

Rapporto di maggioranza

numero	data	Dipartimento
7101 R1	17 febbraio 2016	ISTITUZIONI
Concerne		

della Commissione speciale aggregazione di Comuni sul messaggio 1° luglio 2015 concernente l'abbandono del progetto di aggregazione tra i Comuni di Aranno, Bioggio e Cademario

INDICE

1. IL RISULTATO DELLA VOTAZIONE CONSULTIVA E LE CONSEGUENZE	2
2. LA SITUAZIONE.....	2
3. IL LAVORO COMMISSIONALE.....	3
4. CONCLUSIONE	5



Tramite istanza del 3 novembre 2010 i Municipi dei Comuni di Aranno, Bioggio e Cademario hanno chiesto al Consiglio di Stato l'avvio di uno studio di aggregazione ai sensi dell'art. 4 della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni (LAggr) volto alla costituzione di un nuovo Comune unico.

Il 23 novembre 2010 il Consiglio di Stato ha aderito a tale istanza e ha istituito una Commissione di studio incaricata di presentare uno studio di aggregazione tra i Comuni coinvolti.

L'iter procedurale è poi stato sospeso nei primi mesi del 2012 a causa delle allora imminenti elezioni comunali. In quel momento si è infatti ritenuto opportuno attendere l'insediamento dei nuovi Esecutivi, affinché questi ultimi fossero pienamente coinvolti nel processo aggregativo.

Nel corso dell'estate 2013 sono ripresi a pieno ritmo i lavori della Commissione di studio; il rapporto aggiornato di quest'ultima è stato trasmesso in data 2 febbraio 2015 al Consiglio di Stato, che l'ha approvato il 14 aprile 2015, fissando nel contempo la data per la votazione consultiva (14 giugno 2015).

Nelle settimane che hanno preceduto la consultazione la cittadinanza è stata informata, in particolare attraverso l'organizzazione di tre serate pubbliche (una a Bioggio, con la partecipazione del Consigliere di Stato Norman Gobbi, una a Cademario, con il Consigliere di Stato Claudio Zali, e una ad Aranno, con il Consigliere di Stato Paolo Beltraminelli). Come per ogni aggregazione, il Consiglio di Stato ha distribuito il proprio

Rapporto alla Cittadinanza, a cui si rimanda per una descrizione riassuntiva della proposta aggregativa.

Dalle serate pubbliche è subito emerso un fronte dei contrari piuttosto consistente a Bioggio, dovuto per lo più all'importante divario finanziario esistente tra questo Comune e quelli di Aranno e Cademario; secondo lo studio presentato, in caso di aggregazione sarebbe stato necessario aumentare il moltiplicatore (anche se di pochi punti percentuali) dal 59% al 65%. Per limitare il divario, gli oppositori avrebbero auspicato un maggior sostegno finanziario da parte del Cantone.

1. IL RISULTATO DELLA VOTAZIONE CONSULTIVA E LE CONSEGUENZE

Il progetto di aggregazione è stato posto in votazione consultiva in data 14 giugno 2015 e ha avuto il seguente esito:

	<i>Iscritti in cata- logo</i>	<i>Totale votanti</i>	<i>% votanti</i>	<i>Votanti per corr.</i>	<i>% votanti per corr.</i>	<i>Bianche</i>	<i>Nulle</i>	<i>Schede compu- tabili</i>	<i>SI</i>	<i>% sì</i>	<i>NO</i>	<i>% no</i>
Aranno	229	165	72.05	154	93.33	0	0	165	135	81.82	30	18.18
Bioggio	1746	1041	59.62	772	74.16	15	0	1026	379	36.94	647	63.06
Cadema- rio	517	343	66.34	313	91.25	2	0	341	283	82.99	58	17.01
TOTALI	2492	1549	62.16	1239	79.99	17	0	1532	797	52.02	735	47.98

Il progetto è stato quindi approvato ad Aranno e Cademario, mentre è stato respinto a Bioggio.

In definitiva, per la maggioranza dei cittadini di Bioggio ha verosimilmente prevalso la convinzione che l'aggregazione avrebbe favorito soltanto gli altri due Comuni, mentre per Bioggio vi sarebbero stati solo oneri e minimi vantaggi. La maggior parte dei cittadini di Aranno e Cademario ha invece ritenuto che l'aggregazione con un Comune forte avrebbe comportato considerevoli opportunità.

Tale risultato non consente in ogni caso di proseguire oltre, se non ipotizzando un'imposizione al Comune di Bioggio. Tuttavia, non si ritiene che siano dati i presupposti per percorrere la via dell'aggregazione coatta nell'ambito di questo specifico progetto.

Aranno e Cademario dovranno fare fronte alle difficoltà operative e finanziarie con le quali sono chiamati a confrontarsi i Comuni più piccoli, con il rischio concreto di essere sempre più limitati nella loro capacità progettuale. Ad ogni modo, per ora restano in grado di assolvere adeguatamente ai loro compiti istituzionali.

Il Consiglio di Stato ritiene pertanto che, coerentemente con la politica sinora adottata, questa aggregazione vada abbandonata.

2. LA SITUAZIONE

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

Come specificato nell'art. 7 LAggr, anche l'abbandono di un progetto aggregativo, che si propone nel presente caso, va pertanto sancito con decisione del Legislativo mediante apposito decreto legislativo. Quest'ultimo non soggiace a referendum, non trattandosi di una proposta di aggregazione.

3. IL LAVORO COMMISSIONALE

La Commissione speciale aggregazione di Comuni ha affrontato a più riprese il tema dell'abbandono dell'aggregazione oggetto del Messaggio del Governo. Dapprima con un'ampia discussione interna alla Commissione, in seguito con l'audizione del Capo della Sezione degli enti locali, ing. Elio Genazzi, e della responsabile del contenzioso della stessa Sezione avv. Carla Biasca Romerio, e per finire con l'audizione dei Sindaci dei tre Comuni coinvolti nel progetto aggregativo bocciato dal Popolo.

Preso atto del risultato della votazione consultiva, è emersa la necessità di ragionare sul tema irrisolto, non nuovo, sul se e come imporre un'aggregazione coatta e, rispettivamente, se e come non imporla. La base legale cantonale per la procedura esiste (LAggr) e prevede il doppio ruolo: di proponente per il Governo e di decisore finale per il Parlamento. A essere degno di approfondimento e di ragionamento in seno alla Commissione è stato l'aspetto dei criteri necessari per giudicare definitivamente se l'aggregazione s'ha da farsi in modo coatto oppure abbandonata. La Commissione si è trovata a muoversi su un terreno tutt'altro che fermo e ben tracciato. Dalle discussioni sono emersi numerosi aspetti non trascurabili che impediscono un giudizio nero o bianco sul tema dell'aggregazione coatta, scoprendo una zona grigia di interpretazione che il legislatore finora non ha voluto, o potuto, coprire.

Di fronte al caso concreto di Aranno, Bioggio e Cademario, la Commissione ha esteso il ragionamento sulle condizioni e i criteri quadro che dovrebbero regolare ogni situazione analoga. Ciò anche perché nel futuro non mancheranno nuovi casi, se il progetto aggregativo cantonale continuerà. È emerso, per nuove circostanze simili, uno scenario di dinamiche e possibilità complesse in termini giuridici, di sovranità e autonomia comunale, economici, perequativi, di rappresentatività e molte altre sfaccettature. Dinamiche e possibilità che non possono essere sottaciute e sottovalutate.

L'aspetto centrale per la Commissione è stato quello di capire fino a dove l'autorità di rango superiore (il Cantone) può spingersi nell'invadere la sovranità comunale e contraddire la volontà popolare del Comune interessato per imporre un'aggregazione coatta. Nel caso specifico, la maggioranza dei cittadini dei 3 Comuni ha votato a favore dell'aggregazione con il 52.1% di voti, ma il Comune di Bioggio, largamente il più numeroso, l'ha bocciata con il 63.1% di voti. I criteri previsti per procedere a una coatta sono apparsi ai più largamente interpretabili e tutt'altro che limpidi, univoci e imparziali. A riguardo dell'aggregazione coatta, la LAggr lascia infatti parecchi spazi di interpretazione che non facilitano il compito del Legislativo nel scegliere se imporla o abbandonarla. Ma, soprattutto, essa non mette al riparo da eventuali disparità di trattamento da caso a caso. A dipendenza, possono prevalere interessi opposti tra Comuni deboli e Comuni finanziariamente forti, tra il riparto dei compiti e degli oneri con le entrate, tra la potenzialità economica degli uni e la dipendenza degli altri, tra una maggioranza che decide e una minoranza che paga e tra oggettive dispersioni territoriali e concentrazioni urbane.

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».

Con le audizioni la Commissione ha voluto approfondire queste discrepanze per capire se vi fossero dei margini chiari, pur nella dovuta generalità e astrattezza di Legge, di interpretazione nei quali far rientrare anche il caso oggetto di questo Rapporto.

Qui di seguito si riportano alcuni passaggi, significativi, dei verbali delle audizioni che testimoniano la difficoltà di procedere con chiarezza in un senso o nell'altro.

«Il progetto era importante e, nella sostanza, ripeteva il tentativo precedente promosso dai Comuni di Manno e di Alto Malcantone: si voleva abbinare un Comune sostanzialmente ricco con un moltiplicatore basso con Comuni più delicati dal punto di vista finanziario. Anche in quell'occasione vi fu una forte resistenza a causa della questione finanziaria legata al moltiplicatore. Temevamo che anche nella fattispecie questo aspetto, rilevante dal punto di vista dell'esito della votazione, avrebbe potuto emergere, e così è stato. L'adesione è venuta dalla montagna mentre il freno al progetto è giunto dal Comune più forte, che in questo caso può essere definito molto benestante (l'introito fiscale è superiore agli 8'400 franchi pro capite)».

«In merito agli aspetti giuridici propongo una contestualizzazione della norma applicabile in caso di aggregazione coatta e poi discutiamo del caso in oggetto. L'art. 9 della legge sull'aggregazione e separazioni dei Comuni è una norma potestativa nella misura in cui il Consiglio di Stato, e quindi il Parlamento, date determinate premesse può (e non deve) decidere l'aggregazione coatta. La valutazione delle circostanze concrete, vale a dire esigenze e situazioni dei Comuni aggregandi, contesto in cui il Comune si trova e strategicità del nuovo Comune, ecc. si impone «tenuto conto dell'esito della votazione consultiva in tutto il comprensorio». Sull'applicazione di questo disposto vi è anche un'indicazione di fondo che scaturisce da tutte le sentenze del Tribunale federale, compresa l'ultima riferita alla Valle Verzasca: l'aggregazione coatta non è la panacea di tutti i mali e deve essere una sorta di ultima ratio necessaria rispetto al progetto concreto. Bisogna andarci con la cautela necessaria e se vi sono premesse che la giustificano appieno (...).

Si deve aggiungere anche un'altra indicazione. L'aggregazione coatta darebbe qui un po' diversa dagli altri casi di aggregazione "di necessità per il nuovo Comune", mi riferisco a San Nazzaro e a Sala Capriasca; questi due Comuni erano stati aggregati in via coatta non tanto perché la loro situazione lo imponeva, bensì perché la loro partecipazione era fondamentale per l'apporto di risorse finanziarie, umane e per aspetti pianificatori e di sviluppo economico.

Nella fattispecie è il Comune trainante che si oppone: non abbiamo sentenze del Tribunale federale che corrispondono esattamente a un caso simile. L'eventuale aggregazione coatta del Comune di Bioggio andrebbe valutata secondo la lettera b dell'art. 9 «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». Ora, l'obiettivo che ci si pone con il progetto aggregativo, la creazione di quel Comune, convaliderebbe l'imposizione al Comune di Bioggio? Casi simili finora non vi sono stati. Nel Messaggio non si è entrati nel merito di una disanima circa le condizioni date in quanto la valutazione, in primo luogo di ordine politico, si è fermata prima».

«In generale si è sempre stati abbastanza prudenti in materia di coazioni; esse sono state concretizzate laddove vi erano problemi di natura finanziaria o di natura di complemento geografico – San Nazzaro e Vergeletto. Il Tribunale federale ha fatto intendere tra le righe che la ponderazione sulla coatta può

essere ben più ampia di quel che si valutava: il voto complessivo del comprensorio risulta essere l'elemento determinante. Tuttavia, se si dovesse innescare un sistema di "coatta facile" in comprensori normali rischieremmo di far fatica a continuare con le aggregazioni dal basso perché si determinerebbe un sistema di sfiducia o di diffidenza tale da rendere più difficile l'avvio dal basso di qualsiasi progetto».

«Ogni caso deve essere valutato per sé, ma è anche vero che ci deve essere una visione completa. Il progetto aggregativo non è ultimato e necessita ancora di alcuni passi. È necessaria una visione strategica e sostenibile per arrivare fino in fondo; idea che per qualcuno può essere a 15 Comuni, per altri a 23 o altri ancora a 70 Comuni. Pertanto bisogna essere coerenti e pensare alla sostenibilità della strategia per poter arrivare fino in fondo. Forse quella che sto per fare è una riflessione non solo di tipo tecnico ma anche un po' politica: per andare avanti, se si dovessero decretare aggregazioni coatte con facilità, allora tanto varrebbe arrivare al voto costituzionale a livello cantonale. Si tratta di un aspetto da non trascurare alla luce del fatto che il Piano cantonale delle aggregazioni al momento è fermo a causa di varie reazioni politiche.»

"il Piano avrebbe dovuto arrivare entro la fine del 2014, termine che è già stato spostato alla fine del 2015, ma che ora subisce un ulteriore ritardo. Il Piano, che è previsto dalla legge, è il GC che l'ha voluto. Esso comunque era stato concepito come una sorta di piano regolatore delle aggregazioni, uno strumento di verifica da consultare man mano che si andava avanti con le aggregazione per vedere se esse erano in linea con quanto previsto».

Da questi brevi estratti dei verbali in cui sono intervenuti il Capo della Sezione degli enti locali e la sua giurista per il contenzioso, si evince chiaramente come il processo aggregativo, e ancor più se coatto, presenti per il futuro non pochi rischi e incognite. Per questa ragione, oltre agli aspetti meramente materiali e finanziari (importanti) che possono colpire a favore o a sfavore i singoli Comuni facenti parte del processo aggregativo, è richiesto, a monte, un lavoro di riflessione legislativa che tenga conto delle esperienze finora fatte con i casi "di voto divergente" e che possa poi tradursi in una regolamentazione adatta e congruente con le circostanze che si dovranno affrontare in futuro per garantire la vitalità e il successo del progetto aggregativo cantonale. Si impone quindi un periodo di riflessione giuridica per non compromettere il futuro aggregativo o per evitare decisioni precipitose e sommarie poi irreversibili.

4. CONCLUSIONE

Lo scopo della Commissione è quello di prendere una decisione che sia il più possibile congrua e rispettosa della realtà e non frutto di un'ideologia "aggregazionista" oppure "disaggregativista", ma che sia anche in regola con altre decisioni dello stesso tipo che seguiranno. Per questa ragione applicando il principio di prudenza, e in attesa che si chiarisca il rapporto tra Legge e applicazione imparziale, sul caso specifico di Aranno, Bioggio e Cademario la maggioranza della Commissione decide di non procedere con un'aggregazione coatta. Questa scelta è frutto di una riflessione di sostanza e ben ponderata nel non voler eventualmente provocare una decisione giudiziaria davanti al Tribunale federale per una materia che primariamente deve essere mantenuta e risolta nel perimetro del Legislatore e non in quello del potere giudiziario, pena un profilo di Comuni aggregati e non aggregati sulla mappa del Cantone che rischiano di essere il risultato di dispute legali anziché di un processo costruttivo dal basso e produttivo di benessere generale e di prosperità regionale.

Siccome il processo aggregativo è un progetto strategico, troppo importante e molto sensibile per il futuro del nostro Cantone, occorre fare di tutto affinché siano la politica e i cittadini a realizzarlo grazie alla progettualità e alla ragionevole negoziazione tra le parti interessate e non, nel limite del possibile, attraverso le sentenze imposte dai Tribunali.

Alla luce di quanto approfondito, analizzato e sentito dalla Commissione, la sua maggioranza ritiene che senza un lavoro profondo di ridefinizione nella LAggr di alcuni paletti e regole del gioco con i quali guidare per poi poter decidere con cognizione di causa per la coazione o l'abbandono, sarebbe sconveniente, prematuro e inopportuno imporre questa aggregazione e pertanto condivide il Messaggio del Governo che indica di abbandonare il progetto aggregativo di Aranno, Bioggio e Cademario.

In quest'ordine d'idee si invita il Parlamento a:

- approvare il Decreto legislativo annesso al Messaggio n. 7101 del Governo;
- procedere con la revisione della LAggr, così da fissare più precisamente le regole, le condizioni e i tempi per eventuali aggregazioni coatte;
- vegliare sugli auspici espressi dal Governo nel Messaggio: *«il Governo auspica pertanto che il discorso di una riorganizzazione di tale comparto - nonostante questo risultato - possa essere riattivato in tempi non eccessivamente lunghi, coinvolgendo se del caso anche un comprensorio più esteso, sulla scorta di quanto previsto dal PCA. A tal proposito rileviamo come i Comuni di Agno, Bioggio e Manno, nella loro risposta congiunta alla consultazione sul progetto di PCA, si fossero espressi piuttosto favorevolmente rispetto alla proposta di comprensorio denominata "Malcantone Est"»*.



Fatte queste considerazioni, la maggioranza della Commissione speciale aggregazione di Comuni invita il Gran Consiglio ad approvare il Messaggio governativo e il relativo decreto legislativo annesso allo stesso.

Per la maggioranza della Commissione speciale aggregazione di Comuni:

Sergio Morisoli, relatore,
Badaracco - Battaglioni - Galusero -
Minoretti - Minotti - Morisoli - Pagnamenta