

Rapporto di maggioranza

numero	data	Dipartimento
7168 R1	1° giugno 2016	ISTITUZIONI
Concerne		

**della Commissione speciale aggregazione di Comuni
sul messaggio 17 febbraio 2016 concernente la modifica della Legge
sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni del 16 dicembre 2003
(LAggr) - Nuovo articolo 9a e relativa modifica degli articoli 2b, 5 e 6**

I. OGGETTO

Con il presente messaggio ci viene sottoposta una proposta di nuovo art. 9a della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni (LAggr), in tema di separazioni coatte di parti di territorio comunale. Il nuovo articolo rende necessario un aggiornamento degli artt. 2b, 5 e 6 della stessa legge.

II. QUADRO GIURIDICO ATTUALE

La LAggr regola il tema delle aggregazioni coatte all'art. 9, secondo il quale:

«[...]

b) preavvisi assembleari non favorevoli

*Con il voto della maggioranza assoluta dei suoi membri, tenuto conto dell'esito della votazione consultiva in tutto il comprensorio, il Gran Consiglio **può decidere l'aggregazione anche quando i preavvisi assembleari non sono favorevoli**, in particolare:*

- a) quando la pregiudicata struttura finanziaria e le limitate risorse economiche di un Comune non gli permettono più di conseguire il pareggio della gestione corrente;*
- b) se la partecipazione di un Comune alla costituzione di un nuovo Comune è necessaria per ragioni geografiche, pianificatorie, territoriali, di sviluppo economico, di funzionalità dei servizi e di apporto di risorse umane e finanziarie;*
- c) se perdura l'impossibilità di un Comune di costituire i suoi organi o di assicurare una normale amministrazione o quando gli organi comunali si sottraggono in modo deliberato ai loro doveri d'ufficio».*

Sull'art. 9 – che regola quindi una materia molto sensibile e ad alta valenza politica – si sono fondate tutte le aggregazioni coatte dell'ultimo decennio. Questo articolo è stato considerato dal Tribunale federale (TF), nei suoi pronunciamenti in merito, norma conforme alla Costituzione federale (art. 50) e alla Costituzione cantonale (artt. 16 e 20.). Il medesimo è poi stato reputato base legale sufficientemente solida per i casi di aggregazione coatta di Comuni finora giunti davanti al TF, e meglio per le seguenti aggregazioni:

- Comuni di Bignasco, Caveragno e Cevio nel **nuovo Comune di Cevio**, (aggregazione coatta del Comune di Bignasco);

- Comuni di Aquila, Campo Blenio, Ghirone, Olivone e Torre nel **nuovo Comune di Blenio** (aggregazione coatta del Comune di Aquila);
- Comuni di Bruzella, Cabbio, Caneggio, Morbio Superiore, Muggio e Sagno nel **nuovo Comune di Breggia** (aggregazione coatta del Comune di Muggio);
- Comuni di Caviano, Contone, Gerra Gambarogno, Indemini, Magadino, Piazzogna, Sant'Abbondio, San Nazzaro e Vira Gambarogno nel **nuovo Comune di Gambarogno** (aggregazione coatta del Comune di San Nazzaro);
- Comuni di Gresso, Isorno, Mosogno, Onsernone e Vergeletto nel **nuovo Comune di Onsernone** (aggregazione coatta del Comune di Vergeletto).

Va rilevato che **le fattispecie esposte in precedenza riguardavano tutte l'aggregazione coatta dell'intero territorio di un Comune.**

I disposti dell'attuale LAggr non sono invece stati reputati sufficienti per la separazione coatta di parti di territorio comunale da un Comune per aggregarli (assieme ad altri Comuni) in un costituendo nuovo Comune.

Il Messaggio in esame intende principalmente regolare questa tematica.

III. IL CASO DELL'AGGREGAZIONE DEI COMUNI DELLA VERZASCA E LE INDICAZIONI DELLA RECENTE SENTENZA DEL TRIBUNALE FEDERALE DEL 25 AGOSTO 2015

Con Decreto legislativo del 10 marzo 2014 il Gran Consiglio ha deciso l'aggregazione dei Comuni di Brione Verzasca, Corippo, Frasco, Sonogno, Vogorno e dei territori in Valle dei Comuni di Cugnasco-Gerra e Lavertezzo.

Posto il voto globalmente negativo nel Comune di Lavertezzo in sede di votazione consultiva del 14 aprile 2013 – nonostante il responso a maggioranza positivo della cittadinanza della Frazione in Valle di Lavertezzo –, con il citato Decreto è stata decisa la scissione coatta di quest'ultima dal rimanente territorio del Comune (territorio in Piano), che è andato a costituire un nuovo Comune a sé (nuovo Comune di Lavertezzo).

Contro il Decreto legislativo del 10 marzo 2014 ha, come noto, ricorso al TF il Comune di Lavertezzo, contestando la separazione coatta di un suo comparto.

Con sentenza del 25 agosto 2015 il TF ha accolto il ricorso, nella misura in cui ammissibile, e ha nel contempo annullato il Decreto legislativo del Gran Consiglio.

Dalle motivazioni del TF sono di rilievo, per quanto concerne il presente Messaggio, le seguenti indicazioni:

- l'aggregazione in discussione si fondava, a ragione veduta, sull'art. 3 lett. b) LAggr. Su tale disposto avrebbe però potuto fondarsi un'aggregazione volontaria. Il medesimo non poteva invece costituire base legale sufficiente per una scissione coatta di un comparto di territorio, in presenza di un preavviso comunale negativo;
- nemmeno l'art. 10 LAggr avrebbe nel frangente potuto essere richiamato per una separazione coatta, visto che esso non rinvia all'art. 9 LAggr. La separazione di territorio per quanto concerne l'aggregazione della Verzasca non si fondava del resto sull'art. 10 LAggr;
- l'art. 9 LAggr accenna solo alle aggregazioni coatte, non tuttavia alle separazioni coatte;

- spetta ora al Legislatore cantonale prevedere l'introduzione nella LAggr di norme specifiche tendenti a poter imporre, a determinate condizioni, anche separazioni coatte di parti di territorio.

Eloquenti i seguenti passaggi della sentenza del TF del 25 agosto 2015:

«... omissis ...

Certo, è vero che l'art. 3b LASC, inserito nel suo Capitolo I, dal titolo marginale "Generalità", prevede la possibilità di aggregare frazioni o parti di territorio da uno o più Comuni per creare un nuovo Comune che costituisca una entità territoriale coerente: pure l'art. 4a cpv. 2 LASC dispone che il Consiglio di Stato può modificare lo scenario proposto l'istanza di aggregazione, includendo o escludendo Comuni o frazioni. È tuttavia indubbio che queste possibilità, datene le premesse, possono essere attuate nel quadro di un'aggregazione o separazione volontaria, come accennato nel messaggio governativo e nel citato rapporto (n. 5355 e 5355 R), sugli art. 3 e 10 LASC e come avvenuto per la separazione del territorio in Valle del Comune di Cugnasco-Gerra, ma chiaramente non in presenza di un preavviso assembleare non favorevole e quindi nel caso di una separazione coatta come quella in esame.

... omissis ...

Nella fattispecie la questione non dev'essere esaminata oltre, visto che la separazione regolata dall'art. 10 LASC prevede soltanto la separazione di un territorio per aggregarlo "in un Comune a sé" o ad un altro Comune "esistente": in concreto la seconda condizione chiaramente non è adempiuta, considerato che il territorio di Lavertezzo Valle viene separato non per essere fuso con un Comune esistente, ma per costituire il nuovo Comune di Verzasca. Del resto, nella risposta al ricorso il Consiglio di Stato ha rettammente ammesso che la criticata separazione non può fondarsi sull'art. 10 LASC.

... omissis ...

*Ciò premesso, nella misura in cui **la LASC nell'ambito di un'aggregazione tendente alla costituzione di un nuovo Comune non prevede la facoltà per il Gran Consiglio di imporre una separazione coatta di frazioni o parti di territorio**, il diritto ticinese non soffre una lacuna propria, che il Tribunale federale sarebbe tenuto a colmare, anche se questa soluzione può apparire insoddisfacente o contraddittoria (cfr. DTF 140 IV 162 consid. 4.9.6 pag. 172; 139 I 57 consid. 6.2 e 6.2.3 pag. 61 segg.).*

Spetta quindi al Legislatore cantonale decidere se introdurre nella LASC norme specifiche tendenti a poter imporre, a determinare condizioni, anche la facoltà di decretare separazioni coatte e, se del caso, determinare tra diverse scelte possibili, quella che ritiene più appropriata, rinviando per esempio ai criteri fissati dall'art. 9 LASC, precisandoli o ampliandoli, oppure stabilendo nuove regole in vista di ulteriori, future separazioni.

... omissis ...».

Con il presente Messaggio, s'intende colmare la lacuna giuridica evidenziata dal TF.

IV. PROPOSTA DI NUOVO ART. 9A LAGGR; CONSEGUENTE AGGIORNAMENTO DEGLI ARTT. 2B, 5 E 6 LAGGR

La proposta che segue è volta a creare le basi legali nella LAggr per permettere in futuro di separare anche in modo coatto parti di territorio (frazioni, quartieri, ecc.) da uno o più Comuni per aggregarle a uno o più Comuni; ciò con l'obiettivo finale di creare un costituendo nuovo Comune, che costituisca un'entità territoriale coerente.

È quanto prevedeva il Decreto legislativo del 10 marzo 2014 concernente il nuovo Comune di Verzasca, annullato dal TF.

Si propone poi, per coerenza, di aggiornare tre ulteriori disposti della LAggr.

Va sottolineato che, **con il presente Messaggio, non si intende per contro creare le basi legali per permettere di procedere in via coatta nei casi di "semplice separazione di territori"**, ovvero per separare parti di territorio da uno o più Comuni per costituirle in un Comune a sé o, a rigori, per aggregarle a uno già esistente.

Al riguardo si conferma quindi l'orientamento fin qui presente, ovvero che le separazioni in quest'ultimo contesto debbono avvenire su base volontaria.

In esito, vi proponiamo qui di seguito di introdurre nella Legge un nuovo art. 9a e di adattare di conseguenza gli artt. 2b cpv. 1, 5 cpv. 1 e 6 cpv. 2.

Art. 9a

<i>Versione attuale</i>	<i>Nuovo disposto</i>
	Nel rispetto delle premesse e delle condizioni dell'art. 9, il Gran Consiglio può decidere la separazione di frazioni o parti di territorio da un Comune ai sensi dell'art. 3 lett. b), anche quando i preavvisi assembleari non sono favorevoli.

Di rilievo innanzitutto il fatto che rimangono assolutamente immutate le condizioni attuali per procedere ad aggregazioni coatte di Comuni in presenza di preavvisi comunali sfavorevoli.

Per contro, si crea un nuovo art. 9a con lo scopo di creare la base legale per poter anche separare in via coatta parti o frazioni di territorio e aggregarle ad altri Comuni, con l'obiettivo di formare un nuovo Comune (scenario art. 3 lett. b LAggr) sopperendo così alla carenza evidenziata dal TF nella sentenza del 25 agosto 2015.

Nel medesimo si specifica che nel rispetto delle identiche premesse e condizioni dell'art. 9, il Gran Consiglio può decidere la separazione di parti di frazioni o parti di territorio da un Comune, anche quando il preavviso assembleare non è favorevole.

Casi quali quello dell'aggregazione Comune di Verzasca, con separazione coatta di una parte di territorio da un Comune, avrebbero così in futuro una base legale nella LAggr.

Art. 2b

<i>Versione attuale</i>	<i>Nuova versione (parte nuova in grassetto)</i>
b) effetti ¹ Il Piano cantonale delle aggregazioni integra le intenzioni e gli impegni politici del Cantone in materia di politica di aggregazione; le decisioni in merito del Governo e del Gran Consiglio si orientano al Piano, in particolare quelle degli art. 4a, 5, 7, 8 e 9. ² Il Consiglio di Stato, si adopera nel promuovere gli indirizzi del Piano anche attraverso gli strumenti e gli aiuti finanziari delle altre politiche settoriali, quali quella perequativa, dello sviluppo territoriale, della promozione economica regionale.	b) effetti ¹ Il Piano cantonale delle aggregazioni integra le intenzioni e gli impegni politici del Cantone in materia di politica di aggregazione; le decisioni in merito del Governo e del Gran Consiglio si orientano al Piano, in particolare quelle degli art. 4a, 5, 7, 8, 9 e 9a . ² Invariato.

Commento

Anche le decisioni di scissione coatta (art. 9a LAggr) dovranno orientarsi al Piano cantonale delle aggregazioni.

Art. 5 cpv. 1

<i>Versione attuale</i>	<i>Nuova versione (parte nuova in grassetto)</i>
<p>c) d'ufficio</p> <p>¹Tenuto conto degli obiettivi di legge e del Piano cantonale delle aggregazioni, il Consiglio di Stato può avviare uno studio di aggregazione d'ufficio definendone il comprensorio, rispettivamente inserire d'ufficio uno o più Comuni in uno studio avviato ai sensi dell'art. 4; sono applicabili l'art. 4a cpv. 1 e 2 e l'art. 6.</p> <p>²Sono riservati i disposti della Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale.</p>	<p>c) d'ufficio</p> <p>¹Tenuto conto degli obiettivi di legge e del Piano cantonale delle aggregazioni, il Consiglio di Stato può avviare uno studio di aggregazione d'ufficio definendone il comprensorio, rispettivamente inserire d'ufficio uno o più Comuni, frazioni o parti di un Comune, in uno studio avviato ai sensi dell'art. 4; sono applicabili l'art. 4a cpv. 1 e 2 e l'art. 6.</p> <p>²Invariato.</p>

Art. 6 cpv. 2

<i>Versione attuale</i>	<i>Nuova versione (parte nuova in grassetto)</i>
<p>Studio d'aggregazione; preavvisi comunali</p> <p>¹La Commissione redige entro il termine fissato lo studio con la sua proposta di aggregazione e lo inoltra al Consiglio di Stato. Essa unisce le prese di posizione dei Municipi dei Comuni coinvolti, formulata dopo aver sentito i Consigli comunali, e degli altri istanti ai sensi dell'art. 4 cpv. 2.</p> <p>²Il Consiglio di Stato esamina lo studio e se del caso ne chiede il completamento. Su richiesta o preavviso degli istanti e dei Municipi coinvolti, il Consiglio di Stato per giustificati motivi può escludere uno o più Comuni dal comprensorio di aggregazione, a condizione che il progetto non sia modificato sostanzialmente. È data facoltà di ricorso ai sensi dell'art. 4a cpv. 4.</p> <p>³In seguito trasmette ai Municipi la sua proposta, affinché la sottopongano con il loro preavviso alle rispettive assemblee, in via consultiva, entro un termine che sarà loro fissato; va garantita un'adeguata informazione alla popolazione.</p> <p>⁴Se la domanda interessa una o più frazioni o parti di un Comune, per ciascuna di esse è organizzato un ufficio di voto.</p> <p>⁵Per il resto il Consiglio di Stato stabilisce le modalità della votazione consultiva.</p>	<p>Studio d'aggregazione; preavvisi comunali</p> <p>¹Invariato.</p> <p>²Il Consiglio di Stato esamina lo studio e se del caso ne chiede il completamento. Su richiesta o preavviso degli istanti e dei Municipi coinvolti, il Consiglio di Stato per giustificati motivi può escludere uno o più Comuni, frazioni o parti di un Comune dal comprensorio di aggregazione, a condizione che il progetto non sia modificato sostanzialmente. È data facoltà di ricorso ai sensi dell'art. 4a cpv. 4.</p> <p>³Invariato.</p> <p>⁴Invariato.</p> <p>⁵Invariato.</p>

Commento

Anche per le fasi procedurali che precedono la votazione consultiva, si propone di dare facoltà al Consiglio di Stato di ottimizzare il comprensorio di aggregazione inserendo, se del caso, pure d'ufficio frazioni o parti di un Comune.

Ciò con l'obiettivo finale di creare Comuni da una parte coerenti appieno dal profilo territoriale, dall'altra che rispondano agli obiettivi cantonali in materia di politica di aggregazioni e di Piano cantonale delle aggregazioni.

V. RELAZIONI CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO; CONSEGUENZE PER I COMUNI

Come evidenziato nei capitoli precedenti, la proposta del nuovo art. 9a LAggr (con quella conseguente degli artt. 2b, 5 e 6) scaturisce da esigenze emerse di recente nei processi aggregativi in atto.

La revisione non è trattata sulle Linee direttive. Essa non ha di per sé incidenza diretta sulle finanze cantonali e nemmeno su quelle comunali.

In quanto modifica della legge quadro che regola le procedure di aggregazione è però pacifico che la stessa avrà degli influssi diretti sui Comuni quando coinvolti in processi di aggregazione e pure finanziari sul Cantone.

VI. APPROFONDIMENTI COMMISSIONALI

In data 4 maggio 2016, la Commissione ha proceduto all'audizione del Direttore del Dipartimento delle Istituzioni, signor Norman Gobbi, e del Capo della Sezione degli enti locali, signor Elio Genazzi.

In seguito, sono scaturite delle richieste di approfondimento, alle quali il Consiglio di Stato ha risposto, tramite posizione scritta, in data 23 maggio.

A seguire, un riassunto delle richieste e i passaggi più significativi delle risposte del Consiglio di Stato:

1. Quali intenzioni/progetti futuri hanno in termini aggregativi, i Comuni coinvolti dal ricorso oggetto del M7168?

- *«I Comuni della Verzasca restano consapevoli della necessità di un riordino istituzionale e hanno confermato di voler andare nella direzione dell'aggregazione».*
- *«Dagli approfondimenti svolti, non è emersa in maniera chiara la possibilità di semplicemente riprendere la precedente procedura, redigendo un nuovo messaggio che non coinvolga Lavertezzo. Questa soluzione (che escluderebbe la frazione Lavertezzo Valle) non viene ritenuta priva di "rischi ricorsuali" (progetto "non senza ombra di dubbio" sostanzialmente identico a quello posto in votazione consultiva)».*
- *«Non è però finora neppure stato possibile trovare un punto di convergenza condiviso da tutti gli attori sullo scenario aggregativo da sottoscrivere: il nodo della questione è, in sostanza se (e se del caso, come) coinvolgere il Comune di Lavertezzo. Il Dipartimento delle istituzioni e la Sezione degli enti locali si stanno adoperando, anche in queste settimane, per individuare una via praticabile che possa essere accettata da tutti. Un incontro con il Municipio di Lavertezzo è peraltro previsto entro metà giugno».*

2. Con l'approvazione del M7168 il Consiglio di Sato intende comunque procedere con la separazione coatta di Lavertezzo?

- «l'obiettivo della modifica di legge risiede primariamente nella necessità di colmare una lacuna dell'attuale normativa; non necessariamente l'intento è quello di applicare la norma nel caso specifico. Anzi, nel caso della Verzasca l'intendimento sarebbe piuttosto di individuare una soluzione condivisa con tutti comuni, Lavertezzo incluso, tale da scongiurare a priori l'inoltro di ulteriori ricorsi».
- «se la proposta di modifica di legge dovesse essere accolta, non si può nemmeno escludere a priori che in futuro- qualora altre strade non dovessero risultare percorribili e sulla base di un nuovo progetto aggregativo – si possa giungere nuovamente e proporre una separazione coatta della frazione di Lavertezzo Valle».

3. Quali conseguenze potrebbe avere lo sviluppo delle aggregazioni della Valle Verzasca in caso di approvazione o, viceversa, di bocciatura della proposta di modifica di legge del M7168?

- «Con la proposta contenuta nel messaggio n.7168 si renderebbe possibile – in caso di perdurare di assenza del consenso da parte del Comune di Lavertezzo – l'ipotesi di un comune "propriamente" di valle (per intendersi a monte della diga). In tal caso la correlata proposta di modifica dell'art. 5 LAggr. renderebbe pure possibile avviare d'ufficio uno studio aggregativo comprendente la sola frazione di valle dei territori che hanno territori anche al piano».
- «Il non accoglimento della modifica renderebbe per contro impraticabile l'eventualità di istituire un solo comune di valle in mancanza di unanimità di consensi in votazione consultiva».

4. Un ulteriore aspetto che la Commissione ha ritenuto doveroso analizzare è se la proposta di modifica, oggetto del presente messaggio, rappresenta una misura che risponde a un caso singolo e singolare in Ticino.

- «da ricordare che i nuovi disposti del messaggio n. 7168 non sarebbero applicabili esclusivamente a comparti di un medesimo Comune geograficamente separati ma pure alla separazione di una parte di territorio confinante che andrebbe a confluire con altri Comuni o parte di essi in un nuovo Comune».

Per quel che concerne casi potenzialmente simili a quello della Verzasca, quindi comparti di un medesimo Comune, separati geograficamente, vengono citati: Locarno (exclave di Gerre di Sotto), Tenero-Contra (Costa), Mezzovico-Vira (con l'Alpe di Pozzo), Ponte Capriasca (con il comprensorio della Val Serdena), Bedigliora (con l'Alpe di Monte) e Curio (con Bombinasco).

Per ulteriori informazioni, rimandiamo alle cartine allegate.

VII. CONCLUSIONI

Considerato che:

- a) le modifiche oggetto del Messaggio n. 7168 sono atte a sopperire alla lacuna dell'attuale legge per poter procedere – in determinati scenari e date determinate premesse – a scissioni anche coatte di comparti di territorio;
- b) in futuro potrebbero presentarsi casi simili a quello dell'aggregazione della Verzasca;

- c) per il caso specifico dell'aggregazione della Verzasca, la modifica di legge proposta renderebbe possibile creare il Comune di Valle (= a monte della diga) anche in assenza di consenso da parte del Comune di Lavertezzo;
- d) in relazione al punto c), l'obiettivo primo del Consiglio di Stato è di individuare una via praticabile che possa essere accettata da tutti. Conseguentemente, l'applicazione dell'eventuale nuova base legale dovrebbe rappresentare l'ultima ratio,

la maggioranza della Commissione speciale aggregazione dei Comuni invita il Gran Consiglio ad approvare la modifica della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni (LAggr) proposta con il Messaggio n. 7168 e il relativo decreto legislativo annesso allo stesso.

Per la maggioranza della Commissione speciale aggregazione di Comuni:

Omar Balli, relatore

Bang - Campana - Corti -

Crivelli Barella - Minoretti -

Minotti - Pellanda