

# Messaggio

numero

**6403**

data

12 ottobre 2010

Dipartimento

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

## **Rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare 31 maggio 2010 presentata nella forma elaborata da Riccardo Calastri e cofirmatari per la modifica dell'art. 23 cpv. 2 della Legge sulla misurazione ufficiale dell'8 novembre 2005**

Signor Presidente,  
signore e signori deputati,

con lettera del 6 luglio 2010 vi abbiamo comunicato di aver preso atto dell'iniziativa parlamentare citata e di avere l'intenzione di inviarvi entro fine settembre 2010 una presa di posizione.

Con il presente rapporto sottoponiamo pertanto all'esame del Gran Consiglio la presa di posizione del Consiglio di Stato sull'iniziativa in oggetto.

### **1. I CONTENUTI DELL'INIZIATIVA PARLAMENTARE**

L'iniziativa parlamentare chiede di modificare l'articolo 23 cpv. 2 della Legge sulla misurazione ufficiale in modo da trasferire la competenza per l'approvazione dell'accertamento dei confini territoriali comunali dagli organi legislativi agli organi esecutivi dei Comuni interessati.

Per gli iniziativaisti la proposta è da intendere quale semplificazione della procedura per l'accertamento dei confini territoriali, tenuto conto del fatto che le zone di valore sono state quasi tutte misurate e dispongono di una nuova misurazione ufficiale. Per completare l'opera mancano soprattutto zone discoste dove i confini giurisdizionali sono rappresentati da torrenti o spartiacque. Per questo motivo, si reputa sufficiente una decisione a livello di Esecutivi.

### **2. CONSIDERAZIONI DI CARATTERE GIURIDICO**

L'art. 75a della Costituzione federale stabilisce che *"la misurazione nazionale compete alla Confederazione"* (cpv. 1), mentre *"la Confederazione emana prescrizioni sulla misurazione ufficiale"* (cpv. 3). Sulla base di questa normativa costituzionale, la Confederazione, tramite l'Ordinanza sulla misurazione ufficiale (OMU), ha fissato agli artt. 13-14a OMU disposizioni procedurali e disposizioni di merito sul tracciato dei confini, mentre all'art. 43 cpv. 1 OMU ha demandato ai Cantoni la competenza per l'esecuzione della misurazione ufficiale.

Nella legislazione cantonale ticinese in materia, ovvero nella Legge sulla misurazione ufficiale (LMU), l'art. 20 cpv. 1 statuisce che *“di norma l'accertamento dei confini avviene sul posto ed è eseguito dal geometra assunto”*, mentre l'art. 23 LMU, oggetto della presente iniziativa parlamentare elaborata, stabilisce al cpv. 2 che *“l'accertamento dei confini territoriali comunali necessita dell'approvazione degli organi legislativi dei Comuni interessati”*.

La Legge organica comunale (LOC), per quanto attiene alle competenze dell'Assemblea comunale, non cita esplicitamente la tematica relativa all'accertamento di confini tra due o più Comuni. Vi si avvicina in un certo qual modo tramite la fissazione della decisione del potere Legislativo circa l'“esecuzione delle opere pubbliche” all'art. 13 lett. g) LOC, ove il termine di opera pubblica potrebbe, in senso molto ampio, comprendere anche l'accertamento dei confini. In ogni caso questa competenza dell'Assemblea comunale può a sua volta essere delegata al Municipio per Regolamento comunale in forza dell'art. 13 cpv. 2 LOC. Tale possibilità di delega decisionale al Municipio da parte della LOC in un ambito generale - sia per quanto riguarda le opere pubbliche sia per quanto riguarda altri compiti stabiliti all'art. 13 LOC - conferma l'ineccepibilità legale della proposta avanzata dagli iniziativaisti in merito alla delega decisionale al Municipio nell'ambito dell'accertamento dei confini territoriali comunali attraverso la Legge della misurazione ufficiale. Infatti la LMU, in quanto legge speciale rispetto alla LOC, ha chiaramente una posizione di priorità rispetto a quest'ultima e pertanto può stabilire disposizioni in deroga all'art. 13 LOC.

È inoltre utile ricordare che l'art. 106 LOC, che regola le competenze generali del Municipio, statuisce alla lett. d) che il Municipio *“svolge le mansioni conferitegli dalle leggi, dai decreti e dalle risoluzioni cantonali e federali, nonché dal regolamento comunale”* e quindi, nel caso specifico, anche il futuro accertamento dei confini territoriali comunali ad opera dell'organo esecutivo comunale secondo la presente iniziativa rientrerebbe a pieno titolo tra le mansioni conferite al Municipio dalle leggi, e meglio dalla LMU.

Un confronto con gli altri Cantoni mostra come di regola le normative di legge specifiche riguardanti l'accertamento dei confini territoriali comunali rinviino alle leggi organiche comunali in modo esplicito o tramite la semplice assegnazione del compito al Comune senza definirne l'organo competente.

L'eccezione del Cantone Ticino nello stabilire l'organo comunale competente in materia di accertamento di confini territoriali comunali direttamente nella legge speciale è, per così dire, una terza via che ha il pregio della completezza e chiarezza immediate, ritenute particolarmente necessarie in questo ambito molto specifico e tecnico.

Ci si potrebbe comunque chiedere se non sia eventualmente il caso di introdurre la ratifica da parte del Dipartimento competente, come avviene attualmente nel Cantone Berna. Ciò tanto più se si considera che la competenza decisionale passa dall'organo legislativo a quello esecutivo e che forse tale semplificazione procedurale potrebbe necessitare di una maggiore sicurezza istituzionale e pertanto del coinvolgimento dell'Autorità cantonale, perlomeno a livello di Dipartimento.

Quale titolo di paragone nell'ambito della misurazione dei confini territoriali possono essere ripresi nel Cantone Ticino sia le rettifiche di confine territoriale comunale (artt. 24 e 25 LMU) sia l'accertamento e le rettifiche di confine territoriale cantonale (art. 26 LMU e art. 18 RMU), che necessitano tutti della ratifica del Consiglio di Stato, dopo che a livello comunale la decisione di merito è stata adottata dall'organo legislativo.

Qualsiasi soluzione relativa alla competenza comunale esplicita nella LMU (organo legislativo o esecutivo) e relativa ad un'eventuale ratifica da parte dell'Autorità superiore

cantonale (Dipartimento o Consiglio di Stato) non pone problemi dal profilo legale; si tratta semplicemente di operare una scelta di opportunità.

Da questo profilo, tenuto conto che l'accertamento di confini territoriali comunali esplica in futuro effetti legali, organizzativi e finanziari sugli enti pubblici e sui cittadini, si ritiene che nel caso del passaggio di competenza dall'organo legislativo a quello esecutivo, un controllo istituzionale superiore - a livello cantonale - in quest'ambito sia opportuno e auspicabile.

### **3. CONSIDERAZIONI DI CARATTERE TECNICO**

L'iniziativa parlamentare cita, a sostegno della semplificazione procedurale e quindi della sufficienza di una decisione comunale a livello esecutivo anziché a livello legislativo, l'avvenuta misurazione di quasi tutte le zone di valore, mentre che la completazione della misurazione comprende in sostanza solo zone discoste, il cui valore è minimo.

Precisiamo che attualmente non rimangono da accertare e misurare solo zone discoste e di valore minimo, dove i confini sono delimitati da torrenti o spartiacque, ma che esistono ancora alcune zone con terreni edificati o edificabili e quindi di valore, dove deve essere accertato e misurato il confine territoriale comunale, come ad esempio tra Mendrisio (Sezione di Arzo) e Meride, tra Astano e Sessa, tra Isorno e Mosogno, tra Isorno e Centovalli, tra Vergeletto e Gresso.

Precisiamo pure che i limiti comunali da accertare e misurare situati in zone discoste implicano spesso lunghi tratti di confine che racchiudono vaste superfici e che possono riguardare intere proprietà alpestri oppure estesi bacini imbriferi sfruttati da impianti idroelettrici oppure impianti di risalita a carattere turistico. Non sono quindi da sottovalutare i possibili interessi economici legati alle definizioni di confini comunali situati nelle zone discoste.

Facciamo anche notare che non tutti i confini da accertare e misurare situati in zone discoste sono delimitati da torrenti o spartiacque o più in generale da limiti naturali.

Esistono anche situazioni dove i confini sono stati definiti nel passato con la posa di vecchi termini in sasso grezzo oppure con antiche incisioni nella roccia di croci o altri segni oppure con l'allestimento di antiche mappe o altri documenti descrittivi dei confini.

Non sempre i rappresentanti degli organi esecutivi sono a conoscenza di queste antiche delimitazioni, motivo per il quale una più ampia consultazione interna ai Comuni, come avviene nel caso del coinvolgimento degli organi legislativi, può rivelarsi molto utile per evitare dimenticanze o errori.

Rendiamo attenti che nel caso del passaggio di competenza dall'organo legislativo a quello esecutivo, come già espresso nelle considerazioni giuridiche, sia opportuno un controllo istituzionale superiore, tramite una ratifica cantonale.

A differenza dei casi riguardanti le rettifiche di confine comunale o cantonale, per i quali la ratifica a livello cantonale è relativamente semplice (la documentazione concernente i confini da ratificare è infatti già prodotta in forma ufficiale e si tratta quindi di eseguire un controllo di ordine formale), i casi di accertamento dei confini comunali possono essere ben più complessi, in quanto, come sopra osservato, non necessariamente esiste una documentazione, oppure, se esiste, è generalmente depositata a livello locale negli archivi comunali o patriziali.

Nei casi di accertamento dei confini comunali, per poter eseguire con cognizione di causa una ratifica cantonale, può quindi essere necessario un lavoro di ricerca e documentazione a livello locale non indifferente, che potrebbe per esempio essere

assegnato alla Commissione cantonale di misurazione, ma che causerebbe comunque delle spese supplementari per il Cantone.

#### **4. ESPERIENZE CON LA LEGGE PRECEDENTE E MOTIVAZIONE DELL'ATTUALE ARTICOLO 23 CPV. 2 DELLA LEGGE SULLA MISURAZIONE UFFICIALE DELL'8 NOVEMBRE 2005**

La legge precedente (Legge sulle misurazioni catastali del 2 febbraio 1933 art. 74) non distingueva chiaramente le operazioni di accertamento dei confini territoriali dalle operazioni di rettifica dei confini territoriali.

Il relativo Regolamento di applicazione (art. 28 prevedeva che le rettifiche dei confini territoriali necessitavano dell'accordo da parte delle Assemblee di tutti i Comuni interessati, ma non chiariva se questa necessità fosse applicabile anche alle operazioni di accertamento dei confini.

Di fatto, in considerazione della mancanza di una precisa regolamentazione e con l'intento di semplificare le procedure, le operazioni di accertamento dei confini furono spesso firmate dai Municipi senza il coinvolgimento degli organi legislativi. In diversi casi si riscontrò la tendenza ad una eccessiva semplificazione della procedura che portò a sottovalutare l'importanza delle operazioni in corso.

Non mancarono i casi dove si riscontrarono delle incertezze, ma anche singoli casi dove vennero alla luce errori o contraddizioni a misurazione approvata, con successive azioni giuridiche da parte dei Comuni con l'intento di porvi rimedio, vedi ad esempio l'accertamento dei confini tra i Comuni di Airolo e Quinto nella zona dell'Alpe Ravina.

Durante i lavori di preparazione della Legge sulla misurazione ufficiale dell'8 novembre 2005 e del relativo Regolamento, il gruppo di lavoro incaricato diede molta importanza ad una chiara regolamentazione della materia che permettesse di ovviare ai problemi riscontrati con le norme precedenti.

Nel caso dell'accertamento dei confini territoriali comunali, la competenza per l'approvazione venne espressamente assegnata agli organi legislativi dei Comuni interessati, nella consapevolezza che questo avrebbe implicato un parziale maggior onere amministrativo per i Comuni e per i geometri assuntori dei lavori di misurazione, ma che nel contempo si sarebbe ottenuto un esame più approfondito della tematica, una migliore consultazione democratica interna ai Comuni, un minor rischio di collisione di interessi per chi doveva approvare l'accertamento di confine e una più chiara formalizzazione degli atti di accertamento dei confini e della documentazione annessa.

#### **5. OSSERVAZIONI DELLA SEZIONE ENTI LOCALI**

La Sezione enti locali, autorità di vigilanza sui Comuni, ritiene che non debba essere sottovalutata la trasparenza dell'azione. Da questo punto di vista, il mantenimento della situazione attuale, con la competenza dell'organo legislativo, garantisce senz'altro maggiore sicurezza.

#### **6. CONCLUSIONI**

Da un punto di vista giuridico il passaggio di competenza dall'organo legislativo a quello esecutivo è possibile, ma rende opportuno e auspicabile un controllo istituzionale

superiore a livello cantonale, ciò che tuttavia implica una suddivisione di competenze tra Comuni e Cantone con un possibile maggior onere finanziario a carico del Cantone in un ambito che sarebbe invece opportuno lasciare alla competenza dei Comuni.

Considerato inoltre che i presupposti alla base dell'iniziativa parlamentare non sono completamente adempiuti (non tutte le zone di valore sono infatti completamene misurate) che la norma legislativa attuale è stata voluta per assegnare chiaramente la competenza agli organi legislativi comunali ai fini di un esame più approfondito della tematica, una migliore consultazione democratica interna ai Comuni, un minor rischio di collisione di interessi e una più chiara formalizzazione degli atti di accertamento dei confini e della documentazione annessa, il Consiglio di Stato invita il Gran Consiglio a respingere l'iniziativa parlamentare e a mantenere la norma legislativa in vigore.

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