

# Rapporto di minoranza

| numero         | data             | Dipartimento |
|----------------|------------------|--------------|
| <b>5572 R2</b> | 14 dicembre 2004 | ISTITUZIONI  |
| Concerne       |                  |              |

## **della Commissione speciale aggregazione di Comuni sul messaggio 7 settembre 2004 concernente l'aggregazione dei Comuni di Cevio, Bignasco e Caviglioglio in un unico Comune denominato COMUNE DI CEVIO**

Un'approvazione dei messaggi no. 5571 e 5572 del Consiglio di Stato implicherebbe la fusione coatta di due comunità ticinesi, Aquila e Bignasco, che in votazione consultiva hanno tuttavia espresso chiaramente l'intenzione di proseguire la loro storia sulla via dell'autonomia politica. In entrambi i casi, la percentuale dei voti contrari è stata evidente: 58% ad Aquila e 62% a Bignasco.

È bene premettere che l'art. 16, cpv. 1 della Costituzione cantonale recita: *"Il Comune è un ente di diritto pubblico. La sua esistenza è garantita"*. Con questo capoverso si è inteso definire che cos'è il Comune e nel contempo sancire, in modo esplicito, la "garanzia" della sua esistenza. Circa la definizione, il costituente si è limitato a recuperare, sintetizzandola, quella contenuta nella Legge organica comunale del 1950 (art. 1), lasciando invece cadere quella più moderna contenuta nella recente Legge organica comunale del 1987 (art. 1). Norma introdotta nella nostra Costituzione, più che altro per chiarire (e tranquillizzare) che l'istituto comunale come tale non può essere soppresso per nessunissima ragione. Ciò significa che se per una ragione o per l'altra dovesse maturare l'esigenza di una diversa riorganizzazione istituzionale del Cantone, sarebbe d'obbligo ricorrere ad una modifica costituzionale. Fino a quel momento dovrebbe essere data, con la norma costituzionale adottata, la garanzia dell'esistenza dell'ente comunale e quindi l'insopprimibilità dello stesso. In proposito va anche aggiunto, ad ulteriore tranquillità, che sin tanto il nostro stato federale si basa e asside le sue radici su di un'"organizzazione tripartita" (Confederazione, Cantone, Comune) ben difficilmente la garanzia dell'esistenza dovrebbe essere messa in forse.

Un confronto del testo governativo del messaggio no. 4341 del 20 dicembre 2004 con il testo costituzionale adottato dal popolo in data 14 dicembre 1997 evidenzia poi la filosofia che dovrebbe reggere l'interpretazione delle fusioni in ambito comunale.

Come ben si deduce dal raffronto dei due testi, quello costituzionale abbandona definitivamente il termine "promuovere" le fusioni dei Comuni ad opera del Cantone, a favore del termine (più rispettoso) "favorisce" le fusioni, così come portate avanti dai Comuni interessati.

Al di là di questo fatto, di per sé molto significativo, il confronto tende altresì ad evidenziare, senza reticenza alcuna, che il Costituente ha provveduto a sancire la regola che i Comuni non possono *"né modificare i loro confini, né fondersi con altri Comuni, né dividersi (...) senza il consenso dei loro cittadini"* (art. 20 cpv. 1). Ciò significa che non è più sufficiente, contrariamente al passato e contrariamente alla tesi governativa, sentire il "parere"

dei cittadini in via consultiva ma bensì occorre ottenere una decisione formale e vincolante da parte degli stessi.

Quando si parla di consenso dei cittadini ha da intendersi, senza equivoci, una deliberazione con tutti i crismi della decisione presa in conformità di legge (ancorché nell'attuale clima politico si continui a ritenere le votazioni popolari puramente di "carattere consultivo").

Analogamente, il Costituente ha pure sancito la regola secondo cui qualsiasi operazione "*di modifica dei confini comunali, di fusione o di divisione*" - per essere valida a tutti gli effetti - necessita, oltre che del consenso dei cittadini interessati, anche dell'approvazione del Gran Consiglio.

Si tratta - come ben dice la Commissione speciale Costituzione e diritti politici - di una duplice condizione cumulativa: il consenso dei cittadini dei Comuni (quale garanzia dell'autonomia comunale) e l'approvazione del Gran Consiglio (quale garanzia dell'interesse cantonale).

Da questo profilo appare del tutto chiaro, contrariamente alla tesi dei fusionisti "tout court", che nel caso in cui non vi fosse il consenso dei cittadini, e si aggiunga, non dovessero ricorrere gli estremi previsti dalla legge di cui è cenno al cpv. 3 (vedi sotto) l'operazione fusione cade: anzi, a ben vedere, il Gran Consiglio non dovrebbe nemmeno essere chiamato in causa.

La Costituente ha comunque voluto sancire e conferire al Gran Consiglio la facoltà di decidere la fusione di due o più Comuni, rispettivamente la modifica dei loro confini al ricorrere di alcune condizioni previste da una legge speciale. Non più quindi l'imperativo secondo cui le fusioni possono essere decise dal Gran Consiglio in forma coattiva, ma bensì - e più democraticamente - che possono essere decise dallo stesso Consiglio alle condizioni previste da una legge speciale appositamente varata. La filosofia che sta alla base di quest'ultima norma costituzionale è quella di consentire al Gran Consiglio di intervenire laddove una "fusione" appare necessaria (nell'interesse comunale e cantonale) ma difficilmente realizzabile per l'assenza di iniziativa del o dei Comuni interessati e per altre ragioni. Facoltà e intervento che il Parlamento cantonale può esercitare, tuttavia, non già di sua iniziativa, ma bensì sulla base di un atto legislativo da esso varato in cui siano fissate regole e modalità e soprattutto, come afferma la norma costituzionale, le "condizioni". Condizioni le quali, data la delicatezza del tema, dovranno forzatamente essere trasparenti e tener conto, nella maggior misura possibile, dei vantaggi e degli svantaggi che una fusione potrà creare per le parti interessate. Delegando ad un'apposita legge l'emanazione delle regole per la soluzione di eventuali casi controversi il Costituente ha voluto cautelarsi nel senso che, in questo delicato settore, fosse comunque garantita al cittadino stesso, attraverso l'esercizio del referendum, la possibilità di ratificare o meno l'atto legislativo adottato dal Gran Consiglio.

A tale proposito è quindi altresì da ritenere che la possibilità di fusionare due o più Comuni è data, ma soltanto quando i loro abitanti sono d'accordo o, in caso estremo, ricorrono puntuali e insindacabili ragioni. Come dire che non è possibile alcun atto di "coercizione" o "d'imperio", soprattutto quando manca la volontà degli abitanti dei Comuni interessati e quando le ragioni (o le condizioni) chiamate in causa, pur comprensibili, si basano essenzialmente su questioni di razionalità e di efficienza. Questo principio è d'altronde già stato chiarito in maniera pacifica in più Cantoni della Confederazione.

In conclusione, la fusione coatta prevista dall'art. 9 della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni, del 16 dicembre 2003, deve essere intesa secondo un apprezzamento restrittivo, e non già secondo un orientamento limitativo dell'autonomia comunale e coercitivo che risultasse in contraddizione con i principi che sottostanno alla nuova Costituzione cantonale.

È in questo senso che lo stesso Tribunale federale, nell'ammettere per motivi diversi la fusione coatta di Sala Capriasca, ha voluto a suo tempo ammonire e sottolineare che: "*Si dà atto che la fusione coatta non è la panacea dei mali comunali e che la ricerca*

*dell'efficienza gestionale e amministrativa non deve far trascurare sempre e a ogni costo il sentimento di appartenenza che lega spesso i cittadini a una determinata comunità, rendendoli più partecipi alla sua vita e più vicini alla sua gestione" (cfr. punto 8, 1P.700/2000, sentenza TF 12.3.2001).*

Ora, se anche le situazioni finanziarie di Aquila e Bignasco presentano aspetti problematici al pari di molti altri Comuni ticinesi, non sono certamente date le premesse per la cancellazione di queste due realtà storiche e culturali. Intanto, sia il moltiplicatore d'imposta aritmetico che il debito pubblico pro capite non sono tali da giustificare il ricorso ad una gestione (o tutela) esterna. Inoltre, ritenere necessaria la fusione coatta di Aquila e Bignasco significherebbe ritenere sotto necessità di fusione coatta mezzo Canton Ticino, il che apparirebbe assurdo e denoterebbe una situazione gestionale anomala a livello cantonale.

Non può infine essere condiviso il Messaggio governativo quando sentenzia che *"per l'opposizione di Bignasco, così come per quella della popolazione di Aquila, sembra aver giocato un ruolo importante una certa diffidenza nei confronti della possibilità di collaborare apertamente e costruttivamente con la popolazione degli altri comuni"*. Tale affermazione rileva infatti una scarsa conoscenza del valore dell'autonomia comunale e sottintende un giudizio di preconconcetto verso chi si esprime diversamente. La Costituente ha voluto proprio garantire ai Comuni la garanzia della loro esistenza a fronte di questi generi di preconconcetti, possibili sia a livello comunale che a livello cantonale.

Viste le ragioni sopraindicate, si invita il Parlamento ticinese ad un atto di coerenza e di coscienza, respingendo le fusioni coatte di Aquila e Bignasco, nel rispetto dell'autonomia comunale e dell'espressione di voto della maggioranza delle popolazioni locali.

Per la minoranza della Commissione speciale aggregazione di Comuni:

Pierre Rusconi, relatore  
Bergonzoli