

Rapporto

numero	data	Dipartimento
6846 R	5 febbraio 2014	ISTITUZIONI
Concerne		

della Commissione speciale aggregazione di Comuni sul messaggio 27 agosto 2013 concernente l'aggregazione dei Comuni di Brione Verzasca, Corippo, Frasco, Sonogno, Vogorno e dei territori in valle dei Comuni di Cugnasco-Gerra e di Lavertezzo

INDICE

1.	CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE E OGGETTO.....	2
1.1	Oggetto del messaggio governativo.....	2
1.2	Origini del progetto	2
1.3	Votazione consultiva.....	2
1.4	Questione scorporo territori in valle Comuni di Cugnasco-Gerra e di Lavertezzo.....	3
1.5	Cugnasco-Gerra.....	3
1.6	Lavertezzo.....	3
2.	IL PROGETTO VERZASCA	4
2.1	Breve analisi dei sette Comuni	4
2.2	Il progetto: aspettative e contenuti.....	5
2.3	Richieste di carattere finanziario.....	6
2.4	Richieste di carattere generale	7
2.5	Dipendenti comunali	7
2.6	Ipotesi future.....	8
3.	LA SEPARAZIONE COATTA DEL TERRITORIO DI LAVERTEZZO VALLE	9
3.1	Basi legali.....	9
3.2	Motivazioni a supporto della separazione coatta della frazione di Lavertezzo Valle.....	10
3.3	Questioni particolari.....	11
3.3.1	Scorporo della frazione di Valle di Lavertezzo	11
3.3.2	Debito pubblico pro capite	12
3.3.3	Infrastrutture pubbliche a Lavertezzo Piano.....	14
3.3.4	Proposta di aiuto per il risanamento del nuovo Comune di Lavertezzo	14
3.3.5	Ripercussioni per il Comune di Lavertezzo causate dall'edificazione della nuova scuola...	15
4.	I NUOVI COMUNI.....	15
4.1	Il nuovo Comune di Verzasca	16
4.2	Il nuovo Comune di Cugnasco-Gerra.....	16
4.3	Il nuovo Comune di Lavertezzo	17
5.	RELAZIONE CON LE LINEE DIRETTIVE ED IL PIANO FINANZIARIO	18
6.	CONCLUSIONI.....	18

1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE E OGGETTO

1.1 Oggetto del messaggio governativo

Con il messaggio n. 6846 il Governo propone la costituzione del nuovo Comune di **Verzasca** attraverso l'aggregazione dei Comuni di Brione Verzasca, Corippo, Frasco, Sonogno, Vogorno e dei territori in valle dei Comuni di Cugnasco-Gerra e di Lavertezzo, in applicazione dell'art. 7 della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni del 16 dicembre 2003 (LAggr). Contestualmente vengono costituiti i "nuovi" Comuni di Cugnasco-Gerra e di Lavertezzo, quale conseguenza dello scorporo dei rispettivi territori di valle.

1.2 Origini del progetto

In sintesi le tappe principali:

- nel febbraio 2004 il progetto aggregativo "Grande Verzasca" veniva respinto in sede di votazione consultiva, soprattutto per la posizione contraria dei cittadini del piano (Gordola e Tenero-Contra), preoccupati per la negativa incidenza finanziaria dei Comuni di valle;
- nel marzo 2007 veniva rilanciata, da parte dei Municipi del comprensorio di valle, l'idea dell'unione dei soli enti locali valligiani, allo scopo di costituire un nuovo Comune solido, omogeneo e coeso;
- nell'ottobre 2009 si giunge all'inoltro dell'istanza formale di avvio dello studio di aggregazione da parte degli Esecutivi dei sette Comuni;
- nel febbraio 2010 il Governo cantonale istituiva formalmente la Commissione di studio;
- quest'ultima terminava i propri lavori verso la fine di giugno 2012 e presentava il progetto ai Comuni interessati e all'autorità cantonale il 2 luglio 2012;
- tutti i Municipi aderivano al rapporto finale, salvo il Comune di Lavertezzo, in disaccordo con le proposte di sostegno finanziario a suo favore formulate dal Consiglio di Stato;
- il 13 novembre 2013 la Commissione speciale aggregazione di Comuni sentiva in audizione i Sindaci dei sette Comuni coinvolti in merito al progetto aggregativo.

1.3 Votazione consultiva

Nel mese di marzo 2012 si sono tenute le serate informative che, in linea generale, hanno mostrato un'incoraggiante attitudine positiva verso il progetto aggregativo, soprattutto nei Comuni e nelle frazioni di valle.

La votazione consultiva del 14 aprile 2013 ha confermato questa impressione. Tutti i Comuni - salvo Lavertezzo - hanno approvato l'aggregazione. Anche gli abitanti del territorio in valle di Lavertezzo si sono espressi positivamente, mostrando come in valle la volontà di intraprendere un percorso unito e comune sia ben presente in tutte le comunità, nessuna esclusa.

Di seguito l'esito della votazione nello specifico:

	Iscritti in catalogo	Totale votanti	% votanti	Votanti per corr.	% votanti per corr.	Bianche	nulle	Schede valide	SI	%	NO	%
Brione Verzasca	158	129	81.65	92	71.32	0	0	129	97	75.19	32	24.81
Corippo	16	14	87.50	4	28.57	0	0	14	12	85.71	2	14.29
Frasco	102	71	69.61	36	50.70	0	1	70	63	90.00	7	10.00
Sonogno	94	62	65.96	30	48.39	0	0	62	52	83.87	10	16.13
Vogorno	231	179	77.49	150	83.80	0	0	179	139	77.65	40	22.35
Cugnasco-Gerra	1953	929	47.57	855	92.03	12	1	916	699	76.31	217	23.69
Lavertezzo	762	399	52.36	289	72.43	5	0	394	165	41.88	229	58.12
TOTALI	3316	1783	53.77	1456	81.66	17	2	1764	1227	69.56	537	30.44

Dettaglio Uffici elettorali dei Comuni di Cugnasco-Gerra e di Lavertezzo:

	Iscritti in catalogo	Totale votanti	% votanti	Votanti per corr.	% votanti per corr.	Bianche	nulle	Schede valide	SI	%	NO	%
Cugnasco-Gerra:												
Ufficio elettorale di Cugnasco/Gerra Piano	1904	891	46.80	825	92.59	12	1	878	675	76.88	203	23.12
Ufficio elettorale di Gerra Verzasca	49	38	77.55	30	78.95	0	0	38	24	63.16	14	36.84
TOTALI	1953	929	47.57	855	92.03	12	1	916	699	76.31	217	23.69
Lavertezzo:												
Ufficio elettorale di Lavertezzo Piano	676	322	47.63	244	75.78	2	0	320	114	35.63	206	64.38
Ufficio elettorale di Lavertezzo Valle	86	77	89.53	45	58.44	3	0	74	51	68.92	23	31.08
TOTALI	762	399	52.36	289	72.43	5	0	394	165	41.88	229	58.12

La nascita del nuovo Comune di Verzasca è stata complessivamente approvata dalla popolazione dei sei Comuni con il 69.6% di "sì". Il consenso si è rivelato ampio in tutti i Comuni con una media dell'81.5%, salvo Lavertezzo, dove il no si è imposto con il 58.1%. Tuttavia, come riportato nella terza tabella, il territorio in valle ha appoggiato il progetto con il 68.9%.

1.4 Questione scorporo territori in valle Comuni di Cugnasco-Gerra e di Lavertezzo

L'aggregazione della Valle Verzasca implica non solo l'unione dei singoli comparti in valle, ma anche la separazione di due territori dal loro Comune attuale, come consentito dalla LAggr nei suoi artt. 3 e 10. Si tratta di una conseguenza logica e inevitabile della volontà di unire coerentemente l'intero comprensorio di valle in un unico Comune.

1.5 Cugnasco-Gerra

Il Comune di Cugnasco-Gerra è sempre stato aperto all'ipotesi di un eventuale scorporo del Comune, rinunciando quindi alla frazione di Valle che verrebbe inglobata nel futuro nuovo Comune di Verzasca. In particolare la distanza fra le due realtà comunali è vista come un problema. Il Municipio stesso riconosce la necessità di una Valle Verzasca territorialmente unita e coerente, con un peso politico maggiore.

1.6 Lavertezzo

Il Comune di Lavertezzo ha sempre osteggiato e criticato la perdita del territorio di valle. In sostanza è sempre stata perorata l'intenzione di mantenere il territorio integro, suffragata dalla giustificazione dell'attenzione che l'amministrazione comunale riserva alla sua porzione più discosta.

Lavertezzo si è sempre mostrato restio al processo di consolidamento istituzionale. Solo il 27 gennaio 2010 comunicava la propria partecipazione al progetto subordinando la propria adesione a due condizioni:

- 1) il risanamento del nuovo Comune di Lavertezzo (Piano) nel caso in cui l'aggregazione della Valle Verzasca includesse il territorio di valle;
- 2) la facoltà per il nuovo Comune di Lavertezzo di adoperarsi per l'avvio di futuri processi aggregativi liberi da condizionamenti finanziari.

Le offerte di sostegno finanziario del Consiglio di Stato non sono state recepite dal Municipio che si è opposto al progetto aggregativo.

2. IL PROGETTO VERZASCA

2.1 Breve analisi dei sette Comuni

La tabella seguente riporta in sintesi alcuni dati relativi ai sette Comuni.

	Brione Verzasca	Corippo	Cugnasco-Gerra (in grassetto se solo territorio di Valle)	Frasco	Lavertezzo (in grassetto se solo territorio di Valle)	Sonogno	Vogorno	TOTALE VALLE
Demografia								
Popolazione 2011	201	12	69	106	114	95	292	889
Variazione dal 2000 (TI = 9%)	-12%	-52%	-45%	-5%	-30%	-1%	-5%	-33%
Organi politici								
Municipio	5	3	7	3	5	3	5	31
Consiglio Comunale	assemblea	assemblea	25	assemblea	20	assemblea	15	60
Territorio								
Superficie (in ettari)	4'850	772	1'753	2'575	5'718	3'756	2'390	21'814
Densità (TI = 109 ab./km²)	4	2	4	4	2	3	12	4
Occupazione								
Posti di lavoro 2008	82	3	n.d.	7	n.d.	40	52	184
Finanze								
Risorse fiscali procapite prima del livellamento:								
anno 2009 (in CHF) (TI = 3'630 fr./ab.)	2'214	4'306	2'343	2'278	1'716	2'394	2'345	
anno 2010 (in CHF) (TI = 3'658 fr./ab.)	1'536	3'422	2'006	1'411	2'560	2'000	1'767	
Debito pubblico pro capite:								
anno 2010 (in CHF) (TI = 3'526 fr./ab.)	25'675	894	1'150	17'542	11'831	28'939	8'210	
anno 2011 (in CHF) (TI = 3'567 fr./ab.)	24'407	8'991	645	15'730	10'952	31'528	7'062	
Moltiplicatore:								
anno 2012	100	100	90	100	100	100	100	
anno 2013	100	100	90	100	100	100	100	
Capitale proprio (in 1'000 CHF):								
anno 2010	-	36.2	4'775.8	-	-	-	-	
anno 2011	- 401.9	15.4	4'787.2	- 220.6	- 728.5	- 235.9	188.2	

Dal profilo territoriale si denota un territorio molto ampio (ca. 22'000 ettari) ma poco edificato e poco popolato, visti i molti boschi, gli alpeggi e altre superfici improduttive come laghi e fiumi. Si pone quindi il problema della vastità dei territori naturali, che genera importanti oneri, senza che si possa contare su cospicui introiti fiscali. D'altronde è questo il motivo principale per cui la Valle Verzasca, nel suo insieme, percepisce contributi ricorrenti derivanti dalla localizzazione geografica (art. 15 LPI) per complessivi 806'000 franchi all'anno (dato 2013).

Dal 1970 a oggi il numero di abitanti si è assestato, con dinamiche differenti a seconda del Comune, sui 890 abitanti. L'evoluzione anagrafica segna un invecchiamento della popolazione leggermente maggiore rispetto alla media ticinese, come accade sovente nelle realtà di valle.

La stratificazione fiscale della popolazione verzaschese si differenzia da quella cantonale e regionale, con una quota di abitanti con reddito basso nettamente superiore, che si riflette quindi nelle risorse fiscali inferiori alla media ticinese. La forza finanziaria del comprensorio è in calo negli ultimi dieci anni - in particolare nell'alta valle - portando a un costante aumento dei contributi cantonali perequativi (livellamento, localizzazione geografica e contributo supplementare; +60% dal 2000), che spiega il leggero incremento delle risorse fiscali disponibili (2000-2009). Per quanto concerne il debito pubblico, vi è una situazione piuttosto eterogenea, ma in generale il comprensorio ha visto un peggioramento e i risultati d'esercizio rimangono tendenzialmente problematici.

Di riflesso, sia la capacità di autofinanziamento sia la situazione patrimoniale degli enti locali sono fragili. Infine, si può notare come per ben quattro Comuni il capitale proprio sia negativo.

In questo senso, un risanamento finanziario a sostegno dell'aggregazione permetterebbe di garantire al nuovo ente locale una situazione di partenza consolidata e sostenibile per ridare ossigeno alla Valle. Un miglioramento che condurrebbe altresì a migliorare la pressione fiscale costantemente alta, con i moltiplicatori, a eccezione della frazione di Cugnasco-Gerra, fissi al 100%.

2.2 Il progetto: aspettative e contenuti

Il nuovo Comune potrà e dovrà assumere un ruolo trainante e di coordinamento per tutti gli attori presenti sul territorio, pubblici e privati, così da ottimizzare le risorse necessarie alla concretizzazione di tutte quelle iniziative utili a consolidare il comprensorio.

Il nuovo ente saprà realizzare e gestire in modo più efficace ed efficiente le iniziative che permetteranno la promozione della vocazione residenziale, turistica e ricreativa di tutto il comparto. Non da ultimo, anzi, vi è la convinzione della necessità di costituire nel comprensorio un nuovo quadro istituzionale che sappia rispondere al meglio alle necessità della popolazione in termini di servizi e di amministrazione pubblica, a tutto vantaggio della qualità di vita.

La dispersione dei centri decisionali pone problemi d'ordine finanziario, logistico, politico e operativo sia negli agglomerati urbani sia nelle valli.

La Commissione vede in questa aggregazione l'opportunità di rafforzare un'importante Valle del Cantone Ticino e un'occasione per consolidare il comparto dal profilo politico e amministrativo. Attori periferici più forti e uniti potranno sfruttare meglio le politiche di sviluppo promosse dal Cantone.

2.3 Richieste di carattere finanziario

La questione degli aiuti cantonali a sostegno del nuovo Comune di Verzasca non ha posto particolari problemi, eccetto per il Comune di Lavertezzo. Nel febbraio 2011 il Consiglio di Stato, per il tramite della Sezione degli enti locali (SEL), formalizzava il sostegno al progetto aggregativo con un contributo di risanamento pari a 11 milioni di franchi (garantendo così un moltiplicatore di partenza al 95%), di cui ca. 1.6 milioni di franchi da destinare al Comune di Lavertezzo e ca. 750'000 franchi per il Comune di Cugnasco-Gerra, quali indennità per lo scorporo dei territori di valle e il passaggio dei beni posseduti in questi comparti. Inoltre, per Lavertezzo Piano un sostegno al risanamento dell'eccedenza passiva del Comune di un massimo di 1.29 milioni di franchi, attingendo dal credito quadro di 120 milioni di franchi destinato ai Comuni in dissesto finanziario.

Considerate le specifiche richieste, il Governo cantonale decide di riconoscere, come avvenuto in altri progetti in zone a limitato potenziale di sviluppo, due ulteriori importanti incentivi di carattere socio-economico:

- un primo contributo massimo di 2.4 milioni di franchi per la costruzione di una nuova palestra presso il Centro scolastico di Brione Verzasca (tramite l'aiuto agli investimenti di cui all'art. 14 LPI);
- un secondo contributo massimo di 2.0 milioni di franchi per investimenti di sviluppo socio-economico e territoriale a valenza regionale.

Sulla base di valutazioni proprie, mai condivise dal Cantone, le aspettative del Municipio di Lavertezzo si ponevano su livelli dell'ordine di 9-10 milioni di franchi, livelli assai lontani da quanto si sarebbe potuto oggettivamente giustificare utilizzando il calcolo standard per il risanamento dei Comuni in dissesto finanziario in base al credito quadro di 120 milioni di franchi (v. messaggio n. 5825 del 29 agosto 2006). Infatti, nel corso degli ultimi anni la situazione finanziaria del Comune è migliorata grazie anche a un importante incremento delle imposte delle persone giuridiche che si sono progressivamente insediate nella zona industriale. Occorre inoltre ricordare come la difficile situazione finanziaria di Lavertezzo fosse stata causata da un sorpasso plurimilionario avvenuto nella seconda metà degli anni '90, durante la realizzazione del locale Centro scolastico. La realizzazione aveva determinato un importante dissesto finanziario, al cui risanamento hanno per anni contribuito Cantone e Comuni, grazie ai contributi perequativi di compensazione prima, transitorio e supplementare poi.

Ricapitolando, in vista della votazione consultiva, la proposta di aiuto cantonale si presentava come segue:

- **11 milioni di franchi**, di cui ca. 1.6 milioni di franchi da destinare al Comune di Lavertezzo e ca. 750'000 franchi per il Comune di Cugnasco-Gerra, quali indennità per lo scorporo delle frazioni di Valle e il passaggio dei beni amministrativi e altri beni immobili posseduti in questi comparti. Il tutto, attingendo al credito quadro di 120 milioni di franchi destinato ai Comuni in dissesto finanziario;
- **2.4 milioni di franchi** quale contributo massimo per la costruzione di una nuova palestra presso il Centro scolastico di Brione Verzasca (tramite l'aiuto agli investimenti di cui all'art. 14 LPI);
- **2 milioni di franchi** quale contributo massimo per investimenti di sviluppo socio-economico e territoriale a valenza regionale;
- **2 milioni di franchi** quale risanamento finanziario del Comune di Lavertezzo (Piano).

2.4 Richieste di carattere generale

Dal punto di vista della competenza delle vie di comunicazione, alcune strade principali sono di proprietà cantonale, in particolare quelle che collegano i paesi di valle. La Commissione condivide quanto previsto nel messaggio governativo, ovvero che le attuali strade cantonali non vengano cedute al nuovo Comune (con particolare riferimento all'art. 4 e 5 della Legge sulle strade).

Infine, per quanto concerne le problematiche di tipo pianificatorio, durante i lavori commissionali era emersa la richiesta di norme pianificatorie meno severe per favorire la politica d'insediamento. Il Consiglio di Stato si mostra aperto riguardo a queste preoccupazioni con l'obiettivo di favorire in Valle l'insediamento di residenze primarie senza eccessivi ostacoli di natura pianificatoria. La Commissione vede di buon occhio questa richiesta.

2.5 Dipendenti comunali

In data 16 gennaio 2014 la Commissione ha chiesto alla SEL se, nell'ambito degli accordi intervenuti fra i vari Comuni della Verzasca finalizzati all'aggregazione, fosse stata data garanzia che tutti i funzionari delle varie amministrazioni comunali saranno inseriti nel nuovo Comune o se vi saranno licenziati o altri avvicendamenti. La SEL ha risposto, tra l'altro, che *«va innanzitutto precisato come in nessuna delle aggregazioni sin qui avvenute vi sia stato il licenziamento di dipendenti comunali. Nella maggior parte dei Comuni della Verzasca, il Segretario comunale è impiegato a tempo parziale e, talvolta, la stessa persona opera in più Comuni (era il caso di Brione Verzasca e di Sonogno). Le forze lavoro presenti prima dell'aggregazione vengono utilizzate dal nuovo Comune con compiti specifici che consentono peraltro ai diversi funzionari comunali di occuparsi e di dedicarsi ad ambiti specifici e di svolgere il proprio lavoro con più soddisfazione di prima, avendo anche la possibilità di specializzarsi e di aggiornarsi grazie ai vari corsi di formazione che si terranno nel settore di attività loro attribuito.*

Anche nel caso della Verzasca, l'intendimento è certamente quello di riorganizzare il personale esistente affinché, da una parte, si sfrutti al meglio le conoscenze dei segretari attuali e, dall'altra, si formi un team di collaboratori che si occuperanno ognuno di un determinato settore di attività. Ciò avverrà anche per gli operai comunali attuali che potranno, se del caso, essere organizzati in modo più efficace in una squadra. Per quanto concerne, invece, gli insegnanti delle scuole di Brione Verzasca, non dovrebbe cambiare nulla, salvo il fatto che la struttura, oggi dipendente dal locale Consorzio di comuni, passerà direttamente sotto la responsabilità del nuovo Comune.

Nel Rapporto finale della commissione di studio del 27 giugno 2012 (vd. sito <http://www4.ti.ch/di/sel/riforma-dei-comuni/aggregazioni/in-corso/verzasca-2/>), al capitolo inerente all'organizzazione amministrativa del nuovo Comune si indica quanto segue:

"La creazione di un comune unico potrebbe d'altronde favorire soluzioni nuove basate sulle moderne tecnologie e sulla mutata abitudine della gente, che pur garantendo l'accesso ai servizi comunali, potrà ridurre la necessità del cittadino di presentarsi allo sportello.

In conclusione, per quanto riguarda il personale amministrativo, si ritiene che l'attuale dotazione complessiva è sufficiente; col tempo ci dovrebbe essere un certo spazio di razionalizzazione"».

Inoltre, la Commissione ha chiesto quanti sono i dipendenti comunali complessivi e quelli dei vari uffici tecnici:

«I dipendenti comunali attuali sono indicati nel Rapporto finale della commissione di studio, nella Tabella 20»:

Tabella 20: Analisi dell'amministrazione nei 7 Comuni

Attività		Brione Verzasca	Corippo	Cugnasco-Gerra Valle	Frasco
Impiegati	Amministrazione	2 persone per un totale di 1 unità	1 persona per un totale di 0.1 unità	(**)	1 persona per un totale di 0.4 unità
	Ufficio Tecnico	1 operaio per un totale di 1 unità	1 operaio per un totale di 0.1 unità	(**)	1 operaio per un totale di 1 unità
	Scuola Infanzia	1 docente(*) e 1 cuoca	-	(**)	-
Orari apertura		5 giorni alla settimana	2 ore alla settimana	1 mattina al mese	1 mattina alla settimana
Contabilità		in proprio	in proprio	in proprio	in proprio
Riscossione imposte		CSI	CSI	CSI	CSI
Collaborazioni e Convenzioni		Sonogno (cancelleria)	-	-	-

Attività		Lavertezzo Valle	Sonogno	Vogorno
Impiegati	Amministrazione	(**)	2 persone per un totale di 1 unità	1 persona per un totale di 1 unità
	Ufficio Tecnico	(**)	2 operai per un totale di 1.5 unità	2 operai per un totale di 1 unità
	Scuola Infanzia	(**)	-	1 docente(*)
Orari apertura		1 giorno al mese	2 mezze giornate a settimana	5 giorni alla settimana
Contabilità		in proprio	in proprio	in proprio
Riscossione imposte		CSI	CSI	CSI
Collaborazioni e Convenzioni		-	Brione Verzasca (cancelleria)	-

(*) Docente in comune

(**) Cugnasco-Gerra Valle e Lavertezzo Valle assieme assicurano fino ad oggi 1 operaio per un totale di 1 unità. Per i servizi AAPAV l'azienda dispone di un proprio operaio al 100%.

Fonte: Dati da rappresentanti comunali

Elaborazione BDO SA

2.6 Ipotesi future

Circa le ipotesi future del comprensorio in oggetto, la Commissione ha posto una domanda puntuale alla SEL: «Considerato il recente Piano cantonale delle aggregazioni, il Cantone vede già ora la Verzasca come un'entità coesa che dovrebbe rimanere tale. Nel caso di ulteriori eventuali aggregazioni con quali altre parti di territorio cantonale la si vedrebbe meglio in sinergia? Con Locarno e il Locarnese? O con il Piano di Magadino?».

La risposta della SEL è la seguente:

«Lo scenario di Obiettivo cantonale previsto dal PCA corrisponde esattamente con il comparto considerato dal progetto di aggregazione. Il comprensorio rimane peraltro immutato anche nello scenario di ipotesi eventuale. Il motivo di tale scelta è soprattutto da attribuire al fatto che sin dal voto sulla Grande Verzasca, bocciata nel 2004 sia dai Comuni del Piano (salvo Lavertezzo) sia da quelli di Valle, emerse una sostanziale difficoltà ad unire le forze e soprattutto a condividere la gestione di un territorio così diverso; questo malgrado l'aspetto storico che contrassegnava la transumanza di un tempo. Salvo eccezioni i residenti del Piano hanno dimostrato, in quell'occasione, di non possedere quell'affinità e sensibilità nei confronti della Valle che ci si attendeva. Il legame ancora presente in alcuni abitanti non è più sufficiente oggi per garantire la necessaria coesione fra Valle e Piano. Ciò ha portato alla convinzione che un comparto come quello della Valle, seppur con gli inevitabili limiti dal punto di vista demografico e geografico, possa meglio garantire un'identità locale, rispettivamente quell'autodeterminazione necessaria per assicurare le peculiarità territoriali ed umane richieste dalla popolazione locale, a condizione che esso rimanga appunto separato dal Piano».

3. LA SEPARAZIONE COATTA DEL TERRITORIO DI LAVERTEZZO VALLE

3.1 Basi legali

Secondo l'art. 20 cpv. 3 della Cost./TI il Gran Consiglio può decidere la fusione coatta di due o più Comuni o la modifica dei loro confini, alle condizioni previste dalla legge. La LAggr indica che il Gran Consiglio decide in primo luogo secondo l'interesse generale sulla proposta di aggregazione (art. 8).

Successivamente l'art. 9 LAggr prevede che:

«Con il voto della maggioranza assoluta dei suoi membri, tenuto conto dell'esito della votazione consultiva in tutto il comprensorio, il Gran Consiglio può decidere l'aggregazione anche quando i preavvisi assembleari non sono favorevoli, in particolare:

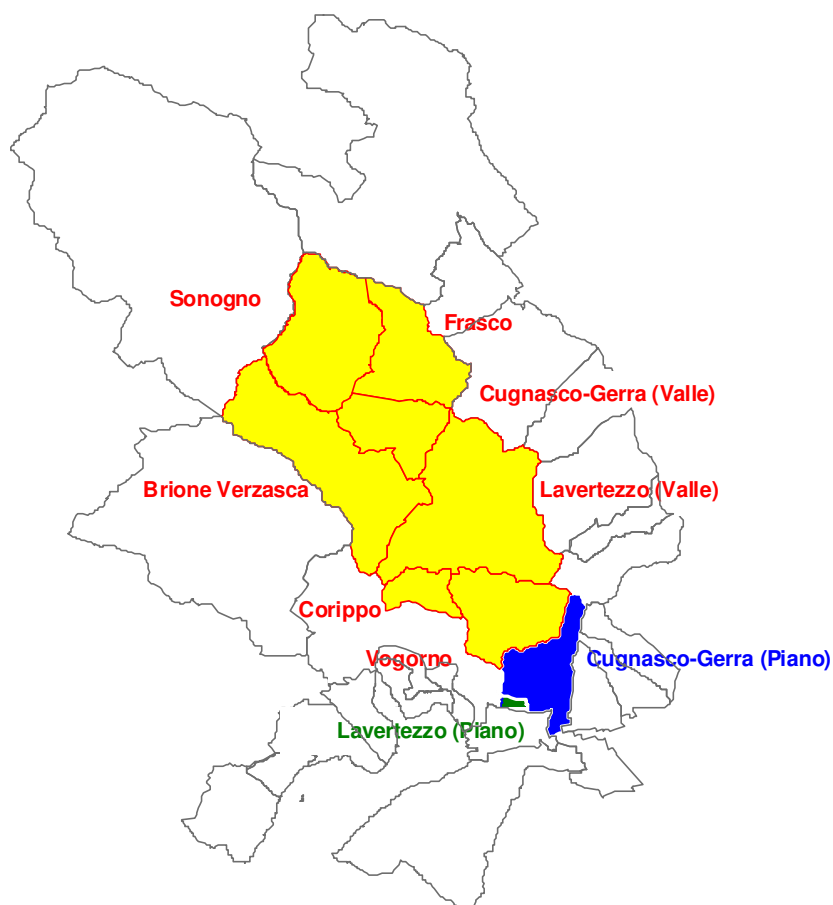
- a) quando la pregiudicata struttura finanziaria e le limitate risorse economiche di un Comune non gli permettono più di conseguire il pareggio della gestione corrente;*
- b) se la partecipazione di un Comune alla costituzione di un nuovo Comune è necessaria per ragioni geografiche, pianificatorie, territoriali, di sviluppo economico, di funzionalità dei servizi e di apporto di risorse umane e finanziarie;*
- c) se perdura l'impossibilità di un Comune di costituire i suoi organi o di assicurare una normale amministrazione o quando gli organi comunali si sottraggono in modo deliberato ai loro doveri d'ufficio».*

Tali presupposti restrittivi debbono ragionevolmente valere anche nel caso di decisione del Gran Consiglio di separazione di frazioni o di parti di territorio in via coatta per aggregarli a un nuovo costituendo Comune; la valutazione della presenza degli stessi va quindi integrata nelle valutazioni ai sensi dell'art. 8 cpv. 1 LAggr, a cui l'art. 10 LAggr peraltro rimanda.

3.2 Motivazioni a supporto della separazione coatta della frazione di Lavertezzo Valle dalla frazione di Lavertezzo Piano con la nascita del nuovo Comune di Lavertezzo (vedi cap. 4.3)

La proposta di aggregazione del territorio della Valle Verzasca in un unico Comune, considerato il voto negativo espresso da Lavertezzo, implica quindi la separazione coatta della frazione di Valle dal proprio Comune. A giudizio della Commissione tale passo è giuridicamente sostenibile e imprescindibile in quanto si fonda sui seguenti tre elementi cardine in ossequio delle condizioni dell'art. 9 LAggr:

- sull'esito complessivo (cfr. art. 9, cpv. 1 LAggr) e parziale della votazione consultiva, di cui si dirà al punto 3.2.1. Sei dei sette Comuni hanno dato una convinta adesione al progetto e il 69.56% dei votanti si è espresso a favore dell'aggregazione. Anche se si prende in esame il voto negativo di Lavertezzo, i risultati dei due singoli territori di quest'ultimo chiariscono come gli abitanti di Lavertezzo Valle si siano pronunciati a larga maggioranza a favore del nuovo Comune verzaschese, con il 68.92% dei sì. Si può quindi affermare che **la costituzione del Comune di Verzasca - così come posto in votazione - gode di un vasto, solido e diffuso appoggio popolare nel comprensorio.**
- sulla valutazione dell'interesse generale (cfr. art. 8 LAggr). L'interesse generale alla nascita del Comune di Verzasca va, a nostro parere, messo a confronto con l'interesse particolare al mantenimento dell'attuale Comune di Lavertezzo. **Ogni aggregazione va compresa come un passo nella direzione di portare il Cantone ad avere enti locali meglio strutturati e all'altezza delle nuove sfide. Scopo delle aggregazioni è, infatti, quello di costituire nuovi Comuni autonomi, finanziariamente solidi, partner istituzionali rappresentativi e in grado di farsi attori e promotori dello sviluppo sull'unica scala oggi significativa: quella regionale.** L'interesse generale è quindi dato, giacché si assicura una prossimità più coerente fra autorità comunali e territorio, semplificando il più possibile la governance.
- sull'opportunità di costituire un nuovo Comune per ragioni di carattere geografiche, pianificatorie, territoriali, di sviluppo economico e di funzionalità dei servizi (cfr. art. 9 lett. b LAggr.). Da una parte si vuole assicurare una coerenza territoriale alla realtà valligiana, affinché si crei un comparto simile nella conformazione territoriale e nei bisogni in termini di beni e servizi. Dall'altra, con Lavertezzo che avrà il proprio territorio ubicato unicamente sul piano, si potrà inserire quest'ultimo all'interno di un'aggregazione più ampia che comprenda Comuni, quali ad esempio Gordola e Cugnasco-Gerra, anch'essi simili fra loro. **Dalla semplice lettura di una cartina come quella riportata, emergono manifeste le ragioni di natura territoriale che giustificano il progetto di aggregazione così come proposto, nel pieno rispetto dell'art. 3 LAggr.**



Riassumendo

La comunità della Valle Verzasca si è chiaramente espressa a favore della costituzione di un nuovo Comune-Regione che unisca tutto il territorio di valle. La visione cantonale non può che andare anch'essa nella medesima direzione, unendo i Comuni così come proposto dal progetto aggregativo, che implica di riflesso la separazione dei territori in valle dei Comuni di Lavertezzo e Cugnasco-Gerra.

3.3 Questioni particolari

Sempre in data 16 gennaio 2014 la Commissione ha inoltrato una serie di domande concernenti questioni puntuali alla SEL.

3.3.1 Scorporo della frazione di Valle di Lavertezzo

La Commissione, alla luce del fatto che il Comune originario di Lavertezzo comprendeva solo la parte di Valle (la frazione del Piano è stata acquisita successivamente), ha interrogato la SEL chiedendo in particolare se giuridicamente non vi siano problemi nel lasciare sola la frazione di Piano come Comune indipendente. Al riguardo la SEL ritiene che «*non si vede perché ci debba essere una preclusione, a maggior ragione poiché dal punto di vista giuridico la Legge - oltre alla fusione - prevede pure la possibilità della separazione di un Comune (lo dice il nome stesso: "Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni")*». *Cosa già peraltro avvenuta alcuni anni fa in Valle di Muggio, con l'aggregazione della frazione di Casima, che è stata staccata dall'allora Comune di Caneggio per essere aggregata con quello di Castel San Pietro. Il fatto, poi, che in origine esistesse soltanto la frazione di Valle non influisce minimamente sull'attuale esigenza di riorganizzazione della Valle Verzasca, che risolve se non altro l'attuale incoerenza territoriale di Lavertezzo Piano.*

Per quanto concerne la transumanza e l'occupazione del territorio sul Piano, si veda <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/i/18299.php>:

"[...] Valle e circ. del distr. di Locarno, lunga 25 km, percorsa dal fiume V. Comprende i com. di Brione (V.), Corippo, Cugnasco-Gerra, Frasco, Lavertezzo, Sonogno e Vogorno. Pur non appartenendo al circ. sono talvolta considerati come parte della regione anche Mergoscia, Tenero-Contra e Gordola. Cugnasco-Gerra e Lavertezzo possiedono delle frazioni sul piano di Magadino nella zona che sino al 1920 formava le Terricciole, proprietà promiscua di Locarno, Minusio e Mergoscia; esse vennero loro attribuite perché colonizzate in maggioranza da ab. della valle. Pop: (circ.) 2609 ab. nel 1596, 2912 nel 1801, 2969 nel 1850, 3311 nel 1900, 2181 nel 1950, 3931 nel 2000 [...]».

3.3.2 Debito pubblico pro capite

La Commissione, interrogatasi sul fatto che il debito pubblico pro capite di Lavertezzo ammonta a 8'800 franchi, debito in palese contrasto con quello del nuovo Comune e di Cugnasco-Gerra, ha inoltrato alla SEL una richiesta volta a sapere i motivi alla base di una simile discrepanza e in particolare se ciò fosse dovuto a una situazione pregressa, ovvero alla realizzazione della nuova scuola elementare, che aveva compromesso la potenzialità finanziaria del Comune di Lavertezzo. La risposta è riportata di seguito:

«il debito pubblico pro capite di Lavertezzo è parecchio più alto rispetto al nuovo Comune di Verzasca e, in particolare, di Cugnasco-Gerra (storicamente sensibilmente inferiore alla media cantonale, pari a 3'737 nel 2012).

L'origine di questo importante debito finanziario risale effettivamente agli anni '90 quando fu promosso un importante investimento per realizzare, sul territorio di Lavertezzo, il complesso scolastico con annessi magazzini comunali, rifugi Pci comunali, posto sanitario Pci regionale, sede guardie dei forti e accantonamento militare. L'opera fu terminata nel 1996. L'investimento, che già a livello di preventivo sembrava eccessivo (fr. 11,45 mio), fece registrare un importante sorpasso di spesa, pari a fr. 5,7 mio, che gravò particolarmente sull'equilibrio finanziario comunale, le cui conseguenze si riverberarono su parecchi anni. Basti pensare che se nel '93 il debito pubblico era attorno ai 12 mio di franchi, dal '96 al '99 quest'ultimo superò i 26 mio di franchi.

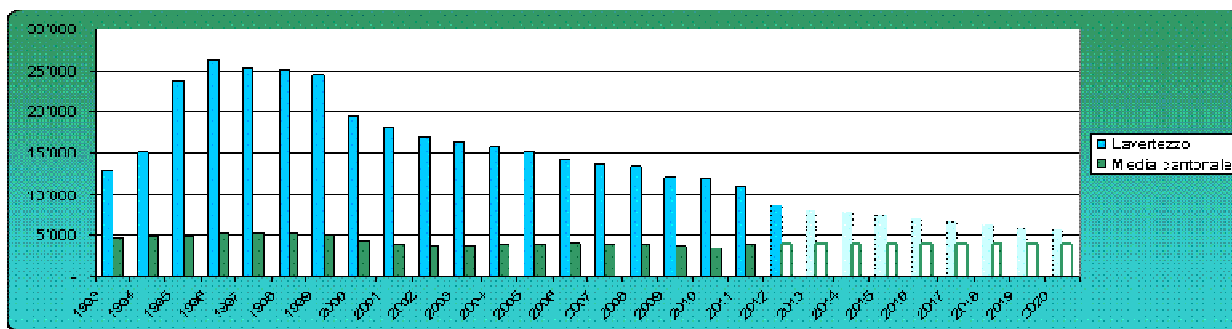
Da allora il Cantone ha inevitabilmente dovuto soccorrere il Comune grazie agli strumenti della compensazioni comunale prima (fino al 2002) e della perequazione finanziaria intercomunale poi (dal 2003). I mezzi erogati in tale ambito hanno complessivamente sfiorato i 16,0 mio di franchi.

La situazione finanziaria del Comune - grazie ad una gestione oculata e alle numerose aziende insediate nel frattempo nella zona industriale - si sta normalizzando, determinando così prospettive positive per il futuro, come mostrato dal costante miglioramento di parecchi indicatori economici (indice di forza finanziaria, risorse finanziarie in particolare delle persone giuridiche, eccedenza passiva e debito pubblico).

Dal punto di vista generale, la particolare situazione finanziaria di Lavertezzo era stata oggetto di puntuali precisazioni nel corso delle serate pubbliche che si sono svolte a Lavertezzo Valle e Lavertezzo Piano.

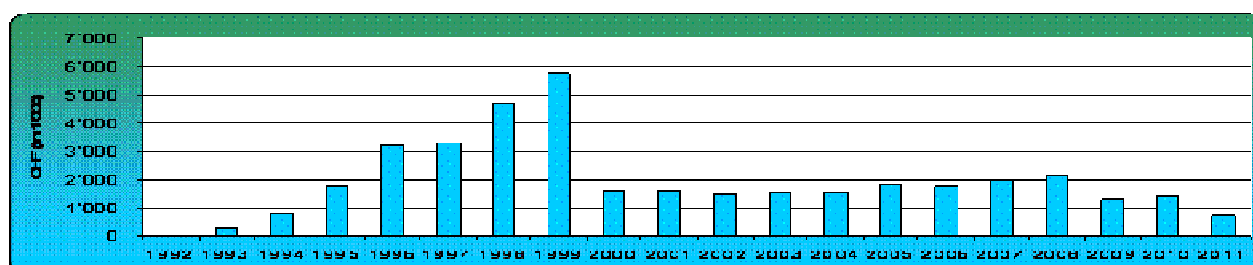
Rilasciamo a tale proposito alcune slides riprodotte dal Dipartimento:»

Grafico 1: Evoluzione del debito pubblico e proiezione per i prossimi anni:



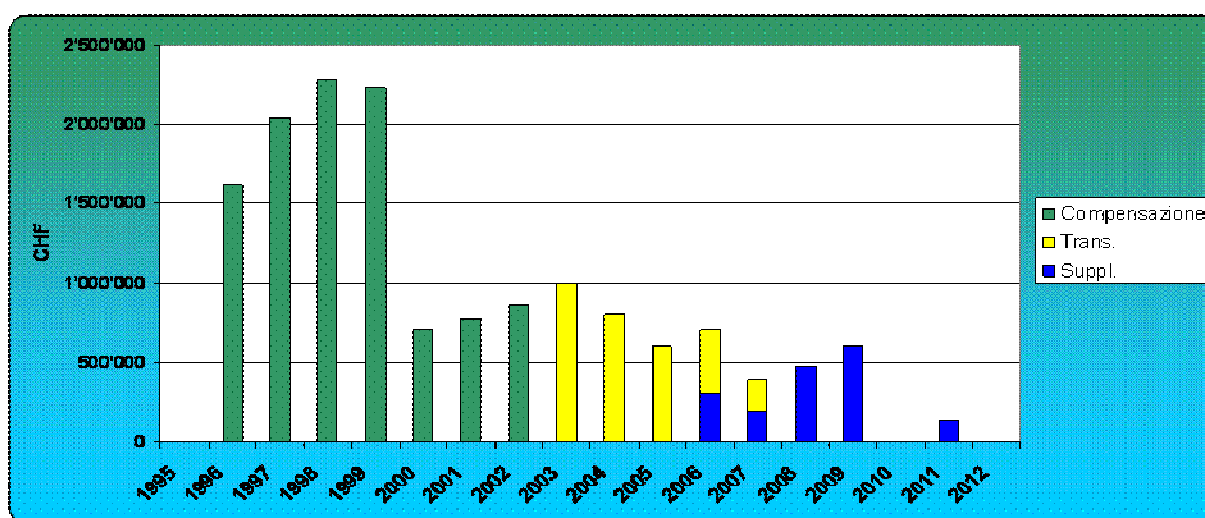
Nota: Il picco d'indebitamento creatosi a partire dal 1995 è dovuto alla realizzazione del Centro scolastico

Grafico 2: Evoluzione dell'eccedenza passiva del Comune



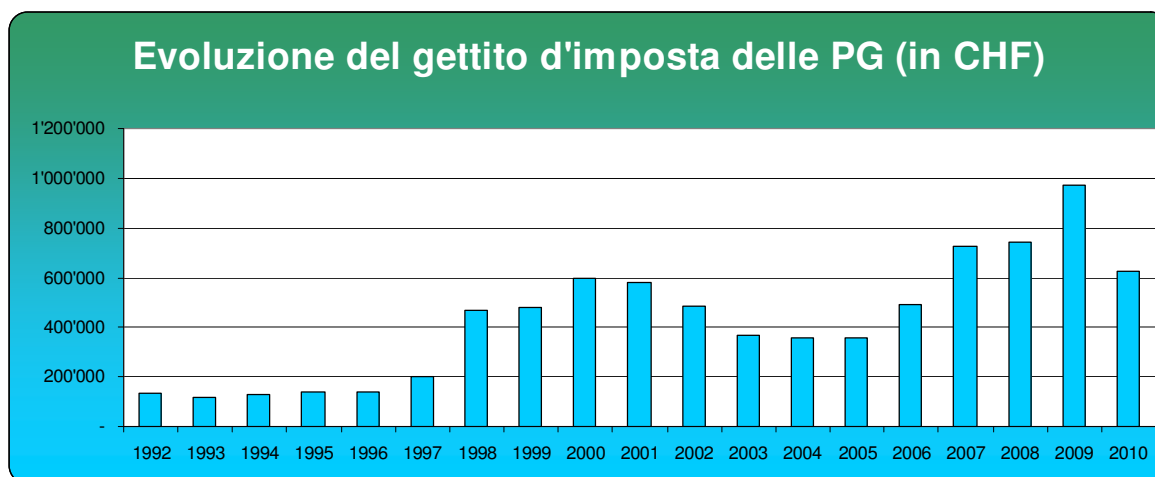
Nota: l'aumento e, in seguito, la repentina riduzione dell'eccedenza passiva è dovuta al versamento tardivo (nel 2000) delle quote di compensazione per gli anni 1996-1999.

Grafico 3: Perequazione verticale (contributi diretti del Cantone)



Nota: Dopo il 1995 il Cantone, per evitare il dissesto finanziario del Comune, ha erogato importanti contributi, che hanno consentito al Comune di ristabilire una situazione di sostenibilità finanziaria nel giro di 4-5 anni, per quanto sia stato necessario proseguire con un sostegno finanziario anche negli anni successivi, fino al 2010.

Grafico 4: Evoluzione degli introiti fiscali delle persone giuridiche



Nota: Grazie allo sviluppo della zona industriale il Comune usufruisce, a partire dal 1998, di un ottimo substrato fiscale determinato dalle persone giuridiche, che gli permette oggi di rendere sostenibile anche un debito pubblico procapite superiore alla media cantonale.

3.3.3 Infrastrutture pubbliche a Lavertezzo Piano

Sempre in relazione allo scorporo del territorio di Valle di Lavertezzo, a una precisa domanda posta dalla Commissione, la SEL ha indicato che le infrastrutture pubbliche di Lavertezzo Piano sono costituite da:

- la Casa Comunale (sede del Municipio e dell'Amministrazione comunale);
- la zona industriale (molto attrattiva);
- il centro scolastico con relative infrastrutture sportive (palestra), aula magna, rifugi della protezione civile, ecc;
- stazione Tilo (FFS).

3.3.4 Proposta di aiuto per il risanamento del nuovo Comune di Lavertezzo

Secondo la SEL «il risanamento finanziario concesso nell'ambito dei processi aggregativi è un contributo previsto per i Comuni in dissesto finanziario (v. Messaggio 5825 del 29 agosto 2006). Un congruo intervento finanziario non significa tuttavia l'automatico e diretto azzeramento del debito pubblico del Comune beneficiario. Infatti, il risanamento finanziario cerca di porre delle basi finanziarie solide dalle quali l'ente comunale può partire, garantendo un contributo che permetta di riportare in equilibrio la gestione corrente. In presenza di disavanzi strutturali, il contributo è calcolato in maniera di permettere al Comune di ritrovare l'equilibrio finanziario. Il contributo promesso a Lavertezzo tiene conto di ciò, ovvero dell'obiettivo di avere una gestione corrente equilibrata con un moltiplicatore del 95%. Esso azzerava inoltre l'eccedenza passiva (a fine 2012 di fr. 782'500.--).

Il risanamento previsto (a cui va ad aggiungersi l'indennità per i beni nel territorio in valle, vale a dire 1.7 mio di franchi) va poi contestualizzato con il trend positivo che le finanze comunali di Lavertezzo conoscono ormai da qualche anno, grazie ad un'oculata gestione finanziaria comunale e all'insediamento di diverse persone giuridiche che hanno consolidato le risorse fiscali dell'ente comunale. Per questi motivi la Sezione enti locali è ragionevolmente convinta che il Comune di Lavertezzo sia in misura di sanare le proprie finanze».

3.3.5 Ripercussioni per il Comune di Lavertezzo causate dall'edificazione della nuova scuola

In merito alla realizzazione della nuova scuola elementare a Lavertezzo, la Commissione ha chiesto alla SEL se le ripercussioni sulle casse comunali potevano essere previste. La risposta è stata che «la vigilanza SEL sugli investimenti avviene attraverso la ratifica della Sezione dei crediti di investimento votati dal Comune (cf. art. 205 LOC). Fino all'ultima revisione della LOC (2009) tuttavia, non era prevista la possibilità (ora chiara) di negare la ratifica per motivi finanziari. In un contesto di autonomia comunale, gli allora funzionari SEL avevano tentato di rendere attento il Municipio dell'imponenza dell'investimento e del rischio di dissesto finanziario, rischi peraltro evidenziati anche da un intervento (di minoranza) nel CC di allora. I tentativi, purtroppo solo a livello di contatti verbali, non avevano comunque fatto desistere l'esecutivo comunale dal realizzare l'opera ritenuta indispensabile. Il sorpasso, che fu pure oggetto di un'inchiesta amministrativa con decisione del CdS del 13 aprile 1999, peggiorò ovviamente la situazione, che venne alla luce solo ad opera ormai terminata. Forse, ma questa è una nostra interpretazione, giocò un ruolo perverso l'allora sistema compensativo, che fino all'anno 2003 (vd. Grafico 3) permetteva ad un comune non più in grado di pareggiare i conti con un moltiplicatore del 100% di chiedere e ottenere la copertura "automatica" del disavanzo».

4. I NUOVI COMUNI

L'aggregazione condurrebbe quindi a tre nuovi Comuni, con le seguenti caratteristiche:

	Nuovo Comune di Verzasca	Nuovo Comune di Cugnasco-Gerra	Nuovo Comune di Lavertezzo
Demografia			
Popolazione 2011	889	2'821	1'097
Variazione dal 2000 (TI = 9%)	-14%	+20%	-2%
Organi politici			
Municipio	5	7	5
Consiglio Comunale	20	25	20
Territorio			
Superficie (in ettari)	21'814	1'824	92
Densità (TI = 109 ab./km²)	4	155	1'192
Occupazione			
Posti di lavoro 2008	184	590	734
Finanze			
Risorse fiscali pro-capite 2010 prima del livellam. (stima) (TI = 3'658 fr./ab.)	ca. 1'850	ca. 2'000	ca. 2'560
Debito pubblico pro capite dopo il risanamento (in CHF) (TI = 3'567 fr./ab.)	ca. 2'600	ca. 400	ca. 8'800
Moltiplicatore	95%	90%	95%
Capitale proprio dopo il risanamento (in 1'000 CHF)	1'000	4'787	-

La proposta di aggregazione prevede l'unione degli attuali Comuni della Valle Verzasca (Brione Verzasca, Corippo, Frasco, Sonogno e Vogorno) e dei due territori di valle dei Comuni di Lavertezzo e Cugnasco-Gerra, in un unico Comune denominato "Verzasca".

4.1 Il nuovo Comune di Verzasca

Il comprensorio è molto vasto, piuttosto omogeneo e con una densità abitativa assai bassa (fattore negativo). I Comuni si distinguono per superfici boschive molto estese, così come alpeggi e superfici improduttive (laghi, corsi d'acqua, ecc.). Il nuovo Comune, grazie soprattutto alla valorizzazione del paesaggio, mira al miglioramento della qualità di vita e, non da ultimo, a favorire l'attrattiva residenziale e turistica del comparto.

In sintesi vengono riportate qui di seguito le principali caratteristiche del nuovo Comune.

Nome	Verzasca
Appartenenza amministrativa	Distretto di Locarno e Circolo della Verzasca
Sede amministrativa	Vogorno
Municipio	5 membri
Consiglio comunale	20 membri
Aiuti finanziari	Per consentire un miglioramento della situazione finanziaria di partenza al Comune di Verzasca viene concesso un aiuto di 11 milioni di franchi (+ interessi 1.5% per l'eventuale dilazionamento del versamento) quale risanamento finanziario, comprensivo degli indennizzi per i beni amministrativi e altri beni immobili dei territori in valle dei Comuni di Lavertezzo e Cugnasco-Gerra); un contributo di 2.4 milioni di franchi quale contributo massimo per la costruzione di una nuova palestra a Brione Verzasca e 2 milioni di franchi quale sostegno a investimenti di sviluppo socio-economico e territoriale di valenza regionale.
Finanze (situazione iniziale)	Moltiplicatore iniziale al 95% Risultato d'esercizio dell'ordine di 130'000 franchi . Autofinanziamento annuo dell'ordine di 390'000 franchi . Debito pubblico pro capite di ca. 2'600 franchi . La costituzione di un capitale proprio di ca. 1 milione di franchi .

4.2 Il nuovo Comune di Cugnasco-Gerra

Il nuovo Comune di Cugnasco-Gerra, con l'aggregazione, perderà la propria frazione di Gerra Verzasca, ovvero il territorio sito in valle che diventerà parte integrante del Comune di Verzasca. Motivo per cui il nuovo Comune sarà interamente situato sul piano.

Nome	Cugnasco-Gerra
Appartenenza amministrativa	Distretto di Locarno e Circolo della Verzasca
Sede amministrativa	Cugnasco
Municipio	7 membri
Consiglio comunale	25 membri

Aiuti finanziari	L'importo di 11 milioni di franchi destinati al progetto aggregativo prevede, a favore del nuovo Comune di Cugnasco-Gerra, un'indennità per lo scorporo pari al valore dei beni amministrativi e altri beni immobili siti in valle, per un totale di circa 750'000 franchi .
Finanze (situazione iniziale)	Moltiplicatore iniziale al 90% Autofinanziamento annuo dell'ordine di 1.9 milioni di franchi . Debito pubblico pro capite di ca. 400 franchi . La costituzione di un capitale proprio di ca. 4.8 milioni di franchi .

4.3 Il nuovo Comune di Lavertezzo

Analogamente a Cugnasco-Gerra, il nuovo Comune di Lavertezzo, con l'aggregazione, perderà il territorio di Lavertezzo Valle, quindi il comparto in valle che diventerà parte integrante del Comune di Verzasca. Il nuovo Comune sarà pertanto interamente situato sul piano.

Nome	Lavertezzo
Giurisdizione	Distretto di Locarno e Circolo della Verzasca
Sede amministrativa	Lavertezzo
Municipio	5 membri
Consiglio comunale	20 membri
Aiuti finanziari	L'importo di 11 milioni di franchi destinati al Comune di Verzasca prevede, a favore del nuovo Comune di Lavertezzo, un'indennità per lo scorporo pari al valore dei beni amministrativi e altri beni immobili siti in valle, per un totale di circa 1.6 milioni di franchi . 2 milioni di franchi (+ interessi 1.5% per l'eventuale dilazionamento del versamento) quale risanamento finanziario (dal credito quadro di 120 milioni di franchi per il risanamento dei Comuni in dissesto finanziario).
Finanze (situazione iniziale)	Moltiplicatore iniziale al 95% Gestione corrente in pareggio Autofinanziamento annuo dell'ordine di 900'000 franchi . Debito pubblico pro capite di ca. 8'800 franchi . Eccedenza passiva risanata

Il risanamento di Lavertezzo è adeguato all'attuale situazione delle entrate e delle uscite, che consentono una gestione corrente sostanzialmente a pareggio, posto un moltiplicatore al 95%. Per quanto sopportabile, nel caso specifico il debito pubblico permane tuttavia al di sopra della media cantonale anche dopo l'avvenuto risanamento.

5. RELAZIONE CON LE LINEE DIRETTIVE ED IL PIANO FINANZIARIO

Questa proposta è nata dalla volontà locale, chiaramente confermata dalla votazione consultiva. Essa non contrasta con gli intendimenti cantonali espressi nel Rapporto al Gran Consiglio sul primo aggiornamento delle Linee direttive e del Piano finanziario 2012-2015 del marzo 2013 (area d'intervento prioritario n. 2.4 "Governance pubblica", pag. 97 e segg.). Ogni aggregazione che raggiunga una dimensione minima risponde all'obiettivo di promuovere enti locali con migliori prospettive dal punto di vista operativo, finanziario nonché di peso politico. L'aggregazione del nuovo Comune di Verzasca adempie senz'altro a tale obiettivo.

Come da Risoluzione governativa n. 6939 del 12 dicembre 2012, per il contributo si farà capo al credito quadro di 120 milioni di franchi destinato ai Comuni in dissesto finanziario (messaggio n. 5825 del 29 agosto 2006).

6. CONCLUSIONI

L'aggregazione della Verzasca è un'opportunità unica data alla Valle. Si tratta di un vero rilancio, condiviso, di un progetto inizialmente più esteso.

Il progetto proposto coinvolge un comprensorio dalla chiara delimitazione geografica, composto da Comuni piuttosto simili per la loro conformazione morfologica. La forza demografica molto limitata (il Comune più grande conta 282 abitanti e quello più piccolo 12) ha come conseguenza una dotazione e una capacità amministrativa piuttosto ridotta. Pure dal profilo finanziario la Valle si trova immersa in grosse difficoltà che senza gli aiuti cantonali diverrebbero irrisolvibili.

Sebbene la Valle Verzasca non possa essere paragonata a una zona a basso potenziale e in declino allarmante, occorre assicurare una nuova governance al comprensorio, capace di catalizzare al meglio le opportunità che già vi sono e di creare nuove possibilità di sviluppo. Inoltre, l'aggregazione pone le basi sulle quali poter costruire una nuova e migliore struttura amministrativa e di servizi, a favore dei suoi cittadini e di una migliore capacità di attirare nuovi residenti.

Procedere sulla strada dell'aggregazione significa superare l'opposizione riscontrata, per ragioni preminentemente di carattere finanziario, nel Comune di Lavertezzo, ma soprattutto nella frazione di Valle.



Visto quanto precede, richiamata la LAggr, la Commissione speciale aggregazione di Comuni invita il lodevole Gran Consiglio ad approvare il presente rapporto, il messaggio governativo e il Decreto legislativo annesso a quest'ultimo.

Per la Commissione speciale aggregazione di Comuni:

Roberto Badaracco, relatore

Bacchetta - Bang - Bignasca M. - Canepa -

Cavadini - Corti - Cozzaglio - Gobbi - Lurati I. -

Minotti - Pedrazzini - Pellanda - Seitz