

Messaggio 3013

Concernente la revisione parziale della legge sui consorzi del 21 luglio 1913

Onorevoli signori,
Presidente e Consiglieri,

con il presente messaggio ci permettiamo sottoporre alla vostra attenzione un primo progetto di parziale revisione della legge sui consorzi del 21 luglio 1913.

Premessa

La legge sui consorzi del 21 luglio 1913, nota come rimaneggiamento di quella precedente del 1853, denuncia oggi in più parti i suoi limiti e necessita quindi di essere modificata, ancorché in misura limitata, al fine di adeguarla alle concezioni e alle esigenze attuali così da garantire le premesse per un migliore e più razionale funzionamento dell'istituto stesso del Consorzio.

La necessità di pronti e razionali interventi nei settori di applicazione di questa legge è infatti oggi sempre più sovente messa in crisi o resa difficile dalla struttura stessa dei consorzi che risultano essere notevolmente appesantiti nei loro apparati burocratici e amministrativi dal gran numero di interessati. La maggior parte delle opere eseguite da questi tipi di consorzi sono inoltre di interesse generale per cui ne deriva un vantaggio a tutta la comunità che, difficilmente, può essere individualizzato su ogni singola proprietà. Basti a questo proposito pensare alle imponenti opere di arginatura dipendenti dall'alluvione del 1978 che, per loro importanza ed estensione, rivestono interessi non solo locali, bensì sovracomunali e, talvolta, addirittura regionali. Infatti le opere, anche se precisamente individualizzate nel territorio giurisdizionale dell'uno o dell'altro Comune, hanno normalmente effetti e influssi più generalizzati e localmente non sempre limitati alla sola giurisdizione del comune sede dell'opera. Anche l'intervento della Confederazione e del Cantone nell'ambito della costruzione delle strade nazionali ha provocato un vero e proprio sconvolgimento dell'assetto fondiario e delle interessenze: l'ente pubblico è infatti venuto a sostituirsi ad un gran numero di proprietari ex - consorziati.

Sono questi dei fattori che, secondo noi, non permettono più di sempre individuare un singolo interessato alle opere consortili e che evidenziano pertanto la necessità di adattare la vigente legge sui consorzi: occorre affiancare agli attuali consorzi, formati da coloro a cui deriva un utile dalle opere, anche i consorzi di soli enti pubblici. Infatti, a norma del vigente art. 4 della legge sui consorzi, sono chiamati a far parte dei consorzi "tutti i privati e le persone giuridiche, comprese quelle di diritto pubblico, al quali dalle opere ridondi un utile".

La legge attuale si fonda cioè sul principio secondo il quale l'esecuzione e la manutenzione delle opere di sistemazione dei corsi d'acqua e di prevenzione di scoscendimenti, frane o valanghe incombono direttamente ai proprietari interessati e questo indipendentemente dal fatto che queste opere rivestano interessi di carattere solo generale o prevalentemente particolare: in ogni caso è il singolo proprietario che deve provvedervi.

Con la modificazione legislativa che qui proponiamo intendiamo invece differenziare tra due tipi di opere:

- quelle di interesse generale per l'esecuzione o la manutenzione delle quali proponiamo la costituzione di consorzi di enti pubblici;
- quelle di prevalente interesse particolare per l'esecuzione o la manutenzione delle quali

proponiamo il mantenimento dell'attuale formula consortile basata sul principio delle interessenze particolari .

Si tratta , come detto , di tener maggiormente conto delle contingenze attuali e di rispondere meglio alle esigenze dettate dalla necessità di stabilire delle formule che permettano una più rapida e razionale attuazione dei provvedimenti che la legge demanda ai consorzi .

Il riconoscimento esplicito dei consorzi di enti pubblici e soprattutto la partecipazione del Comune , indipendentemente dal fatto che esso sia o meno proprietario di fondi toccati dalle opere , si giustifica per diversi motivi .

Innanzitutto va rilevato che le opere indicate all'art . 1 della legge sono pur sempre delle opere di interesse generale , il cui scopo é quello di garantire in primo luogo la sicurezza delle persone e delle cose . Ora , é questo un compito che spetta senz'altro e innanzitutto all'ente pubblico .

D'altra parte , l'esecuzione di opere di sistemazione dai corsi d' acqua e di prevenzione contro le frane , gli scoscendimenti o le valanghe permette una razionale pianificazione del territorio e quindi una migliore utilizzazione del suolo . In casi particolari poi , dette opere possono persino costituire delle vere e proprie opere di urbanizzazione .

La costituzione di consorzi di enti pubblici o comunque di enti esercitanti attività d'interesse generale si giustifica inoltre anche per motivi di ordine finanziario , soprattutto per quanto riguarda la manutenzione delle opere .

Una tempestiva ed adeguata manutenzione delle opere evita infatti che si debba provvedere , come purtroppo oggi sovente accade , al loro rifacimento ex - novo , per il quale Cantone e Confederazione sono tenuti a partecipare con sussidi .

Non da ultimo , la costituzione di consorzi di enti pubblici garantisce , fosse solo per il numero limitato dei membri , un migliore e più razionale funzionamento del consorzio stesso . In particolare , verrebbe a cadere la necessità di provvedere al continuo e non sempre facile aggiornamento dei catastri e si otterrebbe una razionalizzazione dei lavori amministrativi , con conseguente diminuzione delle spese . Ci limitiamo al solo esempio del basso Mendrisiotto per spiegare in quale misura influisce sul numero dei membri consorziati l'applicazione indiscriminata dell'attuale art . 4 della legge sui consorzi . Il Consorzio di manutenzione delle opere del basso Mendrisiotto é ora formato da dieci enti pubblici ; prima della sua costituzione operavano tuttavia , sullo stesso comprensorio e con gli stessi scopi quattro diversi Consorzi (il Consorzio arginatura e bonifica Pian Faloppia , quello della Roggia Molinara , quello del Breggia e Boffalora e quello del Breggia - Faloppia) con un numero complessivo di ottocentosei membri tra enti pubblici e privati .

Il Consiglio di Stato é anche cosciente del fatto che l'attuale legge meriterebbe una revisione più generale e non solo limitata ai soli aspetti poc'anzi descritti . Motivi contingenti e la particolare urgenza delle modificazioni contemplate nel presente messaggio ci inducono però a procedere in due tappe successive : una prima , di carattere più tecnico , limitata ai soli aspetti qui descritti e una seconda dedicata agli aspetti di funzionamento giuridico organizzativi dei consorzi . L'attuale proposta di revisione parziale sarà pertanto da noi completata da un'ulteriore proposta di revisione che vi presenteremo in proseguo di tempo .

Commento ai singoli articoli

Articolo 3

Con riferimento alle opere di interesse generale , la cui esecuzione e manutenzione vengono attuate dai consorzi di enti pubblici , é stato introdotto il concetto di "vantaggio a tutta la comunità"

Articolo 4

Il capoverso 1 fissa il principio secondo il quale , per le opere di interesse generale , a partecipare

al consorzio sono chiamati solo gli enti e le aziende pubblici , in primo luogo quindi i Comuni ma anche i Patriziati , il Cantone , la Confederazione (le Ferrovie federali soprattutto) , nonché gli altri enti ed aziende che , pur essendo private , esercitano attività di interesse generale .

Per le opere di prevalente interesse particolare come , ad esempio , le bonifiche fondiari e il capoverso 2 prevede invece ancora la costituzione di consorzi di privati .

L'attuale termine di "utile" é stato inoltre sostituito con quello di "vantaggio" , di significato meno patrimoniale .

Innanzitutto , il vantaggio procurato dalle opere eseguite dal consorzio consiste in una maggiore sicurezza dei fondi ed in una migliore possibilità di utilizzazione degli stessi . L'aumento di valore non ne é che una conseguenza .

Per quanto riguarda il Comune , l'esecuzione delle opere causa , come già abbiamo detto , un miglioramento delle condizioni di sicurezza per persone e cose , rende più agevoli le vie di comunicazione e può anche comportare un miglioramento degli aspetti paesaggistici e pianificatori . Le opere che il consorzio é chiamato ad eseguire non determinano quindi solo dei vantaggi particolari per i singoli proprietari interessati , ma anche un vantaggio particolare per l'intera collettività .

Articolo 5

E' stato mantenuto il principio della ripartizione delle spese in proporzione al vantaggio conseguito da ciascun membro del consorzio .

Nel caso di consorzi di enti pubblici (art . 4 cpv . 1) é stata tuttavia data la facoltà al Comune di prelevare dai privati dei contributi di miglioria giusta la vigente legislazione speciale .

Articoli 8 e 12

Gli attuali disposti prevedono che gli atti di costituzione del consorzio siano depositati presso l'Ufficio commissariale del distretto (art . 8 cpv . 1) e che lo stesso commissario presieda l'assemblea costitutiva del consorzio . Si tratta di un istituto , quello del commissario distrettuale , che oggi non esiste più per cui , nella modifica legislativa , si é previsto di depositare gli atti presso la cancelleria o le cancellerie dei Comuni interessati . L'assemblea costitutiva é invece presieduta da un rappresentante dello Stato .

Articolo 28

Il nuovo ordinamento deve evidentemente potersi applicare anche ai consorzi già esistenti , in particolare i consorzi destinati all' esecuzione di opere di interesse generale devono essere , obbligatoriamente , ristrutturati nella forma di consorzi di enti pubblici . In questo senso é data facoltà al Consiglio di Stato di ordinare lo scioglimento di un consorzio esistente e la sua ricostituzione secondo la nuova formula .

Articolo 31 ter

Si tratta di una completazione dell'attuale legge ritenuta necessaria al fine di permettere , in casi urgenti , l'esecuzione di quelle opere o di quegli interventi ritenuti indispensabili per evitare il provocarsi di danni e guasti irreparabili .

Anche se questa fattispecie rappresenta l'eccezione , capita che i consorzi sono inadempienti per cui , oltre alla procedura amministrativa già prevista dall'attuale art . 26 , é indispensabile la possibilità di un intervento coattivo del Consiglio di Stato . In questo caso l' esecuzione delle opere a cura dello Stato avviene per conto e a spese del consorzio stesso .

Ripercussioni finanziarie

La presente proposta di modificazione legislativa non comporta nuovi oneri finanziari per il Cantone .

In particolare essa non determina , di per sé , un aumento dell'intervento finanziario del Cantone , ne per quanto riguarda i sussidi , ne per quanto riguarda la partecipazione diretta del Cantone quale consorziato .

Inoltre la vigilanza sui consorzi sarà , come finora , assicurata da uffici esistenti , senza aumento di personale .

Conclusione

Formuliamo l'augurio che la proposta di modificazione parziale della vigente legge sui consorzi possa essere approvata , così da permettere la costituzione di una serie di nuovi enti consortili indispensabili per assicurare la realizzazione e la manutenzione di importanti opere di interesse generale il cui scopo é , in primo luogo , quello di garantire la sicurezza delle persone e delle cose .

A tale riguardo segnaliamo che sono in attesa di essere costituiti i seguenti consorzi : Basso Vedeggio , Alto Vedeggio , Moesa - Ticino (costruzione e manutenzione opere di arginature) alta Leventina (opere idraulico - forestali) ; Maggia (parte bassa) .

Ricordiamo inoltre che , come già detto , con il presente messaggio abbiamo inteso sottoporre una prima urgente proposta di modificazione della legge sui consorzi in attesa di rivedere tutta la legge al fine di un suo adeguamento in quelle norme di carattere più propriamente amministrative attinenti al funzionamento stesso del consorzio .

Vogliate gradire , onorevoli signori Presidente e Consiglieri , l'espressione della nostra massima stima .

Per il Consiglio di Stato :

Il Presidente , C . Generali

Il Cancelliere , A . Crivelli

Disegno di

LEGGE

sui consorzi del 21 luglio 1913 ; modificazione

Il Gran Consiglio della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 22 gennaio 1986 n . 3013 del Consiglio di Stato ,

d e c r e t a :

Articolo 1

La legge sui consorzi del 21 luglio 1913 a modificata come segue :

Art . 3

Dette opere si eseguiranno e manterranno a mezzo e a spese dei consorzi quando dalle medesime derivi vantaggio a tutta la collettività o a più di un interessato e ne sia riconosciuta la pubblica utilità .

Art 4

1 Nel caso di opere di interesse generale , dovranno far parte del consorzio tutti i Comuni, gli altri enti pubblici e le aziende pubbliche , nonché gli enti e le aziende private che esercitano un'attività di interesse generale , ai quali dalle opere derivi un vantaggio .

2 Nel caso di opere di prevalente interesse particolare , dovranno far parte del consorzio tutti i privati e le persone giuridiche , comprese quelle di diritto pubblico , ai quali dalle opere derivi un vantaggio particolare .

Art . 5

- 1 Le spese saranno ripartite tra i membri del consorzio in proporzione al vantaggio che loro deriva .
- 2 Nel caso di consorzi costituiti secondo l'articolo 4 capoverso 1 , il Comune può prelevare contributi a carico dei proprietari e dei titolari di diritti reali o di altri diritti cui dalle opere derivi un vantaggio particolare . E' applicabile la legge sui contributi di miglioria .

Art . 8

- 1 Approvati gli atti , il Consiglio di Stato dichiara la pubblica utilità delle opere o ordina il deposito degli atti stessi , durante il termine di un mese , presso le cancellerie dei Comuni interessati dalle opere affinché gli interessati possano prenderne conoscenza .
- 2 Il decreto é pubblicato nel Foglio ufficiale del Cantone , coll' elenco degli interessati , a ciascuno dei quali dovrà essere comunicato per posta un esemplare della pubblicazione .

Art . 12

Entro breve termine dalla pubblicazione del decreto istituyente il Consorzio , i membri componenti il medesimo si riuniscono in assemblea su avviso del Consiglio di Stato , pubblicato nel Foglio ufficiale e comunicato per posta ad ogni interessato . L'assemblea é presieduta dal rappresentante dello Stato .

Art . 28

- 1 Nessun consorzio potrà essere sciolto se non in forza di uno speciale decreto del Consiglio di Stato .
- 2 Gli esistenti consorzi dovranno conformarsi all'articolo 4 della presente legge entro il termine di un anno dalla sua entrata in vigore .

Art . 31 ter

Qualora il consorzio non dovesse provvedere ai propri incumbenti , il Consiglio di Stato , in caso di urgenza e previa diffida , potrà eseguire le opere occorrenti ad evitare guasti o danni per conto e a spese del consorzio .

Articolo 2

- 1 Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum , la presente legge é pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi .
- 2 Il Consiglio di Stato ne fissa la data dell'entrata in vigore .