

Rapporto

numero

data

competenza

10 febbraio 2026

DIPARTIMENTO DELLE ISTITUZIONI

**della Commissione Costituzione e leggi
sul ricorso 26 agosto 2025 presentato dai signori Maurizio Frigo-Mosca,
Lavertezzo, Antonella Falbo Saportio, Lavertezzo, Eliana Ramelli,
Lavertezzo, Simona Rossi, Lavertezzo, Roberta Lanini, Lavertezzo,
contro la risoluzione n. 3124 del 25 giugno 2025 del Consiglio di Stato
concernente la chiusura della procedura aggregativa tra i Comuni di
Lavertezzo e Locarno**

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

in allegato vi trasmettiamo il testo del progetto di decisione, approvato dalla Commissione Costituzione e leggi nella seduta del 10 febbraio 2026, in merito al ricorso di cui sopra.

Per la Commissione Costituzione e leggi:

Gianluca Padlina, relatore
Balli - Boscolo - Capoferri - Filippini -
Genini Sem - Genini Simona -
Giudici - Lepori - Ortelli P. -
Passardi - Petralli - Ris - Terraneo

PROGETTO DI DECISIONE

Il Gran Consiglio

- statuendo sul ricorso presentato il 26 agosto 2025 dai signori Maurizio Frigo-Mosca, Lavertezzo, Antonella Falbo Saportio, Lavertezzo, Eliana Ramelli, Lavertezzo, Simona Rossi, Lavertezzo, Roberta Lanini, Lavertezzo, contro la risoluzione n. 3124 del 25 giugno 2025 del Consiglio di Stato concernente la chiusura della procedura aggregativa tra i Comuni di Lavertezzo e Locarno;
- viste le osservazioni 4 settembre 2025 del Comune di Lavertezzo, rappresentato dal suo Municipio, 17 settembre 2025 del Consiglio di Stato e 25 settembre 2025 del Comune di Locarno, rappresentato dal suo Municipio;
- letti ed esaminati gli atti;

ritenuto,

IN FATTO:

A.

Nell'ottobre 2022 il Municipio di Locarno e il Municipio di Lavertezzo hanno manifestato la volontà di approfondire l'ipotesi di un'aggregazione comunale, proponendo un primo incontro esplorativo tra gli Esecutivi, tenutosi il 29 novembre 2022. A seguito di tali contatti, tra dicembre 2022 e ottobre 2023 un apposito gruppo di lavoro ha svolto analisi preliminari sul progetto aggregativo tra i Comuni di Lavertezzo e di Locarno.

B.

Sulla base degli approfondimenti effettuati, in data 24 ottobre 2023 i Municipi dei due Comuni hanno formalizzato un'istanza di aggregazione all'indirizzo del Consiglio di Stato il quale l'ha accolta con decisione del 17 gennaio 2024 istituendo nel contempo una Commissione di studio incaricata di esaminare il progetto.

C.

Ancorché non decisivo, per le ragioni che verranno spiegate più avanti, si rileva comunque che il 31 gennaio 2024 è stata depositata presso la Cancelleria comunale di Lavertezzo una petizione contraria all'aggregazione con Locarno, che dichiarava di aver raccolto 304 sottoscrizioni su circa 730 aventi diritto di voto. Tale iniziativa è stata pubblicamente sostenuta da una parte delle autorità comunali allora in carica ed è divenuta uno dei temi centrali della successiva campagna elettorale, relativa alle elezioni comunali che hanno avuto luogo il 14 aprile 2024.

D.

Il nuovo Municipio di Lavertezzo, insediatosi a seguito delle citate elezioni, ha dichiarato l'intenzione di interrompere il processo aggregativo con Locarno e di promuovere un progetto alternativo con i Comuni di Gordola e Cugnasco-Gerra. Pertanto con lettera del 25 aprile 2024, il Municipio di Lavertezzo ha chiesto al Consiglio di Stato di sospendere il

Rapporto del 10 febbraio 2026

progetto di aggregazione con Locarno. Con risposta dell'8 maggio 2024 il Governo ha indicato che avrebbe atteso l'esito di ulteriori incontri con i Municipi interessati prima di pronunciarsi sul prosieguo del progetto. Nel frattempo, la Commissione di studio istituita – parzialmente rinnovata dopo le elezioni comunali – non ha proseguito in modo sostanziale i propri lavori, limitandosi a un unico incontro privo di decisioni operative.

E.

Con scritto del 16 maggio 2025, la Sezione degli enti locali ha interpellato i Municipi di Lavertezzo e di Locarno, invitandoli a esprimersi sull'eventualità di chiusura del progetto aggregativo, ai sensi dell'art. 5a cpv. 1 legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni del 16 dicembre 2003 (LAggr, RL 182.200) rilevando l'assenza di passi operativi concreti e di una prospettiva realistica di avanzamento del progetto.

Con lettera del 13 giugno 2025, il Municipio di Lavertezzo si è espresso a favore della chiusura del progetto aggregativo con Locarno, ribadendo l'intenzione di presentare un'istanza di aggregazione con Gordola non appena possibile. Il Municipio di Locarno, dal canto suo, si è rimesso alla decisione di Lavertezzo.

F.

Con decisione del 25 giugno 2025 (ris. gov. n. 3124) il Consiglio di Stato ha quindi disposto la chiusura del progetto aggregativo tra i Comuni di Lavertezzo e di Locarno.

G.

Avverso tale risoluzione governativa si aggravano, con il ricorso citato in oggetto i cittadini del Comune di Lavertezzo elencati in ingresso, postulandone l'annullamento. Essi, in primo luogo, lamentano una violazione dei diritti di partecipazione democratica, sostenendo che la decisione di interrompere il progetto aggregativo con Locarno sarebbe stata assunta dal Municipio di Lavertezzo senza previa informazione o consultazione della cittadinanza e senza il coinvolgimento del Consiglio comunale, in contrasto con le finalità partecipative della LAggr. In secondo luogo, denunciano una lesione del principio di continuità istituzionale e dei doveri di trasparenza, ritenendo che l'abbandono di un'istanza di aggregazione pendente dinanzi al Consiglio di Stato non sarebbe sorretto da motivazioni di interesse pubblico sufficientemente motivate né da un confronto oggettivo e documentato tra le diverse ipotesi aggregative, in violazione dei principi di buona fede e trasparenza.

Infine, gli insorgenti richiamano la prassi cantonale in materia di aggregazioni, sostenendo che la chiusura del progetto senza consultazione popolare costituirebbe un'anomalia rispetto ai precedenti ticinesi e sarebbe suscettibile di creare un precedente contrario ai principi che hanno finora retto i processi aggregativi.

H.

Con risposta 4 settembre 2025 (RM 819/2025) il Comune di Lavertezzo postula anzitutto l'irricevibilità del ricorso, ritenendo che le censure sollevate siano di natura politica. Nel merito, sostiene che non vi sia stata alcuna violazione dei diritti di partecipazione, poiché la volontà popolare si è espressa sia tramite la petizione del 31 gennaio 2024 sia, soprattutto, attraverso le elezioni comunali del 2024, che hanno sancito un chiaro cambio di indirizzo politico. Esclude inoltre una lesione della continuità istituzionale, rilevando che il mutamento di strategia aggregativa dopo una tornata elettorale costituisce normale espressione del principio democratico ed è conforme alla LAggr. Infine nega un difetto di trasparenza e ritiene non comparabili i precedenti cantonali invocati dai ricorrenti.

Rapporto del 10 febbraio 2026

I.

Con osservazioni 17 settembre 2025 (ris. gov. n. 4375) il Consiglio di Stato, postulando anch'esso la reiezione del gravame, contesta le censure ricorsuali, rilevando anzitutto che la LAggr non impone, a questo stadio procedurale, alcun obbligo di consultazione o informazione preventiva della cittadinanza, essendo tali momenti previsti solo in fasi successive. Sottolinea che la decisione di chiudere il progetto è stata adottata dal Governo, previa consultazione dei Municipi interessati ai sensi dell'art. 5a cpv. 1 LAggr, e che il preavviso favorevole di Lavertezzo riflette legittimamente il nuovo indirizzo politico espresso dalle elezioni comunali del 2024. Esclude qualsiasi violazione della continuità istituzionale o dei principi di buona fede e trasparenza, non esistendo un obbligo legale di allestire confronti comparativi tra ipotesi aggregative né di mantenere aperta una procedura priva di prospettive concrete. Quanto ai precedenti cantonali, osserva che esistono già casi di chiusura di progetti senza consultazione popolare e che, nella fattispecie, i lavori commissionali erano di fatto paralizzati e privi di realistica possibilità di giungere in tempi ragionevoli a una votazione consultiva, giustificando così la decisione impugnata.

L.

Con risposta 25 settembre il Comune di Locarno, prendendo atto del mutato orientamento del Comune di Lavertezzo, si rimette alla decisione del Parlamento.

M.

Delle ulteriori allegazioni delle parti si dirà, ove fosse necessario all'evasione del gravame, nei considerandi qui appresso.

Considerando,

IN DIRITTO

1.

1.1

Il ricorso al Gran Consiglio è dato nei soli casi previsti dalla legge (art. 100 cpv. 1 Legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013, LPAm, RL 165.100). Contro le decisioni del Consiglio di Stato riguardanti la chiusura di una procedura di aggregazione avviata secondo gli articoli 4-5 della legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni del 16 dicembre 2003 (LAggr, RL 182.200) prima della votazione consultiva è data facoltà di ricorso al Gran Consiglio (art. 5 cpv. 2 e art. 4a cpv. 4 LAggr).

1.2

I ricorrenti, cittadini domiciliati nel Comune di Lavertezzo, sono legittimati ad agire in virtù dell'art. 101 LPAm combinato con l'art. 4a cpv. 4 LAggr ed il gravame, inoltrato al Gran Consiglio entro 30 giorni dall'intimazione della decisione impugnata, risulta essere pacificamente tempestivo (cfr. art. 102 LPAm).

1.3

A norma dell'art. 103 LPAm il ricorrente può far valere la violazione del diritto, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento (lett. a), l'accertamento inesatto o incompleto dei fatti giuridicamente rilevanti (lett. b), l'inadeguatezza (lett. c). Il potere di

esame del Parlamento, adito su ricorso, è pertanto completo e può rivedere qualsiasi aspetto della decisione impugnata. Applica il diritto d'ufficio (art. 31 LPAm), potendo quindi trattare aspetti non esplicitamente sollevati dalle parti. Anche d'ufficio accerta i fatti, non è vincolato alle domande di prova delle parti e valuta le prove secondo il libero convincimento (art. 25 cpv. 1 LPAm). In concreto, visto l'esito, il Gran Consiglio è nelle condizioni di emanare una decisione, senza dover dar seguito all'assunzione di ulteriori mezzi di prova.

2.

2.1

La LAggr disciplina in modo strutturato l'avvio, lo svolgimento e l'eventuale chiusura delle procedure aggregative. L'avvio della procedura avviene di regola su istanza, presentata al Consiglio di Stato e sottoscritta da tutti i Comuni interessati oppure, per ciascun Comune, dal Municipio, dal Consiglio comunale o da una quota qualificata della cittadinanza (art. 4 cpv. 1 e 2 LAggr), restando irrilevanti eventuali decisioni contrarie degli organi comunali (art. 4 cpv. 3 LAggr). Il Consiglio di Stato, entro un anno, decide sull'istanza avviando uno studio di aggregazione e nominando una Commissione di studio, con facoltà di modificare lo scenario proposto o di non darvi seguito, tenuto conto degli obiettivi di legge e del Piano cantonale delle aggregazioni (art. 4a cpv. 1 e 2 LAggr); in presenza di istanze contraddittorie, spetta al Governo determinarne il seguito (art. 4a cpv. 3 LAggr). In via eccezionale, il Consiglio di Stato può inoltre avviare uno studio d'ufficio (art. 5 cpv. 1 LAggr).

2.2

Giusta l'art. 5a cpv. 1 LAggr il Consiglio di Stato, sentiti i Municipi e gli altri istanti ai sensi dell'articolo 4 capoverso 2, per giustificati motivi e tenuto conto degli obiettivi di legge e del Piano cantonale delle aggregazioni, può decidere la chiusura di una procedura avviata secondo gli articoli 4-5 prima della votazione consultiva.

La norma è stata adottata dal Gran Consiglio il 25 febbraio 2025 con l'approvazione delle modifiche legislative contenute nel messaggio governativo n. 8361 del 15 novembre 2023 che proponeva l'introduzione del nuovo articolo 5a *“al fine di consentire la chiusura di procedure aggregative in corso laddove non siano più date le premesse per giungere in tempi ragionevoli a una votazione consultiva”* (messaggio n. 8361 del 15 novembre 2023, pag. 1, rapporto 8361R della Commissione Costituzione e leggi del 28 gennaio 2015, pag. 1). Le modifiche sono entrate in vigore il 15 maggio 2025 (BU 2025/16).

2.3

La possibilità di chiudere un progetto aggregativo in corso di procedura è stato concepito per coprire i casi di studi aggregativi che si dilatano nel tempo, procrastinandosi per un periodo estremamente lungo, come pure per quelli che hanno perso completamente d'attualità, di motivazione e di interesse sia per la cittadinanza che per le autorità comunali. Si tratta di casi per i quali risulta superfluo mantenere formalmente attivi processi le cui basi e documentazione diventano col tempo del tutto superate e inservibili. La possibilità di chiudere una procedura aggregativa prevista dall'art. 5a LAggr non sottintende che un tale processo possa essere avviato e interrotto a piacimento. Il principio secondo il quale ogni procedura conduce a una votazione consultiva e un'adeguata informazione in occasione della stessa resta valido; si prevede unicamente una possibilità d'uscita da un processo aggregativo quando non vi sono più le condizioni per pervenire in tempi ragionevoli alla suddetta votazione. Va, infine rilevato che l'eventuale chiusura di una

procedura non pregiudica in nulla un riavvio successivo, nel caso in cui dovesse presentarsi l'opportunità (cfr. messaggio. 8361 del 15 novembre 2023, pagg.4 e 5).

3.

3.1

I ricorrenti sostengono che la chiusura della procedura aggregativa con Locarno sarebbe avvenuta in violazione dei diritti di partecipazione democratica, poiché adottata senza previa informazione o consultazione della cittadinanza e senza il coinvolgimento del Consiglio comunale.

3.2

Come emerge chiaramente dal quadro normativo esposto precedentemente, la LAggr prevede il coinvolgimento diretto della popolazione in momenti procedurali ben determinati, in particolare in occasione della votazione consultiva, preceduta da un'adeguata informazione (art. 6 cpv. 3 LAggr). Nessuna disposizione impone invece, nella fase preliminare o in quella di eventuale chiusura anticipata della procedura, un obbligo di consultazione popolare o di informazione generalizzata della cittadinanza. Peraltro, anche il diritto di istanza ai sensi dell'art. 4 LAggr non è subordinato ad alcuna decisione preventiva degli organi comunali o del corpo elettorale (art. 4 cpv. 3 LAggr).

Nel caso concreto, la decisione di chiudere la procedura non è stata assunta dal Municipio di Lavertezzo, bensì dal Consiglio di Stato, previa audizione dei Municipi interessati, conformemente a quanto prescritto dall'art. 5a cpv. 1 LAggr. Il fatto che il Municipio di Lavertezzo abbia espresso un preavviso favorevole alla chiusura non equivale a una decisione finale sull'aggregazione, né comporta di per sé una lesione dei diritti politici della cittadinanza. È qui importante rilevare che la disposizione determinante, ossia il testé citato art. 5a cpv. 1 LAggr, non prevede che si debba dare luogo ad una consultazione popolare o di ulteriore informazione pubblica.

Stando così le cose, le censure sollevate dai ricorrenti devono essere respinte, ritenuto che all'esecutivo cantonale non può essere mossa alcuna critica per come ha proceduto.

4.

4.1

I ricorrenti denunciano inoltre una rottura della continuità istituzionale, sostenendo che l'istanza di aggregazione con Locarno fosse ancora pendente dinanzi al Consiglio di Stato e che il suo abbandono non sarebbe sorretto da motivazioni di interesse pubblico sufficientemente motivate, né accompagnato da un confronto trasparente tra le diverse ipotesi aggregative.

4.2

L'argomentazione non è fondata.

In primo luogo, contrariamente a quanto sostenuto dai ricorrenti, l'istanza di aggregazione non era pendente al momento della chiusura, essendo già stata accolta dal Consiglio di Stato con decisione del 17 gennaio 2024, che aveva avviato formalmente la procedura e istituito la Commissione di studio. La decisione impugnata non concerne dunque il ritiro di un'istanza ancora in fase di esame, bensì la chiusura anticipata di una procedura regolarmente avviata, possibilità espressamente prevista dall'art. 5a cpv. 1 LAggr.

Quanto alla pretesa violazione della continuità istituzionale, va ricordato che il mutamento di indirizzo politico a seguito di una tornata elettorale costituisce una normale e fisiologica espressione del principio democratico. Il nuovo Municipio di Lavertezzo era legittimato a

Rapporto del 10 febbraio 2026

esprimere una valutazione diversa rispetto a quella dell'Esecutivo precedente. La continuità istituzionale non implica infatti l'obbligo di perpetuare scelte politiche che non godono più del sostegno delle autorità comunali democraticamente elette.

4.3

Nemmeno può essere ravvisata una violazione dei doveri di buona fede e trasparenza. La LAggr non impone, né al Municipio né al Consiglio di Stato, l'obbligo di allestire quadri comparativi tra differenti ipotesi aggregative, soprattutto in una fase in cui non si tratta di scegliere tra progetti concorrenti, bensì di valutare se sussistano ancora le condizioni per proseguire una procedura specifica. L'assenza di una tale documentazione non costituisce pertanto un vizio giuridicamente rilevante.

Ne discende che anche questa censura deve quindi essere disattesa.

5.

5.1

Infine, i ricorrenti invocano la prassi cantonale in materia di aggregazioni, sostenendo che la chiusura della procedura senza consultazione popolare costituirebbe un'anomalia rispetto ai precedenti ticinesi.

La tesi non è corretta. Come risulta dai lavori preparatori che hanno condotto all'introduzione dell'art. 5a LAggr, il legislatore cantonale ha consapevolmente previsto la possibilità di chiudere procedure aggregative prima della votazione consultiva proprio per i casi in cui non siano più date le premesse per giungere, in tempi ragionevoli, a una consultazione popolare. Esistono inoltre già precedenti di chiusura di progetti aggregativi senza votazione, a conferma del fatto che il principio invocato dai ricorrenti non ha carattere assoluto.

5.2

Nel caso concreto, è pacifico che i lavori della Commissione di studio fossero di fatto paralizzanti e che, alla luce del mutato orientamento politico del Comune di Lavertezzo, non vi fosse alcuna prospettiva realistica di avanzamento del progetto nel corso della legislatura, né tantomeno di giungere in tempi ragionevoli a una votazione consultiva. In tali circostanze, il Consiglio di Stato ha fatto un uso conforme alla legge della facoltà attribuitagli dall'art. 5a cpv. 1 LAggr, ponendo fine a una procedura priva di attualità e di prospettive concrete.

Ne consegue che neppure sotto questo profilo la decisione impugnata presta il fianco a critiche.

6.

6.1

In esito alle considerazioni esposte, il ricorso, per quanto ricevibile, deve pertanto essere respinto e la decisione impugnata confermata.

6.2

Per prassi consolidata, nelle procedure ricorsuali dinanzi ai Parlamenti, segnatamente all'Assemblea federale e al Gran Consiglio, non si riscuotono spese né si assegnano ripetibili.

Rapporto del 10 febbraio 2026

6.3

Giusta l'art. 111 LPAm, le decisioni del Parlamento sono impugnabili mediante ricorso al Tribunale cantonale amministrativo unicamente nei casi espressamente previsti dalla legge. In materia di aggregazioni comunali, la LAggr non contempla tuttavia alcuna disposizione che preveda un rimedio di diritto cantonale contro le decisioni adottate dal Gran Consiglio. Peraltro, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale (cfr. STF 1C_91/2009 del 10 novembre 2009), le decisioni parlamentari in materia di aggregazione comunale presentano una marcata componente politica e, in quanto tali, sono direttamente impugnabili dinanzi al Tribunale federale ai sensi dell'art. 86 cpv. 2 e 3 Legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 (LTF, RS173.110).

Per questi motivi,

visti gli artt. 1 e segg. LAggr, in particolare gli art. 4a e 5a, la LPAm, la LTF, nonché ogni altra norma sopra menzionata e/o applicabile alla fattispecie,

su proposta della Commissione Costituzione e leggi,

decide:

1. Il ricorso 26 agosto 2025 è **respinto**.
Di conseguenza la risoluzione n. 3124 del 25 giugno 2025 del Consiglio di Stato concernente la chiusura della procedura aggregativa tra i Comuni di Lavertezzo e Locarno, è confermata.
2. Non si prelevano spese, né si assegnano ripetibili.
3. Contro la presente decisione è dato ricorso al Tribunale federale, Losanna, entro il termine di 30 giorni.
4. Intimazione:
 - ai ricorrenti, per il tramite del signor Maurizio Frigo-Mosca, Riazzino;
 - al Consiglio di Stato (can-sc@ti.ch);
 - al Comune di Lavertezzo, per il tramite del Municipio, Riazzino;
 - al Comune di Locarno, per il tramite del Municipio, Locarno.

Bellinzona,

PER IL GRAN CONSIGLIO

Il Presidente:

Il Segretario generale:

Fabio Schnellman

Tiziano Veronelli