordinarie alla sera dei giorni feriali invece che alla domenica così come stabilito attualmente ... ».

A chiarimento della proposta, si adduceva nei considerandi della mozione, segnatamente, quanto segue :

« ... E' noto a tutti il fenomeno per cui il funzionamento, di gran parte delle nostre Assemblee comunali (che la legge organica comunale vorrebbe radunate alla domenica) si urta a innumerevoli difficoltà. Questo fenomeno va attribuito largamente al fatto che, nell'evolversi della società moderna e delle sue abitudini, la domenica sia ormai essenzialmente diventata, per il maggior numero dei cittadini, motivo di diporto e riservata a molte altre occupazioni più che non alla cura della cosa pubblica.

Le considerazioni da cui partì il legislatore della LOC 1854, rispetto a quelle della legge del 1950, sono oggi rovesciate : nella maggior parte dei nostri paesi è sicuramente più facile oggi raccogliere un sufficiente numero di cittadini per un'Assemblea comunale la sera di un giorno feriale che non alla domenica mattina.

Questo fenomeno è soprattutto frequente per quei Comuni che, fondati all'inizio su di una struttura essenzialmente rurale, sono andati man mano modificandosi con l'evolvere del tempo.

Le preoccupazioni quanto alla difficoltà di tenere Assemblee pubbliche alla domenica sono già state sentite dal nostro legislatore cantonale, allorché esso stabilì che i Consigli comunali potessero radunarsi in giorni non festivi: ed è ciò che effettivamente avviene nella netta maggioranza dei Comuni in cui l'Assemblea sia stata surrogata da tale organo.

La difficoltà di radunare un pubblico comizio alla domenica fu ancora recentemente sottolineata dal legislatore federale; il quale con la legge federale del 30 giugno 1960 che istituisce il voto anticipato negli affari federali, vuol appunto dare ai Cantoni la possibilità, in determinati casi, di imporre loro l'obbligo che i cittadini possano accedere alle urne già il venerdì o il giovedì precedente la domenica della votazione: ciò appunto in considerazione della scarsa frequenza, alla domenica, ai pubblici comizi...».

3. La vecchia LOC del 1854 non prevedeva l'obbligo esplicito della tenuta delle Assemblee comunali nei giorni festivi: limitandosi a disporre che le Assemblee medesime dovessero esser «...prestabilite da ciascun Comune nella stagione e nei mesi in cui la rispettiva popolazione è nella massima parte presente in patria»¹, e che «...i giorni per la tenuta delle assemblee ordinarie o periodiche devono esser determinati dal regolamento comunale» nei limiti stabiliti dall'art. 9 della stessa LOC². Già i più vecchi orientamenti giurisprudenziali ebbero pertanto a concludere, di conseguenza, che le Assemblee comunali potessero esser tenute nei giorni feriali³.

4. E tuttavia le esigenze pratiche dei tempi avevano indotto i Comuni a stabilire nei loro regolamenti comunali la regola della tenuta delle Assemblee nei giorni festivi.

Quest'esigenza, divenuta di poi consuetudinaria, non fu senza influssi nella codificazione delle norme della LOC 1950. Infatti, il disegno di nuova legge organica prevedeva in proposito che le Assemblee dovessero esser tenute «...di regola, nei giorni festivi, eccezionalmente nei giorni feriali, e in tal caso dopo le ore 19»⁴.

Il disegno di legge uscito dai lavori commissionali stabiliva esigenze maggiormente imperative⁵: anche se nessun passo dei materiali legislativi ne espone le ragioni. Il testo del progetto commissionale diventò quindi quello dell'art. 19 della vigente LOC di cui si chiede la riforma.

Esso dispone testualmente che:

«Le assemblee devono esser tenute nei giorni festivi, in un locale adatto e non mai d'uso privato.

Eccezionalmente potranno essere tenute in giorni feriali, dopo le ore 19».

5. Si deve riconoscere che le ragioni esposte dai mozionanti sono, sostanzialmente, valide.

¹ cfr. art. 9 op. 1 LOC 1854.

² cfr. art. 10 LOC 1854.

³ cfr. Repertorio di giurisprudenza patria 1871, pag. 586.

⁴ cfr. art. 18 cp. 2 del progetto governativo di nuova LOC, in Verbali del Gran Consiglio, sessione ordinaria autunnale 1949, p. 138.

⁵ cfr. art. 19 del progetto commissionale di nuova LOC, in Verbali del Gran Consiglio, sessione ordinaria autunnale 1949, p. 179.

Le difficoltà funzionali dell'Assemblea comunale, lamentate già negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della LOC del 1950⁶ — nonostante l'obbligo di partecipazione stabilito dall'art. 9, secondo capoverso LOC — rappresentano un fenomeno attuale. E' vero che l'assenteismo dalle Assemblee (con le conseguenze quanto al retto funzionamento dell'istituto), è causato certamente da ragioni molteplici, in parte puramente contingenti e in parte assai profonde: su queste cause un'indagine non potrebbe essere neppure abbozzata in questa sede. E però ci sembra si debba riconoscere che una di queste ragioni vada ricercata nel verificarsi di un fenomeno di carattere sociale: l'abbandono graduale di quelle che un tempo potevano essere le « occupazioni » festive, l'evasione della società verso attività domenicali nelle quali il distacco dall'ambiente di vita quotidiana, nelle sue molteplici e multiformi manifestazioni, con il conseguente estraniarsi da ogni forma di vita « civica », diventano la regola.

E' questa la ragione preminente che già indusse il legislatore federale a stabilire, con la legge del 30 giugno 1960 che istituisce il voto anticipato negli affari federali, facilitazioni di voto con l'apertura dei seggi elettorali nei giorni feriali, ritenendo, appunto, che una maggiore affluenza alle urne potesse essere garantita facilitando l'esercizio del diritto di voto durante i giorni feriali. E' lo stesso assenteismo dalle Assemblee domenicali che già indusse parecchi Comuni, aventi una popolazione ai limiti dei minimi fissati per norma costituzionale e legale⁷, ad istituire il Consiglio comunale, onde garantire il retto funzionamento del massimo organo deliberativo comunale: con il conseguente abbandono di quella forma di partecipazione diretta dei cittadini alla vita pubblica che resta pur sempre, nell'ambito di comunità limitate, la più valida garanzia di vita democratica.

6. E tuttavia le considerazioni più sopra espresse quanto alle difficoltà di tenuta delle Assemblee nei giorni festivi non possono essere assunte a rigida regola generale, data la varia configurazione sociale dei Comuni nostri.

Vi sono, infatti, Comuni nei quali l'Assemblea domenicale è tale da costituire ancora oggi uno dei pochi avvenimenti di carattere su di cui s'impernia l'attività festiva dell'intero Comune: ciò si verifica specie laddove buona parte dei cittadini lasciano il paese alla domenica sera o al lunedì per farvi ritorno solo a fine settimana; o, ancora, laddove la vita della comunità locale è rimasta fortemente radicata a concezioni tradizionali.

Indizio probatorio di questo fatto sta nelle risposte date dai Comuni a una circolare loro inviata dal Dipartimento dell'interno allo scopo di sondarne l'opinione quanto alle possibilità di tenuta delle Assemblee in giorni feriali. Una cinquantina di Municipi hanno risposto formulando la loro piena adesione alla riforma; una decina, propugnando la tenuta dell'Assemblea al sabato; mentre sessanta Comuni, all'incirca, hanno risposto in parte negativamente, ritenendo che il giorno più propizio per l'Assemblea rimanesse quello festivo; in parte confermando che la modificazione potesse essere adottata forse per altri Comuni, ma ch'essa non fosse giustificata nelle circostanze del loro. (Pochi Municipi non hanno invece dato risposta alcuna).

⁶ cfr. in argomento: Giuseppe Lepori, Il funzionamento dell'Assemblea comunale nella Repubblica e Cantone del Ticino; in « La démocratie directe dans les Communes suisses », Recueil de travaux publié par l'Institut de science politique de l'Université de Lausanne, Zurigo 1952, p. 181 e segg.

⁷ cioè, almeno 300 abitanti; cfr. art. 49 cp. 2 del Testo coordinato della Costituzione cantonale del 4 luglio 1830; art. 35 cp. 1 LOC.

7. Da queste premesse, ci sembra che la conclusione più logica possa essere una sola : quella di lasciare al Comune stesso la libertà di stabilire la data della tenuta dell'Assemblea comunale.

La formula fransciniana della LOC 1854 era certamente, nella sua elasticità, la più saggia.

L'eccezione stabilita dall'art. 19 cpv. 2 della vigente LOC non si presta a correggere le difficoltà, data la formula assai rigida stabilita dal primo capoverso dello stesso articolo.

Una modificazione nel senso prospettato dai mozionanti ci sembra dunque non solo opportuna, ma necessaria, allo scopo di garantire nel miglior modo il funzionamento dell'istituto. Ed è per tale motivo che vi proponiamo di adottare l'annesso disegno di legge.

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

Per il Consiglio di Stato,

Il Presidente :

Cioccari

Il Consigliere Segretario di Stato :

Lafranchi

Disegno di

DECRETO LEGISLATIVO

che modifica l'art. 19 della legge organica comunale del 1. marzo 1950

(del)

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino

visto il messaggio 15 gennaio 1963 n. 1121 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

Art. 1. — L'art. 19 della legge organica comunale del 1. marzo 1950 è modificato da un nuovo disposto del seguente tenore :

« *Art. 19.* — Le Assemblee sono tenute nei giorni stabiliti dal regolamento comunale, in un locale adatto e che non sia d'uso privato.

Le Assemblee in giorni feriali devono essere tenute in ogni caso dopo le ore 19 ».

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.