

Messaggio

numero

6363

data

25 maggio 2010

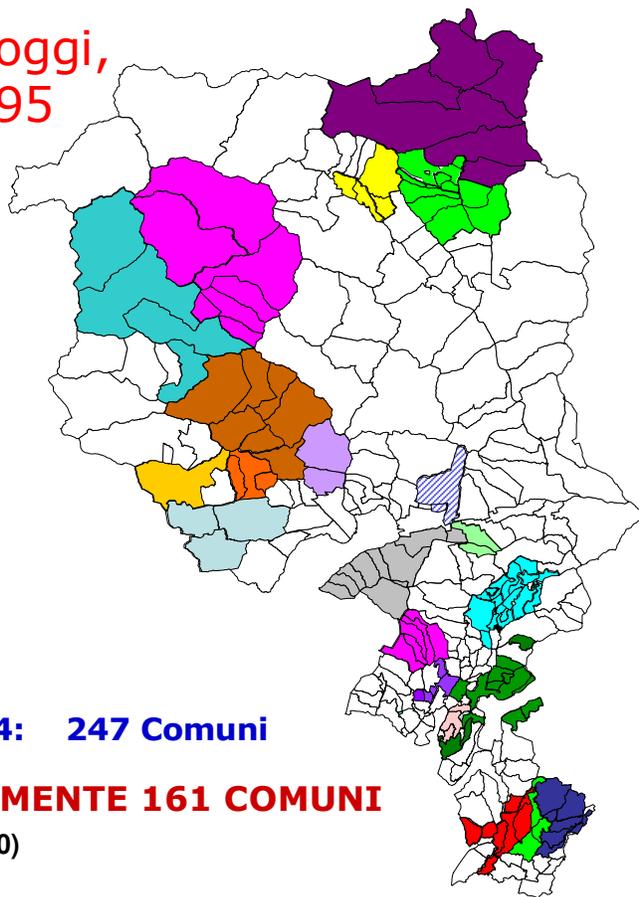
Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

Revisione della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni del 16 dicembre 2003 (LAggr)

A tutt'oggi,
dal 1995



- 2 Onsernone
- 2 Isorno
- 5 Capriasca
- 8 Acquarossa
- 6 Maggia
- 5 Lavizzara
- 8 Lugano
- 2 Bioggio
- 2 Collina d'Oro
- 1 Mendrisio
- 2 Castel San Pietro
- 1 Cadenazzo
- 4 Alto Malcantone
- 3 Faido
- 2 Cevio
- 4 Blenio
- 1 Avegno Gordevio
- 1 Bioggio-Iseo
- 3 Capriasca bis
- 1 Cugnasco-Gerra
- 3 Lugano fase II
- 5 Mendrisio 2009
- 5 Breggia
- 2 Centovalli
- 8 Gambarogno

Nel 1994: 247 Comuni

ATTUALMENTE 161 COMUNI

(al 30.4.2010)

-86 Comuni

Figura 1: Le aggregazioni concretizzate

Dopo oltre 10 anni di "progetti dal basso" (25 conclusi), avviati e condotti senza un particolare ordine logico se non quello delle spinte locali, si avverte l'esigenza di esplicitare una sorta di traguardo/obiettivo finale, supportato da una visione d'insieme organica.

La Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni (LAggr) ha sin qui costituito la traccia fondamentale per la riuscita di molti progetti. Le esperienze maturate hanno inevitabilmente messo in evidenza qualche imperfezione.

La necessità di stimolare nuove strategie e l'esigenza di affinare gli strumenti, sono alla base della presente proposta di revisione della Legge.

INDICE

| | | |
|-------|--|----|
| 1. | CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE..... | 3 |
| 1.1 | Premesse | 3 |
| 1.1.1 | L'esigenza di un cambiamento strategico | 3 |
| 1.1.2 | Il caso Villa Luganese..... | 4 |
| 1.1.3 | Il caso Monteceneri | 5 |
| 1.1.4 | L'esigenza di un nuovo approccio strategico | 5 |
| 1.1.5 | Conclusioni..... | 6 |
| 1.2 | Evoluzione dei processi aggregativi..... | 6 |
| 1.3 | Le esperienze maturate con l'attuale Legge | 11 |
| 1.3.1 | Il consenso popolare | 11 |
| 1.3.2 | La giurisprudenza del TF | 15 |
| 1.4 | Il Piano cantonale delle aggregazioni | 19 |
| 1.4.1 | Perché una pianificazione..... | 19 |
| 1.4.2 | Che cos'è il Piano cantonale delle aggregazioni..... | 21 |
| 1.4.3 | Uno strumento di riferimento anche in ambito di perequazione finanziaria..... | 21 |
| 1.4.4 | Modalità di adozione..... | 23 |
| 1.4.5 | Modalità operative di elaborazione | 24 |
| 1.5 | Le altre modifiche | 25 |
| 1.6 | La consultazione esterna..... | 25 |
| 2. | PROPOSTA DI REVISIONE DI LEGGE | 29 |
| 2.1 | Obiettivi e contenuti fondamentali della revisione della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni | 29 |
| 2.2 | Proposta di revisione e commento ai singoli articoli..... | 33 |
| 2.2.1 | Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni | 33 |
| 2.2.2 | Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale | 56 |
| 3. | RELAZIONE CON LINEE DIRETTIVE, PIANO FINANZIARIO E INFLUSSI SUI COMUNI | 57 |
| 4. | CONCLUSIONI..... | 57 |
| | DISEGNO DI LEGGE | 58 |

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente messaggio vi sottoponiamo una revisione della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni del 16 dicembre 2003 e correlata una modifica dell'art. 2 della Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale.

1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

1.1 Premesse

Gli obiettivi di politica cantonale in materia di riorganizzazione istituzionale dei Comuni rimangono tuttora confermati. Le aggregazioni comunali seguono il loro cammino nell'intento, certamente ambizioso, di limitare a medio termine il numero dei Comuni a non più di un centinaio.

L'importante riforma ha inizialmente trovato la sua base legale nella "Legge sulla fusione e separazione dei comuni" (LFSC) del 6 marzo 1945. Pur se datato, tale ordinamento aveva retto in occasione del ricorso al Tribunale Federale inoltrato dal Municipio di Sala Capriasca contro l'aggregazione coatta nel nuovo Comune di Capriasca. L'Alta Corte federale, esaminando la legittimità della componente coattiva di quell'aggregazione, nella sentenza del 12 marzo 2001 s'era così espressa:

"La Legge del 1945 può non apparire, per certi versi, pienamente corrispondente alle nuove esigenze; essa dovrà e potrà essere perfezionata; ciò non basta però a farla apparire anticostituzionale, perlomeno per quel che concerne la fusione coatta nei suoi principi fondamentali, ovvero la possibilità di decretarla senza il consenso dei cittadini coinvolti".

In considerazione dell'ambizioso progetto alle porte e della necessità di poter disporre di uno strumento più dinamico e consono alle nuove sfide, nel 2003 il Governo elabora la nuova "Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni" (LAggr). Il 14 gennaio 2003, con messaggio n. 5355 la sottopone al Parlamento, che la approva nella seduta del 16 dicembre successivo. L'entrata in vigore avviene il 13 febbraio 2004.

Il nuovo disegno di legge, che mantiene la connotazione di Legge quadro, ricalca da una parte gli aspetti ormai collaudati del vecchio disposto del 1945, ad esempio per quanto concerne il ruolo degli attori locali nell'avvio dei processi e nella loro condivisione iniziale, la centralità del Parlamento nella decisione finale e la condizione della maggioranza assoluta dei suoi membri nel caso di aggregazioni coatte. Dall'altra, anche sulla spinta dei principi ribaditi nella nuova Costituzione cantonale entrata in vigore il 1. gennaio 1998 riaffermando con vigore la politica di fusione dei Comuni, il nuovo testo tende a rendere il processo di aggregazione ancor più dinamico ed articolato.

1.1.1 L'esigenza di un cambiamento strategico

A sei anni di distanza l'impostazione della nuova Legge permane valida. Tuttavia le numerose esperienze maturate nella trentina di progetti aggregativi sin qui trattati, che hanno visto il coinvolgimento di oltre 140 Comuni, hanno palesato l'esistenza di un certo margine di miglioramento dei relativi meccanismi. Inoltre, di fronte ad un progetto i cui obiettivi rimangono elevati, crediamo sia giunto il momento di imprimere alla politica di aggregazione un cambiamento strategico volto a ridisegnare la geografia dei Comuni secondo un ordine logico, sulla base di una visione d'insieme organica.

Questo tipo di cambiamento è per altro stato sollecitato in più occasioni dallo stesso Gran Consiglio, in particolare durante l'esame riguardante l'aggregazione di Villa Luganese con Lugano ed ancor più di recente affrontando il primo progetto Monteceneri.

In ambedue le situazioni ci si è infatti trovati confrontati con decisioni non facili legate al significato di "coerenza territoriale" da una parte ed a quello di "aggregazione coatta" dall'altra.

1.1.2 Il caso Villa Luganese

Nel primo caso, si è trattato di affrontare e decidere sull'aggregazione di Villa Luganese con Lugano a seguito del voto negativo di Cadro, posto geograficamente a cuscinetto fra le altre due entità e quindi in assenza del presupposto di "contiguità territoriale", implicito nel concetto di "coerenza territoriale" degli art. 2 cpv. 2 let. c e 3 let. a LAggr, introdotto dallo stesso Gran Consiglio al momento del varo della Legge. L'aggregazione di Villa Luganese è infine stata attuata sulla base di un'interpretazione meno restrittiva ed intransigente di quella suggerita nel rapporto commissionale che ha accompagnato la Legge. Tale interpretazione è stata fatta propria dal Gran Consiglio in occasione della decisione che ha permesso di avallare il coinvolgimento di Villa Luganese malgrado l'abbandono di Cadro. I presupposti alla base dell'avallo, riprodotti nel Rapporto di maggioranza della Commissione delle aggregazioni, sono stati i seguenti:

- *come regola di base le aggregazioni presuppongono la "contiguità geografica e topografica";*
- *se tale principio non può essere rispettato, e ciò in via del tutto eccezionale ed in base a motivazioni forti ed evidenti, sono ammesse anche aggregazioni fra entità non perfettamente contigue;*
- *queste motivazioni non devono essere legate unicamente all'interesse dei Comuni in fase di aggregazione, ma devono fare parte di un disegno più grande e generale che coinvolga l'intera zona.*

Più in generale, ritenuto come in assenza di una logica coordinazione si arrischi cammin facendo di determinare l'insorgere di gravi incongruenze di tipo territoriale ma anche funzionale, la maggioranza commissionale non ha mancato di rimarcare nel proprio rapporto alcune importanti raccomandazioni, definite vincolanti, all'indirizzo del Governo.

Accanto alla suggestione di introdurre, nel caso di Lugano, una temporanea pausa di riflessione per dar modo di consolidare i progetti sin qui realizzati e di preparare gli ulteriori sviluppi sulla base del necessario consenso, la Commissione invitava il Consiglio di Stato:

- a voler uniformare le procedure d'avvio di un progetto di aggregazione, rendendo obbligatorio, senza eccezioni, l'avvio dello stesso esclusivamente sulla base di un'istanza conformemente all'art. 4 della LAggr, escludendo di fatto che il tutto avvenga unicamente su base "bilaterale". Questa soluzione nel caso di Lugano si è infatti più volte rivelata problematica non soltanto per l'assenza del ruolo "superpartes" del Cantone (vedi casi di Cadro e di Muzzano), ma anche e soprattutto perché tale modo di agire impedisce all'Autorità cantonale di gestire la necessaria visione coordinata degli scenari finali;
- a voler implementare, d'intesa con le Autorità locali interessate, degli studi strategici finalizzati a determinare una visione coordinata e condivisa di sviluppo territoriale e socio-economico degli agglomerati urbani.

1.1.3 Il caso Monteceneri

Per certi aspetti le stesse indicazioni, ma per motivi diversi, sono emerse nel corso dell'esame del primo progetto Monteceneri, poi invalidato in sede di ricorso per le ragioni di cui si dirà più oltre (cfr. cap. 1.3.2). Le considerazioni emerse in quella occasione rimangono tuttavia valide. In questo secondo caso ci si è trovati confrontati con, da una parte la necessità di creare le premesse per un Comune forte ed omogeneo, idealmente determinato da una oltremodo positiva diversificazione di tipo economico e territoriale e dall'altra, l'esito negativo del voto consultivo di Mezzovico-Vira e di Isonne. Il non facile dibattito granconsigliare ha visto il Parlamento dividersi in tre, fra fautori del progetto a sette Comuni (Rapporto di maggioranza), sostenitori del progetto a cinque, come proposto dal messaggio governativo (Rapporto di minoranza 1) e coloro che si sono schierati per l'abbandono del progetto a cinque e la successiva ripresa nell'ambito di una procedura ex novo (Rapporto di minoranza 2). Nel corso del dibattito a più riprese si è ribadita la necessità di ulteriormente affinare il non facile approccio legislativo che regge i processi aggregativi. In linea con le intenzioni già espresse in sede di audizione commissionale da parte del Capo del Dipartimento delle istituzioni, di voler rilanciare la Riforma dei Comuni sulla base di un *"Piano cantonale delle aggregazioni"*; il relativo rapporto commissionale di maggioranza così si esprimeva:

"Nonostante sia di centrale importanza la spinta ed il consenso dal basso, è altresì cruciale che negli otto distretti questi progetti possano inserirsi in un solido e coerente progetto cantonale che solo il Consiglio di Stato può disegnare, con altrettanto coraggio già manifestatosi con la revisione del Piano direttore cantonale."

Ebbene a tale proposito vale la pena ricordare come nell'originale progetto di legge messo in consultazione nel 1998 già si evidenziava la volontà di promuovere l' "allestimento di un vero e proprio Piano direttore delle aggregazioni"; strumento che una volta approvato dal Gran Consiglio dopo ampia consultazione popolare, avrebbe costituito la guida dell'azione cantonale.

L'importante rispondenza spontanea giunta da amministratori locali e da cittadini dopo il 1998, al momento del rilancio dei processi aggregativi, aveva tuttavia condotto ad un sostanziale mutamento d'impostazione della normativa. Si era insomma optato per un processo che nascesse dal basso caratterizzato da una fase di condivisione iniziale dei progetti e di una partecipazione diretta alla loro nascita da parte delle Autorità dei Comuni interessati e, possibilmente, degli stessi Cittadini tramite informazione, sondaggi, raccolta di firme, ecc.

1.1.4 L'esigenza di un nuovo approccio strategico

Quella del 2003 è stata una scelta certamente valida, che in quel momento ha indiscutibilmente contribuito a superare inevitabili resistenze iniziali, offrendo ampi margini ai diretti interessati ed evitando che lo Stato interferisse eccessivamente sulle scelte di fondo dei singoli Comuni. Siamo per altro convinti come questo tipo di approccio abbia soprattutto permesso di maturare la generale consapevolezza della necessità di attivarsi in questo ambito. Cosa che non sarebbe certamente avvenuta qualora il Cantone avesse voluto imporsi con scenari precisi e vincolanti.

Nel frattempo la situazione è cambiata. I progetti "facili" della periferia, salvo i casi particolarmente refrattari, sono in larga misura stati avviati ed in parte già conclusi. In questi ambiti ulteriori passi non sono esclusi, anzi in taluni potrebbero addirittura avvenire spontaneamente, ma non necessariamente a breve termine. I relativi scenari, per ragioni morfologiche rimangono tuttavia quanto mai incanalati soprattutto nelle Valli ove le soluzioni di sviluppo alternativo sono ormai inesistenti. Il problema si pone semmai nelle

zone più urbane (si pensi soprattutto al Locarnese ed al Bellinzonese), là dove, per quanto più che necessario, il processo fatica a decollare. È perciò nostra opinione che nell'interesse generale del Cantone sia giunto il momento di mettere in campo meccanismi finalizzati ad una visione aggregativa più coordinata ed omogenea.

Dopo una fase improntata esclusivamente sull'iniziativa dal basso, la riforma deve ora mirare ad un riordino territoriale efficace in sintonia con il Progetto di nuovo Piano direttore cantonale (vedi Rapporto esplicativo 2007 pag. 75 e segg., rispettivamente Scheda RI - Modello territoriale). Nella nuova Città-Ticino vanno promosse tre grandi aree o regioni a vocazione specifica (Luganese e Mendrisiotto, Bellinzonese e Tre Valli, Locarnese e Vallemaggia) ed al loro interno s'impone di riconoscere, sostenere e rafforzare quattro agglomerati urbani (Chiasso-Mendrisio, Lugano, Locarno e Bellinzona), a cui si deve attribuire il ruolo di motore trainante per l'intero Cantone.

1.1.5 Conclusioni

I motivi che determinano la presente revisione della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni del 16 dicembre 2003 sono pertanto riassumibili come segue:

- **d'un lato** la necessità di determinare le basi legali necessarie per l'introduzione del "Piano cantonale delle aggregazioni";
- **dall'altro** cogliere l'occasione per promuovere una serie di modifiche che nel corso di questo seppure breve, ma intenso periodo di applicazione della Legge, si sono manifestate particolarmente necessarie.

1.2 Evoluzione dei processi aggregativi

Seppur preceduto dall'aggregazione del Comune di Onsernone, avallato con votazione consultiva del 27 giugno 1993, a livello cantonale più in generale l'avvio della riforma avviene con la pubblicazione nel marzo 1998 da parte del Dipartimento delle istituzioni dello studio "Il Cantone e i suoi Comuni: l'esigenza di cambiare". La proposta si rivolge in particolare ai Comuni della periferia, strutturalmente troppo carenti perché inadeguati sia finanziariamente, sia demograficamente per affrontare le sfide future. Promuovendo le aggregazioni comunali si vuole insomma rivitalizzare le zone periferiche creando entità comunali realmente autonome e propositive e soprattutto in grado di valorizzare e gestire il proprio territorio.

Se inizialmente la proposta coglie un po' tutti di sorpresa, non passa molto tempo perché trovi grande interesse fra gli amministratori locali. L'importante rispondenza porta in tempi brevi ad una seria condivisione degli obiettivi ed all'avvio "dal basso" di progetti d'aggregazione concreti segnatamente in Capriasca, Vallemaggia e Valle di Blenio.

Il progetto del nuovo Comune di Capriasca comprensivo di sette comuni, messo in votazione consultiva nel marzo del 1999, costituisce un importante banco di prova e non soltanto per essere il precursore di una nuova visione. Il Popolo ticinese, chiamato alle urne a seguito della decisione del Gran Consiglio di aggregare coattivamente Sala Capriasca, in via referendaria si esprime infatti favorevolmente nella misura del 61%. La legittimità e legalità della coazione, presa in base alla vecchia Legge sulla fusione e separazione dei Comuni (LFSC) del 6 marzo 1945, ottiene conferma anche dall'Alta Corte federale. Il progetto Capriasca fornisce insomma la prova che per il Ticino i tempi per l'attuazione del progetto di riorganizzazione istituzionale sono ormai maturi. Parimenti la decisione del Tribunale Federale tranquillizza per quanto attiene la solidità delle basi legali a disposizione.

Nel frattempo si vanno completando gli strumenti necessari alla promozione dei nuovi progetti e ad aggiornare il quadro legislativo fino ad allora risalente al 1945:

- nel 2002 approvazione da parte del Parlamento della nuova *“Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale” (LPI) del 25 giugno 2002* (messaggio n. 5200 del 30 gennaio 2002); i principi di solidarietà finanziaria sono armonizzati con gli obiettivi cantonali in tema di aggregazione tra Comuni;
- nel 2003 promulgazione della nuova *“Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni” (LAggr) del 16 dicembre 2003* (messaggio n. 5355 del 14 gennaio 2003);
- nel 2003-2004 espletamento degli *“Studi Monitoreg”* quale parte integrante del Programma di aggregazione tra i Comuni ticinesi; gli stessi offrono un monitoraggio della realtà regionale al fine di conoscere il territorio e posizionarlo nel contesto competitivo interregionale;
- nel 2004-2005 espletamento dello Studio *“Città 2004 - Il Cantone e le sue regioni: le nuove Città”*; anche gli agglomerati sono collocati nel contesto più ampio della Riforma istituzionale dei Comuni ticinesi;
- infine nel 2007 stanziamento di un credito quadro di 120 mio di franchi destinato all’aiuto per le nuove aggregazioni dei comuni in dissesto finanziario e delle periferie” (messaggio n. 5825 del 29 agosto 2006) viene assicurato al progetto di aggregazione la necessaria dotazione finanziaria per far fronte al risanamento finanziario dei Comuni in difficoltà.

Progetti di aggregazione posti in votazione consultiva

| Progetto di aggregazione | Comuni coinvolti | Votazione consultiva | | | | | | | | |
|--------------------------------|--------------------|---|-------------------------|----------------|---------------|------------|------------|------------|------------|-----------|
| | | Dati generali | | | | | Esito | | | |
| | | Data | Iscritti in catalogo | Votanti | in % | | per Comuni | | | |
| | | | | | SI % | NO % | SI | NO | | |
| 1 | Onsernone | Comologno, Crana, Russo, Gresso, Vergeletto, Mosogno | 27.06.1993 | 447 | 278 | 62% | 19% | 81% | 0 | 6 |
| 2 | Onsernone-variante | Comologno, Crana, Russo | 27.06.1993 | 254 | 157 | 62% | 64% | 36% | 3 | 0 |
| 3 | Capriasca | Cagiallo, Lopagno, Lugaggia, Sala Capriasca, Roveredo Capriasca, Tesserete, Vaglio | 28.03.1999 | 3'612 | 2'542 | 70% | 60% | 40% | 5 | 2 |
| 4 | Isorno | Aureggio, Berzona, Loco | 15.06.2000 | 255 | 151 | 59% | 93% | 7% | 3 | - |
| 5 | Maggia | Aurigeno, Coglio, Giomaglio, Lodano, Maggia, Moghegno e Someo | 22.09.2002 | 1'603 | 964 | 60% | 78% | 22% | 7 | - |
| 6 | Lavizzara | Broglio, Brontallo, Fusio, Menzonio, Peccia e Prato Sornico | 22.09.2002 | 455 | 343 | 75% | 78% | 22% | 6 | - |
| 7 | Acquarossa | Castro, Corzoneso, Dongio, Largario, Leontica, Lottigna, Marolta, Ponto Valentino, Prugiasco | 22.09.2002 | 1'458 | 799 | 55% | 71% | 29% | 8 | 1 |
| 8 | Pedemonte | Tegna, Verscio, Cavigliano | 22.09.2002 | 1'699 | 1'146 | 67% | 61% | 39% | 2 | 1 |
| 9 | Mendrisio | Mendrisio, Salorino | 24.11.2002 | 4'518 | 1'801 | 40% | 84% | 16% | 2 | - |
| 10 | Lugano (*) | Cureggia, Davesco-Soragno, Gandria, Pambio-Noranco, Pazzallo, Pregassona, Viganello, Lugano, Breganzona | 15.12.2002 / 15.06.2003 | 26'838 | 10'298 | 38% | 73% | 27% | 9 | - |
| 11 | Collina d'Oro | Agra, Gentilino, Montagnola | 06.04.2003 | 2'532 | 1'757 | 69% | 65% | 35% | 3 | - |
| 12 | Bioggio | Bioggio, Cimo, Bosco Luganese | 18.05.2003 | 1'470 | 807 | 55% | 77% | 23% | 3 | - |
| 13 | Castel San Pietro | Casima, Monte, Campora (fraz. di Caneggio), Castel San Pietro | 18.05.2003 | 1'772 | 854 | 48% | 82% | 18% | 4 | - |
| 14 | Grande Verzasca | Brione Verzasca, Corippo, Frasco, Gerra Verzasca (fraz. di Valle), Gordola, Lavertezzo, Sonogno, Tenero-Contra, Vogorno | 08.02.2004 | 6'122 | 3'616 | 59% | 38% | 62% | 4 | 5 |
| 15 | Cugnasco-Gerre | Cugnasco, Gerra Verzasca (Piano), Locarno (quartiere Gerre di Sotto) | 08.02.2004 | 9'534 | 3'901 | 41% | 44% | 56% | 2 | 1 |
| 16 | Medio Malcantone | Astano, Bedigliora, Curio, Migliaglia, Novaggio | 08.02.2004 | 1'831 | 1'147 | 63% | 43% | 57% | 2 | 3 |
| 17 | Cevio | Bignasco, Caverio, Cevio | 08.02.2004 | 834 | 617 | 74% | 64% | 36% | 2 | 1 |
| 18 | Blenio | Aquila, Campo Blenio, Ghirone, Olivone, Torre | 08.02.2004 | 1'469 | 996 | 68% | 67% | 33% | 4 | 1 |
| 19 | Cadenazzo | Cadenazzo, Robasacco | 14.03.2004 | 1'046 | 459 | 44% | 85% | 15% | 2 | - |
| 20 | Media Leventina | Anzonico, Calonico, Calpiogna, Campello, Cavagnago, Chiggionna, Faido, Marengo, Osco, Rossura, Sobrio | 14.03.2004 | 1'768 | 1'138 | 64% | 57% | 43% | 4 | 7 |
| 21 | Alto Malcantone | Arosio, Breno, Fescoggia, Mugena, Vezio | 14.03.2004 | 934 | 707 | 76% | 75% | 25% | 5 | - |
| 22 | Faido (**) | Calonico, Chiggionna, Faido, Rossura | 05.06.2005 | 1'152 | 815 | 71% | 83% | 16% | 4 | - |
| 23 | Breggia | Bruzella, Cabbio, Caneggio, Morbio Superiore, Muggio, Sagno | 29.04.2007 | 1'565 | 1'155 | 74% | 69% | 31% | 5 | 1 |
| 24 | Avegno Gordevio | Avegno, Gordevio | 29.04.2007 | 987 | 658 | 67% | 72% | 28% | 2 | - |
| 25 | Cugnasco-Gerra | Cugnasco, Gerra Verzasca | 29.04.2007 | 1'778 | 1'078 | 61% | 71% | 29% | 2 | - |
| 26 | Lugano II | Lugano, Barbengo, Cadro, Carabbia, Villa Luganese | 30.09.2007 | 30'794 | 12'026 | 39% | 73% | 27% | 4 | 1 |
| 27 | Capriasca 2 | Capriasca, Bidogno, Corticlasca, Lugaggia | 30.09.2007 | 4'476 | 2'169 | 48% | 81% | 19% | 4 | - |
| 28 | Bioggio | Bioggio, Iseo | 30.09.2007 | 1'612 | 715 | 44% | 75% | 25% | 2 | - |
| 29 | Mendrisio 2009 | Arzo, Capolago, Genestrerio, Mendrisio, Rancate, Tremona | 25.11.2007 | 7'891 | 4'019 | 51% | 79% | 21% | 6 | - |
| 30 | Chiasso | Chiasso, Morbio Inferiore, Vacallo | 25.11.2007 | 9'267 | 5'274 | 57% | 48% | 52% | 1 | 2 |
| 31 | Gambarogno | Caviano, Contone, Gerra G., Indemini, Magadino, Piazzogna, San Nazzaro, S. Abbondio, Vira G. | 25.11.2007 | 3'363 | 2'040 | 61% | 67% | 33% | 8 | 1 |
| 32 | Monteceneri (***) | Bironico, Camignolo, Isono, Medeglia, Mezzovico-Vira, Rivera, Sigrino | 25.11.2007 | 3'572 | 2'627 | 74% | 65% | 35% | 5 | 2 |
| 33 | Stabio-Ligornetto | Stabio, Ligornetto | 06.04.2008 | 3'876 | 2'496 | 64% | 39% | 61% | 1 | 1 |
| 34 | Centovalli | Borgnone, Intragna, Palagnedra | 06.02.2009 | 937 | 644 | 69% | 81% | 19% | 3 | 0 |
| 35 | Serravalle | Ludiano, Malvaglia, Semione | 25.04.2010 | 2'242 | 1'074 | 48% | 75% | 25% | 3 | 0 |
| 36 | Monteceneri2 | Bironico, Camignolo, Medeglia, Rivera e Sigrino | 25.04.2010 | 2'612 | 1'739 | 67% | 81% | 19% | 5 | 0 |
| 36 votazioni consultive | | 150 Comuni coinvolti (171 se si considerano i coinvolgimenti successivi di uno stesso Comune) | al 30.4.2010 | 146'575 | 73'007 | 50% | 68% | 32% | 135 | 36 |

(*) Progetto votato in due fasi, dapprima con 8 Comuni, a cui si è quindi aggiunta anche Breganzona // (***) Progetto ripreso da Media Leventina // (***) Decreto di aggregazione annullato dal Tribunale Federale, la votazione consultiva è stata ripetuta limitatamente a cinque comuni (Monteceneri2)

Tabella 1: I progetti di aggregazione posti in votazione consultiva a tutt'oggi in cifre

Il processo aggregativo prende inizialmente avvio dalla periferia per poi estendersi anche agli agglomerati urbani di Lugano e di Mendrisio. Il Locarnese e il Bellinzonese restano invece ai margini di questa dinamica. Si tratta di realtà particolarmente in difficoltà ove l'eccessiva frammentazione istituzionale frena notevolmente la capacità di assumere quel ruolo che vorrebbe loro dare il nuovo Piano direttore cantonale. Malgrado gli importanti sforzi profusi dal Cantone tendenti a stimolare la necessità di attivarsi (studio "Città 2004 - Il Cantone e le sue regioni: le nuove Città"), nelle aree urbane del Sopraceneri ha sin qui prevalso un generale atteggiamento di reticenza nei confronti di qualsiasi processo aggregativo.

Nel Locarnese, a seguito di due petizioni, sono stati avviati due studi aggregativi: uno coinvolge i Comuni del Circolo delle Isole, l'altro il comparto sulla Sponda sinistra della Maggia, fra Locarno e Tenero. Accanto a questi il Cantone ha svolto uno Studio strategico, conclusosi nel gennaio 2010, con il quale si è voluto coinvolgere direttamente la popolazione e gli amministratori locali per renderli consapevoli della necessità impellente di promuovere dei cambiamenti intesi a rafforzare l'agglomerato e renderlo più efficace e competitivo.

Dopo il fallimento dello Studio "Bellinzona Nord", voluto d'intesa fra Bellinzona e sette Comuni della corona tra Gorduno e Claro, il Cantone ha avviato un altro studio strategico finalizzato ad un cambiamento in questo comparto formato da 17 Comuni.

Come evidenziato nella **Tabella 1** si sono sin qui tenute 36 votazioni consultive che hanno coinvolto complessivamente 150 Comuni ticinesi. Taluni sono stati coinvolti successivamente in più progetti: le votazioni consultive hanno cumulativamente coinvolto 171 Comuni. Gli scrutini sono avvenuti mediamente con la partecipazione del 50% degli aventi diritto di voto. Le aggregazioni godono sostanzialmente dell'appoggio dei cittadini ticinesi: complessivamente il 68% degli interpellati si è espresso a favore dei progetti messi in consultazione.

Nella **Figura 1** sono illustrate le aggregazioni sin qui concretizzate, che hanno visto la riduzione del numero di comuni, dal 1995 ad oggi, di ben 86 unità, consolidando l'attuale numero degli Enti locali a 161, come indica la **Figura 2**.

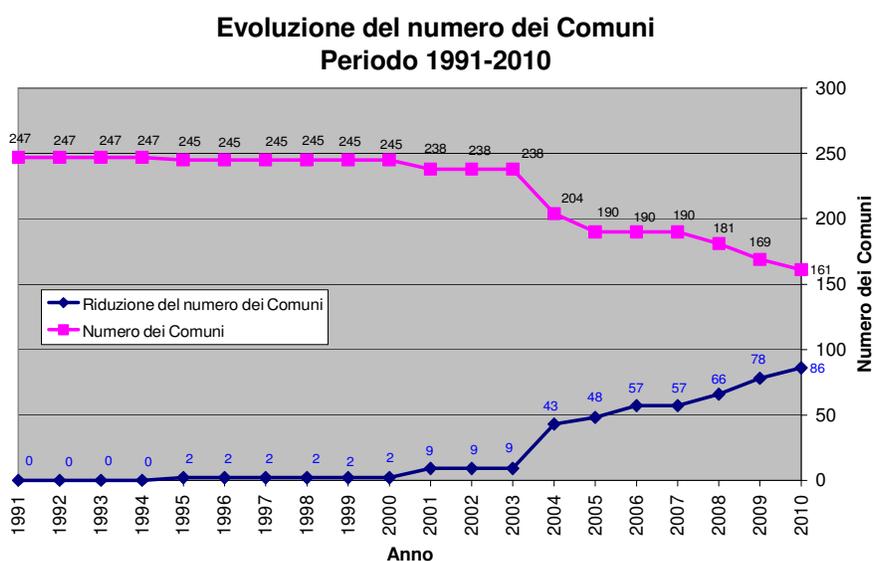


Figura 2

Il processo, come indica la **Figura 3** (stato maggio 2010), è tuttavia in continua evoluzione. Degli attuali 161 Comuni sono infatti poco meno della metà quelli che in un modo o nell'altro si stanno occupando di aggregazione: si va dai comprensori di Monteceneri (secondo progetto limitato a 5 Comuni) e Serravalle che hanno già svolto la votazione consultiva con esito favorevole a quegli Enti locali per i quali già è in corso un'istanza di aggregazione all'attenzione del Governo o che esaminano le possibili opzioni di riorganizzazione istituzionale.

Processi aggregativi in atto

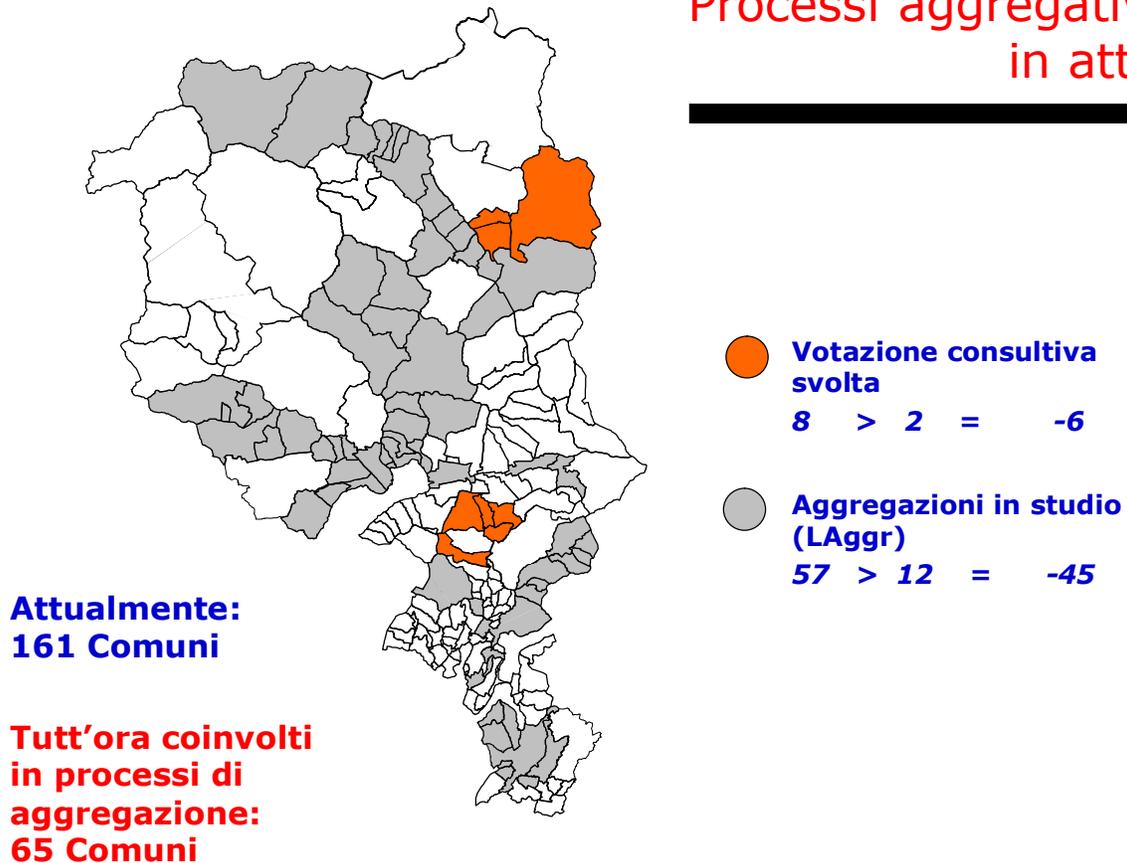


Figura 3: Processi aggregativi in atto

Oltre alle votazioni consultive già svolte nei comparti di Monteceneri a 5 Comuni (Bironico, Camignolo, Medeglia, Rivera, Sigrino) e in quello di Serravalle (3 Comuni), in dodici casi sono attualmente in corso dei progetti avviati in base all'art. 4 della LAggr. Si tratta dei seguenti comprensori:

- Alta Leventina: Comuni di Airolo e Quinto;
- Alto Malcantone e Manno;
- Biasca, Iragna e Pollegio;
- Circolo delle Isole: Comuni di Ascona, Brissago, Losone e Ronco S./Ascona;
- Comuni della Sponda sinistra della Maggia: Brione S./Minusio, Locarno, Mergoscia, Minusio, Muralto, Orselina e Tenero;
- Lugano - Valle del Cassarate: Comuni di Bogno, Cadro, Certara, Cimadera, Lugano, Sonvico e Valcolla;
- Media Leventina: Comuni di Anzonico, Calpiogna, Campello, Cavagnago, Faido, Mairengo e Osco;
- Mendrisio 2012: Comuni di Besazio, Brusino Arsizio, Castel San Pietro, Coldrerio, Ligornetto, Mendrisio, Meride e Riva San Vitale;
- Terre di Pedemonte: Comuni di Cavigliano, Tegna e Verscio;
- Valle Onsernone: Comuni di Gresso, Isorno, Mosogno, Onsernone e Vergeletto;
- Valle Morobbia: Comuni di Giubiasco e Pianezzo;
- Verzasca: Comuni di Brione Verzasca, Corippo, Frasco, Cugnasco-Gerra (frazione di Gerra Valle), Lavertezzo (frazione di Valle), Sonogno e Vogorno.

In due casi il Consiglio di Stato ha ritenuto che i progetti di aggregazione non fossero, per motivi diversi, proponibili e le relative istanze sono state respinte. Si tratta di quelle di Bodio-Sobrio (l'eventuale continuazione di un progetto in Bassa Leventina sarà da aggiornare una volta evaso il ricorso) e Bellinzona-Gnosca: contro entrambe queste decisioni è stato inoltrato ricorso al Gran Consiglio.

In ulteriori Comuni sono in corso pre-studi aggregativi volti a valutare il futuro del comparto e altri Comuni (per esempio in Rovana e nel Basso Ceresio) stanno esaminando le possibili ipotesi aggregative.

È inoltre stato avviato uno studio strategico nell'agglomerato bellinzonese, analogamente a quello realizzato nel Locarnese.

1.3 Le esperienze maturate con l'attuale Legge

1.3.1 Il consenso popolare

Dopo oltre dieci anni di intenso lavoro in questo settore è certamente possibile trarre qualche importante deduzione sulla propensione del Cittadino ticinese nei confronti dei processi di aggregazione. Per quanto si palesino ancora delle difficoltà negli agglomerati urbani di Bellinzona e di Locarno, nel resto del Cantone si può senz'altro parlare di relativo successo.

Si può pertanto affermare che la popolazione del Cantone ha reagito molto positivamente alla Riforma istituzionale in atto, dando sempre più spesso il proprio assenso ai progetti di aggregazione proposti dalle autorità locali.

Lo possiamo dedurre statisticamente dalle cifre esposte nella **Tabella 2** che riproduce il susseguirsi annuale delle decisioni avvenute sia in ambito di votazioni consultive comunali (il cui esito di dettaglio è esposto nella **Tabella 1**), sia da parte del Gran Consiglio in ambito cantonale.

| ANNO | Esito per singolo Comune | | | | | | | Esito per singolo Progetto | | | | | | Evoluzione del numero dei Comuni | | | | | |
|---------------|--------------------------|------------|-----------|------------------------------|------------|----------|-----------|------------------------------|-----------------------|---------------|--------------------|---------------|------------------|----------------------------------|------------|---------------------------------------|------------|---------------|--------|
| | Votazione consultiva | | | Decisioni del Gran Consiglio | | | | Decisioni del Gran Consiglio | | | | | Diritti politici | | Evoluzione | | | Numero Comuni | |
| | Votazioni | Approvata | Respinta | Sottoposti | Ratifiche | Coazioni | Abbandoni | Sottoposti | Ratifiche consensuali | | Ratifiche coattive | | Abbandono totale | Referendum | Ricorso TF | Comuni convocati in progetti riusciti | Evoluzione | | |
| | | | | | | | | | Completa | Con abbandoni | Completa | Con abbandoni | | | | | Parziale | | Totale |
| 1991 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | | | | 0 | 0 | 0 | 247 | |
| 1992 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | | | | 0 | 0 | 0 | 247 | |
| 1993 | 9 | 3 | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | | | | 0 | 0 | 0 | 247 | |
| 1994 | 0 | 0 | 0 | 6 | 3 | 0 | 3 | 2 | 1 | | | 1 | | | 0 | 0 | 0 | 247 | |
| 1995 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | | | | 3 | 2 | 2 | 245 | |
| 1996 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | | | | 0 | 0 | 2 | 245 | |
| 1997 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | | | | 0 | 0 | 2 | 245 | |
| 1998 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | | | | 0 | 0 | 2 | 245 | |
| 1999 | 7 | 5 | 2 | 7 | 5 | 1 | 1 | 1 | | | 1 | | 1 | | 0 | 0 | 2 | 245 | |
| 2000 | 3 | 3 | 0 | 6 | 6 | 0 | 0 | 1 | 1 | | | | | 1 | 0 | 0 | 2 | 245 | |
| 2001 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | | | | 9 | 7 | 9 | 238 | |
| 2002 | 35 | 33 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | | | | 0 | 0 | 9 | 238 | |
| 2003 | 11 | 11 | 0 | 42 | 38 | 1 | 3 | 8 | 6 | | 1 | | | | 0 | 0 | 9 | 238 | |
| 2004 | 43 | 25 | 18 | 25 | 11 | 0 | 14 | 5 | 3 | | | 2 | | | 43 | 34 | 43 | 204 | |
| 2005 | 4 | 4 | 0 | 26 | 10 | 2 | 14 | 5 | 1 | | 2 | | | 2 | 7 | 5 | 48 | 190 | |
| 2006 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | | | | 12 | 9 | 57 | 190 | |
| 2007 | 46 | 39 | 7 | 21 | 19 | 1 | 1 | 6 | 5 | | 1 | | | | 0 | 0 | 57 | 190 | |
| 2008 | 2 | 1 | 1 | 27 | 19 | 1 | 7 | 5 | 1 | 1 | 1 | | 2 | | 19 | 9 | 66 | 181 | |
| 2009 | 3 | 3 | 0 | 3 | 3 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | | 1 | 15 | 12 | 78 | 169 | |
| 2010 | 2 | 2 | 0 | | | | | | | | | | | | 9 | 8 | 86 | 161 | |
| Totale | 165 | 129 | 36 | 163 | 114 | 6 | 43 | 34 | 19 | 1 | 5 | 1 | 8 | 1 | 6 | 117 | 86 | | |

Tabella 2: Esito delle procedure decisionali

Dal 1993 a livello comunale sono stati sottoposti al giudizio popolare progetti in 163 Comuni. Come si evince dalla **Figura 4** in 129 Comuni (78%) l'esito della votazione consultiva è stato positivo ed in 36 casi negativo (22%).

Se consideriamo il risultato complessivo per votanti, questa tendenza diminuisce, ma il risultato in assoluto permane pur sempre molto favorevole. Secondo la **Figura 5** il 68% contro il 32% dei votanti (vedi anche **Tabella 1**) si è infatti mediamente espresso a favore di un cambiamento.

Questo dato è per altro in linea con quello uscito dal confronto popolare tenutosi in occasione del referendum popolare lanciato a livello cantonale nel 1999 contro l'aggregazione di Sala Capriasca, il cui risultato fu del 61% dei votanti a favore dell'aggregazione contro il 39%, contrario.



Figura 4



Figura 5

Dal grafico della **Figura 6** possiamo poi notare come l'esito per Comune abbia avuto fasi alterne. Molto positive si sono rivelate le votazioni consultive del 2002-2003, 2005 e del 2007, un po' meno quelle del 2004.

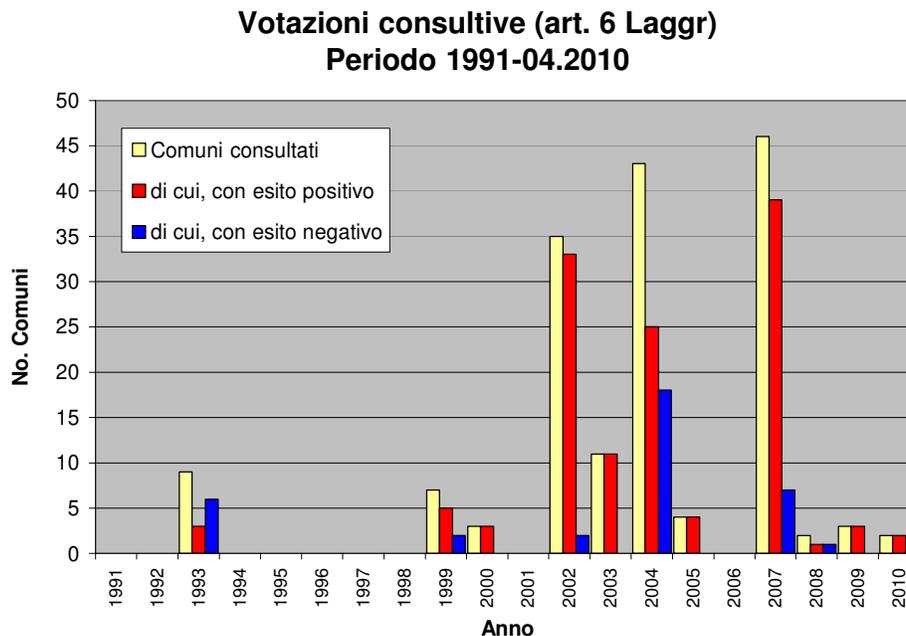


Figura 6

Più complesso appare l'esito delle decisioni del Gran Consiglio, il quale deve inevitabilmente tener conto del voto relativo non più ai singoli Comuni bensì all'insieme di un progetto.

Sul complesso dei 34 progetti (100%) passati al vaglio del Legislativo cantonale (vd. **Figura 7**) 20 (58%) sono stati approvati consensualmente, ossia sulla base di un corrispondente risultato positivo nell'ambito delle corrispondenti votazioni consultive comunali. 6 aggregazioni (18%) sono per contro avvenute in forma coatta in virtù dell'art. 9 LAggr, ossia in presenza di almeno un Comune coinvolto contrario all'aggregazione. Mentre per 8 progetti (24%) si è decretato l'abbandono.

Fra i problemi emersi durante l'intero percorso la questione delle aggregazioni coatte è certamente risultata la più controversa. A tale proposito è bene ricordare come l'aggregazione forzata, ossia promossa senza il preavviso favorevole del Comune coinvolto, è prevista nella Costituzione cantonale (art. 15 Cst) e dalla Legge sulle aggregazioni e separazioni dei comuni (art. 9 LAggr) alla condizione che la decisione sia subordinata ad una procedura completa, pubblica e di interesse generale e che la relativa delega legislativa sia soggetta alla clausola referendaria.

Appare per altro importante nuovamente ribadire come i Comuni non siano necessariamente delle entità immutabili ed intoccabili nel tempo. Garantendo l'esistenza del Comune la Costituzione (cfr. art. 16) intende tutelare l'Istituto comunale e non l'esistenza in eterno del singolo Comune (cfr. messaggio 20 dicembre 1994 del Consiglio di Stato concernente la revisione totale della Costituzione cantonale del 4 luglio 1830; DTF 131 I 94 consid. 2; RDAT I-2001 n. 1 consid. 3).

Proprio sulla base di questi principi il Tribunale Federale già in cinque occasioni (Progetti di Capriasca 1, Cevio, Blenio, Breggia e Gambarogno) ha avuto modo di respingere dei ricorsi intesi ad opporsi a delle aggregazioni coatte. Il Tribunale Federale si è inoltre occupato, accogliendolo in questo caso, di un ricorso di cittadini contro la costituzione del nuovo Comune di Monteceneri (primo progetto a 7 Comuni), ricorso però non relativo a procedure coatte, che non sono state infatti proposte in quel comprensorio.

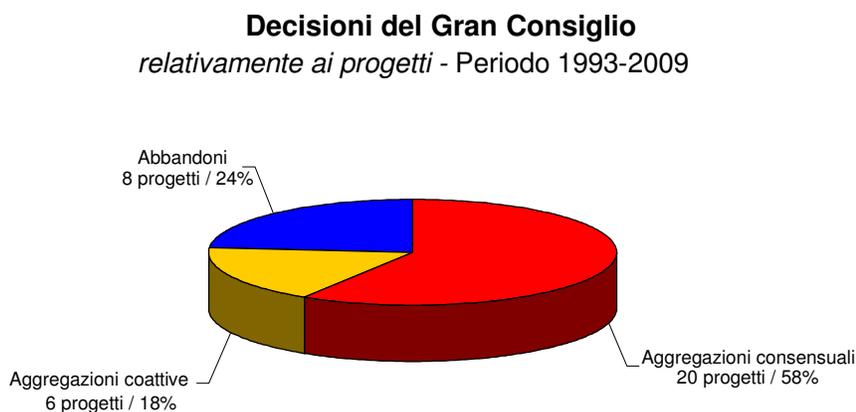


Figura 7

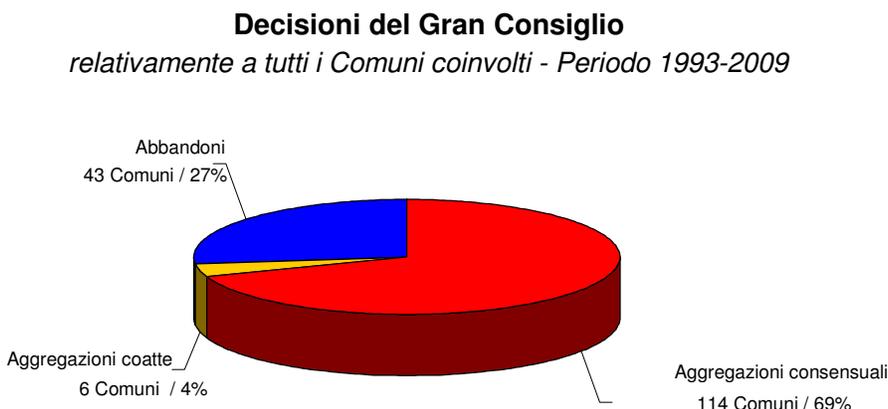


Figura 8

È pur tuttavia condivisibile la preoccupazione secondo cui le aggregazioni coatte non debbano costituire la “regola” e, a tal proposito, occorre smentire chi ritiene che questo tipo di aggregazione venga applicata sistematicamente. A questo riguardo, va comunque ricordato che l’art. 20 cpv. 3 Cost. cant. - che contempla e legittima le fusioni coatte - si applica certo in via eccezionale o derogatoria, ma comunque a titolo esclusivo ove le condizioni stabilite dalla legge, riservata dalla stessa norma costituzionale, siano beninteso adempiute: a mente del Consiglio di Stato, sarebbe del resto poco compatibile con la volontà del costituente e del legislatore cantonale inibire ogni possibilità di aggregazione forzata per il semplice numero di casi in cui a tale aggregazione s’è fatto ricorso. La valutazione del numero delle aggregazioni imposte contro il parere del Comune interessato va peraltro fatta in rapporto ai singoli Comuni e non ai progetti.

Di conseguenza, come dimostra la **Figura 8**, sui 163 Comuni coinvolti in un processo di aggregazione quelli a cui il Gran Consiglio ha imposto un'aggregazione contro volontà, sono stati 6 (meno del 4%), mentre i Comuni aggregati consensualmente sono stati 114 (il 69%) e per 43 Comuni (il 27%) vi è stato un abbandono parziale o totale del progetto.

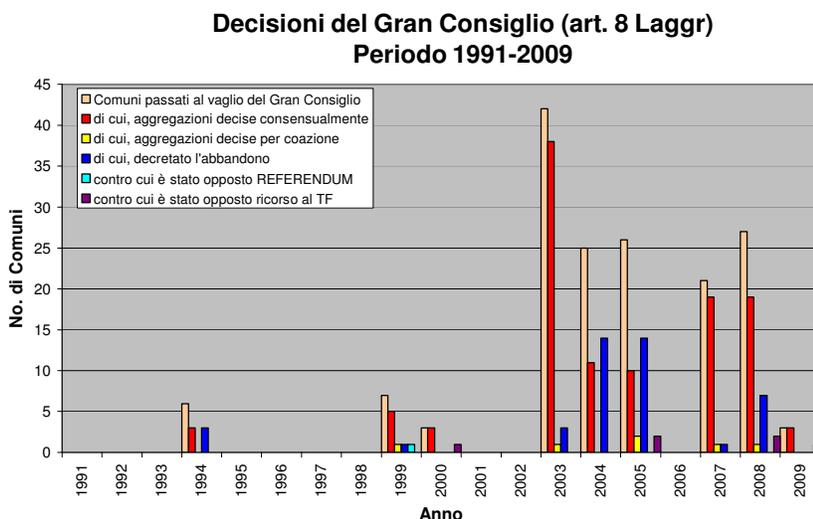


Figura 9

Osservando il grafico della **Figura 9** appare per altro interessante constatare come il risultato complessivo delle votazioni consultive nei Comuni non necessariamente si traduce in un successo finale. I processi aggregativi culminati con decisione granconsigliare fra il 2007 ed il 2009 pur ottenendo un ampio sostegno in sede di votazioni consultive sono ad esempio stati oggetto di ben due ricorsi al Tribunale Federale contro aggregazioni coatte e uno sulla base di altre argomentazioni. I motivi di tale situazione vanno soprattutto ricercati nel fatto che i progetti messi in campo, volti a raggiungere obiettivi territoriali particolarmente interessanti ed ambiziosi, a livello decisionale comportano l'inevitabile rischio di qualche defezione. Lo sono stati i progetti riguardanti i Comuni del Gambarogno e di Monteceneri (primo progetto).

1.3.2 La giurisprudenza del TF

A titolo orientativo riassumiamo ancora le principali decisioni del Tribunale Federale sui processi aggregativi finora intercorsi.

La prima decisione è stata emessa quando ancora era in vigore la precedente Legge sulla fusione e separazione di Comuni del 6 marzo 1945 (LFSC), sostituita poi dalla Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni del 16 dicembre 2003.

A. In merito alle procedure coatte

- Sentenza TF del 12 marzo 2001 - Comune di Capriasca (RDAT I-2001 n. 1)

Oggetto: Decreto legislativo del Gran Consiglio del 6 giugno 2000 con cui è stata decretata l'aggregazione coatta dei Comuni di Tesserete, Cagiallo, Sala Capriasca, Lopagno, Roveredo. Il decreto legislativo di aggregazione si fondava sulla Legge sulla fusione e separazione di Comuni del 6 marzo 1945 (LFSC)

Il Tribunale Federale aveva stabilito nella sentenza la costituzionalità dell'allora LFSC per rapporto alla costituzione cantonale nel frattempo entrata in vigore (art. 20 Cost cant). A titolo abbondanziale il TF aveva affrontato la legittimità dell'aggregazione coatta di Sala C., sottolineando che la medesima: risolveva un "garbuglio territoriale", era sostenuta da ragioni pianificatorie, d'organizzazione e razionalizzazione dei servizi, di miglioramento della qualità e diminuzione di costi degli stessi; erano inoltre rispettate le cautele dell'art. 20 Cost. Cant.

- **Sentenza TF del 18 aprile 2006 - Comune di Blenio (RtiD II-2006 n. 1)**

Oggetto: Decreto legislativo del Gran Consiglio del 25 gennaio 2006 con cui è stata decretata l'aggregazione coatta dei Comuni di Aquila, Campo Blenio, Ghirone, Olivone e Torre

In questa sentenza il TF **non** si è espresso sulla legittimità dell'aggregazione coatta come tale segnatamente per carenza di legittimazione dei ricorrenti.

Ha tuttavia sottolineato che l'art. 20 cpv. 3 Cost. cant. è base costituzionale sufficiente per procedere ad un'aggregazione coatta alle "condizioni previste dalla legge". Il TF ha pure sottolineato che l'aggregazione coatta non contrasta con l'art. 50 cpv. 1 CF che garantisce l'autonomia comunale nella misura prevista dal diritto comunale e neppure con l'art. 16 Cost. cant. che salvaguarda l'esistenza del Comune.

Il TF ha infine sottolineato la costituzionalità dell'art. 9 LAggr.

- **Sentenza TF del 18 aprile 2006 - Comune di Cevio (RtiD II-2006 n. 4)**

Oggetto: Decreto legislativo del Gran Consiglio del 25 gennaio 2006 con cui è stata decretata l'aggregazione coatta dei Comuni di Cevio, Bignasco e Cavigno

Nella sentenza sono state da una parte riportate le medesime considerazioni espresse in quella inerente al Comune di Blenio in merito agli artt. 20 cpv. 3 Cost. cant, 50 cpv. 1 CF, 16 Cost. cant e 9 LAggr.

In merito alla legittimità dell'aggregazione coatta del Comune di Bignasco, il TF ha sottolineato che gli obiettivi perseguiti con le aggregazioni (art. 2 LAggr) non sono prettamente finanziari, ma tendono piuttosto a permettere la creazione di entità comunali propositive, a favorire la valorizzazione e la gestione del territorio e a rivitalizzare le zone periferiche, ove i Comuni sono in difficoltà finanziarie e il potere locale è confrontato con gravi problemi per carenza di risorse finanziarie e umane, con territori onerosi da gestire. Ciò che implica di fatto l'assenza pressoché integrale di autonomia gestionale.

A giudizio del TF il Comune ricorrente non aveva nel frangente dimostrato l'arbitrarietà degli argomenti a sostegno dell'aggregazione (fondati sull'art. 9 lett. a e b LAggr), espressi nel Messaggio governativo e nel rapporto commissionale. Il Decreto legislativo è pertanto stato convalidato.

- **Sentenza TF del 26 maggio 2009 - Comune di Breggia**

Oggetto: Decreto legislativo del Gran Consiglio del 24 ottobre 2007 con cui è stata decretata l'aggregazione coatta dei Comuni di Bruzella, Cabbio, Caneggio, Morbio Superiore, Muggio e Sagno

Nella sentenza non viene più messo in discussione che l'art. 20 cpv. 3 Cost. TI è base costituzionale sufficiente per procedere ad un'aggregazione coatta, alle condizioni previste dalla legge. Determinante è quindi sempre l'ossequio di quest'ultime. È altresì dato per acquisito, posto il rispetto delle condizioni di legge, che un'aggregazione coatta non disattende gli artt. 50 CF, 16 e 20 Cost. TI.

Non viene nemmeno ridiscussa la costituzionalità dell'art. 9 LAggr che si dice "già riconosciuta dal Tribunale Federale". Si rimanda alla sentenza in re Comune di Bignasco del 18 aprile 2006.

Legittimità dell'aggregazione coatta di Muggio: il TF obietta al ricorrente di avere dato peso "ingiustamente minore" all'interesse generale all'aggregazione ai sensi dell'art. 8 LAggr; diversamente e correttamente gli altri Comuni interessati, il Governo e il Parlamento. Conclude infine per la non arbitrarietà della tesi per cui la partecipazione di Muggio al nuovo Comune è necessaria per ragioni geografiche, pianificatorie, territoriali, di sviluppo economico, di funzionalità dei servizi e di apporto di risorse umane e finanziarie (art. 9 let. b LAggr).

- **Sentenza TF del 24 agosto 2009 - Comune del Gambarogno**

Oggetto: Decreto legislativo del Gran Consiglio del 23 giugno 2008 con cui è stata decretata l'aggregazione dei Comuni di Caviano, Contone, Gerra Gambarogno, Indemini, Magadino, Piazzogna, Sant'Abbondio, S. Nazzaro e Vira Gambarogno

Si ribadisce che l'art. 20 cpv. 3 Cost. TI è base costituzionale sufficiente per procedere ad un'aggregazione coatta, alle condizioni previste dalla legge. Non viene più ridiscussa la costituzionalità dell'art. 9 LAggr "già riconosciuta dal Tribunale Federale", rimandando alla sentenza in re Comune di Bignasco del 18 aprile 2006.

Per quanto attiene alla costituzionalità dell'art. 9 let. b LAggr la stessa è stata sostenuta anche con riferimento agli obiettivi dell'art. 2 LAggr che non sono solo di natura finanziaria.

Quanto alla legittimità dell'aggregazione coatta di San Nazzaro, il TF:

- *ribadisce che esso non deve esprimersi a livello teorico e generale sulla politica delle aggregazioni nel Canton Ticino, ma esaminare se nei singoli specifici casi sottoposti al suo giudizio l'aggregazione impugnata lede in materia arbitraria la normativa cantonale;*
- *riprendendo diffusamente argomenti e motivazioni del Messaggio governativo, del Rapporto 11 giugno 2008 della Commissione speciale e dei dibattimenti parlamentari, sostenendo che la legittimità di un'aggregazione va ponderata tenendo conto dei diversi interessi di tutti i Comuni coinvolti e non solo di quello aggregato coattivamente, conclude per la non l'arbitrarietà della decisione del Gran Consiglio. E meglio in sunto:*
 - *l'apporto di risorse umane e finanziarie derivante da S. Nazzaro, anche se non decisivo, costituisce una peso significativo per il progetto;*
 - *l'integrazione di questo Comune permette di superare forme di collaborazione intercomunali (vedi Consorzi) delicate dal profilo democratico; il che corrisponde ad uno dei chiari obiettivi dell'art. 2 let. f LAggr;*
 - *il criterio della solidarietà intercomunale quale motivo per il quale è possibile coinvolgere nell'aggregazione anche Comuni finanziariamente e amministrativamente solidi, già esaminato dal TF nella sentenza in re Comune di Capriasca, viene confermato.*

In definitiva, si può quindi affermare che l'art. 9 LAggr e la relativa prassi delle autorità cantonali abbiano fatto buona prova. Del resto, la dottrina più recente ritiene addirittura che la prassi ticinese sulle fusioni forzate potrebbe servire da linea direttrice nel Cantone dei Grigioni che, pur contemplandola (art. 94 della legge sui comuni del 28 aprile 1974), non ha mai decretato sinora alcuna aggregazione coatta (URSIN FETZ, Gemeindefusion, unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Graubünden, Zurigo 2009, pag. 162 e 164).

B. Su aspetti procedurali si chinavano invece le seguenti decisioni del Tribunale Federale

- **Sentenza TF del 9 agosto 2007 - Avvio della procedura di aggregazione dei Comuni di Lugano e Cadro (RtiD I-2008 n. 3)**

Oggetto: risoluzioni del Consiglio di Stato 22 e 29 maggio 2007 con cui è stata avviata la procedura di aggregazione dei Comuni di Lugano e Cadro

In discussione era in particolare l'applicazione dell'art. 4 cpv. 3 ultima parte LAggr. Il TF ha concluso come l'agire al riguardo del Consiglio di Stato non abbia, seppur di poco, comportato

una violazione del diritto di voto. Il TF ha nondimeno sottolineato quanto sia opportuno e fondamentale uno studio aggregativo vero e proprio al quale partecipano tutte le parti in causa, nell'ottica della garanzia di una esaustiva informazione alla cittadinanza; ciò rilevando altresì che di fronte a un eventuale esito negativo della consultazione popolare senza tale studio un'aggregazione coattiva appariva nel caso concreto dubbia.

Al riguardo si veda la proposta di nuovo art. 4a nel presente Messaggio.

- **Sentenza TF del 18 marzo 2008 - Differimento elezioni nel Comune di Mezzovico-Vira (RtiD II-2008 n. 1)**

Oggetto: risoluzione del Consiglio di Stato 18 dicembre 2007 con cui sono state differite le elezioni nei Comuni del comprensorio di aggregazione.

La decisione 18 dicembre 2007 del Consiglio di Stato è stata annullata con l'indicazione che le elezioni nel Comune di Mezzovico-Vira avrebbero dovuto essere senza indugio indette.

Le condizioni per l'applicazione dell'art. 11 cpv. 3 LAggr, la cui costituzionalità **non** è stata vagliata in quella sede, non sono state considerate realizzate nel caso concreto.

Di rilievo infine nella decisione del TF il seguente passaggio:

punto 3.3.

..... D'altra parte, contrariamente all'assunto governativo, se la prassi delle fusioni coatte per un certo verso potrebbe ritenersi consolidata a livello cantonale, un'analoga conclusione non può essere dedotta, come parrebbe trasparire dalle osservazioni del Consiglio di Stato, dalla giurisprudenza federale. In effetti, il Tribunale Federale, nei casi in cui è stato chiamato ad esprimersi al riguardo, ha rilevato ch'esse non sono la panacea dei mali comunali, che vanno affrontate con prudenza e che costituiscono in qualche modo l' "ultima ratio" (sentenza 1P.704/2000 nella causa Comune di Sala Capriasca del 1 marzo 2001 apparsa in RDAT I-2000 n. 1). In questa sentenza il Comune aveva peraltro contestato solo in termini vaghi l'adempimento dei requisiti per la fusione coatta, per cui l'Alta Corte si era espressa soltanto a titolo abbondanziale (consider. 7 e 8).

Nella sentenza 1P.265/2005 del 18 aprile 2006 nella causa Comune di Bignasco (apparso in RtiD II-2006 n. 4), erano stati sottolineati gli aspetti problematici di quel Comune, in particolare la sua precaria situazione finanziaria, mentre nella causa "Comunità di Aquila" il Tribunale Federale non si era espresso sulla questione per carenza di legittimazione dei ricorrenti (sentenza 1P242/2005 del 18 aprile 2006, apparsa in RtiD II-2006 n. 1). Infine, nella sentenza 1C-181/2007 del 9 agosto 2007 (consid. 2.3.5), concernente il Comune di Cadro, era stata sottolineata l'importanza di allestire uno studio di aggregazione e rilevato che, di fronte ad un eventuale esito negativo della consultazione popolare, senza tale documento, un'aggregazione coatta appariva dubbia...

- **Sentenza TF del 18 novembre 2009 - Aggregazione Monteceneri**

Oggetto: Decreto legislativo del Gran Consiglio del 2 dicembre 2008, con il quale è stata decretata l'aggregazione dei Comuni di Bironico, Camignolo, Medeglia, Rivera e Sigirino

Il TF ha accolto il ricorso nella misura in cui ammissibile e ha annullato il decreto di aggregazione del Gran Consiglio. La causa è stata rinviata al Consiglio di Stato, con l'invito ad indire una nuova votazione consultiva, avvenuta il 25 aprile 2010.

Dai considerandi della sentenza del TF è deducibile quanto segue:

- quella in discussione era un'impugnativa in materia di diritto pubblico concernente il diritto di voto e le votazioni popolari (art. 82 let. c LTF);
- al riguardo dell'art. 86 cpv. 3 LTF, giusta il quale per le decisioni di carattere prevalentemente politico i Cantoni possono istituire quale autorità di grado immediatamente inferiore al TF un'autorità diversa da un tribunale: per quanto attiene alla vertenza in questione concernendo la medesima i diritti politici, il TF ha ammesso che il decreto del GC potesse essere impugnato direttamente al TF. Il Tribunale sottolinea nondimeno 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;

- *la libertà di voto e di elezione garantisce al cittadino che siano riconosciuti solo i risultati corrispondenti in modo affidabile e non falsato alla volontà dell'elettore liberamente espressa in sede di elezione o votazione (art. 34 cpv. 2 Cost. fed.).*
A giudizio del TF nel caso in esame non si sarebbe imposta una nuova votazione consultiva per la sola esclusione del Comune di Isonne, non essenziale ai fini della fusione sotto il profilo geografico, finanziario, pianificatorio e per l'apporto di risorse umane.
Una nuova votazione consultiva si imponeva per contro per l'esclusione del Comune di Mezzovico-Vira, Comune situato al centro del comprensorio e il più forte dal profilo finanziario (pur con debito pubblico elevato). Vi è infatti una differenza sostanziale fra il progetto posto in consultazione e quello infine deciso dal Parlamento. Riprendendo abbondantemente il Messaggio governativo 16 aprile 2008, il TF sottolinea che quest'ultimo manifestamente non è quello sul quale si è espressa la popolazione in sede di votazione consultiva;
- *per quanto attiene alla non contiguità territoriale dell'aggregazione, derivante dall'enclave di Mezzovico-Vira: il TF non si esprime in merito nel frangente; la definisce nondimeno "la delicata questione".*

1.4 Il Piano cantonale delle aggregazioni

Con la presente revisione -oltre ad altre puntuali modifiche suggerite dalla prassi fin qui acquisita e dalle decisioni delle istanze superiori (cfr. punto 1.5 e Capitolo 2)- si introduce il Piano cantonale delle aggregazioni. È uno strumento inteso a permettere un effettivo coordinamento e impulso delle iniziative di aggregazione, con il quale si vuole collocare la politica aggregativa in un quadro prevedibile dal profilo territoriale e che consenta di generare tangibili collegamenti con altre politiche pubbliche, in particolare la politica perequativa, quella regionale, quella di promozione economica e quella territoriale.

Con la correlata proposta di modifica della Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale si introduce inoltre un primo concreto elemento di rafforzamento delle connessioni tra le diverse politiche settoriali, segnatamente fra quella perequativa e quella di redistribuzione delle risorse tra Comuni (cfr. punto 1.4.3).

1.4.1 Perché una pianificazione

Come già precedentemente ricordato in alcune recenti occasioni il Parlamento cantonale ha sollecitato l'Autorità cantonale a proporre una lettura degli scenari di sviluppo anche delle aree urbane del Cantone, scenari supportati e inseriti nella dimensione territoriale e socio-economica.

La revisione legislativa che qui si propone introduce quindi le basi legali atte a dar forma ad un *Piano cantonale delle aggregazioni*, che copre l'intero territorio del Cantone. Esso si affiancherà alle prospettive di riorganizzazione istituzionale (aggregazione e risanamento) già indicate per i 43 Comuni in dissesto finanziario individuati nel Messaggio n. 5825 concernente lo *Stanziamiento di un credito quadro di 120'000'000.-- destinato all'aiuto per le nuove aggregazioni dei Comuni in dissesto finanziario e delle periferie.*

Le motivazioni che sottendono a questa scelta sono diverse e possono essere riassunte nei seguenti punti:

- Indicare l'obiettivo a cui tendere

Dopo 10 anni di "progetti dal basso", avviati e condotti senza un particolare ordine logico se non quello delle spinte locali, si avverte l'esigenza di esplicitare una sorta di traguardo/obiettivo finale, di (possibile) disegno d'insieme organico. Si vuole così proporre una visione trasparente e prevedibile degli intenti dell'Autorità cantonale, attenta in particolare a massimizzare le potenzialità di ogni regione.

- Affermare la volontà di riordinare l'intero Cantone

L'approccio di "progetti dal basso" che ha qualificato la politica aggregativa ticinese ha avuto come logica conseguenza che i primi comparti ad essere risolti siano stati quelli meno problematici (si potrebbe dire "facili") e in particolare quelli promossi convintamente dalle autorità locali. Tuttavia, come già evidenziavano sia il precitato Messaggio 5825 sia gli esami granconsigliari di alcuni recenti progetti aggregativi già ricordati, il bisogno di riorganizzazione istituzionale non può e non deve limitarsi ai comprensori "fertili" ma deve essere esteso anche a quelli che, per un motivo o per l'altro, presentano maggiori resistenze, necessitando quindi maggiori impulsi esterni. In questo senso la pianificazione è estesa all'intero territorio cantonale, sia aree urbane che periferiche, e marca la volontà di un riordino complessivo affinché possano essere raggiunti gli obiettivi perseguiti con la politica di riforma dell'ente locale. Occorre infatti nuovamente ribadire che la politica aggregativa non va letta solo come beneficio dei singoli comprensori toccati, ma soprattutto come politica di interesse generale nel suo insieme. In questo senso, l'interesse cantonale è sì quello di supportare i singoli progetti ma anche quello di inserirli in un approccio esteso all'insieme del territorio.

- Orientare il tema della "coerenza territoriale"

Le già richiamate decisioni su Villa Luganese e Monteceneri, nonché quella dell'aggregazione coatta di San Nazzaro nel progetto di nuovo Comune del Gambarogno, sono state l'occasione per ridiscutere e parzialmente riorientare il concetto di "coerenza territoriale" in relazione in particolare alla questione della contiguità o meno del territorio del costituendo Comune. In occasione della scelta operata per l'aggregazione di Villa Luganese con Lugano, il Gran Consiglio ha aperto la strada alle aggregazioni non contigue senza porre chiaramente i limiti entro i quali muoversi, peraltro chiedendo al Governo di indicarli. Il Piano cantonale delle aggregazioni risponde a questa richiesta, fornendo una lettura in termini di scenari di riorganizzazione istituzionale all'interno dei quali muoversi.

- Fornire una base in tema di regionalizzazioni

Sempre più sovente si assiste in vari ambiti alla progressiva regionalizzazione di servizi, per motivi di razionalità, di massa critica, di efficienza. I comprensori che vanno così a formarsi, che possono toccare ambiti come l'educazione, la sicurezza, i servizi socio-sanitari e altri ancora, sono talvolta - se non sovente - diverse, ciò che soprattutto in prospettiva può essere poco opportuno. Il Piano delle aggregazioni consente quindi anche di individuare una visione di riferimento, complessiva e unitaria, delle suddivisioni attuali e future.

- Predisporre le basi per un più forte collegamento con i meccanismi perequativi

Il progetto di Riforma dei Comuni, di cui l'ambito aggregativo è componente fondamentale ma non unica, ha sin dall'inizio incluso la coordinazione con altri strumenti volti alla ridefinizione dell'azione e delle dinamiche dell'organizzazione comunale. In particolare, il meccanismo di attribuzione delle risorse perequative era già a suo tempo stato adattato nell'ottica di promuovere le aggregazioni (cfr. attuale art. 2 LPI). L'abolizione della compensazione automatica del disavanzo ne è stato l'esempio più significativo. In prospettiva si avverte l'esigenza di ulteriormente rafforzare il collegamento tra aggregazioni e perequazione, fine per il quale l'impianto del Piano delle aggregazioni può costituire una base di riferimento. Inserendo nella presente anche una proposta di modifica alla Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale (cfr. proposta di modifica dell'art. 2 LPI), elaborata dopo la procedura di consultazione alla luce del recente dibattito sul progetto di riforma della LPI di cui al messaggio 6273 del 20 settembre 2009, i comprensori di aggregazione potranno infatti

essere alla base di un ulteriore impulso al riordino istituzionale dei Comuni. Ciò in particolare attraverso la possibile sospensione anche del contributo di livellamento, oltre che degli altri aiuti, nei casi di mancata partecipazione a un processo aggregativo.

1.4.2 Che cos'è il Piano cantonale delle aggregazioni

Il Piano cantonale delle aggregazioni è concepito come uno strumento che esprime la concezione cantonale delle aggregazioni, concretizzando la visione cantonale del riassetto istituzionale collegato con gli aspetti di sviluppo territoriale e socio-economico.

Esso definisce l'orientamento del Governo, il quale ne promuove la concretizzazione facendo capo anche agli strumenti delle altre politiche settoriali di sua competenza, in particolare in ambito perequativo, pianificatorio e di finanziamento a realizzazioni di importanza regionale (cfr. nuovo art. 2 b).

Il Piano si compone di tre elementi:

- un rapporto sugli indirizzi della politica delle aggregazioni e un'indicazione sull'impegno globale complessivo derivante al Cantone;
- un piano che suddivide il territorio in scenari di aggregazione;
- delle schede descrittive per ogni scenario.

Nell'elaborazione del Piano andrà pure verificata ed approfondita la questione legata alle conseguenze finanziarie, soprattutto quanto alle esigenze derivanti dalle aggregazioni negli agglomerati, ma anche alla promozione delle altre zone, tenuto conto sia dei Programmi di agglomerato che della Nuova politica regionale, in particolare quella cantonale.

Parallelamente alla definizione del Piano verrà puntualizzato l'ordine di grandezza dell'intervento finanziario cantonale necessario al suo consolidamento, da concretizzarsi nella presentazione di un Messaggio governativo con la richiesta di un credito quadro (come da art. 21 LAggr), così come precedentemente fatto per il risanamento e l'aggregazione dei Comuni in dissesto finanziario (MG 5825 del 29 agosto 2006).

Il messaggio sul credito quadro consentirà al Parlamento con una certa precisione una visione d'insieme dell'onere derivante dall'attuazione della pianificazione, nonché le relative scelte; permetterà pure l'inserimento di importi nella pianificazione finanziaria cantonale.

Il Piano serve al Consiglio di Stato per impostare e coordinare la propria politica aggregativa, fornisce al Gran Consiglio il quadro territoriale di riferimento in tema di riordino istituzionale e pone le basi per un collegamento con altre politiche settoriali del Cantone che prevedono la regionalizzazione del territorio cantonale.

La decisione finale in merito all'attuazione di progetti aggregativi resta come ora di competenza del Gran Consiglio che potrà così disporre di una proiezione di largo respiro per inquadrare le proprie decisioni puntuali.

1.4.3 Uno strumento di riferimento anche in ambito di perequazione finanziaria

L'abolizione della copertura automatica del disavanzo, avvenuta nel 2003 con l'avvento della nuova Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale (LPI), è certamente già stato un primo importante passo nella messa in rete degli strumenti perequativi con quelli relativi alla riorganizzazione istituzionale dei Comuni.

Con l'attuale articolo 2 della LPI si sono infatti poste le basi per un rafforzamento della riforma degli enti locali correlando esplicitamente politica aggregativa e perequativa; detto articolo prevede che:

Art. 2

¹L'applicazione della legge è armonizzata con gli obiettivi cantonali in tema di nuove aggregazioni tra comuni.

²Per i comuni la cui struttura finanziaria causa la durevole dipendenza dagli aiuti di cui all'art. 1 cpv. 2 let. c il Consiglio di Stato può subordinare l'erogazione di questi ultimi all'avvio da parte del comune beneficiario di uno studio di aggregazione compatibile con gli obiettivi cantonali previsti dalla Legge speciale. È riservata la procedura di cui all'art. 3 della Legge sulla fusione e separazione dei comuni.

³In caso di aggregazione tra comuni il Consiglio di Stato può, per un periodo definito, porre il comune aggregato al beneficio degli aiuti di cui alla let. c) dell'art. 1, o maggiorare la percentuale di finanziamento usuale, anche qualora le condizioni previste dagli art. 14 e 15 non fossero adempiute.

Sarebbe infatti riduttivo e fuorviante che la perequazione si limitasse ad assicurare ad ogni singolo Comune le risorse indispensabili per la propria gestione, senza condizionare ciò ad un processo riorganizzativo minimo da parte dei Comuni beneficiari. Tale condizionamento è stato inizialmente pensato soprattutto per le periferie, ossia per i destinatari degli aiuti agli investimenti (art. 14 LPI), rispettivamente dei contributi ricorrenti per gli oneri legati alla localizzazione geografica (art. 15 LPI) conformemente agli obiettivi prioritari al momento del lancio del progetto di riforma.

All'azione nei comparti periferici, come detto in larga misura attuata o in via di attuazione, si è affiancata nel frattempo la necessità di stimolare un processo di riordino anche negli agglomerati urbani, là dove i movimenti spontanei non sembrano avere sufficiente propulsione.

Un'analoga riflessione quanto alla correlazione tra strumenti della perequazione e promozione della riorganizzazione istituzionale potrà in futuro riguardare anche i Comuni degli agglomerati urbani, beneficiari del contributo di livellamento (art. 4 e segg. LPI), che non saranno stati in grado di promuovere processi di riordino allineati agli obiettivi cantonali. Ciò è particolarmente il caso laddove una diversa organizzazione della governance costituisce una premessa indispensabile per assicurare un uso più efficace ed efficiente delle risorse a disposizione, ovvero per i Comuni dell'agglomerato del Locarnese e del Bellinzonese.

Sarebbe tuttavia illusorio dare per scontato un'imminente riorganizzazione in tali contesti, visto il persistere di forti resistenze in entrambi gli agglomerati sopracenerini, soprattutto nella classe politica locale.

Per tale motivo il Consiglio di Stato, recependo anche gli spunti di un dibattito politico molto recente nell'ambito del già citato messaggio governativo di revisione della LPI, ritiene indicato un ulteriore passo, consolidando un rafforzamento dell'aggancio tra LAggr e LPI, ritenuto come accanto all'impegno profuso in ambito aggregativo, occorra ora valutare le modalità per una correlazione diretta fra l'applicazione delle due leggi che concerna pure gli agglomerati urbani. La promozione di una politica di aggregazione nei comparti degli agglomerati è infatti confermata come obiettivo cantonale nella scheda programmatica 2 delle Linee direttive 2008-2011. Si tratta pertanto di individuare i necessari meccanismi affinché sia a livello finanziario, e se possibile anche a livello di gestione territoriale, abbiano ad essere improntate le misure tali da poter riconoscere gli agglomerati urbani o parti di essi quali comparti funzionali a tutti gli effetti per la gestione delle risorse perequative, rispettivamente il riconoscimento degli aiuti cantonali. Il Piano cantonale delle aggregazioni, oltre a chiarire gli indirizzi cantonali in materia di aggregazione può costituire un'importante base per impostare nuove modalità di attuazione della LPI ed in particolare di gestione del contributo di livellamento.

In questo senso la presente proposta codifica da una parte l'impegno del Consiglio di Stato a canalizzare strumenti ed aiuti delle altre politiche cantonali nella direzione dell'attuazione del Piano delle aggregazioni (art. 2b cpv 2 LAggr.) quando questi sono suscettibili di favorire i processi aggregativi.

Tale indirizzo viene poi ulteriormente concretizzato in questa sede attraverso la formalizzazione di una modifica del precitato articolo 2 LPI, con la quale si prevede la possibilità per il Consiglio di Stato di subordinare pure l'erogazione del contributo di livellamento alla partecipazione ad una procedura aggregativa che conduca ad una decisione del Gran Consiglio in merito. La proposta modifica legislativa (cfr. punto 2.2.2) prevede infatti che il Consiglio di Stato può decidere di sospendere il versamento del contributo di livellamento a Comuni che ne beneficiano qualora non dovessero attivarsi in un processo di aggregazione che viene ritenuto necessario e maturo nel contesto della politica cantonale di riforma dei Comuni. I Comuni beneficiari del contributo di livellamento che dovessero contrastare un processo di aggregazione conforme agli intendimenti cantonali potrebbero quindi in futuro vedersene sospendere il versamento, sulla base di una decisione governativa nella quale verrebbero fissate le precise modalità e condizioni del provvedimento, valutate nel rispettivo contesto. Gli importi sospesi, determinati secondo l'usuale calcolo del livellamento, verrebbero accantonati a favore del nuovo Comune per una durata massima di quattro anni a contare dalla decisione di sospensione. Se durante questo periodo l'orientamento aggregativo promosso dal Cantone dovesse concretizzarsi con la nascita di un nuovo Comune, l'accantonamento verrebbe sciolto a beneficio della nuova entità, pertanto senza intaccare né il principio né la consistenza della redistribuzione alla base della LPI, se non quanto a una dilatazione dei tempi. Nel caso in cui, invece, non si giungesse alla costituzione del Comune aggregato entro il termine previsto, gli importi accantonati verrebbero devoluti alla riserva del fondo di livellamento e utilizzati l'anno successivo nel calcolo del contributo di livellamento come avviene già attualmente con le riprese effettuate ai sensi di legge a taluni beneficiari. Questa operazione andrebbe a sgravare i Comuni paganti in quanto determina una diminuzione del fabbisogno del fondo, salvo nel caso in cui fosse comunque superata l'aliquota massima di prelievo del 15% sul surplus delle risorse fiscali (art. 23 cpv. 2). È implicito che una procedura di aggregazione potrà in tutto o in parte essere riavviata in caso di esito sfavorevole di una prima procedura di aggregazione, se tale riavvio viene ritenuto opportuno. Durante questo iter il versamento dei contributi perequativi rimarrebbe sospeso.

Il meccanismo proposto non compromette quindi il meccanismo di solidarietà sul quale poggia il contributo di livellamento, riducendo o cancellando automaticamente gli importi che vengono versati ai beneficiari, ma permette quando è necessario, valutando i singoli casi con una specifica decisione del Governo, di indirizzare il supporto finanziario a favore di una comunità più ampia, a condizione che questa sappia riorganizzarsi.

1.4.4 Modalità di adozione

La conclusione del processo aggregativo, perlomeno nella sua sostanza, dovrebbe risolversi entro un orizzonte temporale relativamente contenuto. In prima e prioritaria battuta va posto il termine della prossima legislatura comunale, quindi con l'anno 2012. Anche nei casi in cui questo limite non può ragionevolmente essere posto, occorre intravedere una tempistica non significativamente più lunga.

Proprio per questa intrinseca caratteristica rispetto ai tempi prospettati, va impostata una procedura di adozione del Piano cantonale che non sia eccessivamente pesante, per

evitare tempi improponibili che finirebbero per essere superati dagli eventi privando di senso lo strumento stesso, con un inutile impiego di risorse.

La forma di adozione proposta prevede la consultazione dei Comuni e la discussione del documento da parte del Parlamento. Si tratta di una modalità che intende verificare, nell'ambito di una procedura di durata relativamente contenuta, il grado di condivisione dell'approccio governativo. Si intende con questo coniugare una tempistica proponibile (lo strumento è utile nel - quasi - immediato, sarebbe insensato avviare una procedura di anni) con la legittimazione che è possibile conseguire in tempi abbastanza limitati se posti a confronto con quelli necessari per altri oggetti.

Riprendendo uno strumento esistente, la modalità di adozione del Piano che viene prevista è quindi ricalcata, adattandola, da quella applicata per le Linee direttive e il Piano finanziario, che pure costituiscono un'indicazione dell'orientamento governativo così come lo è, in un ambito più mirato, il Piano cantonale delle aggregazioni.

Le fasi successive che consolidano la pianificazione cantonale delle aggregazioni sono in sintesi le seguenti:

- elaborazione di un progetto da parte del Consiglio di Stato
- consultazione dei Comuni
- inoltro al Gran Consiglio per discussione
- eventuali modifiche e ottimizzazioni.

Riguardo quest'ultimo punto, va rilevato che l'esperienza fin qui fatta indica come a volte sia comunque utile e persino auspicabile lasciare aperti dei margini di opzione, e quindi di adattamento dei singoli progetti, rimanendo comunque nei canali previsti dalla politica di aggregazione e in futuro del Piano cantonale delle aggregazioni. Si pensi ad esempio al caso del Comune di Contone, la cui necessità di venir aggregato è sempre stata generalmente riconosciuta, pur essendo ipotizzabile dal punto di vista cantonale sia un orientamento verso il comparto del Piano di Magadino sia verso il Gambarogno, come poi è stato scelto dal Comune stesso. Analoga situazione può essere individuata in altri casi, in generale riconducibili a situazione "di confine" tra due comprensori, come ad esempio Gudo o Claro o altre fattispecie che si trovano alla confluenza di due "aree gravitazionali".

Per questa ragione si intende lasciare aperta la possibilità di ottimizzazioni della pianificazione, consentendo un adattamento quando le circostanze lo giustificano, rimanendo pur sempre in una visione di riordino a scala cantonale. Un alto grado di vincolo del Piano sarebbe difficilmente conciliabile con l'orientamento qui proposto che permette, in motivati casi, una certa flessibilità. L'obiettivo rimane sempre quello di una riorganizzazione sostenibile e razionale e non quello di implementare un "disegno" fissato una volta per tutte.

1.4.5 Modalità operative di elaborazione

L'allestimento del Piano delle aggregazioni compete al Consiglio di Stato che intende coinvolgere nella messa a punto i Dipartimenti, e per essi i servizi maggiormente implicati dalla politica di riforma del Comune. L'approccio interdipartimentale integra aspetti multidisciplinari, coinvolgendo in modo particolare:

- per gli aspetti istituzionali e organizzativi: il Dipartimento delle istituzioni, segnatamente la Sezione degli enti locali, che assume anche il ruolo di coordinamento;
- per gli aspetti territoriali e di mobilità: il Dipartimento del territorio, segnatamente le Sezioni dello sviluppo territoriale e della mobilità;

- per gli aspetti di promozione e sviluppo socio-economico: il Dipartimento delle finanze e dell'economia, segnatamente la Sezione della promozione economica;
- infine, a seconda delle necessità, verranno puntualmente coinvolti altri servizi amministrativi. Citiamo ad esempio il tema delle opere legate allo smaltimento delle acque, che può essere di grande rilievo, finanziario e non solo, in particolare nelle zone discoste e per i quali è pure da prospettare un coinvolgimento dei servizi del Dipartimento del territorio (SPAAS).

Un coordinamento degli orientamenti e dei progetti in corso o in via di elaborazione nei rispettivi ambiti di competenza appare non solo opportuno ma indispensabile per la concretizzazione di uno strumento di orientamento della politica governativa come quello qui proposto. Con un tale approccio si intende integrare alla politica aggregativa gli obiettivi perseguiti e delineati dal Piano direttore cantonale, peraltro esplicitamente richiamato nella Legge (art. 2 let. c) e quelli indicati nella Nuova politica regionale di recente adozione.

L'obiettivo fondamentale del Piano è di favorire una crescita del Cantone mirata, sostenibile e competitiva. In tale ambito appare essenziale che gli obiettivi settoriali dei singoli Dipartimenti si identifichino in una visione di sviluppo unica, condivisa e coerente, basata su di un uso efficace ed efficiente delle risorse a disposizione.

1.5 Le altre modifiche

Le ulteriori modifiche proposte, dettagliatamente esposte al Capitolo 2 sono intese a correggere ed a migliorare, in base alla seppur breve esperienza sin qui acquisita, alcuni aspetti operativi della Legge. Esse riguardano in particolare:

- il perfezionamento dell'avvio di un processo aggregativo su istanza;
- la precisazione delle facoltà attribuite dal Consiglio di Stato in sede di decisione sulle istanze pervenute;
- una più esaustiva formulazione delle competenze del Consiglio di Stato una volta ricevuto lo studio di aggregazione;
- l'introduzione di regole specifiche e più precise riguardanti la proroga delle elezioni generali in caso di aggregazione;
- la precisazione che un abbandono debba essere deciso dal Gran Consiglio;
- la facoltà di referendum contro ogni decreto di aggregazione;
- alcune precisazioni riguardanti gli aiuti finanziari;
- alcune modifiche attinenti la costituzione del nuovo Comune.

1.6 La consultazione esterna

Il progetto di revisione è stato posto in consultazione presso i Comuni, le associazioni di Comuni e i partiti alla quale hanno partecipato:

- 61 Comuni che rappresentano 61% della popolazione
- 4 partiti: PLR, PPD, PS e il Guastafeste (quest'ultimo per propria iniziativa)
- 2 associazioni di Comuni: CoReTi e ATAC.

Le risposte alle sei domande sono riassunte nella tabella e commentate in seguito.

| | | Comuni | | | Partiti e Associazioni | | |
|----|--|--------|---------------|----|------------------------|---------------|----|
| | | SI | non risponde* | NO | SI | non risponde* | NO |
| D1 | Opportunità di rivedere la LAggr | 52 | 5 | 4 | 5 | 1 | - |
| D2 | Allestimento del Piano delle aggregazioni | 43 | 4 | 14 | 5 | - | 1 |
| D3 | Modalità di adozione del Piano delle aggregazioni | 36 | 6 | 17 | 4 | - | 2 |
| D4 | Avvio studio di aggregazione secondo un preciso scenario | 58 | 3 | - | 4 | 2 | - |
| D5 | Istanza da parte di almeno un attore per Comune, 15% se raccolta firme | 54 | 2 | 5 | 3 | 1 | 2 |
| D6 | Istituzione obbligatoria di una Commissione di studio | 58 | 2 | 1 | 5 | 1 | - |

* non risponde oppure risponde "sì e no" o "parzialmente"

a) Valutazione dell'opportunità di procedere a una revisione della LAggr (D1)

L'ipotesi di rivedere la legge è **ampiamente condivisa**.

b) Valutazione del Piano delle aggregazioni (D2 e D3)

Sul principio sono contrari: Arbedo-Castione, Ascona, Balerna, Cademario, Canobbio, Lavertezzo, Losone, Massagno, Mezzovico-Vira, Minusio, Origgio, Paradiso, Porza e Tenero-Contra e ATAC. Non condividono la modalità i Comuni precitati (Balerna e Paradiso non si esprimono) più Iragna, Mendrisio, Muzzano, Personico e Sementina; inoltre ATAC e PS.

Esprimono quindi parere contrario al Piano sostanzialmente alcuni grossi Comuni dell'immediata periferia degli agglomerati urbani. Le obiezioni riguardano l'attacco all'autonomia comunale, l'insufficiente coinvolgimento decisionale dei Comuni, la loro migliore capacità di apprezzare le situazioni e prendere iniziative. Quanto alla modalità di adozione, la maggioranza dei contrari ritiene che questa non garantisce l'autonomia dei Comuni, che la posizione dei Comuni deve essere determinante, che il Piano deve essere unicamente orientativo e senza vincoli. All'inverso alcuni ritengono che il vincolo debba essere maggiore, attraverso l'adozione formale da parte del Gran Consiglio.

L'allestimento di un Piano cantonale delle aggregazioni con le modalità proposte, viene pertanto **sottoscritto da buona parte dei Comuni**, con tuttavia una significativa opposizione e qualche perplessità, nonché **da tutti i partiti** ("benvenuta novità" secondo il PLR che ritiene pure il CdS "l'organo più idoneo per adottare formalmente il piano"; il PPD lo "valuta positivamente" e ritiene che la modalità di adozione è "condivisibile e rappresenta l'espressione di un giusto pragmatismo"; il PS "vede molto positivamente" la pianificazione, però ne chiede l'adozione da parte del Gran Consiglio) e **dalla CoReTi** (che "condivide la necessità di un piano"). L'ATAC vi si oppone ("non può non discostarsi dall'idea del Piano cantonale delle aggregazioni").

c) Valutazione dei principali adattamenti procedurali (D4, D5 e D6)

Incontestato l'avvio secondo un preciso scenario, anche le altre due modifiche ottengono un **vastissimo consenso**. Le poche obiezioni relative alla sottoscrizione delle istanze riguardano l'innalzamento del numero di firme necessarie per l'avvio su istanza popolare: troppo alto per alcuni, ancora troppo basso per alcuni altri. Tra i partiti e le associazioni si oppongono Guastafeste (15% è troppo) e ATAC (15% è troppo poco). La costituzione obbligatoria di un'apposita commissione di studio viene osteggiata unicamente da un Comune, Lugano, che in passato ha per l'appunto proceduto con modalità diverse.

d) Le proposte emerse dalla consultazione

Nell'ambito della consultazione sono state formulate una serie di proposte, alcune delle quali riprese e integrate al presente messaggio. Segnatamente:

- la precisazione dell'esclusione dei residenti all'estero per la sottoscrizione popolare delle istanze [cfr. art. 4 cpv. 2]
- in analogia alla LOC per quanto attiene all'iniziativa a livello comunale, la definizione di una tempistica nei casi di raccolta firme per la richiesta di avvio di uno studio aggregativo [cfr. art. 4 cpv. 2]
- l'indicazione che l'inoltro dello studio di aggregazione al Governo va accompagnato dalla presa di posizione del Municipio e, se del caso, degli istanti (Consiglio comunale o promotori di istanza popolare) [cfr. art. 6 cpv. 1]
- l'inserimento di un disposto relativo alla necessità di un'informazione della popolazione [cfr. art. 6 cpv. 2]
- la precisazione riguardo il computo dell'anzianità di servizio dei dipendenti interessati da un'aggregazione [cfr. art. 15 cpv. 5]
- lo stralcio della proposta di intervento finanziario volto ad attenuare la pressione fiscale iniziale quando ciò contribuisse in modo determinante alla riuscita dell'aggregazione (cfr. commento a art. 19 cpv. 1 let. b)
- il rafforzamento del collegamento con la LPI, soprattutto per i Comuni non autosufficienti (cfr. correlata modifica art. 2 LPI - vedi punto 1.4.3.).

Altre proposte avanzate nella consultazione, che per varie ragioni non sono state riprese, riguardano i temi qui sotto elencati, cui si aggiunge la motivazione per la quale si è ritenuto di non inserirli nella proposta di revisione.

- Stralcio dei riferimenti relativi alla pianificazione cantonale delle aggregazioni
Suggerimento coerente da parte di coloro che hanno espresso opinione negativa in merito a questo strumento, non viene ripreso in quanto la proposta di pianificazione, condivisa da una buona maggioranza, viene confermata in questa sede.
- Abrogazione della facoltà di aggregazione coatta
Alle condizioni previste dalla Legge, la possibilità di decretare l'aggregazione coatta nei casi di rigore è stata ripetutamente confermata sia a livello politico che di giurisprudenza; anche nella pratica i pochi casi nei quali si è fatto capo a questa possibilità si sono in definitiva rivelati l'opzione più adeguata.
- Inserimento obbligatorio di circondari elettorali in caso di aggregazione di piccole entità
Si preferisce la modalità prevista attualmente, che prevede la possibilità, ma non l'obbligo, di definire circondari elettorali per l'elezione del primo Consiglio comunale lasciando pertanto la libertà di valutare le singole situazioni.
- Approvazione del Piano delle aggregazioni da parte del Gran Consiglio
Modalità che si è rinunciato a proporre per una questione di tempi, ma anche di merito, essendo il piano concepito con una certa flessibilità, poco conciliabile con una formale sottoscrizione da parte del Legislativo che renderebbe lo strumento eccessivamente statico.
- Codifica di vincoli quali ad esempio il coordinamento dei comprensori di collaborazione intercomunale e dei contributi pubblici per le realizzazioni di respiro regionale, esplicitazione della salvaguardia dell'autonomia comunale
Si tratta di obiettivi comunque perseguiti - se non acquisiti - per i quali un'eventuale codifica formale in ambito LAggr appare superflua o prematura. La questione va del resto a ben vedere oltre la legge specifica in ambito di aggregazioni.

- Ulteriore minor vincolo del piano
Così come proposto, il Piano intende coniugare l'espressione di un orientamento prevedibile e coerente, così come richiesto dal Gran Consiglio in occasione di recenti aggregazioni, conservando una certa flessibilità; un indebolimento di questa impostazione non appare giustificato.
- Riduzione a 6 mesi del termine per l'allestimento del Piano
Tenuto conto della necessità di coordinamento e di impostazione organica, il termine di un anno dall'adozione della Legge risulta con estrema verosimiglianza un'indicazione di tempistica minima.
- Modifica delle modalità di aiuto finanziario alle aggregazioni (azione sul debito pubblico, diverso calcolo del sostegno cantonale, ecc)
Quanto a efficacia e possibilità di calibrare l'intervento finanziario, la via sicura è quella del risanamento dei deficit strutturali. Agire sul debito pubblico spesso non è sufficiente, oppure è eccessivo.
- Non sottoporre sistematicamente i decreti di aggregazione a referendum facoltativo
L'introduzione del referendum facoltativo rafforza la componente della partecipazione popolare alla decisione. In merito si veda anche il commento all'articolo 8 e al punto 2.1.

Infine sono state formulate una serie di puntuali proposte di modifica all'impostazione, largamente condivisa, indicate dal presente Messaggio che non sono state ritenute per motivi vari e che brevemente si segnalano.

- Istituzionalizzare le votazioni pre-consultive, coinvolgimento obbligatorio del polo nel caso di aggregazioni urbane, coinvolgimento obbligatorio del Consiglio comunale per avvio
Un obbligo nelle direzioni indicate sembra eccessivo e in certe situazioni anche controindicato.
- Stralciare la possibilità di includere/escludere frazioni o la possibilità di modificare il piano o lo scenario
Si ritiene più opportuno lasciare aperte queste eventualità di adattamento.
- Coinvolgere i Consigli comunali nella consultazione sul piano
Le consultazioni coinvolgono abitualmente i Municipi.
- Ridurre/aumentare la %-tuale di firme per istanza popolare, quoziente del 15% di firme solo per aggregazioni che non riguardano frazioni
L'allineamento alle modalità valide per l'iniziativa popolare a livello comunale appare in definitiva una soluzione logica.
- Stralcio dell'abbandono di progetti da parte del Gran Consiglio
La decisione del Gran Consiglio segna tuttavia la conclusione della procedura, anche in caso di abbandono.
- Introdurre la possibilità di proporre due scenari di aggregazione, modifica della terminologia relativa alla votazione da "consultiva" a "indicativa"
Si ritiene più adeguata la situazione attuale.
- Mantenere il termine di sei mesi per decisione del Consiglio di Stato su avvio
Di principio si intende mantenere tempi ristretti, ma l'esperienza mostra che per i casi di rigore può essere utile, per il progetto stesso, un termine più lungo.
- Prolungare la consultazione del piano a 5 mesi
Si ritiene sufficiente il termine proposto.
- Precisare meglio le modalità di separazione dei Comuni

2. PROPOSTA DI REVISIONE DI LEGGE

2.1 Obiettivi e contenuti fondamentali della revisione della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni

Come detto la seguente proposta di revisione della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni vuole da una parte inserire nella legge le basi legali per il perseguimento degli obiettivi esposti al *Capitolo 1* del presente messaggio, e dall'altra correggere e adeguare alcuni disposti in vigore sulla base dell'esperienza acquisita nei processi di aggregazione nel frattempo intercorsi, rispettivamente di decisioni delle istanze ricorsuali in merito.

Le modifiche essenziali sono così riassumibili, ritenuto che per più diffuse spiegazioni si rimanda alle note nelle schede seguenti.

a) Creazione delle basi legali nella Legge per operare mediante un Piano cantonale delle aggregazioni

- *nuovi artt. 2a, 2b, 4a, 22a; modifiche artt. 2, 5, 8, 10; modifica art. 2 LPI*

Si creano le basi legali per operare nella politica di aggregazione e nelle relative decisioni attraverso un Piano cantonale delle aggregazioni.

art. 2a, art. 22a

È previsto l'allestimento di un Piano cantonale delle aggregazioni, che tenga conto degli obiettivi enunciati all'art. 2.

Il Piano si compone di:

- un rapporto sugli indirizzi della politica di aggregazione e di un'indicazione sull'impegno finanziario globale complessivo derivante al Cantone dalla medesima
- un piano con una suddivisione di tutto il territorio in scenari di aggregazione
- schede grafiche e descrittive per ciascun scenario.

Il Piano è allestito dal Consiglio di Stato, messo in consultazione fra i Comuni, infine sottoposto per discussione al Gran Consiglio.

Il Piano cantonale delle aggregazioni è sottoposto al Gran Consiglio entro un anno dall'entrata in vigore degli artt. 2a e 2b, ovvero della presente revisione.

La procedura di elaborazione del Piano fino alla sua discussione in Gran Consiglio secondo il nuovo art. 2a non blocca l'avvio e la continuazione delle procedure di aggregazione ai sensi dell'art. 4 e segg.

art. 2b; modifica art. 2 LPI

Il Piano cantonale delle aggregazioni esprime gli indirizzi fondamentali, le intenzioni e gli impegni politici del Cantone in materia di aggregazioni.

Esso serve al Consiglio di Stato per impostare e fare le sue diverse scelte al riguardo (art. 4a, 5 e 7). Parimenti orienta le determinazioni del Gran Consiglio: quelle di aggregazione, di abbandono di un progetto, di separazione di Comuni (art. 8, 9, 10 LAggr), rispettivamente quelle su ricorso in tema d'avvio di un studio di aggregazione (nuovo art. 4a cpv. 4 LAggr), ritenuto che le decisioni infine vincolanti saranno come ora prese in sede di procedura sul singolo progetto di aggregazione.

Il Piano è pure di riferimento anche nell'ambito delle altre politiche settoriali.

In particolare il Governo orienta i propri strumenti di coordinamento (segnatamente quelli pianificatori), di incentivo (erogazione di aiuti finanziari per la realizzazione di opere di valenza regionale) e di redistribuzione delle risorse (perequazione intercomunale) alla concretizzazione del Piano delle aggregazioni.

Si propone poi una correlata modifica dell'art. 2 della Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale che consente la sospensione anche dell'erogazione del contributo di livellamento nei casi di riluttanza alla partecipazione ai processi aggregativi della politica cantonale.

b) Modifica della procedura di aggregazione e di separazione di Comuni

- *Modifiche artt. 4, 5, 6, 7, 8, 10, nuovi artt. 4a, 6a*

Queste modifiche concernono la procedura vera e propria di aggregazione. Esse hanno lo scopo di ottimizzare l'odierno iter, rispettivamente di correggerne talune incongruenze evidenziate nei processi di aggregazione perfezionati in questi anni.

Essi sono applicabili analogamente anche alle separazioni di Comuni (vedi rimando all'art. 10).

art. 4

Si precisa che le proposte di aggregazione dovranno proporre un **preciso** scenario di aggregazione e segnalare i Comuni coinvolti.

Le istanze di aggregazioni dovranno inoltre essere **bilaterali**: per ogni Comune coinvolto occorrerà vi sia **almeno** un attore (Municipio o Legislativo o cittadini).

Viene pure aumentato il numero di firme necessarie per la sottoscrizione da parte dei cittadini di un'istanza di aggregazione (da 1/10 al 15% dei cittadini ritenuto un massimo di 3000 cittadini, in linea con gli art. 75 e 76 LOC nella versione entrata in vigore il 1. luglio 2009). L'istanza popolare viene posta in analogia con l'iniziativa comunale (art. 76 cpv. 2 LOC) anche per quanto riguarda altri aspetti procedurali (esclusione dei residenti all'estero, deposito in cancelleria e tempistica per la raccolta firme).

Onde chiarire le relazioni fra le decisioni in ambito LOC e quelle in ambito LAggr si propone la specifica secondo cui eventuali decisioni degli organi comunali ai sensi della LOC non bloccano il diritto di istanza secondo la LAggr.

art. 4a

Si rende tassativa la regola secondo la quale la procedura di aggregazione deve prevedere quale tassello inderogabile la nomina di una Commissione di studio, cui partecipano tutti i Comuni coinvolti nel processo.

È inoltre precisato meglio lo spazio di manovra del Consiglio di Stato nella fissazione del comprensorio di aggregazione, anche in fase di procedura. Nelle sue decisioni al proposito il Consiglio di Stato deve orientarsi agli obiettivi di legge e al Piano cantonale delle aggregazioni.

Viene introdotta la competenza del Consiglio di Stato a decidere, qualora dovessero presentarsi istanze contraddittorie che coinvolgono il o i medesimi Comuni.

art. 6

Vengono precisati i tasselli della procedura di aggregazione: dalla presentazione dello studio da parte della Commissione alla votazione consultiva.

art. 6a

Rispetto all'attuale art. 11 cpv. 3 vengono ristretti i casi in cui può entrare in considerazione una proroga delle elezioni quadriennali generali nei Comuni in cui è in corso una procedura di aggregazione.

art. 7

Si specifica che anche l'abbandono di un progetto di aggregazione viene sottoposto al Gran Consiglio, come peraltro da prassi in vigore.

Prendendo spunto dalle indicazioni della recente sentenza del TF del 18 novembre 2009 inerente all'aggregazione Monteceneri, viene inoltre indicata nella legge la facoltà del Consiglio di Stato di proporre in sede di Messaggio governativo un'aggregazione coinvolgente un numero minore di Comuni rispetto al progetto posto in votazione consultiva. Ciò purché il nuovo progetto non si scosti sostanzialmente nei suoi contenuti da quello su cui si è espressa la popolazione in consultazione.

art. 8

Tutte le decisioni di aggregazione, pertanto non come finora solo quelle accompagnate da stanziamento di credito per risanamento/aiuti per una spesa annua superiore a fr. 1'000'000.-- o una spesa superiore a fr. 250'000.-- per almeno quattro anni (art. 42 Costituzione cantonale), soggiaceranno a referendum facoltativo.

Le decisioni in materia di aggregazione dovranno inoltre orientarsi all'interesse generale, agli obiettivi di legge e al Piano cantonale delle aggregazioni.

Come per il Governo in sede di proposta di Messaggio, è parimenti introdotta la facoltà del Gran Consiglio di decidere un'aggregazione che coinvolga un numero minore di Comuni rispetto a quanto posto in votazione consultiva; tuttavia ciò alla condizione che il progetto finale non sia sostanzialmente diverso da quello sottoposto in occasione di quest'ultima.

Per quanto attiene agli aspetti procedurali, preso atto delle considerazioni della sentenza 18 novembre 2009 del Tribunale Federale, si è pure riflettuto sulla necessità di introdurre una via giudiziaria a livello cantonale contro il decreto di aggregazione del Gran Consiglio (art. 29a e 191b Cost. fed., art. 86 cpv. 2 LTF).

Nella menzionata sentenza l'alta Corte federale fondandosi sull'art. 86 cpv. 3 LTF, giusta il quale per le decisioni di carattere prevalentemente politico i Cantoni possono istituire quale autorità di grado immediatamente inferiore al TF un'autorità diversa da un tribunale, ha ammesso che se la vertenza concerne i diritti politici il decreto del GC può essere impugnato direttamente al TF. Il Tribunale ha sottolineato nondimeno come il quesito a sapere se la stessa conclusione valga anche nel caso di esame di merito di un decreto di aggregazione non sia affatto scontato (punto 1.6. - sentenza 18 novembre 2009).

Il Consiglio di Stato, nel suo messaggio 5994 del 13 novembre 2007 sulla revisione della giurisdizione amministrativa, ha considerato i decreti di aggregazione 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 di confermare la linea espressa nel Messaggio governativo 5994 del 13 novembre 2007.

Secondo la dottrina una decisione può infatti essere sottratta 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*).

Le decisioni di aggregazione, che sono adottate dal Gran Consiglio, hanno indubbiamente una componente politica e saranno soggette in futuro al referendum facoltativo anche quando non accompagnate dallo stanziamento di un credito quale contributo o aiuto all'aggregazione che raggiunga i limiti di spesa previsti dall'art. 42 let. b Cost. cant. (art. 8 cpv. 1 del disegno di legge annesso al presente messaggio).

Ne consegue che vi possono essere ragioni pertinenti per confermare l'attuale situazione per cui i decreti di aggregazione del Gran Consiglio sono deferibili direttamente al Tribunale federale (art. 86 cpv. 2 e 3 LTF). Si prescinde pertanto dal proporre una via giudiziaria cantonale contro le stesse.

c) Modifiche articoli concernenti la costituzione del nuovo Comune

- *Modifiche artt. 11, 15, 18*

art. 11

È modificata la norma in tema di elezione degli organi del nuovo Comune.

art. 15, 18

Viene inserita una riserva a disposizioni particolari nel decreto legislativo in materia di rapporti di impiego dei dipendenti comunali; parimenti per quel che attiene agli adeguamenti statutari ecc. di enti cui il Comune partecipa, rispettivamente alla designazione dei rappresentanti in seno agli organi degli stessi. Viene inoltre introdotta una garanzia per i dipendenti dei Comuni aggregati ai fini dei loro diritti.

d) Modifiche articoli concernenti gli aiuti finanziari

- *Modifiche artt. 19, 20, 21*

artt. 19, 20, 21

Viene stralciata la facoltà di riduzione del debito pubblico (attuale art. 19 cpv. 1 let. b) mai utilizzata finora, confermando la prassi del risanamento (art. 19 cpv. 1 let. a) adottata fino a questo momento che meglio consente di calibrare l'aiuto portando se del caso la pressione fiscale a un livello leggermente inferiore di quella massima. Vengono inoltre precisati taluni concetti.

2.2 Proposta di revisione e commento ai singoli articoli

2.2.1 Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni

Vengono qui di seguito riportate e commentate le modifiche.

Nelle schede a titolo orientativo vengono altresì ripresi gli attuali corrispondenti articoli della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni del 2003.

Art. 2

| <u>Versione attuale</u> | <u>Proposta di modifica</u> |
|---|---|
| <p><i>Obiettivi delle aggregazioni</i></p> <p>¹Il Cantone promuove le aggregazioni al fine di conseguire la formazione di Comuni funzionali e autonomi.</p> <p>²Le aggregazioni sono promosse in particolare:</p> <p>a) per stimolare il dibattito democratico e garantire la gestione della cosa pubblica comunale, assicurando il ricambio nelle cariche pubbliche;</p> <p>b) per migliorare le capacità progettuali del Comune, il suo potere contrattuale nei confronti delle istanze superiori e per favorire una corretta ripartizione delle competenze tra Cantone e Comuni;</p> <p>c) per perseguire, tenendo conto delle indicazioni del Piano direttore cantonale, nell'ambito di entità territoriali coerenti, una concreta progettualità pianificatoria e un corretto ordinamento del territorio cantonale;</p> <p>d) per ricercare una localizzazione ottimale delle infrastrutture di servizio alla popolazione;</p> <p>e) per conseguire nel singolo Comune una funzionalità amministrativa e una sua gestione finanziaria autonoma, basate su criteri di razionalità ed economicità nella spesa pubblica;</p> <p>f) per ridurre il numero dei Consorzi.</p> | <p><i>Obiettivi delle aggregazioni</i></p> <p>¹Invariato.</p> <p>²Le aggregazioni sono promosse in particolare:</p> <p>a) invariato;</p> <p>b) invariato;</p> <p>c) per perseguire, in sintonia con gli obiettivi del Piano direttore cantonale, nell'ambito di entità territoriali coerenti, una concreta progettualità pianificatoria, un ordinamento e uno sviluppo sostenibile e competitivo del territorio cantonale;</p> <p>d) invariato;</p> <p>e) invariato;</p> <p>f) invariato;</p> <p>g) per porre le basi per un adeguato e equilibrato sviluppo socio-economico in ogni regione.</p> |

Note

cpv. 2

Viene modificata la let. c e aggiunta una nuova let. g, in correlazione con i nuovi artt. 2a e 2b. Si specifica in particolare che le aggregazioni debbono altresì garantire:

- lo *sviluppo sostenibile e competitivo del territorio cantonale* (let. c): si completa così un concetto già presente nella medesima let. c quello secondo il quale le aggregazioni devono conseguire "entità territoriali coerenti" (cfr. anche art. 3 lett. a e b LAggr); si richiama lo "sviluppo sostenibile e competitivo", obiettivo esplicitamente indicato nella revisione del Piano direttore cantonale per marcare la volontà di integrazione delle diverse politiche pubbliche del Cantone con rilevanza per i Comuni.

Si rafforza pertanto anche l'obiettivo secondo il quale con le aggregazioni occorre evitare di creare incongruenze o "illogicità" territoriali. Le singole aggregazioni devono piuttosto corrispondere o muoversi entro comparti coerenti. Ciò significa che se non immediatamente e in

prima battuta, perlomeno in modo progressivo, le aggregazioni dovranno rientrare negli scenari previsti dal Piano cantonale delle aggregazioni (artt. 2a e 2b);

- porre le basi per un *adeguato e equilibrato sviluppo socio-economico in tutte le regioni* (nuova let. g): s'è più volte detto che le aggregazioni devono portare a Comuni capaci di "andare oltre" il ruolo amministrativo e di fornitura di servizi alla cittadinanza, primarie funzioni che le aggregazioni hanno dimostrato di poter esser svolte ancor meglio nell'ambito di comuni riorganizzati. I Comuni possono e oggi devono inoltre essere attori e promotori dello sviluppo comunale e regionale, capaci di mettere in valore e incentivare le potenzialità presenti sul territorio e nella società, affiancandosi attivamente agli altri livelli istituzionali (federali e cantonali) in questi ambiti. Ciò presuppone che il territorio "da governare" non sia da un lato eccessivamente spezzato da confini giurisdizionali comunali; dall'altro che esso corrisponda ad un comparto omogeneo per vocazione territoriale, interazioni, affinità delle sue componenti, delle sue risorse, ecc.

Peraltro con la politica aggregativa si vuole pure promuovere un riequilibrio tra le diverse regioni del Cantone che devono essere messe nelle condizioni di sviluppare al meglio le proprie potenzialità e vocazioni. In merito si richiama il primo aggiornamento delle LD/PF 2008-2011 che individua nell' "Equilibrio tra le regioni" un'area di intervento prioritaria.

I limiti territoriali dei comparti saranno fissati nel Piano cantonale delle aggregazioni, ovvero nel relativo piano territoriale e descritti nella schede grafico-descrittive che lo accompagnano.

Art. 2a

| | <u>Nuovo</u> |
|--|---|
| | <p><i>Piano cantonale delle aggregazioni</i></p> <p><i>a) Contenuti e adozione</i></p> <p>¹Tenuto conto degli obiettivi dell'articolo 2, il Consiglio di Stato elabora un Piano cantonale delle aggregazioni.</p> <p>²Il Piano è comprensivo:</p> <ul style="list-style-type: none">- di un rapporto sugli indirizzi della politica cantonale delle aggregazioni e di un'indicazione sull'impegno globale complessivo derivante al Cantone,- di un piano con una suddivisione del territorio cantonale in scenari di aggregazione,- di schede grafiche e descrittive per ogni scenario. <p>³Nella fase di allestimento del Piano il Consiglio di Stato consulta i Municipi, ai quali è assegnato un termine di quattro mesi per formulare le loro osservazioni.</p> <p>⁴Il Consiglio di Stato sottopone il Piano per discussione al Gran Consiglio.</p> <p>⁵Il Consiglio di Stato può apportare modifiche al Piano, presentandole al Gran Consiglio al più tardi con la sua proposta ai sensi dell'art. 7.</p> |

Note

cpv. 1 e 2

All'art. 2a si crea la base legale per procedere nella politica delle aggregazioni e nelle relative procedure e decisioni attraverso un Piano cantonale delle aggregazioni.

Sugli obiettivi e sulle indicazioni politiche in merito si rimanda alle considerazioni introduttive espresse al **Capitolo I** del presente Messaggio.

L'allestimento del Piano, ovvero dei suoi contenuti, deve innanzitutto orientarsi agli obiettivi a monte di tutta la politica aggregativa enunciati all'art. 2. I medesimi a loro volta riprendono e concretizzano indicazioni fondamentali di Piano Direttore (art. 2 cpv. 1 let. c)

Il Piano si compone di:

- *un rapporto sugli indirizzi*, in cui vengono esposte le linee guida e le visioni cantonali in materia di aggregazioni, così come le priorità di attuazione, accompagnato da un'indicazione delle presumibili necessità finanziarie per il consolidamento del Piano che verranno esplicitate in un apposito messaggio con la richiesta di un credito quadro (art. 21 LAggr);
- *un piano*, che rappresenta una suddivisione di tutto il territorio cantonale in scenari di aggregazione. Il Piano concerne quindi periferie e aree urbane.

Gli scenari di aggregazione sono comparti di riorganizzazione istituzionale a cui tendere, se del caso in fasi progressive. L'obiettivo finale è la creazione di un nuovo Comune, territorialmente corrispondente allo scenario globale.

La definizione di questi scenari sarà frutto della ponderazione di più elementi:

- di indicatori strutturali, quali quelli demografico, finanziario, di tipologia del territorio, occupazionale
 - della localizzazione e delle modalità di erogazione dei servizi
 - di diagnosi qualitative: potenzialità, progettualità, vocazione del territorio.
- *schede grafico-descrittive* per ciascun scenario.

cpv. 3

Il piano è allestito dal Consiglio di Stato e posto in consultazione fra i Comuni; ai loro Municipi è dato un termine di quattro mesi per presentare osservazioni.

cpv. 4

Il Piano è poi sottoposto per discussione al Gran Consiglio.

Le modalità di coinvolgimento del Parlamento sono simili a quelle previste dalla Legge sulla pianificazione cantonale del 10 dicembre 1980 per il rapporto sugli indirizzi, le Linee direttive e il Piano finanziario. Questi documenti sono infatti elaborati dal Consiglio di Stato e trasmessi per discussione al Gran Consiglio (artt. 5 e 7). Non vi è pertanto un'approvazione formale di quest'organo (cfr. al riguardo anche i precedenti punti 1.4.2., 1.4.3, 1.4.4).

Le decisioni definitive sui singoli progetti saranno come ora prese in sede di specifica procedura riguardanti gli stessi.

cpv. 5

Modifiche e ottimizzazioni del Piano di aggregazione sono possibili anche dopo la sua adozione. Le medesime devono però essere sottoposte per discussione al Parlamento, al più tardi con la proposta di decisione su un progetto di aggregazione, eventualmente di abbandono (art. 7 LAggr).

Art. 2b

| | <u>Nuovo</u> |
|--|---|
| | <p><i>b) effetti</i></p> <p>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 articoli 4a, 5, 7, 8 e 9.</p> <p>²Il 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.</p> |

Note

Il Piano cantonale di aggregazione esprime gli indirizzi fondamentali, le intenzioni e gli impegni politici del Cantone in tema di aggregazione. Esso deve servire al Consiglio di Stato per impostare, coordinare e fare le sue scelte al riguardo. Esso è di riferimento per le determinazioni del Gran Consiglio: quelle di aggregazione o di abbandono di un progetto (art. 8 e 9 LAggr), rispettivamente quelle su ricorso sull'avvio di un studio di aggregazione (nuovo art. 4 a cpv. 4 LAggr).

Parimenti le indicazioni del Piano sono d'orientamento anche nell'ambito delle altre politiche settoriali di sua competenza. In particolare il Governo indirizza i propri strumenti di coordinamento (segnatamente quelli pianificatori), di incentivo (erogazione di aiuti finanziari per la realizzazione di opere di valenza regionale) e di redistribuzione delle risorse (perequazione intercomunale) alla concretizzazione del Piano delle aggregazioni. Quanto a quest'ultimo aspetto si rimanda alla correlata proposta di modifica dell'art. 2 cpv 2 e 3 della Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale, che consente la sospensione anche dell'erogazione del contributo di livellamento nei casi di riluttanza alla partecipazione ai processi aggregativi della politica cantonale.

Art. 4

| <u>Versione attuale</u> | <u>Proposta modifica</u> |
|---|--|
| <p><i>Avvio della procedura</i></p> <p>a) su istanza</p> <p>¹Le domande ai sensi dell'art. 3 lett. a e b formulate da uno o più Legislativi comunali, da uno o più Municipi o da 1/10 di cittadini di almeno due Comuni interessati devono essere presentate al Consiglio di Stato.</p> <p>²Il Consiglio di Stato esamina l'istanza e, se non manifestamente incompatibile con gli obiettivi di politica cantonale in tema di aggregazione, entro sei mesi vi da seguito avviando uno studio d'aggregazione di cui definisce il comprensorio. Contro la decisione negativa del Consiglio di Stato è dato ricorso al Gran Consiglio da parte dei Municipi, Legislativi e cittadini interessati entro il termine di 30 giorni.</p> <p>³Il Consiglio di Stato nomina di regola una commissione, che entro il termine fissato allestisce lo studio e, sentiti i Municipi, lo sottopone al Consiglio di Stato.</p> <p>Sono riservate diverse modalità operative stabilite dal Consiglio di Stato.</p> | <p><i>Avvio della procedura</i></p> <p>a) su istanza</p> <p>¹L'istanza per l'avvio della procedura di aggregazione ai sensi dell'art. 3 lett. a e b va presentata al Consiglio di Stato; essa deve proporre uno scenario di aggregazione e indicare i Comuni coinvolti.</p> <p>²L'istanza va sottoscritta da tutti i Comuni coinvolti, ovvero per ciascuno di essi da uno dei seguenti istanti:</p> <ul style="list-style-type: none">- Municipio,- Consiglio comunale,- almeno 15% dei cittadini iscritti in catalogo, esclusi quelli residenti all'estero, ritenuto un massimo di 3000 cittadini; la raccolta delle firme deve avvenire entro novanta giorni dal deposito alla cancelleria comunale; é applicabile analogamente l'art. 76 cpv. 2 Legge organica comunale. <p>³Eventuali decisioni degli organi comunali ai sensi della Legge organica comunale non bloccano il diritto di istanza secondo i precedenti capoversi.</p> |

Note

cpv. 1

Le istanze di aggregazione dovranno proporre un **preciso** scenario di aggregazione e indicare i Comuni coinvolti. Chi promuove un'istanza di aggregazione deve pertanto fare una scelta di campo e indirizzarsi su uno scenario da indicare nella domanda. Sono poi riservate le decisioni del Consiglio di Stato in merito (nuovo art. 4a cpvv. 1, 2 e 3).

cpv. 2

Viene introdotto esplicitamente il principio per cui le istanze di aggregazioni devono essere **bilaterali**. Ciò significa inderogabilmente che per ogni Comune coinvolto occorre vi sia almeno un attore (Municipio o Legislativo o cittadini). Si escludono quindi istanze unilaterali, ovvero sottoscritte da un organo di un solo Comune. Finora vi è stato peraltro solo un caso in questo senso, quello dell'istanza del Municipio di Lugano per l'aggregazione del Comune di Cadro con la Città. Il progetto è poi caduto dopo la votazione consultiva del 30 settembre 2007.

Viene aumentato il numero di firme necessarie per la sottoscrizione di un'istanza da parte dei cittadini. L'attuale numero (1/10 cittadini) è recepito come eccessivamente basso. Ci si allinea a quanto prevede la LOC (art. 75 e segg. LOC versione in vigore dal 1. luglio 2009) per l'esercizio dei diritti di iniziativa e referendum a livello comunale: almeno 15% dei cittadini iscritti in catalogo, ritenuto però un massimo di 3000 cittadini, precisando l'esclusione di quelli residenti all'estero. L'istanza popolare segue per analogia la procedura prevista dalla LOC in materia di iniziativa comunale, in particolare all'art. 76 cpv. 2 LOC: deposito presso la cancelleria comunale firmato da almeno tre promotori, pubblicazione all'albo, termine di 90 giorni per la raccolta delle firme.

cpv. 3

La modifica prende spunto dalla sentenza del Tribunale cantonale amministrativo del 21 maggio 2007 in re Comune di Muzzano (RtiD I-2008 n. 4).

Da questa sentenza si possono estrapolare i seguenti principi:

- si conferma il principio secondo il quale, in base all'attuale art. 4 cpv. 1 LAggr, la facoltà di decidere l'introduzione di un'istanza di aggregazione è attribuita in modo autonomo sia ai Municipi che ai Legislativi comunali (oltre che alla popolazione). Non vi è pertanto per legge una competenza esclusiva o prioritaria di un organo comunale piuttosto che di un altro;
- tuttavia la possibilità per un organo comunale di presentare al Consiglio di Stato una domanda di aggregazione ai sensi dell'art. 4 LAggr sussiste unicamente nella misura in cui simile atto non dà luogo ad una disattenzione delle norme contemplate nella LOC. Secondo il TRAM, pur trattandosi di una legge speciale destinata a regolare i processi di aggregazione e di separazione comunale, la LAggr non prevede infatti disposizioni che permettono di derogare alla LOC;
- da quanto appena detto occorre dedurre che se il Consiglio comunale emette una decisione nell'ambito delle sue competenze (art. 13 LOC), questa potrebbe pregiudicare il successivo esercizio della facoltà attribuita al Municipio giusta l'art. 4 LAggr.

Quanto esposto potrebbe portare a problemi di inconciliabilità fra il sistema di competenze stabilito dalla LAggr e quello della LOC. In particolare se si vuole mantenere uno degli obiettivi iniziali della legge, ovvero quello di promuovere le aggregazioni "dal basso", il medesimo potrebbe essere frenato se gli organi comunali costituiti potessero vicendevolmente bloccarsi. Si ritenga del resto che secondo lo spirito della legge, in ultima analisi a livello locale non fa tanto stato la posizione di quest'ultimi, quanto piuttosto quello della popolazione in sede di votazione consultiva (art. 6 LAggr).

Per chiarezza si propone di inserire un cpv. 3 in cui si specifica che eventuali decisioni degli organi comunali ai sensi della Legge organica comunale **non bloccano** il diritto di istanza secondo l'art. 4.

Per il caso di eventuali azioni contraddittorie degli organi comunali: cfr. nuovo art. 4a cpv. 3.

Art. 4a

| <u>Versione attuale</u> | <u>Nuovo articolo</u> |
|---|--|
| <p>Art. 4</p> <p><i>Avvio della procedura</i></p> <p>a) su istanza</p> <p>¹Le domande ai sensi dell'art. 3 lett. a e b formulate da uno o più Legislativi comunali, da uno o più Municipi o da 1/10 di cittadini di almeno due Comuni interessati devono essere presentate al Consiglio di Stato.</p> <p>²Il Consiglio di Stato esamina l'istanza e, se non manifestamente incompatibile con gli obiettivi di politica cantonale in tema di aggregazione, entro sei mesi vi da seguito avviando uno studio d'aggregazione di cui definisce il comprensorio. Contro la decisione negativa del Consiglio di Stato è dato ricorso al Gran Consiglio da parte dei Municipi, Legislativi e cittadini interessati entro il termine di 30 giorni.</p> <p>³Il Consiglio di Stato nomina di regola una commissione, che entro il termine fissato allestisce lo studio e, sentiti i Municipi, lo sottopone al Consiglio di Stato.</p> <p>Sono riservate diverse modalità operative stabilite dal Consiglio di Stato.</p> | <p>b) decisione del Consiglio di Stato; commissione di studio</p> <p>¹Entro un anno dall'introduzione dell'istanza, il Consiglio di Stato avvia uno studio d'aggregazione, definendone il comprensorio; esso nomina una Commissione, in cui sono rappresentati tutti i Comuni coinvolti.</p> <p>²Tenuto conto degli obiettivi di legge e del Piano cantonale delle aggregazioni è data facoltà al Consiglio di Stato:</p> <ul style="list-style-type: none">- di modificare lo scenario proposto con l'istanza, includendo o escludendo Comuni o Frazioni,- di non dar seguito all'istanza. <p>La facoltà di modificare lo scenario è data anche in corso di procedura.</p> <p>³In presenza di più istanze contraddittorie concernenti lo stesso Comune, il Consiglio di Stato ne decide il seguito.</p> <p>⁴Contro le decisioni negative del Consiglio di Stato ai sensi dei capoversi precedenti ai Municipi, ai Legislativi e ai cittadini dei Comuni interessati è data facoltà di ricorso al Gran Consiglio entro il termine di 30 giorni.</p> |

Note

cpv. 1

Nella legge, raccogliendo le suggestioni del Tribunale Federale in re Comune di Cadro (cfr. STF del 9 agosto 2007, punto 2) e pure del Parlamento in occasione dell'esame dell'ultima aggregazione riguardante la Città di Lugano, si rende tassativa la regola per cui la procedura di aggregazione **deve** quale tassello inderogabile prevedere la nomina di una Commissione di studio, alla quale partecipano tutti i Comuni coinvolti nel processo aggregativo. Viene quindi abbandonata la possibilità di deroga ora prevista dall'art. 4 cpv. 3 ultima frase ("altre modalità operative" stabilite dal Consiglio di Stato).

Il Consiglio di Stato da avvio alla procedura entro il termine di un anno. Si tratta di un termine d'ordine. Va al proposito rilevato che di regola alle istanze si da seguito celermente, ovvero entro pochi mesi. Il termine di un anno è da intendersi per quelle fattispecie complesse che richiedono prima della decisione del Consiglio di Stato approfondimenti, contatti, ecc. L'esperienza insegna che gli stessi possono anche estendersi a diverso tempo.

cpv. 2

Per il comprensorio di studio e di aggregazione viene più diffusamente dettagliato lo spazio di manovra del Consiglio di Stato. Si specifica che il Governo in sede di decisione di avvio della procedura ha facoltà di:

- modificare lo scenario proposto con l'istanza, includendo altri Comuni o escludendo Comuni o Frazioni proposti;
- di non dar seguito all'istanza.

La possibilità di modificare lo scenario è data anche in corso di procedura. Ciò permette di poter correggere il medesimo, qualora dovesse evidenziarsi l'esigenza di ottimizzare il comprensorio rispetto alla soluzione di partenza.

Fanno da sfondo a questo spettro decisionale gli obiettivi di legge (vedi art. 2) e il Piano cantonale delle aggregazioni: il Consiglio di Stato decide tenendo conto dei medesimi.

cpv. 3

Viene introdotta la competenza del Consiglio di Stato a decidere qualora dovessero presentarsi istanze contraddittorie, che coinvolgono il o i medesimi Comuni. Ne potrebbe essere il caso qualora non vi fosse convergenza fra gli organi di un Comune e entrambi gli organi formalizzano un'istanza ai sensi dell'art. 4.

cpv. 4

È ripresa in un capoverso a sè stante la facoltà attuale di ricorso prevista dall'art. 4 cpv. 2 ultima frase. La stessa sarà come ora possibile contro le decisioni negative del Consiglio di Stato.

Art. 5

| <u>Versione attuale</u> | <u>Proposta modifica</u> |
|---|--|
| <p>b) d'ufficio</p> <p>¹Il Consiglio di Stato può avviare uno studio di aggregazione d'ufficio, definendone il comprensorio.</p> <p>È applicabile l'art. 4 cpv. 3.</p> <p>²Sono riservati i disposti della Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale.</p> | <p>b) 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>²Invariato.</p> |

Note

cpv. 1

L'articolo é semplicemente aggiornato a seguito delle proposte di modifica agli articoli precedenti (artt. 4 e 4a) e di quella all'art. 6. Si precisa inoltre la facoltà di inserire d'ufficio uno o più comuni in uno studio avviato sulla base di un'istanza.

Per il rimando all'art. 4a cpv. 2: ci si riferisce all'ultima frase.

Art. 6

| <u>Versione attuale</u> | <u>Proposta modifica</u> |
|---|---|
| <p>Preavvisi comunali</p> <p>¹Il Consiglio di Stato esamina lo studio d'aggregazione e trasmette la sua proposta con uno o più scenari di aggregazione ai Municipi dei Comuni interessati, affinché la sottopongano con il loro preavviso alle rispettive assemblee, in via consultiva, entro un termine che sarà loro fissato.</p> <p>²Se la domanda interessa una o più frazioni o parti di un Comune, per ciascuna di esse è organizzato un ufficio di voto.</p> <p>³Per il resto il Consiglio di Stato stabilisce le modalità della votazione consultiva.</p> | <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, unitamente alla presa di posizione dei Municipi dei Comuni coinvolti 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 la completazione. In 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>³Se la domanda interessa una o più frazioni o parti di un Comune, per ciascuna di esse è organizzato un ufficio di voto.</p> <p>⁴Per il resto il Consiglio di Stato stabilisce le modalità della votazione consultiva.</p> |

Note

Vengono più esplicitamente esposti i tasselli della procedura di aggregazione: dalla presentazione dello studio da parte della Commissione alla votazione consultiva.

cpv. 1

La Commissione deve sottoporre la sua proposta entro il termine fissato. La proposta di aggregazione va accompagnata da una presa di posizione dei Municipi dei Comuni coinvolti, già oggi loro richiesta. Nel caso di istanze promosse dal Consiglio comunale o da cittadini, va inoltre allegata la rispettiva presa di posizione, nel secondo caso allestita dal Comitato promotore o dal primo firmatario.

cpv. 2

Il Consiglio di Stato può chiedere una completazione dello studio.

Interviene poi la fase della votazione consultiva.

Si abbandona la possibilità di sottoporre in votazione "uno o più scenari di aggregazione" (attuale art. 6 cpv. 1). Il comprensorio di aggregazione dovrebbe infatti essere stato fissato definitivamente in precedenza (art. 4 a cpv. 1, 2 e 3).

Si esplicita inoltre la garanzia ad un'adeguata informazione sul progetto di aggregazione. Già attualmente, il Consiglio di Stato allestisce e fa distribuire insieme al materiale di voto un proprio Rapporto alla Cittadinanza.

cpv. 3 e 4

Corrispondono agli attuali cpv. 2 e 3.

Si rammenta unicamente che per quanto riguarda la determinazione del voto nelle Frazioni, dopo l'introduzione del voto per corrispondenza, occorre impostare da parte dei Comuni modalità organizzative che permettano di computare le schede votate per corrispondenza per le relative Frazioni. Per ciò non si rende però necessario alcun aggiornamento legislativo.

Art. 6a

| | <u>Nuovo articolo</u> |
|--|--|
| | <p><i>Proroga elezioni generali</i></p> <p>¹Se entro la fine del mese di novembre che precede le elezioni generali si è tenuta una votazione consultiva con esito favorevole in tutti i Comuni oppure vi è un decreto di aggregazione del Gran Consiglio non ancora definitivo, il Consiglio di Stato può decidere di prescindere dalle elezioni generali nei Comuni del comprensorio d'aggregazione.</p> <p>²Le elezioni nel nuovo Comune devono in ogni caso potersi tenere entro un anno dalle elezioni generali, riservati i casi in cui è pendente una procedura ricorsuale.</p> |

Note

cpv. 1 e 2

La proroga delle elezioni generali nei Comuni facenti parte di comprensori di aggregazione viene regolata per chiarezza in un nuovo art. 6a.

La proposta è più restrittiva rispetto alla situazione attuale (art. 11 cpv. 3). Con ciò si vuole evitare l'istaurarsi di situazioni in zona grigia che hanno in passato dato adito a procedure di ricorso con le relative incertezze.

Viene quindi fissata la condizione inderogabile per una proroga:

- dell'esito favorevole della votazione consultiva in tutti i Comuni del comprensorio che ha avuto luogo entro la fine di novembre dell'anno precedente alle elezioni generali

rispettivamente

- della presenza di un decreto legislativo del Gran Consiglio, tuttavia non ancora cresciuto in giudicato a causa di procedure ricorsuali in corso.

Le elezioni nel nuovo Comune devono inoltre potersi tenere entro un anno dalle elezioni generali. È riservato il caso in cui è ancora in corso una procedura di ricorso dinnanzi al Tribunale Federale contro un decreto di aggregazione del Gran Consiglio.

Art. 7

| <u>Versione attuale</u> | <u>Proposta modifica</u> |
|---|--|
| <p><i>Proposta del Consiglio di Stato</i></p> <p>Il Consiglio di Stato sottopone la sua proposta al Gran Consiglio.</p> | <p><i>Proposta del Consiglio di Stato</i></p> <p>¹Il Consiglio di Stato sottopone al Gran Consiglio la proposta di aggregazione o di abbandono.</p> <p>²Esso può proporre l'aggregazione di un numero inferiore di Comuni rispetto al progetto posto in votazione consultiva, a condizione che non vi si discosti sostanzialmente.</p> |

Note

cpv. 1

Si specifica che anche l'abbandono viene sottoposto al Gran Consiglio. Ciò è già prassi attuale.

cpv. 2

Fanno da retroscena al nuovo capoverso 2 le argomentazioni sviluppate dal Tribunale Federale nella sentenza 18 novembre 2009 inerente all'aggregazione Monteceneri.

La libertà di voto e di elezione garantisce al cittadino che siano riconosciuti solo i risultati corrispondenti in modo affidabile e non falsato alla volontà dell'elettore liberamente espressa in sede di elezione o votazione (art. 34 cpv. 2 Cost. fed.).

A giudizio del TF nella fattispecie in esame non si sarebbe imposta una nuova votazione consultiva per l'esclusione del solo Comune di Isona dal progetto. Tal Comune è stato infatti reputato non essenziale ai fini della fusione sotto il profilo geografico, finanziario, pianificatorio e per l'apporto di risorse umane.

A parere del TF una nuova votazione consultiva si imponeva per contro per l'esclusione del Comune di Mezzovico-Vira, situato al centro del comprensorio e il più forte dal profilo finanziario (pur con debito pubblico elevato). Vi era infatti una differenza sostanziale fra il progetto posto in consultazione, che non prevedeva l'esclusione di Mezzovico-Vira, e quello infine deciso dal Parlamento: il TF sottolinea che quest'ultimo manifestamente non era quello sul quale si è espressa la popolazione (progetto a 7).

Il nuovo capoverso 2 crea la base che permetterà in futuro di operare secondo le linee tracciate dal Tribunale Federale in questa sentenza.

La possibilità di ridimensionare il progetto, decidendo un'aggregazione che coinvolge un numero minore di comuni rispetto a quello della votazione consultiva, emerge peraltro già dai materiali legislativi del Messaggio governativo concernente la presente legge (Messaggio 5355 del 14 gennaio 2003, pag. 24 e 28).

Quindi secondo il nuovo cpv. 2 il Governo:

- potrà proporre un'aggregazione con un numero minore di Comuni rispetto al progetto posto in votazione consultiva

inoltre cumulativamente:

- quest'aggregazione non deve però scostarsi sostanzialmente dal progetto su cui si è espressa la popolazione.
L'ossequio di questa condizione dovrà essere puntualmente valutato sulla base delle caratteristiche del progetto in esame. Ai fini di questa valutazione potranno essere determinanti fattori geografici, finanziari, pianificatori e di apporto di risorse umane.

La questione da chiarire caso per caso sarà in definitiva quella a sapere fino a che punto il Comune escluso possa essere considerato un tassello determinante e imprescindibile del progetto posto in votazione.

D'orientamento in quest'apprezzamento vi potrà essere la conclusione cui è giunto il Tribunale federale nella sentenza 18 novembre 2009 con riferimento da una parte al Comune di Isonne e dall'altra a quello di Monteceneri. Indicativa in merito è pure la posizione del Tribunale Federale nella sentenza 12 marzo 2001, relativa al Comune di Capriasca, in particolare per quanto attiene alla considerazione del Comune di Lugaggia (cfr. considerazioni al punto 9).

Art. 8

| <u>Versione attuale</u> | <u>Proposta modifica</u> |
|---|--|
| <p><i>Decisione del Gran Consiglio</i> <i>a) in generale</i></p> <p>¹Il Gran Consiglio decide, secondo l'interesse generale, sulla proposta di aggregazione.</p> <p>²Il decreto legislativo stabilisce il nome del nuovo Comune, il circolo cui viene attribuito e tutte le modalità applicative necessarie</p> | <p><i>Decisione del Gran Consiglio</i> <i>a) in generale</i></p> <p>¹Tenuto conto dell'interesse generale, degli obiettivi di legge e del Piano cantonale delle aggregazioni, il Gran Consiglio decide sulla proposta di aggregazione con decreto legislativo sottoposto a referendum facoltativo.</p> <p>²Il Gran Consiglio può decidere l'aggregazione di un numero inferiore di Comuni rispetto al progetto posto in votazione consultiva, alle condizioni dell'art. 7 cpv. 2.</p> <p>³Il decreto legislativo stabilisce il nome del nuovo Comune, il circolo cui viene attribuito e tutte le modalità applicative necessarie.</p> |

Note

cpv. 1

Articolo aggiornato alle modifiche apportate agli artt. 2a e segg.

Inoltre si indica che **tutte** le decisioni di aggregazione, pertanto non solo quelle accompagnate da stanziamento di credito per risanamento/aiuti oltre l'importo previsto dagli art. 42 let. b Cost. cant. e art. 142 cpv. 1 let. b LEDP (atti comportanti una spesa unica superiore a fr. 1'000'000.-- o una spesa annua superiore a fr. 250'000.-- per almeno quattro anni), soggiaceranno a referendum facoltativo.

Al proposito si confronti il parere del consulente giuridico del Consiglio di Stato Guido Corti del 19 luglio 2007 (cfr. RDAT II/2007 pag. 349).

cpv. 2

Anche per il Gran Consiglio viene introdotta la facoltà di decidere un'aggregazione con un numero minore di Comuni rispetto al progetto posto in votazione consultiva; ciò alle condizioni dell'art. 7 cpv. 2.

Si rimanda alle note a queste disposto.

cpv. 3

Corrisponde all'attuale cpv. 2, che diviene cpv. 3.

Art. 10

| <u>Versione attuale</u> | <u>Proposta modifica</u> |
|--|---|
| <p><i>Requisiti</i></p> <p>¹Le decisioni tendenti alla separazione di frazioni o parti di territorio da un Comune per essere aggregate in un Comune a sé o ad un altro Comune esistente, anche se appoggiate dalla maggioranza dei Comuni interessati, richiedono cumulativamente il soddisfacimento di queste condizioni:</p> <p>a) le frazioni o le parti di territorio che si trovino topograficamente riunite in modo che il nuovo Comune costituisca un'entità territoriale coerente;</p> <p>b) la costituzione del nuovo Comune soddisfi gli obiettivi dell'art. 2.</p> <p>²Sono applicabili per analogia gli art. 4, 6, 7, 8 cpv. 1 e 2.</p> | <p><i>Requisiti</i></p> <p>¹Le decisioni tendenti alla separazione di frazioni o parti di territorio da un Comune per essere aggregate in un Comune a sé o ad un altro Comune esistente, anche se appoggiate dalla maggioranza dei Comuni interessati, richiedono cumulativamente il soddisfacimento di queste condizioni:</p> <p>a) le frazioni o le parti di territorio che si trovino topograficamente riunite in modo che il nuovo Comune costituisca un'entità territoriale coerente;</p> <p>b) la costituzione del nuovo Comune soddisfi gli obiettivi di legge e il Piano cantonale delle aggregazioni.</p> <p>²Sono applicabili per analogia gli art. 4, 4a, 6, 6a, 7, 8.</p> |

Note

cpv. 2

Viene semplicemente aggiornato a seguito delle proposte di modifica agli articoli precedenti (art. 2, 2a, 2b, 4a, 6a).

Art. 11

| <u>Versione attuale</u> | <u>Proposta modifica</u> |
|--|--|
| <p><i>Elezione dei poteri Comunali</i> <i>Termini</i></p> <p>¹Decretata la costituzione del nuovo Comune, il Consiglio di Stato provvede entro sei mesi alla convocazione dell'assemblea per l'elezione dei poteri comunali.</p> <p>²Se il termine di elezione viene a cadere nell'ultimo anno di legislatura o se la costituzione concerne parti o frazioni di un Comune, la nomina avviene in concomitanza con le elezioni generali.</p> <p>³Se l'entrata in funzione del nuovo Comune è prevista entro un anno dalle elezioni generali, il Consiglio di Stato può decidere di prescindere da queste nei Comuni del comprensorio d'aggregazione.</p> <p>⁴Sono riservati i disposti della Legge sull'esercizio dei diritti politici.</p> | <p>Elezione dei poteri comunali</p> <p>¹Decretata la costituzione del nuovo Comune, il Consiglio di Stato stabilisce la data per la convocazione dell'assemblea per l'elezione dei poteri comunali.</p> <p>²Abrogato.</p> <p>³Abrogato.</p> <p>⁴Invariato.</p> |

Note

cpv. 1 - abrogazione attuale cpv. 2

È abbandonato il termine di sei mesi per la tenuta delle elezioni dei nuovi organi. Esigenze molto concrete nei comprensori di aggregazione possono richiedere di attendere più a lungo. Si demanda quindi al Consiglio di Stato la competenza a fissare la data delle elezioni degli organi comunali nel nuovo Comune.

Con la nuova formulazione del cpv. 1 cade la necessità di regolare espressamente la situazione dell'attuale cpv. 2.

Abrogazione cpv. 3

La proroga delle elezioni generali viene per chiarezza regolata nel **nuovo art. 6a**.

Art. 15

| <u>Versione attuale</u> | <u>Proposta modifica</u> |
|--|---|
| <p><i>Rapporti d'impiego</i></p> <p>¹Tutti i rapporti di lavoro riguardanti Comuni aggregati sono automaticamente sciolti per la fine del terzo mese successivo all'entrata in carica del Municipio del nuovo Comune. Il termine è prorogabile dal Consiglio di Stato per giustificati motivi.</p> <p>²Il Municipio prende le disposizioni transitorie necessarie.</p> <p>³È riservata la corresponsione dell'indennità prevista dalla Legge concernente l'organico dei segretari.</p> <p>⁴È riservata la corresponsione di un'indennità per soppressione di funzione agli altri dipendenti non riassunti se prevista dai regolamenti organici precedenti.</p> | <p><i>Rapporti d'impiego</i></p> <p>¹Riservate disposizioni particolari nel decreto di aggregazione, tutti i rapporti di lavoro riguardanti i Comuni aggregati sono automaticamente sciolti per la fine del terzo mese successivo all'entrata in carica del Municipio del nuovo Comune; il termine è prorogabile dal Consiglio di Stato per giustificati motivi.</p> <p>²Invariato.</p> <p>³Invariato.</p> <p>⁴Invariato.</p> <p>⁵Gli anni di servizio in un Comune aggregato sono cumulati a quelli prestati nel nuovo Comune ai fini dei diritti dei dipendenti.</p> |

Note

cpv. 1

La prassi ha indicato che per i rapporti di impiego é utile inserire una riserva a disposizioni particolari nel decreto legislativo, rispetto alla regola generale del cpv. 1. Ciò per regolare situazioni particolari.

cpv. 5

Il nuovo capoverso 5 precisa i diritti di anzianità dei dipendenti dei Comuni che vengono aggregati; segnatamente questa riserva garantisce la continuità senza interruzione dei rapporti di lavoro ai fini della maturazione dei diritti.

Art. 18

| <u>Versione attuale</u> | <u>Proposta modifica</u> |
|---|---|
| <p><i>Consorzi, Enti pubblici e privati</i></p> <p>¹A seguito di aggregazione o separazione, gli statuti dei Consorzi e degli altri Enti pubblici devono essere adeguati entro un anno dall'entrata in funzione del nuovo Comune. Il termine è prorogabile dal Consiglio di Stato per giustificati motivi.</p> <p>²Gli eletti negli organi consortili e negli altri enti pubblici o privati rimangono in carica fino alle elezioni generali successive alle aggregazioni e separazioni.</p> <p>³Sono inoltre riservate disposizioni transitorie particolari del Consiglio di Stato.</p> | <p><i>Consorzi, Enti pubblici e privati</i></p> <p>¹Invariato.</p> <p>²Invariato.</p> <p>³Sono inoltre riservate disposizioni particolari del decreto di aggregazione e del Consiglio di Stato.</p> |

Note:

cpv. 3

È anche qui utile inserire una riserva al decreto legislativo per regolare esigenze legate a casi concreti.

Art. 19

| <u>Versione attuale</u> | <u>Proposta modifica</u> |
|---|---|
| <p><i>Scopi</i></p> <p>¹Per le nuove aggregazioni di Comuni possono essere previsti aiuti o agevolazioni finanziarie del Cantone aventi i seguenti scopi:</p> <p>a) il risanamento finanziario dei Comuni con disavanzi strutturali di gestione corrente attraverso la riduzione sino al totale annullamento dei debiti verso i terzi, al fine di conseguire nel nuovo Comune una gestione finanziaria autonoma basata su criteri di razionalità ed economicità nella spesa pubblica;</p> <p>b) la riduzione, sino al massimo del 50%, delle differenze tra i Comuni dell'ammontare del debito pubblico e degli investimenti obbligati ancora da realizzare;</p> <p>c) il sussidiamento di investimenti particolarmente importanti per il nuovo Comune;</p> <p>d) in circostanze particolari, la risoluzione di situazioni anomale a seguito di considerevoli riduzioni di sussidi o aumenti di partecipazioni comunali ai sensi degli art. 11 e 12 LPI conseguenti all'aggregazione.</p> <p>²I Comuni che sorgono da aggregazioni entro 12 mesi dalla loro costituzione, devono allestire un piano finanziario quadriennale, da utilizzare quale strumento per perseguire l'equilibrio finanziario della gestione corrente a medio termine, garantire un adeguato autofinanziamento e contenere il debito pubblico.</p> | <p><i>Scopi</i></p> <p>¹Per le nuove aggregazioni di Comuni possono essere previsti aiuti o agevolazioni finanziarie del Cantone aventi i seguenti scopi:</p> <p>a) Invariato.</p> <p>b) Abrogato.</p> <p>c) il sussidiamento di investimenti particolarmente significativi per il nuovo Comune;</p> <p>d) in circostanze particolari, la risoluzione di situazioni anomale a seguito di considerevoli peggioramenti conseguenti all'aggregazione nell'applicazione della Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale, in particolare per quanto riguarda il mantenimento per un periodo determinato:</p> <ul style="list-style-type: none">- delle percentuali di sussidio e di partecipazione degli artt. 11 e 12 Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale,- del calcolo individuale per quanto riguarda la determinazione del contributo di livellamento degli art. 4 e 5 Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale. <p>² Invariato.</p> |

Note

cpv. 1

- *let. b:* viene abrogata in quanto la riduzione del debito pubblico non è mai stata utilizzata nell'ambito delle misure finanziarie di supporto alle aggregazioni, mentre efficace si è rivelato l'intervento di risanamento finanziario previsto dalla *let. a)* che permette di agire in maniera mirata con un calcolo sperimentato che può se del caso consentire una pressione fiscale iniziale leggermente al di sotto del livello massimo.
- *let. c:* lieve modifica di terminologia.
- *let. d:* si precisa il caso relativo alle percentuali di sussidio e partecipazione e viene aggiunta la possibilità di calcolo individuale del contributo di livellamento.

Art. 20

| <u>Versione attuale</u> | <u>Proposta modifica</u> |
|--|---|
| <p><i>Forme dell'erogazione</i></p> <p>¹L'aiuto finanziario può essere erogato tramite:</p> <ul style="list-style-type: none">- versamenti in capitale;- il condono di debiti dei Comuni aggregati verso il Cantone;- l'esenzione totale o parziale di partecipazioni per opere pubbliche da eseguire dal Cantone;- la maggiorazione o la riduzione delle percentuali di sussidio o di partecipazione secondo gli art. 11 e 12 Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale per il periodo massimo di un quadriennio. <p>²Il decreto di aggregazione stabilisce l'entità e le modalità dell'aiuto.</p> <p>³Gli aiuti finanziari previsti all'art. 20 cpv. 1 let. a sono calcolati tenuto conto del contributo transitorio versato in rata unica previsto dall'art. 21 cpv. 6 Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale.</p> <p>⁴Sono inoltre riservati i disposti della Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale.</p> | <p><i>Forme dell'erogazione</i></p> <p>¹Invariato.</p> <p>²Invariato.</p> <p>³Abrogato.</p> <p>⁴Invariato.</p> |

Note

Il cpv. 3 non ha più motivo d'esistere in quanto il contributo transitorio, previsto per una durata di 5 anni, si è nel frattempo esaurito.

Art. 21

| <u>Versione attuale</u> | <u>Proposta modifica</u> |
|--|--|
| <p><i>Finanziamento degli aiuti</i></p> <p>¹Gli aiuti alle aggregazioni previsti dagli art. 20 e 21 sono di regola finanziati mediante un credito quadro, da stanziare dal Gran Consiglio con decreto legislativo.</p> <p>²La ripartizione del credito sui singoli progetti viene stabilita dal Gran Consiglio nei decreti di aggregazione.</p> | <p><i>Finanziamento degli aiuti</i></p> <p>¹Gli aiuti alle aggregazioni previsti dall'art. 19 cpv. 1 lett. a e c sono di regola finanziati mediante crediti quadro, da stanziare dal Gran Consiglio con decreto legislativo.</p> <p>²Invariato.</p> |

Note

cpv. 1

Correzione redazionale (versione attuale non corretta). Sono infatti stati adeguati i riferimenti. Si ricorda peraltro che la previsione d'intervento finanziario indicato nel Piano cantonale delle aggregazioni verrà concretizzata appunto nella presentazione di un Messaggio governativo con la richiesta di un credito quadro come al presente articolo (cfr. precedente punto 1.4.2).

Art. 22a

| | |
|--|---|
| | <u>Nuovo</u> |
| | <i>Disposizione transitoria: Piano cantonale delle aggregazioni</i> ¹Il Piano cantonale delle aggregazioni è sottoposto al Gran Consiglio entro un anno dall'entrata in vigore degli articoli 2a e 2b. ²La procedura di elaborazione del Piano fino alla sua discussione in Gran Consiglio, non blocca l'avvio e la continuazione delle procedure ai sensi dell'art. 4 e segg. |

Note

Norma transitoria che regola i tempi di approvazione del Piano delle aggregazioni.

Al cpv. 2 si indica inoltre che la procedura di elaborazione del Piano fino alla sua discussione in Gran Consiglio secondo il nuovo art. 2a non blocca l'avvio e la continuazione delle procedure di aggregazione giusta gli artt. 4 e segg. La stesura del Piano verrà infatti verosimilmente a coincidere con anni cruciali per i processi aggregativi, nelle periferie ma pure negli agglomerati urbani. Al proposito si rimanda alle considerazioni iniziali del Messaggio (punti 1.1 e 1.2). Da tenere altresì conto dell'accelerazione che sarà imposta dal fatto che in diversi comparti occorrerà giungere alle votazioni consultive in tempo utile prima delle elezioni comunali del 2012 (vedi proposta nuovo art. 6a).

Non è pertanto pensabile che il processo in atto sia interrotto dall'iter di elaborazione del Piano delle aggregazioni. Va da sé che dei contenuti dello stesso, progressivamente acquisiti anche se non ancora discussi dal Gran Consiglio, non si potrà che tener conto nell'impostazione e nelle decisioni nelle singole procedure.

2.2.2 Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale

Art. 2 cpv. 2

| <u>Attuale</u> | <u>Nuovo</u> |
|--|---|
| <p>Correlazioni con le aggregazioni tra comuni</p> <p>¹L'applicazione della legge è armonizzata con gli obiettivi cantonali in tema di nuove aggregazioni tra comuni.</p> <p>²Per i comuni la cui struttura finanziaria causa la durevole dipendenza dagli aiuti di cui all'art. 1 cpv. 2 let. c il Consiglio di Stato può subordinare l'erogazione di questi ultimi all' avvio da parte del comune beneficiario di uno studio di aggregazione compatibile con gli obiettivi cantonali previsti dalla Legge speciale. È riservata la procedura di cui all' art. 3 della Legge sulla fusione e separazione dei comuni.</p> <p>³In caso di aggregazione tra comuni il Consiglio di Stato può, per un periodo definito, porre il comune aggregato al beneficio degli aiuti di cui alla let. c) dell'art. 1, o maggiorare la percentuale di finanziamento usuale, anche qualora le condizioni previste dagli art. 14 e 15 non fossero adempiute.</p> | <p>Correlazioni con le aggregazioni tra comuni</p> <p>¹L' applicazione della legge è armonizzata con gli obiettivi cantonali in tema di nuove aggregazioni tra comuni.</p> <p>²Il Consiglio di Stato può sospendere l'erogazione di contributi e aiuti secondo l'art. 1 cpv. 2 lett. a e c, subordinandoli alla partecipazione da parte del comune beneficiario ad una procedura aggregativa, compatibile con obiettivi e Piano cantonale delle aggregazioni stabiliti dalla Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni; è riservata la relativa procedura.</p> <p>³Contributi e aiuti sospesi in base al capoverso precedente sono accantonati per un periodo massimo di quattro anni a favore del nuovo comune.</p> <p>⁴In caso di aggregazione tra comuni il Consiglio di Stato può inoltre, per un periodo definito, porre il comune aggregato al beneficio degli aiuti di cui alla let. c) dell'art. 1, o maggiorare la percentuale di finanziamento usuale, anche qualora le condizioni previste dagli art. 14 e 15 non fossero adempiute.</p> |

Note

Concretizzando l'impegno del Governo a orientare anche gli strumenti di altre politiche settoriali atti a favorire i processi aggregativi (nuovo art. 2 cpv. 2 LAggr.), si prevede la possibilità per il Consiglio di Stato di subordinare pure l'erogazione del contributo di livellamento alla partecipazione da parte del Comune beneficiario ad una procedura aggregativa rispondente agli intendimenti cantonali e al Piano delle aggregazioni.

I Comuni beneficiari di questo contributo che dovessero contrastare un processo di aggregazione conforme agli obiettivi cantonali potrebbero vedersene sospendere il versamento, che verrebbe accantonato a favore del nuovo Comune per una durata massima di quattro anni. È implicito che una procedura di aggregazione potrà in tutto o in parte essere riavviata in caso di esito non favorevole di una prima procedura, se tale riavvio risulta opportuno. Durante tutto questo iter il versamento dei contributi perequativi rimarrebbe sospeso.

Si rimanda anche alle considerazioni di cui al punto 1.4.3 e alle note all'art. 2b.

L'attuale cpv. 3, sostanzialmente immutato, diviene cpv. 4.

3. RELAZIONE CON LINEE DIRETTIVE, PIANO FINANZIARIO E INFLUSSI SUI COMUNI

La politica di riforma istituzionale degli enti locali in generale, e in particolare la revisione della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni, si inserisce nella prospettiva tracciata nelle Linee direttive e Piano finanziario 2008-2011 del dicembre 2008 come strumento della quinta area di intervento prioritario: quella dell' "Equilibrio tra le regioni" (cfr. primo aggiornamento LD/PF 2008-2011, capitolo 2.5, pag. 112 ss).

La necessità di un migliore equilibrio del "sistema-Ticino" passa anche dal completamento della riorganizzazione dei Comuni del nostro Cantone, che viene qui promossa attraverso un affinamento dell'approccio e delle modalità operative alle aggregazioni, inquadrate dal nuovo strumento di riferimento del piano cantonale.

In quanto legge quadro che regola le procedure di aggregazione, è pacifico che la presente revisione avrà degli influssi diretti sui Comuni quando coinvolti in processi di aggregazione.

Si crea pure una base legale per un cambiamento della politica perequativa, in particolare tramite la possibilità di sospendere anche il versamento del contributo di livellamento ai Comuni beneficiari, che non dovessero aderire ad un processo aggregativo.

Il Piano cantonale delle aggregazioni verrà allestito con risorse interne dai servizi interessati, senza aumento di personale, coordinati dalla Sezione degli enti locali.

4. CONCLUSIONI

In conclusione, riteniamo che la presente revisione della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni del 16 dicembre 2003 risponda da una parte a sollecitazioni più volte espresse dal Parlamento, in particolare per quel che attiene all'introduzione di un Piano cantonale delle aggregazioni; dall'altro ottimizzi l'attuale procedura.

Per le considerazioni che precedono vi invitiamo ad approvare l'adozione dell'annesso disegno di legge.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, L. Pedrazzini

Il Cancelliere, G. Gianella

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 25 maggio 2010 n. 6363 del Consiglio di Stato,

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 cpv. 2 lett. c) e lett. g) (nuova)

²Le aggregazioni sono promosse in particolare:

- c) per perseguire, in sintonia con gli obiettivi del Piano direttore cantonale, nell'ambito di entità territoriali coerenti, una concreta progettualità pianificatoria, un ordinamento e uno sviluppo sostenibile e competitivo del territorio cantonale;
- g) per porre le basi per un adeguato e equilibrato sviluppo socio-economico in ogni regione.

Art. 2a (nuovo)

Piano cantonale delle aggregazioni

¹Tenuto conto degli obiettivi dell'articolo 2, il Consiglio di Stato elabora un Piano cantonale delle aggregazioni.

a) Contenuti e adozione

²Il Piano è comprensivo:

- di un rapporto sugli indirizzi della politica cantonale delle aggregazioni e di un'indicazione sull'impegno globale complessivo derivante al Cantone,
- di un piano con una suddivisione del territorio cantonale in scenari di aggregazione,
- di schede grafiche e descrittive per ogni scenario.

³Nella fase di allestimento del Piano il Consiglio di Stato consulta i Municipi, ai quali è assegnato un termine di quattro mesi per formulare le loro osservazioni.

⁴Il Consiglio di Stato sottopone il Piano per discussione al Gran Consiglio.

⁵Il Consiglio di Stato può apportare modifiche al Piano, presentandole al Gran Consiglio al più tardi con la sua proposta ai sensi dell'art. 7.

Art. 2b (nuovo)

b) effetti

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 articoli 4a, 5, 7, 8 e 9.

²Il 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.

Art. 4

¹L'istanza per l'avvio della procedura di aggregazione ai sensi dell'art. 3 lett. a e b va presentata al Consiglio di Stato; essa deve proporre uno scenario di aggregazione e indicare i Comuni coinvolti.

²L'istanza va sottoscritta da tutti i Comuni coinvolti, ovvero per ciascuno di essi da uno dei seguenti istanti:

- Municipio,
- Consiglio comunale,
- almeno 15% dei cittadini iscritti in catalogo, esclusi quelli residenti all'estero, ritenuto un massimo di 3000 cittadini; la raccolta delle firme deve avvenire entro novanta giorni dal deposito alla cancelleria comunale; è applicabile analogamente l'art. 76 cpv. 2 Legge organica comunale.

³Eventuali decisioni degli organi comunali ai sensi della Legge organica comunale non bloccano il diritto di istanza secondo i precedenti capoversi.

Art. 4a (nuovo)

b) decisione del Consiglio di Stato; Commissione di studio

¹Entro un anno dall'introduzione dell'istanza, il Consiglio di Stato avvia uno studio d'aggregazione, definendone il comprensorio; esso nomina una Commissione, in cui sono rappresentati tutti i Comuni coinvolti.

²Tenuto conto degli obiettivi di legge e del Piano cantonale delle aggregazioni è data facoltà al Consiglio di Stato:

- di modificare lo scenario proposto con l'istanza, includendo o escludendo Comuni o Frazioni,
- di non dar seguito all'istanza.

La facoltà di modificare lo scenario è data anche in corso di procedura.

³In presenza di più istanze contraddittorie concernenti lo stesso Comune, il Consiglio di Stato ne decide il seguito.

⁴Contro le decisioni negative del Consiglio di Stato ai sensi dei capoversi precedenti ai Municipi, ai Legislativi e ai cittadini dei Comuni interessati è data facoltà di ricorso al Gran Consiglio entro il termine di 30 giorni.

Art. 5 cpv. 1

c) d'ufficio

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.

Art. 6

**Studio
d'aggregazione;
preavvisi comunali**

¹La Commissione redige entro il termine fissato lo studio con la sua proposta di aggregazione e lo inoltra al Consiglio di Stato, unitamente alla presa di posizione dei Municipi dei Comuni coinvolti e degli altri istanti ai sensi dell'art. 4 cpv. 2.

²Il Consiglio di Stato esamina lo studio e se del caso ne chiede la completazione. In seguito trasmette ai Municipi la sua proposta, affinché 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.

³Se la domanda interessa una o più frazioni o parti di un Comune, per ciascuna di esse è organizzato un ufficio di voto.

⁴Per il resto il Consiglio di Stato stabilisce le modalità della votazione consultiva.

Art. 6a (nuovo)

**Proroga elezioni
generali**

¹Se entro la fine del mese di novembre che precede le elezioni generali si è tenuta una votazione consultiva con esito favorevole in tutti i Comuni oppure vi è un decreto di aggregazione del Gran Consiglio non ancora definitivo, il Consiglio di Stato può decidere di prescindere dalle elezioni generali nei Comuni del comprensorio d'aggregazione.

²Le elezioni nel nuovo Comune devono in ogni caso potersi tenere entro un anno dalle elezioni generali, riservati i casi in cui è pendente una procedura ricorsuale.

Art. 7

¹Il Consiglio di Stato sottopone al Gran Consiglio la proposta di aggregazione o di abbandono.

²Esso può proporre l'aggregazione di un numero inferiore di Comuni rispetto al progetto posto in votazione consultiva, a condizione che non vi si discosti sostanzialmente.

Art. 8

¹Tenuto conto dell'interesse generale, degli obiettivi di legge e del Piano cantonale delle aggregazioni, il Gran Consiglio decide sulla proposta di aggregazione con decreto legislativo sottoposto a referendum facoltativo.

²Il Gran Consiglio può decidere l'aggregazione di un numero inferiore di Comuni rispetto al progetto posto in votazione consultiva, alle condizioni dell'art. 7 cpv. 2.

³Il decreto legislativo stabilisce il nome del nuovo Comune, il circolo cui viene attribuito e tutte le modalità applicative necessarie

Art. 10 cpv. 1 lett. b) e cpv. 2

¹Le decisioni tendenti alla separazione di frazioni o parti di territorio da un Comune per essere aggregate in un Comune a sé o ad un altro Comune esistente, anche se appoggiate dalla maggioranza dei Comuni interessati, richiedono cumulativamente il soddisfacimento di queste condizioni:

b) la costituzione del nuovo Comune soddisfi gli obiettivi di legge e il Piano cantonale delle aggregazioni.

²Sono applicabili per analogia gli art. 4, 4a, 6, 6a, 7, 8.

Art. 11 cpv. 1, 2 e 3

Elezione dei poteri comunali

¹Decretata la costituzione del nuovo Comune, il Consiglio di Stato stabilisce la data per la convocazione dell'assemblea per l'elezione dei poteri comunali.

²Abrogato.

³Abrogato.

Art. 15 cpv. 1 e cpv. 5 (nuovo)

¹Riservate disposizioni particolari nel decreto di aggregazione, tutti i rapporti di lavoro riguardanti i Comuni aggregati sono automaticamente sciolti per la fine del terzo mese successivo all'entrata in carica del Municipio del nuovo Comune; il termine è prorogabile dal Consiglio di Stato per giustificati motivi.

⁵Gli anni di servizio in un Comune aggregato sono cumulati a quelli prestati nel nuovo Comune ai fini dei diritti dei dipendenti.

Art. 18 cpv. 3

³Sono inoltre riservate disposizioni particolari del decreto di aggregazione e del Consiglio di Stato.

Art. 19 cpv. 1 lett. b), c) e d)

¹Per le nuove aggregazioni di Comuni possono essere previsti aiuti o agevolazioni finanziarie del Cantone aventi i seguenti scopi:

b) abrogata.

c) il sussidiamento di investimenti particolarmente significativi per il nuovo Comune;

- d) in circostanze particolari, la risoluzione di situazioni anomale a seguito di considerevoli peggioramenti conseguenti all'aggregazione nell'applicazione della Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale, in particolare per quanto riguarda il mantenimento per un determinato periodo:
- delle percentuali di sussidio e di partecipazione degli artt. 11 e 12 Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale,
 - del calcolo individuale per quanto riguarda la determinazione del contributo di livellamento degli art. 4 e 5 Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale.

Art. 20 cpv. 3

³Abrogato.

Art. 21 cpv. 1

¹Gli aiuti alle aggregazioni previsti all'art. 19 cpv. 1 lett. a e c sono di regola finanziati mediante crediti quadro, da stanziare dal Gran Consiglio con decreto legislativo.

Art. 22a (nuovo)

Piano cantonale delle aggregazioni

¹Il Piano cantonale delle aggregazioni è sottoposto al Gran Consiglio entro un anno dall'entrata in vigore degli articoli 2a e 2b.

²La procedura di elaborazione del Piano fino alla sua discussione in Gran Consiglio, non blocca l'avvio e la continuazione delle procedure ai sensi dell'art. 4 e segg.

II.

La Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale del 25 giugno 2002 è così modificata:

Art. 2 cpv. 2, 3 e 4

²Il Consiglio di Stato può sospendere l'erogazione di contributi e aiuti secondo l'art. 1 cpv. 2 lett. a e c, subordinandoli alla partecipazione da parte del comune beneficiario ad una procedura aggregativa, compatibile con obiettivi e Piano cantonale delle aggregazioni stabiliti dalla Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni; è riservata la relativa procedura.

³Contributi e aiuti sospesi in base al capoverso precedente sono accantonati per un periodo massimo di quattro anni a favore del nuovo comune.

⁴In caso di aggregazione tra comuni il Consiglio di Stato può inoltre, per un periodo definito, porre il comune aggregato al beneficio degli aiuti di cui alla let. c) dell'art. 1, o maggiorare la percentuale di finanziamento usuale, anche qualora le condizioni previste dagli art. 14 e 15 non fossero adempiute.

III.

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

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