

Rapporto di minoranza

numero	data	Dipartimento
5987 R2	5 dicembre 2007	ISTITUZIONI
Concerne		

della Commissione speciale aggregazione di Comuni sul messaggio 23 ottobre 2007 concernente l'aggregazione dei Comuni di Barbengo, Carabbia e Lugano in un unico Comune denominato LUGANO e abbandono dell'aggregazione dei Comuni di Cadro e Villa Luganese con Barbengo, Carabbia e Lugano

PREMESSA

Questo rapporto non è "contro". Non è contro Lugano che si sta muovendo sul cantiere delle aggregazioni in modo molto più dinamico rispetto agli altri centri urbani, anche se con metodi a volte troppo disinvolti e unilaterali. Una critica questa condivisa anche dal rapporto di maggioranza.

Questo rapporto non è nemmeno contro la popolazione di Villa Luganese che, suo malgrado, si trova al centro di questo dibattito, dopo essere stata chiamata a votare su un progetto il cui esito finale era condizionato dal risultato della votazione di Cadro.

Non è infine contro le aggregazioni in genere, in quanto i firmatari del rapporto hanno sempre sostenuto con convinzione e coerenza tutte le aggregazioni proposte, comprese quelle coatte laddove lo si è ritenuto opportuno.

Questo rapporto vuole invece suggerire una pausa di riflessione, ed invitare alla prudenza, in quanto l'aggregazione di Villa Luganese, comune non contiguo a Lugano, risulta formalmente in contrasto con la Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni del 16 dicembre 2003. Una deroga, come proposto dal rapporto i maggioranza, costituirebbe un pericoloso precedente con effetti difficilmente prevedibili.

LA PROCEDURA

Ogni progetto di aggregazione di comuni presenta caratteristiche proprie, legate al territorio, al numero dei comuni e degli abitanti coinvolti, alla situazione finanziaria, ai servizi offerti alla popolazione e al consenso espresso dagli elettori in occasione della votazione consultiva.

Quello in esame, oggetto del messaggio 5987, non fa eccezione, non fosse altro per il fatto che contemporaneamente ci viene proposta l'aggregazione di due comuni con la città di Lugano e l'abbandono di quella con altri due.

La particolare procedura adottata per i progetti aggregativi portati avanti dalla città di Lugano è inusuale e non permette di proporre aggregazioni coordinate con l'autorità cantonale. Infatti, anche in questo caso, non è stata istituita, da parte del Consiglio di Stato, una commissione di studio, bensì sono state elaborate singole "schede modulari". In altri termini non si è proceduto con un'aggregazione tra tre o più Comuni, con una

visione generale, ma una serie di aggregazioni a due, frutto di "accordi bilaterali" con allestimento di "schede modulari".

Nel caso di Cadro, c'è stato addirittura un allestimento unilaterale da parte del Municipio di Lugano delle schede modulari. Il Municipio di Cadro, che non ha condiviso la procedura, ha tuttavia permesso che lo studio si svolgesse. La vicenda ha poi avuto ulteriori sviluppi con due petizioni di segno opposto e il ricorso da parte di un gruppo di cittadini contro il decreto di convocazione della votazione consultiva. Ricorso poi respinto dal Tribunale Federale il 9 agosto 2007.

LA VOTAZIONE CONSULTIVA

Il 30 settembre 2007 gli elettori dei 5 comuni interessati dovevano esprimersi, in forma consultiva, su un unico quesito:

“Volete accettare l’aggregazione dei Comuni di Barbengo, Cadro, Carabbia, Lugano e Villa Luganese in un unico Comune denominato Lugano?”

Nel rapporto alla cittadinanza inviato dal Consiglio di Stato venivano però già indicate le intenzioni governative circa le sue decisioni in relazione ai possibili esiti della votazione.

In particolare veniva affermato che in nessun caso il Consiglio di Stato avrebbe proposto delle aggregazioni coatte e che la posizione di Villa Luganese sarebbe stata considerata definitivamente solo dopo il voto di tutti gli interessati, anche alla luce del voto della popolazione del Comune di Cadro.

Gli elettori di Villa Luganese erano quindi perfettamente coscienti che un loro voto affermativo poteva non essere sufficiente per determinare l’aggregazione con Lugano.

Comune	Iscritti in catalogo	Totale votanti	% votanti	Schede bianche	Schede nulle	Schede computabili	SI	%	NO	%
Barbengo	1'009	749	74.23	3	3	743	384	51.68	359	48.32
Cadro	1'322	1'133	85.70	6	0	1'127	542	48.09	585	51.91
Carabbia	388	339	87.37	4	0	335	209	62.39	126	37.61
Lugano	27'664	9'835	35.55	347	11	9'477	7'354	77.60	2'123	22.40
Villa Luganese	411	347	84.43	2	1	344	245	71.22	99	28.78
TOTALI	3'0794	12'403	40.28	362	15	12'026	8'734	72.63	3'292	27.37

Oltre agli esiti con piccoli scarti di Cadro (contrario) e Barbengo (favorevole) si deve notare la scarsa partecipazione a Lugano (35.5%), indice di un certo disinteresse,

A seguito della votazione il Consiglio di Stato ha licenziato il proprio messaggio con il quale le aggregazioni sono limitate a Barbengo, Carabbia e Lugano, con l'esclusione di Cadro e Villa Luganese.

Quest'ultima esclusione non è risultata gradita alle Autorità del comune interessato e a quelle della città di Lugano. Per questo motivo la commissione ha proceduto alle audizioni dei rappresentanti dei due Municipi. Le argomentazioni portate a favore dell'aggregazione di Villa Luganese, in contrasto con quanto proposto dal messaggio 5987, hanno convinto solo una maggioranza della commissione, per cui si è giunti a questo rapporto di minoranza.

Il presente rapporto non entra nel merito dell'aggregazione dei Comuni di Barbengo e Carabbia con Lugano, rimandando alle considerazioni contenute nel messaggio. Ci limitiamo ad osservare che anche in questo caso la coerenza territoriale lascia qualche dubbio.

LA COERENZA TERRITORIALE CHE NON C'È

La mancata adesione di Cadro ha determinato la rottura della contiguità territoriale tra Villa Luganese e Lugano. Questo è un dato incontrovertibile. Riteniamo, e qui sta il nocciolo del problema, che non sia data nemmeno la coerenza territoriale prevista dalla Legge sulle aggregazioni e separazioni di Comuni.

Art. 3

La circoscrizione o il numero dei Comuni vengono modificati per decreto legislativo mediante:

- a) l'aggregazione di due o più Comuni costituenti entità territoriali coerenti;
- b) l'aggregazione di frazioni o di parti di territorio da uno o più Comuni e di uno o più Comuni per creare un nuovo Comune che costituisca una entità territoriale coerente;
- c) la separazione di frazioni o di parti di territorio da uno o più Comuni precedenti per costituirle in un Comune a sé o per aggregarle ad un esistente, nel rispetto del punto b).

Il concetto di "coerenza territoriale" è stato voluto in luogo di quello di semplice contiguità, in quanto più forte ma nel contempo più vago. La contiguità è un elemento necessario ma non sufficiente. Ad esempio il Comune di Palagnedra potrebbe chiedere di aggregarsi a Brissago essendoci la contiguità, ma il confine tra i due comuni passa per il Ghiridone e quindi non esiste una coerenza territoriale.

Il rapporto di maggioranza fonda le proprie argomentazioni su alcuni paragrafi del rapporto della Commissione della legislazione sul messaggio n. 5355 in merito alla Legge sulle aggregazioni e separazioni di Comuni.

Riportiamo questi passaggi con l'intento di dimostrare che una deroga al principio di contiguità non è proponibile.

Il rapporto indica i seguenti tre principi fondamentali:

- *vi deve essere una contiguità geografica, topografica;*
- *se il principio sopra citato non può essere rispettato, e questo in via del tutto eccezionale, le motivazioni devono essere forti ed evidenti;*
- *queste motivazioni non devono essere legate unicamente all'interesse dei Comuni in fase di aggregazione, ma devono fare parte di un disegno più grande e generale che coinvolga l'intera zona.*

1. Il primo principio, che sta al di sopra degli altri, chiarisce che non si vuole aprire la possibilità ad aggregazioni di Comuni topograficamente non confinanti e non va favorita la creazione di "giardini fuori zona".
2. Il secondo principio ammette una deroga al primo in via del tutto eccezionale ed in presenza di motivazioni forti ed evidenti. Ciò che non è il caso per Villa. Infatti il Comune non si trova in una condizione finanziaria dissestata, ma può ancora permettersi di applicare un moltiplicatore politico dell'85%. Sul foglio ufficiale di venerdì 16 novembre è stata pubblicata la graduatoria degli indici di capacità finanziaria e Villa Luganese figura fra i comuni finanziariamente forti/zona inferiore. Di conseguenza non esiste alcuna urgenza. Non si può ammettere una deroga per il semplice fatto che l'aggregazione porterebbe indubbi vantaggi ai comuni interessati.
3. Anche il terzo principio non è applicabile: le motivazioni non devono essere legate unicamente all'interesse dei Comuni in fase di aggregazione, ossia Villa e Lugano; semmai occorre tener conto della situazione di Cadro - come quella di altri comuni della zona - che si vedrebbe praticamente circondato e privo di altre concrete alternative di possibile sviluppo.

Ma essenziale in questo discorso è che viene ribadita a più riprese l'esclusione delle "aggregazioni a distanza". Ora in questo specifico caso si vuole introdurre, da parte della maggioranza commissionale, il concetto di "entità non perfettamente contigue". Ciò significa che si possono aggregare comuni che non sono contigui, ma sono "abbastanza vicini" da consentire deroghe al principio. Questo concetto è prima di tutto vago in quanto non si pone un vero e proprio limite alla "vicinanza", ma anche estremamente pericoloso in quanto può prestarsi a future interpretazioni e applicazioni tali da mettere in discussione tutta la legge.

IL PROGETTO DI LUGANO

In occasione delle audizioni in commissione il Municipio di Lugano ha avuto modo di illustrare la propria visione della futura espansione del polo cittadino.

Il rapporto di maggioranza cita ampi stralci delle dichiarazioni fatte dai rappresentanti della città di Lugano. In sostanza il disegno a medio termine si orienta su un territorio che va dalla Valcolla al Pian Scairolo. Ma questo è un progetto unilaterale, pensato senza coinvolgere se non in misura minima il Cantone e gli altri comuni interessati.

A questo proposito il rapporto di maggioranza formula opportunamente alcune raccomandazioni circa il futuro delle aggregazioni. Citiamo dal rapporto:

- *È necessaria una pausa di riflessione sul tema delle aggregazioni, al fine di consolidare i progetti realizzati fino ad ora e creare quel necessario consenso per affrontare dei nuovi progetti*
- *In ogni caso, di fronte a nuovi progetti di aggregazione, gli stessi dovranno essere elaborati tenendo conto di quanto prescrive la Legge, ed in particolare di quanto da noi fatto rilevare al capitolo 2 del presente Rapporto, nel senso che si dovrà passare attraverso un'istanza di aggregazione preliminare al Cantone, che chieda l'avvio di uno studio, indicando il comprensorio che si intende coinvolgere nello studio. In ogni caso non dovrà più essere praticabile la via "bilaterale", come fatto fino ad ora da Lugano, anche perché questa procedura si sta rivelando alquanto problematica (vedi quanto successo a Cadro ed in particolar modo a Muzzano) ed inoltre non ha mai permesso all'Autorità cantonale di esprimersi sullo scenario (visione) finale della Città.*
- *Si invita infine l'Autorità cantonale, di comune accordo ed in collaborazione con le Autorità comunali locali, in tempi congrui, ad affrontare la problematica di uno studio strategico sul futuro dell'agglomerato luganese, suffragato da una visione di sviluppo territoriale e socio-economico, invito per altro allargato agli altri poli urbani del Cantone.*

Queste raccomandazioni vengono condivise e sostenute anche da noi. Ciò nonostante non giustificano per nulla una fuga in avanti rappresentata dall'aggregazione di Villa Luganese. Anzi vale il contrario.

A nostro modo di vedere questa aggregazione parziale, e senza contiguità, non essendoci motivi di urgenza, ha ancora meno senso se si vuole andare nella direzione di un progetto territoriale di ampio respiro.

Oltre alla coerenza territoriale è necessaria anche una coerenza temporale: prima si conclude uno studio strategico sul comprensorio e solo in seguito si procede alle singole aggregazioni. In base a questo ragionamento, a rigor di logica, la votazione consultiva a Cadro e Villa Luganese non avrebbe nemmeno dovuto aver luogo.

UN PERICOLOSO PRECEDENTE

Dire sì all'aggregazione Villa significa inaugurare una nuova impostazione pratica, con una deroga alla legge e alla prassi seguita coerentemente in passato.

In futuro sarà possibile unire due Comuni non contigui con una situazione finanziaria sostanzialmente in ordine, quindi dove non vi sono condizioni critiche da imporre un urgente bisogno di unirsi.

Il concetto di "entità territoriale coerente" avrà una valenza molto diversa da quanto previsto nello spirito e nel testo della legge sulle aggregazioni. In pratica si va verso l'abbandono puro e semplice del principio di contiguità.

Una nuova prassi nell'interpretazione della coerenza territoriale condiziona anche la possibilità per altri Comuni, come nel caso in esame quello di Cadro, di studiare e trovare soluzioni alternative all'aggregazione al polo cittadino.

Accettare il responso della votazione consultiva di Villa Luganese avrà come conseguenza inevitabile che altri comuni pretenderanno di ricevere lo stesso trattamento. E allora sarà molto più difficile a Governo e Parlamento proporre aggregazioni coatte. Anche questa è una forma di coerenza.

Certo che spiace dover deludere i cittadini di Villa Luganese, coinvolti loro malgrado in questa situazione, ma come già detto in precedenza, questa votazione non andava fatta.

CONCLUSIONE

La minoranza della Commissione speciale per l'aggregazione dei Comuni invita il Gran Consiglio a respingere le proposte contenute nel rapporto di maggioranza, con particolare riferimento all'aggregazione di Villa Luganese a Lugano, e ad accogliere di conseguenza i decreti legislativi così come proposti nel messaggio n. 5987.

Per la minoranza della Commissione speciale aggregazione di Comuni:

Francesco Cavalli, relatore

Marco Rizza