

TI_GERICHTE 52.2010.240 vom 29. August 2011

TI Tribunale d'appello, 2011-08-29, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2010.240

FR: TI_GERICHTE 52.2010.240 du 29 août 2011

IT: TI_GERICHTE 52.2010.240 del 29 agosto 2011

Regeste

Approvazione di una mozione da parte di un consiglio comunale

Volltext

Tessin Tribunale cantonale amministrativo 29.08.2011 52.2010.240 Tessin Tribunale cantonale amministrativo 29.08.2011 52.2010.240 Ticino Tribunale cantonale amministrativo 29.08.2011 52.2010.240

Approvazione di una mozione da parte di un consiglio comunale

Incarto n. 52.2010.240 Lugano 29 agosto 2011 In nome della Repubblica e Cantone Ticino Il Tribunale cantonale amministrativo composto dei giudici: Matteo Cassina, vicepresidente, Flavia Verzasconi, Giovan Maria Tattarletti segretario: Thierry Romanzini, vicecancelliere statuendo sul ricorso 11 giugno 2010 di RI 1 RI 2 RI 3 RI 4 rappr. da: RA 1 contro la decisione 26 maggio 2010 (n. 2629) del Consiglio di Stato, che accoglie l'impugnativa inoltrata da CO 1, _____ e _____ avverso la risoluzione 9 novembre 2009 con cui il consiglio comunale di _____ ha approvato la mozione "Un futuro per _____"; viste le risposte: - 30 giugno 2010 del Consiglio di Stato; - 10 luglio 2010 di CO 1 e llcc; - 13 luglio 2010 del municipio di CO 3; - 13 luglio 2010 di CO 2, Presidente del consiglio comunale di _____; preso atto della replica 27 agosto 2010 e delle dupliche: - 7 settembre 2010 del Consiglio di Stato, - 14 settembre 2010 del municipio di CO 3, - 28 settembre 2010 di CO 2, Presidente del consiglio comunale di _____, - 11 ottobre 2010 di CO 1 e llcc; letti ed esaminati gli atti; ritenuto, in fatto A. a. Il 30 luglio 2008, i consiglieri comunali RI 1 e RI 2 hanno inoltrato al consiglio comunale di _____ una mozione denominata "Un futuro per _____" contenente una cinquantina di proposte di intervento, concernenti segnatamente la sicurezza del cittadino, la moderazione del traffico, il piano viario e le zone di svago, vari servizi a favore del cittadino, le attività commerciali e turistiche, gli impianti fotovoltaici e l'illuminazione pubblica, come pure alcuni interventi di genio civile. b. Tale atto è stato demandato per esame a una commissione speciale del consiglio comunale composta da 11 membri, nominata dal legislativo il 17 novembre 2008. Il 5 giugno 2009, dopo avere sentito i mozionanti ed approfondito le tematiche contenute nell'atto parlamentare, la commissione ha elaborato un proprio progetto, comprensivo di 80 proposte, che hanno di fatto completato e in parte modificato quelle contenute nella mozione. Il rapporto è stato sottoscritto da 10 commissari su 11. Il 4 settembre 2009, un commissario ne ha presentato uno di minoranza. c. Il municipio ha formulato le proprie osservazioni in proposito il 5 ottobre 2009. Pur condividendo i principi generali della mozione, esso ha indicato che gli interventi da mettere prioritariamente in atto erano quelli che dovevano avere le concrete possibilità di riuscita ed essere finanziariamente sostenibili per il comune. B. Il 9 novembre 2009, il consiglio comunale di _____ si è riunito in seduta straordinaria per

procedere all'evasione della suddetta mozione. Dopo essere stato informato sulle varianti di voto possibili, il legislativo comunale ha inizialmente approvato (15 voti favorevoli e 4 contrari) la proposta di voto sul complesso della mozione. In seguito, dopo avere dibattuto i diversi temi contenuti nella medesima, in votazione finale l'ha accolta con 16 voti favorevoli, 2 contrari e 2 astenuti (presenti al momento del voto 20 consiglieri su 21), lasciando al municipio la facoltà di decidere le priorità e di proporre quei messaggi che riteneva attuabili e finanziariamente sostenibili. La risoluzione è quindi stata pubblicata all'albo comunale il 10 novembre 2009. C. a. Il 18 novembre 2009, CO 1, _____ e _____, cittadini attivi di _____, hanno impugnato davanti al Consiglio di Stato la predetta risoluzione, chiedendone l'annullamento. Hanno ritenuto che la decisione del legislativo comunale di votare in blocco l'intera mozione non avesse chiarito su cosa si stesse votando e non avesse pertanto permesso una vera discussione con eventuali proposte alternative. Hanno inoltre criticato la mozione così come votata in quanto lederebbe il principio dell'unità della materia, toccherebbe anche proposte non di pertinenza del consiglio comunale e farebbe prevalere il come votare rispetto ai suoi contenuti. Infine, hanno ritenuto che il voto complessivo avesse di fatto creato false illusioni su problemi che non possono essere risolti dall'autorità comunale. b. Con decisione 26 maggio 2010, il Consiglio di Stato ha accolto l'impugnativa. Dopo avere lasciato aperta la questione di sapere se l'atto presentato da RI 1 e RI 2, toccando una molteplicità di materie e tematiche che non sono tutte di competenza dell'organo legislativo, potesse essere effettivamente considerato in tutti i suoi punti quale mozione, l'Esecutivo cantonale ha ritenuto che la decisione del consiglio comunale andasse in ogni caso annullata perché l'atto in parola violava il principio dell'unità della materia. D. Contro il predetto giudicato governativo, RI 1, RI 2, RI 3 e RI 4 insorgono ora dinnanzi al Tribunale cantonale amministrativo, chiedendone l'annullamento. I ricorrenti sostengono che il principio dell'unità della materia non sarebbe stato violato nella fattispecie, in quanto le proposte contenute nella mozione perseguono come obiettivo uno sviluppo globale del comune di _____. Asseriscono inoltre che i temi di competenza di altre autorità sono stati inseriti unicamente a titolo di suggerimento. E. All'accoglimento dell'impugnativa si sono opposti il Consiglio di Stato come pure CO 1, _____ e _____, questi ultimi con argomenti di cui si dirà, per quanto necessario, in seguito, mentre il presidente del consiglio comunale e il municipio di _____ hanno ripercorso quanto avvenuto prima e durante la seduta del consiglio comunale. F. In sede di replica e di duplica, le parti hanno ribadito le loro contrapposte posizioni e domande di giudizio. Considerato, in diritto 1. La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data (art. 208 cpv. 1 della legge organica comunale del 10 marzo 1987; LOC; RL 2.1.1.2), il ricorso è tempestivo (art. 46 cpv. 1 della legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966; LPamm; RL 3.3.1.1) e la legittimazione dei ricorrenti, destinatari del giudizio impugnato e cittadini attivi di _____, certa (art. 43 LPamm e 209 lett. a LOC). Il gravame è pertanto ricevibile in ordine e può essere deciso sulla base degli atti, senza istruttoria (art. 18 cpv. 1 LPamm). Non è infatti necessario acquisire agli atti la registrazione della seduta del consiglio comunale del 9 novembre 2009, in quanto tale mezzo di prova non apporterebbe a questo Tribunale ulteriori elementi determinanti per il giudizio che è chiamato a rendere. 2. 2.1. Ogni consigliere comunale può presentare per iscritto, nella forma della mozione, proposte su oggetti di competenza del consiglio comunale che non sono all'ordine del giorno (art. 67 cpv. 1 LOC). Tale atto rappresenta una concreta proposta di soluzione su oggetti o problemi nuovi concernenti la gestione comunale: in sostanza, esso ha quale scopo di stimolare

l'attività dell'organo legislativo al di fuori di quella che è la via abituale e cioè l'iniziativa del municipio. Da ciò deriva che la mozione rappresenta il tipico atto diretto all'organo al quale appartiene il mozionante: l'assemblea o il consiglio comunale; spetta a loro, in ultima analisi, decidere sull'oggetto proposto (Eros Ratti , Il Comune, Losone 1987, vol. I, pag. 531). La mozione può essere presentata in forma generica oppure elaborata. L'inoltro secondo l'una o l'altra forma esplica differenti conseguenze sulla procedura di evasione dell'atto. Da un punto di vista procedurale, l'art. 67 cpv. 2 LOC specifica che la mozione dev'essere immediatamente demandata per esame ad una commissione permanente o speciale del consiglio comunale, ritenuta la facoltà del municipio di allestire entro il termine di sei mesi un preavviso scritto o un messaggio a sostegno della proposta (cfr. anche l'art. 17 cpv. 1 del regolamento di applicazione della legge organica comunale del 30 giugno 1987; RLOC; RL 2.1.1.3). Il municipio che non intende esprimere un preavviso o proporre un messaggio, deve fare una dichiarazione in tal senso nel termine di tre mesi e comunque deve esprimersi in forma scritta sulle conclusioni della commissione entro due mesi (art. 67 cpv. 6 LOC). Se la commissione preavvisa l'accoglimento della mozione e il consiglio comunale vi aderisce, la mozione passa di regola al municipio per l'elaborazione di una proposta di soluzione da sottoporre successivamente al legislativo secondo la procedura usuale. Questa prima decisione del consiglio comunale non è altro che una decisione di principio: cioè di accettazione pura e semplice della mozione. Nel merito il consiglio comunale si pronuncerà in una seconda tornata: cioè al momento in cui l'oggetto di cui alla mozione gli sarà sottoposto nel rispetto delle norme della LOC (Eros Ratti , op. cit., vol. I, pag. 540 e seg.). Questa procedura dev'essere seguita per tutte quelle mozioni presentate in forma generica, senza quindi essere particolareggiate, documentate ed elaborate.

2.2. Il principio dell'unità della materia, deducibile dall'art. 34 cpv. 2 della Costituzione federale del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 100), vieta che due o più proposte diverse siano integrate nello stesso oggetto in votazione, in modo tale da impedire alle persone chiamate a pronunciarsi sul medesimo di esprimere un'opinione che rispetti pienamente la loro volontà, le quali sarebbero obbligate ad accettare l'intero oggetto pur non condividendone alcuni aspetti o a rifiutarlo pur approvandolo su altri punti (DTF 130 I 185 consid. 3; 129 I 366 consid. 2.2. con numerosi riferimenti). Detto principio, senz'altro applicabile anche alle mozioni, non impedisce però la riunione di oggetti diversi in un'unica trattanda, purché perseguano un obiettivo comune e sussista tra loro una certa connessione materiale. Avendo carattere relativo, esso assume quindi una diversa portata a seconda delle circostanze del caso (DTF 129 I consid. 2.3; 97 I 669 consid. 3 con rinvii).

2.3. Le decisioni del legislativo comunale sono annullabili quando risultano sostanzialmente contrarie a norme della costituzione, di legge o di regolamenti (art. 212 lett. a LOC), oppure quando scaturiscono da processi decisionali carenti, che non garantiscono una libera e consapevole espressione del voto (art. 212 lett. b - e LOC).

3. 3.1. Innanzitutto va detto che l'atto presentato il 16 giugno 2008 dai consiglieri RI 1 e _____ non poteva essere trattato nella sua integralità come una mozione. Pur essendo stato indirizzato al consiglio comunale, lo stesso toccava infatti una cinquantina di proposte concernenti una molteplicità di tematiche, molte delle quali nemmeno di competenza dell'organo legislativo comunale, che per le loro implicazioni potevano tutt'al più essere oggetto di interpellanza ai sensi dell'art. 66 LOC, trattandosi invero soprattutto di suggestioni politiche. Giova a questo proposito rilevare che alcuni dei temi proposti, come la richiesta della commissione di inserire l'aggiornamento dell'organigramma sul sito del comune, sono di competenza del municipio; altri, invece, sono di competenza cantonale o addirittura federale e richiamano in taluni casi il

coinvolgimento dello Stato italiano. In particolare la proposta di realizzare una nuova stazione ferroviaria _____, di prevedere l'attraversamento in galleria del paese, di creare un percorso ciclabile _____ - _____, come pure di adottare misure di riduzione dell'inquinamento fonico toccano oggetti che esulano, sovente anche in modo completo, dalle competenze comunali. Le varie tematiche contenute nella cosiddetta mozione in questione sono state successivamente approfondite in maniera dettagliata da una commissione speciale del consiglio comunale, la quale ha presentato tutta una serie di emendamenti e diverse misure accompagnatorie con il rapporto di maggioranza: mediante quest'ultimo documento è stato infatti chiesto lo spostamento della stazione _____ creando una fermata facoltativa e portando il capolinea direttamente in Italia, la realizzazione della circonvallazione stradale, il collegamento del parcheggio al campo sportivo con la piazza del mercato in Italia, lo spostamento del terminal degli autobus e il collegamento diretto della circonvallazione su piazza mercato. 3.2. In ogni caso, a prescindere da questo aspetto, la decisione con la quale il 9 novembre 2009 il consiglio comunale si è pronunciato in blocco sulle varie proposte contenute nella mozione inoltrata da RI 1 e RI 2 è manifestamente lesiva del principio dell'unità della materia. Come ha correttamente indicato il Consiglio di Stato nel proprio giudizio (consid. F.), l'importanza e la diversità - anche marcata - degli oggetti contenuti in tale atto parlamentare avrebbero dovuto portare il legislativo ad esprimersi su ogni singolo tema, permettendo in tal modo ai presenti di dibattere su ciascun oggetto e di accertare se ognuno degli interventi proposti era effettivamente di sua competenza, se doveva essere trattato quale interpellanza oppure se necessitava di eventuali emendamenti. Tanto più che, fondandosi su di un parere della Sezione degli enti locali, all'inizio della seduta il presidente del consiglio comunale aveva debitamente informato il consesso sulle possibili soluzioni di voto e sulle implicazioni ad esse legate. Contrariamente a quanto assumono i ricorrenti, le tematiche proposte nella mozione testé menzionate sono oggettivamente di natura talmente diversa tra loro che non possono certo essere considerate interdipendenti da dover essere proposte esclusivamente nella loro integralità, in virtù di non meglio precisate necessità di pianificazione territoriale dell'intero comparto comunale. Non è infatti dato di vedere come la mancata approvazione di uno dei diversi oggetti proposti, testé menzionati, avrebbe quale effetto di rendere prive di senso le altre proposte. 4. In esito alle considerazioni che precedono, il ricorso deve dunque essere respinto. La tassa di giustizia e le spese seguono la soccombenza (art. 28 LPamm) e sono a carico in parti uguali dei ricorrenti, in solido. Per questi motivi, dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è respinto. 2. La tassa di giustizia e le spese di fr. 800.- sono poste in parti uguali a carico dei ricorrenti, in solido. 3. Contro la presente decisione è dato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale a Losanna entro il termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 segg. della legge sul Tribunale federale, del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110). 4. Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo Il vicepresidente
Il segretario