

Messaggio

numero

6319

data

20 gennaio 2010

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

Osservazioni del Consiglio di Stato al ricorso 11 dicembre 2009 dei Comuni di Bellinzona e Gnosca, rappresentati dai loro Municipi, contro la risoluzione governativa n. 5580 del 10 novembre 2009, con la quale è stata respinta l'istanza 28 luglio 2005 di detti Municipi postulante l'avvio di una procedura di aggregazione fra i due Comuni

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

formuliamo qui di seguito le osservazioni al ricorso summenzionato. Le stesse sono tempestive, ossequiando il termine di presentazione prorogato dal Presidente del Gran Consiglio fino al 31 gennaio 2010.

A giudizio del Consiglio di Stato il ricorso va respinto, per le ragioni esposte nella risoluzione governativa 5580 del 10 novembre 2009, che verranno succintamente riprese in questa sede (punto 2). Vi sono infatti motivi fondati che fanno ritenere come controindicato l'avvio di una formale procedura aggregativa concernente i soli Comuni di Bellinzona e di Gnosca. Nel particolare contesto concreto il medesimo non sarebbe compatibile con gli obiettivi di riorganizzazione che occorre oggi prefiggersi nell'agglomerato bellinzonese.

Prima di entrare nelle argomentazioni di merito, anticipiamo alcune riflessioni su un aspetto prettamente procedurale sollevato nel ricorso (punto 1).

1. ASPETTI PROCEDURALI

Il ricorso solleva il tema dell'introduzione di una via giudiziaria a livello cantonale contro i decreti di aggregazione del Gran Consiglio (art. 29a e 191b Cost. fed., art. 86 cpv. 2 LTF). Al riguardo pure il Governo ha preso atto delle considerazioni della recente sentenza 18 novembre 2009 del Tribunale Federale, inerente all'aggregazione Monteceneri.

In questa sentenza l'alta Corte federale, fondandosi sull'art. 86 cpv. 3 LTF, ha ammesso che se la vertenza concerne i diritti politici il decreto del GC può essere impugnato direttamente al TF. Il Tribunale ha nondimeno sottolineato come il quesito a sapere se la stessa conclusione valga anche nel caso di esame di merito di un decreto di aggregazione non sia scontato.

Il Consiglio di Stato, nel suo messaggio 5994 del 13 novembre 2007 sulla revisione della giurisdizione amministrativa, ha effettivamente considerato i decreti e le decisioni in materia di aggregazione quali decisioni di carattere spiccatamente politico ai sensi dell'art. 86 cpv. 3 LTF.

Anche se in ultima analisi spetta unicamente al Tribunale Federale determinarsi sul carattere prevalentemente politico di una decisione, che può essere sottratta per tal motivo alla garanzia della via giudiziaria (YVES DONZALLAZ, *Loi sur le Tribunal fédéral*, Commentaire, n. 3015; ESTHER TOPHINKE, *BGG Kommentar*, n. 19 all'art. 86; ALAIN WURZBURGER, *Commentaire de la LTF*, n. 25 all'art. 86), il Governo ritiene che vi sono buoni e ragionevoli motivi a sostegno della linea espressa nel Messaggio governativo 5994. Secondo la dottrina vi è infatti uno (seppur non illimitato) spazio per sottrarre una decisione alla garanzia della via giudiziaria per il suo contenuto politico o per il suo contesto politico, allorché viene adottata da un'autorità politica (Parlamento o Governo), se del caso con la partecipazione del popolo. In questa ipotesi, assumono una rilevanza specifica considerazioni attinenti alla separazione dei poteri e ai diritti di partecipazione democratica (ESTHER TOPHINKE, n. 20 all'art. 86; ALAIN WURZBURGER, *ibidem*).

Di tal guisa possono essere ritenute le decisioni di Governo e Parlamento in materia di aggregazione di Comuni.

Nella fattispecie è inoltre di rilievo il fatto che contro la decisione governativa in questione era comunque garantita una via ricorsuale ad una seconda istanza cantonale, quantunque si tratti ancora di un'istanza politica.

Ad ogni buon conto, la questione inerente alla garanzia di una via giudiziaria cantonale contro le decisioni della procedura di aggregazione, sarà affrontata in sede di aggiornamento della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni (LAggr), per il quale il Consiglio di Stato prospetta di licenziare un messaggio nei primi mesi del 2010.

2. ASPETTI DI MERITO

Il Consiglio di Stato ha ben presente gli obiettivi costituzionali (art. 20 Cost.) e di legge (art. 2 LAggr) in materia di politica aggregativa, richiamati nel ricorso.

Crediamo che nessuno possa contestare che nell'ultimo decennio il Governo, tramite in particolare il Dipartimento Istituzioni e i suoi servizi, si sia attivato ad ampio raggio e con estrema assiduità nel promuovere in tutti i modi possibili questa politica. I frutti di tale impegno, condiviso e avallato dal Parlamento, sono i diversi Comuni nati da aggregazione a decorrere dal 1995 (24 - alcuni dei quali sono sorti dopo conferma del decreto di aggregazione da parte del Tribunale Federale) e i diversi progetti tuttora in corso (16, con il coinvolgimento di oltre una settantina di Comuni).

Ed è segnatamente con l'intento di salvaguardare obiettivi maggiori e prioritari di detta politica, ma anche interpretando con una certa prudenza le condizioni poste dalla LAggr, che il Governo ritiene nel frangente non proponibile dar oggi avvio ad una procedura di aggregazione fra i soli Comuni di Bellinzona e Gnosca. Questo pur pienamente comprendendo la posizione e gli intenti degli organi comunali di Gnosca, con l'avallo e la solidarietà di quelli della Città, per risolvere la problematica situazione comunale.

Riassumiamo le ragioni della posizione governativa, esposte più diffusamente nella contestata risoluzione governativa del 10 novembre 2009:

- l'aspetto della contiguità territoriale (art. 3 let. a LAggr), nel presente ma pure in altri casi, è indubitabile questione assai delicata. Lo afferma peraltro anche il Tribunale Federale nella sua recente sentenza 18 novembre 2009, segnatamente in relazione all'enclave Mezzovico-Vira nell'aggregazione Monteceneri.

La piena conciliabilità rispetto alla LAggr dell'aggregazione finora più delicata per rapporto al presupposto della contiguità territoriale (quella fra il Comune di Lugano e

quello di Villa Luganese) non è stata del resto oggetto di conferma da parte del Tribunale Federale.

Con il ritiro da parte degli organi comunali di Gorduno della domanda di avvio della procedura ai sensi della LAgr, risulta un comprensorio in cui i Comuni coinvolti non sono territorialmente direttamente confinanti. Ciò imporrebbe pertanto l'avvio di un processo aggregativo "a macchia di leopardo" con l'enclave di Gorduno. Il Consiglio di Stato non ritiene tale stato di cose auspicabile, perlomeno nella fase di studio. Nel caso qui in discussione, ma coerentemente pure in altri casi si è pertanto cercato di evitare il medesimo (cfr. impugnata ris. gov. – punto 2.1. pag. 3).

È vero che per superare l'incongruenza territoriale si potrebbe ipotizzare l'inserimento d'ufficio nel comprensorio del Comune di Gorduno. Si tratterebbe però di un pesante passo d'imperio, che rischia di comportare chiusure e incomprensioni nel comprensorio tali da condizionare in negativo un indispensabile processo di riorganizzazione istituzionale, ancora prima che il medesimo inizi seriamente.

Che l'inserimento del Comune di Gorduno sia, nel contesto concreto, delicato e non facilmente proponibile, lo attesta il fatto stesso che la Città e Gnosca non si sono mai mosse con un'istanza nel senso di conglobare nello studio anche detto Comune nonostante la volontà contraria dei suoi organi. Dal profilo strettamente formale, ciò sarebbe stato loro consentito dall'art. 4 cpv. 1 LAgr.

- Come evidenziato nella risoluzione governativa del 10 novembre 2009 (punti 2.1. e 2.2. - pagg. 3 e 4), il processo di riorganizzazione istituzionale nell'agglomerato bellinzonese deve oggi mettersi in moto con un coinvolgimento che va oltre i due Comuni ricorrenti. Non si esclude che in futuro possa essere avviata una procedura di aggregazione fra Gnosca e Bellinzona, se del caso con l'inserimento del Comune di Gorduno. La stessa deve tuttavia essere una tappa intermedia di un processo a più largo respiro in atto attorno al polo di Bellinzona; essa, auspicabilmente accanto ad altre, dovrebbe quindi essere frutto e conseguenza di un nuovo approccio positivo in tutto il comprensorio.

A tal proposito, a concretizzazione degli intendimenti e degli indirizzi più volte espressi, si ribadisce la volontà del Consiglio di Stato di avviare sin dai primi mesi di quest'anno uno *Studio strategico* riguardante il Bellinzonese (punto 2.2. e 3 – pagg. 3 e 4 della contestata risoluzione).

In esito per i motivi esposti nella risoluzione governativa 5580 del 10 novembre 2009 e nelle presenti osservazioni, si chiede al Gran Consiglio di decidere:

- il ricorso 11 dicembre 2009 dei Comuni di Bellinzona e Gnosca, rappresentati dai loro Municipi, contro la risoluzione governativa 5580 del 10 novembre 2009, è respinto. Detta risoluzione è quindi confermata.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, G. Gendotti

Il Cancelliere, G. Gianella