

Rapporto

numero	data	Dipartimento
5560	17 agosto 2004	ISTITUZIONI
Concerne		

Abbandono del progetto di aggregazione dei Comuni di Brione Verzasca, Corippo, Frasco, Gerra Verzasca (frazione di Valle), Gordola, Lavertezzo, Sonogno, Tenero-Contra e Vogorno

INDICE

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE	2
1. I PROBLEMI IRRISOLTI	3
1.1 In generale	3
1.2 Problemi finanziari	3
1.3 Prospettive finanziarie alla luce della LPI per i comuni precedentemente al beneficio dei contributi del fondo di compensazione della vecchia Legge	5
2. ALCUNE CONSIDERAZIONI IN MERITO ALLE OPPOSIZIONI AI PROGETTI DI AGGREGAZIONE	6
3. CONCLUSIONI	7
DECRETO LEGISLATIVO	9

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente messaggio si chiede l'abbandono del progetto di aggregazione dei Comuni di Brione Verzasca, Corippo, Frasco, Gerra Verzasca (frazione di Valle), Gordola, Lavertezzo, Sonogno, Tenero-Contra e Vogorno.

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Il progetto in discussione, nato agli inizi del 1999 dall'idea di un gruppo promotore locale, è stato sottoposto in votazione consultiva l'8 febbraio scorso, dopo una lunga e difficile fase di studio. L'esito della consultazione popolare è stato il seguente:

Comune	Iscritti in catalogo	Votanti	% votanti	Bianche	nulle	Schede computabili	SI	%	NO	%
Brione Verzasca	170	127	74.7	2	0	125	97	77.6	28	22.4
Corippo	21	16	76.2	0	0	16	10	62.5	6	37.5
Frasco	87	67	77.0	0	0	67	22	32.8	45	67.2
Gerra Verzasca	800	523	65.4	20	0	503	247	49.1	256	50.9
<i>frazione di Valle</i>	<i>54</i>	<i>41</i>	<i>75.9</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>40</i>	<i>14</i>	<i>35.0</i>	<i>26</i>	<i>65.0</i>
<i>frazione di Piano</i>	<i>746</i>	<i>482</i>	<i>64.6</i>	<i>19</i>	<i>0</i>	<i>463</i>	<i>233</i>	<i>50.3</i>	<i>230</i>	<i>49.7</i>
Gordola	2642	1529	57.9	32	0	1497	531	35.5	966	64.5
Lavertezzo	693	406	58.6	4	1	401	269	67.1	132	32.9
<i>frazione di Valle</i>	<i>85</i>	<i>64</i>	<i>75.3</i>	<i>2</i>	<i>0</i>	<i>62</i>	<i>28</i>	<i>45.2</i>	<i>34</i>	<i>54.8</i>
<i>frazione di Piano</i>	<i>608</i>	<i>342</i>	<i>56.3</i>	<i>2</i>	<i>1</i>	<i>339</i>	<i>241</i>	<i>71.1</i>	<i>98</i>	<i>28.9</i>
Sonogno	91	64	70.3	5	1	58	32	55.2	26	44.8
Tenero-Contra	1371	764	55.7	6	1	757	135	17.8	622	82.2
Vogorno	247	194	78.5	2	0	192	42	21.9	150	78.1
TOTALI	6122	3690	60.3	71	3	3616	1385	38.3	2231	61.7
Valle	755	573	75.9	12	1	560	245	43.8	315	56.3
Piano	5367	3117	58.1	59	2	3056	1140	37.3	1916	62.7

Sui 9 Comuni consultati, 4 hanno preavvisato favorevolmente l'aggregazione, mentre gli altri 5 hanno dato preavviso negativo. Da notare il caso del Comune di Gerra Verzasca, interpellato per l'eventuale scissione della frazione di Valle: ebbene proprio la popolazione di quest'ultima ha respinto in modo chiaro la proposta.

Pure degni di nota i risultati nei due comprensori territoriali "Valle" e "Piano", entrambi negativi.

Il Consiglio di Stato si rammarica per l'esito della votazione consultiva di un progetto in cui, al di là dell'ambizione dello stesso, credeva. L'unione di due comprensori diversi, ma non privi di affinità storiche e di interessi comuni, sembrava potesse essere una soluzione innovativa a vantaggio di tutte le parti: della Valle, per la quale l'aggregazione era (e rimane) un necessità, e del Piano, grazie all'opportunità di conseguire una maggiore forza politica grazie all'acquisizione di un pregiato territorio e una dimensione demografica di prim'ordine a livello cantonale. Si proponeva in sostanza, anche se in scala maggiore, l'idea di connubi tra Comuni più forti demograficamente e finanziariamente e altri più

deboli, tali sono state le aggregazioni di Mendrisio con Salorino, di Castel San Pietro con la sponda destra della Valle di Muggio e, più recentemente, di Cadenazzo con Robasacco, aggregazioni non prive di una certa carica di solidarietà intercomunale.

Il risultato nei singoli Comuni e nel complesso non lasciano alternativa al Consiglio di Stato che quella di proporre la chiusura della procedura, fatto che, come si dirà più avanti, lascia comunque alcuni problemi irrisolti.

Per un descrizione del progetto di aggregazione viene allegato il Rapporto del Consiglio di Stato alla Cittadinanza del dicembre 2003.

1. I PROBLEMI IRRISOLTI

1.1 In generale

Rimangono ovviamente sul tappeto alcuni problemi che toccano in particolare la Valle Verzasca. Si tratta di un territorio molto vasto e di indubbio valore paesaggistico e naturalistico, non privo di potenzialità di sviluppo in particolare modo nel settore del turismo. Vi risiedono ca. 950 abitanti suddivisi in piccole o piccolissime comunità:

Sonogno	89 abitanti	Lavertezzo Valle	100
Frasco	115	Corippo	23
Gerra Valle	80	Vogorno	318
Brione V.	226		

Le frazioni in Valle dei Comuni di Gerra Verzasca e Lavertezzo possono ovviamente contare sul fatto di appartenere ad un Comune di medie dimensioni, seppur diviso in due territori distanti tra loro.

Sembra superfluo a questo punto ricordare come in Comuni così piccoli sia sempre più difficile gestire efficacemente la cosa pubblica, tanto più se si chiede al Comune di farsi attore competente ed efficace nelle dinamiche di sviluppo socioeconomico.

Per quanto riguarda i Comuni del piano di Gordola e Tenero Contra, si tratta di enti locali ben dotati e autosufficienti, per i quali non si prevedono particolari difficoltà nei prossimi anni.

1.2 Problemi finanziari

La maggior parte dei Comuni che erano coinvolti nel progetto di Aggregazione denominato "Verzasca e Piano" presenta difficoltà finanziarie, in parte acute.

Non dovrebbero avere problemi particolari i Comuni di Gordola, Tenero-Contra e Gerra Verzasca.

Per gli altri Comuni la situazione al 31.12.2002 era la seguente:

	Brione V.	Frasco	Sonogno	Lavertezzo	Corippo	Vogorno
Pop. fin 2002	219	112	88	1'145	22	313
Risultato 2002	-386'650	-173'585	-168'020	-861'738	21'698	-58'147
Moltiplicatore aritmetico	247%	225%	227%	141%	72%	115%
Debito pubblico 2002	5'924'228	657'501	2'029'782	19'548'352	-50'155	3'272'320
DP pro capite 2002	27'051	5'871	23'066	17'073	-2'280	10'455
Capitale proprio	71'772	71'192	56'918	-1'588'189	53'036	-341'095
Imposte PF 2002	235'033	124'107	116'678	1'542'221	57'600	359'445
Imposte PG 2001	28'706	14'984	15'894	582'694	19'844	39'915
Ris. fisc. pro capite 2001	1'406	1'509	1'769	2'432	4'239	1'585

Per tutti questi Comuni il moltiplicatore d'imposta politico è stabile al 100%.

I Comuni di Brione Verzasca, Frasco, Sonogno e Lavertezzo erano fino al 2002 al beneficio della copertura del disavanzo d'esercizio ai sensi dell'art. 7 della vecchia Legge sulla compensazione intercomunale.

Per Corippo il discorso è un po' particolare. Questo Comune è stato sostenuto, per quanto riguarda gli investimenti, da una fondazione, ciò che gli ha permesso di pareggiare i conti e di non avere nessun debito pubblico. In prospettiva vi è comunque la necessità di alcune opere (acquedotto e fognatura) e l'apporto della fondazione non è più sicuro per cui, vista la dimensione del Comune e quindi lo spazio di manovra molto limitato, il futuro è perlomeno incerto.

La Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale (LPI) porta dei cambiamenti che vengono riassunti nella seguente tabella. Viene pure calcolato il presunto risultato d'esercizio per il 2008, partendo da quello del 2002 e tenendo conto del fatto che il contributo transitorio di gestione corrente decrescerà fino ad esaurirsi nel 2007:

	Brione V.	Frasco	Sonogno	Lavertezzo	Corippo	Vogorno
+ / - Livellamento 2003	-13'000	-	8'000	236'000	-2'000	-2'000
LocGeo 2003-2004	45'000	53'000	-	20'000	-	35'000
Transitorio 2003	351'000	125'000	186'000	1'005'000	-	-
Totale +/- con LPI	383'000	178'000	194'000	1'261'000	-2'000	33'000
+/- LPI senza transitorio	32'000	53'000	8'000	256'000	-2'000	33'000
Presunto risultato dopo la fase transitoria (2008)	-354'650	-120'585	-160'020	-605'738	19'698	-25'147

Per i Comuni di Brione Verzasca, Frasco, Sonogno e Lavertezzo, a meno di importanti eventi favorevoli, sarà molto difficile, per non dire impossibile, conseguire il pareggio dei conti. Se per l'anno 2003 tutti i Comuni dovrebbero poter conseguire un lieve avanzo o perlomeno il pareggio dei conti, già nel 2004 si prospetta un disavanzo per alcuni di loro, in particolare per Brione Verzasca, Frasco e Sonogno, mentre per Lavertezzo ci potrebbero ancora essere un paio di anni di risultati positivi grazie in particolare

all'aumento del contributo di livellamento. Quest'ultimo Comune però dovrà iniziare ad ammortizzare l'eccedenza passiva (spesa finora sospesa) ciò che aggraverà di molto i risultati.

Da notare che il Comune di Vogorno presenta a tutt'oggi una situazione di deficit strutturale e un'eccedenza passiva importante. Una boccata d'ossigeno gli potrà derivare dalla vendita dei terreni patrimoniali intestati ad un legato, situati a Gordola e Riazzino, che dovrebbero permettere di risanare il bilancio e conseguire dei risparmi in oneri finanziari tali da riequilibrare i risultati della gestione corrente.

1.3 Prospettive finanziarie alla luce della LPI per i comuni precedentemente al beneficio dei contributi del fondo di compensazione della vecchia Legge

La Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale del 25 giugno 2002 (LPI) entrata in vigore l'1.1.2003 ha abolito la copertura del disavanzo di gestione corrente per i comuni al 100% di moltiplicatore, sostituendola con contributi più mirati quali l'aiuto agli investimenti (art. 14 LPI) e il contributo per gli oneri legati alla localizzazione geografica (art. 15 LPI). Parallelamente è stato incrementato il contributo di livellamento della potenzialità fiscale, garantendo così maggiori risorse ai comuni più deboli.

Il passaggio al nuovo regime della LPI presuppone però un risanamento finanziario con lo scopo di riequilibrare la gestione corrente, risanamento che, per i comuni più piccoli precedentemente in compensazione, può avvenire solo parzialmente attraverso il contributo transitorio previsto dall'art. 21 LPI. Si rileva a questo proposito che la nuova LPI è strettamente legata ai progetti di aggregazione nel senso che il citato risanamento finanziario è previsto dal Decreto di aggregazione (art. 19 Laggr).

Nel caso in cui un comune non dovesse riuscire a mantenere il pareggio a medio termine della gestione corrente nonostante l'aiuto transitorio, il Consiglio di Stato può concedere al comune un aiuto supplementare per permettere il mantenimento del moltiplicatore politico entro il limite del 100% (art. 22 LPI). Il contributo supplementare essendo potestativo può anche essere rifiutato per cui in questi casi vi è effettivamente la prospettiva di dover andare oltre al 100% con il moltiplicatore d'imposta a meno che non si riesca a conseguire il pareggio della gestione corrente riducendo le spese o aumentando i ricavi.

Tenore dell'art. 22 LPI:

"Se nonostante l'aiuto transitorio previsto dall'art. 21 cpv. 1 il pareggio a medio termine non può essere mantenuto, il Consiglio di Stato può, sentito il Municipio del comune interessato, concedere un aiuto supplementare per permettere il mantenimento del moltiplicatore politico entro il limite del 100%".

"In questi casi è data facoltà al Consiglio di Stato di dare avvio ad una procedura di aggregazione con un altro comune ai sensi della legge."

Il secondo periodo dell'art 22 LPI rimanda alla possibilità che il Consiglio di Stato dia avvio ad una procedura di aggregazione nel caso in cui si renda necessaria l'erogazione di contributi supplementari. E' questa quindi un'eventualità a cui potranno andare incontro i comuni della Valle Verzasca.

È intenzione inoltre di questo Consiglio di determinare gli eventuali contributi supplementari previo esame puntuale dell'economicità della gestione e dell'entità dei

contributi causali prelevati all'utenza fissando infine il contributo supplementare considerando i margini di riduzioni di spesa rispettivamente di incremento dei ricavi non utilizzati. L'importo del contributo supplementare potrà essere fissato sulla base dei conti preventivi ed eventualmente per un lasso di tempo di più anni.

Non è dunque questione di ripristinare in alcun modo le modalità di aiuto previste dalla vecchia Legge sulla compensazione finanziaria che consisteva semplicemente nell'assunzione da parte del fondo di compensazione della totalità del disavanzo di gestione corrente, disavanzi risultanti esclusivamente da una gestione orientata ai bisogni che non teneva punto o quasi conto delle risorse a disposizione. Tale era l'inequivocabile orientamento della messaggio relativo alla nuova Legge approvato dal Parlamento nel corso del 2002.

È intenzione di questo Consiglio inoltre di erogare il contributo supplementare unicamente per il periodo di tempo necessario per il perfezionamento di un nuovo progetto di aggregazione che porti alla creazione di un comune effettivamente in grado di assumersi a pieno titolo tutti i compiti che gli sono affidati.

2. ALCUNE CONSIDERAZIONI IN MERITO ALLE OPPOSIZIONI AI PROGETTI DI AGGREGAZIONE

Il Consiglio di Stato, considerata l'importanza del cantiere della riforma del Comune ticinese più volte evidenziata nelle linee direttive e, non da ultimo, dal Rapporto sugli indirizzi, vuole in questa sede esprimere alcune considerazioni.

In primo luogo, va rilevato che gli orientamenti della politica cantonale in materia di aggregazioni sono di recente state dibattute in seno al Parlamento, in occasione dell'approvazione della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni del 16 dicembre 2003 (LAggr). Il secondo fondamento giuridico e strategico della politica delle aggregazioni è la Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale del 25 giugno 2002 (LPI). Con queste due Leggi il legislatore ha chiarito procedure e finalità delle aggregazioni e la loro stretta relazione con la solidità finanziaria dei Comuni.

In secondo luogo, va sottolineato che in generale non viene palesata un'opposizione di principio alle aggregazioni. Gli oppositori, più o meno organizzati a dipendenza dei casi, sollevano il più delle volte dubbi su aspetti pratici dei progetti in questione: in alcuni casi si segnala che lo studio effettuato dimentica questo o quell'aspetto puntuale della realtà locale, in altri si denunciano squilibri nelle proposte di ubicazione di servizi e poteri comunali che sfavorirebbero questo o quel Comune (futura frazione). In altri casi, gli oppositori si dichiarano fautori di altri scenari d'aggregazione (solo la Valle e non il piano, in alcuni casi del progetto Verzasca; tutta la Valle e non solo "l'Alta" in alcuni casi del progetto Blenio), oppure vi sono opposizioni che si fondano sulla convinzione che il proprio Comune possa continuare a sopravvivere finanziariamente con i propri mezzi, nonostante spesso l'evidenza delle cifre indichi una diversa realtà. Va da ultimo sottolineato come, purtroppo, spesso le opposizioni al progetto d'aggregazione non vengano manifestate se non nelle ultime settimane precedenti la votazione consultiva; questo rende difficile stabilire un dialogo costruttivo tra fautori e oppositori.

Indipendentemente dagli spunti positivi che possono essere tratti dalle posizioni contrarie, va chiarito come –a mente del Consiglio di Stato– nessuna delle argomentazioni degli

oppositori appare sufficientemente solida da inficiare la validità e le motivazioni dei progetti. Le ragioni che hanno convinto il Governo a sostenere progetti di aggregazione quali quello della Verzasca o della Media Leventina non stanno infatti nei dettagli tecnici o nelle soluzioni concrete adottate (ubicazione della cancelleria comunale, della nuova sede scolastica, ecc.), ma nella consapevolezza che la maggioranza dei Comuni toccati non sono più in grado di rispondere alle esigenze dei loro cittadini e del Cantone in generale. Nell'affrontare un progetto d'aggregazione, il cittadino, ma soprattutto l'amministratore, deve chiedersi serenamente se il proprio Comune sia in grado di adempiere al mandato che la Costituzione conferisce ai Comuni Ticinesi, i quali devono saper concorrere al mantenimento del benessere e della qualità di vita raggiunti. Al di là del comprensibile attaccamento sentimentale ad un'istituzione, la questione va affrontata con serenità, così da giungere ad una risposta solida e razionale.

In questa sede non va ulteriormente dimostrata la correlazione tra una corretta dimensione umana e territoriale e un'adeguata dotazione di risorse finanziarie per l'attuazione di una politica comunale efficace, mirata alla valorizzazione del capitale territoriale e allo sviluppo socio-economico.

Se a questo elemento si aggiunge il funzionamento dell'attuale meccanismo della perequazione, risulta chiara l'impossibilità e l'inefficienza di un mantenimento di Enti locali troppo piccoli e finanziariamente deboli. In questo senso si inserisce il chiaro indirizzo della perequazione data dalla LPI: la precedente impostazione che garantiva il sostegno finanziario a tutti i Comuni con deficit di gestione corrente è stato abbandonato e non è più attuabile con la nuova Legge. La realtà della nuova LPI rende completamente errata la convinzione di alcuni oppositori delle aggregazioni, i quali –pur ammettendo il dissesto finanziario del loro Comune– si dicono convinti che "i soldi arriveranno comunque".

Nel Ticino di oggi, caratterizzato da importanti differenze tra le sue Regioni per quanto riguarda le possibilità di sviluppo, dove alcune sono chiamate a redistribuire risorse a beneficio di altre, atteggiamenti di eccessiva chiusura al cambiamento (aggregazioni), rischiano di acutizzare lo scollamento tra realtà regionali attive e creatrici di ricchezza, e regioni periferiche, già oggi da taluni considerate troppo ancorate ad un semplice discorso rivendicativo.

L'esigenza di utilizzare le risorse territoriali e finanziarie con competenza, efficienza ed efficacia esige una riforma della "Governance" di un territorio che da decenni non appartiene più al Comune agricolo ed alla sua economia. È oramai tempo che il sostegno finanziario cantonale e intercomunale sia definitivamente vincolato alla capacità locale di organizzarsi a livello istituzionale in rapporto alle reali esigenze della popolazione di tutto il Cantone.

I dati riportati nella tabella allegata, che riassume i numeri della Riforma del Comune, sono invece la prova del grande consenso che quest'ultima ha trovato tra la popolazione e testimoniano dell'impegno di molti amministratori comunali nel voler restare attori nei processi decisionali più importanti che influenzano il futuro dei loro cittadini.

3. CONCLUSIONI

Fatte le considerazioni esposte nei capitoli precedenti, occorre completare dal profilo formale la procedura relativamente al progetto menzionato, tenuto conto delle competenze stabilite dalla LAggr. entrata in vigore il 13 febbraio di quest'anno. In particolare

l'art. 7 LAggr. stabilisce che il Consiglio di Stato sottopone la proposta sul progetto al Gran Consiglio; l'art. 8 LAggr. prevede poi che quest'ultimo decida al riguardo secondo l'interesse generale.

Dato questo ordine di competenze, pure nel caso in cui un progetto di aggregazione cade, è necessario sollecitare una decisione del Legislativo con cui viene posto formalmente termine alla procedura; ciò mediante un decreto legislativo del Gran Consiglio che non soggiace a referendum (art. 78 cpv. 1 let. e Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato).

Per il progetto in discussione, visto il chiaro esito della votazione consultiva, si tratta a questo punto di una mera decisione di trafila.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, G. Gendotti

Il Cancelliere, G. Gianella

Allegati:

1. Tabella riassuntiva progetti di aggregazioni in Ticino.
2. Rapporto del Consiglio di Stato alla Cittadinanza, dicembre 2003.

Disegno di

DECRETO LEGISLATIVO

concernente l'aggregazione dei Comuni di Brione Verzasca, Corippo, Frasco, Gerra Verzasca (frazione di Valle), Gordola, Lavertezzo, Sonogno, Tenero-Contra e Vogorno

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

visto il messaggio 17 agosto 2004 n. 5560 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a

Articolo 1

La procedura volta all'aggregazione dei Comuni di Brione Verzasca, Corippo, Frasco, Gerra Verzasca (frazione di Valle), Gordola, Lavertezzo, Sonogno, Tenero-Contra e Vogorno è da ritenersi conclusa, nel senso che **non** viene decretata l'aggregazione degli stessi in un unico Comune denominato Comune di Verzasca.

Articolo 2

Il presente decreto è pubblicato nel Bollettino Ufficiali delle leggi ed entra immediatamente in vigore.