

Manuale per lo svolgimento di assemblee comunali

Manuale assemblea comunale



Amt für Gemeinden Graubünden
Uffizi da vischnancas dal Grischun
Ufficio per i comuni dei Grigioni

Edizione 2024

Editore

Ufficio per i comuni
Rosenweg 4, 7001 Coira
Tel. +41 81 257 23 91
E-mail: info@afg.gr.ch
www.afg.gr.ch

Indice

1.	Introduzione	7
2.	Basi giuridiche	8
3.	Differenti tipi di assemblea	10
3.1	Assemblea informativa.....	10
3.2	Assemblea comunale deliberativa	11
3.3	Assemblea comunale preparatoria (a destinazione della votazione alle urne) ...	11
3.3.1	Raccomandazione di voto	14
3.3.2	Votazione sulle varianti (oggetto modificato dall'assemblea comunale e oggetto originale presentato dal municipio)	14
4.	Prima dell'assemblea comunale	15
4.1	Obbligo di dibattito preliminare.....	15
4.2	In generale.....	15
4.3	Convocazione / ordine del giorno.....	16
4.3.1	Pubblicazione.....	17
4.4	Esposizione degli atti per l'assemblea comunale	19
4.5	Messaggio	20
5.	Durante l'assemblea comunale	23
5.1	Direzione dell'assemblea comunale.....	23
5.1.1	Calma e ordine.....	23
5.2	Luogo dell'assemblea	24
5.3	Carattere pubblico dell'assemblea comunale	25
5.4	Controllo degli aventi diritto di voto	27
5.4.1	Membri delle autorità quali aventi diritto di voto	28
5.4.2	Nessuna ricusa alle assemblee comunali.....	29
5.5	Saluto e accertamento della validità della convocazione.....	29
5.6	Nomina degli scrutatori	30
5.7	Approvazione / modifica dell'ordine del giorno	30
5.8	Presentazione dell'affare e proposta del municipio	33
5.8.1	Il municipio quale autorità collegiale	34
5.9	Il dibattito relativo all'oggetto in generale	35
5.9.1	Dibattito d'entrata in materia.....	37
5.10	Tipi di proposta	38
5.10.1	Proposte d'ordine	38
5.10.2	Proposte concrete	41

5.11	Esame dell'ammissibilità di proposte	42
5.11.1	Violazione del diritto materiale.....	43
5.11.2	Identità dell'affare	45
5.11.3	Unità della materia	46
5.12	Rettifica di proposte concrete.....	48
5.12.1	In generale	48
5.12.2	Distinzione delle proposte concrete.....	49
5.12.3	Classificazione e trattazione di proposte concrete	50
5.12.4	Metodo dell'eliminazione sequenziale	51
5.12.5	Metodo di coordinamento	53
5.12.6	Parità di voti nella procedura di rettifica	56
5.12.7	Esempi di procedura di rettifica	56
5.13	Determinazione dell'esito nella votazione finale	58
5.13.1	Votazione per iscritto durante l'assemblea comunale	59
5.14	Votazione consultiva e di principio	60
5.15	Mozione.....	61
6.	Dopo l'assemblea comunale.....	63
6.1	Verbale dell'assemblea comunale.....	63
6.1.1	Forma del verbale	63
6.1.2	Pubblicazione del verbale dell'assemblea	65
6.1.3	Opposizione contro il verbale dell'assemblea	65
6.1.4	Approvazione del verbale dell'assemblea.....	66
6.1.5	Presa in visione del verbale.....	67
6.1.6	Protezione dei dati in caso di pubblicazione di verbali in internet.....	68
6.2	Impugnazione di decisioni dell'assemblea	69
6.3	Pubblicazione di atti normativi e decisioni	71
7.	Bibliografia (selezione).....	73
8.	Abbreviazioni	74

1. Introduzione

Nella maggior parte dei comuni grigionesi, ad eccezione degli attuali undici¹ comuni che prevedono esclusivamente il parlamento comunale, l'assemblea comunale è un organo importante, se non il più importante, per il processo di formazione e di espressione della volontà da parte degli aventi diritto di voto. In Svizzera, l'assemblea comunale è definita come pilastro portante della democrazia diretta che contribuisce in misura significativa all'identificazione con la cosa pubblica e all'accettazione delle decisioni dello Stato.

Il corretto svolgimento di votazioni ed elezioni è di fondamentale importanza per qualsiasi assemblea comunale. Al termine di ogni affare deve essere determinata la vera e autentica volontà degli aventi diritto di voto. Determinare con attenzione questa volontà è un compito impegnativo, che rappresenta una sfida in particolare per il sindaco nella funzione di persona che dirige l'assemblea. In caso di affari controversi in relazione ai quali dall'assemblea comunale giungono varie proposte relative al procedimento o all'oggetto da trattare possono nascere situazioni procedurali complicate. Nella foga del momento, spesso non è facile reagire spontaneamente in modo corretto. Può capitare che dopo una votazione si notino sguardi interrogativi tra le file di sedie e che nascano discussioni a posteriori poiché non tutti erano in chiaro riguardo al processo di voto e su quanto sia stato infine esattamente deciso.

Se gli aventi diritto di voto o chi dirige l'assemblea nutrono dubbi sulla correttezza del processo, ciò può portare a uno svolgimento caotico dell'assemblea, con un notevole spreco di tempo, che viene dedicato alle questioni procedurali anziché essere investito nel dibattito materiale.

Una buona preparazione è garanzia di un'assemblea comunale di successo. Il presente documento intende fornire una panoramica delle direttive e delle raccomandazioni per lo svolgimento di assemblee comunali. Le spiegazioni **non hanno alcuna pretesa scientifica** e non sono nemmeno da considerarsi esaustive. Esse si basano in parte sulla prassi in materia dell'Ufficio per i comuni e su casi analoghi di altri Cantoni. Il manuale ha lo scopo principale di fungere da **aiuto**.

¹ Stato aprile 2024.

2. Basi giuridiche

- 5 La legge sui comuni del Cantone dei Grigioni (LCom; CSC 175.050) rappresenta un atto normativo quadro che lascia ai comuni un ampio margine di manovra per proprie soluzioni organizzative. In questo modo si tiene conto dell'autonomia comunale tradizionalmente elevata nei Grigioni.
- 6 La LCom contiene solo poche norme procedurali specifiche riguardanti l'assemblea comunale. Sono disciplinati la redazione ed esposizione di verbali nonché la presa in visione dei verbali (art. 11 e 12 LCom), il diritto di informazione dei partecipanti all'assemblea comunale (art. 16 LCom), il riesame (art. 19 LCom), l'obbligo del dibattito preliminare in vista della votazione alle urne (art. 20 LCom), il numero legale, l'obbligo di allestire un ordine del giorno e i requisiti relativi alla legittimazione per presentare ricorso (art. 21 LCom), il carattere pubblico dell'assemblea comunale nonché il divieto di prevedere motivi di ricusazione per l'assemblea comunale (art. 22 LCom).
- 7 La LCom non prevede **alcuna direttiva** riguardo alla procedura di voto e di elezione a livello comunale e lascia questo ambito alla libertà di regolamentazione dei comuni.² Spesso vi sono solo poche disposizioni comunali relative alla procedura di voto e di elezione. Se nell'ordinamento giuridico del comune (ad es. statuto comunale o legge sulle votazioni e le elezioni) non si trova alcuna norma riguardo a una questione, sono applicabili per analogia le disposizioni della **legge sui diritti politici nel Cantone dei Grigioni** (LDPC; CSC 150.100).³ Applicazione per analogia non significa che le disposizioni della LDPC vengano applicate pari pari. Sono determinanti il senso e lo scopo che risultano segnatamente dai valori alla base delle disposizioni, che possono tuttavia essere espressi in modo incompleto nel testo. Le particolarità che giustificano o addirittura rendono necessarie deroghe devono essere considerate nell'interpretazione. La LDPC non include direttive immediate a destinazione dell'assemblea comunale.

² Art. 17 LCom.

³ Cfr. art. 17 LCom e art. 1 cpv. 3 LDPC.

Per tutte le questioni che si pongono in relazione all'assemblea comunale o alla procedura di voto e di elezione occorre consultare in primo luogo il diritto comunale. Se al suo interno non si trova alcuna regolamentazione, occorre esaminare il diritto cantonale, in particolare l'applicazione per analogia delle disposizioni della LDPC. Le regolamentazioni specifiche comunali prevalgono sulle regolamentazioni generali descritte in questo manuale!

Molte questioni procedurali non possono essere chiarite facendo capo a prescrizioni di legge. In tal caso è spesso utile, se non addirittura necessario, il ricorso ai principi generali del diritto di voto, sanciti dal Tribunale federale. 8

In assenza di prescrizioni relative a una questione procedurale, il sindaco o chi dirige l'assemblea gode di un **ampio potere discrezionale** nella determinazione della procedura. Spesso non c'è un unico modo corretto per accertare la vera e autentica volontà degli aventi diritto di voto. 9

3. Differenti tipi di assemblea

- ¹⁰ In base al diritto grigionese in materia di comuni e alla prassi, nei Grigioni esistono tre tipi di assemblea:

3.1 Assemblea informativa

- ¹¹ La cosiddetta assemblea informativa **non** è un'assemblea comunale in senso giuridico. Le assemblee informative servono a fornire indicazioni alla popolazione in merito a un affare comunale già nella fase di elaborazione. Nella maggior parte dei casi si tratta di affari che hanno un forte impatto esterno, che durano per un periodo prolungato e che presentano una certa complessità (ad es. revisione della pianificazione locale). Le assemblee informative consentono alle autorità di adempiere al loro obbligo di informazione e di soddisfare l'esigenza di informazione costante della popolazione. Le assemblee informative consentono inoltre in una certa misura alle autorità di misurare la "temperatura politica" di un affare già in una fase precoce e di ottenere un primo riscontro da parte della popolazione.
- ¹² Durante l'assemblea informativa si **forniscono indicazioni** in merito a un affare, ma non si prende alcuna decisione. Dal momento che dal profilo giuridico un'assemblea informativa non rappresenta un'assemblea comunale "ordinaria", non si applicano ad essa le prescrizioni da osservare in occasione delle assemblee comunali (ad es. termine per l'inserimento all'ordine del giorno). Durante le assemblee informative possono inoltre esprimersi **tutte** le persone. Il diritto di parola non è limitato agli aventi diritto di voto ed è aperto, ad esempio, anche ai proprietari di abitazioni secondarie, ai minorenni o ad altri ospiti. Affinché tutte le persone interessate siano a conoscenza dello svolgimento di un'assemblea informativa, si raccomanda una pubblicazione nell'organo di pubblicazione ufficiale.
- ¹³ Nel caso si intenda prendere decisioni in occasione di un'assemblea, anche solo in forma di votazione consultiva, si tratta di un'assemblea comunale ordinaria con le relative norme da rispettare.

3.2 Assemblea comunale deliberativa

Se un affare è di competenza dell'assemblea comunale, quest'ultima deve discutere l'affare e approvarlo in via definitiva, dopo aver rettificato eventuali proposte concrete. 14

La trattazione di un affare di competenza dell'assemblea comunale non è sostanzialmente diversa da un dibattito preliminare da parte di quest'ultima.⁴ La differenza principale sta nel fatto che l'assemblea comunale *preparatoria* deve formulare una raccomandazione di voto a destinazione della votazione alle urne, cui spetta la competenza in ultima analisi, mentre l'assemblea comunale *deliberativa* decide di propria competenza in merito all'affare. Il fatto che, a seconda della base giuridica comunale, le decisioni dell'assemblea comunale possano essere sottoposte a una votazione alle urne mediante referendum facoltativo non cambia nulla a tale situazione. 15

3.3 Assemblea comunale preparatoria (a destinazione della votazione alle urne)

Numerosi comuni grigionesi prevedono, oltre all'assemblea comunale, la votazione alle urne per determinati affari concreti o per le elezioni. L'assemblea comunale e la votazione alle urne sono entrambe manifestazioni dello stesso organo, vale a dire dell'**insieme degli aventi diritto di voto**. Poiché in una votazione alle urne gli aventi diritto di voto possono solo dire "sì" o "no" a un oggetto e non hanno alcuna possibilità di apportare modifiche contenutistiche, tutti gli affari concreti che vanno decisi con votazione alle urne sono soggetti obbligatoriamente al dibattito preliminare da parte dell'assemblea comunale. Le elezioni sono escluse dall'obbligo di dibattito preliminare.⁵ 16

Il dibattito preliminare relativo un affare svolto dall'assemblea comunale serve da un lato a consentire agli aventi diritto di voto di esprimere la loro opinione in merito a un oggetto e di porre domande al riguardo. D'altro lato, si apre la possibilità di modificare e di contribuire alla definizione di un affare destinato alla votazione alle urne anche dal punto di vista del contenuto (entro determinati limiti). 17

18

⁴ Cfr. capitolo seguente.

⁵ Art. 20 cpv. 2 LCom.

Al dibattito preliminare da parte dell'assemblea comunale e alla modificabilità di affari soggetti a votazione alle urne sono posti determinati limiti di natura contenutistica, analogamente a quanto vale in caso di assemblea comunale deliberativa. L'obbligo e la competenza di discutere un affare e di modificarne il contenuto non deve comportare un cambiamento fondamentale del suo significato e orientamento essenziali, né delle sue implicazioni finanziarie. L'affare deve **mantenere la propria identità**.⁶

¹⁹ Poiché la decisione definitiva è riservata alla votazione alle urne, il diritto di proposta dell'assemblea comunale preparatoria è limitato.⁷ Si deve osservare quanto segue:

- **Proposta di non entrata in materia**

Se un affare deve essere deciso in votazione alle urne, l'assemblea comunale è soggetta **all'obbligo legale di svolgere un dibattito preliminare e di formulare una raccomandazione di voto** a destinazione della votazione alle urne. Pertanto, nell'assemblea comunale preparatoria non sono ammissibili proposte che mirano a bloccare l'affare in questa fase. Ciò renderebbe impossibile una decisione alle urne da parte degli aventi diritto di voto.

Una proposta di non entrata in materia non è possibile. L'accettazione di una proposta di non entrata in materia comporterebbe il rigetto e la chiusura dell'affare, che quindi verrebbe sottratto alla competenza della votazione alle urne.⁸ Una proposta di non entrata in materia che venisse comunque accolta in sede di dibattito preliminare andrebbe considerata come una raccomandazione di voto negativa a destinazione della votazione alle urne.

Le persone che respingono un oggetto hanno la possibilità di sostenere la proposta negativa al momento della votazione in merito alla raccomandazione di voto.

- **Proposta di rinvio**

Può darsi che nel corso del dibattito preliminare risulti che non è ancora possibile decidere in merito a un affare, poiché sono emerse questioni sostanziali che devono essere chiarite.

È ammissibile che l'assemblea comunale rinvi l'affare sottoposto a dibattito preliminare al municipio per nuovo esame e nuova proposta (ad es. per procedere a ulteriori

⁶ Vedi al riguardo capitolo 5.11.2.

⁷ In merito ai tipi di proposta vedi cap. 5.10 e segg.

⁸ Vedi anche cap. 5.9.1.

accertamenti o per esaminare un'altra soluzione, ecc.). Non avrebbe senso sottoporre a votazione alle urne un oggetto non ancora pronto per la decisione.

Tuttavia le proposte di rinvio sono abusive e inammissibili se si tratta di proposte dissimulate di non entrata in materia o di rifiuto. La presenza di una tale proposta inammissibile deve essere valutata sulla base delle intenzioni dichiarate o individuabili dei richiedenti nonché delle circostanze specifiche del caso specifico.

- **Proposte di modifica**

Le proposte di modifica sono ammesse a condizione che non modificano l'affare in modo tale che si debba discutere di un affare diverso da quello originariamente presentato dal municipio (identità dell'affare).

Le proposte di modifica che comportano un **trasferimento di competenze** per la decisione sono in linea di principio ammesse. Se ad esempio l'assemblea comunale preparatoria riduce un credito d'opera, può accadere che, per via delle competenze in materia di spesa, la decisione definitiva non spetti più alla votazione alle urne, bensì all'assemblea comunale. Tali proposte sono ammissibili, a condizione che non siano presentate in modo abusivo. Tuttavia, non si può decidere immediatamente in merito all'affare divenuto di competenza dell'assemblea comunale, poiché era stato annunciato unicamente un dibattito preliminare. Per decidere il credito è necessario convocare una nuova assemblea.

Nel caso inverso un affare è di competenza dell'assemblea comunale. A seguito di proposte di modifica l'affare può essere modificato in modo tale da ricadere nella competenza della votazione alle urne. In questo caso, l'assemblea comunale originariamente prevista come deliberativa può valere quale assemblea preparatoria. Gli aventi diritto di voto erano consapevoli del fatto che l'affare all'ordine del giorno poteva essere deciso in linea di principio dall'assemblea. La convocazione di una nuova assemblea comunale per un nuovo dibattito preliminare costituirebbe un formalismo eccessivo.

3.3.1 Raccomandazione di voto

- 20 Dopo la deliberazione dell'affare, l'assemblea comunale preparatoria deve emanare una raccomandazione di voto di **accettazione** o **rifiuto** dell'oggetto a destinazione della votazione alle urne.
- 21 La raccomandazione di voto si riferisce sempre all'affare deliberato dall'assemblea comunale, vale a dire eventualmente modificato.

3.3.2 Votazione sulle varianti (oggetto modificato dall'assemblea comunale e oggetto originale presentato dal municipio)

- 22 Non appena il municipio trasmette l'affare all'assemblea comunale per il dibattito preliminare, cede in linea di principio il **controllo** in merito. Se l'assemblea comunale apporta modifiche all'affare, in assenza di basi legali corrispondenti non è di competenza del municipio sottoporre alla votazione alle urne oltre all'oggetto (modificato) dell'assemblea comunale anche il suo oggetto originario.
- 23 Con una **base legale esplicita** nel diritto comunale è possibile che al municipio spetti il diritto di sottoporre quale variante il suo oggetto originario alla votazione alle urne, nel caso in cui il "suo" oggetto venga modificato dall'assemblea comunale preparatoria.
- 24 Con le corrispondenti basi per lo svolgimento di votazioni sulle varianti, anche l'assemblea comunale preparatoria sarebbe libera di sottoporre alla votazione alle urne, oltre al *suo* oggetto, anche l'oggetto invariato del municipio quale variante.
- 25 La raccomandazione di voto a destinazione della votazione alle urne deve necessariamente essere formulata dall'assemblea comunale preparatoria. La raccomandazione di voto si riferisce sempre all'oggetto da essa discusso ed eventualmente modificato (rifiutando l'oggetto proposto dal municipio). Il municipio non ha il diritto di presentare a sua volta una raccomandazione di voto, nemmeno se presenta il suo oggetto invariato alla votazione alle urne quale variante.

4. Prima dell'assemblea comunale

4.1 Obbligo di dibattito preliminare

Tutti gli affari sottoposti all'assemblea comunale devono essere sottoposti a **dibattito preliminare** in municipio. Il municipio deve presentare **proposta** all'assemblea.⁹ In questo senso l'assemblea comunale può essere definita quale organo con capacità di agire limitata. Essa è abile per quanto riguarda la formazione della volontà e la presa di decisioni, ma dipende necessariamente dalla partecipazione del municipio quale organo ausiliario, che svolge i **lavori preparatori necessari**. Dal fatto che il municipio debba occuparsi a fondo di un affare che deve in seguito essere trattato dall'assemblea risulta evidente l'altro scopo dell'obbligo di svolgere un dibattito preliminare: l'assemblea comunale deve poter prendere le proprie decisioni sulla base di un'**informazione oggettiva ed equilibrata** da parte del municipio, vale a dire che devono essere evitate decisioni di opportunità prive di una sufficiente preparazione. L'obiettivo è quello di generare decisioni il più possibile "giuste".

4.2 In generale

Una **buona preparazione** di ogni assemblea comunale è di fondamentale importanza. A seconda degli affari da trattare, essa richiederà più o meno tempo. Se sono previsti affari controversi, vale la pena discutere e preparare in anticipo gli scenari di voto immaginabili.

Le date delle assemblee comunali sono stabilite dal municipio. Di preferenza queste vengono **stabilite e comunicate tempestivamente**. In questo modo gli aventi diritto di voto possono pianificare la partecipazione. Nei comuni nei quali esiste solo l'assemblea comunale (senza successiva votazione alle urne) devono tenersi almeno due assemblee comunali all'anno: la prima si tiene di norma nel primo semestre dell'anno per l'approvazione dei conti annuali e la seconda nel quarto trimestre per la definizione del preventivo e del tasso fiscale. Altre assemblee comunali devono essere convocate ogniqualvolta gli affari lo richiedano.

⁹ Art. 38 LCom.

4.3 Convocazione / ordine del giorno

- 29 L'assemblea comunale viene convocata dal municipio, che lo fa pubblicando l'ordine del giorno.
- 30 L'inserimento all'ordine del giorno è il **presupposto obbligatorio** affinché in occasione dell'assemblea comunale si possa decidere in merito a un affare. L'ordine del giorno deve essere reso noto **almeno dieci giorni prima dell'assemblea**.¹⁰ Il termine decorre dal momento in cui gli aventi diritto di voto hanno accesso alle informazioni.
- 31 L'obbligo di allestire un ordine del giorno ha lo scopo di consentire agli aventi diritto di voto di farsi in anticipo un'idea degli affari e della loro portata e di decidere se partecipare o meno all'assemblea. Si intende inoltre evitare decisioni di opportunità prese senza una sufficiente preparazione.
- 32 Non sono soggette all'obbligo di iscrizione all'ordine del giorno le proposte d'ordine o le proposte concrete presentate durante l'assemblea comunale stessa. L'unica condizione necessaria è che queste proposte abbiano una relazione materiale sufficientemente stretta con l'affare all'ordine del giorno, di modo che non si proceda di fatto a una votazione su un nuovo oggetto non inserito all'ordine del giorno.

Esempio:

L'ordine del giorno prevede una **revisione parziale** dello statuto comunale concernente la composizione e i compiti del **consiglio scolastico** (ad es. art. da 50 a 55). In occasione dell'assemblea comunale una persona presenta la proposta di modificare anche la composizione della **commissione edilizia** disciplinata dall'art. 70. Una tale proposta non sarebbe ammissibile. L'assemblea comunale può decidere unicamente in merito alle disposizioni inserite all'ordine del giorno concernenti il **consiglio scolastico**. Sono incluse le disposizioni direttamente connesse. Basandosi sull'ordine del giorno, le persone che hanno deciso di non partecipare all'assemblea comunale non devono aspettarsi ulteriori adeguamenti dello statuto comunale. Solo in caso di revisione totale di un atto normativo possono essere discusse tutte le disposizioni.

¹⁰ Art. 21 cpv. 2 LCom. In molti casi i comuni prevedono proprie disposizioni in materia.

La LCom non prevede requisiti formali per l'ordine del giorno. Affinché gli aventi diritto di voto possano farsi un quadro sufficiente degli affari da trattare occorre osservare quanto segue:

- Gli oggetti all'ordine del giorno devono essere formulati **singolarmente e in modo inequivocabile**. Gli "oggetti collettivi" all'ordine del giorno come "informazioni dai dicasteri" o "varia" non sono sufficienti affinché possa essere presa una decisione valida.
- È sufficiente una designazione dell'oggetto. Non è necessario spiegare il contenuto materiale dell'oggetto. Non devono essere elencate nemmeno le proposte del municipio.
- In caso di oggetti concernenti crediti occorre indicare anche l'**ammontare del credito** affinché possa essere definita chiaramente la portata (economica) dell'affare.

Esempio:

Il municipio prevede una nuova costruzione in una nuova sede per sostituire gli spazi della scuola e della scuola dell'infanzia, che necessitano di ristrutturazione. Il progetto comprende anche un piazzale di gioco e per la pausa sotto forma di campo da calcio duro. I costi complessivi lordi ammontano a 7 milioni di franchi. L'oggetto all'ordine del giorno potrebbe avere il tenore seguente:

"Nuova costruzione di un impianto scolastico e di scuola dell'infanzia; approvazione del credito di 7 milioni di franchi"

Sulla base di questo oggetto all'ordine del giorno e da questi dati gli aventi diritto di voto possono riconoscere (in sostanza) quale sarà l'affare trattato in occasione dell'assemblea comunale.

Oltre agli oggetti all'ordine del giorno, l'invito all'assemblea comunale deve indicare il luogo, la data e l'ora dell'assemblea.

4.3.1 Pubblicazione

Il diritto cantonale non prescrive ai comuni un organo di pubblicazione specifico per le loro pubblicazioni ufficiali comunali (ad es. la comunicazione dell'ordine del giorno per

l'assemblea comunale, le decisioni delle assemblee, ecc.). I comuni possono scegliere un mezzo di pubblicazione per loro idoneo (usuale del luogo) e definirlo nel diritto comunale. Se il comune non dispone di una regolamentazione al riguardo, esso deve basarsi sulla sua **prassi di pubblicazione** pluriennale. Data l'importanza che spetta alla pubblicazione ufficiale, almeno in caso di modifica dell'organo di pubblicazione occorre pretendere che tale modifica venga disciplinata da una disposizione nello statuto o in una legge del comune.

- 36 Il canale di comunicazione deve essere idoneo a raggiungere in modo ottimale i destinatari. Si raccomanda la pubblicazione (ad es. l'ordine del giorno) sul foglio ufficiale locale e parallelamente sul sito web del comune. La pubblicazione (fisica) al cosiddetto "albo comunale" sta perdendo visibilmente importanza. Tale annuncio da solo sarebbe insufficiente e non soddisfa i requisiti per una pubblicazione. In parte gli inviti all'assemblea comunale vengono recapitati agli aventi diritto di voto per posta o per servizio di distribuzione. Nuove possibilità di comunicazione, come le "piazze digitali dei villaggi", dove gli abitanti vengono informati sulle assemblee comunali e su altri temi, sono a loro volta validi mezzi di pubblicazione (aggiuntivi). Il requisito minimo per la pubblicazione è che sia accessibile a tutti gli aventi diritto di voto.
- 37 Poiché le assemblee comunali sono pubbliche, l'invito e l'ordine del giorno dovrebbero essere accessibili anche agli interessati che non hanno diritto di voto. Una **pubblicazione sul foglio ufficiale** e sul **sito web del comune** lo garantisce.
- 38 In singoli settori, direttive specifiche in materia di pubblicazione risultano dal diritto cantonale. Ad esempio, con riguardo alle modalità per rendere nota l'**esposizione di partecipazione** l'ordinanza cantonale sulla pianificazione territoriale (OPTC; CSC 801.110) prescrive, oltre alla pubblicazione nell'organo di pubblicazione ufficiale del comune anche la pubblicazione nel Foglio ufficiale cantonale.¹¹ Oppure, in conformità al Concordato intercantonale sugli appalti pubblici (CIAP; CSC 803.710), **nella procedura di pubblico concorso e in quella selettiva** il committente deve pubblicare il preavviso, il bando e l'aggiudicazione su una piattaforma per le commesse pubbliche gestita congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni.¹²

¹¹ Art. 13 OPTC.

¹² Art. 48 CIAP.

4.4 Esposizione degli atti per l'assemblea comunale

Sulla base del principio dell'immediatezza dell'assemblea comunale, **in passato** non si riteneva necessario mettere a disposizione degli aventi diritto di voto altra documentazione oltre all'ordine del giorno. L'assemblea comunale veniva considerata il forum nel quale si formano le opinioni e si mettono a disposizione le basi decisionali. 39

Oggi è indiscusso che le basi decisionali rilevanti debbano essere messe a disposizione degli aventi diritto di voto per consultazione prima di un'assemblea comunale.¹³ Gli aventi diritto di voto devono potersi informare in anticipo in merito ai **punti essenziali** di un affare. L'esposizione pubblica (o l'invio) di materiale informativo prima delle decisioni dell'assemblea è nell'interesse di una buona preparazione da parte degli aventi diritto di voto e di decisioni adeguatamente qualificate. 40

L'obbligo di esposizione degli atti vale solo nella misura in cui serve allo scopo di informare in merito ai **punti essenziali** di un affare. In caso di affari semplici e poco complessi, per via del principio dell'immediatezza dell'assemblea comunale non è necessario mettere a disposizione degli aventi diritto di voto ulteriori documenti oltre all'ordine del giorno. Naturalmente, ciò non è nemmeno escluso e va accolto con favore nell'interesse di una buona preparazione. 41

Quali documenti debbano essere previamente presentati agli aventi diritto di voto viene deciso dal municipio. 42

Interessi pubblici o privati preponderanti o la protezione dei dati possono essere in contrasto con la divulgazione di determinate informazioni. Tali interessi preponderanti devono essere ammessi solo con estrema cautela. Essi potrebbero compromettere il corretto processo decisionale da parte dell'assemblea comunale. In un caso del genere il municipio deve procedere a una ponderazione degli interessi tra il bisogno di informazione degli aventi diritto di voto e l'interesse alla segretezza del comune o di terzi. 43

¹³ Derivato dal diritto alla libera formazione della volontà e all'espressione fedele del voto (art. 34 cpv. 2 Cost.).

- 44 Il comune può adempiere l'obbligo di esposizione degli atti **pubblicando sul proprio sito web** il materiale informativo (ad es. messaggio, conto annuale, piani delle zone, leggi, documentazione relativa a un progetto di costruzione, ecc.) oppure **esponendolo in cancelleria comunale**. Fatte salve disposizioni contrarie del diritto comunale, esso non è tenuto a inviare la documentazione agli aventi diritto di voto. Nell'invito all'assemblea comunale deve figurare un riferimento all'esposizione degli atti.
- 45 La documentazione deve essere resa accessibile per consultazione con la comunicazione dell'ordine del giorno.

4.5 Messaggio

- 46 Il messaggio riveste grande importanza per la formazione dell'opinione riguardo a **votazioni alle urne**. Esso è *lo* strumento d'informazione delle autorità, che illustra l'oggetto e contiene la raccomandazione di voto dell'assemblea comunale preparatoria (o del parlamento comunale).
- 47 In caso di **assemblea comunale** le informazioni delle autorità in merito agli oggetti vengono trasmesse essenzialmente durante l'assemblea stessa. Ciononostante, in caso di **affari di grande portata**, già prima dell'assemblea devono essere preparate informazioni in merito nel quadro di un messaggio che il municipio dovrà tempestivamente inviare agli aventi diritto di voto o pubblicare in modo adeguato.¹⁴ Tale esigenza si trova in relazione con quanto previsto dal diritto federale per quanto riguarda la libera formazione della volontà e all'espressione fedele del voto. Gli aventi diritto di voto devono essere informati in anticipo in merito ai **punti essenziali** di un tale affare (di grande portata).

¹⁴ Art. 38 cpv. 2 LCom.

Per il comune possono essere affari di grande portata:

48

- Decisioni di spesa di notevole entità per il comune
- Modifiche sostanziali dell'organizzazione comunale (ad es. modifica del modello di condotta comunale tramite revisione dello statuto)
- Aggregazione di comuni¹⁵

Il messaggio spiega l'affare (almeno i suoi punti principali) ed è corredato di una raccomandazione di voto del municipio.¹⁶

49

Un messaggio deve essere redatto in modo **debitamente conciso e comprensibile a tutti e deve informare in modo oggettivo in merito alle basi rilevanti per la decisione**. Sulla base della giurisprudenza del Tribunale federale¹⁷, sono posti requisiti elevati in particolare per quanto riguarda l'imperativo dell'oggettività. Il municipio **è tenuto a essere oggettivo** nel messaggio. Questo non significa che debba essere assolutamente neutrale. Esso non è condannato a non poter avere una propria opinione e può esprimere il proprio punto di vista, in particolare quando si tratta di questioni di discrezionalità o di valutazione. La sua opinione sull'affare si manifesta come proposta (di accettazione o di rifiuto) all'assemblea comunale. L'obbligo di un'informazione oggettiva è violato se le informazioni in merito allo scopo e alla portata di un affare sono sbagliate, se vengono nascosti elementi importanti per la decisione degli aventi diritto di voto oppure se vengono taciute circostanze importanti per la formazione dell'opinione.¹⁸ Sono altresì vietate la mera pubblicità, la propaganda e le spiegazioni fuorvianti o infondate.

50

Il messaggio deve fornire un quadro dei **punti essenziali** di un oggetto con i suoi vantaggi e svantaggi e premettere una valutazione agli aventi diritto di voto. Poiché è possibile un'informazione e una discussione in merito all'affare durante l'assemblea comunale, un messaggio può essere mantenuto breve. Gli aventi diritto di voto sono liberi di sollevare punti aperti o ancora poco chiari durante l'assemblea comunale. Non è necessario trattare tutti gli aspetti di un oggetto già nel messaggio.

51

¹⁵ Art. 65 cpv. 1 LCom.

¹⁶ Salvo disposizioni contrarie del diritto comunale, la raccomandazione di voto è parte obbligatoria del messaggio (applicazione per analogia dell'art. 22 LDPC).

¹⁷ Cfr. DTF 139 I 2, consid. 6.2.

¹⁸ Cfr. sentenza del Tribunale amministrativo del 24 agosto 2021, V 20 13, consid. 2.1.

- 52 Se all'ordine del giorno è prevista la trattazione di un'**iniziativa** e se viene redatto un messaggio in merito, devono essere tenute in considerazione le principali opinioni dei promotori.¹⁹
- 53 Se gli oggetti da trattare e la loro portata risultano già sufficientemente chiari dall'ordine del giorno e dai documenti eventualmente esposti, non è necessario redigere un messaggio. Solo in caso di affari importanti l'informazione degli aventi diritto di voto deve essere migliorata mediante un messaggio. Spetta al municipio valutare in quali casi si sia in presenza di un affare di questo tipo.
- 54 Per quanto riguarda il momento e le modalità di pubblicazione del messaggio, si rimanda alle spiegazioni precedenti relative all'esposizione degli atti (il messaggio può esserne considerato parte).

Esempi:

- In caso di opposizione al verbale dell'assemblea comunale, di norma non si tratterà di un affare di grande portata per il comune, ragione per cui in questo caso dal punto di vista giuridico non è necessario l'inserimento in un messaggio. Sarebbe quindi sufficiente iscrivere all'ordine del giorno soltanto l'oggetto "approvazione del verbale dell'assemblea comunale del [data] / evasione delle opposizioni". L'affare con la proposta del municipio viene poi trattato durante l'assemblea comunale stessa. Il municipio è invece libero di inserire in un messaggio anche l'opposizione al verbale, con ad esempio la richiesta di correzione, la motivazione e la proposta del municipio.

- In occasione dell'assemblea si intende decidere in merito a un nuovo modello di condotta comunale e alla riorganizzazione dell'amministrazione comunale. In questo contesto sono previsti l'emanazione e la revisione di vari atti normativi comunali. L'affare comporta cambiamenti per gli abitanti nei contatti con le autorità comunali e l'amministrazione. Di conseguenza è di grande portata per il comune. Gli aventi diritto di voto devono essere informati in un messaggio in merito ai punti, alle modifiche e alle correlazioni più importanti.

¹⁹ Cfr. art. 22 LDPC, che si applica per analogia in assenza di una regolamentazione comunale.

5. Durante l'assemblea comunale

5.1 Direzione dell'assemblea comunale

La direzione dell'assemblea comunale spetta di norma al sindaco. In caso di impedimento, l'assemblea è diretta dal vicesindaco o da un altro municipale. Chi dirige l'assemblea è di solito assistito dal segretario comunale. 55

Chi dirige l'assemblea provvede a uno svolgimento ordinato dell'assemblea comunale. Esso esercita la "**polizia dell'assemblea**", vale a dire assicura la calma e l'ordine. Esso concede la parola e, se del caso, la revoca. Dirige l'assemblea in modo imparziale e garantisce che la reale volontà degli aventi diritto di voto possa essere espressa. 56

5.1.1 Calma e ordine

Le persone che disturbano il dibattito, ad esempio intervenendo senza chiedere la parola, interrompendo, parlando non dell'affare trattato o troppo a lungo devono essere invitate a rispettare le norme generali dell'educazione, che rispettino l'importanza di politica statale dell'assemblea comunale. Anche in assenza di una base legale specifica, chi dirige l'assemblea può **togliere la parola** a tali persone, interrompere gli oratori che divagano ed esortare gli oratori a parlare dell'affare concreto o a porre fine a comportamenti inappropriati. 57

Se lo svolgimento ordinato di un'assemblea comunale non è più garantito, l'assemblea può essere temporaneamente sospesa per riportare la calma. Se ciò non è sufficiente a ristabilire la calma e l'ordine e a garantire il regolare svolgimento dell'assemblea, quest'ultima deve essere **interrotta**. 58

Piccole interruzioni o brevi conversazioni tra i partecipanti all'assemblea di solito non possono essere qualificate come disturbo e, data la loro spontaneità, sono difficili da evitare. Il limite di ciò che sia da qualificare come disturbo risulta dalla situazione specifica. Gli applausi a seguito di singoli interventi o per il risultato di una votazione non dovrebbero essere tollerati. Questo può portare a un surriscaldamento degli animi e a una polarizzazione che può compromettere la formazione libera e oggettiva delle opinioni. 59

- 60 Le misure adottate da chi dirige l'assemblea devono essere sempre **proporzionate, necessarie e giuridicamente eque**. Si deve sempre ricorrere alla misura più blanda per ristabilire la calma e l'ordine.
- 61 Se i disturbi sono causati da singoli individui o da piccoli gruppi, un mezzo efficace per ristabilire la calma e l'ordine può essere **l'allontanamento** dall'assemblea, previo ammonimento. Si potrebbe pensare anche a **infliggere delle multe**. Tali misure incisive richiedono tuttavia necessariamente una base giuridica comunale.

5.2 Luogo dell'assemblea

- 62 Il luogo dell'assemblea viene solitamente stabilito dal municipio e comunicato con l'invito all'assemblea comunale.
- 63 Deve essere garantito che **tutti gli aventi diritto di voto che desiderano partecipare** all'assemblea comunale lo possano fare. Se, a seguito di un numero insolitamente elevato di partecipanti, il luogo dell'assemblea (ad esempio la sala comunale) risulta troppo piccolo e il municipio non è in grado di ripiegare all'ultimo momento su un altro luogo (ad esempio la palestra), l'assemblea comunale deve essere rinviata e deve essere cercata una sede adeguata. In casi eccezionali si considera tollerabile il fatto che alcune persone partecipino all'assemblea in piedi, se ciò è dovuto all'elevata affluenza. Ciò non impedisce di esercitare i propri diritti politici. Se nel proprio comune non si trova una sede adeguata per un affare che genera una forte mobilitazione, sarebbe anche ipotizzabile ripiegare su spazi di un comune limitrofo, di tenere l'assemblea comunale all'aperto (a condizione che sia garantito il controllo degli aventi diritto di voto) o lo svolgimento in locali diversi tramite trasmissione video. Deve essere garantita la partecipazione attiva degli aventi diritto di voto.
- 64 Non è ammessa un'assemblea comunale alla quale aventi diritto di voto che desiderano partecipare ne siano esclusi per motivi di spazio. Una tale assemblea **non è in grado di deliberare**.

Poiché le assemblee comunali sono pubbliche, in linea di principio deve essere garantita anche la partecipazione di persone che non hanno diritto di voto. Se per via delle condizioni di spazio un'assemblea comunale può essere tenuta solo se vengono escluse le persone senza diritto di voto, vi si può intravedere un interesse pubblico preponderante allo svolgimento dell'assemblea e l'esclusione può essere considerata legittima.²⁰

5.3 Carattere pubblico dell'assemblea comunale

Le assemblee comunali sono eventi pubblici.²¹ In linea di principio, possono assistere a un'assemblea comunale **tutte le persone** (ad es. giornalisti, proprietari di case di vacanza, minorenni, stranieri [sempre che il comune non abbia comunque introdotto il diritto di voto per gli stranieri], ecc.). Non è necessario dimostrare un interesse.

Il diritto di voto e di elezione spetta esclusivamente agli aventi diritto di voto del comune. Le persone non aventi diritto di voto possono presenziare in qualità di **spettatori**. Anche in caso di particolare interesse (ad es. proprietari di abitazioni secondarie), queste persone **non dispongono di alcun diritto** di partecipare attivamente all'assemblea comunale. Non hanno quindi diritto di esprimersi. Nella prassi si pone ripetutamente la questione se, in via eccezionale, debba essere data la parola anche a coloro che non hanno diritto di voto. A nostro avviso ciò non è escluso. In assenza di una regolamentazione nel diritto comunale, la decisione in merito deve essere presa dall'assemblea comunale. Non disponendo del diritto di presentare proposte, le persone che non hanno diritto di voto non possono imporre una votazione in merito.

Nella concessione del diritto di esprimersi a persone che non hanno diritto di voto è necessaria **moderazione**. La formazione e l'espressione della volontà dell'organo competente (degli aventi diritto di voto) potrebbero essere influenzate da persone prive di diritti di partecipazione.

Le persone senza diritto di voto dovrebbero essere collocate **separatamente** dalle persone aventi diritto di voto. In questo modo è possibile controllare meglio che le persone senza diritto di voto non partecipino alle votazioni, consapevolmente o inconsapevolmente.

²⁰ Cfr. art. 22 cpv. 3 LCom.

²¹ Art. 22 cpv. 1 LCom.

- 70 Le persone che non hanno diritto di voto possono essere **escluse** per la totalità o per una parte degli affari, qualora lo richiedano interessi pubblici o privati preponderanti.²² L'esclusione deve essere motivabile e la decisione se i presupposti per l'esclusione sono soddisfatti spetta al **municipio**.²³ È necessaria un'attenta ponderazione degli interessi. In caso di dubbio riguardo al fatto se i presupposti per un'esclusione siano soddisfatti, si decide a favore della partecipazione. Il municipio può disporre l'esclusione già al momento della convocazione dell'assemblea comunale o in occasione della stessa, al momento della trattazione di singoli affari.
- 71 Se rappresentanti dei media o altri partecipanti all'assemblea desiderano registrare lo svolgimento dell'assemblea su supporti video e audio, occorre dapprima il **consenso dell'assemblea**.²⁴ Le registrazioni hanno il potenziale di pregiudicare la libera espressione dell'opinione da parte degli aventi diritto di voto. Anche se l'assemblea comunale ha autorizzato l'impiego di supporti video e audio, ogni persona avente diritto di voto può esigere che la sua affermazione e il suo voto non siano registrati.
- 72 I presupposti appena menzionati devono essere rispettati anche se si intende garantire il carattere pubblico dell'assemblea comunale tramite mezzi elettronici (diretta streaming o simili).
- 73 Ai fini della **stesura del verbale**, l'assemblea comunale può essere registrata su supporti audio. Per questo **non** è necessario richiedere il consenso dell'assemblea. La stesura del verbale è un compito pubblico del comune. Il municipio è libero nella scelta degli ausili tecnici per la stesura dei verbali. Non importa se il verbale viene steso sulla base di appunti presi a mano, della trascrizione simultanea con il PC o appunto tramite la trascrizione di registrazioni audio. Le registrazioni devono essere utilizzate esclusivamente per la stesura del verbale (e successivamente cancellate).

²² Art. 22 cpv. 3 LCom.

²³ Cfr. messaggio LCom riguardo all'art. 22, p. 233.

²⁴ Art. 22 cpv. 2 LCom.

5.4 Controllo degli aventi diritto di voto

Ogni comune tiene un catalogo elettorale nel quale sono registrati gli aventi diritto di voto in affari federali, cantonali, regionali e **comunali**. Il catalogo dei votanti costituisce l'**unica** base per la partecipazione alle elezioni e alle votazioni nel comune.²⁵ Le iscrizioni nel catalogo dei votanti e le radiazioni dallo stesso devono essere effettuate prima di un'elezione o votazione entro il **quinto giorno** precedente la data fissata.²⁶ In seguito vige un termine di attesa fino al momento dell'elezione o della votazione. 74

Esempio:

Venerdì alle 20:15 si tiene l'assemblea comunale. Il quinto giorno precedente è la domenica precedente. Poiché la cancelleria comunale è chiusa durante il fine settimana, le iscrizioni e le cancellazioni dal catalogo elettorale devono di fatto essere effettuate entro il venerdì precedente l'assemblea comunale. Se i presupposti sono soddisfatti, le persone che si annunciano presso il comune durante il periodo di attesa vengono iscritte nel catalogo elettorale solo dopo la scadenza del periodo di attesa.

In caso di elezioni e votazioni previste durante l'assemblea comunale è necessario garantire che ad esse partecipino solo persone aventi diritto di voto. Il diritto cantonale non contiene disposizioni in merito alle modalità di controllo del diritto di voto. I comuni sono liberi di emanare autonomamente norme in materia. 75

I comuni più grandi recapitano di solito agli aventi diritto di voto prima dell'assemblea comunale (analogamente a quanto avviene per la votazione alle urne) delle **carte di voto o delle carte di legittimazione** per verificare il diritto di voto in occasione dell'assemblea mediante controllo all'ingresso. Questo sistema va accolto con favore quale strumento di controllo semplificato. Se il diritto comunale non prevede una base giuridica esplicita per questa procedura, gli aventi diritto di voto senza carta di voto non possono tuttavia essere esclusi. Il registro elettorale è determinante ai fini della verifica del diritto di voto e legittima a partecipare a elezioni e votazioni. 76

Nei **comuni più piccoli**, dove ci si conosce e il segretario comunale conosce i nuovi arrivati, il controllo avviene spesso attraverso un appello effettuato in occasione dell'assemblea nel senso di un'**autodichiarazione**. All'inizio dell'assemblea il sindaco chiede se siano presenti anche persone che non hanno diritto di voto. Se sono presenti **ospiti**, 77

²⁵ Art. 3, 5 e 6 ODPC.

²⁶ Art. 5 cpv. 2 LDPC.

dovrebbero essere collocati separatamente, per facilitare il controllo in occasione delle elezioni e delle votazioni. Il diritto di voto di una persona deve essere verificato nel singolo caso, qualora sussistano dubbi o venga contestato da qualcuno. La verifica è effettuata sulla base del catalogo elettorale. La consegna di carte di legittimazione per verificare il diritto di voto è raccomandata anche ai comuni più piccoli.

Esempio:

Il giorno dopo l'assemblea comunale, una persona con diritto di voto si reca alla cancelleria comunale e si lamenta del fatto che un ospite senza diritto di voto ha partecipato alle votazioni dell'assemblea. I risultati della votazione sono stati chiari. Cosa significa questo per il comune?

La partecipazione di persone senza diritto di voto a votazioni comunali è inammissibile e contraria al diritto. Il comune avrebbe dovuto evitarlo. Se un atto contrario al diritto non è addirittura "nullo", come si deve ritenere nel caso in questione, esso comporta (solo) l'impugnabilità. La decisione dell'assemblea comunale alla quale ha contribuito una persona senza diritto di voto non è pertanto automaticamente nulla o revocata. Se la decisione non viene impugnata da una persona avente diritto di voto,²⁷ rimane invariata. Anche se il voto viene impugnato dinanzi al tribunale amministrativo, ciò non significa automaticamente che il voto venga annullato dal tribunale. Il tribunale annullerà una votazione solo se l'errore o l'atto contrario al diritto **è considerevole e potrebbe aver influenzato l'esito della votazione**. In questo caso sarebbe determinante la differenza di voti. Se la probabilità che la votazione avrebbe avuto esito diverso senza il vizio (partecipazione di una persona non avente diritto di voto) è talmente bassa da non poter essere presa seriamente in considerazione, per prassi una votazione non viene annullata.

5.4.1 Membri delle autorità quali aventi diritto di voto

⁷⁸ I membri delle autorità rientrano tra gli aventi diritto di voto dell'assemblea comunale. In caso di elezione o di votazione, queste persone partecipano non come membri eletti dell'autorità, bensì come **parte della popolazione avente diritto di voto**, vale a dire che di principio possono esercitare i loro diritti politici al pari di qualsiasi altra persona, senza alcuna prescrizione o restrizione. In caso di votazione, i membri delle autorità non

²⁷ Vedi al riguardo cap. 6.2, i vizi manifesti devono essere contestati immediatamente durante l'assemblea comunale, altrimenti il diritto di ricorso (a posteriori) decade.

sono obbligati a votare secondo la proposta e la raccomandazione della propria (o di un'altra) autorità. Se le votazioni comunali sono aperte, risulta chiaro chi non ha sostenuto la decisione presa dal collegio. In tale contesto i conflitti con il principio di collegialità non possono sempre essere del tutto evitati.²⁸

5.4.2 Nessuna ricusa alle assemblee comunali

Non è possibile prevedere un obbligo di ricusa per i partecipanti all'assemblea comunale.²⁹ Ogni persona avente diritto di voto può presenziare e partecipare alle decisioni riguardo a tutti gli affari dell'assemblea comunale, anche se è **direttamente interessata**. In altre parole, né un coinvolgimento personale quale membro di un'autorità, né uno quale privato cittadino esclude dalla partecipazione alle elezioni e alle votazioni in occasione dell'assemblea comunale. 79

5.5 Saluto e accertamento della validità della convocazione

Il sindaco apre l'assemblea e dà il benvenuto ai presenti. È opportuno che all'inizio dell'assemblea il sindaco chieda se vi siano contestazioni riguardo alla convocazione. In questo modo gli aventi diritto di voto ricevono la possibilità esplicita di presentare tali obiezioni al momento opportuno. La violazione di disposizioni sulle competenze e sulle procedure – ad esempio in occasione della convocazione dell'assemblea comunale – deve essere contestata, se ragionevolmente possibile, già **prima o al più tardi in occasione dell'assemblea comunale**. In caso contrario il diritto di ricorso decade.³⁰ La contestazione deve essere formulata prima della trattazione dell'affare materiale. 80

In assenza di contestazioni, occorre constatare esplicitamente la validità della convocazione dell'assemblea e la capacità di deliberare di quest'ultima. Ciò fornisce una certa sicurezza riguardo al fatto che le decisioni adottate non saranno successivamente annullate da un tribunale a causa di vizi procedurali nella convocazione. 81

Se giungono contestazioni riguardo alla convocazione, ad esempio per mancato rispetto del termine di dieci giorni per l'inserimento all'ordine del giorno, queste devono essere esaminate dal municipio. Qualora venisse confermato che la convocazione non è stata 82

²⁸ Vedi al riguardo anche le spiegazioni nel cap. 5.8.1.

²⁹ Art. 22 cpv. 4 LCom.

³⁰ Vedi cap. 6.2.

effettuata in modo regolare, l'assemblea non è in grado di deliberare. Di conseguenza, essa viene interrotta e convocata di nuovo (in modo corretto). In caso contrario, vi è il rischio che le deliberazioni assembleari siano annullate da un tribunale per vizi procedurali. Se il municipio non condivide le contestazioni in relazione alla convocazione, fornisce una motivazione e procede con l'assemblea.

- 83 Se dall'assemblea viene contestata la violazione di norme procedurali, ciò deve essere riportato nel verbale dell'assemblea.³¹

5.6 Nomina degli scrutatori

- 84 Per le votazioni e le elezioni i comuni impiegano il numero necessario di scrutatori o un ufficio elettorale secondo le proprie prescrizioni. Se un comune non ha emanato regolamenti in materia, si applicano per analogia le disposizioni della LDPC.³² Su questa base, il municipio può designare un ufficio elettorale o degli scrutatori (almeno 2 persone) o assumere l'incarico in prima persona.

5.7 Approvazione / modifica dell'ordine del giorno

- 85 L'importanza dell'ordine del giorno risiede nel fatto che durante l'assemblea comunale possono essere trattati solo affari inseriti in via "ordinaria" all'ordine del giorno.³³ Il municipio stabilisce l'ordine del giorno.³⁴
- 86 Dopo l'apertura dell'assemblea, viene presentata la **successione degli affari**. Di norma, all'inizio dell'assemblea comunale chi dirige l'assemblea chiede se vi siano obiezioni riguardo all'ordine del giorno. Gli aventi diritto di voto hanno ora la possibilità di chiedere modifiche all'ordine del giorno mediante proposte d'ordine. Va osservato che l'assemblea comunale può solo apportare **modifiche alla successione** degli oggetti all'ordine del giorno. Ad esempio, è possibile anticipare un affare ritenuto importante. Non sono invece ammesse integrazioni spontanee dell'ordine del giorno. Il termine di dieci giorni

³¹ Art. 11 cpv. 1 LCom.

³² Art. 9 e segg. LDPC.

³³ Vedi cap. 4.3.

³⁴ Può anche esistere un obbligo di inserimento all'ordine del giorno, ad es. a seguito di termini da rispettare in relazione a iniziative e mozioni.

per l'inserimento all'ordine del giorno³⁵ deve essere rispettato obbligatoriamente. Anche il tentativo di bloccare un affare mediante la proposta di **cancellare** il relativo oggetto all'ordine del giorno **non è ammesso**. Tale proposta rappresenta di fatto una proposta di non entrata in materia.³⁶ Tale proposta dovrebbe essere presentata quando si tratta il corrispondente oggetto all'ordine del giorno, poiché altrimenti si entrerebbe nel dibattito relativo a un singolo affare già in caso di eventuale discussione relativa alla successione degli affari, e quindi prematuramente.

Se non giungono proposte relative all'ordine del giorno, si deve ritenere che vi sia un assenso tacito. 87

Il municipio è responsabile per l'ordine del giorno. Egli deve presentare all'assemblea solo affari pronti per la decisione. Se un affare è inserito all'ordine del giorno, gli aventi diritto di voto possono presumere che l'affare venga trattato durante l'assemblea comunale. Ciononostante, in **casi eccezionali**, il municipio può cancellare un affare dall'ordine del giorno senza che l'assemblea debba approvare tale decisione. Per questo devono sussistere **motivi oggettivamente validi**: se, pochi giorni prima dell'assemblea comunale, il municipio si accorge che le basi di un affare (ad es. calcoli dei costi, piani di progetto, ecc.) sono sbagliate o lacunose oppure sono emersi nuovi fatti che costituiscono una situazione di partenza completamente nuova e rendono necessario un nuovo dibattito preliminare da parte del municipio, ciò può costituire un motivo per un ritiro ammissibile da parte del municipio. Una cancellazione per motivi tattici, perché si intende ancora esaminare delle **opzioni** oppure un ritiro senza motivazione non sono invece leciti. 88

La possibilità per il municipio di ritirare in casi eccezionali un affare di propria iniziativa si basa sul fatto che, quale parte del processo di formazione dell'opinione a livello statale, esso è tenuto a dibattere in via preliminare tutti gli affari a destinazione dell'assemblea comunale, a informare quest'ultima in merito a tutti i punti di vista essenziali di un affare e a presentare una proposta. Da un lato, esso non può esimersi da tale obbligo e d'altro lato l'assemblea non può sottrargli tale responsabilità qualora esso dovesse giungere alla conclusione che i presupposti per la trattazione dell'affare non sono (più) soddisfatti. 89

90

³⁵ Art. 21 cpv. 2 LCom.

³⁶ Cfr. le spiegazioni in merito nel cap. 5.9.1.

La decisione di ritirare un oggetto all'ordine del giorno può essere presa e resa nota già prima dell'assemblea comunale o al più tardi all'inizio dell'assemblea al momento della presentazione dell'ordine del giorno. Una volta iniziata la trattazione di un oggetto all'ordine del giorno, la decisione in merito al destino dell'affare spetta all'assemblea comunale.

Modifiche ammissibili dell'ordine del giorno:

- Modifica della successione degli oggetti all'ordine del giorno
- Ritiro di un oggetto all'ordine del giorno da parte del municipio (fino all'inizio dell'assemblea [ordine del giorno])

Modifiche inammissibili dell'ordine del giorno:

- Aggiunta di oggetti all'ordine del giorno supplementari in occasione dell'assemblea

5.8 Presentazione dell'affare e proposta del municipio

In occasione dell'assemblea comunale il municipio presenta gli affari e li spiega. Analogamente ai requisiti posti a un messaggio, la presentazione degli affari deve essere **oggettiva, completa e veritiera**. In questa fase è prioritaria l'informazione degli aventi diritto di voto. A tale scopo si possono utilizzare anche strumenti ausiliari come presentazioni video, lavagne a fogli mobili, ecc. 91

Se l'affare è una mozione o un'iniziativa, l'autore deve avere la possibilità di presentare le proprie spiegazioni dopo la presentazione da parte del municipio. 92

L'affare viene presentato da chi dirige l'assemblea oppure dal capodicastero competente. Il municipio può anche coinvolgere degli **esperti** per spiegare un affare. Le spiegazioni di questi ultimi sostituiscono almeno in parte quelle del municipio. Gli esperti sono tenuti a fornire le loro spiegazioni in modo concreto e oggettivo e devono limitarsi ai temi loro delegati. In questo senso sono parte dell'informazione conforme alla legge, motivo per cui il loro coinvolgimento può essere deciso dal municipio. Gli esperti in materia non devono formulare prese di posizione politiche. 93

Dopo la presentazione dell'affare, viene sottoposta la proposta del municipio e successivamente viene aperta la discussione per tutti gli aventi diritto di voto. 94

Se dei partecipanti all'assemblea con diritto di voto si presentano all'assemblea insieme a degli "esperti" senza diritto di voto (in qualità di spettatori) per sostenere la loro posizione, questi "esperti" possono esprimersi, semmai, solo con il consenso dell'assemblea comunale.³⁷ 95

³⁷ Cfr. in merito capitolo 5.3.

5.8.1 Il municipio quale autorità collegiale

- 96 Il **principio di collegialità** rappresenta un principio organizzativo non scritto dei comuni grigionesi.³⁸ Il municipio e le altre autorità comunali sono organi collegiali. Punti di vista differenti e divergenze di opinione possono e devono essere discussi e risolti in seno al collegio. In questo caso non è nemmeno richiesta moderazione. I temi vanno discussi in modo aspro e in seguito si deve votare su di essi. Una volta presa una decisione, essa deve essere sostenuta "all'unisono" e in modo "collegiale" verso l'esterno (anche) dai membri dell'autorità in minoranza. Ciò include la rinuncia a prese di posizione e a interventi divergenti, ad esempio in sede di presentazione di un affare e della relativa proposta durante l'assemblea comunale. L'opinione di minoranza o i rapporti di maggioranza in seno all'autorità non vengono resi pubblici.
- 97 Si pone ripetutamente la questione se un membro di un'autorità possa partecipare alla formazione pubblica dell'opinione **in qualità di privato cittadino** e quindi avvalersi dei propri diritti politici prima di una votazione. Secondo la giurisprudenza costante, il Tribunale federale ritiene ammissibile che i membri di autorità si impegnino a livello personale.³⁹ Ciò è considerato ammissibile fintanto che sia chiaro che essi esprimono il loro parere **privato** e non quello dell'autorità. Il Tribunale federale ha stabilito che nulla impedisce a un membro di un'autorità di prendere parte a una "campagna di votazione" e di esercitare il diritto alla libertà di espressione di cui gode in quanto cittadino, purché ciò non avvenga con mezzi riprovevoli, ad es. utilizzando fondi pubblici, fornendo indicazioni fuorvianti, informazioni confidenziali, ecc. Il membro dell'autorità deve tuttavia rendere chiaro agli aventi diritto di voto che egli esprime la sua opinione personale.⁴⁰
- 98 Nella dottrina giuridica, questa prassi pluriennale del Tribunale federale viene **criticata** soprattutto per quanto riguarda le dichiarazioni dei membri dell'esecutivo in merito a propri oggetti.⁴¹ Quest'ultima sarebbe problematica per quanto riguarda la formazione della volontà politica, in quanto nella percezione generale una presa di posizione privata è difficilmente separabile da una dichiarazione ufficiale. In effetti questa distinzione è difficilmente possibile.

³⁸ Per quanto riguarda il Governo cantonale il principio della collegialità è sancito dall'art. 38 cpv. 2 Cost. cant. Questo principio rientra tra le peculiarità del sistema di governo svizzero ed è generalmente riconosciuto, anche se per i comuni non è esplicitamente ancorato nella LCom.

³⁹ DTF 130 I 290 consid. 3.3 p. 295 segg.; TF, sentenze 1C_412/2007 del 18 luglio 2008 consid. 6.5; 1C_379/2011 del 2 dicembre 2011 consid. 4.2.

⁴⁰ DTF 119 Ia 271 consid. 3d; ZBI 83/1982, p. 206; DTF 12 Ia 335; 98 Ia 615, 624.

⁴¹ Lorenz Langer, Die Zulässigkeit individueller Stellungnahmen von Regierungsmittgliedern, ZBI 5/2021, p. 252-256, Christoph Auer, Interventionen bei Wahlen und Abstimmungen: Auswege und neue Lösungsansätze, ZBI 5/2021, p. 245 seg.

Un membro di un'autorità farebbe bene a **non partecipare attivamente** in qualità di privato alla campagna di votazione e a non opporsi all'opinione della propria autorità. Il dovere di lealtà dei membri dell'autorità e il principio di collegialità impongono la massima moderazione, se non addirittura la totale rinuncia, a prese di posizione e a interventi in contrasto con l'opinione sostenuta dal collegio.

99

In relazione alle prese di posizione individuali prima di elezioni non esiste alcuna giurisprudenza del Tribunale federale. In questo contesto la dottrina prevalente si pronuncia tuttavia a favore di una prassi più generosa e qualifica le raccomandazioni elettorali individuali dei membri di autorità come espressioni dell'opinione protette dai diritti fondamentali e quindi ammissibili. Gli elettori sarebbero perfettamente in grado di classificare le raccomandazioni di singoli membri delle autorità. A differenza di quanto avviene per le votazioni, in caso di elezioni le autorità non hanno alcun mandato di informazione.

100

5.9 Il dibattito relativo all'oggetto in generale

Dopo aver presentato e spiegato l'affare, il municipio apre il dibattito (discussione). Tutte le persone aventi diritto di voto hanno il diritto di esprimersi in merito all'oggetto e di porre domande e presentare proposte. Chi dirige l'assemblea dà la parola agli aventi diritto di voto nell'ordine in cui l'hanno richiesta. Coloro che non hanno ancora parlato dovrebbero avere la precedenza su coloro che hanno già avuto la parola. In linea di principio la discussione è libera. Di norma non si applicano limitazioni della durata di un intervento. La discussione termina solo quando nessuno chiede più la parola.

101

Nell'interesse di uno svolgimento ordinato e mirato dell'assemblea comunale sono immaginabili determinate limitazioni al diritto di espressione. Ciò include, ad esempio, la limitazione del **tempo di parola** o del **numero di interventi** per persona e per oggetto all'ordine del giorno. Se tali limitazioni non possono essere fondate sulla legislazione comunale, esse possono essere sancite con semplice decisione dell'assemblea. Le regole del gioco ovvero le limitazioni nella trattazione di un affare devono essere votate **all'inizio del dibattito**. I membri delle autorità nell'esercizio della loro funzione non sono soggetti a tali restrizioni. Una limitazione del diritto di espressione non deve avere come conseguenza che un oggetto venga trattato solo in modo superficiale o che non sia più possibile esprimersi in modo efficace su un oggetto. Pertanto, la limitazione della durata di un intervento non deve essere troppo restrittiva. Inoltre, si dovrebbe avere la possibilità

102

di esprimersi almeno due volte su un affare. Si potrebbe anche chiedere ai partecipanti di limitare volontariamente la durata degli interventi.

- 103 Gli oratori che parlano eccessivamente a lungo o che si discostano dall'argomento possono essere esortati a essere brevi. Per quanto riguarda le persone che si comportano in modo inappropriato e riguardo al tema della calma e dell'ordine, cfr. le spiegazioni nel cap. 5.1.1.
- 104 Tramite **proposta d'ordine** è possibile influire sullo svolgimento del dibattito. Tali proposte (ad es. alla fine della discussione) sono a volte indispensabili per porre fine a discussioni arenatesi e riguardo alle quali non vi sono più nuovi contenuti. La proposta d'ordine volta a concludere la discussione non è ricevibile in ogni fase del dibattito. Se un affare non è stato ancora sufficientemente discusso, vale a dire se gli aventi diritto di voto non sono ancora stati in grado di farsi un'idea sufficiente per prendere una decisione, la discussione non può essere interrotta. Una simile proposta sarebbe inoltre inammissibile se nel corso del dibattito ha potuto esprimersi in prevalenza una sola delle parti (favorevoli o contrari) e concludendo la discussione si volesse cercare di impedire all'altra parte di esprimersi. In tali casi, chi dirige l'assemblea deve intervenire per correggere o sottrarre alla votazione le proposte inammissibili.
- 105 Se degli aventi diritto di voto formulano proposte o dichiarazioni non chiare, chi dirige l'assemblea deve chiarire l'esatto contenuto mediante **domande**. Ciò è il caso in particolare quando non è chiaro se qualcuno stia semplicemente esprimendo la sua opinione o stia formulando una proposta.
- 106 All'assemblea comunale si applica il principio dell'immediatezza. Se una persona con diritto di voto vuole partecipare all'assemblea e influire sulle decisioni, **deve essere presente**. Le dichiarazioni e le proposte sono espresse di norma **oralmente**.⁴² Chi non è presente all'assemblea comunale non ha diritto alla lettura e alla discussione di una sua proposta scritta presentata in precedenza, né alla votazione di una sua proposta presentata. È inammissibile delegare un supplente che partecipi all'assemblea e voti a nome di un'altra persona.
- 107 Fino al termine del dibattito, le proposte presentate dagli aventi diritto di voto possono essere ritirate da questi ultimi. In seguito chi dirige l'assemblea constata la **"fine della**

⁴² In assenza di disposizioni contrarie, in teoria sarebbe anche ipotizzabile che una persona presente (avente diritto di voto) presenti una proposta scritta al municipio.

discussione" e si passa alla votazione. Da questo momento non sono più possibili interventi o proposte sull'affare.

5.9.1 Dibattito d'entrata in materia

Il diritto cantonale⁴³ non prevede un dibattito d'entrata in materia riguardo a un affare con successiva votazione. Un dibattito d'entrata in materia svolto con continuità è perlopiù sconosciuto ai comuni grigionesi. In prevalenza si inizia direttamente con la trattazione materiale dell'affare. L'entrata in materia è tacita.⁴⁴ 108

Un dibattito d'entrata in materia può essere provocato da una proposta d'ordine di **non entrata in materia**. Essa serve a chiarire se si debba davvero entrare più in dettaglio nel merito di un affare oppure se l'affare debba essere **respinto senza dibattito**. 109

Se viene presentata una proposta di non entrata in materia, prima di una decisione (non entrata in materia: "sì" o "no") essa deve essere trattata solo in modo sommario. A tal riguardo occorre badare a separare in modo chiaro gli interventi relativi all'entrata in materia da quelli che riguardano già l'affare concreto. Questi ultimi sono indesiderati in un dibattito d'entrata in materia. Gli aventi diritto di voto potrebbero avere difficoltà a operare tale separazione e pertanto chi dirige l'assemblea deve provvedere in tal senso. Se gli aventi diritto di voto desiderano pronunciarsi sul contenuto dell'affare occorre entrare nel merito e respingere la proposta d'ordine di non entrata in materia. 110

L'adozione di una decisione di non entrata in materia significa l'immediata chiusura dell'affare. L'oggetto è respinto. Tale decisione non fa sì che il municipio debba ritirare l'affare per rielaborarlo e sottoporlo nuovamente all'assemblea. A tale scopo vi sarebbe a disposizione la proposta di rinvio. 111

⁴³ Un'eccezione è rappresentata dal riesame. In una prima fase si ritorna su un affare in merito al quale gli aventi diritto di voto hanno già deliberato. Ciò può avvenire mediante proposta del municipio, iniziativa o mozione. A volte si presume erroneamente che il requisito della maggioranza qualificata debba essere soddisfatto già al momento della presentazione della domanda di riesame da parte degli aventi diritto di voto (mozione). In questo momento, tuttavia, la domanda richiede solo la maggioranza semplice degli aventi diritto di voto per dover essere accettata dal municipio come incarico vincolante. La decisione in merito all'affare si svolge poi in un processo in due fasi. In una prima votazione si decide sulla questione dell'entrata in materia, dopodiché, se viene raggiunta la maggioranza dei due terzi, si discute, si vota e si decide a maggioranza semplice in merito all'affare.

⁴⁴ La presentazione dell'affare e della proposta da parte del municipio può essere interpretata come proposta implicita di entrata in materia.

5.10 Tipi di proposta

- 112 In sede di dibattito di oggetti le proposte possono essere presentate in modo **spontaneo**. Non è necessario che vengano previamente inserite all'ordine del giorno o che siano annunciate al municipio. L'annuncio non è vietato e può essere utile per la trattazione durante l'assemblea.
- 113 È possibile distinguere tra due categorie di proposta:
- **Proposte di procedura (proposte d'ordine)**
Queste sono denominate "proposte di procedura", "proposte d'ordine" o anche "proposte formali". Di seguito viene utilizzata la denominazione **proposta d'ordine**.
 - **Proposte nel merito (proposte concrete)**
Esse vengono chiamate "proposte concrete", "proposte di modifica" o anche "proposte materiali". Di seguito viene utilizzata la denominazione **proposte concrete**.
- 114 La loro distinzione è importante ai fini del trattamento procedurale, in quanto le proposte d'ordine devono essere esaminate **prima** delle proposte concrete.
- 115 Il tipo di proposta di cui si tratta nel caso concreto deve essere determinato in base al contenuto ovvero all'obiettivo perseguito con la proposta e non in base alla denominazione utilizzata.

5.10.1 Proposte d'ordine

- 116 In linea di principio, le proposte d'ordine possono essere presentate **in qualsiasi momento** durante la trattazione di un affare. Poiché mirano a modificare lo svolgimento del dibattito, devono essere trattate prima delle proposte concrete. Le proposte d'ordine devono essere poste in votazione **subito** dopo il relativo dibattito⁴⁵. In caso contrario, non potrebbero esplicare alcun effetto e sarebbero quindi inutili. Se viene presentata una proposta di rinvio, non avrebbe senso continuare a trattare le proposte concrete pendenti. Se il rinvio è accolto, la votazione finale sull'affare viene meno.

⁴⁵ Un dibattito relativo a proposte d'ordine è possibile. Tuttavia, spesso non è obbligatorio (ad esempio in caso di richiesta di votazione per iscritto o di una pausa).
Un dibattito è necessario in particolare in caso di proposta di rinvio (vedi spiegazioni seguenti).

Non esiste un numero definito di proposte d'ordine. Nella prassi si presentano i seguenti casi:

117

Proposta d'ordine	Osservazioni esplicative
Proposta di modifica della successione degli oggetti all'ordine del giorno	<p>In questo modo è possibile anticipare un affare ritenuto importante.</p> <p>(Vedi al riguardo anche le spiegazioni nel cap. 5.7)</p>
Proposta di non entrata in materia	<p>Una proposta di non entrata in materia ha lo scopo di respingere un affare senza che il suo contenuto venga trattato, "senza se e senza ma". Una discussione relativa all'affare è considerata superflua.</p> <p>Una decisione di non entrata in materia adottata significa il rigetto dell'oggetto e la chiusura immediata dell'affare.</p> <p>(Vedi al riguardo anche le spiegazioni nel cap. 5.9.1)</p>
Proposta di rinvio	<p>Con la proposta di rinvio un affare viene rinviato al municipio per un nuovo esame. La proposta può essere motivata dal fatto che un oggetto non viene di principio respinto, ma l'assemblea comunale non lo considera pronto per la decisione e non si considera in grado di migliorarlo sul momento. Se un affare deve essere modificato in misura sostanziale nella sua configurazione (ad es. un progetto di costruzione viene notevolmente ampliato e integrato con ulteriori elementi) o se si deve trovare una soluzione meno onerosa per l'affare, il rinvio è nella maggior parte dei casi inevitabile.⁴⁶</p> <p>Dal dibattito relativo alla proposta di rinvio devono emergere i motivi per i quali l'affare viene rinviato. Per il municipio deve essere individuabile quali modifiche all'oggetto o quali ulteriori chiarimenti sono desiderati. Se un affare viene respinto senza motivazione, si tratta di una proposta dissimulata di non entrata in materia o di rifiuto.</p> <p>Il municipio ha un obbligo politico, ma non giuridico, di rielaborare un affare rinviato secondo i desideri degli aventi diritto di voto e di sottoporlo nuovamente all'assemblea. A seguito di ulteriori chiarimenti un affare può anche essere ripresentato nella versione originaria oppure non essere ripresentato affatto.</p>

⁴⁶ Ad es. per l'identità dell'affare (vedi cap. 5.11.2) o per determinare le conseguenze finanziarie e l'importo del credito corrispondente.

<p>Proposta di limitazione della durata degli interventi, proposta di limitazione degli interventi per persona avente diritto di voto</p>	<p>Tali proposte possono essere presentate per l'affare in discussione (ad es. al massimo 5 minuti per intervento, al massimo due interventi sull'affare).</p> <p>Le limitazioni devono essere votate prima dell'inizio del dibattito.</p> <p>Le autorità non sono interessate dalle limitazioni.</p> <p>(Vedi al riguardo anche le spiegazioni nel cap. 5.9)</p>
<p>Proposta di interruzione del dibattito</p>	<p>In caso di dibattiti di lunga durata, è possibile chiedere un'interruzione per una pausa.</p>
<p>Proposta di differimento</p>	<p>La trattazione dell'affare è differita all'assemblea comunale successiva (ad esempio, se l'assemblea è già durata molto a lungo).</p>
<p>Proposta di chiudere la discussione</p>	<p>Con la proposta viene richiesta l'interruzione del dibattito. Se viene accolta, si procede alla votazione.</p> <p>L'interruzione di una discussione è possibile solo quando è stato possibile dibattere in merito alle posizioni essenziali relative a un affare.⁴⁷</p> <p>Se la proposta di chiudere la discussione è ricevibile, essa viene posta in votazione immediatamente. Anche le persone che si sono annunciate per un intervento prima della proposta di chiudere la discussione non dovrebbero più avere la parola. Altrimenti potrebbero verificarsi situazioni problematiche se queste persone presentassero a loro volta nuove proposte che andrebbero discusse (ad es. una proposta di rinvio).</p>
<p>Richiesta di votazione per iscritto</p>	<p>Di norma in occasione dell'assemblea si vota per alzata di mano.</p> <p>Di solito il diritto comunale dei comuni grigionesi con assemblea comunale prevede una disposizione che consente a una minoranza qualificata di chiedere una votazione per iscritto. Anche il municipio ha in parte questo diritto. Lo statuto comunale o la legge sulle votazioni e sulle elezioni forniscono informazioni in merito al numero degli aventi diritto di voto presenti (attenzione: non dei votanti!) che devono approvare una tale proposta. Se il diritto comunale non prevede disposizioni in materia, una votazione per iscritto può essere richiesta dalla maggioranza dei votanti.</p> <p>Per le votazioni per iscritto devono essere utilizzate schede di voto ufficiali.⁴⁸</p>

⁴⁷ Cfr. sentenza TF 1P.99/2003 del 20.07.2007, consid. 5.2.3 nonché marg. 104 sopra.

⁴⁸ Se il comune non dispone di norme proprie in materia, si applicano per analogia le disposizioni della LDPC.

Nota: le votazioni per iscritto non sono idonee per le rettifiche di un oggetto, in quanto possono comportare procedure lunghe e le relative schede di voto non sono probabilmente disponibili. Si può ricorrere alle votazioni per iscritto in caso di proposte d'ordine e per le votazioni finali (accoglimento o rigetto dell'affare).

5.10.2 Proposte concrete

Le proposte concrete mirano a una **modifica contenutistica** dell'affare.

118

Sono possibili per **quasi tutti** gli affari. Non importa se si tratti di un oggetto del municipio, di un'iniziativa o di una mozione.

119

Eccezioni:

- Non è possibile presentare proposte concrete in sede di **approvazione del conto annuale**. Il conto annuale viene allestito dalle autorità/dall'amministrazione secondo le prescrizioni in materia di presentazione dei conti. Al più tardi dopo la chiusura del conto annuale, la commissione della gestione verifica il conto annuale, spesso con la collaborazione di una società di revisione esterna. La presentazione dei conti non può essere modificata autonomamente dagli aventi diritto di voto. Le spese non approvate dagli aventi diritto di voto o per le quali le competenze di spesa sono messe in dubbio non possono essere annullate mediante cancellazione dal conto annuale. L'assemblea comunale esercita un controllo politico sul conto annuale e può accettare o respingere l'affare solo nel suo complesso. La mancata approvazione del conto annuale non ha conseguenze giuridiche dirette. Si tratta di una manifestazione di malcontento politico che in determinate circostanze può dare adito a una verifica più approfondita da parte della commissione della gestione. Se il conto annuale non viene approvato, l'affare è comunque concluso. Esso non sarà presentato un'altra volta.
- Se all'assemblea comunale viene presentato un **contratto** – ad es. per una collaborazione intercomunale o un'aggregazione di comuni – questo rappresenta il risultato delle trattative tra le parti. Poiché i contratti presuppongono una dichiarazione di volontà concorde, difficilmente possono essere rimessi in discussione dall'organo competente nella procedura di approvazione, il che significa un *deficit*

di democrazia spesso lamentato, ma difficile da correggere. Se un contratto di competenza definitiva dell'assemblea comunale venisse modificato unilateralmente, ciò equivarrebbe al rifiuto dell'affare presentato.

- ¹²⁰ Una "proposta" di accettazione o di rifiuto di un oggetto non è una proposta, bensì una **raccomandazione di voto** a destinazione degli aventi diritto di voto affinché accettino o appunto respingano l'oggetto nella votazione finale.

5.11 Esame dell'ammissibilità di proposte

- ¹²¹ Le proposte presentate nell'ambito di un'iniziativa o, in parte, di una mozione⁴⁹ possono essere esaminate e valutate **in anticipo** in relazione alla loro ammissibilità, vale a dire alla loro legittimità. L'articolo 77 LDPC stabilisce che le iniziative il cui contenuto non è conforme al diritto non vengono sottoposte agli aventi diritto di voto.
- ¹²² In caso di proposte spontanee che giungono dall'assemblea la situazione è più **difficile**. Spesso è possibile stabilire se una proposta si trovi in contraddizione con il diritto federale, cantonale o comunale solo con una conoscenza approfondita del rispettivo ambito giuridico. Ciononostante, chi dirige l'assemblea deve esaminare tutte le proposte presentate. **Le proposte contrarie al diritto devono essere rifiutate e non devono essere messe in votazione.**

⁴⁹ Se la dichiarazione di rilevanza della mozione viene votata in una successiva assemblea comunale.

Le **proposte concrete** possono essere contrarie al diritto per diversi motivi. In primo piano vi sono le tre categorie descritte di seguito: 123

- la proposta viola il **diritto materiale** (cap. 5.11.1);
- la proposta lede l'**identità dell'affare** (cap. 5.11.2);
- la proposta lede il **principio dell'unità della materia** (cap. 5.11.3).

Se una proposta è contraria al diritto, ciò riguarda spesso diverse di queste categorie. 124

Per **proposte d'ordine** deve essere chiarita anche l'ammissibilità giuridica. Esempi di **proposte d'ordine inammissibili** sono già stati citati in precedenza. Una tale proposta è inammissibile se, ad esempio, un'assemblea comunale preparatoria cerca di vanificare mediante proposte d'ordine una decisione che spetta in ultima istanza alla votazione alle urne,⁵⁰ se viene presentata una proposta di rinvio con la quale però si mira a respingere l'oggetto oppure se viene richiesta la conclusione della discussione nonostante l'affare non sia ancora stato dibattuto a sufficienza per permettere la formazione dell'opinione.⁵¹ 125

Se l'ammissibilità o l'inammissibilità di una proposta è manifesta, la decisione viene presa immediatamente. La contrarietà al diritto può però essere anche **incerta**. In determinate circostanze, in una tale situazione può essere sensato sospendere brevemente l'assemblea per poter discutere la questione della conformità al diritto in seno al municipio o con il segretario comunale. Se permangono delle incertezze e non è possibile dare una risposta assolutamente certa alla questione, chi dirige l'assemblea deve scegliere la **soluzione che ritiene corretta**. Se una tale proposta viene posta in votazione, gli eventuali oppositori vengono resi attenti alle possibili vie di ricorso. Ciò vale tra l'altro anche per coloro che presentano proposte (contrarie al diritto) che non vengono poste in votazione. 126

5.11.1 Violazione del diritto materiale

Molti ambiti tematici e disciplinari del comune sono influenzati dal diritto superiore della Confederazione e del Cantone. Le proposte che sono in contraddizione con tale diritto non devono essere ammesse in votazione. Anche il diritto comunale deve essere rispettato. Quest'ultimo può sì essere adattato dall'organo competente, in conformità al diritto 127

⁵⁰ Vedi cap. 3.3.

⁵¹ Vedi cap. 5.9 e cap. 5.10.1.

superiore, ma ciò deve essere fatto nell'ambito della procedura legislativa prevista a tal fine e andrebbe di conseguenza inserito all'ordine del giorno. Una deroga alle norme comunali decisa dall'assemblea comunale per un singolo caso è inammissibile.

- ¹²⁸ L'assemblea comunale può prendere decisioni solo nel proprio settore di competenza. In questo senso sono inammissibili le proposte concrete che intervengono nelle **competenze esecutive di autorità**.

Esempi:

- In seno al comune patriziale si discute della legge sulla cittadinanza comunale. Nel disciplinare gli emolumenti, l'assemblea propone che la procedura di naturalizzazione per gli stranieri costi almeno 3000 franchi. Il diritto federale e il diritto cantonale⁵² stabiliscono che le tasse di naturalizzazione devono essere conformi al principio della copertura dei costi. L'emolumento massimo ancora ammesso nei Grigioni è di 2000 franchi per persona straniera. Questa proposta viola il diritto superiore e non può essere posta in votazione.
- Nel comune vi è malcontento riguardo alla prassi dell'autorità edilizia in materia di rilascio/rifiuto di licenze edilizie. Durante l'assemblea comunale viene presentata una mozione per il rilascio della licenza edilizia per un determinato progetto. Tale mozione è inammissibile. Il compito di esaminare le domande di costruzione e di rilasciare o rifiutare una licenza spetta obbligatoriamente all'autorità edilizia.⁵³ Non è possibile un'ingerenza dell'assemblea comunale nelle competenze esecutive di autorità.
- All'ordine del giorno dell'assemblea comunale è inserita l'autorizzazione di credito per una nuova sala comunale comprensiva di cucina per eventi festivi per un importo di 1,5 milioni di franchi. Nel corso della trattazione dell'affare vengono presentate proposte intese ad assegnare, in caso di autorizzazione (del credito), le opere da capomastro e da falegname (di 350 000 e 170 000 franchi) alle imprese X e Y domiciliate nel comune. Tali proposte sono inammissibili. All'assemblea comunale spetta unicamente la competenza di decidere in merito al credito o al progetto. L'esecuzione spetta al municipio. In caso di aggiudicazione di lavori, quest'ultimo deve rispettare il diritto in materia di appalti. Le prestazioni edili

⁵² Art. 25 legge sulla cittadinanza del Cantone dei Grigioni (LCCit; CSC 130.100).

⁵³ Art. 86 legge sulla pianificazione territoriale del Cantone dei Grigioni (LPTC; CSC 801.100).

dell'edilizia principale (opere da capomastro) possono essere aggiudicate mediante incarico diretto solo sotto i 300 000 franchi e le prestazioni dell'edilizia secondaria (falegname) solo sotto i 150 000 franchi, in entrambi i casi da parte del municipio.⁵⁴

5.11.2 Identità dell'affare

Nel corso del dibattito, un affare non può essere modificato in modo sostanziale né per quanto riguarda il suo **significato e il suo orientamento essenziali** né per quanto riguarda l'**impatto finanziario**. In altre parole, l'affare deve mantenere la sua **identità** e rimanere sostanzialmente **lo stesso**. Ciò non da ultimo per motivi formali: il municipio non ha potuto dibattere in via preliminare un affare modificato in punti sostanziali e presentare proposta in merito. A un tale affare mancherebbe anche il necessario inserimento all'ordine del giorno, in quanto modifiche di portata così ampia non erano "prevedibili" per aventi diritto di voto che hanno deciso di non partecipare all'assemblea. 129

Inoltre, le proposte concrete presentate dagli aventi diritto di voto relative a un affare devono poter essere in una certa misura **classificate e valutate** dall'assemblea comunale in termini di portata e di impatto (ad es. finanziario). Se ciò non è possibile e a tal fine occorre dapprima procedere ad accertamenti da parte del municipio, la proposta è inammissibile. In questo contesto, l'eliminazione di parti di un oggetto (ad es. di un progetto di costruzione) è meno problematica rispetto all'integrazione e all'ampliamento con nuovi elementi, riguardo ai quali la fattibilità e le conseguenze finanziarie sono ancora del tutto incerte. 130

Il mantenimento dell'identità deve essere verificato caso per caso. 131

Esempi:

- All'ordine del giorno è inserito un credito di 8 milioni di franchi per un nuovo edificio scolastico. Durante l'assemblea comunale viene presentata la proposta di aggiungere una piscina coperta al nuovo edificio scolastico. L'identità dell'affare risulterebbe lesa in quanto l'oggetto verrebbe notevolmente ampliato, vale a dire modificato, con tra l'altro conseguenze finanziarie. Una modifica di tale portata di un oggetto dovrebbe essere prima accuratamente elaborata/pianificata dal mu-

⁵⁴ Vedi allegato 2 CIAP.

nicipio e presentata nel quadro di un nuovo affare con i costi calcolati. Eventualmente si porrebbe la questione della violazione dell'unità della materia (cap. 5.11.3).

- Durante l'assemblea comunale si discute della **revisione totale** della legge scolastica. In caso di revisione totale ogni disposizione può essere adeguata, possono essere introdotte nuove disposizioni o cancellate disposizioni esistenti. Nella misura in cui gli adeguamenti sono in relazione alla legge scolastica e non riguardano questioni del tutto estranee, non risultano conflitti con l'identità dell'affare. Sarebbe invece inammissibile l'inserimento di disposizioni relative alla legge edilizia o alla legge fiscale comunale.
- All'assemblea comunale viene sottoposto un credito d'impegno di 40 000 franchi per un sostegno finanziario alla società di calcio. Dall'assemblea giunge la proposta di aumentare l'importo a 50 000 franchi. Tale modifica non è problematica per quanto riguarda l'identità dell'affare.

5.11.3 Unità della materia

- ¹³² Gli aventi diritto di voto possono esprimere la loro volontà in modo autentico solo se questioni specifiche differenti non sono collegate tra loro in modo da porli in una situazione di necessità poiché non possono scegliere liberamente tra le singole parti.
- ¹³³ Il principio dell'unità della materia vieta di riunire materie e questioni diverse senza un orientamento comune in un unico oggetto in votazione. Tali oggetti devono essere sottoposti **in votazione separatamente** agli aventi diritto di voto.
- ¹³⁴ L'unità della materia è salvaguardata quando in un oggetto in votazione vengono collegati più progetti **materialmente connessi**. Il concetto giuridico vago di "nesso materiale" lascia alle autorità un **considerevole margine di manovra**.
- ¹³⁵ Dal principio dell'unità della materia deriva anche il **divieto di separazione**. Gli elementi che si **condizionano reciprocamente** e formano un **insieme** non possono essere separati in modo artificioso e presentati in votazioni separate. Ciò creerebbe dei vincoli

materiali, in quanto un elemento non potrebbe essere accettato senza l'altro. Con il divieto di separazione si intende evitare, ad es. in caso di oggetti concernenti crediti, un aggiramento delle competenze di spesa attraverso la "tattica del salame".

Il principio dell'unità della materia deve essere rispettato in primo luogo dal municipio nella presentazione degli affari a destinazione degli aventi diritto di voto. Questo principio è rilevante anche nel caso di proposte formulate da aventi di diritto di voto, se mediante una proposta d'ordine viene richiesto che un punto all'ordine del giorno venga suddiviso in diversi affari o che diversi affari inseriti all'ordine del giorno vengano riuniti in un unico affare.

136

Esempi:

- Sia la società di musica che la società di ginnastica del comune hanno in programma quest'anno una festa di musica rispettivamente una festa di ginnastica. Entrambe hanno chiesto contributi al comune. In vista dell'assemblea comunale, all'ordine del giorno è stato indicato quanto segue: contributo alla società di musica, 40 000 franchi; contributo alla società di ginnastica, 60 000 franchi. Un avente diritto di voto dichiara all'assemblea che riterrebbe giusto e corretto che entrambe le società ricevano i contributi del comune. La persona presenta la proposta (d'ordine) affinché si decida in merito a entrambi i contributi in un'unica votazione. Questa proposta è inammissibile e non deve essere posta in votazione. Essa viola l'unità della materia. L'unione delle due spese, che non hanno alcun legame tra loro, significherebbe che gli aventi diritto di voto non sarebbero più liberi di decidere in merito ai singoli contributi. Chi è favorevole al contributo per la società di musica non è automaticamente favorevole anche al contributo per la società di ginnastica e viceversa.

- Il comune ha bisogno di spazi scolastici supplementari. Nei pressi della piscina scoperta si intende costruire un nuovo edificio scolastico per 12 milioni di franchi. La piscina scoperta necessita di un risanamento (si prevede un costo di 1,5 milioni di franchi). Per contenere il più possibile la durata dell'inquinamento acustico e per sfruttare le sinergie nell'installazione dei cantieri, la nuova costruzione della scuola e il risanamento della piscina all'aperto dovrebbero avvenire contemporaneamente. Viene inserito all'ordine del giorno un credito d'impegno pari a 13,5 milioni di franchi per la costruzione di un nuovo edificio scolastico / per il risanamento della piscina scoperta. Questo modo di procedere è contrario al

principio dell'unità della materia. La costruzione della nuova scuola e il risanamento della piscina scoperta non sono direttamente correlati. Affinché gli aventi diritto di voto possano decidere liberamente, i due oggetti devono essere posti in votazione nel quadro di oggetti concernenti crediti separati.

5.12 Rettifica di proposte concrete

5.12.1 In generale

- ¹³⁷ Se nel corso della trattazione di un affare pervengono **diverse proposte concrete** (ad esempio proposte di modifica e sottomodifica), deve essere svolta una **procedura di rettifica**. In presenza di numerose proposte concrete, si possono creare situazioni molto complicate. Nella prassi, affari con accumuli di proposte sono tuttavia piuttosto rari. Per via di limitazioni contenutistiche (principio dell'identità dell'affare⁵⁵), le proposte che intendono modificare o ampliare eccessivamente un affare (ad es. progetto edilizio) spesso non sono nemmeno possibili.
- ¹³⁸ Il diritto cantonale non contiene direttive concernenti la procedura di voto. Se nello statuto comunale o nella legge comunale in materia di voto e di elezione la procedura di voto non è disciplinata, si possono applicare due procedure per la rettifica di proposte:
- rettifica secondo il **principio dell'eliminazione sequenziale**⁵⁶ (chiamato anche eliminazione a coppie);
 - rettifica secondo il **metodo di coordinamento**.⁵⁷
- ¹³⁹ Se nel comune non esistono prescrizioni relative alla procedura di voto, questa viene determinata da chi dirige l'assemblea.
- ¹⁴⁰ A seconda del numero di proposte pervenute o della complessità della procedura di rettifica, una breve interruzione dell'assemblea può essere utile per definire e preparare la procedura di voto.

⁵⁵ Vedi cap. 5.11.2.

⁵⁶ Cap. successivo 5.12.4.

⁵⁷ Cap. successivo 5.12.5.

Affinché gli aventi diritto di voto siano in chiaro in merito allo svolgimento della procedura di voto, è necessaria e opportuna una **previa informazione** da parte di chi dirige la procedura. Se gli aventi diritto di voto hanno domande, le risposte vanno date **prima** della votazione. Gli aventi diritto di voto dovrebbero sempre essere in chiaro riguardo al punto della procedura in cui ci si trova e riguardo a cosa si sta votando esattamente. 141

Le votazioni per iscritto sono di fatto escluse dalla procedura di rettifica. La procedura è troppo onerosa. Nella votazione finale, in cui si vota "sì" o "no" per l'approvazione o il rifiuto della proposta rettificata, è nuovamente possibile una votazione per iscritto. 142

5.12.2 Distinzione delle proposte concrete

Le proposte concrete possono essere suddivise in **proposte principali, di modifica e di sottomodifica**. La nomenclatura al riguardo non è uniforme. Nella prassi la proposta di modifica è chiamata anche proposta di emendamento oppure vengono utilizzati termini quali **controproposta** o **proposta integrativa** (sono entrambe proposte di modifica). 143

Le **proposte principali** sono oggetti che possono essere decisi autonomamente e che sono esecutivi. Vi rientrano la proposta del municipio relativa a un affare, iniziative, mozioni o il controprogetto a un'iniziativa o una mozione. Anche le proposte di modifica presentate dall'assemblea possono essere proposte principali, se la proposta principale del municipio ne è interessata nella sua sostanza.⁵⁸ In molti casi, solo la proposta del municipio relativa a un oggetto viene definita come proposta principale, in quanto si tratta, per così dire, della prima proposta nella procedura di voto. 144

Le **proposte di modifica** riguardano un punto secondario dell'oggetto. La proposta di modifica presuppone una proposta (principale) esistente che si intende modificare. Le **proposte di sottomodifica** si riferiscono a singoli punti di una proposta di modifica. 145

⁵⁸ Cfr. l'esempio seguente con il tasso fiscale (marg. 149). Le proposte di modifica relative alla proposta del municipio si collocano al livello di una proposta principale.

5.12.3 Classificazione e trattazione di proposte concrete

- 146 L'obiettivo del processo di selezione di diverse proposte concrete consiste nell'ottenere alla fine solo **una** proposta.
- 147 Tutte le proposte concrete presentate nel corso del dibattito vengono **raccolte** da chi dirige l'assemblea. Non si vota sulle singole proposte concrete già nel corso della discussione. Al termine della discussione le proposte concrete vengono rettificate **insieme** e poste in votazione. Tra una votazione e l'altra non vi sono più discussioni, nuove proposte concrete non sono più ammesse. Per contro, rimangono possibili proposte d'ordine relative alla procedura di voto.
- 148 Per rettificare diverse proposte concrete occorre definire uno **schema di processo** per la votazione.⁵⁹ Le proposte pervenute vengono valutate e viene esaminato in quale relazione reciproca si trovano. Devono essere rispettati i seguenti principi:

- In **una prima fase** occorre chiarire se delle proposte si **escludono a vicenda**. Se ciò non è il caso, entrambe le richieste possono essere approvate o respinte. Le proposte vengono poste in votazione singolarmente.

Esempio: viene trattato il credito d'impegno per la ristrutturazione dell'edificio scolastico. Poiché la situazione finanziaria del comune è delicata, alcuni aventi diritto di voto vorrebbero risparmiare sul progetto. Una persona presenta la proposta di rinunciare alla trasformazione dell'attuale soffitta. Un'altra persona ritiene che non sia necessario rinnovare la cantina e presenta una proposta in tal senso. Le due richieste non si escludono a vicenda ed entrambe possono essere accolte o respinte.

- Le proposte che si **escludono a vicenda** (non è possibile approvare contemporaneamente entrambe le proposte) devono essere contrapposte e selezionate. Le proposte vanno raggruppate. Vengono sempre raggruppate proposte dello "stesso livello".
- Nel quadro del processo di selezione di proposte che si escludono a vicenda, **le proposte di sottomodifica vengono rettificate prima delle proposte di modifica e le proposte di modifica prima delle proposte principali**. I gruppi di voto vengono rettificati "dal basso verso l'alto", cioè "dal piccolo al grande". Le modifiche più piccole apportate all'oggetto vengono rettificate per prime. I dettagli di un oggetto devono

⁵⁹ La letteratura parla anche di **albero delle decisioni**.

essere rettificati affinché gli aventi diritto di voto possano avere un quadro completo prima di decidere sulle proposte principali.

- La procedura di rettifica viene proseguita fino a quando rimane una sola proposta da sottoporre alla votazione finale. Dopo la rettifica si potrebbe avere l'impressione che l'ultima proposta esprima la volontà degli aventi diritto di voto. Le cose non stanno così: le persone che partecipano alla votazione in sede di procedura di rettifica, ma respingono l'affare (ad es. dall'inizio o dopo la sua rettifica), possono esprimere tale posizione con un "no" solo nella votazione finale.

5.12.4 Metodo dell'eliminazione sequenziale

L'eliminazione sequenziale **contrappone sempre due** proposte di una serie che si escludono a vicenda appartenenti allo stesso livello. Ogni persona avente diritto di voto dispone di **un solo voto** e deve decidere **o** a favore della proposta (A) **o** a favore della proposta (B). La proposta vincitrice di questa votazione viene contrapposta alla proposta successiva (C). La proposta vincitrice viene contrapposta a sua volta alla proposta successiva (D) e così via. L'ordine in cui vengono contrapposte le proposte non ha importanza. Gli aventi diritto di voto possono sempre optare a favore della proposta che preferiscono. Nella prassi, spesso dovrebbe verificarsi la situazione in cui dapprima vengono contrapposte le proposte presentate dall'assemblea, prima che la proposta che risulta "vincitrice" venga contrapposta alla proposta (principale) del municipio.

149

Esempio:

Durante l'assemblea comunale si discute della determinazione del tasso fiscale per l'anno seguente. Attualmente il tasso fiscale è pari al 120 per cento. Il municipio propone di ridurre il tasso fiscale al 110 per cento. Riguardo all'affare pervengono le seguenti proposte:

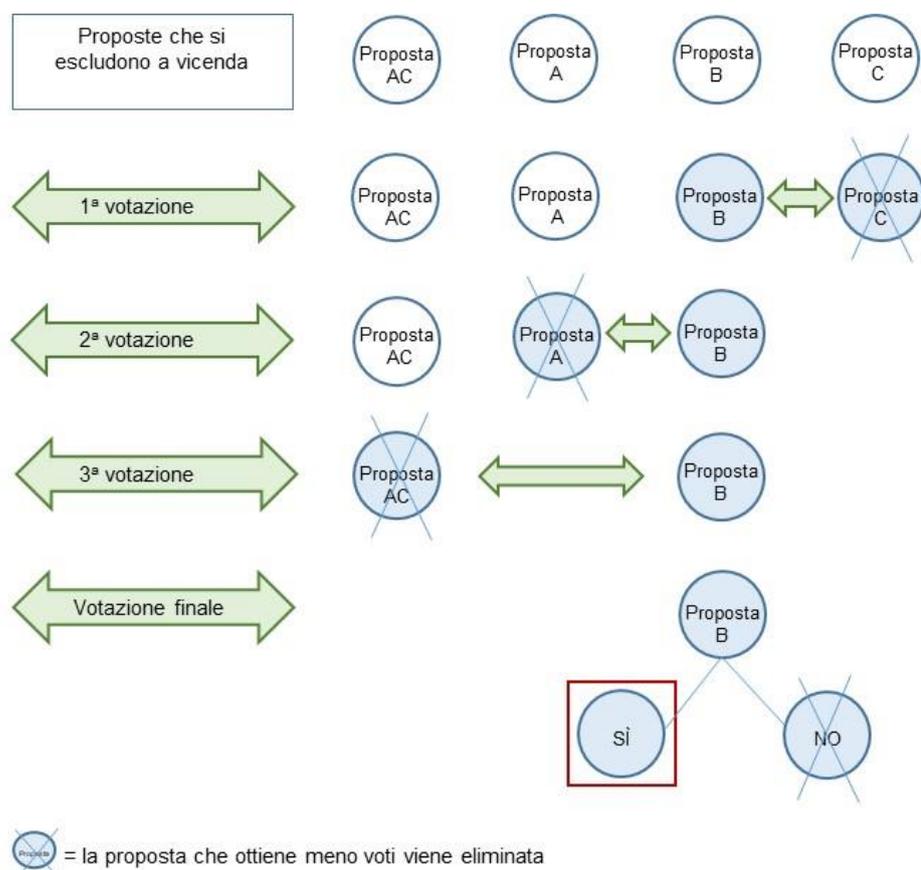
- fissare il tasso fiscale al 110 per cento (proposta del municipio)
- lasciare il tasso fiscale al 120 per cento (proposta A)
- fissare il tasso fiscale al 100 per cento (proposta B)
- fissare il tasso fiscale al 90 per cento (proposta C)

Prima che una di queste proposte possa essere posta in votazione finale (sì/no), occorre procedere a una rettifica delle diverse proposte che si escludono a vicenda (a

livello di proposta principale). La procedura di rettifica potrebbe svolgersi nel modo seguente:

Dapprima vengono contrapposte le proposte B e C. La proposta B risulta vincitrice. A questa viene ora contrapposta la proposta A. B vince ancora. La proposta B viene ora contrapposta alla proposta del municipio. La proposta B risulta vincitrice. La rettifica è conclusa. La proposta B è l'ultima proposta rimasta e viene ora sottoposta alla votazione finale (sì/no). Come indicato sopra, l'ordine delle votazioni potrebbe anche essere definito **diversamente**.

Metodo dell'eliminazione sequenziale



5.12.5 Metodo di coordinamento

In caso di rettifica di più proposte dello stesso livello con il metodo di coordinamento, tutte le proposte sono poste in votazione "**parallelamente**". Ciò include anche la proposta del municipio (a livello di proposta principale). La proposta che ottiene il **minor numero di voti** viene eliminata.⁶⁰ La procedura viene ripetuta fino a quando rimane una sola proposta o fino a quando una proposta ottiene la maggioranza assoluta (metà di tutti i voti + 1). Se una proposta ottiene la maggioranza assoluta, essa prevarrebbe ad ogni turno di voto successivo. La proposta così risultata viene sottoposta alla votazione finale.

150

Come per il metodo dell'eliminazione sequenziale, ogni avente diritto di voto ha a disposizione solo **un voto** per turno di voto. In ogni turno di voto si può scegliere la proposta che si preferisce. Nella fase di rettifica non vengono ancora prese decisioni definitive. Esse vengono prese solo al momento della votazione finale.

151

Esempio (esempio identico a quello dell'eliminazione sequenziale):

Durante l'assemblea comunale si discute della determinazione del tasso fiscale per l'anno seguente. Attualmente il tasso fiscale è pari al 120 per cento dell'imposta cantonale semplice. Il municipio propone di ridurre il tasso fiscale al 110 per cento. Riguardo all'affare pervengono le seguenti proposte:

- fissare il tasso fiscale al 110 per cento (proposta del municipio)
- lasciare il tasso fiscale al 120 per cento (proposta A)
- fissare il tasso fiscale al 100 per cento (proposta B)
- fissare il tasso fiscale al 90 per cento (proposta C)

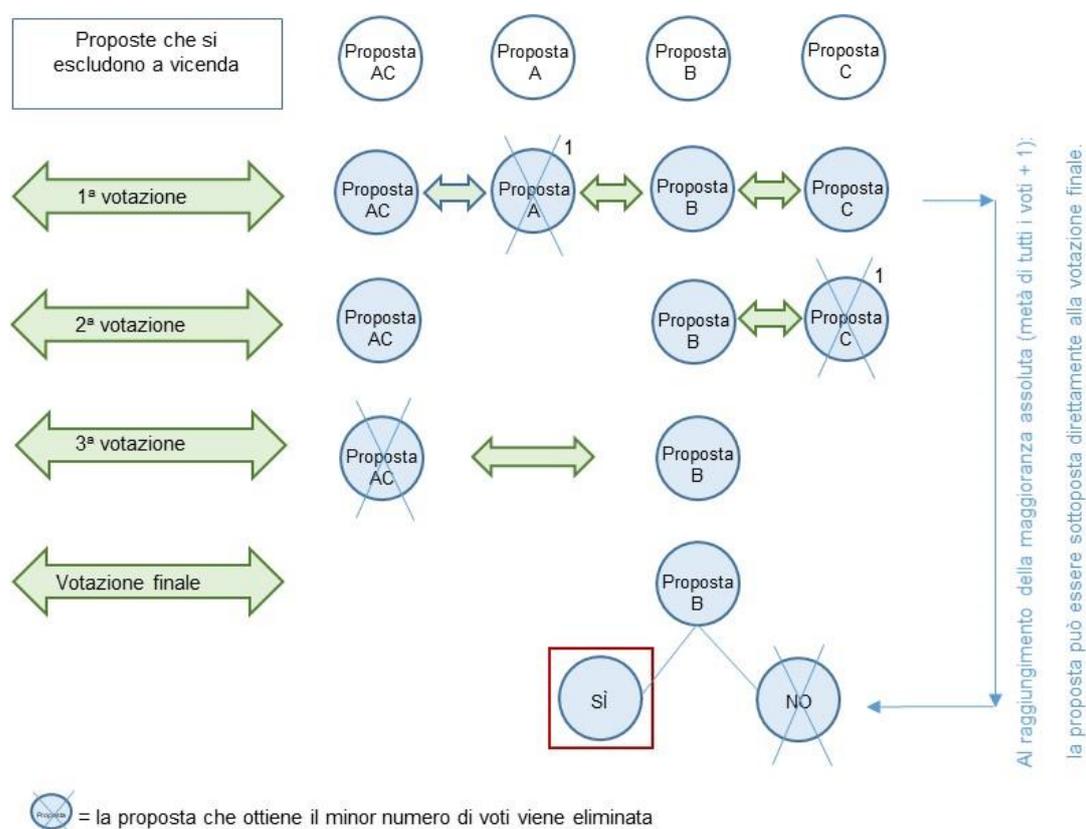
Prima che una di queste proposte possa essere posta in votazione finale (sì/no), occorre procedere a una rettifica delle diverse proposte. Secondo il metodo di coordinamento, la procedura di voto si svolge nel modo seguente:

Tutte le proposte vengono contrapposte contemporaneamente. Tutti gli aventi diritto di voto hanno **un solo voto** e possono attribuirlo alla proposta che preferiscono. La

⁶⁰ Variante: in una votazione supplementare si vota in merito a quale delle due proposte che ha ottenuto il minor numero di voti debba essere eliminata. Questa procedura è definita anche "**metodo di coordinamento con ripescaggio**". Cfr. a questo proposito la procedura di voto in Gran Consiglio (art. 60 Regolamento organico del Gran Consiglio [ROGC; CSC 170.140]).

proposta A ha ottenuto il minor numero di voti in questa votazione e viene esclusa.⁶¹ Ora la procedura viene ripetuta con la proposta del municipio e con le proposte B e C. In questo turno, la proposta C ottiene il minor numero di voti e viene esclusa. Ora vengono contrapposte la proposta del municipio e la proposta B. La proposta B ha la meglio. Quest'ultima viene ora sottoposta alla votazione finale.

Metodo di coordinamento



¹ **Variante:** in una votazione supplementare si vota in merito a quale delle due proposte che ha ottenuto il minor numero di voti deve essere eliminata (**metodo di coordinamento con ripescaggio**).

⁶¹ Nel caso del metodo di coordinamento **con ripescaggio** questa proposta non viene eliminata automaticamente. In un'ulteriore votazione si decide quale delle due proposte che hanno ottenuto il minor numero di voti deve essere eliminata.

Lo stesso esempio con una proposta che raggiunge la **maggioranza assoluta** potrebbe essere il seguente:

Tutte le proposte vengono contrapposte tra loro. Alla votazione partecipano 100 aventi diritto di voto. Nessuno si astiene. Le singole proposte ottengono il seguente numero di voti:

- Proposta del municipio (60 voti)
- Proposta A (1 voto)
- Proposta B (25 voti)
- Proposta C (14 voti)

A questo punto la procedura di rettifica può essere conclusa. Con 60 voti, la proposta del municipio ha ottenuto la maggioranza assoluta ($100: 2 = 50 + 1 = 51$). In questo caso, le proposte da A a C, anche se rettificate fino ad arrivare a una sola proposta, non possono ottenere più voti della proposta del municipio. Si deve procedere a una votazione finale in merito alla proposta del municipio.

Il metodo di coordinamento viene sconsigliato perché una procedura di voto con un'eventuale maggioranza assoluta è difficilmente comprensibile per gli aventi diritto di voto. Dal momento che la maggioranza assoluta non ha altrimenti alcuna importanza nelle votazioni, questa critica è comprensibile. Teoricamente, ma non avrebbe molto senso, questo "problema" potrebbe essere evitato continuando la procedura di rettifica anche se una proposta ha ottenuto la maggioranza assoluta. 152

Un vantaggio del metodo di coordinamento può essere visto nel fatto che gli aventi diritto di voto **possono votare fin dall'inizio** la proposta che preferiscono. Solo quando la proposta favorita viene esclusa, si deve optare per un'altra. In questo senso il metodo può risultare più comprensibile rispetto a quello dell'eliminazione sequenziale. 153

Con il metodo di coordinamento può essere difficile controllare se tutti gli aventi diritto di voto abbiano espresso **un solo voto** per turno di votazione. Per ovviare a questo problema, si potrebbe procedere nel modo seguente: 154

Tutti gli aventi diritto di voto vengono invitati ad alzarsi in piedi per la votazione. Ogni proposta è posta in votazione separatamente (chi vota per la proposta A, chi vota per la proposta B, ecc.). Si vota per alzata di mano. Coloro che hanno votato per la proposta 155

posta in votazione si siedono dopo il conteggio dei voti e non possono più votare per le proposte successive.

5.12.6 Parità di voti nella procedura di rettifica

- 156 Durante la fase di rettifica vengono decise le modifiche da apportare all'oggetto. Bisogna sempre pronunciarsi a **favore** dell'una **o** dell'altra variante. Una procedura di voto non può **mai** concludersi in questa fase. Non vengono ancora prese decisioni definitive. Ciò avverrà con un "sì" o un "no" solo al momento della votazione finale sulla proposta infine rimasta.
- 157 La parità di voti nella procedura di rettifica significa una reale **situazione di stallo**. La regola contenuta in quasi tutti gli statuti comunali o quasi tutte le leggi comunali in materia di voto e di elezione secondo cui in caso di parità di voti un oggetto è considerato respinto non può essere applicata in questo caso: una delle proposte **deve** essere portata avanti. L'ideale sarebbe che il comune disponesse di una regolamentazione che determini la procedura da seguire in questa situazione. In assenza di una regolamentazione, l'assemblea comunale deve determinare il modo in cui risolvere la situazione di stallo. La soluzione potrebbe consistere nel sorteggio, nel lancio di una moneta o anche nel voto decisivo del sindaco.

5.12.7 Esempi di procedura di rettifica

158 **Esempio 1:**

La società di musica "Armonia" organizza quest'anno un grande festival musicale. Ha chiesto al comune un contributo di sostegno. Durante l'assemblea comunale viene discusso l'oggetto all'ordine del giorno: "Contributo alla società di musica Armonia; 40 000 franchi". In assemblea vengono presentate le seguenti proposte:

- Contributo di 40 000 franchi (proposta del municipio)
- Contributo di 20 000 franchi (proposta A)
- Contributo di 60 000 franchi (proposta B)
- Nessun contributo (proposta C)
- Contributo di 40 000 franchi, se in cambio il mutuo senza interessi del comune a favore della società di ginnastica per un importo pari anch'esso a 40 000 franchi viene convertito in un contributo a fondo perso (proposta D)

Nel presente caso occorre rettificare le domande che si escludono a vicenda (a livello di proposta principale). La proposta (C) non è una proposta, bensì una **raccomandazione di voto** in vista della votazione finale. Le proposte di rifiuto dell'oggetto devono essere messe a verbale, con l'indicazione che la proposta può essere respinta nella votazione finale. La proposta (D) è contraria al diritto (tra l'altro violazione dell'unità della materia e dell'identità dell'affare⁶²) e non deve essere posta in votazione da chi dirige l'assemblea. La proposta (conversione del mutuo della società di ginnastica in un contributo a fondo perso) potrebbe essere presentata dal richiedente all'assemblea tramite mozione⁶³. Nel presente esempio occorre quindi rettificare le proposte (A) e (B) e la proposta del municipio. Queste proposte, che si escludono a vicenda, possono essere rettificate sia con il metodo dell'eliminazione sequenziale sia con il metodo di coordinamento.

Esempio 2:

Nei prossimi anni, nel comune inizieranno la scuola numerosi bambini. Gli spazi scolastici non sono più sufficienti. Il municipio ha svolto accertamenti riguardo a possibili ampliamenti degli spazi scolastici. All'ordine del giorno dell'assemblea comunale è prevista una **votazione consultiva** sulla costruzione di una nuova sede scolastica con tetto piatto sulla particella Z di proprietà del comune.

Nel corso del dibattito vengono presentate le seguenti proposte:

- Ubicazione Y e un impianto fotovoltaico sul tetto
- Ubicazione X
- Realizzazione di un tetto a due falde
- Un impianto solare termico sul tetto
- Ampliamento con una biblioteca scolastica
- Al posto di una biblioteca scolastica si deve allestire una sala polivalente con tecnologia di presentazione digitale

Per la rettifica delle proposte (proposte di modifica) occorre allestire uno **schema**.⁶⁴ 159

Le proposte che si escludono a vicenda devono essere raggruppate. I gruppi di voto devono essere rettificati "dal basso verso l'alto", vale a dire "dal dettaglio al principio". L'ordine di rettifica dei gruppi è rilevante solo se questi si influenzano a vicenda. In

⁶² Vedi cap. 5.11 segg.

⁶³ Riguardo alla mozione vedi cap. 5.15.

⁶⁴ Vedi al riguardo capitolo 5.12.3.

questo esempio, sia la forma del tetto sia l'ubicazione hanno un influsso sulla realizzazione dell'impianto fotovoltaico o solare termico (sul tetto piatto i pannelli possono essere orientati meglio), ragione per cui in questo caso occorre dare la precedenza alla questione della posizione e della forma del tetto.

160 Vengono posti in votazione e selezionati i seguenti gruppi di voto nel seguente ordine possibile:

1. Votazione: le ubicazioni Z, Y e X vengono contrapposte l'una all'altra → ipotesi: vince l'ubicazione Z
2. Votazione: tetto piatto o tetto a due falde: → ipotesi: vince il tetto piatto
3. Votazione: impianto fotovoltaico, impianto solare termico o nessuno dei due → ipotesi: vince l'impianto fotovoltaico
4. Votazione: ampliamento con biblioteca scolastica o sala polivalente con tecnologia di presentazione digitale o nessuna delle due → ipotesi: vince la sala polivalente con tecnologia di presentazione digitale

In questo modo sono state rettificate tutte le proposte di modifica e vi è una proposta pronta per la votazione finale.

5. Votazione finale: costruzione di un nuovo edificio scolastico con le modifiche apportate → sì o no?

5.13 Determinazione dell'esito nella votazione finale

161 Fatte salve poche eccezioni (ad es. adeguamento delle disposizioni sulla protezione delle minoranze del contratto di aggregazione⁶⁵), una votazione è accolta se il numero **di voti favorevoli supera il numero di voti contrari (maggioranza relativa)**. Gli astenuti o le persone che non partecipano alla votazione non influiscono sull'esito della votazione.

162 Per l'approvazione di una proposta nella votazione finale è necessario un maggior numero di voti a favore rispetto a quelli contrari. La **parità di voti** non è sufficiente per l'approvazione di una proposta. In caso di parità di voti, in questo caso **non vi è "situazione di stallo"**. Nella maggior parte dei comuni grigionesi il diritto comunale prevede che

⁶⁵ Art. 68 cpv. 2 LCom.

un oggetto sia considerato respinto in caso di parità di voti. In singoli comuni, in caso di parità di voti e di votazioni a scrutinio aperto viene riconosciuto il **voto decisivo** del sindaco. Anche se questa procedura non è del tutto esclusa, un tale voto supplementare attribuito a un avente diritto di voto va considerato in modo critico alla luce della parità del diritto di voto.⁶⁶

Solitamente, in una votazione vengono rilevati prima i voti a favore e poi quelli contrari. Spesso vengono richieste anche le **astensioni**, sebbene queste non abbiano alcuna influenza sull'esito della votazione. Poiché spesso i partecipanti alle assemblee **non prendono nemmeno parte** a una votazione (e quindi neppure si astengono), in un'assemblea comunale possono verificarsi variazioni del numero degli aventi diritto di voto che partecipano alle votazioni, il che può creare confusione. 163

In caso di votazione a scrutinio aperto, l'astensione può essere equiparata alla mancata partecipazione a una votazione. 164

Se il diritto comunale non prevede direttive in merito, **non** è necessario rilevare il numero di astensioni, come nemmeno il numero totale dei partecipanti alla votazione.⁶⁷ Un tale obbligo non può essere derivato nemmeno dalla LDPC, applicabile per analogia.⁶⁸ Se per prassi in un comune vengono rilevate le astensioni, una rinuncia dovrebbe quantomeno essere segnalata preventivamente. Lo stesso vale per la determinazione del numero totale dei votanti. 165

5.13.1 Votazione per iscritto durante l'assemblea comunale

In caso di votazione per iscritto nel quadro dell'assemblea comunale, di norma vengono rilevati il numero degli aventi diritto di voto, il numero totale delle schede rientrate, il numero dei voti favorevoli e di quelli contrari, nonché il numero di schede valide, bianche e nulle. Le schede di voto ed elettorali bianche e nulle **non vengono conteggiate** ai fini della determinazione del risultato. Se un comune non dispone di prescrizioni proprie relative alla votazione per iscritto, i suddetti valori devono essere rilevati in applicazione della LDPC⁶⁹. 166

⁶⁶ Cfr. tuttavia le spiegazioni riguardo al voto decisivo nella procedura di rettifica al cap. 5.12.6.

⁶⁷ La situazione è diversa ad es. nel Gran Consiglio del Cantone dei Grigioni. I suoi membri hanno l'obbligo di esprimere il proprio voto oppure di astenersi (art. 62 cpv. 3 Regolamento organico del Gran Consiglio; CSC 170.140).

⁶⁸ In particolare art. 32 LDPC.

⁶⁹ Art. 32 e segg. LDPC.

5.14 votazione consultiva e di principio

- 167 Per **votazione consultiva**⁷⁰ si intende una consultazione degli aventi diritto di voto che non sfocia in una decisione giuridicamente vincolante. Si tratta dell'**espressione dell'opinione degli aventi diritto di voto nel corso di una procedura di votazione**. La votazione consultiva consente di misurare la "temperatura politica" di un determinato affare. È anche uno strumento che consente agli aventi diritto di voto di esprimersi già in uno stadio precoce della formazione della volontà e non solo in occasione della decisione finale in merito a leggi e ad altre questioni. Nonostante la votazione consultiva **non sia giuridicamente vincolante**, le spetta un'importanza politica nella misura in cui l'autorità difficilmente ignorerà il risultato della votazione. In questo funge da "bussola" per l'ulteriore procedura in relazione a una determinata questione.
- 168 La procedura per una votazione consultiva si conforma alla **procedura di voto ordinaria**.⁷¹ Ciò implica tra l'altro che una votazione consultiva su un affare venga inserita all'ordine del giorno e che il municipio abbia presentato una proposta. Sono inammissibili le votazioni consultive spontanee, ad esempio nel quadro del punto all'ordine del giorno "Eventuali".
- 169 Le votazioni consultive devono avvenire in relazione a progetti o basi decisionali **concreti** e non come questioni generali e indifferenziate.
- 170 La caratteristica dell'assenza di un vincolo giuridico distingue la votazione consultiva dalla cosiddetta **votazione di principio**.⁷² Una decisione di principio degli aventi diritto di voto è **vincolante** per il municipio . Se una questione di principio è stata accolta, il municipio è tenuto a portare avanti l'oggetto in questa direzione e a elaborare un progetto di attuazione corrispondente. La decisione rappresenta una decisione preliminare prima della votazione sull'oggetto elaborato in via definitiva. La decisione di principio ha un'importanza limitata, in quanto nella successiva adozione della decisione definitiva gli aventi diritto di voto possono ignorare la loro precedente decisione di principio.

⁷⁰ La base legale per lo svolgimento di votazioni consultive si trova nell'art. 18 LCom.

⁷¹ Cfr. art. 18 cpv. 2 LCom.

⁷² I concetti di votazione consultiva e di principio non sono sempre utilizzati in modo uniforme nella prassi (cfr. sentenza TF 1C_51/2014, consid. 2.3; DTF 104 la 226, consid. 2 seg.).

5.15 Mozione

In occasione dell'assemblea comunale ogni avente diritto di voto può chiedere che il municipio si occupi di una determinata questione ed elabori una proposta a destinazione dell'assemblea comunale. La mozione corrisponde al diritto d'iniziativa nell'assemblea comunale. Una mozione può riguardare soltanto oggetti che rientrano **nella sfera di competenza degli aventi diritto di voto**. Mediante mozione non si può intervenire nelle competenze dell'esecutivo.⁷³ 171

Una mozione viene spesso presentata insieme agli "Eventuali". Una tale richiesta può essere presentata anche nell'ambito della trattazione di un affare all'ordine del giorno, se si trova in relazione con esso. Nel quadro della trattazione di una revisione parziale dello statuto comunale (ad es. disposizioni relative al consiglio scolastico) si potrebbe richiedere mediante mozione che il municipio elabori e presenti una revisione parziale riguardo ad altre disposizioni (ad es. concernenti la commissione edilizia).⁷⁴ 172

Una mozione può riguardare temi che **non** figurano nell'ordine del giorno. Il motivo risiede nel fatto che la dichiarazione di rilevanza di una mozione obbliga semplicemente il municipio a elaborare un oggetto. La decisione definitiva sull'oggetto elaborato e inserito all'ordine del giorno verrà presa solo in un secondo momento. 173

Una mozione viene presentata sotto forma di **proposta generica**. Il comune ha facoltà di andare oltre questo requisito minimo e ammettere, mediante una base nel diritto comunale, anche la forma del **progetto elaborato**.⁷⁵ 174

La richiesta contenuta nella mozione deve essere legittima, altrimenti non può essere posta in votazione.⁷⁶ 175

Affinché il municipio sia obbligato ad agire, una mozione deve essere dichiarata come **"rilevante"** dall'assemblea. La dichiarazione di rilevanza può avvenire immediatamente oppure solo in occasione di una prossima assemblea. Il comune stabilisce nel diritto comunale il momento della dichiarazione di rilevanza. 176

⁷³ Cfr. anche le spiegazioni nel cap. 5.11.1.

⁷⁴ Cfr. anche l'esempio nel cap. 4.3.

⁷⁵ Art. 73 e segg. LDPC.

⁷⁶ Vedi le spiegazioni nei cap. 5.11 e 5.11.1.

- ¹⁷⁷ Si raccomanda di non procedere alla dichiarazione di rilevanza nella stessa assemblea in cui viene presentata una mozione. Il fattore sorpresa impedisce spesso un confronto pulito sul tema sollevato e sull'effettiva opportunità di elaborare un progetto in merito. La disponibilità di più tempo permette anche di esaminare la questione della validità della mozione.
- ¹⁷⁸ Se la mozione viene dichiarata rilevante, il municipio è tenuto a sottoporre agli aventi diritto di voto un progetto elaborato entro la prossima assemblea comunale o al più tardi entro un anno.⁷⁷
- ¹⁷⁹ Il municipio⁷⁸ può opporre un **controprogetto** a una mozione. In presenza di un tale controprogetto, si vota su due proposte principali (la proposta elaborata in attuazione della mozione e il controprogetto). Nella maggior parte dei comuni in questo caso la procedura di voto è analoga a quella per la votazione su un'iniziativa con controprogetto. Spesso il diritto comunale prevede che si decida prima tra il controprogetto e la mozione. Gli aventi diritto di voto dispongono di un solo voto e possono votare a favore del controprogetto o della mozione. Le persone che si oppongono a entrambe le proposte possono dare il loro voto all'oggetto che preferirebbero in caso venisse accolto. In seguito l'assemblea comunale decide tramite votazione definitiva se accogliere o respingere la proposta risultata dalla prima votazione. Gli aventi diritto di voto che non approvano né la mozione né il controprogetto hanno ora la possibilità di respingere gli oggetti.

⁷⁷ Art. 75 cpv. 2 LDPC.

⁷⁸ Nel dibattito preliminare a destinazione della votazione alle urne questo diritto spetta all'assemblea comunale preparatoria.

6. Dopo l'assemblea comunale

6.1 Verbale dell'assemblea comunale

Deve essere redatto un verbale dell'assemblea comunale. Esso è importante per poter ricostruire i fatti e dovrebbe perciò essere redatto e reso accessibile in tempi brevi, finché il ricordo di quanto discusso e di quanto deciso è ancora fresco. 180

Il verbale è una trascrizione formale e standardizzata dei punti essenziali di un'assemblea. Attraverso la stesura del verbale si intende registrare in modo veritiero lo svolgimento e il contenuto dei dibattiti. Il verbale serve quale prova a futura memoria, per la certezza del diritto e la tutela dei soggetti giuridici in caso di future incertezze. Ai fini dell'autocontrollo, il verbale serve a permettere di ricostruire a posteriori i contenuti essenziali di un'assemblea comunale. Inoltre il verbale ha anche una semplice funzione informativa (ad esempio per persone non presenti all'assemblea). 181

I verbali devono essere **veritieri**. Devono riportare ciò che è accaduto durante l'assemblea comunale, ciò che è stato detto e deciso. È irrilevante se le dichiarazioni fatte e così inserite a verbale siano vere dal punto di vista del contenuto. 182

6.1.1 Forma del verbale

Per quanto riguarda il contenuto, i verbali possono essere redatti in modi differenti. In linea di principio è possibile distinguere tra **verbali delle decisioni, verbali integrali e verbali delle discussioni**. Occorre rispettare il contenuto minimo prescritto.⁷⁹ Oltre ai risultati di elezioni e votazioni, il verbale deve contenere anche eventuali contestazioni relative alla violazione di disposizioni di competenza e di procedura, in quanto la denuncia tempestiva di un vizio manifesto è una condizione per il mantenimento del diritto di ricorso. 183

⁷⁹ Art. 11 LCom.

Tipo di stesura del verbale	Osservazioni esplicative
Verbale delle decisioni	Riporta le decisioni e gli interventi, senza commento e senza ulteriore motivazione.
Verbale integrale	Riporta lo svolgimento completo dell'assemblea in modo conforme a quanto detto.
Verbale di discussione	Il verbale di discussione ha lo scopo di registrare, oltre alle decisioni prese, anche lo svolgimento del dibattito, le eventuali motivazioni delle proposte e delle decisioni, singoli interventi, singole domande e risposte nonché gli avvenimenti degni di nota. Esso serve tra l'altro all'informazione e alla trasparenza. In questo modo, in un momento successivo sarà possibile ricostruire come e in quali circostanze sono state prese le decisioni. Di norma le proposte devono essere messe a verbale alla lettera. Le considerazioni e le affermazioni principali devono essere inserite, senza tuttavia dover essere riprodotte testualmente. Ciò richiede da un lato una determinata completezza e consente dall'altro di riassumere in modo fedele i processi e gli interventi, pur concentrandosi sull'essenziale. ⁸⁰ Nel fare questo il verbalista non può tralasciare a piacere gli interventi dell'assemblea che dal suo punto di vista non sono rilevanti per la trattazione dell'affare. Egli dispone però di un certo potere discrezionale nella stesura del verbale.

- 184 Il comune è libero di definire la struttura contenutistica da dare ai verbali. Di norma il diritto comunale non prevede una regolamentazione in materia. La prassi del comune, che deve essere seguita con continuità e senza arbitrio, riveste quindi particolare importanza. Data l'importanza che spetta al verbale, in caso di modifica della struttura contenutistica l'inserimento di una regolamentazione al riguardo nel diritto comunale è, se non addirittura necessaria, comunque raccomandata.
- 185 In alcuni casi, i partecipanti all'assemblea vorrebbero che le loro dichiarazioni venissero verbalizzate testualmente. A meno che il diritto comunale o la prassi in materia di verbalizzazione non prevedano un tale diritto, in linea di principio non può essere pretesa nel

⁸⁰ Cfr. sentenza TF 1C_28/2013 consid. 2.3.

singolo caso la verbalizzazione testuale. Per contro, su richiesta devono essere verbalizzati testualmente i fatti e le dichiarazioni che riguardano direttamente la **posizione giuridica di una persona**.⁸¹

6.1.2 Pubblicazione del verbale dell'assemblea

I verbali dell'assemblea comunale devono essere pubblicati al più tardi **un mese** dopo l'assemblea secondo l'uso locale. Nella misura in cui lo statuto comunale non preveda disposizioni in materia di pubblicazione, l'"**uso locale**" si conforma alla prassi comunale. Di norma il verbale viene pubblicato sul sito web del comune ed esposto in cancelleria. La pubblicazione sul sito è possibile e sensata nel rispetto delle disposizioni in materia di protezione dei dati.

186

6.1.3 Opposizione contro il verbale dell'assemblea

Le opposizioni al verbale devono essere presentate per iscritto al municipio **entro il termine d'esposizione di 30 giorni**. Hanno diritto di presentare opposizione gli aventi diritto di voto del comune.

187

Con un'opposizione contro il verbale può essere contestato il fatto che esso non riporta correttamente le decisioni prese, che vi sono lacune nella riproduzione di affermazioni importanti o che esso riporta affermazioni in modo contrario al loro senso reale. Lo scopo di una contestazione è quello di segnalare in modo semplice presunte incongruenze del verbale affinché possano essere corrette.

188

Mediante opposizione al verbale **non** è per contro possibile contestare una eventuale conduzione del dibattito o una eventuale decisione lacunosa presa durante l'assemblea comunale. A tale scopo sarebbero a disposizione le corrispondenti possibilità di ricorso al Tribunale amministrativo (cfr. cap. 6.2).

189

⁸¹ Sulla base di una vecchia, ma a quanto risulta tuttora valida, decisione del Tribunale amministrativo (PTA 1969, n. 4), può sussistere un diritto a una dichiarazione a verbale se sono soddisfatti i seguenti presupposti:

- La dichiarazione a verbale deve riferirsi a un oggetto trattato che rientra nell'ambito di competenza dell'assemblea comunale.
- Questo oggetto trattato deve avere un nesso diretto con un affare inserito all'ordine del giorno dell'assemblea in questione.
- Deve sussistere un interesse di natura personale o materiale degno di particolare protezione che non può essere tutelato con le normali modalità di verbalizzazione.

Schema esposizione del verbale e termine di opposizione:



6.1.4 Approvazione del verbale dell'assemblea

- ¹⁹⁰ Dopo la sua stesura, il verbale dell'assemblea comunale deve essere approvato dagli aventi diritto di voto. Se entro il termine previsto non pervengono opposizioni, il verbale è considerato **tacitamente** approvato. Un'approvazione formale in occasione dell'assemblea comunale non è necessaria o è addirittura esclusa. Nella prassi si è instaurata l'abitudine secondo cui all'inizio dell'assemblea (ad es. dopo il benvenuto, sotto un punto all'ordine del giorno "Verbale") si informa del fatto che non sono pervenute obiezioni al verbale e che quest'ultimo è stato approvato.
- ¹⁹¹ Se entro il termine di esposizione pervengono opposizioni, devono essere trattate nella successiva assemblea comunale e il verbale deve essere approvato formalmente.
- ¹⁹² In virtù del diritto generale di parola e di proposta, in sede di trattazione di un'opposizione contro il verbale durante l'assemblea comunale tutti gli aventi diritto di voto possono esprimersi e votare in merito all'oggetto all'ordine del giorno (anche persone che non hanno preso parte alla precedente assemblea). Durante l'assemblea tuttavia **non possono più essere presentate nuove proposte di modifica** al verbale.
- ¹⁹³ Un'opposizione al verbale è di fatto una richiesta di modifica del verbale presentata già prima dell'assemblea comunale. Il municipio deve sottoporre all'assemblea comunale le opposizioni per dibattito e decisione. Si vota sull'approvazione o meno della richiesta di modifica del verbale. Qualora pervengano più opposizioni che non presentano un nesso diretto tra loro, esse devono essere poste in votazione separatamente. Le opposizioni al

verbale che si escludono a vicenda devono essere contrapposte e risolte reciprocamente. Il verbale così modificato deve essere sottoposto a una votazione finale.

Se mentre il periodo di opposizione è ancora **in corso** è già prevista un'altra assemblea comunale, il verbale non può essere discusso o corretto in occasione di tale assemblea. La trattazione di eventuali opposizioni si svolge in questo caso nell'assemblea successiva.

L'atto di approvazione del verbale può risultare problematico quando un verbale di per sé corretto viene respinto dall'assemblea per motivi politici o emotivi. Se un verbale non viene approvato, esso perde in primo luogo la sua forza probatoria. **Non** risultano però ulteriori **conseguenze dirette**. Le decisioni prese dall'assemblea comunale restano in vigore nonostante il verbale non approvato. In fin dei conti ciò che rimane è un verbale non approvato.

Dal punto di vista giuridico non è del tutto chiaro se il verbale possa essere approvato o non approvato solo nella sua totalità. Tuttavia, non si intravedono motivi validi per cui un verbale non possa essere approvato o respinto **in parte**.

6.1.5 Presa in visione del verbale

Le assemblee comunali sono in linea di principio pubbliche, ragione per cui anche i loro verbali sono **pubblici** e possono essere presi in visione da chiunque.

Se il pubblico è stato escluso dalla trattazione di singoli affari,⁸² anche il verbale relativo a queste parti non è pubblico. La presa in visione è concessa (analogamente alla presa in visione dei verbali delle autorità) solo se possono essere fatti valere **interessi degni di protezione**.

⁸² Art. 22 cpv. 3 LCom.

6.1.6 Protezione dei dati in caso di pubblicazione di verbali in internet

- 199 In caso di pubblicazione di verbali di assemblee comunali contenenti dati personali, il comune è responsabile del rispetto della protezione dei dati.
- 200 I dati diffusi in internet possono essere consultati e utilizzati da chiunque in qualsiasi momento e in qualsiasi luogo. I dati non possono pressoché più essere controllati, possono essere raccolti e salvati con grande facilità ed essere distribuiti in modo rapido e semplice. La pubblicazione in internet ha quindi una dimensione diversa rispetto all'esposizione del verbale presso la cancelleria comunale. Pertanto in caso di dati pubblicati in internet occorre prestare maggiore attenzione alla **protezione della personalità**.⁸³ In caso di pubblicazione di dati in internet, la protezione dei dati deve perciò essere garantita in modo autonomo e indipendentemente dall'esistenza di pubblicazioni già stampate e pubblicate (ad es. verbale esposto presso la cancelleria comunale).
- 201 I verbali delle assemblee comunali possono contenere opinioni filosofiche o politiche dei partecipanti all'assemblea. Tali opinioni sono considerate dati personali degni di particolare protezione. In applicazione del principio di proporzionalità, di norma si deve rinunciare a menzionare il nome di chi è intervenuto ovvero il diritto presuppone l'anonimizzazione (ad es. annerimento o sostituzione dei nomi con lettere che garantiscono l'anonimato).⁸⁴ Il fatto che le assemblee stesse siano pubbliche e che possano prendervi parte anche persone non aventi diritto di voto, non modifica tale circostanza. Il maggiore grado di tutela dei dati pubblicati in internet è finalizzato a tutelare la libertà di espressione durante l'assemblea comunale. La discussione politica potrebbe probabilmente risultare più difficile in caso di pubblicazione in internet e gli interventi durante le assemblee sarebbero tendenzialmente meno aperti.
- 202 Può anche accadere che i partecipanti all'assemblea comunale vogliano esplicitamente che i loro interventi figurino nel verbale con il loro nome. Ciò non è un problema dal punto di vista della protezione dei dati, se nel singolo caso la persona ha **acconsentito** alla pubblicazione.
- 203 I **dati personali generalmente accessibili** non sono segreti. Ad esempio, i dati dei membri delle autorità resi noti pubblicamente o pubblicati sul sito internet del comune devono essere qualificati in questo senso come dati personali accessibili al pubblico. Dal

⁸³ Cfr. rapporto di attività 2005 dell'incaricato della protezione dei dati del Cantone dei Grigioni, p. 12.

⁸⁴ Cfr. Rapporto di attività 2018 dell'incaricato della protezione dei dati del Cantone dei Grigioni, p. 10 segg.

punto di vista della legislazione sulla protezione dei dati, non è problematico se nella rubrica del verbale dell'assemblea comunale sono indicati i nomi dei membri delle autorità.

6.2 Impugnazione di decisioni dell'assemblea

Contro decisioni dell'assemblea comunale è data facoltà di **ricorso** al Tribunale amministrativo⁸⁵ del Cantone dei Grigioni. 204

Per quanto riguarda gli atti normativi, il termine è di 30 giorni. In caso di ingerenza nel diritto di voto nonché in caso di elezioni e votazioni, il termine è di 10 giorni. È legittimato a presentare ricorso chi ha **diritto di voto** nel comune in questione. In linea di principio, il termine decorre dall'individuazione del motivo del ricorso, al più tardi tuttavia dalla comunicazione ufficiale dell'esito di un'elezione o di una votazione, qualora vi sia una pubblicazione ufficiale. 205

Il diritto di presentare un ricorso in merito alla votazione (ad es. per vizi procedurali o violazione di competenze) decade se un **vizio manifesto** non viene denunciato immediatamente.⁸⁶ 206

Secondo la prassi costante del Tribunale amministrativo⁸⁷, gli errori nella preparazione e nello svolgimento della procedura di voto devono essere contestati già **prima o al più tardi in occasione dell'assemblea comunale**. Lo scopo di questo obbligo di contestazione immediata è che gli errori procedurali riscontrati possono essere corretti immediatamente, riducendo così al minimo il rischio di un successivo annullamento e di una ripetizione di una votazione. Sarebbe inoltre inaccettabile e contrario al principio della buona fede se un elettore a conoscenza di un vizio procedurale attendesse l'esito della votazione prima di presentare ricorso in caso di esito della votazione a lui sgradito. 207

Per contro non vengono posti requisiti eccessivamente elevati per quanto riguarda l'individuazione del vizio. In generale, un ricorso viene considerato contrario al principio della buona fede solo in presenza di un **evidente vizio procedurale** che, se gli elettori avessero adottato la dovuta diligenza, sarebbe stato senz'altro **individuabile**. Non ci si 208

⁸⁵ A partire dal 2025 chiamato Tribunale d'appello.

⁸⁶ Art. 21 cpv. 3 LCom.

⁸⁷ Cfr. sentenza del Tribunale amministrativo V 20 14, consid. 6.4.

può aspettare che i partecipanti alle assemblee, per lo più privi di conoscenze in materia di diritto procedurale, analizzino immediatamente questioni procedurali complesse e individuino e segnalino immediatamente eventuali vizi. Se il vizio viene considerato "non facilmente individuabile" applicando la dovuta diligenza, un ricorso è da considerarsi ricevibile anche se gli aventi diritto di voto non hanno contestato, prima o in occasione dell'assemblea comunale, la violazione dei loro diritti politici.

Esempio:

Una persona avente diritto di voto presenta all'assemblea una proposta che non viene posta in votazione senza motivazione. La persona deve contestare immediatamente questo vizio. Questo vizio procedurale è manifesto e non richiede conoscenze specialistiche, ragione per cui una contestazione durante l'assemblea può essere ragionevolmente pretesa e costituisce quindi un requisito per la presentazione di un ricorso.

- 209 Affinché una decisione o un'elezione dell'assemblea comunale sia annullata in seguito a un ricorso, non è sufficiente la semplice violazione di norme procedurali. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, un vizio procedurale accertato comporta l'annullamento di una votazione (o di un'elezione) solo se le irregolarità contestate **sono rilevanti e potrebbero aver influito sul risultato**. In tale contesto occorre tenere conto dell'entità della differenza di voti, della gravità del vizio riscontrato e della sua importanza nel quadro della votazione. Se nel complesso delle circostanze la probabilità che in assenza del vizio la votazione avrebbe avuto un esito diverso appare talmente bassa da non poter essere presa seriamente in considerazione, si prescinde dall'annullamento della votazione. Se l'alterazione del risultato rientra nei limiti di quanto è praticamente possibile, il vizio è da considerarsi rilevante, il che comporta l'annullamento della votazione.⁸⁸

⁸⁸ Sentenza del Tribunale federale 1C_315/2018, consid. 6.1 in: ZBI 10/2019, p. 568.

6.3 Pubblicazione di atti normativi e decisioni

Atti normativi e decisioni del comune possono avere effetto solo se sono noti. 210

Gli **atti normativi** del comune devono essere pubblicati in forma ufficiale e tenuti a giorno 211
in una raccolta accessibile al pubblico.⁸⁹ Le persone devono poter conoscere il diritto al
quale in determinate circostanze potrebbero trovarsi assoggettate. Devono essere pub-
blicate **tutte le disposizioni legislative**. Tra queste figurano lo statuto comunale nonché
le leggi e i regolamenti che non contengono solo diritti e doveri interni all'amministra-
zione. Questi ultimi, le cosiddette ordinanze amministrative, non sono interessati dall'ob-
bligo di pubblicazione. Devono essere pubblicate anche le basi di forme di cooperazione
intercomunale (ad esempio lo statuto di una corporazione di comuni o di un istituto di
diritto pubblico intercomunale), nella misura in cui non abbiano un mero carattere di ne-
gozio giuridico.

Affinché la raccolta del diritto comunale possa essere consultata in modo adeguato, deve 212
essere pubblicata sul **sito web del comune** e deve contenere il diritto vigente. In caso
di revisione totale di un atto normativo, l'atto normativo precedente viene sostituito dal
nuovo. In caso di revisioni parziali, l'atto normativo in questione deve essere adeguato.
Le modifiche devono essere **integrate nell'atto normativo**. Una presentazione in "mo-
dalità di revisione" o la cancellazione di disposizioni "vecchie" nell'atto normativo e l'e-
lencazione delle "nuove" disposizioni riviste al termine dell'atto normativo sono inoppor-
tune.

Excursus: gli atti normativi del comune devono essere denominati in modo unitario. A 213
livello comunale, gli atti normativi devono essere emanati solo come **statuto, legge e
ordinanza**.⁹⁰ Oggi nella prassi la terminologia non è uniforme. Sovente si trovano ad
esempio le denominazioni prescrizione, direttiva, regolamento (d'uso) o simili. Tali de-
nominazioni non dovrebbero più essere utilizzate. Per i nuovi atti normativi occorre te-
nere conto della terminologia prescritta. Sarebbe opportuno che anche gli atti normativi
esistenti venissero definiti in questo modo. Una denominazione adattata non cambia
l'attuale ordinamento delle competenze. Gli atti normativi sono trattati dall'organo in que-
stione come finora. La modifica della denominazione va effettuata dall'organo compe-
tente per l'emanazione. Una modifica può essere apportata nel singolo caso in occa-

⁸⁹ Art. 5 cpv. 3 e 4 LCom.

⁹⁰ Cfr. art. 5 cpv. 2 LCom.

sione di una prossima revisione oppure tutti gli atti normativi del comune vengono adattati in una sola volta. A tale scopo tutti gli atti normativi con i loro titoli modificati vengono elencati in un atto normativo mantello e sottoposti come oggetto all'organo competente.

- ²¹⁴ Le **decisioni** del comune devono essere pubblicate se sono di obbligatorietà generale, vale a dire se **impongono obblighi o concedono diritti** (le cosiddette decisioni di portata generale, come ad es. la segnaletica stradale), se fanno iniziare la decorrenza di termini o se ad esse sono in altro modo connessi diritti e obblighi (ad es. pubblicazione del verbale dell'assemblea comunale,⁹¹ decisioni dell'assemblea comunale soggette a un eventuale referendum facoltativo, indizione di elezioni comunali con procedura di annuncio, ecc.). La pubblicazione avviene nell'organo di pubblicazione ufficiale.

⁹¹ Art. 11 cpv. 2 LCom.

7. Bibliografia (selezione)

ARN DANIEL/FRIEDRICH UELI/FRIEDLI PETER/MÜLLER MARKUS/MÜLLER STEFAN/WICHTERMANN JÜRIG (ed.), Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Berna 1999.

ARN DANIEL/STRECKER MIRJAM, Leitfaden zur Vorbereitung und Durchführung von Gemeindeversammlungen nach bernischem Gemeinderecht, Berna 2009.

BISAZ CORSIN, Direktdemokratische Instrumente als "Anträge aus dem Volk an das Volk", Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Zurigo 2020.

Messaggio del Governo al Gran Consiglio, Revisione totale della legge sui comuni, quaderno n. 3/2017-2018, pp. 187–407.

FETZ URSIN, Bündner Gemeinderecht, Zurigo/Basilea/Ginevra 2020.

DIVISIONE DEI COMUNI DEL CANTONE DI ARGOVIA, Ablauf Gemeindeversammlung, Aarau.

UFFICIO PER I COMUNI DEL CANTONE DI ZURIGO, Leitfaden der Gemeindeversammlung, Zurigo 2018.

JAAG TOBIAS/RÜSSLI MARKUS/JENNI VITTORIO (ed.), Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zurigo 2017.

RASCHEIN ROLF/VITAL P. ANDRI, Bündnerisches Gemeinderecht, 2^a ed., Coira 1991.

THALMANN HANS RUDOLF, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3^a ed., Wädenswil 2000, con volume supplementare, Zurigo 2011.

VITAL P. ANDRI, Das Verfahren der bündnerischen Gemeindeversammlung, Diss., Zurigo 1988.

8. Abbreviazioni

ad es.	ad esempio
Art.	articolo
cap.	capitolo
cfr.	confronta
CIAP	concordato intercantonale sugli appalti pubblici (CSC 803.710)
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera (RS 101)
Cost. cant.	Costituzione del Cantone dei Grigioni (CSC 110.100)
cpv.	capoverso
CSC	collezione sistematica del diritto cantonale grigionese
diss.	dissertazione
DTA	decisione Tribunale amministrativo
ecc.	eccetera
ed.	edizione/editore
ev.	eventualmente
fr.	franchi
LCCit	legge sulla cittadinanza del Cantone dei Grigioni (CSC 130.100)
LCom	legge sui comuni del Cantone dei Grigioni (CSC 175.050)
LDPC	legge sui diritti politici nel Cantone dei Grigioni (CSC 150.100)
LPTC	legge sulla pianificazione territoriale del Cantone dei Grigioni (CSC 801.100)
marg.	numero marginale
max.	al massimo
min.	almeno
mio.	milioni
n.	numero
ODP	ordinanza sui diritti politici (RS 161.11)
OPTC	ordinanza sulla pianificazione territoriale del Cantone dei Grigioni (CSC 801.110)
p.	pagina
PTA	prassi del Tribunale amministrativo
ROGC	regolamento organico del Gran Consiglio (CSC 170.140)
resp.	rispettivamente
seg., segg. e seguenti	e seguenti (pagina/pagine)
TA	Tribunale amministrativo
TF	Tribunale federale
ZBI	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht

