

# Rapporto

numero

**6517 R**

Concerne

data

30 novembre 2011

Dipartimento

ISTITUZIONI

## **della Commissione speciale aggregazione di Comuni sul messaggio 12 luglio 2011 concernente l'abbandono del progetto di aggregazione tra i Comuni di Biasca, Iragna e Pollegio**

Il 5 aprile 2011 il Consiglio di Stato ha approvato il rapporto finale della Commissione di studio per l'aggregazione dei Comuni di Biasca, Iragna e Pollegio. Il 5 giugno il progetto è stato posto in votazione popolare: a Biasca i favorevoli sono stati il 76%, ma il 59% dei cittadini di Iragna e il 61% di quelli di Pollegio si sono espressi negativamente.

Nella Commissione speciale per le aggregazioni si è pacatamente discusso il chiaro risultato uscito dalle urne, valutando le opzioni aperte, la situazione dei tre Comuni e il contesto regionale.

### **IL RISULTATO DELLA VOTAZIONE CONSULTIVA**

Prima della votazione consultiva si è avuto scarso sentore di un risultato negativo tanto netto. Il dibattito e i contraddittori sono infatti stati contenuti, sia nelle serate pubbliche sia sui media, e i contrari all'aggregazione hanno tenuto un basso profilo. La mancanza di critiche aperte non ha permesso alle autorità dei Comuni coinvolti e al Dipartimento delle istituzioni di esaminarle e di fornire adeguate risposte agli eventuali dubbi della popolazione.

Per quanto riguarda il voto negativo di Pollegio, può avere influito il passaggio dal distretto di Leventina a quello di Riviera che l'adesione al progetto avrebbe comportato. Finora le aggregazioni hanno provocato un analogo passaggio solo una volta: gli abitanti di Medeglia, con la nascita del nuovo Comune di Monteceneri decretata il 10 luglio 2010, sono passati dal distretto di Bellinzona a quello di Lugano. Se allora non si sono registrate particolari resistenze, il caso di Pollegio ha suscitato varie perplessità. Il sentimento di identità dei cittadini di Pollegio ha dimostrato di collegarsi più alla Leventina che non alla Riviera. Inoltre contrarietà al passaggio di distretto è stata espressa sia da cittadini di Pollegio sia da voci - anche autorevoli - esterne al Comune: queste interferenze hanno nuociuto al buon esito del progetto di aggregazione. Pollegio gode di una situazione finanziaria sostenibile e questo fatto ha certamente consolidato l'opinione dei contrari all'aggregazione.

Per quanto riguarda il voto negativo di Iragna, il messaggio ipotizza che una ragione risieda nella "paura" di essere fagocitata da Biasca.

Biasca è l'unico Comune ad aver accettato l'aggregazione, con una buona maggioranza. L'impegno del municipio per l'aggregazione costituiva un tassello della sua politica volta a

creare una comunione d'intenti in Riviera e a fornire un impulso allo sviluppo della regione Tre Valli. Purtroppo in questa occasione il suo impegno non ha dato i frutti sperati.

Una presenza più risoluta del Consiglio di Stato - sia quello ora in carica sia il precedente - a sostegno del progetto avrebbe sicuramente giovato. La Commissione non può evitare di esprimere un certo malessere per essere stata confrontata a dichiarazioni che potevano in una certa misura far dubitare della coesione interna all'attuale Consiglio di Stato, ma è certa che all'interno dell'esecutivo la questione è stata chiarita. In ogni caso, il risultato uscito dalle urne è dato e non si può che prenderne atto.

## I TRE COMUNI

### Alcuni dati

	<b>Biasca</b>	<b>Iragna</b>	<b>Pollegio</b>
Popolazione finanziaria 2009	5'940	563	855
Moltiplicatore politico 2009	100	100	100
Risorse fiscali pro-capite (fr.) 2007	2'150	2'030	1'473
Indice di forza finanziaria 2010-11	70.37	67.74	61.83
Copertura spese correnti 2009	6.9%	0.1%	5.6%
Ammortamento beni amministrativi 2009	6.4%	5.4%	14.8%
Quota interessi 2009	-1.2%	2.8%	2.0%
Quota oneri finanziari 2009	7.4%	11.6%	10.2%
Grado autofinanziamento 2009	208.2%	118.4%	103.0%
Capacità autofinanziamento 2009	15.0%	7.6%	13.7%
Debito pubblico (1.000 fr.) 2009	26'596.2	3'419.1	438.1
Debito pubblico pro capite (fr.) 2009	4'477	6'073	512
Quota capitale proprio 2009	16.6%	-11.2%	31.2%
Quota di indebitamento lordo 2009	141.2%	261.0%	82.2%
Quota degli investimenti 2009	14.2%	6.9%	13.8%

Fonte: John Derighetti e Daniela Baroni, *I conti dei Comuni nel 2009*, Sezione degli enti locali, Dipartimento delle istituzioni, Bellinzona, giugno 2011.

### Biasca

Da un decennio Biasca cerca di rafforzare il suo ruolo di polo delle Tre Valli. Leventina e Blenio si riconoscono come entità unite, mentre la Riviera ha difficoltà a identificarsi come una realtà collettiva di valle. In questo senso l'aggregazione di Biasca, Iragna e Pollegio avrebbe potuto avere un effetto trainante. La regione Tre Valli viene sempre più "attratta" da Bellinzona: solo la presenza di un polo locale sufficientemente forte potrà contrastare questa evoluzione, consentendo di mantenere un migliore equilibrio nella gerarchia urbana del Sopraceneri. È quindi auspicabile che i tentativi di creare un'unità d'intenti in Riviera non vengano abbandonati e che Biasca mantenga anche in futuro un ruolo attivo e aperto al dialogo.

### Pollegio

La crescente urbanizzazione sta pian piano unendo Pollegio a Biasca; la separazione tra i due Comuni rimane percettibile unicamente per la presenza del fiume Brenno e della strada cantonale. Attualmente gode di una situazione finanziariamente solida, anche grazie alla presenza del cantiere di Alptransit.

Pollegio, assieme a Personico, è stata coinvolta anche nella fase iniziale del progetto Bassa Leventina (attualmente comprendente i Comuni di Bodio, Giornico e Sobrio), la cui idea è nata nel 2001. Pollegio e Personico appartengono al distretto di Leventina, ma si trovano sul confine della Riviera e ricadono nella zona d'influenza di Biasca. Per questi Comuni in prospettiva si porrà l'interrogativo: aggregarsi a Biasca o alla Bassa Leventina? Il Piano cantonale delle aggregazioni, attualmente in fase d'elaborazione da parte del DI, dovrà sciogliere anche questo nodo.

## **Iragna**

I dati di gestione finanziaria sono purtroppo evidenti: la situazione di Iragna non è più sostenibile. Il municipio né è perfettamente cosciente; riportiamo uno stralcio del messaggio con cui ha presentato al consiglio comunale il preventivo 2011 del Comune:

*«La situazione generale dei conti del Comune, in ottica futura, va via deteriorandosi; i dati 2011 sono un indicatore purtroppo impietoso. Gli investimenti necessari e che comunque l'Esecutivo è intenzionato ad effettuare a breve termine avranno dal 2012 un'ulteriore incidenza importante sui medesimi.*

*Se accanto a questi investimenti e agli inevitabili normali aumenti dei costi di gestione, sommiamo la volontà di continuare a garantire alla cittadinanza servizi di qualità, sempre più coerente e lungimirante risulta essere stata la scelta dell'Esecutivo di intraprendere il percorso aggregativo con Biasca e Pollegio».*

Il messaggio del Consiglio di Stato a pag. 3 e 4 presenta nel dettaglio le finanze del Comune di Iragna. Con l'aggregazione, il Cantone avrebbe versato un contributo di 2 milioni di franchi, destinato al risanamento del disavanzo strutturale e dell'eccedenza passiva (ciò che avrebbe permesso al nuovo Comune di partire con un moltiplicatore al 95%). Senza l'aggregazione, Iragna avrà grandi difficoltà a far fronte ai suoi impegni e a continuare ad alla popolazione lo stesso livello di servizi. Giocoforza, o aumenterà il moltiplicatore o dovrà realizzare draconiani risparmi.

Negli scorsi anni il Cantone ha coperto i disavanzi d'esercizio di Iragna tramite il contributo supplementare ai sensi dell'art. 22 LPI. Ma, secondo quanto scritto nel capitolo III del messaggio in esame, il Consiglio di Stato intende sospendere l'erogazione di questo contributo, finalizzato ad evitare che un Comune sia costretto ad aumentare il suo moltiplicatore oltre il 100%. Il disavanzo d'esercizio previsto per il 2011 è stimato in circa 190'000 franchi; l'eccedenza passiva del Comune al 31.12.2010 è di circa 740'000 franchi. È evidente che per Iragna riuscire a pareggiare i conti e ridurre il debito diverrà compito arduo.

Iragna dovrà fare fronte da solo anche agli investimenti (o rinunciarvi), a meno che non decida di prendere parte a un nuovo studio di aggregazione. L'art. 2 cpv. 2 LPI<sup>1</sup> infatti prevede che: *«Per i comuni la cui struttura finanziaria causa la durevole dipendenza dagli aiuti di cui all'art. 1 cpv. 2 lett. c - contributo di livellamento, aiuto agli investimenti e contributo ricorrente per gli oneri legati alla localizzazione geografica - il Consiglio di Stato può subordinare l'erogazione di questi ultimi all'avvio da parte del comune beneficiario di*

---

<sup>1</sup> Il 17 marzo 2011, approvando il rapporto di maggioranza sul messaggio n. 6363 per la revisione della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni del 16 dicembre 2003 (LAggr), il Parlamento ha approvato anche la modifica dell'art. 2 cpv. 2, 3, 4 e 5 LPI. Le nuove norme entreranno in vigore il 1° gennaio 2012. Questo il nuovo tenore dell'art. 2 cpv. 2 LPI: *«Il Consiglio di Stato può ridurre, rispettivamente sospendere l'erogazione di contributi e aiuti secondo l'art. 1 cpv. 2 lett. a e c, subordinandoli alla partecipazione da parte del comune beneficiario ad una procedura aggregativa, compatibile con obiettivi e Piano cantonale delle aggregazioni stabiliti dalla Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni; è riservata la relativa procedura».*

*uno studio di aggregazione (...)*». Nel messaggio (pag. 5) il Governo richiama questa norma, «*nell'applicazione dell'aiuto agli investimenti di cui all'art. 14 LPI, per quanto non si tratti di opere di assoluta necessità*».

Appare opportuno specificare che i provvedimenti che il Consiglio di Stato intende prendere riguardano il contributo supplementare e l'aiuto agli investimenti, ma non il contributo di livellamento (il contributo di livellamento previsto per Iragna per l'anno 2011 è di 370'000 franchi).

## **L'IPOTESI DELLA COAZIONE**

La Commissione ha preso in considerazione l'ipotesi dell'aggregazione coatta, ma ha scartato questa possibilità, essenzialmente per considerazioni di tipo giuridico.

Per l'aggregazione coatta del Comune di Pollegio non sussistono i presupposti ai sensi dell'art. 9 LAggr; portare avanti l'aggregazione di Biasca e Iragna, escludendo Pollegio, comporterebbe la necessità di indire una nuova votazione consultiva. Il Tribunale federale infatti, il 10 novembre 2009, decidendo in merito al ricorso contro il decreto di aggregazione dei Comuni di Bironico, Camignolo, Medeglia, Rivera e Sigirino nel nuovo Comune di Monteceneri, ha stabilito che il Parlamento non può decretare un'aggregazione sulla base di un progetto sostanzialmente modificato rispetto a quello posto in consultazione (nel caso di Monteceneri, rispetto al progetto iniziale erano stati esclusi i Comuni di Mezzovico e Isonne). Nel caso in esame si può senz'altro concordare con il Consiglio di Stato quando afferma che «*l'aggregazione fra i soli Iragna e Biasca potrebbe risultare manifestamente diversa dal progetto posto in votazione*» (v. p. 3 del messaggio).

La situazione sarebbe stata molto diversa se i cittadini di Pollegio avessero votato sì all'aggregazione: in tal caso l'aggregazione coatta di Iragna avrebbe potuto essere proposta e sostenuta.

La Commissione ha valutato anche la possibilità di accettare il decreto di abbandono dell'aggregazione a tre, chiedendo di riprendere al più presto l'aggregazione fra Biasca e Iragna. Però ha deciso di rinunciare a proporre un progetto simile, perché pare riduttivo: si tratterebbe unicamente di un'operazione di salvataggio di Iragna e non consentirebbe al nuovo Comune di fungere da volano per un'eventuale allargamento dell'aggregazione e per un consolidamento della Riviera. Questa soluzione può essere considerata come l'ultima ratio, qualora non si riuscisse in tempi ragionevoli a far decollare progetti alternativi in Riviera.

## **LA RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE DELLE TRE VALLI<sup>2</sup>**

Le Tre Valli, pur dando prova di un certo dinamismo, rimangono una delle zone del Cantone più sfavorite economicamente; i suoi Comuni non possono che risentire di questa situazione. Pochi Comuni forti e collaborativi consentono senz'altro di esprimere le potenzialità di una regione meglio di molti Comuni debilitati e sdegnosi. Da tempo la regione Tre Valli si sta muovendo in questa direzione e pian piano sta trovando un nuovo assetto, grazie a una serie di aggregazioni.

---

<sup>2</sup> V. l'interessante (anche se non più recentissimo) studio *Monitoreg Tre Valli*, di Siegfried Alberton e Fabio Bossi, *Dalle vocazioni e specializzazioni ai futuribili della Regione Tre Valli*, Lugano, Istituto di ricerche economiche, novembre 2005.

- **Acquarossa**  
Entrata in vigore 04.04.2004 (Castro, Corzoneso, Dongio, Largario, Leontica, Lottigna, Marolta, Ponto Valentino, Prugiasco)
- **Faido**  
Entrata in vigore 29.01.2006 (Faido, Calonico, Chiggionna, Rossura)
- **Blenio**  
Entrata in vigore 22.10.2006 (Aquila, Campo Blenio, Ghirone, Olivone, Torre)
- **Serravalle**  
Entrata in vigore 01.04.2012 (Ludiano, Malvaglia, Semione)
- **Faido 2**  
Votazione consultiva 25.09.2011 (Anzonico, Calpiogna, Campello, Cavagnago, Chironico, Faido, Mairengo, Osco).  
Il messaggio relativo è stato approvato dal Gran Consiglio l'8 novembre scorso, dando vita finalmente a una grande aggregazione nella media Leventina, dopo il fallimento del tentativo di aggregare i Comuni di Anzonico, Calonico, Calpiogna, Campello, Cavagnago, Chiggionna, Faido, Mairengo, Osco, Rossura, Sobrio.

Altri progetti sono attualmente all'esame:

- **Bassa Leventina**  
Studio di aggregazione terminato (Bodio, Giornico, Sobrio)
- **Airolo-Quinto**  
Studio di aggregazione in corso (Airolo-Quinto)

Il progetto esaminato dal presente rapporto è nato a causa dell'impossibilità di concludere a breve termine il progetto Riviera+<sup>3</sup>, che comprendeva Biasca, Claro, Cresciano, Iragna, Lodrino, Osogna, oltre a Pollegio e Personico. La Commissione è persuasa che un progetto di ampio respiro deve essere ripreso in Riviera, perciò invita i Comuni della regione e il Cantone ad attivarsi affinché ciò avvenga al più presto e affinché il nuovo progetto sia sostenuto con tutti i mezzi necessari. Invita inoltre il Consiglio di Stato a sostenere le Tre Valli nel completamento del loro riassetto istituzionale.

Il risultato finale del grande cantiere delle aggregazioni dovrà essere un Cantone con un sistema territoriale e una gerarchia urbana equilibrati. Per questo motivo non ci sono aggregazioni di serie A e aggregazioni di serie B: tutte quante - che si tratti di zone periferiche o di poli urbani - sono essenziali per costruire il Cantone Ticino dei decenni futuri, devono essere coerenti con l'obiettivo generale che si desidera raggiungere e meritano analogo sostegno. Le aggregazioni e i fondi ad esse destinati sono un investimento di cui beneficia il Cantone intero.

## **ALCUNE CONSIDERAZIONI**

### **Iragna e la sospensione del contributo ai sensi dell'art. 22 LPI**

La Commissione approva la decisione di sospendere l'erogazione del contributo supplementare ai sensi dell'art. 22 LPI al Comune di Iragna, ma chiede al Governo di porla in atto soltanto a partire dal 2013 e di concedere invece ancora il contributo per gli anni 2011 e 2012, arrivando a conclusione della legislatura, per lasciare agli organi comunali

---

<sup>3</sup> Per ulteriori informazioni, v. *Rapporto sulle opzioni di sviluppo istituzionale, organizzativo e territoriale del comprensorio della Riviera*, 17.12.2007.

un maggiore spazio di manovra. Il contributo per l'anno 2010 sarà versato normalmente, perché il periodo di competenza è antecedente non solo la crescita in giudizio dell'abbandono dell'aggregazione, ma anche la consultazione popolare sull'aggregazione. La Commissione loda il municipio di Iragna, che ha dato prova di grande serietà ed impegno sia nella fase di studio dell'aggregazione sia successivamente. Subito dopo la votazione si è attivato per valutare il da farsi e ha già studiato una serie di misure di risparmio per consentire al Comune di sopravvivere (e traghettarlo verso un nuovo progetto di aggregazione - questo almeno è l'auspicio della Commissione). La situazione è stata chiaramente illustrata nel periodico comunale "Infolragna" di ottobre (v. allegato). In ogni caso, non si può lasciare che la situazione di Iragna diventi insostenibile: per finire, sarebbe costretto a risanarla il Cantone stesso, al momento in cui finalmente Iragna diventerà protagonista di un'aggregazione.

Iragna sarà il primo Comune a vedersi sospendere il versamento del contributo supplementare e quindi a dover far fronte ai suoi impegni con le sue sole proprie forze. Questo fatto sia simbolicamente sia tangibilmente pone il Comune e i suoi abitanti di fronte alle loro responsabilità e li chiama a essere protagonisti di una nuova fase della vita locale e regionale. È doveroso per il Cantone intervenire in sostegno dei Comuni in difficoltà, ma se questi si svuotano di contenuto perché non sono più in grado di svolgere pienamente il loro ruolo istituzionale in favore della collettività, è altrettanto doveroso sollecitarli ad agire perché riacquistino dignità e forza. Speriamo vivamente che il nesso tra "identità" e "confini e nome" del Comune possa essere finalmente sciolto, per crearne uno nuovo tra "identità" e "vitalità" del Comune, anche se ciò comporta la modifica dei confini e del nome. "Vitalità" va inteso come disponibilità finanziaria e di capitale sociale, propositività, progettualità, volontà e capacità di guardare al futuro.

### **Informazione e comunicazione**

Ci si può chiedere se la maggioranza dei cittadini di Iragna, respingendo l'aggregazione, abbia votato con cognizione di causa e coscientemente o se invece lo abbia fatto senza essere del tutto informata sulle conseguenze e i sacrifici cui sarebbe andata incontro. Questo tema concerne anche le aggregazioni future: una corretta e trasparente informazione verso tutti i cittadini, sia sui lati positivi sia su quelli negativi, compresi i rischi di una mancata aggregazione, è necessaria e doverosa.

La trasmissione di informazioni non deve essere sporadica, bensì costante e accompagnare tutto il percorso: se i cittadini non sono debitamente informati e se non percepiscono convinzione - o addirittura notano tentennamenti - in chi dovrebbe sostenere un'aggregazione, difficilmente si lasceranno persuadere della bontà del progetto. Inoltre, più fitti sono gli scambi, più è probabile riuscire a percepire eventuali critiche e quindi replicare prima di arrivare alla votazione consultiva.

La Commissione raccomanda al Governo, al DI e alle autorità comunali di compiere tutti gli sforzi possibili per un costante miglioramento in questo senso. La cattiva gestione di un progetto di aggregazione può diventare un esempio negativo da citare e ripercuotersi sull'interno cantiere delle aggregazioni.

### **CONCLUSIONI**

La Commissione concorda con le conclusioni del messaggio no. 6517 del Dipartimento delle istituzioni e invita il Gran Consiglio ad approvare il decreto legislativo ad esso allegato.

La Commissione inoltre, sulla base delle riflessioni espresse nei capitoli precedenti, invita il Consiglio di Stato a:

- prestare una particolare attenzione alla Riviera e alla bassa Leventina, sostenendo e incoraggiando con convinzione i progetti aggregativi in questo comparto;
- adoperarsi affinché la situazione di Iragna possa risolversi quanto prima e questo Comune sia sottratto a una dolorosa agonia;
- concedere in via del tutto eccezionale il contributo supplementare ai sensi dell'art. 22 LPI per gli anni 2011 e 2012 e porre in atto soltanto a partire dal 2013 la sospensione dell'erogazione;
- impegnarsi perché sia migliorata e intensificata l'informazione rivolta ai cittadini dei Comuni coinvolti in progetti di aggregazione.

Per la Commissione speciale aggregazione di Comuni:

Luigi Canepa, relatore

Badaracco - Bassi - Beretta-Piccoli - Bignasca M. -

Cavadini - Corti - Cozzaglio - Garobbio - Gobbi R. -

Minotti - Pedrazzini - Pellanda - Pinoja - Seitz