

Rapporto di minoranza

numero

6363 R2

data

2 marzo 2011

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

della Commissione della legislazione sul messaggio 25 maggio 2010 per la revisione della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni del 16 dicembre 2003 (LAggr)

1. PREMESSA

La minoranza della Commissione della legislazione condivide le proposte di revisione della Legge così come formulate nel messaggio dell'esecutivo cantonale.

I sottoscritti commissari valutano positivamente l'introduzione del piano cantonale delle aggregazioni che va a concretizzare la visione globale del riassetto istituzionale collegato con gli aspetti di sviluppo territoriale e socio-economico.

Si accolgono anche positivamente tutti i principali adattamenti procedurali e le proposte emerse nell'ambito della consultazione riprese e integrate nel messaggio.

La minoranza della Commissione è invece fermamente contraria alla proposta di modifica dell'**articolo 2 cpv. 2 e 3 della Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale**, sia nella sua prima versione contenuta nel messaggio, sia per l'ulteriore modifica proposta dal Consiglio di Stato con il messaggio aggiuntivo del 30 novembre 2010.

2. LA MODIFICA DELL'ART. 2 LPI

La modifica dell'art. 2 LPI non può essere condivisa in sostanza **per due importanti ragioni di principio**. La prima riguarda la natura e i meccanismi della LPI e la seconda concerne l'impostazione della Legge sulle aggregazioni, che deve mantenere il suo carattere d'incitazione piuttosto che dirigista.

Perequazione sotto condizione?

Scopo della LPI è garantire a tutti i Comuni ticinesi che hanno una sufficiente dimensione demografica e territoriale le risorse finanziarie necessarie per assicurare alla popolazione la giusta dotazione di servizi, come pure di contenere le differenze tra i moltiplicatori d'imposta.

Uno degli strumenti previsti dalla LPI per raggiungere gli scopi prefissati è quello del contributo di livellamento. La caratteristica di questo strumento è di essere calcolato in maniera aritmetica e senza condizioni particolari. Il contributo di livellamento è quindi molto differente dall'aiuto agli investimenti e dal contributo ricorrente per gli oneri legati alla localizzazione geografica, che sono versamenti diretti e condizionati da precise situazioni concernenti i Comuni beneficiari. La LPI in vigore prevede già una forte connessione con la politica aggregativa. Infatti per i Comuni la cui struttura finanziaria causa la durevole dipendenza dagli aiuti di cui all'art. 1 cpv. 2 lett. c LPI (aiuto agli investimenti e contributo

ricorrente per gli oneri legati alla localizzazione geografica) 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 (art. 2 cpv. 2 LPI).

La modifica qui proposta vuole andare oltre e introdurre la possibilità della sospensione dell'erogazione dei contributi, anche quelli di livellamento, subordinandoli alla partecipazione ad una procedura aggregativa. **Questa misura va a toccare nella sua essenza il principio del contributo di livellamento e potrebbe toccare pure Comuni di dimensioni anche importanti a livello ticinese e che sono perfettamente autonomi nello svolgimento delle loro funzioni.** Questa proposta è inaccettabile perché potrebbe costituire un pericoloso precedente. Domani si potrebbero immaginare modifiche della LPI che prevedano sospensioni del contributo di livellamento in caso di mancato aggiornamento del piano regolatore, di mancata copertura dei costi delle tasse causali o di mancata partecipazione ad un consorzio, per fare solo alcuni esempi.

L'armonizzazione della LPI con la Legge sulle aggregazioni come abbiamo visto esiste già, ma deve limitarsi solamente a situazioni che si potrebbero definire aberranti. Si pensa a Comuni di esigue dimensioni la cui struttura non permette un funzionamento razionale. Se viene generalizzata a tutti i Comuni beneficiari di ogni prestazione della LPI, la Legge viene snaturata. In pratica, la modifica proposta applica al versamento del contributo di livellamento della potenzialità fiscale (LPI; art. 1 cpv. 2 lett. a) una norma simile a quella già in vigore per il versamento del contributo di localizzazione geografica (LPI; art. 1 cpv. 2 lett. c). Questo strumento viene quindi esteso ai Comuni degli agglomerati che sono a beneficio del contributo di livellamento; in particolare a quelli del Bellinzonese, Distretto nel quale tutti i Comuni (tranne Preonzo) beneficiano di questo finanziamento.

Gli effetti perversi si potrebbero manifestare anche in altri Comuni. Si veda ad esempio, nel Bellinzonese il confronto tra Giubiasco e Preonzo: con la modifica dell'art. 2 LPI posta in consultazione, il Consiglio di Stato potrebbe imporre l'aggregazione a Giubiasco, con una popolazione che supera gli 8'000 abitanti (quinto Comune più popoloso del Cantone), ma non la potrebbe imporre a Preonzo (siccome è tra i Comuni che finanziano il fondo di perequazione intercomunale, grazie alle imposte delle persone giuridiche) con una popolazione di 600 abitanti circa.

Se l'armonizzazione tra due leggi quali la LPI e la Legge sulle aggregazioni va oltre un certo limite, diventa uno strumento di coercizione inammissibile. Un brutto esempio di questa estremizzazione ci giunge dalle autorità federali. Di recente la Confederazione ha congelato il versamento di sussidi per la costruzione di strade di montagna a Comuni con aperti contenziosi in materia edilizia, e più precisamente con delle misure riguardanti i rustici. I Comuni interessati hanno vivamente protestato per la connessione di problematiche non direttamente legate (il legame è la localizzazione geografica dei rustici e delle strade). Alla protesta si è unita la voce del Cantone...

Verso una politica aggregativa dirigista?

La proposta di modifica della LPI introduce un ulteriore strumento coercitivo ad uso (e abuso?) del Governo minando ulteriormente il paradigma di base della politica delle aggregazioni. Le aggregazioni devono prevalentemente nascere dal basso e scaturire dalla volontà degli organi comunali e dalla popolazione. Questa filosofia deve essere

mantenuta; l'introduzione di troppe eccezioni e di troppi strumenti coercitivi può metterla in discussione.

Prima delle recenti modifiche dell'autunno scorso la Legge sulle aggregazioni prevedeva quale strumento "dirigista" la possibilità dell'aggregazione coatta. Come ricordato sopra, la LPI prevede già di subordinare i contributi agli investimenti e di localizzazione. Ora la modifica della Legge sulle aggregazioni con l'introduzione del Piano cantonale delle aggregazioni ha introdotto un ulteriore importante strumento a disposizione del Cantone per indirizzare i processi aggregativi. Questo strumento, da noi non contestato, limita dunque già ulteriormente l'autonomia comunale in questo ambito. **Ora la modifica dell'art. 2 LPI costituirebbe un ulteriore e inammissibile passo verso un'impostazione dirigista della politica delle aggregazioni.** Questa deriva è per noi inammissibile, perché crea una inutile forzatura che potrebbe rivelarsi addirittura controproducente.

La prima dimostrazione di poca considerazione del parere dei Comuni la si registra già nel fatto che il Consiglio di Stato non ha tenuto in considerazione l'esito della consultazione e le argomentazioni espresse dai 45 Comuni ticinesi che si sono espressi categoricamente in modo negativo. Infatti la versione proposta nel messaggio aggiuntivo non modifica sostanzialmente l'impressione che questo non è altro che un mezzo per esercitare, in modo poco trasparente, pressioni sui Comuni per giungere di fatto ad aggregazioni coatte. L'opposizione di un numero così cospicuo di Comuni, anche di dimensioni importanti, avrebbe dovuto ispirare un tutt'altro atteggiamento da parte del Dipartimento e del Governo.

Esagerare con il dirigismo è una maniera assai illiberale di affrontare la politica delle aggregazioni. Tanto più che nel progetto di riforma dello Stato, inteso in senso lato, il capitolo delle aggregazioni è quello che negli ultimi anni ha dato più risultati concreti. E lo ha fatto con una legislazione moderata e democratica.

E la Costituzione?

La modifica proposta pone anche qualche dubbio a livello di costituzionalità: di fatto essa delega al Consiglio di Stato la politica delle aggregazioni coatte (intese in senso lato), manifestamente di competenza del Legislativo cantonale secondo l'art. 20 cpv. 3 Cst C. Se da un canto non vi è alcuna traccia di delega di questa competenza nella Costituzione, non v'è d'altro canto alcun dubbio che scopo della norma proposta sia proprio di poter maggiormente utilizzare lo strumento delle aggregazioni coatte: si vedano ad esempio le osservazioni alla modifica dell'art. 2 LPI, di cui al messaggio n. 6363, pag. 56.

La dubbia costituzionalità della norma proposta risulta anche dalla scarsa considerazione che essa riserva all'autonomia comunale di cui all'art. 16 cpv. 2 Cst.C. In effetti la modifica dell'art. 2 LPI non toglie solo ai Comuni l'autonomia di decidere quando aggregarsi (lo deciderà de facto il Consiglio di Stato, sospendendo l'erogazione dei contributi di cui all'art. 1 cpv. 2 lett. a e c): essa toglie anche ai Comuni l'autonomia di decidere con chi aggregarsi. Il processo aggregativo dev'essere infatti compatibile con il Piano cantonale delle aggregazioni elaborato dal Consiglio di Stato, proposto con la revisione della LAggr contemporaneamente alla modifica dell'art. 2 LPI.

Ora, se la modifica della LPI proposta pochi mesi prima dal Consiglio di Stato con il messaggio n. 6273 aveva fondamentalmente lo scopo di adattarne gli strumenti tecnici per limitare l'onere dei Comuni paganti e favorire i Comuni di montagna con oneri accresciuti di gestione del territorio, senza modificare l'impostazione del sistema perequativo, la

modifica della LPI proposta con messaggio n. 6363 persegue scopi estranei alla LPI e quindi in contrasto con la stessa. Si veda in proposito il commento del Consiglio di Stato nel messaggio n. 6273, pag. 35: esso considera la modifica LPI proposta (che evidentemente non comprendeva quella dell'art. 2, allora non posta in consultazione) una "giusta via di mezzo", riconoscendo che "il contributo di livellamento è espressione di un'effettiva ripartizione squilibrata sul territorio delle risorse fiscali" e che "non si può concordare con la tesi che il contributo venga utilizzato in modo poco oculato dai Comuni beneficiari".

Non ci è difficile intuire chi abbia insistito affinché venisse sottoposta al Gran Consiglio la modifica dell'art. 2 LPI; ci riesce invece assai più difficile capire i motivi che hanno indotto il Consiglio di Stato in pochi mesi a cedere a queste insistenze, modificando sostanzialmente la propria politica nei confronti dei Comuni (visto che la LPI, con la modifica proposta all'art. 2, diviene ora strumento di aggregazione prima ancora che di riequilibrio delle risorse fiscali), senza neppure discuterne dapprima nella piattaforma di dialogo Cantone-Comuni di recente istituzione.

3. LE VARIANTI COMMISSIONALI

La maggioranza della Commissione ha ritenuto di dover apportare delle modifiche alle proposte del messaggio governativo.

Queste proposte non modificano la sostanza del problema. Per di più ci sembra che complichino ulteriormente disposizioni legislative già sufficientemente complesse.

4. CONCLUSIONE

La modifica della Legge sulle aggregazioni ha introdotto il Piano cantonale delle aggregazioni. Questo Piano toccherà Comuni di per sé autonomi sia dal profilo operativo che finanziario. È uno strumento forte e sufficiente ad indirizzare ancor più attivamente la politica cantonale delle aggregazioni per tutti i Comuni. La LPI è già sufficientemente armonizzata con la Legge sulle aggregazioni e permette già di correggere situazioni oggettivamente poco giustificabili. Non deve però andare oltre e divenire uno strumento di coercizione, che per di più snatura il principio stesso del contributo di livellamento.

L'opposizione di numerosi Comuni, tra i quali agglomerati popolosi e importanti, alcuni dei quali impegnati in validi progetti aggregativi, dovrebbe far riflettere il Gran Consiglio.

La minoranza della Commissione della legislazione, per i motivi elencati, invita a non accogliere la modifica dell'art. 2 della LPI e di conseguenza ad approvare il disegno di legge annesso al presente rapporto.

Per la minoranza della Commissione della legislazione:

Giorgio Galusero, relatore
Dafond - Ducry

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;
- visto il rapporto di minoranza 2 marzo 2011 n. 6363 R2 della Commissione della legislazione,

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 al Gran Consiglio, che lo discute e lo approva oppure lo rinvia totalmente o parzialmente al Consiglio di Stato, affinché lo modifichi nel senso indicato dalla discussione parlamentare. La presentazione nel corso del dibattito parlamentare di emendamenti per il voto è esclusa.

⁵Il Consiglio di Stato può proporre 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. Essa unisce le prese di posizione dei Municipi dei Comuni coinvolti, formulata dopo aver sentito i Consigli comunali, e degli altri istanti ai sensi dell'art. 4 cpv. 2.

²Il Consiglio di Stato esamina lo studio e se del caso ne chiede il completamento. Su richiesta o preavviso degli istanti e dei Municipi coinvolti, il Consiglio di Stato per giustificati motivi può escludere uno o più Comuni dal comprensorio di aggregazione, a condizione che il progetto non sia modificato sostanzialmente. È data facoltà di ricorso ai sensi dell'art. 4a cpv. 4.

³In seguito trasmette ai Municipi la sua proposta, affinché la sottopongano con il loro preavviso alle rispettive assemblee, in via consultiva, entro un termine che sarà loro fissato; va garantita un'adeguata informazione alla popolazione.

⁴Se la domanda interessa una o più frazioni o parti di un Comune, per ciascuna di esse è organizzato un ufficio di voto.

⁵Per 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 tenendo conto anche di riferimenti storico-toponomastici, il distretto e il circolo a 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

Elezioni 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. 22

²L'art. 6 cpv. 1 non si applica ai progetti di aggregazione le cui istanze in base all'art. 4 sono già state accolte dal Consiglio di Stato al momento della sua entrata in vigore.

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 adozione in Gran Consiglio, non blocca l'avvio e la continuazione delle procedure ai sensi dell'art. 4 e segg.

II.

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.