



20.072

**Messaggio
concernente l'approvazione di una modifica territoriale
tra i Cantoni di Berna e di Friburgo
(Passaggio di Cantone del Comune bernese di Clavaleyres)**

dell'11 settembre 2020

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che approva una modifica territoriale tra i Cantoni di Berna e di Friburgo concernente il passaggio del Comune di Clavaleyres dal Cantone di Berna al Cantone di Friburgo.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

11 settembre 2020

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Con il presente messaggio il Consiglio federale propone all'Assemblea federale di approvare, mediante decreto federale, la modifica territoriale tra i Cantoni di Berna e di Friburgo concernente il passaggio del Comune di Clavaleyres dal Cantone di Berna al Cantone di Friburgo. Poiché la modifica territoriale soddisfa i requisiti posti dal diritto federale, l'approvazione può essere accordata.

Il Comune bernese di Clavaleyres prevede di fondersi con il Comune friburghese di Morat. Per poterlo fare deve cambiare Cantone e passare dal Cantone di Berna a quello di Friburgo. In vista di questo cambiamento, i Cantoni di Berna e di Friburgo hanno creato le pertinenti basi legislative cantonali e concluso un concordato sulla modifica territoriale. I due Cantoni chiedono alla Confederazione di approvare il cambiamento di Cantone del Comune di Clavaleyres.

L'articolo 53 capoverso 3 della Costituzione federale disciplina i requisiti per le modifiche territoriali tra Cantoni: sono necessari il consenso del Popolo e dei Cantoni interessati nonché un decreto d'approvazione dell'Assemblea federale. Sia gli aventi diritto di voto del Comune di Clavaleyres sia i Cantoni di Berna e di Friburgo hanno approvato il passaggio del Comune di Clavaleyres al Cantone di Friburgo. Il passaggio deve pertanto ancora essere approvato dall'Assemblea federale e tale approvazione è accordata sotto forma di decreto federale soggetto a referendum facoltativo.

Messaggio

1 Situazione iniziale

Il Comune di Clavaleyres è un'enclave del Cantone di Berna e confina con i Cantoni di Friburgo e di Vaud. Conta circa 50 abitanti e si estende su un territorio di un chilometro quadrato. Dal 2013, il Comune prevede di fondersi con il Comune friburghese di Morat. Per poterlo fare deve passare dal Cantone di Berna a quello di Friburgo.

In vista di questo passaggio, il Cantone di Berna ha emanato la legge del 7 giugno 2017¹ concernente il cambiamento di Cantone del Comune politico di Clavaleyres nel quadro di una fusione con il Comune friburghese di Morat (Loi Clavaleyres, LCla), mentre il Cantone di Friburgo ha emanato la legge del 23 marzo 2018² concernente l'annessione del Comune politico bernese di Clavaleyres al Cantone di Friburgo e la sua fusione con il Comune di Morat (LFCla). Gli aventi diritto di voto del Comune di Clavaleyres hanno approvato il passaggio del Comune di Clavaleyres al Cantone di Friburgo in occasione della votazione del 23 settembre 2018. I Cantoni di Berna e di Friburgo hanno quindi concluso un concordato, rispettivamente il 13 e il 12 marzo 2019³, sulla modifica territoriale concernente il passaggio del Comune bernese di Clavaleyres al Cantone di Friburgo. Infine, il Cantone di Berna ha adottato il decreto del Gran Consiglio del 9 febbraio 2020⁴ riguardante l'adesione al concordato sulla modifica territoriale concernente il passaggio del Comune bernese di Clavaleyres al Cantone di Friburgo, mentre il Cantone di Friburgo ha adottato la legge del 25 giugno 2019⁵ riguardante l'adesione al concordato sulla modifica territoriale concernente il passaggio del Comune bernese di Clavaleyres al Cantone di Friburgo. I Cantoni di Berna e di Friburgo hanno approvato il passaggio del Comune di Clavaleyres al Cantone di Friburgo in occasione delle votazioni popolari del 9 febbraio 2020.

Il Consiglio di Stato del Cantone di Berna e quello del Cantone di Friburgo chiedono alla Confederazione, mediante richiesta congiunta rispettivamente del 1° e del 21 aprile 2020, di approvare la modifica territoriale tra i loro Cantoni concernente il passaggio, previsto per il 1° gennaio 2022, del Comune di Clavaleyres dal Cantone di Berna al Cantone di Friburgo.

1 Recueil systématique des lois bernoises, RSB 105.41

2 Recueil systématique de la législation fribourgeoise, RSF 112.7

3 Recueil officiel des lois bernoises, ROB 20-020, Recueil officiel fribourgeois, ROF 2019_056

4 RSB 105.42

5 ROF 2019_056

2 Cambiamento di Cantone di Clavaleyres

2.1 Requisiti posti dal diritto federale

Secondo l'articolo 53 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.)⁶, «le modifiche territoriali tra Cantoni richiedono il consenso del Popolo e dei Cantoni interessati, nonché un decreto d'approvazione dell'Assemblea federale». Questa disposizione presenta una novità rispetto alla Costituzione federale del 29 maggio 1874. Diversamente, ad esempio, dal cambiamento di Cantone del Comune di Vellerat il 1° luglio 1996, le modifiche territoriali, secondo l'articolo 53 capoverso 3 Cost., non vanno obbligatoriamente sottoposte al voto del Popolo svizzero e dei Cantoni⁷.

2.2 Modifiche territoriali

Per poter applicare l'articolo 53 capoverso 3 Cost. è necessario anzitutto che il cambiamento di Cantone di Clavaleyres costituisca una modifica territoriale ai sensi della citata disposizione costituzionale. Le modifiche territoriali secondo l'articolo 53 capoverso 3 Cost. vanno distinte da un lato dalle modifiche del numero dei Cantoni, di cui all'articolo 53 capoverso 2 Cost., e dall'altro dalle rettifiche di confine tra i Cantoni di cui all'articolo 53 capoverso 4 Cost. Le modifiche riguardanti il numero dei Cantoni comprendono in particolare l'istituzione o l'abolizione di Cantoni⁸. Le modifiche territoriali invece non hanno effetto sul numero dei Cantoni, ma riguardano principalmente la questione dell'appartenenza politica di un determinato territorio a un determinato Cantone. Il passaggio da un Cantone a un altro di singoli Comuni rientra ad esempio nel campo di applicazione dell'articolo 53 capoverso 3 Cost.⁹. Viceversa, la rettifica di confine tra Cantoni costituisce essenzialmente un procedimento tecnico privo di rilevanza politica. Le rettifiche di confine hanno lo scopo di correggere un confine esistente, non controverso ma inopportuno ad esempio perché attraversa una casa¹⁰. Il cambiamento di Cantone di un intero Comune non può essere considerato una semplice rettifica di confine senza portata politica¹¹.

Il cambiamento di Cantone di Clavaleyres costituisce una modifica territoriale ai sensi dell'articolo 53 capoverso 3 Cost., poiché le modifiche territoriali disciplinate da tale disposizione comprendono in particolare il cambiamento di Cantone dei Comuni. L'articolo 53 capoverso 3 Cost. può dunque essere applicato al cambiamento di Cantone di Clavaleyres.

⁶ RS 101

⁷ Cfr. FF 1997 I 1, 206 segg., RU 1996 1493, FF 1995 III 1261, 1266 segg.

⁸ FF 1997 I 1, 207

⁹ Cfr. Eva Maria Belser/Nina Massüger, in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney (ed.), Basler Komm. BV, Basilea 2015, art. 53 n. marg. 37.

¹⁰ Cfr. Eva Maria Belser/Nina Massüger, *op. cit.* art. 53 n. marg. 42.

¹¹ FF 1995 III 1261, 1266

2.3 Consenso degli aventi diritto di voto interessati

L'articolo 53 capoverso 3 Cost. prevede come primo requisito il consenso del Popolo interessato. La versione tedesca di questa disposizione, secondo cui è necessario il consenso della popolazione (*Bevölkerung*), diverge da quella francese che richiede il consenso del corpo elettorale interessato (*corps électoral*) e da quella italiana che prescrive il consenso del *Popolo* interessato inteso come aventi diritto di voto¹².

L'articolo 53 capoverso 3 Cost. si fonda sull'articolo 44 capoverso 3 del progetto del 1996¹³. La disposizione prevedeva in tutte le versioni linguistiche che le modifiche territoriali fossero accettate dalla popolazione interessata. Dal messaggio si desume tuttavia che per *popolazione interessata* si intende la popolazione interessata *avente diritto di voto*¹⁴. Le versioni francese e italiana dell'articolo 53 capoverso 3 Cost. chiariscono questo punto nel testo della norma, quindi riflettono meglio il contenuto della disposizione rispetto alla versione tedesca. È dunque necessario il consenso degli aventi diritto di voto interessati. Il diritto cantonale definisce, nel quadro delle disposizioni costituzionali, chi ha diritto al voto¹⁵.

Il 23 settembre 2018 è stato chiesto agli aventi diritto di voto del Comune di Clavaleyres se acconsentivano alla fusione del loro Comune con il Comune di Morat e al passaggio del loro Comune al Cantone di Friburgo, passaggio necessario per poter procedere alla citata fusione¹⁶. 35 dei 39 aventi diritto di voto hanno partecipato alla votazione e uno di loro si è astenuto. Gli aventi diritto di voto di Clavaleyres hanno acconsentito con 28 voti contro 6 alla fusione con Morat e al passaggio del loro Comune dal Cantone di Berna al Cantone di Friburgo.

Lo stesso giorno anche gli aventi diritto di voto di Morat hanno acconsentito alla fusione con Clavaleyres¹⁷. La votazione di Morat è menzionata in questa sede soltanto perché i Cantoni di Berna e di Friburgo hanno subordinato il cambiamento di Cantone di Clavaleyres al consenso di entrambi i Comuni alla fusione¹⁸. Tuttavia l'articolo 53 capoverso 3 Cost. non prevede alcuna condizione a tale riguardo. Poiché concerne esclusivamente i Cantoni di Berna e di Friburgo, la fusione dei Comuni di Clavaleyres e Morat non è oggetto della presente approvazione e dunque non viene presa in considerazione in questa sede.

Il consenso degli aventi diritto di voto di Clavaleyres al cambiamento di Cantone soddisfa il primo requisito per la modifica territoriale previsto dall'articolo 53 capoverso 3 Cost.

¹² In altre norme (e in tutte le versioni linguistiche), la Costituzione utilizza l'espressione *popolazione* (fr. *population*, ted. *Bevölkerung*) non solo riferita al corpo elettorale, ma anche alla popolazione in generale; cfr. p es. art. 57 cpv. 1, 58 cpv. 2, 65 cpv. 1, 94 cpv. 2, 104 cpv. 1 lett. a e 149 cpv. 4 Cost.

¹³ FF 1997 I 1, 570

¹⁴ FF 1997 I 1, 207

¹⁵ Cfr. Eva Maria Belser/Nina Massüger, *op. cit.*, art. 53 n. marg. 38.

¹⁶ Art. 7 LCla

¹⁷ Cfr. www.murten-morat.ch/de > Politik > Abstimmungen und Wahlen > Termine und Resultate > 23.09.2018 Eidgenössische Volksabstimmung > Gemeindeabstimmung Fusion Murten – Clavaleyres > Volksabstimmung_vom_23.9.18_zur_Fusion_Clavaleyres_und_Murten_Protokoll_Murten.pdf (*disponibile solo in tedesco*).

¹⁸ Art. 8 LCla e art. 2 cpv. 2 e 3 LFCla

2.4 Consenso dei Cantoni interessati

L'articolo 53 capoverso 3 Cost. prevede come secondo requisito che i Cantoni interessati acconsentano alla modifica territoriale. Per Cantoni interessati si intendono il Cantone che cede il territorio (Cantone cedente) e quello che lo acquisisce (Cantone cessionario). Il diritto cantonale definisce gli organi cantonali cui compete dare il consenso¹⁹. Nel presente caso il Cantone cedente è il Cantone di Berna e quello cessionario è il Cantone di Friburgo ed entrambi prevedono che il cambiamento di Cantone di Clavaleyres sia sottoposto a votazione popolare²⁰.

In occasione della votazione del 9 febbraio 2020, gli aventi diritto di voto del Cantone di Berna hanno accolto il passaggio del Comune di Clavaleyres al Cantone di Friburgo con 249 918 voti a favore e 30 766 contrari. Nella votazione popolare del Cantone di Friburgo, tenutasi lo stesso giorno, 68 939 aventi diritto di voto si sono espressi a favore del passaggio del Comune bernese di Clavaleyres al Cantone di Friburgo e 2723 contro.

Il consenso dei Cantoni di Berna e di Friburgo al cambiamento di Cantone di Clavaleyres soddisfa il secondo requisito per la modifica territoriale previsto dall'articolo 53 capoverso 3 Cost.

2.5 Approvazione dell'Assemblea federale

Secondo l'articolo 53 capoverso 3 Cost. la modifica territoriale richiede infine un decreto d'approvazione dell'Assemblea federale. La presente proposta del nostro Consiglio di approvare la modifica territoriale tra i Cantoni di Berna e di Friburgo mira a soddisfare questo requisito.

3 Aspetti giuridici

3.1 Conformità con il diritto federale

L'esame condotto indica che la modifica territoriale tra i Cantoni di Berna e di Friburgo concernente il passaggio del Comune di Clavaleyres dal Cantone di Berna al Cantone di Friburgo soddisfa i requisiti, posti dall'articolo 53 capoverso 3 Cost., concernenti il consenso degli aventi diritto di voto interessati e dei Cantoni interessati. L'approvazione dell'Assemblea federale può pertanto essere concessa.

¹⁹ Cfr. Jean-François Aubert, in: Jean-François Aubert/Pascal Mahon (a c. di), *Petit comm. Cst.*, Zurigo/Basilea/Ginevra 2003, art. 53 n. marg. 13 seg.

²⁰ Art. 10 cpv. 2 ClaG e art. 20 cpv. 2 ClaZG

