

Messaggio

numero	data	Dipartimento
6805	29 maggio 2013	ISTITUZIONI
Concerne		

Abbandono del progetto di aggregazione tra i Comuni di Gressio, Isorno, Mosogno, Onsernone e Vergeletto

INDICE

1.	DALLA STORIA ALLA VOTAZIONE CONSULTIVA DEL 23 SETTEMBRE 2012	2
1.1	Un'organizzazione locale in continua evoluzione	2
1.2	Il progetto attuale	4
1.3	La votazione consultiva	4
2.	I SOSTEGNI CANTONALI ALL'AGGREGAZIONE E AI PROGETTI	6
2.1	Un aspetto sempre un po' controverso	6
2.2	I supporti cantonali previsti	7
2.2.1	Gli aiuti originari	7
2.2.2	Gli aiuti aggiornati a seguito delle gravi problematiche emerse dopo la votazione consultiva del 25 settembre 2012	9
2.2.3	Le prese di posizione dei Municipi e le conseguenze	14
3.	POSSIBILI OPZIONI PER IL SEGUITO DELLA PROCEDURA	15
4.	CONSEGUENZE DELL'ABBANDONO	18
5.	CONCLUSIONI	19

* * * * *

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente Messaggio vi proponiamo l'abbandono del progetto di aggregazione tra i Comuni di Gresso, Isorno, Mosogno, Onsernone e Vergeletto.

Il processo di aggregazione nelle sue diverse fasi è il momento privilegiato e unico dato a una comunità per porre le basi di una nuova partenza attorno a un progetto federatore, che possa contare su una condivisione diffusa e il solido convincimento di poter e voler costruire un percorso rinnovato. Se questo contesto non è sufficientemente dato, occorre un tempo supplementare di appropriazione della necessità di un cambiamento.

In Onsernone, in questo momento e nelle attuali circostanze non sono manifestamente dati i presupposti per la costituzione di una nuova entità che possa realmente supportare la Valle.

Consapevole che l'abbandono non risolve i problemi ma anche cosciente che un'altra soluzione non farebbe che aggiungerne, nella convinzione di aver profuso tutti i possibili sforzi per evitare di arrivare a questa decisione, il Consiglio di Stato non può che proporre l'abbandono di questo progetto di aggregazione. La Valle Onsernone è senza ombra di dubbio ineluttabilmente destinata all'unione e su questo pieno convincimento il Consiglio di Stato si adopererà nuovamente per riattivare il comprensorio non appena le condizioni saranno date.

1. DALLA STORIA ALLA VOTAZIONE CONSULTIVA DEL 23 SETTEMBRE 2012

1.1 Un'organizzazione locale in continua evoluzione

Nell'antichità il comprensorio dell'Onsernone aveva conosciuto l'unità del "*Comun Grande*" che si estendeva sull'intera Valle, salvo Auressio che era una terra agganciata alla comunità di Pedemonte. Con la formazione del Canton Ticino e l'avvento dei Comuni politici la Valle fu suddivisa in otto Comuni appartenenti al Circolo di Onsernone: Auressio, Loco, Berzona, Mosogno, Russo, Crana, Comolugno e Vergeletto. Nel 1882 Gresso si staccò da Vergeletto, costituendosi in Comune autonomo.

Fino al 1995 la Valle Onsernone rimase suddivisa in nove Comuni politici.

Il primo tentativo di costituire un unico Comune fu infatti respinto, per un sol voto, nella votazione del 20 maggio 1979. In quel periodo il Cantone promosse alcuni progetti di aggregazione nei comprensori in maggior difficoltà sulla base dell'allora vigente *Legge sugli aiuti finanziari per le fusioni coordinate dei Comuni* varata dal Gran Consiglio il 10 marzo 1975, un'azione legislativa di durata decennale che non diede risultati concreti.

Il tema di una nuova organizzazione istituzionale per l'Onsernone tornò d'attualità alla fine degli anni Ottanta, quando il discorso venne rilanciato. Inizialmente vennero coinvolti tutti i nove Comuni del comprensorio ma, dopo un primo rapporto del 1989, i rappresentanti degli allora Comuni di Crana, Russo e Comolugno manifestarono l'intenzione di proseguire lo studio di aggregazione limitatamente ai loro tre Comuni e inoltrarono un'istanza al Governo il 25 marzo 1992. Alla luce della situazione dell'intero comparto, consultati i Comuni, il Consiglio di Stato rispose di porre in votazione due proposte di aggregazione: una limitata ai Comuni di Crana, Russo e Comolugno e l'altra estesa ai

Comuni dell'Alta Valle coinvolgendo anche Mosogno, Gresso e Vergeletto. Nella votazione indetta il 27 giugno 1993, la prima proposta venne accolta in tutti e tre i Comuni, mentre l'ipotesi di una fusione a sei Comuni venne bocciata quasi ovunque (solo a Crana prevalsero i voti favorevoli).

Il primo gennaio 1995, dopo l'approvazione parlamentare, si costituì il nuovo Comune di Onsernone, aggregazione di Crana, Russo e Comologno, che rappresenta una sorta di progetto pionieristico del processo di riorganizzazione istituzionale ticinese.

A sostegno di questa aggregazione il Cantone riprese la metà dei debiti dei tre Comuni, allora tutti in compensazione, per un importo di circa 1.4 milioni di franchi e riprese pure la quota parte di debito del Comune di Russo nell'azienda consortile dell'acquedotto Russo-Vergeletto, pari a ca. 750mila franchi, chiudendo così una lunga vertenza. Di fatto quest'ultimo sostegno che ha ridotto di circa la metà il debito dell'azienda consortile è andato pure a favore del Comune di Vergeletto che ha visto migliorare la propria posizione debitoria, pur non avendo partecipato alla fusione.

Qualche anno dopo è un'ulteriore aggregazione in Valle Onsernone a costituire uno dei primi passi concreti del riordino dei Comuni ticinesi che ha preso un avvio deciso all'inizio degli anni Duemila.

Nell'aprile del 2001 nasce infatti il nuovo Comune di Isorno, frutto dell'aggregazione, ampiamente accolta in consultazione popolare, dei tre Comuni della bassa valle: Auressio, Loco e Berzona. Il tentativo promosso allora dalla Sezione degli enti locali di estendere il progetto almeno anche al Comune di Mosogno non andò a buon fine e la proposta rimase limitata a tre Comuni. Già in quella occasione il Cantone aveva ripetutamente sottolineato che un'aggregazione di questo tipo, circoscritta ad una sola parte del comprensorio e a una popolazione contenuta, rappresentava un passo giusto ma insufficiente per essere considerato un obiettivo finale. Il Messaggio governativo che proponeva questa aggregazione (MG 5043 del 10 ottobre 2000) è eloquente in proposito ribadendo anche nelle conclusioni che *“questa aggregazione (...) è da vedere come un passo nella giusta direzione, ancorché non ancora sufficiente nell'ottica di un ammodernamento dei Comuni”*. Anche il relativo rapporto commissionale sottoscrive questa lettura e la necessità in prospettiva di un'entità unica per la Valle: *“Questo secondo progetto di aggregazione in Val Onsernone è da intendere come un segnale della politica dei piccoli passi, verso la creazione di una sola entità comunale per l'intero comprensorio.”* (Rapporto 15.01.2001 sul MG 5043).

Sulla scorta della valenza locale - e non cantonale - del progetto, l'aggregazione di Isorno non ha beneficiato di aiuti finanziari da parte del Cantone. L'unica misura di sostegno accordata ha riguardato il calcolo del riparto delle imposte delle Officine Idroelettriche della Maggia (OFIMA), calcolo che viene mantenuto considerando i tre Comuni separatamente nella formula, evitando così una diminuzione dei tributi incassati.

L'organizzazione locale dell'Onsernone è quindi da sempre in evoluzione e già da tempo; a maggior ragione nel contesto attuale, è imprescindibile ricostruire un'entità unitaria per tutta la Valle. Il Consiglio di Stato oggi come allora è pienamente convinto di questa opinione.

1.2 Il progetto attuale

Il 16 aprile 2007, i Municipi di Isorno, Mosogno, Onsernone, Gresso e Vergeletto avviano l'iter formale dell'aggregazione inoltrando un'istanza congiunta al Consiglio di Stato. Il 26 giugno 2007 il Governo istituisce la Commissione di studio composta dai Sindaci di allora.

Contestualmente all'avvio dello studio aggregativo, i Municipi vallerani richiedono che i due principali progetti di edilizia pubblica in previsione nel comparto, ovvero la palestra di Russo e il centro servizi di Isorno-Berzona, seguano un iter indipendente dal processo di aggregazione. Il Governo, malgrado il fatto che di regola i progetti a forte partecipazione finanziaria cantonale vengano integrati alle procedure aggregative, ne prende atto al momento di istituire la Commissione di studio. Le due realizzazioni vengono comunque ampiamente sostenute con gli strumenti legislativi a disposizione.

Come si dirà diffusamente in seguito (punto 2.2), il tormentato e tuttora aperto iter di queste due opere, divenute col tempo insostenibili per le finanze comunali a seguito di continui e massicci sorpassi dei costi previsti dai Comuni, dovrà inevitabilmente essere almeno in parte ripreso in un progetto aggregativo per avere qualche possibilità di concretizzazione.

Il rapporto finale della Commissione di studio viene trasmesso al Consiglio di Stato il 5 aprile 2012, a distanza quindi di cinque anni dall'inoltro dell'istanza. Il lungo tempo necessario per l'allestimento della proposta aggregativa finale è già di per sé indicativo di un iter sofferto, che ha comportato diversi momenti di approfondimento, discussione e valutazione. Particolarmente dibattuto è stato, sin dall'inizio, il tema del sostegno finanziario cantonale all'aggregazione, tema che verrà approfondito più avanti al punto 2. Con decisione del 25 maggio 2012, il Governo approva lo studio, dà il proprio accordo ai sostegni cantonali all'aggregazione e fissa la data per la votazione consultiva per il successivo 25 settembre.

1.3 La votazione consultiva

Ad inizio estate 2012 si svolge l'informazione alla cittadinanza, in particolare attraverso cinque serate pubbliche di presentazione del progetto, una in ognuno dei Comuni coinvolti, precedute da un'informazione curata dalla Commissione di studio. Il 5 settembre si tiene infine a Russo la serata informativa finale per tutta la popolazione della Valle cui partecipano anche i Consiglieri di Stato Norman Gobbi e Manuele Bertoli. Come per ogni aggregazione, il Consiglio di Stato distribuisce il proprio Rapporto alla Cittadinanza sul progetto (allegato), cui si rimanda per una descrizione riassuntiva della proposta.

Dalla votazione consultiva del 23 settembre 2012 scaturisce il seguente esito:

	Isritti in cata- logo	Totale votanti	Parteci- pazione	Votanti per corr.	% votanti x corr.	Bian- che	Nulle	Schede compu- tabili	SI	%	NO	%
Gresso	40	33	82.50	15	45.45	0	0	33	27	82.82	6	18.18
Isorno	292	166	56.85	111	66.87	1	0	165	132	80.00	33	20.00
Mosogno	52	31	59.62	15	48.39	0	0	31	16	51.61	15	48.39
Onsernone	339	147	43.36	35	23.81	0	0	147	71	48.30	76	51.70
Vergeletto	58	53	91.38	37	69.81	0	0	53	17	32.08	36	67.92
TOTALI	781	430	55.06	213	49.53	1	0	429	263	61.31	166	38.69

La proposta è quindi accolta in tre Comuni e respinta negli altri due, registrando un voto favorevole complessivo. Non vi è dunque unanimità, ma doppia maggioranza di Comuni e popolazione, entrambe nell'ordine del 60%.

Nei passati casi di doppia maggioranza favorevole (senza unanimità dei Comuni) ogni situazione è stata valutata singolarmente con conclusioni diverse:

- abbandono del progetto (Pedemonte 1);
- aggregazione limitata ai soli favorevoli (Lugano 2 con l'abbandono di Cadro, Monteceneri 1 con l'abbandono di Mezzovico-Vira e Isole, anche se in seguito il Tribunale federale ha imposto nuovo voto);
- aggregazione dei favorevoli + 1 Comune aggregato in via coatta + 1 abbandono dell'aggregazione di un Comune (Capriasca 1 con l'aggregazione coatta di Sala Capriasca e l'abbandono di Lugaggia);
- aggregazione dei favorevoli + 1 Comune aggregato in via coatta (Acquarossa, Blenio, Cevio, Gambarogno e Breggia con le aggregazioni coatte rispettivamente di Dongio, Aquila, Bignasco, San Nazzaro e Muggio).

Il Governo non ha mai proposto l'aggregazione di due Comuni in via coatta nel medesimo progetto; la Commissione aggregazione dei Comuni del Gran Consiglio lo ha proposto una volta nel caso di Monteceneri 1 con un rapporto di maggioranza, soluzione che poi è stata bocciata dal plenum e in seguito il tutto è stato annullato dal Tribunale federale con la sua decisione del 10 novembre 2008 per violazione dei diritti politici.

All'indomani della votazione consultiva, alla luce dell'esito e della geografia comunale (qui a lato sono indicati in bianco i Comuni che hanno votato a favore e in scuro quelli che hanno votato contro), si potevano fare le seguenti considerazioni:



➤ *I favorevoli non sono confinanti*

La "coerenza territoriale" del comparto favorevole è quantomeno discutibile - non data.

➤ *Ad ogni modo un'eventuale aggregazione limitata ai soli Comuni che hanno accolto il progetto non sarebbe fattibile senza un nuovo voto*

In assenza di Onsernone (36% degli abitanti, previsto quale centro amministrativo, ecc) il nuovo Comune sarebbe senz'altro sostanzialmente diverso dal progetto posto in consultazione; a salvaguardia della libertà di voto dei cittadini sarebbe quindi necessaria una nuova votazione circoscritta al solo comprensorio dei favorevoli (cfr. decisione TF del 10 novembre 2008 su Monteceneri 1).

➤ *Improprio anche l'abbandono e l'immediato rilancio unicamente tra i Comuni che hanno votato a favore*

Questa via è stata seguita nel caso di Faido 1 e, a seguito della testé citata decisione del TF, di fatto con Monteceneri 2. In questo caso l'ipotesi è da scartare alla luce della geografia del comprensorio dei Comuni favorevoli: vi sarebbero aspetti critici dal punto di vista della coerenza territoriale, non essendovi contiguità territoriale.

Subito dopo il voto, quindi, si profilano due possibili scenari: quello dell'abbandono o quello dell'aggregazione coatta; soluzioni alternative limitate ai soli favorevoli non sono praticabili.

Come sempre quando l'esito della votazione non è univoco, la Direzione del Dipartimento delle istituzioni ha informato le Autorità locali di voler indire un incontro per una valutazione della situazione.

Prima di tale incontro, nelle settimane che seguono la votazione, sono però emersi nuovi gravi problemi, con collegate conseguenze finanziarie per i Comuni, sia nel contesto dei costi di gestione ordinaria dell'istituto che riunisce casa anziani e servizi connessi (Centro Sociale Onsernonese, CSO), nonché in quello del costruendo centro servizi a Isorno, che, come la palestra di Russo, preannuncia incontrollati superamenti di preventivo, oltre che un progetto differente rispetto a quello approvato dai competenti ambiti istituzionali.

Per inquadrare questi aspetti è necessario ripercorrerne almeno per sommi capi la lunga e tortuosa gestazione, inserendoli nel complesso tema dei sostegni cantonali a questo progetto di aggregazione.

2. I SOSTEGNI CANTONALI ALL'AGGREGAZIONE E AI PROGETTI

2.1 Un aspetto sempre un po' controverso

In tutti i progetti aggregativi, il processo di determinazione e di quantificazione dei supporti cantonali (finanziari e non) costituisce un momento di analisi della situazione e confronto delle soluzioni tra autorità locali e cantonali, in alcuni casi più laborioso di altri, ma che di regola riesce a individuare un'ipotesi che raccoglie un'adesione sufficientemente allargata. Vi è praticamente sempre, indipendentemente dagli importi e dagli altri fattori, chi ritiene che il supporto cantonale sia insufficiente e/o discriminatorio nei confronti della propria realtà, ma questo è probabilmente intrinseco e in qualche misura comprensibile rispetto a un tema nel quale le cifre non sufficientemente contestualizzate possono supportare una teoria e il suo esatto contrario.

Nel caso dell'Onsernone la questione degli aiuti cantonali è stata di gran lunga quella più dibattuta e intricata, sulla quale non si è in definitiva mai trovato un reale punto di convergenza.

Emblematico in questo senso un passo delle conclusioni del Rapporto finale della Commissione di studio dell'aggregazione: *"Purtroppo, lo scarso aiuto finanziario cantonale assicurato al nostro progetto, non permetterà al nuovo Comune di partire con delle basi finanziarie sufficientemente solide..."* (pag. 36). Valutazioni del medesimo tenore hanno costellato tutta la procedura fino alla votazione.

In definitiva, riguardo al tema degli aiuti dello Stato si può da parte cantonale senz'altro riprendere e confermare pienamente quanto già indicava quasi 20 anni fa il Messaggio governativo del 1994 relativo alla fusione di Crana, Russo e Comologno (MG 4228 del 16 marzo 1994, pag. 13):

"L'esperienza dipartimentale in Valle Onsernone ha confermato come allorquando sia ventilata un'ipotesi di fusione la questione più ricorrente che viene posta sulla bilancia è quella del fatidico "che ci guadagniamo". È convincente di molti che al processo fusionistico debba essere abbinato un programma governativo dispensatore di favori o milioni. Il Cantone dovrebbe secondo questa tesi "comprare" la fusione."

2.2 I supporti cantonali previsti

Contestualmente all'aggregazione sono stati approntati due successivi pacchetti di sostegno al nuovo Comune, il primo nell'ambito del progetto posto in votazione e il secondo dopo la votazione consultiva, a seguito dei fatti emersi nel corso dell'autunno 2012.

2.2.1 Gli aiuti originari

Il progetto posto in votazione consultiva prevedeva una serie di misure di accompagnamento cantonale definite dopo un nutrito scambio di corrispondenza e diversi incontri, alcuni anche con uno o più Consiglieri di Stato, segnatamente: il 29 settembre 2010 con una delegazione del Consiglio di Stato composta dagli allora Consiglieri di Stato Luigi Pedrazzini e Gabriele Gendotti e dalla Direttrice del Dipartimento delle finanze e dell'economia Laura Sadis; il 27 gennaio 2011 con l'allora Direttore del Dipartimento delle istituzioni Luigi Pedrazzini; il 6 luglio 2011 con l'attuale Direttore del Dipartimento delle istituzioni Norman Gobbi.

Gli aiuti originari, quelli previsti al momento della votazione consultiva, si compongono come segue:

a) *un aiuto di risanamento di fr. 4 milioni*

- questo importo è stato stabilito sulla base dei medesimi parametri utilizzati ormai da tempo anche negli altri comprensori, di cui peraltro è perfino possibile verificare "sul campo" l'impatto positivo e conforme alle previsioni nelle aggregazioni precedenti e constatare che, anche laddove vi era chi prefigurava scenari finanziari catastrofici, ciò non è avvenuto;
- la quantificazione di questo aiuto è stata verificata più volte sulla base di diversi consuntivi e sempre confermata nell'entità a prova che corrisponde all'aiuto necessario per la correzione strutturale dei conti del comprensorio lasciando anche un buon margine; l'importo è stato stabilito con margine di prudenza, tenuto conto della particolare situazione di questa Valle;

b) *un contributo finanziario supplementare di fr. 1 milione a copertura dei costi aggiuntivi della prevista palestra a Russo*

- questa realizzazione è stata inizialmente svincolata dall'aggregazione come richiesto dai Comuni al momento dell'inoltro dell'istanza (vedi punto 1.2); dopo un percorso non agevole - che non si ripercorre in questa sede - il Comune promotore (Onsernone) ha indicato un preventivo di costo in un primo tempo di **fr. 2'112'000.--**, poi lievitati a **fr. 2'626'400.--**, costo in base al quale sono stati determinati i sostanziosi aiuti cantonali (dettagliati qui sotto) che avrebbero permesso ai Comuni - nel frattempo convenzionati per un finanziamento congiunto - di assorbire senza problemi il saldo di spesa anche ad aggregazione avvenuta;
- il Municipio di Onsernone, capofila dell'operazione, aggiorna nuovamente il preventivo per oltre mezzo milione di franchi, portandolo a **fr. 3'170'498.--**; lo stesso viene ratificato dal Consiglio comunale nel maggio 2011; nel frattempo, con il supporto attivo della SEL, si reperiscono ulteriori mezzi finanziari (ad es. sussidio Sport-Toto e misure anticrisi cantonali) per rendere sostenibile il supplemento di spesa;

- poco dopo, sempre nel 2011, si annuncia un ulteriore aggiornamento per un importo superiore agli 800mila franchi, che fa salire il preventivo ad addirittura **fr. 3'979'840.--**;
- a quel punto - settembre 2011 - la Sezione degli enti locali intima la **sospensione dei lavori** nel frattempo iniziati (scavo) e in seguito non ratifica il credito suppletorio in quanto l'investimento è divenuto non sopportabile e pregiudizievole per le finanze comunali (febbraio 2012);
- con quel preventivo (**incrementato dell'88%** rispetto alle cifre iniziali) il piano di finanziamento si presentava come segue

Costo previsto	3'979'840	
- Cantone: aiuto agli investimenti art. 14 LPI	- 991'000	} contributi esterni fr. 2'184'860.-- di cui dal Cantone fr. 1'854'560.--
- Cantone: sussidio LIM cantonale	- 230'000	
- Cantone: sussidio DECS (edilizia scolastica)	- 102'240	
- Cantone: sussidio Sport Toto	- 231'320	
- Cantone: contributo misura anti crisi no. 26	- 300'000	
- Patenschaft	- 229'300	
- altre donazioni	<u>- 101'000</u>	
Costo netto a carico dei comuni della valle	<u>1'794'980</u>	

Come si vede, i contributi esterni ammontano a fr. 2'184'860.--, in larghissima misura cantonali, cifra che avrebbe permesso un'agevole copertura se non vi fosse stata l'esplosione degli importi sopra ripercorsa; evidente dai numeri che precedono, come il Cantone abbia attivato tutte le possibili forme di aiuto finanziario di sua competenza a sostegno di questo progetto;

- nell'intento di comunque riuscire a trovare una praticabile via d'uscita che consentisse di portare a termine questa opera, nella primavera 2012 il Cantone, non profilandosi autonome soluzioni locali, si dichiara disposto ad ulteriormente contribuire al finanziamento: il Consiglio di Stato propone di aumentare, eccezionalmente, il contributo di risanamento in sede aggregativa aggiungendovi un milione di franchi, ciò che avrebbe permesso di riportare il costo residuo a un livello sopportabile;
 - il milione supplementare offerto dal Governo a copertura dei preannunciati costi aggiuntivi della palestra avrebbe permesso di tutelare l'equilibrio finanziario del futuro Comune aggregato; in questo senso avrebbe rappresentato una sorta di "risanamento anticipato" e avrebbe potuto essere considerato nell'ambito del credito quadro destinato all'aiuto per le aggregazioni dei Comuni in dissesto e delle periferie (MG 5825);
 - utile ricordare che questa opera avrebbe potuto rimanere disgiunta dall'aggregazione se fossero stati mantenuti i termini finanziari annunciati inizialmente; invece il continuo e cospicuo lievitare dei preventivi ha reso inevitabile l'inserimento nel progetto aggregativo, salvo che i Comuni reperiscano in altra maniera i fondi necessari a coprire i loro maggiori costi;
- c) *sostegno finanziario forfettario di fr. 100'000.-- per l'assunzione di un consulente a metà tempo sull'arco di due anni per l'impostazione di progetti di promozione socio-economica nell'ambito del programma per le zone a basso potenziale di sviluppo;*
- la Valle Onsernone è oggettivamente una delle regioni ticinesi in maggior difficoltà socio-economica; per questi comparti il Cantone ha avviato un'apposita politica di sostegno e l'Onsernone è stata oggetto, contestualmente al processo di aggregazione, di un progetto-pilota cantonale per le "zone a basso potenziale di

sviluppo” nell’ambito della politica cantonale della Nuova politica regionale (NPR); l’obiettivo di tale politica mira a rilanciare la Valle non esclusivamente attraverso il risanamento finanziario, ma soprattutto attraverso meccanismi in grado di promuoverla dal punto di vista socioeconomico;

- l’Istituto di ricerche economiche (IRE) ha quindi allestito un apposito studio per individuare possibili modalità di valorizzazione dei potenziali di sviluppo sulla base degli speciali incentivi previsti dal Cantone nell’ambito della NPR; questo studio “*Onsernone 2020: il gusto dell’estremo*”, concluso nel maggio 2010, è stato commissionato dalla Commissione di studio dell’aggregazione nell’ottobre 2008 e finanziato dal Cantone (Dipartimento delle istituzioni e Dipartimento delle finanze e dell’economia, fr. 35'000.--) e da Comuni e regione (fr. 10'000.--);
- per favorire l’attuazione del progetto, il Consiglio di Stato ha quindi proposto di concedere un sostegno finanziario forfettario pari a 100'000.-- franchi per l’assunzione di un profilo professionale a metà tempo sull’arco di due anni, per lo specifico accompagnamento e stimolo alla concezione, all’impostazione, all’analisi di fattibilità ed all’implementazione di possibili soluzioni, anche in relazione allo sviluppo di iniziative utili alla realizzazione del Parco nazionale del Locarnese;
- l’iniziativa, intesa come progetto-pilota per le zone a basso potenziale, non è mai decollata completamente in Valle e nel frattempo la fase pilota, avviata oltre 4 anni orsono, è di fatto trascorsa senza nessuna attivazione pratica in loco.

d) *infine si prevedevano altri impegni di carattere prettamente politico, soprattutto legati alla rete stradale e al riversamento ai Comuni delle imposte dell’OFIMA, per facilitare la nascita del nuovo Comune.*

2.2.2 Gli aiuti aggiornati a seguito delle gravi problematiche emerse dopo la votazione consultiva del 25 settembre 2012

Dopo la votazione consultiva emergono pesanti criticità aggiuntive, che complicano ulteriormente il quadro della situazione. Segnatamente, si manifestano in tutta la loro gravità due problematiche supplementari, le cui conseguenze arrischiano di seriamente compromettere le finanze del nuovo Comune malgrado i risanamenti sin qui prospettati. Le due questioni, che occorre brevemente contestualizzare, riguardano il Centro Sociale Onsernonese e il costruendo Centro servizi di Isorno (a Berzona).

Il Centro Sociale Onsernonese (CSO)

Il CSO [casa anziani, centro diurno, ambulatorio] è una struttura gestita dal Patriziato Generale di Onsernone - PGO - che poi ripartisce i costi non coperti sui Comuni della Valle, convenzionati.

I Comuni hanno registrato un notevolissimo aumento dei costi da pagare al CSO: ca. 1 milione di franchi cumulati dal 2009, più altri ca. fr. 200'000 di disavanzo per l’ambulatorio, che invece dovrebbe autofinanziarsi, il rimanente per costi non riconosciuti della casa anziani (costi supplementari decisi dal CSO che vanno oltre il mandato di prestazione: oneri ipotecari, 1/2 custode per la gestione della centrale a legna, alcuni stipendi fuori quota, ecc).

Le spese del CSO raggiungono in vari ambiti livelli superiori agli standard, anche a quelli delle zone discoste. Il DSS copre integralmente le spese di gestione delle case anziani secondo il contratto di prestazione, che nelle zone periferiche - in particolare anche a Russo - viene definito con parametri più generosi. Quello che eccede quanto previsto nel

contratto di prestazione va a carico dei Comuni: **gli oneri che aumentano sono dovuti a spese che il CSO decide e che vanno oltre il contratto di prestazione.**

Tale situazione non è sostenibile e verso la fine del 2012 ha creato al CSO un grave problema nella gestione della liquidità (linea di credito di fr. 1.3 mio esaurita). Il 16 novembre 2012 la Direzione del DSS ha incontrato i rappresentanti del CSO e dei Comuni e sono state individuate delle misure di rientro verso un deficit annuo "normale" per i proprietari di questo genere di strutture e sopportabile. Presenti a quell'incontro pure dei funzionari della Sezione degli enti locali (SEL), sezione che a sua volta ha approntato delle misure, in particolare in favore di quei Comuni a loro volta in difficoltà a reperire la liquidità per versare i rispettivi cospicui contributi. Vi era infatti in quel momento il rischio concreto che il CSO non riuscisse a far fronte a tutte le sue scadenze (stipendi, tredicesime, ecc.).

Il Centro servizi di Isorno (a Berzona)

Si tratta del progetto di un magazzino-deposito pompieri, da edificare e gestire dai Comuni della Valle attraverso apposita convenzione. Come già indicato (punto 1.2.), così come per la palestra di Russo, i Comuni avevano richiesto al momento dell'inoltro dell'istanza che l'iter di questo progetto restasse disgiunto dall'aggregazione. Cosa che il Cantone ha eccezionalmente concesso e che è infatti avvenuta, fintanto che il progetto è rimasto nei parametri annunciati.

Senza ricostruire tutti i precedenti, si segnala che per l'edificazione di questa infrastruttura è stato ratificato un credito di **1,3 milioni**, di cui 700'000 coperti dall'aiuto cantonale agli investimenti (art. 14 LPI), in modo che il residuo di spesa a carico dei Comuni risultasse sopportabile (ratifica SEL del 09 dicembre 2010).

Il cantiere, capofila il Comune di Isorno, viene aperto (scavo) e dopo varie sollecitazioni cantonali, nel novembre 2012 viene comunicato alla Sezione degli enti locali che il preventivo aggiornato ammonterebbe ora a **fr. 2,75 mio**, poi ulteriormente cresciuto a **2,89 mio**, con un **incremento quindi del 122%** rispetto ai costi annunciati al momento della richiesta di aiuto agli investimenti.

La SEL non può allora far altro che **decretare anche in questo caso il fermo lavori** del cantiere (riservati i lavori di messa in sicurezza) in attesa di chiarimenti riguardanti la copertura dei maggiori costi. Siccome i Comuni della Valle sono convenzionati per la realizzazione di questa infrastruttura, i maggiori oneri sarebbero ricaduti anche sugli altri, nonché in prospettiva sull'eventuale futuro Comune aggregato.

Ovviamente la Sezione degli enti locali ha immediatamente chiesto spiegazioni al Municipio di Isorno, che con lettera del 03.12.2012 informa che sostanzialmente non era a conoscenza dei costi del nuovo progetto (il progetto è stato modificato nel frattempo in modo molto importante a seguito, come riferito dal Municipio, dell'intervento critico sul progetto originario da parte della Commissione del paesaggio contestualmente alla procedura di rilascio della licenza edilizia) e un aggiornamento del preventivo è stato richiesto solo dopo le insistenze della SEL. Va altresì ancora precisato che il progetto e il preventivo annunciati non rispondono ai requisiti posti da un progetto "definitivo" ai sensi dell'art. 13 cpv. 1 lett. g LOC, ovvero non presenta un grado di precisione del +/- 10%, e non è quindi da escludere un ulteriore significativo incremento. Già nel gennaio 2013 la SEL ha chiesto al Comune di far elaborare gli approfondimenti necessari, ripetutamente sollecitati e tuttora non pervenuti.

Sulla questione - dagli ulteriori risvolti che non si dettagliano in questa sede - la SEL aprirà d'ufficio un incarto di vigilanza ai sensi degli artt. 194 e segg. LOC, volto ad accertare con formale procedura istruttoria le responsabilità degli organi locali nell'accaduto.

In sintesi, dal profilo della governance la situazione presenta manifesti aspetti problematici in vari ambiti e dopo la votazione del settembre 2012 si profilano necessità di intervento anche finanziario da parte, una volta ancora, del Cantone. Il nodo della questione non sta tanto nell'ammontare dell'aiuto finanziario da attribuire nell'ambito dell'aggregazione, adeguato per risanare la situazione pregressa, quanto nella gestione di processi e progetti, che chiaramente non può essere ritenuta accettabile.

A fronte di tale situazione, senza elementi nuovi, l'ipotesi di aggregazione sarebbe venuta evidentemente a cadere: non sarebbe infatti stato né immaginabile né responsabile costituire una nuova entità già dall'inizio gravata da tante e tali ipoteche, finanziarie ma soprattutto gestionali per oggetti in corso.

Il 5 dicembre 2012 una delegazione del Consiglio di Stato composta dal Direttore del Dipartimento delle istituzioni Norman Gobbi e dal Direttore del Dipartimento della sanità e socialità Paolo Beltraminelli, accompagnati da alcuni funzionari, incontrano a Loco i cinque Municipi della Valle. Si conviene che, alla luce dell'insieme delle circostanze, sarebbe stato fatto un ulteriore tentativo per individuare una via d'uscita condivisa e che quindi il Cantone avrebbe elaborato delle proposte supplementari, nell'interesse del nuovo Comune e quindi della Valle.

È questa la prima volta che il Governo si impegna in una revisione degli aiuti riconosciuti nell'ambito di un progetto aggregativo. Un'operazione che implica il rischio di costituire un precedente, che potrebbe essere letto come un "invito" ad altri contesti a esprimere un voto negativo in votazione, in modo da portare il Consiglio di Stato a rialzare gli importi degli aiuti. Nel valutare, consapevolmente, questo rischio ha tuttavia prevalso la volontà del Governo di offrire a un comprensorio dalle difficoltà anche oggettive, un'ulteriore possibilità dettata dall'emergere di gravosi elementi nuovi per evitare che questi ultimi fossero di pregiudizio al nuovo Comune.

Il Consiglio di Stato elabora pertanto un piano d'azione di aiuti aggiornati. Questi prevedono la conferma dei sostegni originari già illustrati, cui si aggiungono significativi aiuti finanziari e operativi riassunti nella tabella che segue (le nuove misure di sostegno sono indicate su sfondo grigio):

Tipo di impegno	Oggetto	Intervento	Importo in franchi
IMPEGNO SUPPLEMENTARE	1. Centro Sociale Onsernonese	Contributo una tantum destinato al rimborso parziale (50%) del debito ipotecario residuo	1'100'000.--
		Per il resto sono confermate le misure stabilite durante l'incontro del 16.11.2012 con i Servizi del DSS a carico del management della casa anziani, rispettivamente del Centro diurno e dell'ambulatorio medico	
		<u>Misure transitorie già concretizzate:</u> La SEL ha nel frattempo già provveduto a liberare eccezionalmente 300 mila fr. quale contributo supplementare (art. 22 LPI) a favore del Comune di Onsernone in modo da consentirgli di far fronte al proprio contributo nei confronti del CSO	
Impegno politico	2. Scuole comunali	Conferma indicazioni originali	
Impegno politico	3. Pianificazione - Energie rinnovabili - Strade	Conferma indicazioni originali	

IMPEGNO SUPPLEMENTARE	4.1 Promozione socio-economica	Sostegno finanziario per l'assunzione di un consulente a metà tempo sull'arco di due anni per l'impostazione di progetti di promozione socio-economica nell'ambito del programma per le zone a basso potenziale: - sarà corrisposto il costo totale e non sarà quindi plafonato a 100'000.-- franchi - <u>si precisa inoltre che i progetti</u> scaturiti da tale lavoro, se ritenuti coerenti con la strategia di sviluppo, potranno beneficiare di un finanziamento nel quadro della politica economica regionale (NPR)	ca. 150'000.--
Impegno politico	4.2 Riparto imposte immobiliari dell'OFIMA	Impegno a mantenere separato il calcolo del riparto tra i Comuni dell'imposta delle OFIMA in base ai Comuni attuali per i primi 5 anni, nel frattempo riesaminati i meccanismi di riparto previsti dall'attuale Legge	
Impegno politico	4.3 Completamento PCAI	Si precisa: l'impegno a garantire tutta la necessaria consulenza per la realizzazione delle opere e a garantire i sussidi necessari	
Impegno finanziario confermato	5.1 Risanamento finanziario	Si conferma il contributo di risanamento finanziario dei Comuni	4'000'000.--
Impegno finanziario confermato	5.2 Contributo per Palestra-sala multiuso di Russo	Si confermano: a) gli aiuti cantonali stanziati precedentemente, al di fuori dell'aggregazione, ossia: - <i>aiuto agli investimenti art. 14 LPI</i> - <i>sussidio LIM cantonale</i> - <i>sussidio DECS (edilizia scolastica)</i> - <i>sussidio Sport Toto</i> - <i>contributo misura anti crisi no. 26</i> b) l' aiuto supplementare fornito in ambito aggregativo, stanziato a seguito della conoscenza del sorpasso di spesa Totale contributi cantonali per palestra	991'000.-- 230'000.-- 102'240.-- 231'320.-- 300'000.-- <u>1'000'000.--</u> 2'854'560.--
IMPEGNO SUPPLEMENTARE		Accompagnamento del cantiere da parte di un project manager designato e finanziato dal Cantone con funzione di controlling e direzione generale dei lavori	ca. 100'000.--
Impegno finanziario confermato	5.3 Centro servizi Isorno	Rimane confermato l'aiuto stanziato a suo tempo al di fuori dell'aggregazione (art. 14 LPI)	700'000.--
IMPEGNO SUPPLEMENTARE		Contributo supplementare massimo destinato alla copertura dei costi aggiuntivi del costruendo Centro servizi	1'100'000.--
IMPEGNO SUPPLEMENTARE		Accompagnamento del cantiere da parte di un project manager designato e finanziato dal Cantone con funzione di controlling e direzione generale dei lavori	ca. 100'000.--
Precisazione	5.4 Finanziamento opere di PGS, PCAI ed altre opere ritenute necessarie	<u>Precisazione:</u> Nell'ambito degli investimenti riguardanti le opere di PGS, PCAI e quelle che saranno ritenute necessarie, il Nuovo Comune potrà beneficiare degli aiuti agli investimenti ai sensi e secondo le regole degli artt. 14 e 14a LPI e 18-24 RLPI	
TOTALE DEGLI AIUTI QUANTIFICABILI DEL CANTONE			10'104'540.-- <u>di cui</u> previsti in ambito dell'aggregazione <u>di cui</u> stanziati al di fuori dell'aggregazione <u>di cui</u> nuovi
			5'100'000.-- 2'554'540.-- 2'450'000.--

I più vistosi interventi supplementari riguardano gli oggetti dalle manifeste criticità:

- il CSO: 1,1 milioni per il rimborso di circa la metà del debito ipotecario residuo;
- il Centro servizi: 1,1 milioni aggiuntivi, da finanziare in base al MG 5825 - credito quadro destinato ai Comuni in dissesto;
- la gestione dei cantieri in opera: finanziamento tramite l'art. 14 LPI di un project manager con funzione di controlling e direzione generale dei lavori sia per la palestra di Russo che per il centro servizi di Isorno;
- la crisi di liquidità del CSO: con misure concordate attraverso l'art. 22 LPI con i Comuni in difficoltà (Onsernone e Isorno);
- avvio del progetto per le zone a basso potenziale: finanziamento non plafonato per un consulente a metà tempo per due anni.

Ricapitolando tutti gli aiuti quantificabili destinati alla Valle nell'ambito del progetto aggregativo e della realizzazione delle due opere in corso (Palestra-sala multiuso e Centro servizi), questo aggiornamento di proposta supera l'importo complessivo di 10 milioni di franchi.

Il piano d'azione proposto comprende, oltre ai citati interventi, anche la definizione di modalità e condizioni necessarie all'avvio e all'attuazione delle misure. In sintesi viene posto quale indispensabile pre-requisito perlomeno l'adesione/non opposizione dei Municipi alla proposta. In caso di risposta positiva, aiuti e cantieri potrebbero essere sbloccati secondo una serie di condizioni formali e temporali a tutela degli stessi Comuni e del progetto aggregativo.

Questo pacchetto di misure viene dapprima presentato ai cinque Sindaci, per informazione preliminare, il 21 febbraio 2013 a Bellinzona da una delegazione del Consiglio di Stato composta dal Direttore del Dipartimento delle istituzioni Norman Gobbi e dal Direttore del Dipartimento della sanità e socialità Paolo Beltraminelli. Qualche giorno dopo, il 27 febbraio, con lettera del Consiglio di Stato viene data formale comunicazione ai Municipi ai quali si chiede di prendere posizione entro la metà del mese di aprile.

La lettera del Governo, a pagina 3, indica testualmente quanto segue:

A) Pre-requisito per l'avvio

1. Adesione o quantomeno impegno scritto dei Municipi a non opporsi

Come già accennato in precedenza, è in primo luogo imprescindibile un univoco accordo - o almeno un non rifiuto - dei Municipi al consolidamento di questa proposta che prevede la costituzione di un unico Comune per la Valle, implicando quindi l'aggregazione coatta di Onsernone e Vergeletto. Vi chiediamo pertanto, come già anticipato ai Sindaci nella riunione del 21 febbraio, di pronunciarvi per iscritto come Municipi con un impegno morale tra enti pubblici entro la metà del prossimo mese di aprile indicando la vostra adesione o perlomeno l'impegno a non opporsi alla proposta.

Nel caso in cui i cinque Municipi assumessero questo impegno, il Consiglio di Stato assicura da parte sua di procedere con la soluzione qui indicata e di allestire un messaggio in tal senso all'attenzione del Gran Consiglio, cui compete la decisione finale. Nel caso invece non dovessero giungere tutte le conferme, evidentemente l'ipotesi qui illustrata verrebbe automaticamente a cadere e questo Consiglio potrà orientarsi in altra direzione.

2.2.3 Le prese di posizione dei Municipi e le conseguenze

Tre dei cinque Municipi prendono una posizione favorevole alla proposta governativa: vi aderiscono i Municipi di Onsernone con lettera del 28 marzo, di Isorno con lettera del 4 aprile e di Gresso con lettera del 10 aprile.

Per contro, il Municipio di Vergeletto, con lettera del 12 aprile, vi si oppone esplicitamente comunicando che *“non può aderire alla proposta di aggregazione coatta e nemmeno impegnarsi a non opporsi a tale proposta”*.

Infine il Municipio di Mosogno, con lettera del 15 aprile, assume una posizione sostanzialmente negativa, limitandosi a *“non esprimere una posizione di adesione o non adesione”*, precisando di essere *“pure contrari, per una questione di principio, ad una soluzione di aggregazione in modo coatto”*.

I Municipi sono stati esplicitamente invitati a prendere posizione come Esecutivi al fine di verificare se almeno a quel livello un'eventuale soluzione aggregativa estesa all'intera Valle avrebbe potuto essere concretizzata in tempi ragionevoli. Come noto, sono infatti unicamente i Municipi ad avere la legittimazione per ricorrere davanti al Tribunale federale contro un'aggregazione coatta, riservate eventuali contestazioni relative ai diritti politici.

Vergeletto e Mosogno hanno però deciso di sottoporre la questione alle rispettive Assemblee (Mosogno estendendola alla Presidenza e alla Commissione della gestione), rimettendosi sostanzialmente al giudizio espresso dal Legislativo. Vi è quindi da ritenere che tale sarà la posizione anche nella fase successiva in caso di aggregazione coatta; occorre quindi mettere in conto un ricorso al giudizio al Tribunale federale contro l'aggregazione coatta con i relativi lunghi tempi decisionali.

La ricerca di una soluzione di compromesso necessita in generale qualche passo da parte di tutti gli attori coinvolti. Da parte sua, il Governo è convinto di aver fatto il massimo sforzo possibile in questo contesto specifico e in quello più generale delle note difficoltà cui è attualmente confrontato lo Stato.

A seguito delle risposte dei Municipi onsernonesi si possono trarre due conclusioni:

- **le proposte aggiornate vengono a cadere, come esplicitamente indicato ai Municipi in caso di mancata adesione da parte di tutti gli Esecutivi** (vedi precitata lettera del 27 febbraio 2013);
- **un'eventuale aggregazione coatta diverrebbe effettiva solo dopo un probabile iter davanti al Tribunale federale e pertanto, alla luce dei precedenti, con circa un anno e mezzo di ulteriore allungamento dei tempi in aggiunta all'usuale tempistica**: nei casi dei Comuni di Cevio e Blenio il Tribunale federale ha impiegato 15 mesi per la propria decisione, 18 mesi per il Comune di Breggia e 14 mesi per il Comune di Gambarogno; se questi fossero nuovamente i tempi (ma evidentemente non è possibile anticiparlo con certezza) bisogna considerare che l'eventuale nuovo Comune potrebbe allora entrare in funzione solo tra oltre due anni, praticamente a ridosso del rinnovo dei poteri comunali dell'aprile 2016; una tempistica questa che consentirebbe – avendone la volontà – di arrivare all'aggregazione anche prima, riproponendo l'iter della consultazione anche alla luce degli elementi subentrati nel frattempo e delle relative conseguenze.

3. POSSIBILI OPZIONI PER IL SEGUITO DELLA PROCEDURA

Come già precisato al punto 1.3, già subito dopo la votazione consultiva si delineava di forzatamente scartare soluzioni aggregative limitate ai soli Comuni espressi in favore dell'aggregazione. Tale scenario si ripropone ora.

A questo punto rimangono tre possibilità (posto che è evidentemente da escludere l'aggregazione di Isorno, Mosogno, Gresso e Vergeletto senza Onsernone).

Teoricamente si potrebbero quindi ipotizzare i seguenti tre scenari:

- 1) **Aggregazione a 5:** comprendente l'intera Valle con la doppia coatta di Onsernone e Vergeletto.
- 2) **Aggregazione a 4:** limitata ai tre Comuni che hanno accolto il progetto (Isorno, Mosogno e Gresso) più quello di Onsernone, da aggregare in forma coatta.
- 3) **Abbandono del progetto.**

Prima di passare in rassegna singolarmente queste ipotesi, è utile richiamare qualche elemento quantitativo e geografico di riferimento per la valutazione.

	popolazione 2011		superficie (ettari)		MP 2013
Gresso	34	5%	1'111	10%	100
Isorno	334	44%	1'706	16%	100
Mosogno	53	7%	862	8%	100
Onsernone	273	36%	2'988	28%	100
Vergeletto	57	8%	4'068	38%	78
Valle Onsernone	751	100%	10'735	100%	



Ipotesi 1) Aggregazione a 5, con l'aggregazione coatta di Onsernone e Vergeletto

Questa ipotesi implicherebbe, per la prima volta, la decisione di una doppia aggregazione coatta nel medesimo progetto. Se già la proposta di una sola coatta è sempre stata fatta con cautela, l'eventualità di una doppia azione va ponderata con ancor maggiore prudenza e nel pieno convincimento che si tratti dell'unica via percorribile in vista di un risultato i cui effetti positivi siano manifestamente superiori alle controindicazioni.

Richiamate tutte le considerazioni formulate in precedenza si deve tener presente che questo scenario implica:

- un'aggregazione che dovrebbe essere decretata con l'avviso contrario di tre dei cinque attori coinvolti (la popolazione di Vergeletto e quella di Onsernone, nonché i Municipi di Vergeletto e quello di Mosogno), con tutte le conseguenze del caso sulla costituzione e l'avvio dell'eventuale Comune unico;
- un'aggregazione che ora come ora non presenta elementi coalizzanti interni realmente strutturati; infatti gli attori coinvolti sembrano affrontare i problemi contingenti unicamente indirizzandoli al livello istituzionale superiore;
- un'aggregazione che, prima di diventare effettiva, dopo l'iter parlamentare dovrebbe passare anche attraverso i tempi solitamente lunghi di quello giudiziario, essendo ampiamente preannunciato il ricorso al Tribunale federale.

Sono controindicazioni comunque rilevanti, che non lasciano intravedere un effettivo beneficio sostanziale nel promuovere un'aggregazione forzata, come invece è sempre stato il caso nelle precedenti aggregazioni coatte. Benefici che nei precedenti casi si sono

poi realmente concretizzati e sono oggi comprovabili, anche a detta di coloro a suo tempo coinvolti in procedure coatte.

È pacifico, e già sottolineato in precedenza, che a termine non vi è una reale alternativa all'aggregazione dell'intera Valle. Con il rilancio dei sostegni finanziari eccezionalmente proposto dal Consiglio di Stato è stata offerta una nuova, ulteriore possibilità di sbloccare ora una situazione complessa per venire a capo della quale occorre che ognuno intraprenda qualche passo concreto. Emerge però come la percezione della reale situazione non sia ancora del tutto sganciata dalla passata logica che sovrintendeva l'abrogata *Legge sulla compensazione intercomunale* con i suoi automatismi che, di fatto, consegnavano al Cantone ogni responsabilità e onere.

Dopo attenta valutazione di questa opzione, il Consiglio di Stato è quindi giunto alla conclusione che nel contesto attuale dell'Onsernone, aggregare in forma coatta due Comuni su cinque con in aggiunta l'opposizione di un terzo Municipio, trascinando ancora la procedura per anni comporta per la Valle maggiori problemi di quanti ne possa risolvere.

Il Governo non esclude a priori di proporre in futuro, in questo o in altri comprensori, aggregazioni coatte "multiple" che riguardino due o più Comuni. Lo farà, se del caso, quando le circostanze indicheranno che quella è la miglior via possibile. Ciò che qui non appare il caso.

Ipotesi 2) Aggregazione a 4: Isorno, Mosogno, Onsernone (coatta) e Gresso

Si tratta di un'ipotesi teorica che darebbe una almeno minima coerenza geografica al comprensorio, inserendovi Onsernone quale collegamento con Gresso. Di fatto si tradurrebbe nell'attesa di un ulteriore passo che comprenda pure Vergeletto, il cui destino insieme alla Valle è incontrovertibile, lasciando qualche tempo alla maturazione di questa ineluttabilità.

Il risultato sarebbe però molto difficilmente sostenibile dal profilo degli obiettivi della politica delle aggregazioni. Si otterrebbero infatti due Comuni entrambi incompatibili con gli obiettivi di legge, segnatamente l'art. 2 LAggr che postula la formazione di Comuni funzionali e autonomi. Con l'ipotesi di costituire due Comuni (Vergeletto da una parte e tutti gli altri dall'altra), la Valle Onsernone non verrebbe palesemente strutturata in modo funzionale. Vi sarebbero infatti due Comuni, molto squilibrati, col sostanziale medesimo peso nel decidere per la Valle, Valle che invece non può che impostare -già oggi- discorsi e progetti a scala complessiva e non certo a due o tre o cinque Comuni. Una Valle divisa in un Comune di 700 abitanti e l'altro con solo qualche decina ma quasi 40% del territorio è un'ipotesi di nessun miglioramento pratico rispetto alla situazione attuale che non risponde né agli obiettivi della LAggr né a quelli della Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale (LPI).

Infatti, la LPI indica esplicitamente, al primo articolo, che "*Scopo della legge è di garantire a tutti i comuni ticinesi che hanno una sufficiente dimensione demografica e territoriale le risorse finanziarie necessarie per assicurare alla popolazione la giusta dotazione di servizi, come pure di contenere le differenze tra i moltiplicatori d'imposta.*"

Bisogna al riguardo ricordare che con il potenziamento di uno degli strumenti della LPI, il contributo di localizzazione geografica, i contributi perequativi versati alla Valle Onsernone sono considerevolmente cresciuti negli ultimi anni, passando da 137'000 franchi nel 2009 a 545'000 franchi nel 2012. Il solo Comune di Vergeletto, a questo titolo riceve fr. 146'000 in forza della sua estensione. L'obiettivo di queste risorse perequative è di supportare

servizi e progetti produttivi in Comuni *sufficientemente dimensionati* e non disperderli in singoli rivoli quali ad esempio l'abbassamento del moltiplicatore.

Occorrerebbe per di più in questo caso decidere l'aggregazione coatta del Comune di Onsernone, procedura -quella della coatta- che finora è stata adottata solo e unicamente in casi veramente necessari indirizzati alla costituzione di un'entità completa, funzionale e conforme agli scopi della riforma e non per l'attuazione di passi intermedi, insoddisfacenti e parziali, come sarebbe il caso con questo scenario.

Infine e abbondanzialmente, già dal suo avvio la riforma comunale mira a costituire entità con una minima dimensione demografica, operativa e amministrativa eccetera. Questo obiettivo è conseguibile -tenuto conto dello specifico contesto geografico- solo a scala dell'intera Valle. Scegliere questo scenario significa anche sancire nell'ambito di un'aggregazione la volontà e la scelta di lasciarne uno di dimensioni insufficienti.

Optare comunque per questa ipotesi non conforme agli obiettivi di legge, dovrebbe automaticamente implicare di non concedere sostegni finanziari, così come fu il caso a suo tempo per la costituzione del Comune di Isorno che, proprio perché non di riconosciuta valenza cantonale non ha ricevuto contributi cantonali (si veda punto 1.1).

Il Consiglio di Stato ritiene improponibile un'aggregazione coatta per costituire entità non conformi agli obiettivi della politica di riforma dei Comuni.

Ipotesi 3) Abbandono del progetto

L'esito della votazione consultiva e il seguito degli eventi, costringono a una scelta fra possibili opzioni di proseguimento tutte insoddisfacenti.

Il comprensorio della Valle Onsernone può andare unicamente nella direzione di un Comune unico. In questo momento tuttavia, alla prova dei fatti, sono finora mancate le premesse di reale reciproca convinzione e motivazione nei Comuni per andare in questa direzione.

L'opzione più appropriata in questo contesto e in questo momento - non da ultimo con un approccio pragmatico alla situazione - è a ragion veduta quella dell'abbandono.

Il Consiglio di Stato è perfettamente consapevole che con l'abbandono non si risolve la situazione e che occorrerà comunque riprendere il discorso in tempi relativamente brevi.

In definitiva, un'eventuale riattivazione del progetto, sulle stesse basi ma con una votazione più consapevole potrebbe portare all'aggregazione in tempi più brevi di una procedura coatta. Come già menzionato, le prevedibili opposizioni che convergerebbero in ricorsi al Tribunale federale implicherebbero infatti lunghi tempi attuativi.

A prima vista, lo scenario 1) che prevede l'aggregazione dell'intera Valle con la coatta di Onsernone e Vergeletto, potrebbe essere considerata la scelta "più coraggiosa" per arrivare all'obiettivo che per la Valle Onsernone è, a mente del Governo, chiaro. Un esame più articolato, però, può mettere la questione in un'altra prospettiva.

L'alpinista veramente coraggioso sa rinunciare, a malincuore, alla vetta quando la meteo è avversa. Ma poi sa anche riprovarci più tardi. Perché la meteo cambia, il traguardo no.

Non sarebbe comunque la prima volta che dei Comuni vengono chiamati a esprimersi una seconda volta sul sostanzialmente medesimo progetto, dopo un primo esito negativo e

conseguente abbandono. Finora tutti i Comuni che hanno respinto un primo progetto, poi abbandonato, quando gli è stato riproposto più tardi l'hanno tutti accettato.

Comune	% SI 1° votazione	% SI 2° votazione
Lugaggia	42%	77%
Calonico	43%	95%
Tegna	39%	53%
Anzonico	37%	98%
Calpiogna	14%	71%
Campello	21%	74%
Mairengo	34%	59%
Oscio	43%	83%
Cadro	48%	57%

Naturalmente nulla garantisce che tale modifica della maggioranza si ripeta sempre in caso di replica del voto. Sta di fatto che finora è stato sempre così e l'abbandono in prima battuta ha consentito di maturare un diverso esito in votazione consultiva.

4. CONSEGUENZE DELL'ABBANDONO

L'abbandono del progetto di aggregazione ha diverse implicazioni, oltre alla (o a seguito della) automatica caduta dei sostegni previsti.

Le principali conseguenze riguardano i seguenti ambiti:

- **Cantieri della Palestra di Russo e del Centro servizi di Isorno**

- i due cantieri restano forzatamente bloccati fino a dimostrazione della sostenibilità finanziaria da parte dei Comuni, senza poter contare sugli aiuti aggiuntivi previsti nell'ambito dell'aggregazione e nella successiva proposta aggiornata, salvo le indispensabili misure di messa in sicurezza;
- questi aiuti aggiuntivi a tutte le altre forme di sussidio cantonale avrebbero potuto essere finanziati attraverso il Credito quadro di 120 milioni destinato all'aiuto per le nuove aggregazioni dei Comuni in dissesto finanziario e delle periferie (MG 5825), per definizione attivabile unicamente in contesto aggregativo per la costituzione di un Comune conforme agli obiettivi di legge.

- **Aiuto supplementare ai sensi dell'art. 22 LPI**

- i Comuni di Gresso e Isorno, che figurano quali Comuni in dissesto finanziario ai sensi del sopra menzionato MG 5825, sono beneficiari dal 2009 dell'aiuto supplementare previsto dall'art. 22 LPI che consente di mantenere il moltiplicatore politico al 100% in attesa di una soluzione aggregativa; i due Comuni hanno ricevuto a questo titolo i seguenti importi:

Gresso	2009: fr. 60'000.--	2010: fr. 71'000.--	2011: fr. 26'000.--	2012: fr. 23'000.--
Isorno	2009: fr. 192'000.--	2010: fr. 181'000.--	2011: fr. 250'000.--	2012: fr. 118'000.--

- scopo dell'aiuto supplementare non è mantenere *sine die* situazioni dalla struttura finanziaria compromessa; l'aiuto supplementare può (non necessariamente deve) essere concesso per permettere una transizione verso l'aggregazione e il relativo

risanamento con un moltiplicatore del 100%, soglia che comunque nulla vieta di superare;

- il rifiuto dell'aggregazione comporta il diniego dell'aiuto supplementare, come diffusamente illustrato nel Messaggio 6517 relativo all'abbandono dell'aggregazione di Iragna (si vedano le pagg. 3-5), Comune che appunto col proprio voto negativo nel 2011 ha fatto cadere i presupposti per poter continuare a usufruire di questa forma transitoria di sostegno;
- a differenza del caso di Iragna, in Onsernone i Comuni beneficiari dell'aiuto supplementare hanno accettato l'aggregazione e quindi la loro posizione può essere per il momento valutata diversamente, fermo restando che si tratta comunque di un disposto destinato col tempo a cadere.

- **Centro Sociale Onsernonese**

- a prescindere dal venir meno del contributo aggiuntivo ipotizzato per l'aggregazione, andrà in tutti i casi proseguita l'introduzione concordata con il Dipartimento della sanità e della socialità dei correttivi alle precedenti scelte gestionali inadeguate, manovra già iniziata con tangibili miglioramenti verso l'obiettivo di rientro nei costi standard per questo tipo di struttura.

- **Progetto Zone a basso potenziale**

- trascorso il periodo della fase pilota, la Valle Onsernone viene allineata alle altre zone del Cantone per quanto riguarda la politica cantonale per le zone a basso potenziale;
- in attesa di un'aggregazione, occorrerà che i Comuni adottino perlomeno una formula di governance unica (fondazione o simile) d'intesa con i servizi del Dipartimento delle finanze e dell'economia.

5. CONCLUSIONI

L'abbandono di questo progetto di aggregazione non equivale beninteso ad un abbandono *tout court* della Valle da parte del Governo. Il Consiglio di Stato continuerà, nei limiti della disponibilità finanziaria, ad attivarvi le proprie politiche settoriali. Se la Valle lo vorrà, e si adopererà concretamente in tal senso, aggiungendovi le misure della politica destinata alle zone a basso potenziale, sempre che siano dati i minimi presupposti operativi.

Cionondimeno, questo non significa che si possa e debba sanare qualsiasi situazione in un contesto che non presenta, in questo momento, i presupposti necessari per realizzare un'aggregazione. Aggregazione che dovrebbe essere attuata in forma coatta per ben due Comuni e dall'effettiva concretizzazione in tempi assolutamente non brevi.

Sia pure chiaramente sottolineato come l'abbandono, e l'eventuale avvio in futuro di una nuova procedura aggregativa, non potrà portare a sostanziali modifiche (vedi aumenti) degli aiuti cantonali ad essa legati. Come già espresso, non si vuole creare un precedente che possa in futuro indurre un voto negativo "strategico", finalizzato cioè all'ottenimento di maggiori finanziamenti.

L'aggregazione della Valle Onsernone resta evidentemente nell'agenda del progetto di riforma cantonale e occorrerà riprendere il discorso verso una soluzione praticabile e sensata.

L'esperienza insegna che a volte è necessario un tempo supplementare di riflessione. Questo in definitiva è uno di questi casi, anche se la storia del passato della Valle e quella del prossimo futuro, iscritta nel progetto di riforma dei Comuni, tracciano la strada.

Il Consiglio di Stato è convinto di aver tentato tutte le possibili vie, con notevoli impegni su tutti i fronti, per consentire di giungere in tempi ragionevoli a una soluzione complessiva, sostenibile e condivisa. Tale soluzione non ha trovato un minimo comune denominatore di intesa sufficiente per poter essere attuata e il Governo non può quindi far altro che proporre, in questo momento e alla luce dell'insieme delle circostanze, l'abbandono di questo progetto.

Dal profilo formale la procedura iniziata con l'inoltro dell'istanza di aggregazione va conclusa con una decisione parlamentare. L'art. 7 LAggr indica che il Consiglio di Stato sottopone la propria proposta sul progetto al Gran Consiglio e l'art. 8 LAggr prevede che quest'ultimo decida in merito secondo l'interesse generale.

Anche l'abbandono di un progetto aggregativo, che si propone nel presente caso, va pertanto sancito con decisione del Legislativo mediante apposito decreto legislativo che non soggiace a referendum (art. 78 cpv. 1 let. e Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato).

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, P. Beltraminelli
Il Cancelliere, G. Gianella

Allegato

Rapporto del Consiglio di Stato alla Cittadinanza, luglio 2012

Disegno di

DECRETO LEGISLATIVO

concernente l'abbandono del progetto di aggregazione dei Comuni di Gresso, Isorno, Mosogno, Onsernone e Vergeletto

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

visto il messaggio 29 maggio 2013 n. 6805 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

Articolo 1

La procedura volta all'aggregazione dei Comuni di Gresso, Isorno, Mosogno, Onsernone e Vergeletto è da ritenersi conclusa, nel senso che non viene decretata l'aggregazione degli stessi in un unico Comune denominato Onsernone.

Articolo 2

Il presente decreto è pubblicato nel Bollettino Ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra immediatamente in vigore.