

# Rapporto

numero	data	Dipartimento
<b>5825 R</b>	16 gennaio 2007	ISTITUZIONI
Concerne		

## **della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 29 agosto 2006 concernente lo stanziamento di un credito quadro di fr. 120'000'000.- destinato all'aiuto per le nuove aggregazioni dei Comuni in dissesto finanziario e delle periferie**

### **1. I CONTENUTI DEL MESSAGGIO**

Stiamo vivendo "l'era delle aggregazioni" che qualcuno, con malcelato scetticismo ha definito anche "la moda del terzo millennio", ricordando le cocenti sconfitte in voto popolare degli anni ottanta. Va però oggi riconosciuto che le cose sono cambiate o comunque stanno cambiando. Il "cantiere aggregazioni" ha modificato il suo ritmo, assumendone uno nuovo e più sostenuto. Questa è una constatazione oggettiva e importante, soprattutto perché i nuovi stimoli stanno venendo sempre più dalla base e in particolare dagli amministratori dei Comuni interessati e soprattutto dall'opinione pubblica. Una delle grandi critiche del passato era costituita dal fatto che le aggregazioni sembrava fossero imposte dall'alto. Veniva criticata in particolare l'aggregazione forzata come una operazione antidemocratica e in contrasto con il potere del popolo. La forma di aggregazione coatta è comunque rimasta ben codificata nella legge e rappresenta una possibilità applicabile di intervento da parte dello Stato quando non esistono altre soluzioni in situazioni non più sostenibili dal profilo sia strutturale che economico per continuare con le vecchie strutture. Anche le recenti decisioni del Tribunale federale in seguito ai ricorsi di Blenio e Cevio, hanno dato piena conferma alla validità della nuova Legge sulle aggregazioni e in particolare alla facoltà di agire anche in maniera coatta.

Il Capo Dicastero ha affermato trattarsi di *"un'occasione storica per definire il ruolo del Comune ticinese"*.

Da sempre esistono contrasti sulle priorità e meglio se esse vadano attribuite alla riorganizzazione delle periferie, o a quelle dei poli. Nella prima ipotesi pesa soprattutto la necessità del riassetto finanziario di molti piccoli Comuni in palese difficoltà. Nella seconda la convinzione che l'ampliamento dei poli urbani con i loro agglomerati potrebbe portare automaticamente a coinvolgere le periferie.

Ebbene, il Messaggio in oggetto è indirizzato soprattutto alle periferie, prova ne è il primo sottotitolo a pagina 1 del documento governativo che dice: *"Per concludere la riorganizzazione delle periferie"*. Con questa scelta non si tratta di certo di lasciare cadere le aggregazioni urbane. Semplicemente si è preso atto delle maggiori difficoltà in questo settore e di conseguenza dei tempi più lunghi necessari per trovare le soluzioni migliori. Non è un mistero che esistono anche problemi di tipo partitico-politico molto radicati, i quali uniti a una sostanziale capacità autogestionale e indipendenza economico-finanziaria di queste entità comunali, rendono difficili se non impossibili fusioni in tempi brevi e non giustificabile con facilità la scelta di aggregazioni coatte quando le autorità locali temporeggiano, per non dire che si oppongono, suggerendo altre soluzioni non sempre

ottimali, e pare anche destinate a temporeggiare. I relatori del presente Rapporto riconoscono che l'autorità politica cantonale non sta con le mani in mano neppure per le aggregazioni urbane. E allora per dare a Cesare quello che è di Cesare ricordiamo che diversi studi sono già stati fatti, sia nel sopra che nel sottoceneri. Non è un caso se proprio a dicembre 2006 è stato pubblicato il n. 9 della Rivista "IL COMUNE" che questa volta si occupa in particolare del Mendrisiotto e che ha il significativo titolo "NUOVE CITTÀ COME SPECCHIO DI COESIONE". Nell'importante e interessante Documento oltre al qualificato parere di Luigi Pedrazzini e del nuovo capo della Sezione Enti Locali Elio Genazzi, ci sono le parole di diversi sindaci, che esprimono interesse e fiducia. Non vengono ignorate le peculiarità della Regione in oggetto, il Mendrisiotto, da quella culturale dell'Accademia di Architettura di Mendrisio, ai rapporti insubrici, a quelli turistici e culturali legati al Monte S. Giorgio, senza dimenticare l'imprenditorialità, il Casinò e il Fox-town, e molto altro ancora.

Nel caso delle periferie bisogna essere lapidari: molti casi sono giunti al capolinea. Il messaggio ne cita 43 (vedi la distinta a pag. 3 del messaggio governativo) nei quali i problemi non sono solo finanziari, ma anche amministrativi, operativi e pure di disponibilità di persone che si mettono a disposizione. Ecco, più in generale si tratta di deficienze strutturali per le quali non si intravedono soluzioni singole. D'altra parte lo Stato sarebbe comunque chiamato a mettere sul piatto somme ingenti, di certo non inferiori a quelle prospettate per il risanamento, ottenendo un magro risultato e soprattutto non duraturo. Si finirebbe per mantenere entità locali senza prospettive per il futuro, con strutture superate sotto molteplici aspetti, segnatamente istituzionali, mettendo serie e consistenti ipoteche anche sull'intero Cantone.

In Commissione si è sviluppato un interessante dibattito con l'intento di sapere in quale misura i Comuni paganti, che con la legge precedente non erano necessariamente quelli ricchi, hanno sostenuto le spese ricorrenti e per investimenti di Comuni in difficoltà, sottoposti a vigilanza dipartimentale, e ciononostante oggi in dissesto. La domanda serve a capire cosa non ha funzionato nella gestione della situazione. Esiste il rischio che la cosa possa ripetersi, tanto più che un Comune che vede la prospettiva di farsi pagare i debiti può sentirsi deresponsabilizzato. È quindi opportuna o un'analisi o un'autocritica per appurare le lacune degli strumenti del passato e per evitarle in futuro. Indispensabile è riacquistare coerenza e giusto incentivo dal profilo del rigore nella gestione economica delle realtà comunali.

Dei Comuni citati dal Messaggio il C.d.S. dice senza mezzi termini e citiamo: *"L'analisi dimostra l'attuale stato di profonda crisi in cui versano 43 Comuni, precedentemente al beneficio della compensazione, situazione critica di cui non è ancora sufficientemente diffusa la consapevolezza."* - fine della citazione - Quindi il timore è anche che in questi comuni, o comunque in alcuni di essi, non ci si renda ancora conto con il necessario realismo di quanto la situazione sia grave. La questione sarà trattata separatamente in questo Rapporto con riferimento alle precise schede di approfondimento di ogni singolo caso. Appare evidente la realtà del tutto compromessa e purtroppo irreversibile. Basti pensare che il moltiplicatore aritmetico medio è del 159%, mentre per un Comune si fissa addirittura al 612 %, per un secondo al 436% e per un terzo a 351%.

Il Messaggio in discussione si pone pure il problema a sapersi se esista un'alternativa seria e praticabile a quella delle aggregazioni. La conclusione è un no convinto e motivato. Si potrebbe ritornare al sistema della copertura del disavanzo, scartato nella revisione della nuova Legge sulla perequazione intercomunale, perché considerato sbagliato. Si dovrebbero ripristinare le logiche di deresponsabilizzazione all'interno del Comune e di tutela da parte del Cantone. Proprio quanto è stato eliminato perché ritenuto, e dimostrato, foriero del blocco della iniziativa e della progettualità dei singoli agglomerati, uniche premesse per una vera autonomia comunale.

L'eventualità di non agire è altrettanto pericolosa. Essa comporterebbe una serie di rischi per il Cantone. Alcuni esempi:

- l'uso della iniziativa legislativa cantonale prevista dalla Costituzione. L'esempio è dato da quella dei canoni d'acqua, pendente davanti alla Commissione speciale energia. Anche se non abbiamo intenzione alcuna di parlarne in questa occasione, ricordiamo che essa sta facendo discutere e potrebbe essere un vero boomerang per chi l'ha proposta e sostenuta obbligando il Cantone a rivedere la Legge sulla perequazione intercomunale con conseguenze difficili da valutare, ma certamente importanti nel delicato equilibrio del dare e del ricevere, portando a gravi situazioni di conflittualità e pure istituzionali. In particolare:
- l'inasprimento dei rapporti tra città e valli
- l'assunzione di competenze da parte del Cantone con il cambiamento dei flussi incrociati che potrebbero coinvolgere molti settori della vita civile e dell'amministrazione, non da ultimo la scuola infantile e quella elementare, le case per anziani, senza dimenticare il più vasto campo della sanità in genere, ma anche il turismo, in particolare quello legato agli impianti di risalita, e altro ancora.

Ecco perché si deve ribadire che la via dell'aggregazione, opportunamente studiata e pianificata, rappresenta l'unica opzione praticabile per definire il ruolo dei Comuni Ticinesi. Le aggregazioni tuttavia, per avere successo nel tempo, non possono fare a meno di una iniezione finanziaria che permetta di non trascinarsi pesi insopportabili con forti incidenze nella gestione corrente. Si tratta in parole semplici di risanare i conti dei nuovi Comuni affinché possano partire con il piede giusto, organizzandosi adeguatamente, introducendo le indispensabili tasse causali, operando con realismo e parsimonia in tutti i settori, senza tuttavia rinunciare ad una adeguata autonomia e ad essere progettuali. Né va dimenticato il ruolo diverso, più importante e credibile che un Comune ben dimensionato e più forte può svolgere a livello cantonale e nel rapporto con gli altri Comuni.

È pertanto indispensabile una pianificazione delle aggregazioni che tenga conto di tutti i parametri del caso, che applichi in maniera adeguata l'aiuto transitorio previsto dalla LPI, che avvii opportuni studi di aggregazione d'ufficio e, se del caso, non escluda la forma coatta.

Della Pianificazione delle aggregazione il Messaggio governativo ne parla ampiamente nelle pagine 16, 17, 18, 19 e 20. Rimandiamo volentieri alle considerazioni del Consiglio di Stato, evitando di appesantire questo Rapporto. In particolare si ricorda che per i 43 Comuni citati, l'operazione è già in atto e che 24 di questi Comuni sono già coinvolti nello studio in corso.

Nel Messaggio poi si fa opportunamente notare l'importanza dell'informazione della Commissione aggregazioni del Gran Consiglio, ma anche dei Comuni interessati, e quindi della popolazione, al fine di raccogliere tutte le osservazioni possibili.

Anche la tempistica di cui abbiamo già accennato, riveste notevole importanza. La dimensione è tale che non potrà ovviamente farsi in tempi brevi. D'altra parte, siccome sarà indispensabile nell'attesa delle soluzioni finali erogare importanti aiuti supplementari della LPI, non è neppure immaginabile procedere troppo lentamente. Ne andrebbe della serietà e della credibilità dell'Ente pubblico e delle sue istituzioni, oltre a provocare un utilizzo sproporzionato di risorse finanziarie senza un reale e temporale termine a partire dal quale si dovrà ricominciare a risalire la china.

La proposta del messaggio è la prossima scadenza elettorale, la primavera 2008, senza escludere, con lodevole realismo da parte del CdS, un termine più lungo, ma al massimo di uno-due anni.

Dell'aggregazione coatta già abbiamo detto. Al di là delle possibilità concesse dalla LPI l'obiettivo dichiarato da sempre è e rimane quello di raccogliere per ogni singolo caso l'adesione unanime dei Comuni interessati e quella della maggioranza dei cittadini. Il cambiamento di mentalità in atto e la capillare informazione lasciano ben sperare, anche perché il parere popolare dell'intero Cantone, quando è stato richiesto con voto popolare, è stato positivo.

## **2. IL TICINO IN CAMBIAMENTO**

Come sappiamo, un numero importante di comuni ticinesi si trova oggi in una profonda crisi istituzionale. All'origine della stessa non vi sono soltanto finanze dissestate, ma anche un importante deficit demografico, dovuti a realtà geografiche troppo ristrette e tali da non più consentire lo svolgersi regolare anche dei più banali processi democratici. Le istituzioni locali sono spesso confrontate con problemi troppo grandi per essere risolti dalle attuali organizzazioni, che sopraffatte dalle contingenze burocratiche, si vedono incapaci di affrontare situazioni insormontabili, spreco invano ed inefficacemente risorse umane e finanziarie complessivamente cospicue, senza comunque riuscire a soddisfare fino in fondo le reali esigenze del proprio Comune e dei propri Cittadini.

Complessivamente tale situazione priva i politici locali della possibilità di fare Politica, relegandoli quasi inesorabilmente a funzioni di tipo burocratico-amministrativo, non proprie dei veri Governanti. Di conseguenza nell'ambito comunale è venuta progressivamente a mancare l'indispensabile progettualità, tipica di un'azione capace di individuare, promuovere e finalmente attuare soluzioni adeguate alle circostanze, tipica di uno Stato forte e democratico.

D'altro canto un'altra questione di fondamentale importanza è il ruolo che oggi il Comune è chiamato a svolgere a favore dello sviluppo regionale. Un Comune moderno deve poter sviluppare una propria capacità nel relazionare con ditte e privati in un contesto economico più generale onde favorire e, se necessario stimolare, un'ampia rete relazionale fra i diversi interessati.

Pochi sono attualmente i Comuni in grado di proporre o realizzare progetti di elevata propensione socioeconomica.

Di fatto si tratta anche qui non solo di un problema di capacità reattiva, ma anche e soprattutto di dimensione dell'ente locale non dotato della necessaria massa critica.

La complessa problematica viene dettagliatamente illustrata nel documento allegato al messaggio, denominato *"Il Ticino del cambiamento"*, a cui rimandiamo quale parte integrale del presente rapporto.

Per far fronte alla realtà appena descritta, il Cantone sta giustamente mettendo in atto un'ampia piattaforma di provvedimenti che mirano ad una revisione complessiva, non più limitata a singoli adattamenti.

La stessa si basa su di una visione globale, che consideri la riorganizzazione istituzionale dei comuni, dotandola degli indispensabili strumenti finanziari; affronti coerentemente il relativo assetto territoriale; e nel contempo si doti anche di una politica di promovimento socio-economico innovativa attenta a tale evoluzione.

Ne discende la necessità di un'azione interdisciplinare basata sul coordinamento delle diverse politiche settoriali.

È dunque indispensabile che il Consiglio di Stato abbia a considerare un'azione interdipartimentale il più efficace possibile, che permetta una perfetta coordinazione dei diversi elementi strategici tuttora in atto.

La politica delle aggregazioni comunali deve dunque essere adeguatamente correlata con gli altrettanto importanti **strumenti di politica finanziaria, territoriale ed economica** atte ad agevolare ed ottimizzare i processi di aggregazione comunale tuttora in atto. Riteniamo di doverli ricordare brevemente.

- **Strumenti di politica finanziaria:**

Il Cantone già da tempo ha in effetti dotato i Comuni di efficaci strumenti di politica finanziaria.

Innanzitutto la *Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni del 16 dicembre 2003*, strumento che consente di procedere al risanamento dei Comuni in situazioni finanziarie precarie o addirittura dissestate- quelli oggetto il messaggio in discussione -.

Le aggregazioni si prefiggono di costituire Comuni il più possibile autonomi anche economicamente.

In assenza di importanti aiuti finanziari, purtroppo mai i nuovi Comuni potrebbero raggiungere l'indispensabile autonomia finanziaria.

Ma il risanamento finanziario non è tutto: molti Comuni aggregati non sarebbero comunque in grado di coprire le nuove spese con i soli propri mezzi.

È quindi assolutamente indispensabile che sia mantenuto in vita l'efficace supporto di perequazione finanziaria fra Comuni ricchi e Comuni meno ricchi, oggi costituito dalla *Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale (LPI)* del 25 giugno 2002.

Se gli importanti meccanismi della solidarietà finanziaria messi in atto sin dagli anni '50, ma soprattutto a partire dagli anni '80 con l'introduzione del contributo di livellamento, hanno costituito un importante strumento di solidarietà fra Comuni e Comuni e di sussidiarietà fra Cantone e Comuni, essi hanno in effetti contribuito ad assicurare uno sviluppo armonico delle infrastrutture di base sull'intero territorio cantonale, contrastando in modo più o meno evidente il progressivo spopolamento delle zone periferiche.

Di seguito, il sistema perequativo è viepiù divenuto desueto e controproducente, anche perché la copertura automatica del disavanzo legato alla vecchia Legge sulla compensazione intercomunale, per quanto fino a quel momento fosse risultato indispensabile per consentire la sopravvivenza delle realtà più periferiche, aveva inavvertitamente portato ad una sorta di deresponsabilizzazione, rendendo il meccanismo manifestamente perverso e tale da dover essere modificato.

La nuova Legge sulla perequazione intercomunale (LPI) costituisce oggi, unitamente alla citata Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni del 16 dicembre 2003, l'asse portante dei nuovi processi aggregativi.

Essa ci assicura un moderno strumento perequativo che garantisce, in particolare grazie all'art. 2<sup>1</sup>, un'efficace armonizzazione con gli obiettivi cantonali in tema di nuove aggregazioni tra Comuni, conferendo al Governo un'ampia legittimazione a promuovere d'ufficio studi di aggregazione<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> **LPI - Art. 2** <sup>1</sup>L' applicazione della legge è armonizzata con gli obiettivi cantonali in tema di nuove aggregazioni tra comuni.

<sup>2</sup> **LPI - Art. 2** <sup>2</sup>Per i comuni la cui struttura finanziaria causa la durevole dipendenza dagli aiuti di cui all' art. 1 cpv. 2 lett. c il Consiglio di Stato può subordinare l' erogazione di questi ultimi all' avvio da parte del comune beneficiario di uno studio di

Per quanto perfettibile (una revisione è per altro in corso), la stessa ha dimostrato di essere uno strumento di grande efficacia, soprattutto per aver coinvolto gli amministratori dei Comuni più a rischio in una approfondita riflessione, soprattutto nei casi di maggior precarietà, sulla insostenibilità delle rispettive situazioni finanziarie.

La LPI ha pure il grosso merito (v. art. 1) di *garantire ai Comuni con una sufficiente dimensione demografica e territoriale le risorse necessarie per assicurare alla popolazione la giusta dotazione di servizi, come pure di contenere le differenze tra i moltiplicatori d'imposta.*

### ● **Strumenti di politica territoriale**

In ambito pianificatorio è in atto l'importante revisione del *Piano Direttore*. Esso è lo strumento principale per orientare le trasformazioni territoriali, e quindi lo sviluppo socioeconomico del Cantone .

La revisione del Piano Direttore, che parte dall'idea e dal progetto di "Città-Ticino", dovrà fornirci gli strumenti per una nuova politica territoriale che tenga adeguatamente conto della riorganizzazione istituzionale dei Comuni e soprattutto del ruolo che le nuove entità locali dovranno idealmente svolgere nel nuovo contesto regionale. Il compito del Piano direttore è infatti orientare l'azione dei Comuni e dell'Amministrazione cantonale, affinché gli sforzi di ognuno convergano verso questo progetto comune.

Altrettanto importante è che nel contesto pianificatorio in concomitanza con i processi aggregativi possano essere intraprese misure efficaci di razionalizzazione dell'uso del territorio.

L'attuale densa frammentazione territoriale dovuta alle numerose realtà comunali che indistintamente hanno fatto valere le proprie esigenze funzionali ha portato ad un uso sconsiderato del territorio.

Basta osservare dall'alto un comparto come quello del Mendrisotto (ma ciò vale per altre regioni) per rendersi conto di quale sia stata l'evoluzione.

Lo sfruttamento delle zone appare non soltanto incoerente, ma quanto mai dispersivo ed assurdo.

Zone residenziali si alternano a zone agricole, a comparti verdi, i quali a loro volta si affacciano su zone industriali, che si incuneano infine in comparti boschivi in modo oltremodo disordinato, senza alcuna coerenza geografico-territoriale e talvolta nemmeno morfologica : una situazione che contrasta fortemente con un uso parsimonioso del territorio e che, per le evidenti implicazioni, non sarà facilmente correggibile.

Uno sforzo dovrà essere attuato al più presto per riorientare le diverse destinazioni a favore di un miglior uso del territorio, e quindi di una migliore qualità di vita.

Di qui l'invito al Consiglio di Stato, di individuare con pragmatismo gli strumenti che dovrebbero consentire di intervenire con efficacia per correggere le situazioni più contrastanti, per non dire opprimenti.

La riorganizzazione istituzionale dei Comuni dovrà quindi essere contraddistinta anche da un'efficace verifica dei piani regolatori secondo modalità semplificate, in modo sia di

---

aggregazione compatibile con gli obiettivi cantonali previsti dalla Legge speciale. È riservata la procedura di cui all' art. 3 della Legge sulla fusione e separazione dei comuni.

<sup>3</sup>In caso di aggregazione tra comuni il Consiglio di Stato può, per un periodo definito, porre il comune aggregato al beneficio degli aiuti di cui alla lett. c) dell' art. 1, o maggiorare la percentuale di finanziamento usuale, anche qualora le condizioni previste dagli art. 14 e 15 non fossero adempiute.

limitare gli importanti esborsi che solitamente contraddistinguono tale esercizio, sia di raggiungere la massima efficacia in tempi accettabili.

Non da ultimo, è auspicabile che le nuove geografie comunali- compatibilmente con le conseguenti strategie pianificatorie - in particolare negli agglomerati urbani -, a medio termine comportino la verifica e, se del caso, l'adattamento dei concetti di mobilità.

- **Strumenti di politica socio-economica**

I processi di aggregazione dovranno possibilmente portare i nuovi Comuni ad assumere un importante ruolo nei processi socio-economici della loro regione. È tuttavia possibile che neppure le nuove conformazioni consentiranno ai nuovi Comuni di agire singolarmente in modo sufficientemente efficace.

Una soluzione dovrà quindi certamente essere individuata nell'ambito della Nuova politica regionale della Confederazione (NPR), la cui implementazione è prevista entro l'1.1.2008. Sarà quest'ultimo lo strumento, che in linea di massima dovrà supplire all'esaurimento della LIM (*Legge sugli investimenti nelle regioni di montagna*), che nel passato ha contribuito in modo indiscutibile a tener viva anche la periferia.

### **3. LE IMPLICAZIONI FINANZIARIE**

Della necessità di risanare le finanze dei Comuni che si aggregano già abbiamo detto. Giova ricordare un detto popolare, del tutto realista, che afferma non potersi ottenere un benestante, per non dire un ricco, unendo due poveri. Tuttavia una aggregazione tra diversi Comuni al di là della loro situazione economica-finanziaria, ma con sufficienti forze demografiche ( la massa critica di partenza è importante e determinante ), con l'assemblaggio delle singole peculiarità economiche, turistiche, culturali ecc. può portare a una nuova entità la quale, con i già citati criteri di organizzazione, di razionalità e di parsimonia, può riuscire a diventare autonoma, a crescere, a progettare e a prosperare. Indispensabile è tuttavia una base di partenza pulita dalla zavorra del passato. In altre parole non si può costruire il futuro economico-finanziario di un nuovo Comune caricandolo già, fin dal primo giorno successivo all'aggregazione, di un debito pubblico sproporzionato sul quale pagare interessi e ammortamenti. Ecco perché il *“contributo cantonale all'aggregazione”*, non solo è necessario, ma è indispensabile affinché i nuovi amministratori abbiano possibilità di successo.

Certo la cifra di 120'000'000 di franchi prevista dal messaggio governativo fa impressione per la sua dimensione. Tuttavia dopo una analisi dei dettagli e della tempistica di utilizzo, ci si rende conto che la somma è comprensibile, accessibile e pure razionalmente accettabile e sopportabile per il Canton Ticino. La Legge sulle aggregazioni e separazioni dei comuni prevede la possibilità da parte del Cantone di concedere contributi finanziari adeguati per raggiungere lo scopo. Così l'art. 21 recita:

*“Gli aiuti alle aggregazioni previsti dagli art. 20 e 21 sono di regola finanziati mediante un credito quadro, da stanziare dal Gran Consiglio con decreto legislativo. La ripartizione del credito sui singoli Comuni viene stabilita dal Gran Consiglio nei decreti di aggregazione.”*

Così è stato stabilito sulla base delle attuali situazioni passate alla lente, che per il risanamento dei 43 Comuni già citati occorrono 108 milioni di franchi. Ulteriori 12 milioni di franchi risultano necessari per il piano di aggregazione di altri Comuni periferici che verranno inglobati nel piano di aggregazioni.

Come ben dice l'articolo sopra citato, la ripartizione del credito quadro verrà comunque decisa e votata dal Parlamento nell'ambito della concretizzazione dei singoli progetti di fusione. E questo sulla base di specifici Messaggi allestiti dal C.d.S. che dovranno seguire il normale iter istituzionale. I singoli decreti stabiliranno pure le modalità, in particolare i tempi di versamento degli aiuti in dosi adeguate alle progressive necessità.

Per quanto concerne i 108 milioni di cui abbiamo parlato sopra, il messaggio governativo specifica che 21 milioni saranno necessari per i due progetti in fase più avanzata e meglio quello di Avegno-Gordevio e quello di Muggio sponda sinistra. Questi due progetti coinvolgono 8 Comuni, di cui 7 fanno parte della casistica in esame. I 108 milioni di franchi risultano così suddivisi: 21 milioni per il risanamento calcolato per Avegno-Gordevio e Muggio sponda sinistra, 87 milioni rappresentano il fabbisogno di risanamento stimato per gli altri 36 Comuni. Gli ulteriori 12 milioni di franchi, come già detto, sono destinati ad altri Comuni che verranno inglobati nel piano di aggregazioni.

Alla logica domanda a sapersi se il Cantone sia in grado di accollarsi un investimento di questa natura, viene data risposta nel messaggio governativo a pag. 13 e 14. La semplice esistenza di questi Comuni, ricorda il Messaggio, costa annualmente cifre importanti. Essa genera infatti molti oneri, in particolare, ma non solo, per mantenere l'apparato di controllo e di sostegno cantonale loro dedicato. Comporta inoltre la fornitura di ingenti aiuti finanziari che sono improduttivi servendo in pratica solamente a perpetuare una situazione che non può migliorare solo grazie ai contributi annui, ed favorisce inoltre la continuazione della già più volte citata incapacità progettuale, limitandosi a guardare solo all'interno del proprio comprensorio, con gravi conseguenze sulle strategie di promozione e sviluppo della regione.

Il Messaggio ricorda, cifre alla mano in particolare nella tabella n. 2 a pag. 15, che per il 2007 saranno necessari 25,4 milioni di franchi, cifre destinate a mantenersi a quel livello, anzi ad aumentare, perlomeno fino al 2015.

Secondo la proposta governativa è possibile contenere la spesa diluendo l'erogazione degli aiuti su un periodo di otto anni, tra il 2008 e il 2015, spendendo poco più di oggi, ma evitando di perpetuare successivamente importanti uscite di gestione corrente.

A completamento di quanto sopra, i relatori ricordano le risposte del 18 ottobre 2006 date dal C.d.D. a precise domande formulate dalla Commissione della Gestione il 3 ottobre u.s. Esse chiariscono diversi punti importanti, in particolare il rapporto con l'utilizzo parziale dell'oro della Banca Nazionale che non è dato, le prospettive di aggregazione urbana alle quali abbiamo cercato di dare un contributo interpretativo in questo Documento, le ragioni di un credito quadro e non di singoli crediti, la conferma della possibilità di referendum sia per il presente messaggio, sia per i singoli progetti di aggregazione, la conferma che il prossimo PF contemplerà gli impegni legati ai due grandi settori della Perequazione e delle Aggregazioni, i risultati concreti e sostanzialmente soddisfacenti delle aggregazioni finora giunte in porto. Il tutto, sia le domande che le risposte, è riportato integralmente in questo Rapporto.

Con le considerazioni di cui sopra, accettate dalla Commissione della Gestione e delle Finanze, si propone di dare via libera al credito quadro di 120'000'000. destinato all'aiuto per le nuove aggregazioni dei Comuni in dissesto finanziario e delle periferie.



#### **4. DOMANDE DELLA GESTIONE E RISPOSTE DEL CONSIGLIO DI STATO**

##### **1. Il messaggio in discussione ha un rapporto con l'utilizzo parziale dei proventi derivanti dalla vendita dell'oro della Banca Nazionale?**

Il Messaggio del Credito quadro è indipendente dalla questione inerente l'incasso da parte del Cantone dei proventi dalla vendita dell'oro della BNS.

##### **2. I progetti di aggregazione allo studio negli agglomerati (in particolare di Locarno e di Bellinzona), esclusi da questo messaggio, saranno comunque portati avanti separatamente?**

Gli agglomerati urbani stanno dando in questi anni concreti segni di ripensamento del proprio assetto istituzionale e del sistema di governance; in particolare si richiamano –oltre ai movimenti aggregativi già realizzati nell'agglomerato di Lugano (Nuova Lugano, Bioggio e Collina d'Oro), gli studi avviati nell'Alto Mendrisiotto, nell'area di Chiasso, nella Sponda sinistra e destra della Maggia e nella Corona nord di Bellinzona. A questi studi rivolti essenzialmente all'aggregazione, si aggiungono nuove modalità di collaborazione intercomunale strutturate nate in questi mesi sulla Piana del Vedeggio e nella cintura di Lugano.

Gli agglomerati urbani mostrano dunque una vitalità importante, auspicata e appoggiata dal Cantone, visto il ruolo di motore della crescita che questi comparti territoriali rivestono per il Ticino.

Il Governo appoggia questo impegno degli Enti locali (come dimostrato dal recente avvio dei progetti formali nel Locarnese e Bellinzonese, e dalla collaborazione data ai progetti nel Mendrisiotto) e - al momento in cui delle proposte concrete dovessero giungere a maturazione - valuterà quale sostegno concreto potrà essere concesso.

In parallelo, il Governo intende avviare pure due studi strategici sugli agglomerati del Locarnese e del Bellinzonese. Questi studi, saranno condotti dal Cantone in modo interdisciplinare: la Sezione Enti Locali – designata unità responsabile – collaborerà in particolare con la Divisione Economia e la Sezione Sviluppo Territoriale. Questo studi saranno di supporto alle riflessioni in atto in questi comparti territoriali, in quanto hanno lo scopo di delineare ottimali scenari d'aggregazione e soprattutto di preparare una nuova politica cantonale degli agglomerati.

##### **3. I Comuni di cui si prospetta l'aggregazione nel messaggio, acquisiranno un'indipendenza finanziaria ad aggregazione avvenuta?**

Va innanzitutto chiarito il concetto di "indipendenza finanziaria"; essa non può essere qui intesa come una totale affrancazione dei Comuni oggetto del Credito quadro dagli strumenti della perequazione intercomunale. I nuovi Comuni dovrebbero in generale restare beneficiari di strumenti quali il contributo di livellamento, l'aiuto agli investimenti o il contributo alla localizzazione geografica.

La situazione dei previsti nuovi Enti locali sarà comunque, dal punto di vista delle risorse finanziarie e umane, più solida rispetto all'attuale. Con particolare riferimento alla questione finanziaria, il forte intervento di risanamento degli attuali debiti creerà un alleggerimento della pressione degli oneri finanziari sulla gestione corrente comunale.

In generale, le aggregazioni proposte vanno nella direzione di un'unione dei Comuni più piccoli con realtà comunali più importanti, con l'obiettivo di creare una massa critica

sufficiente a generare economie di scala e un autofinanziamento sufficiente per poter far fronte a parte degli investimenti necessari senza dover ricorrere in modo sistematico ai contributi perequativi (si ricorda che l'aiuto agli investimenti interviene in modo graduato per rendere sopportabile l'onere per il Comune).

L'obiettivo posto dalle aggregazioni indicate nel Messaggio del Credito quadro è quindi quello di creare nuovi Enti locali che abbiano una dimensione sufficiente per generare al proprio interno le risorse necessarie per ricreare margini di autofinanziamento e quindi progettualità.

In sintesi, ad aggregazioni ultimate ci si attende un panorama di nuovi Enti locali con un debito ridotto (grazie al risanamento), con maggiore autofinanziamento e quindi minore dipendenza dagli strumenti della perequazione.

Va ricordato da ultimo, che l'alternativa non può essere posta tra un intervento cantonale (come quello proposto nel messaggio) e un "non intervento", poiché l'evoluzione negativa della situazione finanziaria porterebbe molti Comuni a dover aumentare in modo importante il loro moltiplicatore d'imposta. Il Cantone sarebbe quindi comunque chiamato ad intervenire, tramite l'art. 22 LPI (contributi supplementari) o reintroducendo sistemi di copertura del disavanzo di gestione corrente.

In questa ottica, si ritiene che - dovendo comunque il Cantone prospettare un intervento finanziario a sostegno di molti Enti locali - sia giudizioso progettare questo intervento perché sia produttivo, permettendo la creazione di un nuovo panorama di Comuni con prospettive di progettualità e capacità gestionale proprie.

#### **4. Per quale ragione si è deciso di presentare un credito quadro invece di semplicemente procedere, come in passato, alla presentazione di messaggi puntuali relativi a singoli progetti d'aggregazione?**

La scelta della via del Credito quadro, previsto dalla Legge di riferimento, è dettata essenzialmente da due ragioni. In primo luogo, con il Messaggio si vuole dare una visione d'insieme sulle necessità di intervento ancora presenti nelle periferie. Il punto di partenza sono i Comuni ritenuti in situazioni difficili o difficilissime; per questi Comuni, in un modo o nell'altro, si prospetta la necessità di un intervento esterno che impedisca nel breve o medio termine un'esplosione del moltiplicatore d'imposta.

Dopo una prima fase della nuova politica delle aggregazioni (1998-2005), si è ritenuto di considerare in modo globale i prossimi anni, nei quali si intende concludere la riorganizzazione delle periferie. Una visione d'insieme per mezzo del Credito quadro è stata ritenuta opportuna, per tinte la tela di fondo sulla quale si costruisce il tema della riforma del Comune nelle regioni periferiche. Si tratta di un Credito quadro che non esclude, anzi contempla, la necessità poi di approfondire progetto per progetto e procedere con la presentazione dei Messaggi puntuali per ogni nuova proposta aggregativa.

In secondo luogo, il Governo ritiene che le oggettive difficoltà in cui si trovano molti Comuni giustifichino un cambiamento di approccio al tema delle aggregazioni. Negli scorsi anni, l'impostazione è sempre stata quella dell'avvio dal basso dei progetti e del ricorso all'aggregazione coatta unicamente come ultima ratio, per casi particolari. Questo approccio ha condotto al mancato avvio di determinati progetti per mancanza di una volontà di base sul territorio, così come l'abbandono di progetti evidentemente naufragati in votazione popolare consultiva (Terre di Pedemonte, Verzasca, Media Leventina, Medio Malcantone). Ora per molti Comuni i tempi si fanno più stretti e le difficoltà aumentano; per questo motivo il Governo ha sottoposto al Parlamento un Messaggio nel quale si indica

chiaramente la volontà di procedere, quando e dove necessario, anche all'avvio d'ufficio di progetti d'aggregazione, così come alla coazione nei confronti di Comuni che dovessero dire no ai progetti proposti.

Il Governo si attende dunque anche dal Parlamento un chiaro segnale su questa nuova impostazione della politica aggregativa nelle periferie.

**5. Dal momento che il credito quadro sarà soggetto a referendum, lo saranno anche i singoli progetti di cui il messaggio prospetta l'aggregazione?**

Sì.

**6. Considerata l'entità del credito quadro, non sarebbe stato opportuno inserire l'imposto a PF?**

Il Messaggio e i relativi impegni finanziari sono stati sottoposti per preavviso alla Sezione delle finanze, che ne ha condiviso la sopportabilità dal punto di vista finanziario.

La ripartizione annuale delle spese indicate nel Messaggio potrà per contro subire delle modifiche, in base all'iter di avanzamento dei progetti e alle scelte puntuali che si faranno progetto per progetto e che saranno sottoposte al Parlamento.

Nell'elaborazione in corso del nuovo Piano Finanziario saranno inseriti gli impegni legati ai due grandi settori della Perequazione e delle Aggregazioni.

**7. Quali risultati, dal profilo finanziario e di capacità progettuale, sono stati conseguiti grazie alle aggregazioni sinora effettuate (esempio in particolare di Capriasca, essendo il frutto della prima aggregazione effettuata)?**

Dal punto di vista finanziario, soprattutto grazie agli aiuti al risanamento (dove necessari e concessi), così come alla consulenza fornita dalla Sezione Enti Locali (soprattutto ai Comuni nati da situazioni complesse) si può dire che le aggregazioni hanno soddisfatto le attese.

I nuovi Comuni mostrano in generale una buona solidità finanziaria e un discreto autofinanziamento.

Dal punto di vista delle cifre, riportiamo di seguito alcuni esempi:

**Tabella 1: Risultato di gestione corrente (in fr.)**

	Anno aggregazione	Risultato gestione corrente				
		2001	2002	2003	2004	2005
Acquarossa	2004				-90'200	-191'000
Bioggio	2004				-607'100	390700
Cadenazzo	2005					322416
Capriasca	2002		161'300	-52'800	-342'100	120'200
Castel S. Pietro	2004				56'100	-37000
Collina d'Oro	2004				512'300	
Isorno	2001	0	0	-141'300	204'900	23'800
Lavizzara	2004				-87'400	173000
Maggia	2004				437'500	

Alcune indicazioni supplementari possono meglio inquadrare la situazione:

- Acquarossa: il Comune sta pagando un prezzo alto in termini di calo del gettito, a seguito dell'entrata in vigore del I° e IV° pacchetto fiscale; inoltre, ha pesato sulla gestione corrente la messa a perdita delle azioni della Nara SA.
- Bioggio: il Comune ha alzato il moltiplicatore al 65%, facendolo di fatto tornare al livello precedente l'aggregazione (l'ex Comune di Bioggio l'ha abbassato poco prima dell'aggregazione, consapevole del fatto che il rialzo sarebbe stato necessario a breve termine). L'anno 2005 ha comunque chiuso con un buon avanzo.
- Castel S. Pietro: l'aggregazione era stata progettata con un moltiplicatore del 80% (previdente a Castello); con il consuntivo 2005 il Municipio ha deciso di ridurre la pressione fiscale al 77,5%.
- Lavizzara: i risultati del Comune sono positivi; l'Esecutivo paventava addirittura la possibilità di ridurre la pressione fiscale.
- Maggia: il risultato 2004 è stato molto positivo.

Dal punto di vista dell'operatività e della progettualità, i nuovi Comuni stanno pure dando segnali interessanti, pensando soprattutto ai Comuni più periferici, come Lavizzara o Acquarossa.

Per maggiori dettagli sull'evolvere della situazione in seno ai Comuni frutto d'aggregazioni, questo Governo suggerisce alla Commissione di procedere con l'audizione di alcuni dei Sindaci interessati; nella fattispecie, si pensa soprattutto al deputato Bruno Lepori, Sindaco di Capriasca.

## **5. SGUARDO SUL TICINO DI DOMANI**

È innegabile che l'attuale momento caratterizzato da cambiamenti impensabili sino a qualche anno fa è di assoluta importanza per il Ticino di domani, delle future generazioni. Gliene potranno derivare benefici, se il progetto che verrà realizzato partendo dalle opportunità esistenti considererà con intelligenza e lungimiranza una vera visione per il futuro. Ed il Ticino, non dimentichiamolo, occupa una situazione strategica di assoluta importanza.

Siamo al centro dell'Europa, protagonisti di una delle opere più imponenti al mondo: quella dell'Alptransit. Una realizzazione che domani faciliterà i collegamenti tra sud e nord, e che avvicinerà ulteriormente il Ticino a questi due poli. Ed ecco allora che il nostro territorio, con le valli e le montagne, la sua attrattiva, lo sviluppo di offerte interessanti, potrebbero rivelarsi vincenti per il nostro futuro, se ci poniamo nei suoi confronti con sensibilità e soprattutto con progettualità.

Si potrebbe dire ancora molto altro in sede più opportuna. Qui ci si limita quindi a ribadire che al di là degli importanti sforzi profusi ai diversi livelli, soprattutto in funzione di Alptransit, è importante che il Ticino si sforzi ulteriormente di progettare il proprio futuro a partire dalle sue realtà.

In questo ambito, il progetto politico delle aggregazioni è basilare.

Altrettanto importanti saranno tuttavia le scelte che risponderanno alle successive esigenze, tra cui i temi di fondo da risolvere in ambito di Piano Direttore e di Nuova Politica Regionale, che comporta un ampio dibattito fra istituzioni, economia e società civile al fine di trovare soluzioni concrete all'insegna di uno sviluppo sostenibile e competitivo.



Fatte queste considerazioni, la Commissione della gestione e delle finanze invita il Gran Consiglio ad accettare il decreto legislativo allegato al messaggio in esame.

Per la Commissione gestione e finanze:

Francesca Lepori Colombo e Tullio Righinetti, relatori  
Arn - Bacchetta-Cattori - Beltraminelli - Bonoli -  
Carobbio Guscelli - Croce - Dell'Ambrogio -  
Ferrari M. - Lombardi - Merlini - Robbiani - Soldati