

Guida

assemblea comunale

Se desidera ottenere informazioni approfondite su singoli ambiti tematici, consulti per favore il **Manuale assemblea comunale**



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

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	Fehler! Textmarke nicht definiert.
2.	Lista di controllo per l'assemblea comunale.....	8
3.	Basi giuridiche	10
4.	Differenti tipi di assemblea	11
4.1	Assemblea comunale deliberativa	11
4.2	Assemblea informativa.....	12
5.	Prima dell'assemblea comunale	13
5.1	Date delle assemblee	13
5.2	Obbligo di dibattito preliminare da parte del municipio	13
5.3	Convocazione / ordine del giorno.....	13
5.4	Esposizione degli atti e messaggio	14
6.	Il giorno dell'assemblea comunale.....	15
7.	Durante l'assemblea comunale	16
7.1	Atmosfera e impiego di media.....	16
7.2	Direzione dell'assemblea comunale.....	17
7.3	Quiete e ordine	17
7.4	Luogo dell'assemblea	17
7.5	Carattere pubblico dell'assemblea comunale	18
7.6	Controllo degli aventi diritto di voto	18
7.7	Ricusa alle assemblee comunali.....	19
7.8	Saluto e accertamento della validità della convocazione.....	19
7.9	Nomina degli scrutatori	19
7.10	Approvazione / modifica dell'ordine del giorno	20
7.11	Presentazione dell'affare e proposta del municipio	20
7.12	Il dibattito sull'oggetto in generale	20
7.13	Tipi di proposta	21
	7.13.1 Proposte d'ordine	21
	7.13.2 Proposte concrete	23
7.14	Esame dell'ammissibilità di proposte	23
	7.14.1 Violazione del diritto materiale.....	24
	7.14.2 Identità dell'affare	24
	7.14.3 Unità della materia	24

7.15 Rettifica di proposte concrete.....	25
7.15.1 Classificazione e trattazione di proposte concrete	25
7.15.2 Parità di voti nella procedura di rettifica	26
7.15.3 Metodo dell'eliminazione sequenziale	27
7.15.4 Metodo di coordinamento	28
7.16 Determinazione dell'esito nella votazione finale	29
7.17 Votazione consultiva	30
7.18 Mozione (iniziativa individuale)	30
7.19 Elezioni.....	31
8. Dopo l'assemblea comunale.....	32
8.1 Verbale dell'assemblea comunale.....	32
8.2 Impugnazione di decisioni dell'assemblea	34
8.3 Pubblicazione di atti normativi e decisioni	34

1. Introduzione

Nella maggior parte dei Comuni grigionesi l'assemblea comunale è un importante organo di formazione e di espressione della volontà da parte degli aventi diritto di voto.

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 estremamente impegnativo che deve essere svolto da chi dirige l'assemblea. A questo scopo è necessaria una corrispondente preparazione, che varia a seconda dell'esperienza, delle conoscenze e della personalità.

La presente guida serve da aiuto per la preparazione, lo svolgimento e la post-elaborazione di un'assemblea comunale. Sebbene non sia in grado di illustrare tutti gli aspetti, fornisce a chi dirige l'assemblea (di solito il sindaco) una panoramica mirata dei lavori e dei processi più importanti. Chi desidera ottenere informazioni dettagliate sui singoli aspetti può consultare il [Manuale per lo svolgimento di assemblee comunali](#), il quale, come opera di consultazione, offre uno sguardo approfondito nella materia.

Siamo lieti di presentare questa guida e ci auguriamo che Le sia utile.

UC, aprile 2024

2. Lista di controllo per l'assemblea comunale

Lavori preparatori

- Pubblicazione tempestiva dell'invito con l'ordine del giorno (almeno 10 giorni prima dell'assemblea), invio delle carte di legittimazione
- Esposizione degli atti avvenuta e documenti (ad es. messaggio) recapitati
- Locali riservati, infrastruttura (numero sufficiente di sedie, microfoni, proiettori, ...) allestita
- Controllo all'ingresso organizzato
- Numero sufficiente di schede di voto ed elettorali per la votazione scritta
- Svolgimento dell'assemblea comunale chiarito, appunti redatti, possibili ostacoli individuati
- Ripartizione degli oggetti all'ordine del giorno tra le varie persone (ad es. capodivano, ...) chiarita
- Disposizioni specifiche contenute nello statuto o nelle leggi interiorizzate: svolgimento delle votazioni e delle elezioni, votazioni scritte, ripartizione delle competenze (finanziarie), ...

Durante l'assemblea

Introduzione

- Controllo all'ingresso, accertamento del diritto di voto, registrazione degli aventi diritto di voto e degli ospiti
- Saluto, comunicazione del numero di aventi diritto di voto
- Nomina degli scrutatori
- Indicazioni relative alla sequenza degli oggetti all'ordine del giorno, richiesta del consenso
- Indicazioni relative al verbale; in caso di opposizioni: rettifica del verbale

Evasione di affari

- Presentazione e spiegazione da parte del sindaco, del municipale e/o dell'esperto
- Proposta del municipio
- Discussione, votazione su eventuali mozioni d'ordine / ricezione di proposte concrete dall'assemblea
- Fine della discussione
- Rettifica delle proposte concrete; raggruppamento delle proposte che si escludono a vicenda in gruppi (di votazione) e comunicazione dell'ordine di votazione
- Rettifica per eliminazione sequenziale o metodo di coordinamento
- Votazione finale e comunicazione del risultato della votazione

Per gli affari che l'assemblea comunale sottopone a esame preliminare a destinazione della votazione alle urne, essa formula una raccomandazione di voto.

Conclusione dell'assemblea comunale

- Ringraziamento per la partecipazione, eventualmente sguardo al futuro (prossima assemblea, indicazione relativa al verbale), invito all'aperitivo o simili.

Dopo l'assemblea comunale

- Stesura e pubblicazione del verbale dell'assemblea
- Eventualmente pubblicazione delle decisioni nell'organo di pubblicazione ufficiale (obbligatoria in caso di referendum facoltativo)
- Pubblicazione di atti normativi e aggiornamento nella relativa raccolta
- In caso di affari delle assemblee comunali preparatorie: redigere un messaggio a destinazione della votazione alle urne

3. Basi giuridiche

La legge cantonale sui comuni (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.

La LCom contiene solo poche norme procedurali 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 a destinazione della votazione alle urne (art. 20 LCom);
- il numero legale, l'obbligo di allestire un ordine del giorno e i requisiti relativi alla legittimazione a presentare ricorso (art. 21 LCom);
- il carattere pubblico dell'assemblea comunale (art. 22 LCom);
- il divieto di prevedere motivi di riconsunzione per l'assemblea comunale (art. 22 LCom).

Per altre questioni che si pongono in relazione all'assemblea comunale e alla procedura di voto o di elezione occorre consultare in primo luogo **il diritto comunale**. Se al suo interno non si trova alcuna regolamentazione, in una seconda fase occorre esaminare il diritto cantonale, in particolare l'applicazione per analogia delle disposizioni della legge sui diritti politici nel Cantone dei Grigioni (LDPC; CSC 150.100).

In assenza di prescrizioni dirette 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 solo un modo giusto per accertare la vera e autentica volontà degli aventi diritto di voto.

4. Differenti tipi di assemblea

4.1 Assemblea comunale deliberativa

La guida si concentra soprattutto sull'assemblea comunale "classica", che può decidere in via definitiva in merito a un affare o procedere a elezioni, vale a dire che non è prevista una votazione alle urne. Se un affare è di competenza esclusiva dell'assemblea comunale, quest'ultima deve discutere l'affare e approvarlo in via definitiva.

In alcuni comuni dei Grigioni determinati affari rientrano nella competenza definitiva dell'assemblea comunale (ad es. la decisione di credito fino a un determinato importo), mentre altri affari sono soggetti alla votazione alle urne facoltativa od obbligatoria. Può quindi accadere che in una stessa assemblea comunale occorra discutere sia oggetti da approvare definitivamente, sia oggetti da discutere in via preliminare e da sottoporre alla votazione alle urne con raccomandazione di voto.

Excursus: assemblea comunale preparatoria (decisione alle urne)

In una votazione alle urne gli aventi diritto di voto possono esprimersi solo con "sì" o "no". Perciò gli affari che vengono decisi alle urne sono soggetti obbligatoriamente al dibattito preliminare da parte dell'assemblea comunale. Fanno eccezione le elezioni.

Il dibattito preliminare relativo a 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).

Si deve osservare quanto segue:

- **Proposta di non entrata in materia**

Una proposta di non entrata in materia non può essere presentata siccome non si può deliberare in modo definitivo in merito a un affare.

- **Proposta di rinvio**

L'assemblea comunale può rinviare l'affare al municipio per nuovo esame e nuova proposta (ad es. per effettuare ulteriori chiarimenti o per esaminare un'altra soluzione,

ecc.). Tuttavia le proposte di rinvio sono abusive e inammissibili se si tratta di proposte dissimulate di non entrata in materia o di rifiuto.

- **Proposte di modifica**

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

- **Raccomandazione di voto**

Dopo il dibattito relativo all'affare, l'assemblea comunale preparatoria deve emettere una raccomandazione di voto, a destinazione della votazione alle urne, di accettazione o di rigetto dell'oggetto presentato. La raccomandazione di voto si riferisce all'affare trattato ed eventualmente modificato dall'assemblea comunale.

4.2 Assemblea informativa

Le assemblee informative servono a informare la popolazione in merito a un affare comunale già nella fase di elaborazione e a conoscere per tempo la posizione della popolazione. 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). Durante l'assemblea informativa si informa 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.

Nel caso in cui in occasione di un'assemblea si intenda prendere delle decisioni, anche solo in forma di votazione consultiva, si tratta di un'assemblea comunale ordinaria con le relative prescrizioni da rispettare.

5. Prima dell'assemblea comunale

5.1 Date delle assemblee

Il municipio fissa le date delle assemblee comunali e nel caso ideale le pubblica tempestivamente. In questo modo gli aventi diritto di voto possono programmare la loro partecipazione.

5.2 Obbligo di dibattito preliminare da parte del municipio

Tutti gli affari dell'assemblea comunale (ad eccezione delle elezioni) devono essere **discussi in via preliminare** dal municipio, che deve presentare una **proposta** all'assemblea. Gli aventi diritto di voto devono essere messi nella condizione di prendere le loro decisioni sulla base di **informazioni oggettivamente fondate ed equilibrate** fornite dal municipio; vanno evitate decisioni casuali prive di sufficiente preparazione.

5.3 Convocazione / ordine del giorno

Il municipio convoca l'assemblea comunale con la pubblicazione dell'ordine del giorno **con almeno 10 giorni di anticipo**, a seconda del diritto comunale anche prima. L'inserimento all'ordine del giorno è il presupposto affinché in occasione dell'assemblea comunale si possa decidere in merito a un affare.

Gli oggetti all'ordine del giorno devono essere formulati in modo comprensibile. Nel caso di oggetti concernenti crediti, occorre indicare l'**importo del credito**. Sulla base dell'oggetto all'ordine del giorno, gli aventi diritto di voto possono farsi un'idea dell'oggetto su cui devono decidere. Tuttavia non è necessario esporre ulteriormente il contenuto materiale dell'oggetto. Oltre agli oggetti all'ordine del giorno, l'invito all'assemblea comunale deve indicare il luogo, la data e l'ora dell'assemblea.

Poiché le assemblee comunali sono pubbliche, l'invito e l'ordine del giorno dovrebbero essere accessibili anche alle persone che non hanno diritto di voto. Ciò può essere garantito con una pubblicazione nel foglio ufficiale e sul sito web del comune.

5.4 Esposizione degli atti e messaggio

Le basi determinanti per la decisione relativa a un affare devono essere pubblicate per la presa in visione prima di un'assemblea comunale. Il relativo obbligo si limita solo alla misura che consenta agli aventi diritto di voto di informarsi in merito ai **punti essenziali** di un affare. In caso di affari poco complessi non è obbligatorio mettere a disposizione degli aventi diritto di voto altri documenti oltre all'ordine del giorno.

Il **messaggio** può essere molto importante per la formazione delle opinioni. Un messaggio spiega l'affare in modo oggettivo, debitamente conciso e contiene la raccomandazione di voto del municipio. La presentazione di un messaggio è prescritta per gli affari di grande importanza per il comune. Per tutti gli altri affari, in base al diritto cantonale la presentazione di un messaggio è facoltativa, ma può essere sensata in determinate condizioni. L'obbligo di redigere un messaggio può essere sancito anche nel diritto comunale.

6. Il giorno dell'assemblea comunale

Un presupposto essenziale per il successo di un'assemblea comunale è la **preparazione** di chi dirige l'assemblea. L'assemblea può essere diretta con abilità solo se gli affari, con tutte le loro sfaccettature e i possibili ostacoli, sono noti e se il processo è stato interiorizzato. Studi perciò gli oggetti all'ordine del giorno, eventualmente insieme al segretario comunale. Può essere utile prendere **appunti** che fungano da punto di riferimento durante l'assemblea e impediscano spiegazioni eccessive. Le seguenti domande possono essere utili per questi lavori preparatori:

- In merito a cosa decide esattamente l'assemblea comunale?
- Quali sono gli aspetti essenziali dell'affare? Perché è importante o necessario per il comune?
- Quali conseguenze avrebbe una decisione negativa?
- Quali domande potrebbero sorgere? Si può prevedere una resistenza? Con quali argomenti e risposte si può reagire a tale resistenza?
- Quali sono i fatti, quali le supposizioni o addirittura le informazioni sbagliate?

Non va sottovalutata la scelta dell'abbigliamento. Naturalmente l'abbigliamento rientra nel potere discrezionale della singola persona. Ciononostante l'aspetto può avere un influsso sui partecipanti all'assemblea, sia in senso positivo sia negativo.

7. Durante l'assemblea comunale

7.1 Atmosfera e impiego di media

Un saluto personale all'ingresso della sala in cui si svolge l'assemblea può essere un gesto simpatico e coinvolgente.

L'uso di **media** permette di rendere visibili informazioni, fattispecie e fatti o trasmettere impressioni. Le immagini aumentano l'attenzione e la capacità di memorizzare un'informazione. La tecnologia deve assisterla, ma non sostituirla né ostacolarla. Si eserciti nell'uso delle apparecchiature tecniche e prima dell'assemblea si assicuri che tutto funzioni perfettamente.

Microfono

Può essere utile utilizzare un sistema di altoparlanti. Tutte le persone presenti nella sala dovrebbero comprenderla **chiaramente** e senza sforzo.

Proiettore

Nel caso ideale, la singola diapositiva si limita a poche affermazioni, ben leggibili e chiare. Immagini o grafici supportano le Sue spiegazioni. L'illuminazione della sala deve eventualmente essere regolata, in modo che Lei possa vedere senza problemi i Suoi documenti e che le diapositive rimangano comunque ben leggibili per gli aventi diritto di voto. Mantenga assolutamente il **contatto visivo** con i presenti. Questo è possibile se vede le diapositive di fronte a Lei e non deve girarsi per leggerle dallo schermo.

Un dispositivo sostitutivo o l'archiviazione dei documenti su una chiavetta possono risparmiare disagi.

Lavagna, pannello, piani, foto, modelli

Con questi strumenti è indipendente da un dispositivo elettronico. In particolare nel caso di un progetto di costruzione, una visualizzazione sotto forma di fotografie o modelli può rendere meglio l'idea del prodotto finale.

7.2 Direzione dell'assemblea comunale

La direzione dell'assemblea comunale spetta di norma al sindaco. Il sindaco concede la parola e, se del caso, la toglie, conduce l'assemblea con imparzialità e assicura che trovi espressione la **volontà reale degli aventi diritto di voto**.

Consideri gli aventi diritto di voto come interessati e in linea di principio dotati di spirito positivo. Con questo atteggiamento sarà in grado di rispondere a qualsiasi domanda od osservazione in modo oggettivo, pacato e comunque determinato. In questo modo eventuali provocazioni non andranno a buon fine. Eviti la frenesia, mantenga la sicurezza e tenga sempre le redini in mano.

7.3 Quiete 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. 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.

7.4 Luogo dell'assemblea

Il luogo dell'assemblea viene solitamente stabilito dal municipio e comunicato con l'invito all'assemblea comunale.

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 deve essere rinviata e deve essere trovata una sede adeguata. Un'assemblea comunale alla quale non possono partecipare tutti gli aventi diritto di voto in condizioni ragionevoli **non è in grado di deliberare**.

7.5 Carattere pubblico dell'assemblea comunale

Le assemblee comunali sono eventi **pubblici**. In linea di principio, tutte le persone possono presenziare a un'assemblea comunale senza dover far valere un interesse. Le persone senza diritto di voto sono ammesse come spettatori. Anche in caso di particolare interesse (ad es. proprietari di abitazioni secondarie) **non dispongono di alcun diritto a partecipare** all'assemblea comunale. Se, in via eccezionale, deve essere concessa la parola a persone senza diritto di voto, l'assemblea comunale deve autorizzare questa concessione mediante decisione.

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

Se i rappresentanti dei media o altri partecipanti all'assemblea desiderano registrare lo svolgimento dell'assemblea su supporti video e audio, devono prima ottenere il consenso dell'assemblea. Anche se l'assemblea comunale ha autorizzato in linea di principio 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.

7.6 Controllo degli aventi diritto di voto

Il catalogo dei votanti costituisce l'unica base per la partecipazione alle elezioni e alle votazioni nel comune. Le iscrizioni nel o le radiazioni dal catalogo dei votanti devono essere effettuate prima di un'elezione o votazione entro il **quinto giorno** precedente la data fissata. In seguito vige un termine di attesa fino al momento dell'elezione o della votazione.

Occorre garantire che solo gli aventi diritto di voto partecipino alle elezioni e alle votazioni nel quadro dell'assemblea comunale. Un mezzo rivelatosi valido è l'invio di **carte di legittimazione** (carta di voto) per verificare il diritto di voto in assemblea mediante un controllo all'ingresso in occasione dell'assemblea. 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.

7.7 Ricusa alle assemblee comunali

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.

7.8 Saluto e accertamento della validità della convocazione

In qualità di sindaco, apre l'assemblea e dà il benvenuto ai presenti. Se possibile, inizi puntuale, parli in modo chiaro e comprensibile. Con un'apertura improntata alla stima crea un'atmosfera benevola e amichevole fin dall'inizio dell'assemblea: *Il municipio è lieto di darvi il benvenuto all'odierna assemblea. Con la vostra presenza dimostrate il vostro interesse per ciò che accade nel nostro comune.* Se parla in piedi crea ulteriore chiarezza in merito a chi dirige l'assemblea e ottiene una panoramica della stessa. Ciò consente il contatto visivo con i partecipanti all'assemblea, un ponte da non sottovalutare della comunicazione interpersonale. Eviti di leggere interi testi o diapositive di Power-Point. Esprimendosi con spontaneità basandosi su parole chiave, riuscirà a entrare in contatto con le persone presenti nella sala, fatto che creerà fiducia e Le darà forza.

In qualità di sindaco, dopo il saluto constata innanzitutto che l'invito e l'ordine del giorno sono stati pubblicati in tempo e che perciò l'assemblea comunale può essere svolta in modo legittimato. Chiedendo all'inizio dell'assemblea se qualcuno ha obiezioni in merito alla convocazione, gli aventi diritto di voto ottengono l'esplicita opportunità 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.

7.9 Nomina degli scrutatori

Per le votazioni e le elezioni i comuni impiegano il numero necessario di scrutatori o un ufficio elettorale secondo le proprie prescrizioni.

7.10 Approvazione / modifica dell'ordine del giorno

L'assemblea comunale può modificare l'**ordine** degli oggetti all'ordine del giorno. Non sono ammesse aggiunte spontanee o la cancellazione da parte dell'assemblea stessa di un affare all'ordine del giorno. La richiesta di cancellazione di un oggetto all'ordine del giorno costituisce di fatto una proposta di non entrata in materia in un affare che può essere presentata nel corso della trattazione dell'oggetto in questione.

Se non pervengono richieste relative all'ordine del giorno, si può partire dal presupposto di un assenso tacito.

7.11 Presentazione dell'affare e proposta del municipio

Il municipio presenta gli affari e li spiega. Analogamente a quanto accade per i requisiti posti a un messaggio, la presentazione degli affari deve essere **oggettiva, completa e veritiera**.

L'affare viene presentato da chi dirige l'assemblea, in parte dal responsabile del dicastero competente che ha preparato in misura maggiore l'affare in seno al municipio. Il municipio può avvalersi anche di **esperti** per spiegare un affare.

Tutti i municipali devono rappresentare l'opinione del municipio in merito all'affare al momento della presentazione di quest'ultimo con relativa proposta dinanzi all'assemblea comunale (**principio della collegialità**). Le opinioni di minoranza o i rapporti di maggioranza all'interno dell'autorità non vengono resi pubblici. In seguito viene aperta la discussione per tutti gli aventi diritto di voto.

7.12 Il dibattito sull'oggetto in generale

Tutti gli aventi diritto di voto hanno il diritto di esprimersi in merito all'oggetto nonché di porre domande e presentare richieste. Chi dirige l'assemblea concede la parola agli aventi diritto di voto nell'ordine in cui è stata richiesta. Coloro che non hanno ancora parlato dovrebbero avere la precedenza su coloro che hanno già ottenuto la parola. Gli oratori che parlano eccessivamente a lungo o che si discostano dall'argomento possono essere esortati a essere brevi.

Se degli aventi diritto di voto formulano richieste 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 una persona stia semplicemente esprimendo la sua opinione o se stia anche formulando una proposta.

Il dibattito su un oggetto si protrae fino a quando nessuno chiede più la parola o l'assemblea decide di chiudere la discussione. In seguito chi dirige l'assemblea constata la "**fine della discussione**". Da questo momento non sono più possibili interventi o proposte sull'affare.

Excursus: dibattito d'entrata in materia

Un vero e proprio dibattito d'entrata in materia è perlopiù sconosciuto ai comuni grigionesi. Di norma si inizia direttamente con la trattazione materiale dell'affare. Tuttavia, un dibattito d'entrata in materia può essere indotto con una proposta d'ordine di **non entrata in materia**. Il dibattito d'entrata in materia serve a chiarire se un affare debba essere davvero discusso in modo più approfondito, ovvero se l'assemblea intenda procedere alla deliberazione di dettaglio o se l'affare debba essere respinto per così dire senza dibattito.

7.13 Tipi di proposta

- Le **proposte d'ordine** sono proposte relative allo **svolgimento della procedura**.
- Le **proposte concrete** mirano a una **modifica contenutistica** dell'affare.

7.13.1 Proposte d'ordine

In linea di principio le proposte d'ordine sono possibili in qualsiasi momento durante la trattazione di un affare. Esse **sono prioritarie rispetto** alla trattazione di proposte concrete. Dopo l'eventuale dibattito, le proposte d'ordine devono subito essere sottoposte a votazione.

Proposta d'ordine	Osservazioni
Modifica dell'ordine degli oggetti all'ordine del giorno	Consente di anticipare o posticipare degli affari.
Proposta di non entrata in materia (possibile solo in caso di decisioni definitive dell'assemblea comunale)	La decisione di non entrata in materia significa il rigetto dell'oggetto, senza trattazione e discussione contenutistica, e l'immediata conclusione dell'affare.
Proposta di rinvio	<p>Con una decisione di rinvio il municipio viene incaricato di ritirare e riesaminare un affare. Se l'assemblea desidera modificare in modo sostanziale la struttura di un affare (ad es. un progetto di costruzione viene notevolmente ampliato e completato con altri elementi), il rinvio è perlopiù inevitabile.</p> <p>Per il municipio deve essere individuabile quali modifiche all'oggetto o quali ulteriori chiarimenti sono auspicati dall'assemblea.</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. Da ulteriori chiarimenti può ad esempio emergere che un affare viene sottoposto nuovamente nella versione originaria o che non viene ripresentato affatto.</p>
Limitazione della durata di un intervento , limitazione degli interventi	Queste proposte possono essere presentate per l'affare imminente (ad es. durata dell'intervento max. 5 minuti, max. 2 interventi in merito all'affare).
Interruzione del dibattito	In caso di dibattiti di lunga durata, è possibile chiedere un'interruzione per una pausa.
Rinvio	La trattazione dell'affare è rinviata all'assemblea comunale successiva (ad esempio, se l'assemblea è già durata molto a lungo).
Fine della discussione	L'interruzione delle discussioni è possibile solo quando è stato possibile dibattere in merito alle posizioni essenziali relative a un affare.
Votazione per iscritto	<p>Lo statuto comunale o la legge sulle votazioni e le elezioni forniscono informazioni in merito al numero degli aventi diritto di voto presenti che devono approvare una proposta di votazione per iscritto. Se il diritto comunale non prevede disposizioni in materia, la maggioranza dei votanti può esigere una votazione a scrutinio segreto.</p> <p>Per le votazioni a scrutinio segreto devono essere utilizzate schede di voto preparate, vale a dire ufficiali.</p>

7.13.2 Proposte concrete

All'assemblea comunale gli aventi diritto di voto possono partecipare alla definizione dei contenuti di quasi tutti gli oggetti, presentando proposte sull'affare da trattare.

Eccezioni:

- In sede di approvazione del **conto annuale** l'assemblea comunale esercita una vigilanza politica e può solo approvarlo o respingerlo nel suo insieme.
- Se all'assemblea comunale viene presentato un **contratto**, ad esempio per una collaborazione intercomunale o un'aggregazione di comuni, questo rappresenta il risultato delle trattative raggiunto o il consenso negoziato tra le parti. Poiché i contratti presuppongono una dichiarazione d'intenti concorde, di fatto essi non possono più essere modificati e un adeguamento unilaterale equivale al rigetto dell'affare presentato.

7.14 Esame dell'ammissibilità di proposte

Non è sempre facile valutare se le proposte siano giuridicamente ammissibili. Ciononostante, chi dirige l'assemblea deve esaminare immediatamente tutte le proposte presentate. Le proposte contrarie al diritto devono essere rifiutate e **non** devono essere messe in votazione.

Le **proposte concrete** possono essere illegali per diversi motivi:

- la proposta viola il **diritto materiale**
- la proposta lede l'**identità dell'affare**
- la proposta lede il **principio dell'unità della materia**

Le **proposte d'ordine** sono inammissibili se, ad esempio, l'assemblea comunale preparatoria cerca di vanificare mediante proposte d'ordine una decisione che spetta in ultima istanza alla votazione alle urne, 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.

Se l'illegalità è **incerta** può essere sensato sospendere brevemente l'assemblea per poter discutere la questione 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 e plausibile. I contrari sono invece invitati a ricorrere ai rimedi giuridici.

7.14.1 Violazione del diritto materiale

Le proposte che sono in contraddizione con il diritto sovraordinato della Confederazione e del Cantone o violano il diritto comunale non devono essere ammesse alla votazione.

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

7.14.2 Identità dell'affare

Nel corso del dibattito, un affare non può essere modificato in modo sostanziale per quanto riguarda il suo **significato e il suo orientamento essenziali, nonché per quanto riguarda l'impatto finanziario**. In altre parole, l'affare deve **mantenere la sua identità**. Inoltre, le proposte concrete presentate dagli aventi diritto di voto relative a un affare devono poter essere **classificate e valutate** dall'assemblea comunale in termini di portata e di impatto (ad es. finanziario).

7.14.3 Unità della materia

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. L'unità della materia è invece 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. Dal principio dell'unità della materia deriva anche il **divieto di separazione**. Esso prevede che gli elementi che si **condizionano reciprocamente** e formano un **insieme** non possono essere separati in modo artificioso e presentati in votazioni separate.

7.15 Rettifica di proposte concrete

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 un gran numero di proposte concrete, si possono creare situazioni molto complicate.

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:

- **principio dell'eliminazione sequenziale (eliminazione a coppie)**
- **metodo di coordinamento**

Se nel comune non esistono prescrizioni relative alla procedura di voto, questa viene determinata da chi dirige l'assemblea.

Tutte le proposte concrete presentate nel corso del dibattito vengono **raccolte** da chi dirige l'assemblea. Al termine della discussione le proposte concrete vengono rettificate **insieme** e poste in votazione. Se si passa alla procedura di votazione, non vi sono più discussioni tra una votazione e l'altra.

Affinché gli aventi diritto di voto siano in chiaro in merito allo svolgimento della procedura di voto, è necessaria un'**informazione proattiva** da parte di chi dirige la procedura. In questo contesto viene spiegata la procedura di rettifica. Se gli aventi diritto di voto hanno domande in merito, 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.

Le votazioni a scrutinio segreto sono di fatto escluse dalla procedura di rettifica. Nella votazione finale, in cui si vota «sì» o «no» per l'approvazione o il rifiuto della proposta rettificata, è nuovamente possibile una votazione a scrutinio segreto.

7.15.1 Classificazione e trattazione di proposte concrete

L'obiettivo della risoluzione di diverse proposte concrete consiste nell'ottenere alla fine solo **una** proposta da sottoporre alla votazione finale.

Per rettificare diverse proposte concrete occorre definire uno schema di processo per la votazione (albero delle decisioni). Le proposte pervenute saranno valutate a questo scopo e verrà 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.
- Le proposte che si **escludono a vicenda** (non è possibile approvare contemporaneamente entrambe le proposte) devono essere contrapposte e risolte. Le proposte vengono raggruppate. Vengono sempre raggruppate proposte dello "stesso livello".
- Nel quadro della risoluzione di proposte che si escludono a vicenda, in linea di principio le proposte di sottomodifica vengono rettificate prima delle proposte di modifica e le proposte di modifica prima delle proposte principali.

Dopo la rettifica si può avere l'impressione che l'ultima proposta esprima definitivamente 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" all'oggetto solo nella votazione finale.

7.15.2 Parità di voti nella procedura di rettifica

Durante la fase di rettifica vengono decise le modifiche da apportare all'oggetto. Bisogna 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.

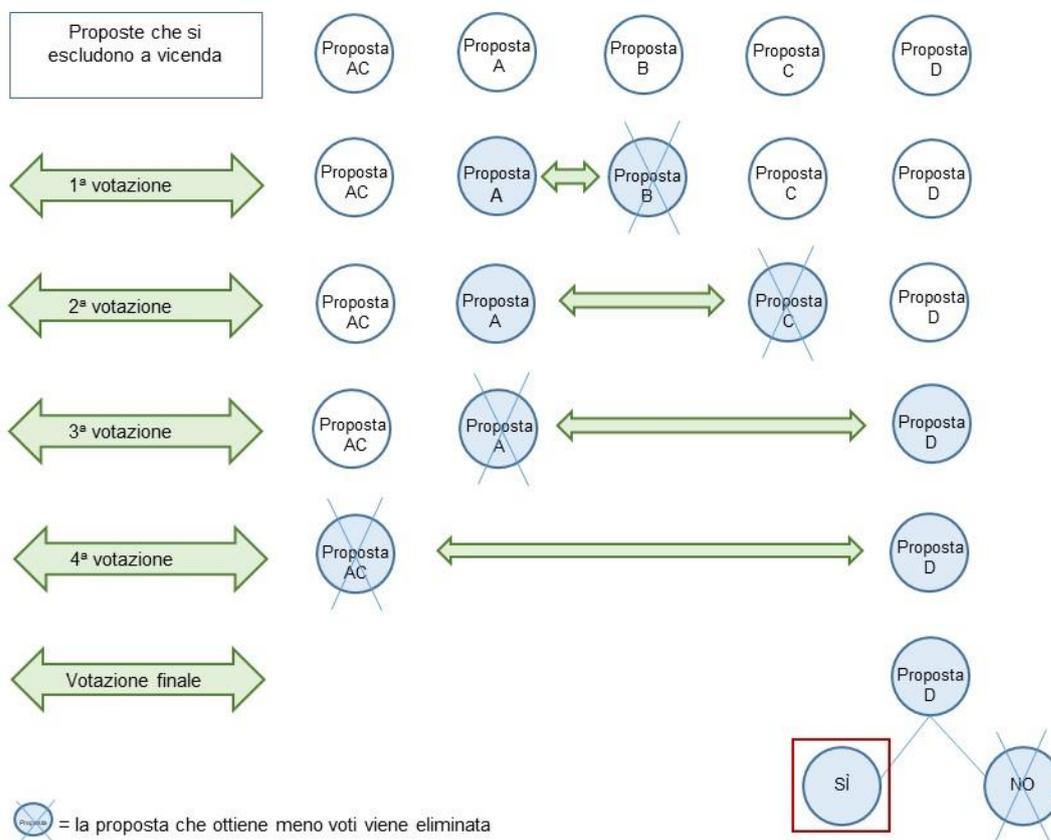
La parità di voti nella procedura di rettifica significa una situazione di stallo. La regola contenuta in quasi tutti gli statuti comunali o quasi tutte le leggi comunali in materia di voto e di elezione secondo cui in caso di parità di voti un oggetto è considerato respinto non può essere applicata in questo caso. Una proposta **deve** avere un seguito. L'ideale sarebbe che il comune disponesse di una regolamentazione nel diritto comunale che

determini la procedura da seguire in questa situazione. In assenza di una regolamentazione a questo riguardo, l'assemblea comunale deve determinare il metodo con cui risolvere la situazione di stallo. La soluzione potrebbe consistere nel sorteggio, nel lancio di una moneta o anche nel voto decisivo del sindaco.

7.15.3 Metodo dell'eliminazione sequenziale

In caso di eliminazione sequenziale, **vengono sempre contrapposte due** proposte di una serie 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** 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. Gli aventi diritto di voto possono sempre esprimersi 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 così rettificata venga contrapposta alla proposta (principale) del municipio (o a un'iniziativa o una mozione).

Metodo dell'eliminazione sequenziale



7.15.4 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. 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.

La procedura di voto con una possibile **maggioranza assoluta** può essere difficile da comprendere per gli aventi diritto di voto. Si potrebbe ovviare a questo problema continuando la procedura di rettifica anche quando una proposta ha raggiunto la maggioranza assoluta.

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 "maggiormente". Nella fase di rettifica non vengono ancora prese decisioni definitive. Esse vengono prese solo al momento della votazione finale.

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 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.

7.17 Votazione consultiva

Per votazione consultiva 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 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 un affare. 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.

La procedura per una votazione consultiva si conforma alla **procedura di voto ordinaria**. Ciò implica tra l'altro che una votazione consultiva su un affare venga inserita nell'ordine del giorno e che il municipio abbia presentato una proposta. Votazioni consultive spontanee in occasione di assemblee comunali, ad esempio nel quadro del punto all'ordine del giorno «Eventuali», per «tastare il polso» in una determinata questione, sarebbero inammissibili. Una simile procedura è contraria alle prescrizioni relative alla procedura di voto ordinaria.

7.18 Mozione (iniziativa individuale)

All'assemblea comunale, spesso nel quadro degli eventuali, 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. Una mozione può riguardare soltanto oggetti che rientrano **nella sfera di competenza degli aventi diritto di voto**.

Affinché il municipio sia obbligato ad agire, una mozione deve essere stata dichiarata come **rilevante** dall'assemblea. Si raccomanda di non procedere alla dichiarazione di

rilevanza in occasione della stessa assemblea in cui viene presentata una mozione, a meno che le basi giuridiche comunali non lo richiedano. Il fattore sorpresa spesso ostacola un attento confronto con il tema sollevato e in merito all'opportunità o meno di elaborare un oggetto in tal senso. La disponibilità di più tempo permette anche di esaminare la questione della validità della mozione.

7.19 Elezioni

I comuni del Cantone dei Grigioni disciplinano autonomamente le elezioni. Nella maggior parte dei casi, la procedura elettorale è stabilita nello statuto comunale o in una legge. Le singole regolamentazioni sono diverse in quasi ogni comune grigionese. Le seguenti spiegazioni sono quindi formulate in modo molto generico.

Affinché le elezioni possano essere svolte senza problemi, è indispensabile una preparazione accurata. Da un lato occorre stabilire l'ordine di elezione delle singole autorità, in particolare nel caso di elezioni di rinnovo integrale. Dall'altro occorre preparare un'eventuale elezione per iscritto (numero sufficiente di schede elettorali ufficiali di diversi colori e penne). Inoltre, l'ufficio elettorale deve organizzarsi in modo da poter determinare i risultati in modo rapido e senza errori. Badate affinché gli scrutatori, nonostante il loro ruolo, possano esercitare i propri diritti politici, vale a dire che devono avere a loro volta la possibilità di eleggere.

8. Dopo l'assemblea comunale

8.1 Verbale dell'assemblea comunale

Il verbale deve informare almeno in merito alle decisioni prese, ai risultati delle elezioni nonché a eventuali contestazioni concernenti la violazione di disposizioni di competenza e procedurali.

Il verbale è importante per poter ricostruire a posteriori i fatti e dovrebbe perciò essere redatto e reso accessibile in tempi brevi, in modo che il ricordo di quanto discusso e in particolare di quanto deciso sia ancora fresco. Il comune sceglie liberamente la forma in cui redigere il verbale. In assenza di una base giuridica, è di solito determinante la prassi comunale. In caso di modifica della forma, dovrebbe essere introdotta una relativa regolamentazione nel diritto comunale.

Aspetti formali della stesura del verbale	Osservazioni esplicative
Verbale delle decisioni	Riproduce materialmente solo le decisioni.
Processo verbale	Riporta lo svolgimento completo dell'assemblea in modo conforme a quanto detto.
Verbale di discussione	Il verbale di discussione riporta le decisioni, lo svolgimento del dibattito, le motivazioni delle proposte e delle decisioni, le domande e le risposte nonché altri eventi. Di norma, le proposte devono essere messe a verbale alla lettera. Le considerazioni e le dichiarazioni principali formulate nel corso del dibattito devono essere riassunte.

I verbali dell'assemblea comunale devono essere pubblicati al più tardi **un mese** dopo l'assemblea. Le opposizioni al verbale dell'assemblea comunale 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.

Con un'opposizione contro il verbale può essere contestato, ad esempio, che esso non riporta correttamente le decisioni prese, che contiene lacune nella riproduzione di affermazioni importanti o che riproduce affermazioni in modo contrario al senso effettivo (sempre che il testo o la discussione siano registrati nel verbale).

Schema esposizione del verbale e termine di opposizione



In assenza di opposizioni, il verbale è considerato approvato. Un'approvazione formale in occasione dell'assemblea comunale non è quindi necessaria o è addirittura esclusa. Nella prassi si è imposta la consuetudine di **informare** durante l'assemblea in merito al fatto che non sono state presentate opposizioni.

Se entro il termine di esposizione pervengono opposizioni, devono essere trattate nella successiva assemblea comunale e il verbale deve essere approvato formalmente. In sede di trattazione di un'opposizione contro il verbale tutti gli aventi diritto di voto presenti all'assemblea comunale possono esprimersi e votare in merito all'oggetto all'ordine del giorno. Le **nuove proposte di modifica** del verbale che non sono state presentate mediante opposizione entro il termine di esposizione di 30 giorni **non possono più essere presentate** durante l'assemblea.

In linea di principio le assemblee comunali sono pubbliche, motivo per cui anche i loro verbali sono pubblici e possono essere consultati da chiunque.

8.2 Impugnazione di decisioni dell'assemblea

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

Per quanto riguarda gli atti normativi, il termine è di 30 giorni. In caso di ingerenza nel diritto di voto nonché in elezioni e votazioni, il termine è di 10 giorni. È legittimato a questo ricorso chi ha **diritto di voto** nel comune. 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.

Gli errori nella preparazione e nello svolgimento della procedura di voto devono essere contestati **prima o al più tardi in occasione dell'assemblea comunale**.

8.3 Pubblicazione di atti normativi e decisioni

Gli **atti normativi** comunali devono essere pubblicati ufficialmente e inseriti in una raccolta accessibile al pubblico. Le persone devono poter conoscere il diritto al quale in determinate circostanze potrebbero trovarsi assoggettate. Devono essere pubblicate tutte le disposizioni legislative. Tra queste figurano lo statuto comunale nonché le leggi e i regolamenti comunali che non contengono solo diritti e doveri interni all'amministrazione. 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 puramente carattere di negozio giuridico.

