

Rapporto di maggioranza

numero	data	Dipartimento
5558 R1	14 dicembre 2004	ISTITUZIONI
Concerne		

della Commissione speciale aggregazione di Comuni sul messaggio 17 agosto 2004 concernente l'abbandono del progetto di aggregazione dei Comuni di Anzonico, Calonico, Calpiogna, Campello, Cavagnago, Chiggiogna, Faido, Mairengo, Osco, Rossura e Sobrio

1. INTRODUZIONE

Lo studio "Il Cantone ed i suoi Comuni, l'esigenza di cambiare", pubblicato nel 1998 dal Dipartimento delle Istituzioni (DI), evidenziava le difficoltà di un gran numero di Comuni ticinesi ad assumere i loro compiti, oggi divenuti estremamente più complessi ed onerosi rispetto al passato. La riforma istituzionale degli Enti locali nasce quindi dall'esigenza di arrestare il lento, ma costante, declino che caratterizza in particolar modo le periferie e le zone rurali e di montagna (contrazione del margine di manovra finanziario, perdita di competenze, inadeguata dimensione territoriale, difficoltà nel reperire il capitale umano per gestire la cosa pubblica, ecc.). Da questo punto di vista, il progetto di aggregazione della Media Leventina non rappresentava di certo la ricetta miracolosa, e nessuno d'altronde ha mai avuto una tale presunzione. Nondimeno, attraverso le sinergie derivanti dall'unione delle risorse di questo territorio, non da ultimo per la complementarietà tra fondovalle e montagna con il suo patrimonio naturalistico e paesaggistico pregiato, lo si riteneva un indispensabile punto di partenza per il rilancio di questa regione.

2. LA CRONISTORIA DEL PROGETTO

Dopo i primi contatti preliminari, e raccogliendo la sfida lanciata nel 1998 dallo studio del DI, il 27 settembre 2000 si tenne a Faido una riunione tra il Direttore del DI e 12 Comuni della Media Leventina (oltre agli 11 Comuni che hanno partecipato alla votazione consultiva vi era anche Chironico). Da questi incontri nacque l'intenzione di istituire, con risoluzione del 6 febbraio 2001, una Commissione di studio che avrebbe avuto il compito di presentare uno o più scenari di aggregazione tra i 12 Comuni. Sulla base degli approfondimenti eseguiti, la Sezione degli enti locali (SEL) redigeva in seguito una bozza di rapporto finale da mettere in consultazione tra tutti i Municipi interessati (gennaio 2003). Mentre i rappresentanti della SEL incontravano singolarmente tutti i Municipi, il 17 marzo 2003 il Municipio di Faido convocava una riunione con tutti gli esecutivi comunali e, in seguito (era il 23 giugno 2003), organizzava una serata-dibattito alla presenza dei Consiglieri di Stato Pedrazzini e Gendotti. Sulla scorta delle indicazioni emerse lungo tutta la fase di consultazione, venne quindi redatto il Rapporto finale basato sull'ipotesi di una fusione a 12 Comuni, con una variante limitata a 9 Comuni per quel che riguardava gli aspetti finanziari (esclusi Chironico, Mairengo ed Osco la cui situazione finanziaria veniva a quel tempo giudicata sufficiente). A ciascun Municipio venne chiesto di esprimersi sulla disponibilità a porre in votazione consultiva la proposta in esso contenuta (la presa di posizione di

ciascun esecutivo è riportata in allegato). Con la risposta positiva di 9 Municipi (Chironico, Calpiogna e Campello si sono dichiarati contrari), il Rapporto finale veniva inviato al Consiglio di Stato il 25 settembre 2003. Il Governo approvava il progetto di aggregazione presentato dalla Commissione di studio, ridotto però a 11 Comuni. La votazione consultiva veniva fissata per il 14 marzo 2004.

3. IL VOTO

Oltre ad aspetti di carattere strategico e di politica cantonale, quali ad esempio la necessità di una riorganizzazione del Comune in senso generale, i motivi a favore del progetto di aggregazione in Media Leventina erano più di uno. Accanto al bisogno di riacquistare forza contrattuale, il Consiglio di Stato ha posto l'accento sull'importanza di portare avanti un progetto unitario di rilancio economico, oggi difficilmente attuabile a causa del forte frazionamento istituzionale. Anche una più ampia scelta democratica nell'ambito delle elezioni alle cariche pubbliche, così come un apparato amministrativo qualificato ed efficiente (migliori e maggiori servizi collettivi erogati alla popolazione) ed una gestione del territorio più coordinata ed efficace sono stati ricordati più volte. Non da ultimo, vi era l'aspetto legato al risanamento finanziario indispensabile per migliorare la gestione d'esercizio e per ridare un certo margine di manovra in termini di politica di investimento.

Pur ammettendo che i vari contributi finanziari non sarebbero stati certo la panacea a tutti i mali, bisogna riconoscere che essi avrebbero rappresentato un'ottima base di partenza per acquisire nuova progettualità e per sfruttare al meglio le possibilità esistenti e crearne di nuove. Per questo, il Governo aveva approvato un contributo di risanamento di 10 milioni di franchi che avrebbe eliminato i disavanzi strutturali della gestione corrente e garantito un moltiplicatore al 95%, senza dimenticare il contributo di investimento di 800 mila franchi per la ristrutturazione dell'attuale casa comunale di Cavagnago (scuola dell'infanzia per i Comuni della Traversa e servizio di cancelleria), il sostegno alla realizzazione del posteggio in zona Prodör a Carì (opera importante in ottica turistica), nonché il riconoscimento di 2 unità supplementari (da 16 unità lavorative a tempo pieno a 18) nella dotazione di personale esterno - finanziabile tramite l'adeguamento del contributo ricorrente per gli oneri derivanti dalla localizzazione geografica (art. 15 LPI).

In questo contesto, la posizione contraria dei Municipi era chiara soprattutto a Calpiogna e Campello, mentre si erano espressi favorevolmente gli esecutivi di Faido, Chiggiogna e Cavagnago. Dal profilo formale (prese di posizioni ufficiali), i rimanenti Municipi avevano adottato un atteggiamento meno delineato: Anzonico e Calonico affermavano semplicemente che "non si sarebbero opposti", mentre risultavano "disposti a partecipare alla votazione consultiva" gli esecutivi di Mairengo, Osco, Rossura e Sobrio (vedi allegato).

Tenuto conto di tutti questi aspetti, l'esito della consultazione popolare del 14 marzo 2004 - riassunto nella tabella seguente - si è rivelato decisamente deludente, specialmente se consideriamo che proprio i Comuni tra i più in difficoltà hanno bocciato il progetto.

Comune	Iscritti in catalogo	Votanti	%	Bianche	nulle	Schede computabili	SI	%	NO	%
Anzonico	91	61	67.0	1	0	60	22	36.7	38	63.3
Calonico	45	28	62.2	0	0	28	12	42.9	16	57.1
Calpiogna	39	28	71.8	0	0	28	4	14.3	24	85.7
Campello	47	43	91.5	0	0	43	9	20.9	34	79.1
Cavagnago	86	58	67.4	1	0	57	50	87.7	7	12.3
Chiggiogna	251	183	72.9	2	0	181	97	53.6	84	46.4
<i>Chiggiogna</i>	115	77	67.0	2	0	75	53	70.7	22	29.3
<i>Lavorgo</i>	136	106	77.9	0	0	106	44	41.5	62	58.5
Faido	816	459	56.3	1	0	458	345	75.3	113	24.7
Mairengo	163	114	69.9	0	1	113	39	34.5	74	65.5
Osco	108	77	71.3	1	2	74	32	43.2	42	56.8
Rossura	57	39	68.4	0	0	39	25	64.1	14	35.9
<i>Rossura</i>	31	26	83.9	0	0	26	16	61.5	10	38.5
<i>Molare</i>	26	13	50.0	0	0	13	9	69.2	4	30.8
Sobrio	65	57	87.7	0	0	57	17	29.8	40	70.2
TOTALI	1768	1147	64.9	6	3	1138	652	57.3	486	42.7

Dall'analisi del voto popolare per singolo Comune si evince l'influenza che hanno avuto le prese di posizione dei rispettivi Municipi, segnatamente per i Comuni di Calpiogna e Campello da un lato (con i "no" che hanno raggiunto l'85.7%, rispettivamente il 79.1%), e Faido, Chiggiogna e Cavagnago dall'altro lato (rispettivamente 75.3%, 53.6% e 87.7% di voti favorevoli).

Nel complesso però, solo 4 degli 11 Comuni hanno risposto in modo positivo (Faido, Cavagnago, Chiggiogna e Rossura). Fra le ragioni all'origine del voto contrario che vengono citate dal Consiglio di Stato - benché non sia sempre oggettivamente facile trovarne, specialmente quando l'esito della votazione si gioca su pochi voti - vi è la diffidenza verso il Comune di Faido, la paura di perdere il controllo del proprio territorio e la convinzione che, pur di fronte ad innegabili, cupe, prospettive finanziarie "i soldi arriveranno comunque" (messaggio, pag. 3).

Siccome la situazione finanziaria risulta difficilmente sostenibile in taluni Comuni e piuttosto problematica in altri, crediamo che altre ragioni abbiamo influito su di un simile ed inequivocabile risultato. A tale proposito, riprendiamo alcune delle motivazioni addotte da un gruppo di cittadini di Sobrio e contenute in un documento di poche pagine distribuito a tutti i fuochi dei quattro Comuni della Traversa.

In questo documento troviamo ad esempio che l'obiettivo di un nuovo Comune finanziariamente e politicamente più forte non sarebbe stato realizzato con "questa" aggregazione. In particolare, non si intravedevano concrete possibilità di sviluppo, le quali sarebbero quindi rimaste limitate.

Inoltre, sempre dalla lettura di tale documento emerge che il senso di identità (da interpretare a volte anche come sentimento di chiusura e paura) potrebbe pure avere influito in

maniera importante. Infatti, il sentimento di appartenenza ad una comunità e le peculiarità locali fanno grande leva soprattutto all'interno di collettività di piccole dimensioni. È comunque difficile quantificare quanto abbiano inciso in termini emotivi delle affermazioni del tipo "con l'aggregazione si sarebbe persa ogni autonomia comunale e potere decisionale soprattutto nei contesti più cari (declassamento del Comune a quartiere, ecc.)".

In una certa misura, hanno probabilmente influito anche la convinzione che l'aiuto promesso fosse insufficiente e le critiche (ingiustificate poiché sarebbe risultata dalle decisioni del nuovo Comune) alla futura politica degli investimenti, così come la mancanza di garanzie precise dopo l'aggregazione per una strategia di rilancio economico. Fra questi, lo squilibrio e la carenza di interventi infrastrutturali nei futuri quartieri (fatto salvo Cavagnago e Cari) potrebbero effettivamente aver rafforzato l'idea di uno squilibrio nella politica degli investimenti e indotto a denunciare una mancanza di equità nelle proposte di intervento.

A fronte di queste supposizioni quello che più conta è la seguente e triste constatazione: pur ribadendo che quello della Media Leventina era un progetto di aggregazione molto interessante per le sinergie che si sarebbero potute creare (piano e montagna), ma anche estremamente importante in quanto condizione indispensabile per il rilancio dell'intero comprensorio, l'esito della votazione consultiva ne ha decretato, di fatto, l'abbandono. Il motivo, come ribadito a pagina 3 del Messaggio, è da ricercare nel numero troppo elevato di Comuni che hanno respinto il progetto. Da questo punto di vista, la maggioranza della Commissione condivide il principio secondo il quale l'eventuale ricorso ad una linea dura - per certi versi ingiusta - per il tramite di una procedura di fusione coatta di ben 7 Comuni si dimostrerebbe improponibile politicamente. Un'aggregazione in queste condizioni nascerebbe sotto il peggiore degli auspici, ossia quello di una forte resistenza all'interno del nuovo Comune - esattamente l'opposto di quanto ci si prefiggeva inizialmente attraverso l'unione delle forze.

4. I PROBLEMI RIMANGONO

Se ogni progetto di aggregazione abbandonato o respinto rappresenta un'occasione persa, quello della Media Leventina risulta particolarmente problematico per i problemi aperti che rimangono sul tappeto e che toccano in particolare i Comuni della "montagna" e della Traversa. Pur riconoscendo la legittimità del voto consultivo del 14 marzo 2004 e ribadendo il rispetto delle sensazioni emotive e sentimentali (attaccamento alla propria comunità) di ciascuno, la maggioranza di questa Commissione ritiene che nessuna delle argomentazioni degli oppositori sembra sufficientemente forte da vanificare la bontà del progetto in questione, specialmente alla luce dell'importante posta in gioco - ossia la consapevolezza che la maggior parte di Comuni coinvolti non saranno probabilmente in grado, nel medio termine, di far fronte agli obblighi di legge e, cosa ancor più importante, di gestire le proprie risorse territoriali e rispondere ai bisogni dei loro cittadini (vedi ad esempio la necessità di investimenti strutturali di base).

Al di là degli aspetti finanziari (che tratteremo nei paragrafi successivi), il problema di fondo per la Media Leventina - ma l'aspetto potrebbe essere generalizzato ad altre comunità di valle - è quello di un territorio stupendo ma estremamente frammentato dal punto di vista istituzionale, con ben 8 Comuni sugli 11 in oggetto con meno di 150 abitanti. Da questo punto di vista il discorso è ben più ampio che quello puramente economico-finanziario e riguarda l'impoverimento demografico, la contrazione della popolazione finanziaria (e del numero di attività economiche) ed il dinamismo degli enti locali di piccole e piccolissime dimensioni, spesso incapaci di risolvere efficacemente problemi sempre più frequenti e complessi.

	Pop.fin. 2003	Moltiplica- tore politico 2003	Moltiplicatore aritmetico 2003 (1)	Contributo transitorio 2003	Risultato d'esercizio 2003 (1)	Auto- finanziam. 2003 (1)	Livellamento 2003	Debito pubblico procapite 2003	Capitale proprio 2003	Risorse fiscali procapite 2002 (2)
Anzonico	103	100%	91%	0	12'700	77'024	80'820	11'182	123'700	1'777
Calonico	49	100%	329%	204'000	-148'700	-78'500	45'324	25'496	83'000	1'300
Calpiogna	36	100%	464%	211'000	-205'800	-125'700	11'023	29'177	8'200	2'218
Campello	56	100%	145%	0	-79'800	-10'850	-11'328	39'125	-602'500	4'401
Cavagnago	97	100%	139%	82'000	-31'400	23'996	87'551	8'523	78'500	1'255
Chiggionga	389	100%	116%	0	-74'400	31'600	169'184	3'121	136'800	1'636
Faido	1'551	100%	95%	0	110'000	498'800	917'513	5'665	260'700	1'577
Mairengo	411	95%	80%	0	37'200	252'000	292'901	977	333'700	1'365
Osco	105	90%	142%	0	-95'000	-41'400	9'080	7'888	108'800	1'809
Rossura	58	100%	183%	98'000	-66'400	-6'100	12'235	13'495	58'900	2'517
Sobrio	77	100%	220%	242'000	-131'400	-79'492	18'897	15'021	122'900	2'006
Totale	2'932			837'000	-673'000	541'378		6'698	711'900	1'647

(1) Senza contributo transitorio

(2) Senza livellamento

Questo ci porta inevitabilmente a ricordare la debolezza istituzionale e le carenze amministrative e nel servizio al cittadino in Comuni - ancorché ben gestiti e dalla marcata identità - troppo piccoli e deboli. È allora questa l'occasione propizia per ricordare che non vi è identità vera e comunità solidale senza un'autentica capacità progettuale. Le limitate possibilità di sviluppo ci riportano fatalmente a riflettere sulle prospettive di questi Comuni e ad evidenziare la situazione finanziaria di alcuni di essi - la quale rimane estremamente delicata, per non dire preoccupante. Infatti, al di là della convinzione di ciascuno secondo la quale il proprio Comune è in grado di continuare a sopravvivere con i propri mezzi, le cifre nude e crude della tabella dimostrano che la realtà è un po' diversa da quella che taluni vogliono far credere.

Tralasciando Faido, Chiggionga e Rossura - per i quali va fatto un discorso a parte sia perché Faido e Chiggionga presentano una situazione finanziaria mediamente equilibrata, sia perché i tre Municipi hanno manifestato il desiderio di proseguire sulla strada dell'aggregazione (vedi conclusioni) - possiamo individuare tre categorie di Comuni.

La prima categoria è quella dei Comuni viabili nel medio termine (diciamo oltre il 2008), purché la loro gestione rimanga oculata e improntata alla prudenza. Infatti, Mairengo gode di una discreta situazione finanziaria grazie all'aumento del contributo di livellamento ed al nuovo riparto dell'imposta alla fonte del cantiere AlpTransit, mentre Anzonico - pur senza disporre di grandi margini di manovra - dovrebbe poter continuare a sopravvivere grazie in particolare alla parsimoniosa e saggia gestione degli ultimi anni.

La seconda categoria è quella dei Comuni di Calonico, Calpiogna, Cavagnago e Sobrio. Se per Calonico e Calpiogna - indipendentemente dal contributo transitorio previsto dall'art. 21 LPI - la situazione risulta già oggi estremamente grave (moltiplicatore aritmetico del 329%, rispettivamente, del 464%), Cavagnago e Sobrio ben difficilmente riusciranno a conseguire il pareggio dei conti nel medio termine (2007-2008), ossia al momento dell'estinzione del contributo transitorio previsto dall'art. 21 LPI. In generale, per questi Comuni, in assenza di aiuti perequativi sostitutivi, la situazione appare molto grave e sembrerebbe per loro molto difficile - per non dire impossibile - garantire un pareggio dei conti di gestione corrente con il moltiplicatore al 100%.

Abbiamo infine Osco e Campello. Il nuovo riparto dell'imposta alla fonte che ha favorito Mairengo sta per contro mettendo in gravi difficoltà il Comune di Osco la cui mutata situazione lo ha obbligato ad aumentare il moltiplicatore al 100% già nel 2004. Da questo punto

di vista, si è mancato di considerare il progetto di aggregazione in oggetto come un rimedio alla concorrenza tra Comuni vicini - concorrenza che troppo spesso assume i connotati di una "lotta fratricida".

Pur con tutte le attenuanti e le particolarità del caso, anche il Comune di Campello difficilmente riuscirà ad uscire da una situazione di disavanzo strutturale, nonostante la boccata d'ossigeno che dovrebbe giungere dall'incasso dei contributi di costruzione per le opere di PGS realizzate in passato.

Sulla base di queste osservazioni, risulta quindi evidente che in breve tempo (3-4 anni al massimo), la maggior parte dei Comuni si troveranno in notevole difficoltà nel chiudere a pareggio i rispettivi conti di gestione corrente.

Alla luce di quanto emerge da questa analisi risulta quindi più che mai opportuno stimolare la discussione nel tentativo di rilanciare l'argomento "aggregazioni" almeno nei comuni della "montagna" e della Traversa. È difficile attualmente ipotizzare concretamente in che direzione sarebbe meglio procedere. Per questo ci limiteremo nell'ambito delle conclusioni a ribadire la necessità di non lasciare cadere questo discorso - che appunto non rileva unicamente da valutazioni di tipo finanziario - e anzi di rilanciarlo immediatamente per il tramite del progetto di aggregazione a tre Comuni.

5. CONCLUSIONI

Anche se importante quale segnale della volontà di cambiare per fronteggiare le nuove sfide e necessario per ridare nuova linfa ad un discorso di rilancio economico in un territorio che ha conosciuto negli ultimi anni un marcato impoverimento, il progetto di aggregazione della Media Leventina non risulta politicamente proponibile essendo stato rifiutato da un numero elevato di Comuni.

Il sentimento che prevale è quello che si sia persa un'occasione importante per acquisire nuova progettualità e per sfruttare al meglio le possibilità esistenti e crearne di nuove (potenzialità economiche, paesaggistiche, naturalistiche, culturali, turistiche, ecc.). In generale, rimangono aperte ed urgenti le difficoltà nella gestione finanziaria di taluni Comuni, in particolare associate all'impossibilità di raggiungere l'equilibrio nei conti di gestione corrente. Per questo, vanno ricercate da subito delle soluzioni alternative, perché l'applicazione della LPI per i Comuni in compensazione (secondo la vecchia legge) prevede la possibilità di erogare dei contributi (temporanei) supplementari solo per il periodo transitorio necessario all'elaborazione di un nuovo progetto di aggregazione. Siccome la politica finanziaria dell'annaffiatoio è giunta al capolinea, si tratterà ora di valutare nuovi scenari di aggregazione, ben ponderati e valutati (per evitare in ultima analisi di compromettere tutta la procedura), con l'obiettivo primario di raccogliere le forze, archiviando temporaneamente l'immagine di una fusione ad ampio respiro, anche se l'obiettivo strategico dichiarato dovrà sempre essere quello di un'aggregazione a livello regionale, necessaria per raggiungere un peso specifico determinante dopo un logico periodo di rodaggio ed assestamento delle fusioni "intermedie".

Proporre degli scenari concreti risulta estremamente difficile e potrebbe apparire un'operazione per lo più improvvisata. Ciononostante, a lato del progetto a 3 Comuni (vedi sotto), e della partecipazione di Sobrio al disegno di aggregazione della Bassa Leventina, si potrebbe immaginare, ad esempio, di trovare un'intesa tra Faido ed i Comuni della Traversa.

Sulla base di queste considerazioni non possiamo che condividere "l'intenzione del Governo di procedere con estremo rigore nell'erogare in futuro aiuti finanziari (di qualsiasi tipo) a Comuni che non raggiungessero una dimensione minima, garanzia della capacità operativa necessaria affinché tali aiuti possano essere impiegati con profitto (si veda al riguardo l'art. 1 della LPI), limitando l'aiuto a casi di improrogabile necessità" (messaggio, pag. 4), anche perché qualunque strategia basata sul principio che "i soldi arriveranno comunque" non rappresenta certo un esempio di lungimiranza economica e politica.

Per quel che riguarda lo scenario di più breve termine, tre dei quattro Comuni che avevano accettato il progetto in votazione (ossia Faido, Chiggiogna e Rossura) hanno deciso di proseguire coerentemente su questa strada, depositando già diversi mesi or sono una nuova domanda di aggregazione, corredata dal relativo nuovo studio (a tre) già pronto per la consultazione popolare. La nostra Commissione, sulla falsa riga del Consiglio di Stato, sostiene questo progetto oltre che per convinzione propria (vedi riflessioni espone nell'introduzione di questo rapporto), anche per evitare che il discorso di aggregazioni venga accantonato per lungo tempo proprio in una regione che necessita di nuovo slancio. La Commissione auspica che, archiviata questa fase, il Consiglio di Stato si adoperi per portare avanti nei tempi più brevi possibili il progetto di fusione almeno a tre, così come ritiene di poter favorire il rilancio della discussione con i Comuni che per ora non partecipano all'operazione, per molti dei quali - come già accennato in precedenza - è inimmaginabile pensare che possano continuare a sopravvivere nelle attuali condizioni.

Ad ogni modo, qualunque scenario dovrà rientrare in un discorso di più ampio respiro che consideri il consolidamento degli agglomerati urbani. Da questo punto di vista, l'auspicabile rafforzamento dell'agglomerato urbano di Bellinzona assume particolare rilievo alla luce della complementarietà naturale tra zone rurali e periferiche e regioni urbane e delle sinergie che ne dovrebbero scaturire.

Sulla base di queste considerazioni, e preso atto dell'esito della votazione consultiva del 14 marzo 2004 e delle valutazioni del Consiglio di Stato, invitiamo il Gran Consiglio ad accogliere il decreto legislativo di abbandono del progetto di aggregazione dei Comuni di Anzonico, Calonico, Calpiogna, Campello, Cavagnago, Chiggiogna, Faido, Mairengo, Osco, Rossura e Sobrio, così come proposto nel messaggio del Consiglio di Stato.

Per la maggioranza della Commissione speciale aggregazione di Comuni:

Raffaele De Rosa, relatore

Bergonzoli - Caimi - Cavalli - Dominé - Duca Widmer - Genazzi -

Ghisletta D. - Gobbi R. - Guidicelli - Lotti - Malandrini - Pestoni