

## MESSAGGIO

### del Consiglio di Stato al Gran Consiglio concernente la legge sugli aiuti finanziari per le fusioni coordinate di Comuni

(dell'11 aprile 1973)

*Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,*

La fusione di Comuni non è certamente un problema nuovo: tuttavia, è innegabile che in questa seconda metà del secolo esso è diventato di stretta attualità tanto che a diverse riprese e da più parti furono sollecitate misure adeguate per giungere ad un assetto dell'istituto comunale ticinese maggiormente adatto ai tempi.

Con mozione 27 maggio 1963 l'on. Domenico Visani invitava il Consiglio di Stato « a presentare con sollecitudine (...) un programma per la fusione dei Comuni laddove le ragioni e le condizioni di questa fusione risultano evidenti e mature »; la mozione veniva poi assunta il 30 giugno 1971 dall'on. Wyler.

Analogamente, con mozione 21 giugno 1971 gli on. A. Cereda e confirmatari invitavano il Consiglio di Stato « a preparare un piano cantonale indicativo di fusione dei Comuni, previo allestimento dei necessari studi socio-economici, finanziari e tecnici ad opera di specialisti ».

Infine l'11 ottobre 1971 gli on. F. Riva e confirmatari interpellavano il Consiglio di Stato chiedendo, sempre agli effetti della fusione dei Comuni, di dare luogo, nell'ambito del Malcantone, ad uno studio socio-economico atto ad accertare la reale situazione dei diversi enti pubblici per poter poi procedere su questa base all'attuazione di quelle fusioni che si rendessero necessarie.

Questa recente serie di atti parlamentari ha confermato nello scrivente la convinzione che la situazione, almeno a livello politico, fosse ormai abbastanza matura per promuovere lo studio del problema.

Pertanto, con ris. gov. n. 8216 del 13 ottobre 1971, considerata l'importanza e la complessità del problema della fusione di Comuni sul piano politico, prima ancora che dal profilo economico e finanziario, veniva costituita una Commissione di studio col mandato di allestire, a livello cantonale, un piano indicativo di fusione dei Comuni e di esaminare le possibilità d'attuazione pratica di tale piano e con l'incarico di dare il proprio preavviso sulle mozioni Wyler e Cereda.

A comporre la Commissione furono chiamati gli ex Consiglieri di Stato dott. Plinio Cioccarì, in qualità di presidente, e Federico Ghisletta nonché i signori avv. Pier Felice Barchi, Armando Cereda, avv. Emilio Induni, mo. Pino Bignasca, Mario Guscetti, avv. Mario Caroni e, infine, il segretario del Dipartimento dell'Interno.

La Commissione ha lavorato con notevole celerità tanto che in data 22 aprile 1972, essa poteva già presentare un suo rapporto preliminare con il relativo schema per un disegno di legge.

Si è infatti risolto di procedere, in un primo tempo, alla promulgazione di una legge speciale sugli aiuti finanziari per promuovere coordinate fusioni di Comuni e, solo successivamente, all'allestimento di un piano di fusioni.

Successivamente, questo materiale veniva ancor elaborato in collaborazione con il sig. dott. Crespi della Consulenza giuridica del Consiglio di Stato.

Pertanto, a poco più di un anno dalla costituzione della Commissione, lo scrivente è già in grado ora di sottoporre alla vostra attenzione l'allegato disegno di legge.

## I. CENNO STORICO

### A. IL COMUNE TICINESE IN GENERALE

Il Comune ticinese non esiste da sempre; al contrario, esso è sorto in un determinato momento storico, imposto da talune esigenze d'ordine pratico. Sino alla fine del 13.º secolo esistevano le comunità di valle che trattavano, secondo una visuale regionale, i problemi della collettività. A partire da tale epoca, l'aumento della popolazione e l'intensificazione dello sfruttamento degli alpi determinarono lo sfaldamento della comunità di valle che si divise in diverse vicinanze, ossia nel corrispettivo di allora dei Comuni. Più tardi, per cause analoghe, si operò un ulteriore frazionamento.

L'Elvetica con la legge del 13 novembre 1798 sull'organizzazione delle municipalità — cui seguì quella del 13 febbraio 1799 sui diritti di vicinato — invece di istituire un unico Comune basato sul principio del domicilio (Einwohner-prinzip), finì per ammettere un sistema ibrido sancendo, in tal modo, un dualismo comunale formato dalla Vicinia comunale (il Patriziato) e dal Comune politico comprendente l'insieme dei cittadini attivi.

La legge del 9 ottobre 1800 abrogò quella promulgata dalla Elvetica accennando, nel contempo, il dualismo anzidetto e venne poi sostituita dalla legge del 20 giugno 1803 detta della municipalità che può essere ritenuta la prima legge organica dei nostri Comuni ticinesi.

Ad essa subentrerà quella del 7 giugno 1832, modificata poi il 13 giugno 1836 per essere sostituita poi dalla « legge comunale del 13 giugno 1854 » in vigore fino al 3 gennaio 1950, data di promulgazione della vigente legge organica comunale.

### B. LA FUSIONE DI COMUNI

Quanto al problema specifico che ci riguarda in questa sede — la fusione di Comuni — va ricordata la legge 4 luglio 1906 in punto alla formazione di nuovi Comuni ove, muovendo dalla constatazione che le difficoltà maggiori opposte al raggruppamento dei Comuni, nonostante la necessità, dovevano ricercarsi nell'imprecisione con la quale il principio della fusione era consegnato nella legge organica comunale, emanava, praticamente, un codice di rito ispirato dalla preoccupazione di non coercire la volontà dei Comuni e di non dare l'impressione che la scomparsa dei minori fosse una forzata dedizione dei più deboli alle esigenze dei maggiori senza riguardo per i loro legittimi interessi. Di fatto, la legge, pur perfetta nella forma, rimase del tutto sterile e inoperante sul piano pratico sicchè venne modificata con la novella legislativa del 28 dicembre 1926 inserendo il concetto della fusione d'ufficio di due o più Comuni « quando l'interesse economico ed amministrativo ed il razionale, progressivo sviluppo dei Comuni stessi lo richiedono ».

Tutta la materia veniva poi ristudiata e ristrutturata con la legge sulla fusione, separazione e consorzio dei Comuni del 6 marzo 1945 (in seguito legge del 1945) attualmente in vigore, la quale all'art. 21 affidava al Consiglio di Stato la possibilità di decretare, ad istanza di un Comune interessato o d'ufficio, il consorzio di due o più Comuni per l'esercizio dei servizi pubblici o amministrativi, segno evidente questo che l'idea del consorzio era andata radicandosi nella coscienza politica cantonale.

Non ci sembra il caso di approfondire oltre il cenno storico sull'evoluzione del Comune ticinese; vogliamo, tuttavia, ricordare, per concludere, i casi di separazione e di fusioni verificatisi dal 1803 ad oggi.

## C. CASI DI FUSIONE E DI SEPARAZIONI

### *Separazioni :*

- 1853 : Calpiogna si scinde in Calpiogna e Campello
- 1852 : Gerra Verzasca da Brione Verzasca
- 1858 : Linescio da Cevio
- 1864 : Rasa da Palagnedra
- 1878 : Cimadèra da Sonvico
- 1882 : Gresso da Vergeletto
- 1891 : Muralto da Orselina.

### *Fusioni :*

- |   |                   |
|---|-------------------|
| — 1820 : Castione con Arbedo                          | = Arbedo-Castione |
| — 1836 : Buttino con Ghirone                          | = Ghirone         |
| — 1865 : Prato con Sornico                            | = Prato-Sornico   |
| — 1867 : Giubiasco con Valmorobbia in piano           | = Giubiasco       |
| — 1904 : Pambio con Noranco                           | = Pambio-Noranco  |
| — 1907 : Bellinzona con Carasso, Daro e Ravecchia     | = Bellinzona      |
| — 1925 : Biogno si fonde con Bioggio e Breganzona     |                   |
| — 1927 : Grumo con Torre                              | = Torre           |
| — 1928 : Solduno con Locarno                          | = Locarno         |
| — 1929 : Casenzano con Vairano                        | = San Nazzaro     |
| — 1956 : Colla, Insonè, Signòra, Scareglia e Piandera | = Valcolla        |
| — 1971 : Rasa con Intragna                            | = Intragna        |
| — 1971 : Castagnola e Brè con Lugano                  | = Lugano          |

## II. I COMUNI TICINESI OGGI

### A. GENERALITÀ'

La dottrina moderna definisce il Comune un ente pubblico decentralizzato detentore dei pubblici poteri propri o delegati, soggetto alla vigilanza dello Stato.

Principio questo consacrato, del resto, nella vigente LOC all'art. 1: « Il Comune è un ente autonomo di diritto pubblico con l'ordinamento ed i poteri stabiliti dalla Costituzione e dalle leggi ».

Queste definizioni e l'insegnamento della storia dimostrano che il Comune, lungi dall'essere un dogma, è piuttosto strumento destinato ad assolvere a certe funzioni e realizzare determinati obiettivi pubblici all'interno dello Stato. Autonomia comunale significa per l'appunto, facoltà di operare in determinati settori, con iniziative, scelte e decisioni opponibili o, comunque, prevalenti rispetto alla volontà dell'Autorità cantonale.

La validità del Comune quale strumento atto a perseguire in una delimitata porzione di territorio il bene pubblico, sarà verificata dalla sua efficienza demografica, economica e finanziaria. Per inciso, non va qui dimenticato un ulteriore aspetto, particolarmente importante: l'ente pubblico comunale quale mezzo di democrazia diretta, di partecipazione diretta del cittadino a formare la volontà dello Stato. Aspetto essenziale certamente che, tuttavia, esula dal tema che qui si intende esaminare ma al quale era doveroso accennare.

Efficienza demografica, economica e finanziaria dunque quali elementi essenziali per giudicare la vitalità, eppertanto la necessità di un Comune.

Esaminiamo brevemente, in questo contesto, la situazione del Comune ticinese.

## B. ASPETTO DEMOGRAFICO

I Comuni del Cantone si suddividono attualmente come segue quanto a popolazione, sulla scorta del censimento del 1970, riferito, si noti, a 253 Comuni non essendo ancora, a quel momento, state decretate le due ultime fusioni summenzionate :

44 comuni (1960 : 32)	hanno meno di	100 abitanti
30 comuni (1960 : 43)	hanno da	100 a 199 abitanti
28 comuni (1960 : 31)	hanno da	200 a 299 abitanti
26 comuni (1960 : 36)	hanno da	300 a 399 abitanti
21 comuni (1960 : 25)	hanno da	400 a 499 abitanti
20 comuni (1960 : 17)	hanno da	500 a 599 abitanti
10 comuni (1960 : 12)	hanno da	600 a 699 abitanti
7 comuni (1960 : 3)	hanno da	700 a 799 abitanti
14 comuni (1960 : 13)	hanno da	800 a 999 abitanti
27 comuni (1960 : 25)	hanno da	1000 a 1999 abitanti
9 comuni (1960 : 3)	hanno da	2000 a 2999 abitanti
17 comuni (1960 : 13)	hanno da	3000 e più abitanti

Dallo specchio si rileva :

- a) che i Comuni con meno di 100 abitanti (i meno vitali) sono passati, dal 1960 al 1970, da 32 a 44 ;
- b) che, per contro, nello stesso periodo, i Comuni con oltre 1000 abitanti (ritenuti vitali) sono aumentati da 41 a 53.

I dati di censimento indicano, inoltre :

- c) che durante il decennio, 23 Comuni con meno di 100 abitanti hanno registrato un ulteriore spopolamento passando da 1678 abitanti (media 73) a 1411 abitanti (media 61) ;
- d) che, nello stesso periodo, 28 Comuni con 100 a 199 abitanti hanno pure subito un calo di popolazione passando da 3974 (media 142) a 3228 abitanti (media 115).

Quanto precede permette alcuni considerazioni :

- nel Ticino circa 180.000 persone vivono nei 60 Comuni con più di 1000 abitanti mentre 60.000 circa abitano nei 190 Comuni con meno di 1000 abitanti;
- le più piccole comunità locali tendono ad aumentare di numero ed a ridurre vieppiù la loro consistenza demografica mentre la rafforzano i Comuni più popolosi ;
- a dipendenza dell'esigua popolazione in un rilevante numero di Comuni diviene difficile, aleatoria e talora impossibile la scelta di persone qualificate per ricoprire le pubbliche funzioni ;
- la dispersione amministrativa impedisce un'efficace e razionale azione per risolvere problemi urgenti ed importanti a livello regionale e causa la sovrapposizione di spese amministrative che con una unificazione dei servizi potrebbero essere notevolmente compresse ;
- l'esiguità della popolazione assicura scarsi proventi fiscali spesso insufficienti per le indispensabili necessità amministrative ;
- i più recenti rilievi statistici dimostrano che in Svizzera si manifesta la tendenza per cui la popolazione diminuisce nei Comuni con meno di 500 abitanti.

### C. ASPETTO ECONOMICO - FINANZIARIO

L'esiguità demografica e le sfavorevoli condizioni economiche comportano per la maggior parte dei piccoli Comuni situati in zone eccentriche o montane la mancanza dei mezzi finanziari sufficienti per realizzare i propri compiti. Per l'esercizio 1972, 66 Comuni hanno dovuto far capo all'aiuto compensativo dello Stato previsto dalla legge tributaria quando il moltiplicatore, per la copertura del fabbisogno, eccede il 100 %. La somma corrisposta dallo Stato si aggira attorno ai 2 milioni di franchi.

Il frazionamento dei Comuni genera una disuguale distribuzione delle attività economiche, dei posti di lavoro e delle risorse che ne derivano ed è pertanto fonte di squilibri e di stridenti disparità da Comune a Comune.

Esse si ripercuotono logicamente sul gettito « pro capite » dell'imposta cantonale e sul moltiplicatore comunale d'imposta. Secondo la graduatoria degli indici fiscali-finanziari dei Comuni ticinesi, approvata con ris. gov. n. 11576 del 5 dicembre 1972, l'indice del gettito fiscale « pro capite » spazia fra franchi 1.887,— (Fusio) e Fr. 80,— (Certara).

L'indice del moltiplicatore varia da 40 % (Carabietta) a 493 % (Cabbio); in 40 Comuni il moltiplicatore è pari al 100 %.

Nel 1972 dei 65 Comuni in regime di compensazione :

- 26 contavano meno di 100 abitanti
- 33 contavano da 100 a 500 abitanti
- 4 contavano da 500 a 1000 abitanti
- 2 contavano più di 1000 abitanti.

Nello stesso anno i Comuni con il moltiplicatore al 100 % erano 40, così suddivisi :

- 10 con meno di 100 abitanti
- 17 con 100 a 500 abitanti
- 6 con 500 a 1000 abitanti
- 7 con oltre 1000 abitanti.

### D. CONCLUSIONI

Questa è la radiografia del Comune ticinese in generale in un'epoca in cui acquistano particolare forza e valore le considerazioni espresse dal Governo d'allora nel messaggio 24 dicembre 1943 accompagnante la nuova legge sulla fusione, separazione e sul consorzio dei Comuni (verbali G.C. sessione autunnale 1944 p. 381 e segg.) :

« Ma se il problema, fino qui, non ha presentato carattere di urgenza, (...) le condizioni sono essenzialmente mutate oggi per due specifiche ragioni :

- i sempre maggiori oneri imposti dalla legislazione federale e cantonale ai Comuni, oneri che domandano per il loro adempimento, in condizioni difficili come le attuali, avvedutezza ed energia ;
- le maggiori competenze accordate alle amministrazioni comunali, a dipendenza delle ognor crescenti funzioni, un tempo lasciate alla iniziativa privata, mentre oggi sono divenute prerogativa dello Stato ».

Considerazioni queste valide oggi ancor più di allora solo se si pensi alle recenti misure legislative federali e cantonali per la difesa dell'ambiente naturale e per la sistemazione del territorio, misure che impongono ai Comuni nuove aggravate competenze ed oneri finanziari e che presuppongono l'esistenza di comunità locali, organizzate almeno dal profilo amministrativo e

discretamente capaci dal lato finanziario affinché l'indispensabile aiuto dello Stato non risulti, alla fin fine, dispersivo eppertanto dequalificato per non dire inutile.

L'autonomia comunale elemento, peraltro, fondamentale del nostro ordinamento costituzionale, la cui difesa venne sempre e da ambienti qualificati invocata quale ostacolo ad un processo di fusione, rischia di essere vuotata d'ogni contenuto se soltanto si pone mente al fatto che la libertà decisionale dei numerosi Comuni in regime di compensazione finanziaria è decisamente limitata. A ciò aggiungasi la situazione attuale nel campo delle finanze comunali, nelle relazioni intercomunali e in quelle tra Comuni e Stato fonte di non poche difficoltà. Urge quindi ridare al Comune una propria dimensione realmente autonoma ed uno dei mezzi, tra tanti altri, può essere la fusione di comunità locali in grave difficoltà dal profilo economico-amministrativo.

### III. SOLUZIONI POSSIBILI

Si è visto che per molti Comuni ticinesi l'esistenza è precaria per cause demografiche, economiche e finanziarie. Occorre dunque ricercare delle soluzioni per risanare il Comune ticinese in generale affinché possa ritrovare, nell'ambito dello Stato, la sua vera ragione d'essere ed una concreta autonomia.

Diverse sono le soluzioni possibili oltre alla fusione, alle quali dobbiamo qui accennare per essere completi. Tuttavia, svariate ragioni di diverso ordine: storico, economico, giuridico inducono ad accantonarle siccome inattuabili.

Pensiamo avantutto al *consorzio di Comuni*, atto certamente a risolvere, a livello intercomunale, taluni problemi specifici, al quale però, per motivi pratici e giuridici, difficilmente potranno essere affidate competenze generali attualmente attribuite ai Comuni.

L'istituzione di enti di diritto pubblico intermedi tra Comune e Cantone, corrispondenti, ad esempio, ai Distretti appare in contrasto con la nostra mentalità; essa comporterebbe, inoltre, la creazione di un nuovo ente pubblico con tutte le conseguenze connesse e non risolverebbe le deficienze attualmente riscontrabili nei diversi Comuni; al contrario, essi finirebbero ridotti a pure e semplici circoli elettorali.

Rimane dunque per finire la fusione. Su di essa si è concentrata la nostra attenzione ed il nostro esame poichè appare concetto presente nella coscienza comune tanto da essere ancorato nella legge vigente del 6 marzo 1945.

### IV. LA FUSIONE DEI COMUNI

#### A. FUSIONE DI COMUNI E INTEGRAZIONE DI COMUNI

In *senso lato*, fusione di Comuni viene chiamato il procedimento per il quale una struttura comunale scompare e ad essa se ne sostituisce un'altra.

In *senso stretto*, vi è fusione di due o più Comuni quando tutti i Comuni interessati scompaiono per far posto ad un soggetto di diritto completamente nuovo.

Si parla invece di *integrazione* di Comuni allorché uno dei Comuni interessati sussiste ed assorbe tutti gli altri.

La prima situazione si verifica nei Comuni rurali troppo deboli per assolvere ai loro compiti; la seconda deriva dal progressivo ampliamento del Comune urbano oltre i propri limiti originari.

## B. MOTIVI DI FUSIONE

La legge del 1945 all'art. 9 cpv. 2 prevede i seguenti motivi di fusione :

- la mancanza di mezzi economici sufficienti per sopperire agli impegni di una regolare amministrazione ;
- la carenza del territorio per alcuni Comuni in forte espansione ;
- la contiguità dell'abitato (fenomeno avvertito, principalmente alla periferia dei centri).

Per tentare di risolvere tutti questi problemi occorre uno strumento avente lo scopo finale di *ridurre* il numero dei Comuni che non raggiungono i 1.000 abitanti e che, pertanto, non possono essere considerati vitali, di *migliorare* nella misura massima possibile le condizioni economiche per sottrarli alla compensazione, di *allargare* il comprensorio dei Comuni che necessitano di maggior spazio, per una razionale divisione del territorio destinato all'industria, al turismo ecc. e, infine, *riunire* quei Comuni che fra loro presentano una palese contiguità dell'abitato, in particolare quelli ubicati alla periferia di una città in espansione.

## V. SOLUZIONE PROPOSTA

### A. PREMESSA

1. A mente dello scrivente Consiglio non esiste una reale necessità di modificare, attualmente, la legge del 1945.

Già si è accennato alle notevoli difficoltà incontrate e ai compromessi necessari per ottenere il consenso del legislatore sui principi essenziali di questa legge.

Sarebbe certamente possibile riprendere oggi questi temi per aggiornare la legge alle mutate condizioni del paese ; tuttavia, sui principi si riaprirebbe un dibattito, non indispensabile per trovare una soluzione valida, ma che certamente occuperebbe per molto tempo l'Esecutivo ed il Legislativo.

Si è quindi ritenuto di lasciare invariata la legge nella consapevolezza che l'opportunità di intensificare il ricorso all'istituto della fusione va esaminata, più agevolmente, attraverso l'elaborazione di norme a carattere sussidiario. Rimangono quindi quali pilastri fondamentali i cardini della legge del 1945 per cui :

- a) i Comuni possono *proporre* la fusione (art. 3) ;
- b) l'Autorità cantonale può *sempre* imporla (art. 4).

Dal 1945 ad oggi rare furono le fusioni di Comuni : non è il caso qui approfondire le ragioni e le giustificazioni di tale passività.

E' sufficiente piuttosto rilevare che in questi ultimi anni — e la tendenza sembra continuare — sono aumentate le ragioni oggettive che dovrebbero consigliare molti Comuni a fondersi o legittimare lo Stato a imporre la fusione.

2. Occorre realisticamente ammettere l'esistenza, a livello locale, di quel sentimento popolare già denunciato nel messaggio accompagnante la riforma del 1906 e ripreso dalla Commissione speciale incaricata di esaminare il progetto di legge del 1945 (rapporto 4 settembre 1944 in verbali G.C. sess. autunn. 44 p. 416) consistente nel « nulla innovare, l'amore dello statu quo, la diffidenza verso i Comuni maggiori il cui sviluppo si considera come fatto a detrimento dei piccoli Comuni ».

3. La gelosa salvaguardia delle autonomie comunali è stata riscontrata anche a livello parlamentare. Ne fanno fede i dibattiti del Gran Consiglio nell'esame della legge del 1945. V'è stato chi ha intravvisto nel Cantone in origine persino una confederazione di Comuni che, aderendo alla Costituzione cantonale, non hanno abdicato alle loro prerogative e alle loro autonomie per cui non apparirebbe legale la facoltà di costringere i Comuni a fondersi se manchi il consenso assembleare degli interessati. Altri intravvidero nella possibilità di decretare fusioni coattive una menomazione e un misconoscimento palesi delle autonomie comunali e chiesero, pertanto, di limitare l'intervento d'imperio del Cantone ai casi d'urgenza o a determinate situazioni particolari.
4. La fusione persegue lo scopo di costituire Comuni vitali. Il nuovo Comune deve essere vitale dal profilo amministrativo e *finanziario*. I cittadini debbono, ognuno per la loro parte, alimentare la vita del Comune. Orbene l'interesse e la partecipazione dei cittadini alla vita del nuovo Comune saranno veramente validi se esso sarà « sentito » dal popolo. E tanto più lo sarà in quanto esso corrisponderà alle componenti, alle dimensioni geografiche ed economiche preferite dal popolo. In altre parole, se corrisponderà alle sue aspirazioni, alle sue convinzioni, alla sua libera scelta.

## B. PROMOVIMENTO DELLE FUSIONI

Per la legge del 1945 la fusione può essere volontaria, operata dai Comuni interessati, oppure coattiva, cioè imposta dall'Autorità cantonale.

Dal 1945 ad oggi rari furono i casi di fusione; il Consiglio di Stato ritiene di dover stimolare la volontà fusionista dei Comuni interessati tenendo conto della loro precaria situazione finanziaria e degli oneri ch'essi saranno chiamati ad affrontare in un prossimo futuro; reputa pertanto opportuno offrire loro, per un determinato periodo di tempo, speciali aiuti finanziari.

E' evidente però che la possibilità di operare fusioni coattive, offerta dalla legge del 1945, rimane in vigore e ad essa lo scrivente Consiglio si propone di far capo ogni qualvolta l'interesse generale lo esiga.

## C. IL PIANO

Lo scrivente Consiglio ritiene di poter individuare in un piano cantonale la base per proporre valide soluzioni in tema di fusioni.

Lo sforzo essenziale deve essere oprato nei Comuni con meno di 1000 abitanti ove, come s'è visto, è in genere attuale la mancanza di mezzi economici sufficienti per sopperire alle necessità e agli obblighi di una regolare amministrazione (art. 9 cpv. 2 litt. a) della legge del 1945).

Si vuole quindi porre l'accento su questo motivo di fusione nella certezza che quest'ultima sarà accettata più facilmente laddove è più avvertita la carenza di mezzi economici alla quale corrisponde, di regola, la mancanza di popolazione.

Ciò non significa, tuttavia, che gli altri motivi di fusione previsti dall'art. 9 cpv. 2 litt. b) e c) della legge del 1945 debbano essere dimenticati. Tuttavia, la ristrettezza dei territori (art. 9 cpv. 2 litt. b) venne invocata, e potrebbe tuttora esserlo, soltanto in pochi casi per i quali non sembra nè urgente nè opportuno imporre, o comunque prevedere, a livello cantonale norme pianificatorie ritenuto che per la soluzione di singoli casi bastano quelle vigenti. Fusioni motivate da ristrettezza di territorio e da contiguità dell'abitato non

sono escluse con la soluzione scelta: semplicemente, non sono pianificati criteri relativi a simili fusioni.

#### D. MEZZI PER PROMUOVERE LE FUSIONI

Studi recenti sul censimento 1970 dimostrano che in Svizzera i Comuni con — meno di 1.000 abitanti tendono a spopolarsi — più di 1.000 abitanti resistono a questo fenomeno.

Si è visto che nel Ticino

- 190 Comuni hanno meno di 1.000 abitanti
- 60 Comuni circa hanno più di 1.000 abitanti.

Il limite fra Comuni con popolazione in aumento e con popolazione in regresso si va spostando verso l'alto. Mentre negli anni 50 esso oscillava attorno ai 400-500 abitanti ora si situa verso i 1.000 abitanti. Nel nostro Cantone circa 3/4 dei Comuni sono esposti dunque al pericolo di spopolamento; la conseguenza è quindi la mancanza di mezzi per una regolare amministrazione. Già per questo motivo, gran parte dei Comuni ticinesi non possono essere considerati vitali. Possono essere considerati Comuni vitali quelli attorno ai 1.000 abitanti nei quali, cioè, i cittadini iscritti in catalogo possono essere calcolati in almeno 600-700, ove può essere predisposta una amministrazione permanente ed efficiente con uffici comunali regolarmente aperti per i bisogni dei cittadini e costantemente disponibili per i rapporti con l'Autorità cantonale.

A ciò aggiungasi i gravosi impegni che i Comuni in genere saranno chiamati ad affrontare in questi prossimi anni principalmente nel settore delle opere pubbliche. E' quindi giunto il momento per lo Stato di intervenire con aiuti finanziari in favore di quei Comuni che, durante un periodo limitato di tempo, saranno presi in considerazione ai fini di una fusione.

E' questo appunto il senso e il principio fondamentale del disegno di legge che vi presentiamo qui allegato.

### VI. LA LEGGE SUGLI AIUTI FINANZIARI PER LE FUSIONI COORDINATE DI COMUNI

- A. Trattasi, di una novella legislativa che si innesta sulla legge vigente per promuovere, mediante l'assegnazione di aiuti finanziari, coordinate fusioni di Comuni.

Il titolo del disegno di legge pone appunto l'accento sulla necessità di agevolare il processo di fusione mediante la concessione di speciali aiuti finanziari a condizione, tuttavia, che dette fusioni siano coordinate affinché possano rappresentare una soluzione globale per una determinata regione e qualificare quindi l'intervento dello Stato.

Il disegno di legge si suddivide sostanzialmente in tre capitoli:

- I. Promovimento delle fusioni: generalità
- II. Aiuti finanziari
- III. Norme finali.

#### B. PROMOVIAMENTO DELLE FUSIONI: GENERALITA'

L'art. 1 indica lo scopo della legge e riprende il principio già noto ed espresso negli articoli 8 e 9 della legge del 1945: qualora l'interesse economico e am-

ministrativo lo richieda occorre promuovere la fusione di due o più Comuni, fusioni che tuttavia (e qui sta l'innovazione) debbono essere necessariamente coordinate se si vuole conseguire un risultato altrettanto valido su piano cantonale.

La nuova legge riprende poi il principio della legge vigente (art. 2) specificando che essa si applica alle fusioni decretate d'ufficio quanto a quelle decretate su istanza dei Comuni interessati.

Gli art. 3, 4 rafforzano il carattere di complementarità rispetto alla legge 6 marzo 1945 che viene definita generale ed applicabile, in via sussidiaria, per quanto non sia previsto dalla nuova legge. Tuttavia, appare opportuno limitare la possibilità di separazione per quei Comuni risultanti da fusioni operate sulla base della nuova legge; si è quindi ritenuto indicare in venti anni (art. 4) questo divieto a contare dalla data del decreto di fusione.

Si è ritenuto di dover imporre tale termine per non limitare, oltre il necessario, la facoltà concessa ai Comuni dalla legge generale, particolarmente dall'art. 2.

L'art. 5 precisa le condizioni per l'assegnazione degli aiuti finanziari; essi saranno corrisposti soltanto quando le fusioni corrispondano alle indicazioni del piano cantonale.

#### *Piano cantonale*

L'art. 6 precisa le finalità del piano cantonale. Esso deve creare le premesse che giustificano e qualificano la concessione di aiuti finanziari. Per premesse si intendono innanzitutto quelle di ordine territoriale, quelle relative al numero degli abitanti e quelle d'ordine economico-finanziario.

L'onere a carico della collettività per rilanciare la vita di certi Comuni, di determinate regioni deve trovare nella coordinata fusione la sua logica giustificazione. Ogni investimento nel nuovo Comune è qualificato soltanto se avviene nelle condizioni migliori.

Da ogni investimento o sussidio accordato il Cantone deve potersi attendere un risultato, che in definitiva, è poi sempre in diretto rapporto alle condizioni nelle quali avviene l'investimento.

E' certo che nel prossimo futuro lo Stato dovrà ancora aumentare il proprio aiuto, diretto o indiretto, ai Comuni, in specie a quelli piccoli e finanziariamente deboli.

E' quindi logica esigenza l'immediata creazione delle premesse per giustificare e qualificare ogni possibile futuro intervento. Il piano cantonale stabilisce un programma indicativo di fusioni coordinate nei casi in cui lo richiede l'interesse economico e amministrativo generale.

Ciò si verifica segnatamente quando con un programma di fusioni si eliminano enti locali non vitali nè oggi nè in futuro quanto a numero di abitanti, si riduce il numero dei Comuni che non sono vitali, nè lo potranno diventare entro un ragionevole termine, per carenza di mezzi finanziari, vale a dire, concretamente, i Comuni in regime di compensazione finanziaria.

E' principalmente a questi ultimi che l'Autorità dovrebbe riservare le agevolazioni previste dal disegno di legge.

Tuttavia, giova ripeterci, le fusioni che non costituiscono un raggruppamento conforme alle finalità del piano non possono essere ritenute d'interesse economico e amministrativo generale e, quindi, godere degli aiuti previsti dal disegno di legge.

La fusione deve poi costituire, di regola, una soluzione globale: essa non deve cioè lasciare « residui »; in altri termini, una fusione non sarà globale quando esclude uno o più Comuni per i quali non esiste altra valida alternativa.

L'art. 7 indica che l'adozione del piano è atto che compete al Consiglio di Stato. Tuttavia, durante un decennio, si vuole stimolare nei Comuni la volontà

di collaborare attivamente con l'Autorità cantonale per lo studio delle fusioni. Di qui l'esigenza di sentire i Comuni stessi prima di adottare il piano. Il cpv. dell'art. 7 va riferito in primo luogo ai piccoli Comuni delle valli e delle regioni periferiche ove la fusione deve necessariamente tradursi in una razionale sistemazione del territorio e dei diversi servizi essenziali. Di qui la facoltà lasciata al Consiglio di Stato di porre l'obbligo di concordare, in collaborazione con le istanze cantonali competenti, un piano per la sistemazione futura del territorio e dei servizi nel comprensorio del nuovo Comune. In questi casi, quindi, il decreto di fusione rappresenta oltre il certificato di nascita del nuovo Comune, un impegno per quest'ultimo a realizzare determinate opere.

#### C. GLI AIUTI FINANZIARI

Questo capitolo della legge è certamente la parte essenziale e rappresenta o dovrebbe rappresentare lo stimolo per giungere a nuove fusioni coordinate di Comuni.

I problemi più gravi che i Comuni dovranno risolvere nei prossimi anni sono certamente quelli relativi all'acquisizione di aree e alla tutela dell'ambiente. Sono compiti grossi e costosi che esigono una soluzione a livello di un'intera valle o di una regione, ben oltre, quindi, i confini tradizionali del Comune. La spesa per opere di questa natura si qualifica attraverso il coordinamento intercomunale, difficile da trovare tra i numerosi Comuni di una valle, molto più agevole se essi sono ridotti a tre o quattro.

Nei compiti suindicati sono comprese inoltre tutte le strutture di base per una razionale e sana evoluzione della vita dei nostri Comuni.

E' questo il senso dell'art. 8 che prevede, in questi casi, l'intervento dello Stato mediante sussidi.

Il Cantone può intervenire in altro modo concedendo particolari agevolazioni ai Comuni interessati, in particolare (art. 9) condoni, dilazioni ed esenzioni totali o parziali per il pagamento di debiti (vale a dire, i contributi che lo Stato richiede ai Comuni per l'esecuzione di opere pubbliche che, oggi, vengono compensate nel conto corrente Cantone-Comuni) verso lo Stato oppure per opere pubbliche da eseguire nel nuovo Comune e (art. 10), in casi eccezionali, mediante l'assunzione, totale o parziale, dell'onere per l'esercizio di servizi pubblici indispensabili per il nuovo Comune.

Occorre tuttavia lasciare al Consiglio di Stato ampia libertà di scelta sulla modalità dell'aiuto finanziario; ciò in relazione ai mezzi messi a disposizione per quest'azione e alla evoluzione delle finanze cantonali.

L'azione promossa attraverso la presente legge si affiancherà (art. 13) e si completerà con quelle tuttora in corso nel settore delle vie di comunicazioni, della depurazione delle acque, dell'edilizia scolastica.

La ristrutturazione economica e amministrativa dei Comuni attraverso una serie di fusioni coordinate costituirà un ulteriore settore nel quale il Cantone sarà chiamato ad operare cospicui investimenti.

Dal piano finanziario, periodicamente aggiornato, dovranno risultare priorità, volumi e termine dei relativi finanziamenti.

Esigenze queste che troveranno adeguata enunciazione nel regolamento di applicazione.

Il disegno di legge si limita dunque ad indicare i criteri per stabilire la misura dell'aiuto finanziario (art. 14).

L'aiuto dello Stato è proporzionato alle forze finanziarie dei Comuni interessati secondo l'indice di capacità finanziaria elaborato dalla Commissione cantonale per la compensazione intercomunale, e alla globalità della soluzione raggiunta.

Il terzo elemento, vale a dire la necessità di aiuti particolari nelle regioni soggette a spopolamento significa dichiarazione concreta e pratica dello Stato di voler contrastare il fenomeno dello spopolamento delle valli.

E' bene non farsi soverchie illusioni in questo campo ; tuttavia, dimenticarlo sarebbe stato grave errore.

Le modalità enunciate all'art. 12 valgono anche qualora il nuovo Comune debba partecipare, in consorzio con altri, all'esecuzione delle infrastrutture o dei servizi pubblici.

L'art. 15 del disegno non abbisogna di particolare commento : il decreto di fusione indicherà per ogni singolo caso le condizioni dell'aiuto finanziario, segnatamente la natura, la misura, la durata, le eventuali scadenze o possibilità di rinnovo.

Un cenno speciale merita l'art. 11 : l'aiuto finanziario della compensazione intercomunale potrebbe costituire un ostacolo alle fusioni poichè i Comuni interessati ritengono oggi di poter risolvere, con essa, tutti i loro problemi. Tuttavia, esso dovrà rimanere poichè il nuovo Comune, in taluni casi, non potrà essere autosufficiente dal profilo economico.

D'altro canto, la fusione di un Comune di debole capacità finanziaria con uno in condizioni economiche floride può essere difficile proprio perchè il secondo difficilmente accetterà il primo e quest'ultimo si sentirebbe un peso morto nel nuovo Comune ; di qui la necessità di differire la revoca dell'aiuto compensativo che il Comune fuso riceveva ; esso sarà quindi versato al nuovo Comune quando ciò risulti necessario e indicato dalle circostanze.

#### D. NORME FINALI

Le norme finali non esigono particolare commento. Il Consiglio di Stato promulgherà il relativo regolamento d'applicazione (art. 17).

E' ovvio (art. 16) che gli aiuti finanziari saranno assegnati soltanto per le fusioni decretate prima della decadenza della legge.

Altrettanto ovvio che gli effetti finanziari derivanti dall'applicazione della legge continueranno anche dopo la decadenza a condizione che il relativo decreto di fusione sia emanato prima della decadenza della legge stessa.

Trattandosi di una legge di validità limitata a 10 anni essa deve indicare, oltre alla data d'entrata in vigore anche quella della decadenza (art. 18).

### VII. CONCLUSIONI

In diritto, il disegno di legge che vi proponiamo non suggerisce particolari problemi considerato che esso si innesta sulla legge del 1945 la quale, come già detto, ha dato origine a discussioni di carattere dottrinale che non riteniamo dover riproporre in questa sede in quanto irrilevanti ai fini di un giudizio di merito sul progetto di legge.

Questo Consiglio ritiene di avere elaborato una nuova legge atta a promuovere fusioni di Comuni ticinesi tenendo conto di precise circostanze politiche economiche e sociali.

Evidentemente, il successo o l'insuccesso di una simile legge dipenderanno in larga misura dalla disponibilità dell'opinione pubblica e, in primo luogo, del Parlamento.

E' con questa convinzione che proponiamo l'accettazione dell'allegato disegno di legge, con un doveroso e sentito ringraziamento alla Commissione speciale per il lavoro svolto.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione del nostro migliore ossequio.

Per il Consiglio di Stato,

Il Presidente :

*A. Righetti*

p. o. Il Cancelliere :

*A. Crivelli*

Disegno di

## LEGGE

sugli aiuti finanziari per le fusioni coordinate di Comuni

(del . . . . .)

Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone del Ticino

visto il messaggio 11 aprile 1973 n. 1891 del Consiglio di Stato,

*d e c r e t a :*

### Capo I.

#### PROMOVIMENTO DELLE FUSIONI : GENERALITA'

##### Art. 1

La presente legge ha lo scopo di promuovere fusioni coordinate di due o più Comuni, mediante la concessione di speciali aiuti finanziari, quando lo richieda l'interesse economico e amministrativo generale.

Scopo

##### Art. 2

La presente legge si applica sia alle fusioni su domanda dei Comuni interessati sia a quelle il cui procedimento è iniziato d'ufficio.

Campo di applicazione

##### Art. 3

Per quanto non sia prescritto da questa legge, alle fusioni sono applicabili le norme della legge sulla fusione, separazione e consorzio di Comuni del 6 marzo 1945.

Relazioni con la legge generale  
a) Sussidiarietà.

##### Art. 4

In deroga alle norme della legge sulla fusione, separazione e consorzio di Comuni del 6 marzo 1945, nel nuovo Comune risultante da una fusione non si può procedere per vent'anni a separazioni, quando un aiuto finanziario sia stato concesso secondo questa legge.

b) Deroga

Il termine d'attesa di vent'anni è computato dalla data del decreto di fusione.

##### Art. 5

Ai fini dell'azione promossa dalla presente legge gli aiuti finanziari possono essere concessi quando le fusioni rispondano alle indicazioni del piano cantonale relativo.

Condizioni

##### Art. 6

<sup>1</sup> Il piano cantonale stabilisce un programma indicativo di fusioni coordinate, diretto segnatamente :

Piano cantonale  
a) Finalità

- a) a ridurre il numero dei Comuni con meno di 1.000 abitanti ;
- b) a ridurre il numero dei Comuni in regime di compensazione intercomunale.

<sup>2</sup> Nel piano ogni fusione deve costituire, di regola, una soluzione globale.

<sup>3</sup> La fusione non deve compromettere la globalità di eventuali altre fusioni nell'ambito di una valle o di una regione ben delimitata.

#### Art. 7

#### b) Formazione

<sup>1</sup> Il piano è adottato dal Consiglio di Stato, anche per singole regioni, sentiti i Comuni interessati.

<sup>2</sup> Ai fini della fusione i Comuni possono essere tenuti a presentare al Consiglio di Stato un progetto, tra loro concordato, relativo alla sistemazione futura del territorio e dei servizi nel comprensorio del nuovo Comune.

<sup>3</sup> A tale scopo i Comuni possono chiedere allo Stato la consulenza necessaria.

### Capo II.

## AIUTI FINANZIARI

#### Art. 8

#### 1. Sussidi

Il Cantone può concedere sussidi per il finanziamento delle infrastrutture, segnatamente per quelle destinate all'acquisizione e all'urbanizzazione di aree edificabili per la conservazione e la tutela dell'ambiente, come pure per la costituzione di una riserva di aree da parte del nuovo Comune.

#### Art. 9

#### 2. Agevolazioni

##### a) Condoni, dilazioni e esenzioni

Il Cantone può concedere al nuovo Comune:

- a) condoni totali o parziali, o dilazioni di pagamento di debiti dei Comuni interessati alla fusione verso il Cantone stesso;
- b) l'esenzione totale o parziale di contributi per opere pubbliche da eseguire nel nuovo Comune.

#### Art. 10

##### b) Per i servizi pubblici

Il Cantone può contribuire, eccezionalmente, alla copertura dell'onere relativo all'esercizio dei servizi pubblici indispensabili per il nuovo Comune quando il loro costo risulti eccessivo in rapporto alla capacità finanziaria del Comune stesso.

#### Art. 11

##### c) In materia di compensazione intercomunale

Il Consiglio di Stato può mantenere l'assistenza finanziaria concessa a uno o più Comuni interessati alla fusione in base alle norme sulla compensazione intercomunale quando i suoi effetti risultassero eccessivamente onerosi per il nuovo Comune.

#### Art. 12

#### 3. Norme comuni

##### a) Modalità

Gli aiuti finanziari possono essere concessi nei seguenti modi:

- a) mediante il versamento diretto del sussidio al nuovo Comune;
- b) mediante l'assunzione diretta dell'esecuzione da parte del Cantone, delle infrastrutture, con partecipazione alle spese relative da parte del nuovo Comune;
- c) mediante il versamento di una parte degli interessi annuali del debito che il nuovo Comune dovesse contrarre per l'esecuzione delle infrastrutture o per i servizi pubblici.

### Art. 13

L'aiuto finanziario per le opere e per i servizi già disciplinati da altre leggi è corrisposto, di regola, nella forma di un supplemento sulle percentuali di sussidio stabilite dalle leggi medesime.

b) Sussidi  
suppletori

### Art. 14

Nello stabilire l'aiuto finanziario da concedere al nuovo Comune si tiene conto :

c) Misura

- a) dell'indice di capacità finanziaria dei Comuni interessati alla fusione ;
- b) della misura in cui la fusione corrisponda alle finalità del piano, contribuendo segnatamente a formare un nuovo Comune con una popolazione di almeno 1.000 abitanti ;
- c) della necessità di aiuti particolari nelle regioni soggette a spopolamento.

### Art. 15

Il decreto di fusione deve indicare per ogni caso le condizioni dell'aiuto finanziario, segnatamente la natura, la misura, la durata, le eventuali scadenze o possibilità di rinnovo.

d) Menzione  
delle  
condizioni

## Capo III.

### NORME FINALI

#### Art. 16

<sup>1</sup> Gli aiuti finanziari previsti da questa legge possono essere concessi solo per le fusioni decretate prima della sua decadenza.

<sup>2</sup> Gli effetti finanziari derivanti dall'applicazione della legge continueranno anche dopo la sua decadenza, a condizione che i decreti di fusione che li contemplano siano emanati prima della decadenza stessa.

1. Assegnazione  
degli aiuti :  
limiti di tempo

#### Art. 17

Il Consiglio di Stato promulga le norme esecutive della legge.

2. Esecuzione

#### Art. 18

<sup>1</sup> Decorsi i termini di referendum, la presente legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

<sup>2</sup> Il Consiglio di Stato ne fissa la data dell'entrata in vigore.

<sup>3</sup> Essa decade trascorsi 10 anni dalla data di entrata in vigore.

3. Entrata in  
vigore e  
decadenza

