

Rapporto di minoranza

numero

7168 R2

data

7 giugno 2016

Dipartimento

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

PREMESSA

Il presente rapporto di minoranza nasce dall'esigenza di proporre al Parlamento un'alternativa valida al rapporto di maggioranza sottoscritto in data 1° giugno 2016 da 7 deputati sugli 11 (di 17) presenti in Commissione. Il messaggio n. 7168 è stato sottoposto ad analisi della Commissione speciale aggregazione di Comuni in sole due circostanze. La prima durante il mese di maggio, quando, a fronte di molteplici dubbi scaturiti da più parti inerenti al testo di legge nonché alla necessità di procedere a una revisione tanto parziale quanto incisiva dell'art. 9 della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni (LAggr), è stato incaricato il collega Omar Balli di farsi portavoce della Commissione per dare risposta ai quesiti sorti durante la seduta. In data 1° giugno 2016 si decide, su volontà peraltro legittima del Presidente della Commissione Mauro Minotti, di firmare comunque la bozza di rapporto nel frattempo redatta dal collega Balli. Se fosse stato possibile discutere in maniera più esaustiva il messaggio probabilmente non sarebbe stato necessario redigere un secondo rapporto.

1. QUADRO GIURIDICO ATTUALE

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

«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 si sono fondate tutte le aggregazioni coatte dell'ultimo decennio. Seppure esso sia stato reputato dal Tribunale federale base sufficientemente solida per i casi di aggregazione coatta finora giunti davanti al suo cospetto, va considerato il disagio della Commissione la quale, chinandosi su altri progetti poi non andati in porto, si è trovata a utilizzare uno strumento che secondo i più avrebbe necessitato una revisione maggiormente incisiva e ad ampio raggio per meglio definire i criteri di coattazione. L'eccessivo libero arbitrio a disposizione del Legislativo ha portato infatti a essere troppo spesso forti con i deboli e viceversa.

Di seguito le aggregazioni coatte giunte sul tavolo del Tribunale federale:

- Comuni di Bignasco, Cavergho 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 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 rivelato che le fattispecie esposte in precedenza riguardavano tutte l'aggregazione coatta dell'intero territorio di un Comune e prevalentemente si trattava di Comuni detti finanziariamente deboli.

2. IL CASO DELL'AGGREGAZIONE DEI COMUNI DELLA VERZASCA

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).

Il Comune di Lavertezzo ha ricorso al Tribunale federale contro il Decreto legislativo di cui sopra, contestando la separazione coatta di un suo comparto.

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

Il messaggio n. 7168 ha lo scopo di colmare la lacuna giuridica evidenziata dal Tribunale federale con l'obiettivo primario di garantire l'aggregazione della Valle Verzasca.

3. PROPOSTA DI NUOVO ARTICOLO 9a CON CONSEGUENTE AGGIORNAMENTO DEGLI ARTT. 2B, 5 E 6 LAGGR

Nella tabella sottostante è riportata la versione attuale degli artt. in questione e le modifiche proposte dal Consiglio di Stato.

Art. 9a

Versione attuale	Proposta del CdS	Proposta del Rmin
	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.	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 qualora: a) tra frazione e Comune non vi sia continuità territoriale; b) la frazione diventi parte di una nuova realtà comunale neo-aggregata; c) il Comune decurtato della frazione non abbia ripercussioni sulla sua sostenibilità a lungo termine.

Art. 2b

Versione attuale	Proposta del CdS	Proposta del Rmin
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.	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.

Art. 5 cpv. 1

<i>Versione attuale</i>	<i>Proposta del CdS (</i>	<i>Proposta del Rmin</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>	<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 (qualora alla restante parte non venga messa in discussione la sostenibilità a lungo termine).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>Proposta del CdS</i>	<i>Proposta del Rmin</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>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>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 (e qualora alla restante parte non venga messa in discussione la sostenibilità a lungo termine). 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>³Invariato.</p>	<p>³Invariato.</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>⁴Invariato.</p>	<p>⁴Invariato.</p>
<p>⁵Per il resto il Consiglio di Stato stabilisce le modalità della votazione consultiva.</p>	<p>⁵Invariato.</p>	<p>⁵Invariato.</p>

Commento

Con le modifiche proposte è ferma intenzione dei firmatari dare seguito alla necessità della Valle Verzasca di aggregarsi in tempi ragionevoli correggendo la base legale che ha interferito con l'iter procedurale bloccato con la decisione del Tribunale federale. Traspare inoltre chiaramente dal contenuto delle conclusioni del messaggio governativo che la revisione della LAggr vuole essere soprattutto la risposta puntuale a un problema aggregativo che difficilmente si potrebbe risolvere altrimenti. È altresì intenzione dei firmatari limitare la portata del campo d'applicazione della Legge mettendo chiari paletti che cumulativamente faranno sì che potrà essere applicata alle sole frazioni dei Comuni di 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), se mai ve ne fosse bisogno (*si vedano le cartine allegate*).

Siamo inoltre dell'avviso che la revisione di legge così come proposta nel messaggio governativo, oltre a essere lesiva dell'autonomia comunale, non salvaguardi sufficientemente il Comune, che viene decurtato di parte del suo territorio. Se si ha un occhio di riguardo verso il Comune neo-aggregato, parimenti si deve prestare attenzione alla sostenibilità a lungo termine del Comune residuo e monco.

A titolo esplicativo, nel caso la revisione di legge come proposta fosse stata antecedente l'aggregazione della nuova Bellinzona, il Gran Consiglio sarebbe stato legittimato a incorporare ad esempio le zone industriali di Arbedo-Castione e Sant'Antonino per aggregarle al nuovo Comune.

In conclusione, la nuova legge non si deve spingere oltre che alla risoluzione del caso Verzasca.

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

La revisione della LAggr non è contemplata nelle Linee direttive e non ha influsso diretto sulle finanze cantonali o comunali. Ne ha però in forma indiretta se si considera il fatto che ogni aggregazione muta i rapporti finanziari tra Comuni e Cantoni.

Se dovesse essere votata la formulazione contenuta nel messaggio governativo e ripresa nel rapporto di maggioranza si renderebbe però possibile scorporare in modo coatto parti di territorio (ad esempio ad alto sviluppo) con relativi scompensi sulle finanze, soprattutto comunali.

5. CONCLUSIONI

La necessità di modificare la legge in oggetto è nata per sopperire alla mancanza di una base legale che ha negato la possibilità di aggregare la Valle Verzasca nel recente passato per decisione del Tribunale federale. La revisione di legge, così come esposta nel presente messaggio, permette di risolvere il caso Verzasca senza mettere nelle mani dell'Esecutivo e del Legislativo cantonale un potere di disgregazione coatta eccessivo.

A titolo abbondanziale riportiamo qui di seguito un passo tratto dal comunicato stampa emanato dall'Associazione dei Comuni ticinesi (ACT) a seguito della recente sentenza del Tribunale federale che ha dichiarato irricevibile l'iniziativa Ghiringhelli:

«Resta un'ombra di rammarico nel constatare che il Tribunale federale abbia dimostrato poco coraggio e tempestività nel sanzionare soltanto a maggioranza un manifesto attacco all'autonomia di Comuni che non versano affatto in precarie condizioni finanziarie o strutturali, ma offrono servizi più che degni alla loro cittadinanza e sono in grado già oggi di affrontare le sfide del futuro. Di fronte ad un attacco così grossolano alla figura stessa del Comune ed alla sua autonomia, la decisione della suprema corte losannese doveva essere ben più decisa e rapida. L'ACT giustifica una "spinta" all'aggregazione per quei Comuni che altrimenti cadrebbero in deficit di funzionamento, mentre "ben diverso deve essere l'approccio aggregativo per quei Comuni che funzionano in modo adeguato e dove l'aggregazione dovrebbe essere il frutto della volontà dei cittadini direttamente interessati"».



La minoranza della Commissione speciale aggregazione dei Comuni invita il Gran Consiglio ad approvare la modifica della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni (LAggr) così come proposta nel decreto legislativo annesso al presente rapporto.

Per la minoranza della Commissione speciale aggregazione di Comuni:

Simone Ghisla e Giacomo Garzoli, relatori
Battagioni - Morisoli - Pedrazzini

Disegno di

LEGGE

sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni del 16 dicembre 2003; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 17 febbraio 2016 n. 7168 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto di minoranza 7 giugno 2016 n. 7168 R2 Commissione speciale aggregazione di Comuni,

d e c r e t a :

I.

La legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni del 16 dicembre 2003 è modificata come segue:

Art. 2 b cpv. 1

¹Il 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.

Art. 5 cpv. 1

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 e parti di un Comune (qualora alla restante parte non venga messa in discussione la sostenibilità a lungo termine) in uno studio avviato ai sensi dell'art. 4; sono applicabili l'art. 4a cpv. 1 e 2 e l'art. 6.

Art. 6 cpv. 2

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 (e qualora alla restante parte non venga messa in discussione la sostenibilità a lungo termine). È data facoltà di ricorso ai sensi dell'art. 4a cpv. 4.

Art. 9a (nuovo)

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 il preavviso assembleare non è favorevole qualora:

- a) tra frazione e Comune non vi sia continuità territoriale;
- b) la frazione diventi parte di una nuova realtà comunale neo-aggregata;
- c) il Comune decurtato della frazione non abbia ripercussioni sulla sua sostenibilità a lungo termine.

II.

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi.

Il Consiglio di Stato ne determina l'entrata in vigore.