

Rapporto di maggioranza della Commissione della legislazione sulla mozione del 27 giugno 2016 dell'On. Aron D'Errico e cofirmatari (On. Philippe Jaquet-Richardet, Roberto e Valentina Ceschi) inerente l'istituzione del voto segreto per le votazioni concernenti la concessione dell'attinenza comunale

Locarno, 24 luglio 2017/12 settembre 2017

Onorevoli signor Presidente, colleghe e colleghi,

la scrivente ha approfondito la tematica in particolare nelle sedute del 05.12.16, 09.01 e 06.02.17 e ha formato nel suo seno una sotto commissione formata dal sottoscritto relatore e dalla collega correlatrice On. Wolf-Bertoia.

1. Oggetto della mozione

- Con il suo atto parlamentare i colleghi propongono sulla base dell'art. 60 LOC, il cui cpv. 3 demanda il sistema di voto in materia di concessione dell'attinenza comunale e di nomine al ROC, la seguente modifica dell'art. 31 del ROC della città di Locarno, con aggiunta di un capoverso 3 del seguente tenore:

“Le votazioni concernenti la concessione dell'attinenza comunale avvengono per voto segreto. Gli scrutatori dell'Ufficio presidenziale sono designati scrutatori.”

Nel proprio atto parlamentare i colleghi rilevano che le votazioni del Consiglio Comunale riguardanti le naturalizzazioni sono delicate ed è di fondamentale importanza garantire ai Consiglieri comunali una libera espressione del voto, scevra da condizionamenti esterni.

Il processo d'integrazione culmina con l'ottenimento della cittadinanza al termine di un percorso di inserimento nel tessuto sociale, culturale ed economico e di adesione ai nostri valori fondanti.

Però vi sono anche coloro che non sono integrati e compiono la richiesta al solo scopo di godere dei vantaggi sociali ed assistenziali del nostro stato sociale e ottengono, come una lettera alla posta, l'attinenza comunale.

Il metodo di votazione per alzata di mano è inadeguato: favorisce le naturalizzazioni facili ed impedisce ai Consiglieri comunali di esprimere il proprio voto in piena libertà e senza pressioni esterne. Infatti, le sedute del Consiglio comunale sono aperte al pubblico e con i candidati presenti in sala: ciò rischia di influenzare l'esito del voto.

Inoltre, trattandosi di un voto su una persona, i Consiglieri comunali devono avere la garanzia di poter esprimere il voto in piena libertà e imparzialità, senza condizionamenti esterni e senza il timore di venire identificati, così da evitare il rischio di subire ritorsioni o pressioni indebite.

Il voto segreto è già presente in vari comuni ticinesi, come Gordola, Quinto, Airolo e non presenta problemi di sorta.

Già nel 1996 il sottoscritto relatore di maggioranza aveva presentato una mozione analoga che successivamente era stata ritirata sotto le bordate dei contrari pressoché unanimi.

2. Audizione del primo firmatario del 05.12.16 e approfondimenti commissionali del 09.01 e del 06.02.17

a) Nella prima seduta, quella del 05.12.16, l'On. D'Errico ha approfondito il contenuto della mozione con la documentazione annessa al presente rapporto, che si diffonde sul contenuto, sulle richieste, sugli argomenti a favore, sul problema della motivazione, su un caso concreto e sulla scheda di voto.

L'atto parlamentare è poi stato sviscerato nel dettaglio.

In ingresso l'On. D'Errico ha effettuato una puntigliosa disamina dell'art. 31 ROC riepilogando i punti cardine della mozione, a principiare dal:

- favorire la libertà dell'espressione del voto
rispettando l'autonomia decisionale del singolo consigliere comunale in decisioni delicate come quelle sulla concessione della naturalizzazione; va assicurata la più ampia libertà al rappresentate del popolo eletto nel legislativo, senza ingerenze né condizionamenti, garantendo nel contempo la necessaria riservatezza e tutelando il Consigliere da pressioni sociali, personali, economiche, politiche e lavorative evitando possibili ritorsioni e indebite ingerenze esterne, assicurando nel contempo la massima serenità.
- limitare le naturalizzazioni "facili"
con lo scrutinio segreto pronunciamenti che finivano in astensioni potranno essere espressi nel segreto dell'urna in senso negativo (questo costituiva il punto principale della mozione Belgeri del 1996); che non si tratti di una proposta fantasiosa, è comprovato dal voto segreto a Gordola, Arbedo – Castione, Quinto, rilevato che un tempo anche a Chiasso vigeva questo sistema.
Recentemente è stata inoltrata una mozione della lega per l'introduzione dello scrutinio segreto a livello cantonale che è stata respinta.
- La criticità principale consiste nella motivazione, dal momento che il voto contrario va appunto motivato.
A mente del mozionante si tratterebbe però di un problema apparente.
Infatti, nel caso in cui il messaggio municipale e il rapporto della Commissione della legislazione sono favorevoli mai il Consiglio comunale respinge una domanda (senza dibattere) il Consiglio di Stato accoglie un eventuale ricorso ritornando gli atti al comune per un riesame del caso e per un nuovo rapporto commissionale a cui Municipio deve confermarsì prendendone atto.

Ad essere e rimanere sovrano è infatti il Consiglio comunale, il cui voto negativo non può essere intralciato né dal Municipio né dalla Commissione.

Nel caso in cui invece il rapporto commissionale fosse favorevole, il legislativo può respingere una domanda se possedesse altre informazioni rispetto alla Commissione (motivi seri e gravi in casi comunque rari).

Se il CC decide in contrasto con il rapporto commissionale, il problema della motivazione è risolvibile, come si dirà in appresso.

Va inoltre affrontato il problema della scheda di voto.

Il consigliere comunale appone la crocetta al sì, al no, rispettivamente all'astensione.

Se il voto avviene per alzata di mano non occorre motivare quello negativo.

Lo stesso principio può valere introducendo la scheda di voto.

b) Nell'ambito della discussione la scrivente ha osservato che un candidato a rischio di regola, che viene bloccato nella fase istruttoria; è pertanto raro, come per altro negli altri comuni, il voto contrario, dal momento che la candidatura non viene nemmeno discussa in consiglio comunale.

Al limite il caso viene sospeso in commissione, rispettivamente la stessa allestisce un rapporto di maggioranza e uno di minoranza.

Come anticipato, il problema della motivazione è apparente, in quanto si può far riferimento agli argomenti del rapporto di minoranza contrario.

- Aspetti informatici: si fa riferimento all'audizione dell'Avv. Snider di cui si da conto successivamente.

- È poi stato discusso il tema delle possibili ritorsioni in caso di voto negativo per alzata di mano; analogamente agli altri comuni le minacce vere e proprie sono rare, ma non può essere escluso il rischio per i titolari di commerci, negozi, ristoranti, per gli indipendenti, ecc.

La votazione segreta non condizionerebbe il consigliere comunale che si ritrova con i candidati dietro le spalle al momento dell'alzata di mano.

Avendo le "spalle coperte" al limite potrebbe esserci qualche astensione in più, ma l'esito finale non muterebbe.

Nulla cambierebbe anche con un rapporto commissionale unico.

Il consigliere comunale sarebbe in ogni caso libero di scostarsi dal rapporto commissionale favorevole qualora, come anticipato, disponesse di più informazioni (del tipo reati minori in altri stati, informazioni per vie traverse).

Ancora a mente del mozionante le informazioni possono beninteso riferirsi anche al posto di lavoro.

È evidente che la Lega voglia limitare il numero di naturalizzazioni e che appoggi la revisione restrittiva della legislazione che entrerà in vigore il 01.01.18 (essenzialmente con il requisito del permesso di domicilio e con evidente situazione a rischio per i permessi di dimora in scadenza e una revoca più facile in presenza di reati).

La normativa più severa tende a tutelare solo i casi più meritevoli con una evidente valenza politica.

Conscia la maggioranza commissionale che la naturalizzazione resta un atto amministrativo ma ciò non toglie che la funzione della Commissione rimane indispensabile per garantire l'adempimento di tutti i requisiti richiesti dalla legge.

Ancora secondo la scrivente, anche dopo il 01.01.18, qualora i criteri sono adempiuti, nella maggioranza dei casi la naturalizzazione potrà essere concessa.

La Commissione del CC, da un profilo generale, non deve rifare l'esame di lingua e di cultura generale (già svolto con competenza dall'ex vice sindaco) bensì nell'ambito di un breve colloquio saggiare il tasso di integrazione nella nostra comunità, si è familiarizzato con il modo di vita gli usi e costumi svizzeri, accanto a una verifica della situazione fiscale e debitoria; rispetto dell'ordinamento giuridico; competenze linguistiche lacunose possono essere sanate impartendo la frequentazione dei relativi corsi.

È pur vero che, tal volta si denota una discrepanza tra il predicato (lusinghero) dell'esaminatrice e le competenze linguistiche francamente discutibili accertate.

Secondo taluni Commissari lo scrutinio segreto potrebbe essere esteso anche agli altri messaggi municipali (in particolare a quelli in cui le istruzioni dei rispettivi partiti sono manifeste) non limitandosi dunque alle naturalizzazioni e alle nomine; per ragioni di sintesi si è comunque rinunciato a dibattere ulteriormente il tema, rinviando l'approfondimento a una eventuale mozione in tal senso.

- Coordinamento con il voto elettronico (discussione del 09.01.17)

Si è preparata l'audizione del segretario comunale aggiunto, Avv. Snider, successivamente avvenuta il 06.02.17.

Indipendentemente dal mantenimento della forma cartacea caldeggiata da diversi commissari, va risolto il problema della motivazione del voto negativo, affinché un eventuale ricorso possa fondarsi.

Come già rilevato, l'unico cambiamento pratico preventivabile e che qualche collega in più voti no invece di limitarsi all'astensione.

Il cambiamento rimane ad ogni modo ancora incerto, non essendo per nulla sicuro che vi si giunga.

Come rilevato, si tratterebbe unicamente di casi sporadici, che oltretutto sarebbero in urto con il ruolo politico del Consigliere comunale, conscio dei propri obblighi e della sincera espressione delle proprie valutazioni.

Audizione Avv. Snider 06.02.17

Avantutto è stata ricordata la genesi dell'art. 60 cpv 3 LOC.

Di seguito, prima dell'introduzione del voto elettronico, dovranno essere approntati 40 tagliandi sul modello di Arbedo – Castione, con lo scrutinio immediato.

Con l'introduzione del voto elettronico, in caso di dubbio potrà essere reintrodotta il sistema manuale, con le caselle "sì" "no" "astenuto".

L'apposizione della mera crocetta non renderebbe le calligrafie riconoscibili.

Rimane il nodo principale, quello della motivazione del voto negativo, ritenuto che quale argomentazione fa stato il rapporto commissionale.

Il candidato respinto, per motivare il proprio ricorso, può inoltre aver accesso all'incarto dal quale sono desumibili "e contrario" i requisiti per approvare la domanda. La risposta al ricorso sarà sottoscritta dal Presidente del CC e dal Sindaco e dal Segretario comunale che contatteranno la Commissione della legislazione, motivando dunque ulteriormente la reiezione della domanda di naturalizzazione vagliando i motivi per negarla.

Saranno attentamente ponderati i voti di maggioranza, di minoranza e le astensioni, dando modo al Servizio dei ricorsi del Consiglio di Stato di evadere il ricorso evitando così di incorrere nella censura della carenza di motivazione che in applicazione dell'art. 8 Cost. fed. (parità di trattamento) costituisce una violazione formale del diritto di essere udito.

Ora, tale tipo di violazione di natura formale implica di principio l'annullamento della decisione impugnata, senza che il ricorrente debba provare un interesse materiale al suo annullamento¹.

In ultima analisi, la responsabilità decisionale compete all'Autorità di ricorso che dispone di più elementi per verificare i dubbi dei consiglieri comunali in prima istanza. Come è il caso di Arbedo-Castione, lo spazio per motivare il diniego sussiste al limite anche in sede di dibattito del CC, in cui il Consigliere può motivare il proprio voto contrario (ciò beninteso solo nel vigente sistema del voto palese per alzata di mano qualora non funzionasse il sistema elettronico).

Sono in conclusione suggerite le seguenti varianti anche dopo l'implementazione del voto elettronico: la consegna dei tagliandi ai Consiglieri comunali su cui apporre la relativa motivazione (segnatamente mancanza di integrazione, debiti eccetera).

- Determinati ricorsi al Consiglio di Stato sono stati accolti per mancanza di motivazione del voto negativo;
- Lo scenario è molto raro, effettuandosi la verifica se il municipio o la commissione hanno dato preavviso favorevole e il CC ha votato contro;
- In caso di ricorso e suo accoglimento, si procede a riesame, nuovo rapporto e nuova votazione (esempio caso Tomic a Losone);
- In caso di rapporto commissionale o messaggio contrario, il problema di possibili ricorsi non si pone, essendoci la motivazione.

3. Apprezzamento della situazione - comparazione

Come rettamente sviluppato dai mozionanti, in alcuni comuni ticinesi lo scrutinio segreto in tema di naturalizzazioni è stato introdotto di recente, rilevato che a Chiasso il sistema era in vigore ed è poi stato abbandonato.

Ecco qui di seguito una breve cronistoria di quanto istituito negli altri comuni.

3.1. Gordola

- a) Nella seduta del Consiglio comunale del 28 gennaio 2008 l'allora On. Gianni Bricchi (Lega - UDC) ha presentato una mozione (ripresa dall'On Domenico Gravino) relativa

¹ Scolari, Diritto amministrativo, parte generale, n. 148, DTF 98 Ia 134

al voto segreto nella concessione dell'attinenza comunale rilevando che il tema è un atto politico che coinvolge delle persone.

Come nel caso delle nomine riteneva necessario che il legislativo comunale si esprimesse tramite voto segreto, permettendo al singolo consigliere comunale di esprimersi liberalmente salvaguardando la democraticità e la libertà di espressione.

- b) Il rapporto di maggioranza della Commissione della legislazione dell'8.01.2009 (relatore l'On. Jonathan Piffero, firmatari gli On. Andrea Rossi, Lorenzo Manfredi, Domenico Gravino e Cristina Simoni) accertata la ricevibilità dell'atto parlamentare, proponeva il suo accoglimento, riferendosi alla prassi abituale del legislativo che aveva instaurato il voto segreto su richiesta dei rappresentati della Lega dei ticinesi. A mente della maggioranza commissionale, sussisterebbero i seguenti vantaggi:

- evitare la richiesta del voto segreto per tutti i messaggi municipali concernenti la concessione dell'attinenza comunale e la relativa votazione;
- eliminare disparità di trattamento su singole richieste; in alcuni casi, se non vi fosse la richiesta di un voto segreto, il voto per alzata di mano potrebbe dar adito ad interpretazioni e valutazioni soggettive e poco edificanti legate alla disparità di trattamento;
- il voto segreto su Messaggi concernenti le persone fisiche, permette una maggiore libertà d'espressione, evitando il coinvolgimento personale che in casi estremi potrebbe anche essere influenzato. Quindi il voto segreto è garante dell'espressione più sincera del Consigliere Comunale;
- il voto segreto permette anche di tutelare il Consigliere comunale di fronte ad un voto negativo nei confronti di eventuali richiedenti "*problematici*" (caso questo fortunatamente poco verosimile nella nostra attuale realtà comunale).

I commissari di maggioranza si diffondevano sull'unico svantaggio, ossia quello della mancanza di trasparenza nell'espressione del voto del singolo consigliere comunale, potendo un consigliere scettico o restio all'integrazione di stranieri nella nostra comunità negare l'attinenza comunale senza esporsi; i colleghi avevano comunque ritenuto che tutti i consiglieri comunali sono all'altezza del loro compito e che questi timori sono puramente formali e poco rappresentativi della sensibilità diffusa tra la maggioranza dei consiglieri comunali.

- c) Il rapporto di minoranza della commissione della legislazione allestito il 12 gennaio 2009 (firmatari On. Lorella Pedroia e Massimo Genasci) proponeva per contro la reiezione della mozione, rilevando che la concessione della cittadinanza svizzera e dell'attinenza comunale avviene solo dopo attenta e scrupolosa analisi, sembrando quindi corretto e civilmente doveroso esporsi in prima persona, tramite votazione per alzata di mano, per confermare la scelta effettuata. Al momento dell'elezione in Consiglio comunale, i consiglieri erano coscienti di assumersi determinate responsabilità a favore dei propri concittadini garantendo democrazia, libertà di espressione e coerenza.

L'attuale realtà ticinese, nella quale viene svolto l'impegno politico, fortunatamente non è ancora tale da preoccupare per l'incolumità e si auspica che sarà così anche in futuro.

- d) Il Municipio, con risoluzione del 23 febbraio 2009 (MM no. 1117) ha deciso di lasciare libertà di decisione e di voto al Consiglio Comunale.

3.2. Arbedo – Castione

In questo Comune il voto segreto sulle proposte di concessione dell'attinenza comunale è in vigore da diversi anni e, in ogni caso è presente a partire dall'ultima revisione del ROC del 2000 il cui articolo 10, secondo cpv. prevede quanto segue:

“per la concessione dell'attinenza comunale il Consiglio comunale vota con espressione segreta.”

Con comunicazione mail del 12.12.16 al Presidente della scrivente, il segretario comunale Elios Beltraminelli, in punto a problemi pratici riscontrati, indicava quelli formali in caso di esito negativo della deliberazione del Consiglio comunale e successivo ricorso, ossia la mancanza della motivazione da indicare nella risposta, per l'esito del voto, perché magari non vi è nemmeno stata discussione prima del voto.

Per ovviare a questo inconveniente è stata istituita una scheda di voto dove il consigliere comunale dovrebbe indicare il motivo del proprio voto contrario o della propria astensione.

Dal profilo pratico non è però il caso, e per fortuna nella maggioranza dei casi, il numero minimo di voti favorevole è raggiunto permettendo quindi superare l'ostacolo formale.

In conclusione erano state ravvisate le problematiche in caso di ricorso, dal momento che il Consiglio di Stato aveva annullato la decisione del legislativo perché priva di motivazioni.

3.3. Quinto

Con comunicazione al Presidente della scrivente del 12.12.16 il segretario comunale N. Petrini informava che lo scrutinio segreto in tema di naturalizzazioni era già previsto nel vecchio ROC degli anni '60 ed è stato ripreso in quello modificato due volte.

Si tratta dunque di una prassi acquisita.

4. Conclusioni

Come rettamente evidenziato dai colleghi, non si tratta di mancanza di coraggio nel palesare le proprie opinioni, bensì di libertà nell'esprimere il proprio convincimento senza pressioni esterne (quali la presenza dei candidati o di parenti/conoscenti in aula), rispettivamente occulte (quali ad esempio il rischio per un Consigliere che votasse di no di contraccolpi negativi per la propria cerchia familiare o per la propria attività indipendente).

Con l'introduzione dello scrutinio segreto scomparirebbe ogni interferenza e il voto sarebbe espresso in modo imparziale.

Questo è compatibile con il tenore dell'art. 34 cpv. 2 Cost. fed che sancisce che la garanzia dei diritti politici protegge la libera formazione della volontà e l'espressione fedele del voto.

In aggiunta con lo scrutinio segreto non vi sarebbe il timore di essere identificati, con buona pace dell'evidenziato rischio di subire ritorsioni e/o pressioni indebite.

Inoltre, con lo scrutinio segreto sarebbe conseguito quanto segue:

- garantire la libertà di voto e l'autonomia decisionale dei Consiglieri comunali;
- evitare ingerenze, condizionamenti e pressioni sociali, personali, economiche/lavorative e politiche;
- mettere al riparo dal pericolo di ritorsioni;
- frenare le naturalizzazioni facili;
- adeguarsi alla prassi di altri comuni (oltre a quelli menzionati anche Airolo).

Il problema principale della motivazione può sanato con l'introduzione di "schede di voto" rispettivamente "tagliandi" su cui, nel caso di esito negativo della votazioni, i Consiglieri comunali devono apporre la relativa motivazione che verrà poi depositata in un urna così da garantire la relativa segretezza, aspetto quest'ultimo che viene tutelato nel caso di espressione del voto elettronico, dal momento che lo schermo posta al lato sinistro della sala dev'essere spento e il risultato rilevato unicamente sui display dei Consiglieri Comunali e sui tablet dell'Ufficio presidenziale, in forma integralmente anonima.

- per questi fatti e motivi -

In conclusione, riservati ulteriori approfondimenti in sede di dibattito, si propone sia cortesemente disposto quanto segue:

la mozione è accolta.

§ Di conseguenza è disposta la modifica dell'art. 31 ROC aggiungendo un cpv. 3 che assumerà il seguente tenore:

"Le votazioni concernenti la concessione dell'attinenza comunale avvengono per voto segreto. Nel caso di votazione con sistema elettronico ciò dovrà avvenire a schermo principale spento. I relativi risultati numerici saranno visibili sui singoli display dei Consiglieri comunali rispettivamente sui tablet a disposizione dell'Ufficio presidenziale. Con il sistema manuale avverrà attraverso l'utilizzo di schede cartacee da compilare con l'iscrizione di una "X" alternativamente su una delle caselle favorevoli/contrari/astenuti, da deporre nell'urna segreta e il cui spoglio avverrà tramite scrutatori.

Con ogni ossequio

Firmato:

Belgeri Mauro (relatore)

Wolf-Bertoia Julia (co-relatrice)

Bosshardt Marco

Caldara Omar

Ferrioli Annamaria