

Rapporto della Commissione ad hoc per l'elaborazione dello Statuto e del Regolamento di gestione per l'introduzione del Consiglio comunale

1. Definizione del mandato

La definizione del mandato risulta dalla decisione assembleare del 10 settembre 2007, che ha accettato a larga maggioranza la proposta contenuta nel messaggio municipale N° 12/2007.

In seguito al risultato del sondaggio promosso dal Municipio di San Vittore il 15 maggio 2007, nel quale il 58% di coloro che hanno risposto (87 aventi diritto di voto su 150 risposte) si sono dichiarati favorevoli al Consiglio comunale, l'esecutivo comunale ha proposto la nomina di una Commissione ad hoc, composta di tre membri, con l'incarico di elaborare lo Statuto organico e il Regolamento di gestione, per l'introduzione del Consiglio comunale e la conseguente abolizione dell'Assemblea comunale in seduta pubblica.

2. Composizione e metodo di lavoro della Commissione

L'Assemblea comunale straordinaria del 10 settembre 2007 ha nominato quali membri della Commissione ad hoc Nicoletta Noi-Togni e Marco Marcacci; il terzo membro, designato dal Municipio, è il sindaco Sandro Bianchi.

La Commissione si è riunita in seduta costitutiva il 16 ottobre 2007, designando alla presidenza Marco Marcacci.

La Commissione ha tenuto 6 sedute tra ottobre 2007 e gennaio 2008.

In una prima fase, sulla scorta di un elenco di questioni proposte dal presidente, ha proceduto a una discussione generale d'orientamento sui punti seguenti:

- numero dei consiglieri comunali
- modo di elezione
- designazione di supplenti e/o subentranti
- limiti di competenza finanziaria del CC rispetto all'Assemblea
- competenze obbligatorie dell'Assemblea (referendum obbligatorio)
- decisioni oggetto di referendum facoltativo
- statuto e competenze della Commissione di gestione e di revisione
- numero di firme e procedura per le iniziative popolari e per i referendum facoltativi.

Nelle sedute seguenti, la Commissione ha proceduto in modo sistematico alla modifica dello Statuto organico e del Regolamento di gestione del Comune di San Vittore, inserendovi le norme relative al Consiglio comunale, al diritto d'iniziativa e di referendum, alle competenze dell'Assemblea in votazione popolare, e sopprimendo gli articoli relativi all'Assemblea in seduta pubblica.

La Commissione ha pure deciso di elaborare un Regolamento interno del CC (*vedi infra al capitolo 6 la giustificazione di tale scelta*).

Per effettuare il proprio lavoro, la Commissione si è basata sui documenti seguenti:

- *Costituzione del Cantone dei Grigioni*
- *Legge sui Comuni del Cantone Grigioni (175.050)*
- *Legge sui diritti politici nel Cantone dei Grigioni (150.100)*
- *Statuto comunale (Roveredo)*
- *Regolamento interno del Consiglio comunale (Roveredo)*
- *Regolamento sulle elezioni e votazioni (Roveredo)*
- *Statuto comunale (Mesocco)*
- *Regolamento di gestione dell'Assemblea comunale e della procedura per le votazioni e le nomine (Mesocco)*
- *Regolamento interno del Consiglio comunale (Mesocco)*
- *Statuto organico (Grono)*
- *Regolamento interno del Consiglio comunale (Grono)*

3. Motivi generali in favore dell'introduzione del Consiglio comunale

L'esito positivo del sondaggio promosso dal Municipio, sembra indicare una volontà diffusa anche tra i cittadini di San Vittore di abbandonare l'Assemblea comunale in seduta pubblica e di istituire un Consiglio comunale che ne assuma gran parte delle competenze.

Diversi motivi rendono auspicabile l'introduzione del Consiglio comunale:

- la crescente complessità nella gestione di un Comune che ha conosciuto negli ultimi decenni un discreto incremento demografico;
- la scarsa partecipazione popolare alle Assemblee comunali (talvolta i presenti sono di molto inferiori al quorum di 30 cittadini previsto dallo Statuto);
- la difficoltà attuale di eleggere, in votazione popolare, una Commissione di gestione e di revisione che controlli l'operato del Municipio e dell'amministrazione comunale; con l'introduzione del CC, tale compito sarà affidato alla Commissione di gestione e di revisione scelta in seno al Consiglio comunale stesso;
- la necessità di avere un organo elettivo, maggiormente responsabilizzato, che collabori con il Municipio nella formulazione della politica comunale;
- la possibilità, grazie ai rapporti commissionali e al dibattito in seno al CC, di esaminare in modo più approfondito i temi all'ordine del giorno, che siano oggetto di decisione definitiva, o di semplice preavviso, in vista della consultazione popolare comunale.

D'altro canto, riteniamo che l'introduzione del Consiglio comunale comporta sì la soppressione dell'Assemblea deliberante in seduta pubblica, ma non lede i diritti popolari a livello comunale, garantiti altresì dalla legislazione cantonale.

L'insieme dei cittadini costituenti l'Assemblea comunale per scrutinio popolare a mezzo scheda, continuerà a godere della possibilità di esercitare i propri diritti sovrani secondo le modalità seguenti:

- l'elezione delle autorità legislative ed esecutive comunali (Consiglio comunale, Municipio, Consiglio scolastico);

- la decisione sovrana su oggetti importanti che non possono essere sottratti alla competenza assembleare (Statuti e leggi comunali, regolamenti comunali aventi carattere di obbligatorietà generale, concessioni per lo sfruttamento delle acque, spese o investimenti che superano un determinato importo, alienazione di beni pubblici, entrata o uscita da corporazioni regionali di diritto pubblico, fusione di Comuni, ecc.);
- l'esercizio del diritto di referendum;
- l'esercizio del diritto d'iniziativa popolare.

Per questi motivi, siamo convinti che l'introduzione del Consiglio comunale e l'abolizione dell'Assemblea comunale in seduta pubblica, siano una riforma utile e auspicabile, segno di una democrazia matura, che contribuirà a rendere più efficace e moderna la gestione del Comune politico di San Vittore, senza sminuire i diritti popolari.

Siamo anzi convinti che le votazioni comunali con scheda alle urne offrano le condizioni per un più largo coinvolgimento dei cittadini, e per decisioni più ponderate e meglio preparate, grazie all'esame e al dibattito preliminare in seno al Consiglio comunale.

4. Statuto organico

In generale

Nel progetto allegato vi proponiamo soltanto le modifiche strettamente necessarie per l'introduzione del Consiglio comunale. Una serie di articoli sono stati modificati o completati, menzionandovi il CC. Altri sono completamente o in gran parte nuovi: sono quelli che riguardano il Consiglio comunale stesso, l'esercizio del diritto d'iniziativa e di referendum, nonché le competenze dell'Assemblea in votazione popolare per scheda. Sono inoltre stati stralciati praticamente tutti gli articoli riguardanti l'Assemblea comunale in seduta pubblica, mentre sono rimasti in sostanza invariati le disposizioni generali e i capitoli relativi al Municipio, all'amministrazione e al patrimonio comunali.

Commentiamo ora di seguito le principali proposte di modifica. In alcuni casi, proponiamo all'Assemblea due varianti, illustrando le caratteristiche dell'una e dell'altra.

Art. 7 Elezioni.

In questo articolo ci siamo limitati a menzionare i consiglieri comunali e i supplenti tra le autorità comunali elette dal popolo. Per considerazioni sulla composizione, l'organizzazione e le competenze del CC, rinviando agli articoli 30 a 34 del presente progetto di Statuto; per il modo di elezione, all'art. 1, lettera d, del progetto di Regolamento di gestione.

Art. 9 Elezioni complementari

In questo caso vi proponiamo due varianti.

La *variante A* prevede in caso di vacanza di un seggio (per dimissioni, decesso, interdizione, ecc.), di far capo ai subentranti, mentre la *variante B* prevede soltanto l'elezione complementare.

Argomenti in favore della variante A: evitare, per quanto possibile, elezioni complementari e dare una chance a quei candidati che si erano messi a disposizione in occasione delle elezioni.

Argomenti in favore della variante B: la figura del subentrante è tipica del sistema di elezione proporzionale, mentre non è, di solito, prevista in caso di elezione maggioritaria.

Art. 13 Motivi di esclusione

Per non rendere troppo problematica la composizione del Consiglio comunale e non escludere un numero elevato di cittadini, abbiamo preferito incompatibilità più ristrette per il CC, rispetto al Municipio e al Consiglio scolastico.

Gli impiegati in pianta stabile del Comune non possono far parte del CC, anche perché il segretario comunale (o un suo sostituto) deve assumere l'attuariato del Consiglio stesso. Possono invece far parte del CC i docenti delle scuole comunali, che, attualmente, non sono formalmente dipendenti del Comune.

Art. 20 Diritto d'iniziativa

L'esercizio del diritto d'iniziativa in ambito comunale è in gran parte disciplinato dalla legislazione cantonale.

Abbiamo approfittato di due possibilità offerte dalla legislazione cantonale, introducendo la facoltà di presentare iniziative in forma di progetto elaborato, e riducendo il numero di firme necessarie sotto la soglia del 15% degli aventi diritti di voto (equivalenti per S. Vittore a circa 75 firme).

Abbiamo inoltre scelto un numero fisso di firme (60, equivalente adesso a circa il 12% degli aventi diritto di voto) e non una percentuale, per evitare incertezze e interpretazioni controverse al momento della presentazione di un progetto d'iniziativa.

Riteniamo utile precisare il significato di una norma, voluta dalla legislazione cantonale, che figura all'art. 29, cifra 3 del progetto di Statuto: se il CC accetta un'iniziativa popolare presentata in forma generica, non si vota sull'iniziativa stessa, ma soltanto sul progetto elaborato dal CC; se il CC respinge tale proposta, si tiene la votazione popolare per sapere se la maggioranza dei cittadini desidera che il CC dia seguito alla proposta generica, elaborando un progetto dettagliato.

Art. 21 Diritto di referendum

Si applica a quegli oggetti di competenza del CC, per i quali è prevista la possibilità di referendum facoltativo.

Abbiamo fissato a 30 il numero di firme necessarie per la riuscita di una richiesta di referendum su una decisione presa dal CC. Un numero che ci sembra proporzionale rispetto alle firme necessarie per l'iniziativa, e che corrisponde a circa il 6% degli aventi diritto di voto in materia comunale.

Art. 22 Procedura di referendum

In questo articolo abbiamo voluto fissare, in modo semplice e chiaro, la procedura per la presentazione di una domanda di referendum, stabilendo in particolare che i formulari con le firme devono contenere esplicitamente il testo della decisione sulla quale è chiesta la votazione referendaria, escludendo le richieste multiple di referendum, e fissando i termini per la raccolta e la consegna delle firme. Su quest'ultimo punto, proponiamo, in alternativa, 20 o 30 giorni a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione all'albo comunale di una decisione del CC oggetto di possibile referendum.

Art. 28 L'Assemblea comunale

L'articolo è stato riformulato, definendo l'Assemblea comunale come l'insieme dei cittadini che esercitano in votazione popolare alle urne i diritti spettanti all'organo supremo in materia comunale.

Art. 29 Competenze [dell'Assemblea comunale]

Oltre le competenze per scrutinio popolare già previste dall'attuale Statuto, in particolare l'elezione delle autorità comunali, sono state inserite quelle competenze generali che, per legge, non possono essere sottratte alla decisione popolare.

La Commissione di gestione e di revisione diventa un organo del CC, la cui elezione non è quindi più di competenza popolare. Anche la nomina di commissioni speciali o di delegati comunali in enti di diritto pubblico, non sarà più di competenza dell'Assemblea.

Art. 30 Composizione [del Consiglio comunale]

Proponiamo all'assemblea di scegliere tra 15 e 17 membri, che ci sembrano cifre adeguate, tenuto conto della popolazione di S. Vittore (716 abitanti e 505 votanti).

Un Consiglio comunale con meno di 15 membri rischierebbe di essere troppo esiguo per operare in modo conveniente; del resto, 15 consiglieri è anche il numero minimo previsto nel Cantone Ticino.

Il Comune di Grono, con una popolazione leggermente superiore a quella di S. Vittore, ha un CC composto di 15 membri; Roveredo con una popolazione quasi tripla ha recentemente ridotto l'effettivo del CC da 31 a 21, mentre Mesocco, che conta meno del doppio di abitanti di S. Vittore, ha un CC composto di 25 membri.

Il numero di 4 supplenti ci sembra pure adeguato: poiché per deliberare occorre la presenza di almeno 11 membri, il CC sarebbe operativo anche in caso di assenza di 6, rispettivamente 8, membri diretti.

Art. 31 Costituzione e presidenza [del CC]

Lo scopo di questo articolo è essenzialmente di garantire un'entrata in funzione rapida e l'operatività del CC, sin dall'inizio della legislatura.

Art. 32 Sedute [del CC]

Fissando almeno due sedute ordinarie annuali, abbiamo voluto garantire un'attività minima del legislativo comunale. Realisticamente, si possono prevedere 5-6 sedute annuali, al massimo una decina.

Abbiamo pure voluto fissare nello Statuto organico il carattere onorifico (gratuito) della funzioni di consigliere comunale e la pubblicità delle sedute del CC.

Art 33 Decisioni [del CC]

Queste disposizioni sono piuttosto di natura regolamentare interna, ma abbiamo preferito inserirle nello Statuto, affinché non possano essere modificate dal CC di sua iniziativa.

Art 34 Compiti e competenze [del CC]

Per facilitare la comprensione della materia abbiamo diviso gli oggetti secondo il "grado" di competenza del CC.

- Le competenze menzionate sotto la *lettera A* sono in realtà un puro diritto di preavviso: la competenza decisionale spetta unicamente ai cittadini in votazione popolare.
- Le competenze sotto *lettera B*, sottoposte a referendum facoltativo, concernono i principali oggetti che erano finora di competenza delle assemblee comunali ordinarie, quali l'approvazione dei preventivi e dei consuntivi e la fissazione delle imposte e tasse comunali. Per la fissazione dei limiti di competenza finanziaria (*lettera B*, cifre 4 e 5), abbiamo considerato quanto è previsto dagli Statuti degli altri Comuni mesolcinesi dotati di CC: gli importi sono quelli vigenti nel Comune di Grono, il Comune che per numero di abitanti si avvicina di più alla situazione S. Vittore. Per la vendita o l'acquisto di proprietà comunali, abbiamo fissato sia un limite finanziario, sia un limite di superficie, affinché la sorte di beni comunali di scarso valore finanziario, ma di una certa importanza territoriale (per es. pascoli o alpeggi) non sia sottratta alla decisione popolare.
- Sotto la *lettera C* figurano competenze esclusive del CC, sottratte perciò a decisione popolare. Vi figurano in particolare la nomina di delegati comunali e l'accettazione delle dimissioni di ogni membro di un'autorità comunale. La competenza finanziaria esclusiva del CC (*lettera C* cifra 7) è stata fissata a fr. 100 000, adeguandoci anche in questo caso agli importi previsti in altri Comuni. Per il resto, il CC subentra nella decisione al Municipio, quando gli importi superano le competenze municipali, fissate all'art. 39 (attuale art. 47) dello Statuto, il cui contenuto rimane invariato.

Commissione di gestione e di revisione (art. 43 e 44, attualmente art. 51-52)

Come detto, la Commissione di gestione e di revisione diventa una commissione ordinaria permanente del CC, che la sceglie nel suo seno. Vista l'importanza di tale Commissione, abbiamo però voluto mantenere nello Statuto e nel Regolamento di gestione le norme principali relative ai suoi compiti, in modo che la loro modifica sia di competenza popolare.

Sempre tenendo conto dell'importanza dei compiti assegnati alla Commissione di gestione e di revisione, il numero dei membri è stato fissato a cinque. Per

garantire un certo ricambio, abbiamo limitato il mandato di ogni singolo membro a un massimo di quattro legislature consecutive (16 anni).

5. Regolamento di gestione

La modifica principale del Regolamento di gestione è l'abrogazione degli articoli relativi all'Assemblea in seduta pubblica; altri cambiamenti riguardano i capitoli elezioni e commissioni.

Proponiamo inoltre, per coerenza, di trasferire nel Regolamento di gestione il contenuto degli attuali art. 41 (Elezioni in diverse autorità) e 43 (Distribuzione delle schede) dello Statuto organico.

Art. 1 Presentazione delle liste

Lettera d, sistema di voto

Proponiamo che il CC sia eletto, come tutte le altre autorità comunali, con il sistema della maggioranza relativa. Questa scelta è dettata da due motivi: non avere modi diversi di elezione, ed evitare il ricorso a un secondo turno.

In sé, un organo legislativo potrebbe essere eletto con il sistema proporzionale, per garantire un'equa rappresentanza delle varie forze politiche. Abbiamo rinunciato a proporre l'elezione proporzionale – più complicata da gestire rispetto all'elezione maggioritaria – poiché non esistono a livello comunale partiti o gruppi politici organizzati.

Art. 2 Distribuzione delle schede

Questo articolo si trovava, un po' a sorpresa, nello Statuto organico (attuale art. 43) tra le disposizioni relative all'Assemblea in seduta pubblica. Proponiamo d'inserirlo nel capitolo elezioni del Regolamento di gestione, dove sono riunite altre disposizioni analoghe.

Art. 4 Incompatibilità o elezione in diverse autorità

Proponiamo di riunire in un solo articolo una materia trattata ora in due distinti articoli nello Statuto organico (attuale art. 41) e nel Regolamento di gestione (attuale art.3), eliminando una contraddizione contenuta nelle disposizioni attuali. Infatti, secondo l'art. 41 dello Statuto organico, se più persone sono elette in un'autorità della quale non possono far parte contemporaneamente per incompatibilità, risulta eletta la persona già in carica; secondo l'art. 3 del Regolamento di gestione, risulta invece eletto il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti.

La Commissione propone di adottare la versione figurante attualmente nel Regolamento di gestione, ritenendo contrario alla volontà popolare e all'uguaglianza di trattamento il privilegio concesso a una persona già in carica.

Art. 7 Assemblea

Il testo definisce l'Assemblea comunale come la facoltà data ai cittadini attivi di esercitare i loro diritti politici in ambito comunale a mezzo scheda, in votazione popolare.

Tutte le altre disposizioni relative alla gestione dell'Assemblea in seduta pubblica sono abrogate.

Art. 8 Riunioni consultive

Si tratta di una disposizione nuova, che abbiamo voluto inserire per dare al Municipio la possibilità d'informare e consultare la cittadinanza, e per consentire ai cittadini e alla popolazione di esprimere la propria opinione, dibattere questioni d'interesse pubblico e porre domande alle autorità comunali.

Art. 26 [attualmente 31] Commissione di gestione e di revisione

Questo organo diventa una Commissione interna del CC, ma data la sua importanza abbiamo voluto che le sue mansioni siano fissate nel Regolamento di gestione, in modo che una loro modifica rientri nelle competenze dell'Assemblea e non del Consiglio comunale.

Art. 27 Prestazioni delle Commissioni

Con questa disposizione abbiamo voluto fissare limiti precisi alla retribuzione dei lavori commissionali. La disposizione vale per tutte le commissioni che potranno essere istituite dal CC.

6. Regolamento interno del Consiglio comunale

La Commissione ha ritenuto compatibile con il mandato ricevuto anche l'elaborazione del Regolamento interno del Consiglio comunale. Se vi avessimo rinunciato, una serie di disposizioni pratiche sarebbero rimaste vaghe e rinviate al regolamento che il CC si sarebbe dato dopo la sua entrata in funzione. Ci è quindi sembrato più consono al mandato ricevuto presentare all'Assemblea un progetto il più completo possibile, che contempli anche le disposizioni regolamentari. D'altra parte, non ci sembrava logico inserire tali disposizioni nello Statuto o nel Regolamento di gestione, poiché il regolamento interno è di competenza del CC stesso.

Il motivo principale che ci ha spinti ad elaborare anche un Regolamento interno è però la necessità di rendere il Consiglio comunale immediatamente operativo dopo il suo insediamento.

Ovviamente, come è precisato all'art. 30 del progetto, il Regolamento potrà essere modificato in seguito esclusivamente dal Consiglio comunale. Tuttavia, come abbiamo già detto, le disposizioni principali sulla composizione e il funzionamento del CC sono fissate nello Statuto organico e sono parte integrante del Regolamento interno.

Non riteniamo necessario commentare dettagliatamente i singoli articoli del progetto di Regolamento. Esso si divide in cinque capitoli:

- Disposizioni generali (art. 1-4), che precisano le basi legali e regolano la costituzione e la presidenza del CC.
- Sedute (art. 5-18), dove è regolato il funzionamento e l'ordine delle sedute, il modo di condurre i dibattiti e di deliberare, la tenuta del verbale, ecc.
- Interpellanze, postulati e mozioni (art. 19-20), dove si disciplina l'uso degli strumenti parlamentari a disposizione dei consiglieri comunali.
- Commissioni (art.21-28), dove si fissano i criteri per l'istituzione, la designazione, il funzionamento, i mandati e le prestazioni delle commissioni del CC.
- Disposizioni finali (art. 29-30), che stabiliscono tra l'altro la competenza esclusiva del CC per la modifica del Regolamento stesso.

7. Proposte operative e conclusioni

La Commissione adotta le seguenti proposte operative, per il seguito da dare al progetto d'introduzione del Consiglio comunale e giungere a una decisione popolare che consenta, in caso di approvazione, di procedere all'elezione del Consiglio comunale in autunno, in occasione del rinnovo generale delle autorità comunali.

- Il presidente informerà brevemente sull'operato della Commissione nel corso della prossima Assemblea comunale, che dovrebbe svolgersi nel mese di febbraio prossimo.
- Una serata informativa per i cittadini sarà indetta nella prima metà del mese di marzo.
- L'Assemblea comunale straordinaria per la discussione e la votazione sull'introduzione del CC, dovrebbe aver luogo entro metà aprile 2008.
- I progetti di Statuto organico, Regolamento di gestione e Regolamento interno del CC, come pure il rapporto della Commissione, saranno messi a disposizione dei cittadini, dopo l'Assemblea comunale di febbraio. Il materiale potrà essere richiesto presso la cancelleria comunale, oppure consultato e scaricato dal sito del Comune.
- Appena possibile, i testi in questione dovranno essere inviati, a cura del Municipio, alle competenti autorità cantonali per un primo esame, affinché sia possibile prevedere eventuali modifiche da introdurre nei progetti prima della votazione in Assemblea comunale.

Con questo la Commissione ritiene di aver assolto il proprio compito: i suoi membri si impegnano a illustrare e a difendere il progetto nella riunione informativa e davanti all'Assemblea comunale.

San Vittore, 10 gennaio 2008

I membri della Commissione:

Marco Marcacci, presidente

Sandro Bianchi

Nicoletta Noi-Togni