

Rapporto

numero	data	Dipartimento
7653 R	24 settembre 2019	ISTITUZIONI
Concerne		

della Commissione Costituzione e leggi sul messaggio 3 aprile 2019 concernente l'aggregazione dei Comuni di Croglgio, Monteggio e Ponte Tresa in un unico Comune denominato TRESA



INDICE

1.	IL PROGETTO DI NUOVO COMUNE DI TRESA POSTO IN VOTAZIONE CONSULTIVA	2
1.1	I quattro Comuni oggi	2
1.2	Il nuovo Comune di Tresa.....	3
1.3	Le misure di sostegno del Cantone	4
2.	L'ITER CONOSCIUTO DAL PROGETTO AGGREGATIVO	6
2.1	Un progetto promosso dalle volontà locali.....	6
2.2	La votazione consultiva: esito e successivi sviluppi	6
2.3	La petizione "Per l'integrazione di Sessa nel progetto aggregativo di Tresa"	7
3.	LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO: UN'AGGREGAZIONE A TRE COMUNI	8
4.	I LAVORI DELLA COMMISSIONE COSTITUZIONE E LEGGI E DELLA SOTTOCOMMISSIONE "AGGREGAZIONI"	9
5.	LE RIFLESSIONI POLITICHE E GIURIDICHE DELLA SOTTOCOMMISSIONE E DELLA COMMISSIONE: L'AGGREGAZIONE IN VIA COATTA DI SESSA.....	10
5.1	Valutazione dell'interesse generale, degli obiettivi di legge e del Piano cantonale delle aggregazioni (art. 8 cpv. 1 LAggr)	11
5.2	Esito complessivo della votazione consultiva nel comprensorio (art. 9 LAggr).....	12
5.3	Necessità di coinvolgere Sessa nell'aggregazione di Tresa (art. 9 lett. a) e-b) LAggr)	13
6.	COMMENTO AI SINGOLI ARTICOLI DEL DECRETO LEGISLATIVO	17
7.	CONCLUSIONI.....	19

1. IL PROGETTO DI NUOVO COMUNE DI TRESA POSTO IN VOTAZIONE CONSULTIVA

Il progetto posto in votazione consultiva domenica 25 novembre 2018 prevedeva l'aggregazione dei Comuni di Croglio, Monteggio, Ponte Tresa e Sessa in un unico Comune denominato Tresa. L'ipotesi aggregativa rientrava nello scenario "Malcantone Ovest" del Piano cantonale delle aggregazioni e riuniva un territorio chiaramente identificabile che si snoda lungo la Valle collegata dal fiume Tresa, con quattro Comuni dal peso demografico analogo, complementari da diversi punti di vista e che già oggi sono collegati da molteplici interrelazioni istituzionali, economiche e sociali.

1.1 I quattro Comuni oggi

Qui di seguito i dati più recenti relativi ai quattro Comuni:

	CROGLIO	MONTEGGIO	PONTE TRESA	SESSA	TOTALE
Organi politici					
Municipio	5 membri	7 membri	5 membri	5 membri	22 municipali
Consiglio comunale	21 membri	21 membri	21 membri	21 membri	84 consiglieri comunali
Demografia					
Popolazione	875	896	813	703	3'287
Variatione dal 2000	+1.1%	+12.5%	+5.4%	+14.1%	+8.1%
Territorio					
Superficie (km ²)	4.39	3.36	0.42	2.88	11.05
Densità (ab./km ²)	199.32	266.67	1'935.71	244.10	297.47
Aziende					
	83	101	104	55	343
Settore primario	11 (13.3%)	5 (5.0%)	0 (0.0%)	8 (14.5%)	24 (7.00%)
Settore secondario	27 (32.5%)	18 (17.8%)	12 (11.5%)	9 (16.4%)	66 (19.25%)
Settore terziario	45 (54.2%)	78 (77.2%)	92 (88.5%)	38 (69.1%)	253 (73.75%)
Occupazione					
Addetti (tempi pieni e parziali)	852	756	343	114	2'065
- settore primario	38 (4.5%)	20 (2.6%)	0 (0.0%)	22 (19.3%)	80 (3.82%)
- settore secondario	412 (48.4%)	571 (75.5%)	54 (15.7%)	20 (17.5%)	1'057 (50.45%)
settore terziario	402 (47.2%)	165 (21.8%)	289 (84.3%)	72 (63.2%)	928 (44.30%)
Finanze					
Moltiplicatore d'imposta	80%	80%	90%	90%	
Indice di forza finanziaria	95.9	87.1	80.5	65.6	
Risorse fiscali pro capite (fr.)	4'178	3'841	2'910	2'729	3'463
Debito pubblico pro capite (fr.)	-1'063	857	3'138	655	874
Capitale proprio (mio di fr.)	4.3	2.7	1.3	1.5	9.8

[Fonti: Annuario statistico ticinese 2018, Ustat]

Come già rimarcato, il numero di abitanti di ogni Comune è molto simile, per cui vi è una ripartizione equilibrata della rappresentanza della popolazione (poco meno di 3'300 abitanti, terzo Comune del Malcantone dopo Agno e Caslano).

La dimensione del territorio in via di aggregazione si situa attorno alla media cantonale.

Nel complesso l'intero comprensorio è amministrato da 22 municipali e 84 consiglieri comunali, una frammentazione che non corrisponde più né alla portata dei problemi che i Comuni devono affrontare, né al ventaglio di soluzioni atte a offrire alla cittadinanza servizi e infrastrutture a livello dei bisogni e delle aspettative odierni. Infatti sono già oggi numerosi i temi trattati in comune, in quanto i singoli Comuni non riescono a fronteggiarli singolarmente.

In merito all'aspetto occupazionale, il comprensorio offre oltre 2'000 posti di lavoro – un elemento senz'altro di rilievo –, situati in larga misura a Croglio e Monteggio. Circa la metà degli impieghi è concentrata nel settore secondario (industria e artigianato), un rapporto molto elevato – più che doppio – rispetto alla media cantonale. La presenza di questo tessuto occupazionale e produttivo è un fattore interessante, tra l'altro per l'indotto che genera a beneficio della collettività locale, segnatamente quanto a gettito fiscale. Trattandosi di un elemento comunque esposto alle fluttuazioni congiunturali e ai cambiamenti strutturali, il consolidamento della forza produttiva in un contesto allargato come quello dell'aggregazione permette di meglio fronteggiare le sempre possibili singole evoluzioni negative (chiusure, trasferimenti, difficoltà finanziarie, eccetera).

La situazione finanziaria dei quattro Comuni presenta in generale degli indicatori equilibrati. In particolare il debito pubblico è contenuto (in media 874 franchi pro capite), molto basso a Sessa e Monteggio e addirittura negativo a Croglio. Il contributo fiscale soprattutto delle persone giuridiche ha consentito una pressione fiscale più contenuta in questi due ultimi Comuni. Il capitale proprio è adeguato, anche se va fatto rilevare che, laddove le cifre sono modeste, il rischio di cambiamento repentino è maggiore. Negli ultimi anni la gestione corrente dei Comuni si è chiusa in generale in modo positivo (e comunque con risultati assolutamente sopportabili) e il livello degli investimenti è stato di regola commisurato alla rispettiva capacità finanziaria.

1.2 Il nuovo Comune di Tresa

A complemento di quanto indicato nella tabella del punto 1.1, ulteriori caratteristiche del prospettato nuovo Comune di Tresa:

- Nome	Tresa
- Appartenenza amministrativa	Distretto di Lugano, Circolo di Sessa (con Astano e Bedigliora)
- Moltiplicatore politico iniziale	85% al massimo (due terzi dei Comuni malcantonese hanno il moltiplicatore uguale o superiore all'85%)
- Capacità di investimento	ca.1.5 milioni di franchi netti all'anno
- Municipio	5 membri
- Consiglio comunale	25 membri
- Sede municipio	Ponte Tresa, nell'attuale casa comunale, dove si riunirà pure il Consiglio comunale
- Cancelleria	Ponte Tresa, nell'attuale casa comunale, mantenendo gli sportelli decentralizzati nei quattro quartieri
- Ufficio tecnico	Monteggio. Si prevede l'edificazione di uno stabile che ospiterà anche il magazzino comunale e quello dei pompieri
- Scuole	istituto scolastico unico con sede principale a Croglio (le attuali strutture scolastiche di Croglio, Sessa e Ponte Tresa vengono mantenute attive)

Il territorio del nuovo Comune di Tresa presenta caratteristiche, insediamenti e infrastrutture variegati, complementari e ben distribuiti: nuclei e zone residenziali di pregio, aree strutturate destinate all'industria, zone agricole e viticole, numerosi elementi legati all'offerta culturale, turistica, di svago ed educativa. Tenendo conto delle strutture esistenti, delle attività presenti nei diversi comparti e delle rispettive specificità territoriali, **il progetto di aggregazione indirizza e rafforza le vocazioni dei quattro Comuni in una direzione integrata:**

- **Croglio attorno all'educazione,**
- **Monteggio per le attività legate alla gestione del territorio,**
- **Ponte Tresa quale polo per le istituzioni,**
- **Sessa quale polo della cultura e tempo libero.**

Il nuovo Comune si prefigge di mantenere e migliorare i servizi alla cittadinanza, ottimizzare le risorse e supportare lo sviluppo delle potenzialità del comprensorio, attivandosi principalmente nel promuovere l'attrattiva residenziale per le famiglie. Concretamente, ad esempio, il progetto prevede di offrire una struttura per asilo nido-centro diurno per anziani, di istituire un dopo-scuola (non formativo), di mettere a disposizione nuovi spazi per le attività delle società locali, di realizzare un polo sportivo, di edificare una struttura per la gestione dell'intero territorio, di promuovere il completamento della rete a banda larga, di attivarsi – nelle proprie competenze e per quanto oggettivamente possibile per un Comune – nella problematica del traffico, soprattutto rispetto alla mobilità lenta e alle misure di moderazione.

Per assicurare ai propri cittadini un'adeguata rappresentanza e possibilità di partecipazione, nonché salvaguardare gli elementi identitari di prossimità, sono state definite diverse misure:

- l'inserimento dei quartieri nel regolamento comunale con la suddivisione del territorio in comparti corrispondenti agli attuali Comuni, in ognuno dei quali verrà mantenuto uno sportello comunale;
- l'istituzione di quattro Commissioni di quartiere con compiti propositivi e consultivi che, supportate dai servizi amministrativi comunali, fungeranno da contatto con il Municipio per le questioni e le proposte di interesse locale;
- la definizione di quattro circondari elettorali (Croglio, Monteggio, Ponte Tresa e Sessa) per l'elezione del Consiglio comunale: ai gruppi politici è data la facoltà (non l'obbligo) di utilizzare i circondari elettorali con l'obiettivo di facilitare la rappresentanza equilibrata di tutti i Comuni confluiti nell'aggregazione.

1.3 Le misure di sostegno del Cantone

Il Consiglio di Stato aveva deciso di riconoscere, rispettivamente di richiedere al Gran Consiglio:

- a. **0.7 milioni di franchi per il finanziamento di spese legate alla riorganizzazione amministrativa;** entrano ad esempio in considerazione le consulenze esterne in ambito organizzativo e gestionale, le infrastrutture tecniche e informatiche legate alla riorganizzazione, i pensionamenti anticipati di dipendenti comunali, l'integrazione dei differenti piani previdenziali dei Comuni preesistenti o l'armonizzazione dei piani regolatori; restano escluse le spese di natura logistica; le proposte di intervento andranno preventivamente presentate e approvate dal Governo; il pagamento avverrà dietro presentazione delle fatture;

- b. **1.0 milioni di franchi per il finanziamento di investimenti comunali**, escluse le infrastrutture del genio civile. L'aiuto è pensato ad esempio per l'edificazione di nuove strutture o l'ampliamento di quelle esistenti nell'ambito della scuola, degli anziani, oppure altre opere che favoriscano l'incontro e lo sviluppo culturale e sociale della popolazione; questi aiuti vanno in aggiunta ad eventuali sussidi di cui il nuovo Comune potrà beneficiare in forza di leggi specifiche, ritenuto che, per ogni singolo progetto, non potranno superare il 50% del costo al netto di altri possibili contributi; le relative realizzazioni dovranno essere messe in opera (inizio dei lavori) entro 6 anni dalla nascita del nuovo Comune, termine prorogabile dal Governo dietro istanza motivata del nuovo Municipio; contestualmente al primo piano finanziario, il nuovo Municipio presenterà per approvazione un piano delle opere che indichi gli investimenti per i quali intende far capo al suddetto aiuto con un'indicazione temporale della realizzazione; il versamento avverrà dietro presentazione della liquidazione; potranno essere versati degli acconti previa presentazione dei giustificativi dei pagamenti avvenuti;
- c. **l'applicazione dei tassi massimi di sussidio** sulle spese riconosciute e documentabili ai sensi delle rispettive leggi settoriali, **per la realizzazione di nuovi servizi o strutture a carattere sociale**, quali in particolare un asilo nido e/o un centro diurno per anziani, fino a concorrenza di un **importo massimo di 1.0 milioni di franchi**; il progetto da realizzare deve essere coerente con l'effettivo bisogno di sviluppare un'ulteriore iniziativa a carattere sociale nel nuovo comprensorio e andrà preventivamente approvato dalle competenti autorità cantonali;
- d. per consentire al nuovo Comune di adattarsi alla prospettata riduzione del contributo di livellamento conseguente all'aggregazione, **nei primi 4 anni successivi alla costituzione del nuovo Comune, in base all'art. 19 cpv. 1 lett. d) LAggr, il contributo di livellamento verrà calcolato separatamente per ogni attuale comune** applicando i rispettivi moltiplicatori per il primo anno e in seguito il moltiplicatore del nuovo Comune;

Inoltre il Consiglio di Stato si è impegnato ad assicurare sostegno procedurale e ad attivare un eventuale sostegno finanziario per la realizzazione della **rete ciclabile pedonale** d'agglomerato Valle della Tresa, nonché a sostenere nel limite del possibile e conformemente alla legislazione vigente la modifica di piano regolatore in vista dell'edificazione di una **nuova struttura per la gestione del territorio** del nuovo Comune. Quanto all'integrazione nel comprensorio del **corpo pompieri** di Monteggio degli attuali territori di Croglio, Ponte Tresa e Sessa, di principio coerente con il progetto aggregativo, questa potrà essere definitivamente valutata dopo i necessari approfondimenti da parte della Commissione di studio e/o dei Comuni coinvolti in merito alla capacità del corpo pompieri di Monteggio di garantire la necessaria prontezza d'intervento nell'eventuale nuovo comprensorio, conformemente al concetto "Pompieri 2015", in un'ottica di complementarietà con gli altri corpi pompieri.

2. L'ITER CONOSCIUTO DAL PROGETTO AGGREGATIVO

2.1 Un progetto promosso dalle volontà locali

2016	su iniziativa degli Esecutivi dei Comuni di Croglio, Monteggio, Ponte Tresa e Sessa è avviata l'iniziativa di valutare lo sviluppo di un progetto aggregativo.								
15 maggio 2017	dopo aver approfondito la tematica e aver allestito un documento di lavoro preliminare, i quattro Comuni hanno presentato formale istanza aggregativa al Consiglio di Stato.								
31 maggio 2017	il Consiglio di Stato ha accolto l'istanza di aggregazione, istituendo nel contempo la Commissione di studio (composta dai quattro Sindaci), incaricata di presentare un progetto di aggregazione.								
23 marzo 2018	la Commissione di studio ha sottoscritto il rapporto finale di aggregazione, poi sottoposto, tramite messaggio municipale, ai rispettivi Consigli comunali (art. 6 cpv. 1 LAggr).								
14 maggio 2018	i quattro Consigli comunali hanno preso posizione sulla proposta dei rispettivi Municipi di preavvisare favorevolmente il rapporto. L'esito è stato il seguente: <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 25%;">Croglio</td> <td style="width: 25%;">Monteggio</td> <td style="width: 25%;">Ponte Tresa</td> <td style="width: 25%;">Sessa</td> </tr> <tr> <td>17 sì, 1 no, 1 ast.</td> <td>16 sì, 0 no, 4 ast.</td> <td>8 sì, 9 no, 1 ast.</td> <td>11 sì, 6 no, 2 ast.</td> </tr> </table> <p>La presa di posizione dei Legislativi, favorevole in tre Comuni e contraria a Ponte Tresa, non vincolava il preavviso dei rispettivi Municipi.</p>	Croglio	Monteggio	Ponte Tresa	Sessa	17 sì, 1 no, 1 ast.	16 sì, 0 no, 4 ast.	8 sì, 9 no, 1 ast.	11 sì, 6 no, 2 ast.
Croglio	Monteggio	Ponte Tresa	Sessa						
17 sì, 1 no, 1 ast.	16 sì, 0 no, 4 ast.	8 sì, 9 no, 1 ast.	11 sì, 6 no, 2 ast.						
25 maggio 2018	il rapporto della Commissione di studio è inoltrato al Consiglio di Stato, corredato dai preavvisi positivi dei quattro Municipi interessati.								
11 luglio 2018	il Consiglio di Stato ha accolto la proposta della Commissione di studio, confermando entità e condizioni degli aiuti cantonali (si veda il capitolo 1.3 del presente rapporto).								
agosto-ottobre 2018	opera di informazione da parte della Commissione di studio presso i dipendenti comunali e la popolazione dei quattro Comuni, con l'organizzazione di apposite serate informative.								
ottobre 2018	costituzione del "Gruppo a sostegno dell'aggregazione" e, quali contrari all'aggregazione, il "Comitato NO Tresa", la cui attività informativa viene coadiuvata dal movimento "SessAttiva", rappresentato nel Municipio e nel Consiglio comunale di Sessa.								

2.2 La votazione consultiva: esito e successivi sviluppi

La votazione consultiva del 25 novembre 2018 ha avuto il seguente esito:

	Isritti in catalogo	Totale votanti	Partecipazione	Votanti per corr.	% votanti x corr.	Bianche	Nulle	Schede computabili	SI	% SI	NO	% NO
Croglio	647	398	61.51	370	92.96	5	0	393	202	51.40	191	48.60
Monteggio	625	406	64.96	378	93.10	7	0	399	221	55.39	178	44.61
Ponte Tresa	507	319	62.92	275	86.21	4	1	314	193	61.46	121	38.54
Sessa	494	354	71.66	308	87.01	4	1	349	165	47.28	184	52.72
TOTALI	2'273	1'477	64.98	1'331	90.12	20	2	1'455	781	53.68	674	46.32

L'aggregazione è quindi accolta in tre Comuni (Croglio, Monteggio e Ponte Tresa) e respinta in uno (Sessa), registrando nel comprensorio un voto favorevole complessivo. Non vi è dunque stata unanimità, ma doppia maggioranza di popolazione e Comuni, nell'ordine rispettivamente del 54% e del 75%.

Occorre rilevare che la maggioranza dei votanti di Croglione e di Monteggio – ancorché con scarti non marcatissimi, in particolare a Croglione – ha dato il proprio assenso all'aggregazione, malgrado la consapevole prospettiva di un aumento del moltiplicatore d'imposta dall'80% all'85%.

Dopo la votazione consultiva, il Consiglio di Stato ha dapprima incontrato la Commissione di studio dell'aggregazione, che ha ribadito di aver lavorato a un'aggregazione comprendente i quattro Comuni e che una realizzazione parziale limitata ai soli favorevoli, ancorché ipotizzabile, comporterebbe comunque un indebolimento del disegno complessivo; la Commissione ha inoltre manifestato la propria apertura e disponibilità a proseguire il lavoro con tutti i Comuni facenti parte del progetto.

In seguito il Governo ha sentito il Municipio di Sessa, che – a maggioranza – ha riconfermato il proprio sostegno all'aggregazione completa di Tresa, anche dopo la votazione, auspicando una decisione cantonale che includa anche Sessa nel nuovo Comune.

Il 6 febbraio 2019 il Consiglio di Stato comunicava, tramite comunicato stampa che *«in linea con la politica aggregativa cantonale precisata nel PCA, preso atto della volontà espressa dai cittadini di Sessa e ritenuto che per quest'ultimo l'aggregazione costituiva più un'opportunità che una necessità, ha deciso di orientare la propria proposta verso l'aggregazione limitata a Croglione, Monteggio e Ponte Tresa, escludendo quindi Sessa»*.

Qualche giorno dopo questa comunicazione, il Municipio di Sessa ribadiva, a maggioranza, al Governo di sostenere in maniera convinta l'aggregazione completa, comprendente quindi anche Sessa, e auspicando che il Gran Consiglio decida per un'aggregazione a quattro.

2.3 La petizione "Per l'integrazione di Sessa nel progetto aggregativo di Tresa"

Il 21 febbraio 2019 un gruppo di cittadini ("Gruppo di sostegno all'aggregazione di Sessa nel Comune Tresa") annunciava l'avvio di una raccolta di firme, sotto forma di petizione, per chiedere all'autorità cantonale di includere Sessa nell'aggregazione. Nello specifico, si può leggere, citiamo testualmente:

«Un gruppo di cittadini, consapevoli che il voto negativo a Sessa è stato espresso con la convinzione che un risultato contrario avrebbe bloccato l'intero progetto e cosciente delle opportunità offerte del nuovo Comune Tresa, hanno deciso di indire una petizione che chiede:

- *al Consiglio di Stato di rivedere la sua decisione di proporre l'aggregazione di Tresa senza il Comune di Sessa e di presentare al Gran Consiglio il messaggio che suggerisce l'adozione del progetto originale a 4 (Sessa compreso);*
- *al Gran Consiglio di volersi esprimere per la creazione del nuovo Comune Tresa, con l'inclusione di Sessa»*.

Il 4 marzo 2019 i promotori hanno consegnato alla Cancelleria dello Stato la petizione, sottoscritta da 272 aventi diritto di voto nel Comune (e 70 residenti). Le 272 firme di aventi diritto di voto raccolte a sostegno della petizione, vidimate dalla cancelleria comunale, rappresentavano il 55% degli iscritti in catalogo a Sessa e superavano di 88 unità i 184 voti contrari all'aggregazione espressi nella votazione consultiva del 25 novembre 2018.

In data 5 marzo 2019 i Municipi di Croglione, Monteggio e Ponte Tresa hanno scritto all'ex Commissione speciale Aggregazioni dei Comuni, affermando che *«è certamente importante valorizzare la volontà popolare espressa dai cittadini di Sessa ma è altrettanto importante considerare il numero di firme che ha raccolto la petizione»*. I tre Municipi

concludevano sottolineando che «il miglior progetto aggregativo per la nostra regione era e rimane quello proposto nel rapporto finale della commissione di studio».

3. LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO: UN'AGGREGAZIONE A TRE COMUNI

Dinnanzi all'esito della consultazione popolare, il Consiglio di Stato ha ipotizzato e analizzato tre possibili scenari:

1. abbandono del progetto;
2. attuazione del progetto di aggregazione limitatamente ai Comuni favorevoli, escludendo quindi il Comune di Sessa;
3. attuazione del progetto di aggregazione come posto in votazione, quindi con l'inclusione di Sessa in via forzata.

Il Consiglio di Stato non ha ritenuto percorribile l'ipotesi di abbandonare il progetto, dato che solo Sessa si è espresso negativamente, a fronte di tre altri Comuni favorevoli e con un voto complessivo positivo nel comprensorio: il Comune di Sessa costituisce una componente significativa nel progetto di nuovo Comune, ma il suo rifiuto a entrare nell'aggregazione non può essere considerato determinante a tal punto da "affossarlo" interamente.

Valutando quale fosse la soluzione migliore tra le due alternative rimanenti – Comune a tre senza Sessa oppure realizzazione dell'intero progetto a quattro Comuni, con l'aggregazione forzata di Sessa –, il Consiglio di Stato ha deciso, a inizio febbraio 2019, di orientare la propria proposta verso l'aggregazione limitata a Croglio, Monteggio e Ponte Tresa, escludendo quindi Sessa. Il 3 aprile 2019, è stato licenziato il relativo messaggio, che è oggetto del presente rapporto.

L'ipotesi di prosecuzione del progetto aggregativo limitatamente ai tre Comuni favorevoli è stata esaminata e ritenuta compatibile con quanto disciplinato dalla LAggr.

Per maggiori dettagli su questo aspetto, si rinvia al capitolo 2.2.3 ("Scostamento non sostanziale dal progetto posto in votazione") del messaggio n. 7653.

Riguardo allo scenario di attuazione del progetto di aggregazione come posto in votazione, quindi con l'inclusione di Sessa, il Consiglio di Stato ha ritenuto che non vi fossero gli estremi per proporre un'aggregazione in via coatta (per la quale il Governo mantiene generalmente una linea restrittiva). Questo anche in considerazione della volontà espressa dai cittadini di Sessa (in occasione della votazione consultiva) e valutato che per questo Comune l'aggregazione tutto sommato costituiva più un'opportunità che, sin d'ora, una necessità.

Va però fatto rimarcare, che il Consiglio di Stato, sempre nel messaggio n. 7653, affermava pure, citiamo testualmente:

«A proposito della scelta sul seguito del progetto aggregativo, va rilevato che la decisione del Consiglio di Stato di non proporre l'inclusione in via coatta di Sessa non vuole ancora necessariamente dire che questa via non sia in assoluto ipotizzabile, ma va invece letta come la proposta della soluzione agli occhi del Governo più adeguata alle specifiche circostanze e alla situazione di Sessa al momento della decisione sul prosieguo della procedura, tenuto conto di tutti gli elementi, compreso il fatto che i cittadini in formale votazione consultiva si sono espressi contro l'aggregazione.»

Va sottolineato che la legge, confermata dalla giurisprudenza, riserva un certo margine di apprezzamento in tema di aggregazioni coatte, lasciando uno spazio di giudizio prettamente politico all'Autorità cantonale competente per decretare le aggregazioni, ossia il Gran Consiglio».

4. I LAVORI DELLA COMMISSIONE COSTITUZIONE E LEGGI E DELLA SOTTOCOMMISSIONE "AGGREGAZIONI"

La neocostituita Commissione Costituzione e leggi, sin dalla sua prima seduta della legislatura (tenutasi in data 15 maggio 2019), si è chinata sull'oggetto (messaggio n. 7653), con particolare riferimento:

- alle tre opzioni esistenti (abbandono; aggregazione limitata ai Comuni favorevoli, escludendo il Comune di Sessa; attuazione del progetto di aggregazione come posto in votazione, quindi con l'integrazione di Sessa in via coatta).
- alle questioni giuridiche riferite **al ruolo (centrale) del Gran Consiglio** nell'ambito dei processi aggregativi.

Qui di seguito è esposto il calendario dei lavori della Commissione:

15 maggio 2019	introduzione al tema e discussione preliminare di entrata in materia.
17 maggio 2019	richiesta al Consiglio di Stato di ricevere il testo della petizione "Per l'integrazione di Sessa nel progetto aggregativo di Tresa" (con copia delle firme).
23 maggio 2019	dibattito di entrata in materia e riflessioni di tipo giuridico.
28 maggio 2019	trasmissione della petizione e di copia delle firme da parte del Consiglio di Stato.
11 giugno 2019	discussione nel plenum commissionale e istituzione della Sottocommissione "Aggregazioni" (Omar Balli, Marco Bertoli, Nicola Corti, Lara Filippini, Sabrina Gendotti e Andrea Stephani), che è incaricata di esaminare e di preavvisare all'attenzione del plenum commissionale il messaggio in oggetto.
14 giugno 2019	trasmissione da parte dei Municipi di Croglio, Monteggio e Ponte Tresa di un documento che argomenta la loro posizione; i tre Municipi ritengono <i>«che, a fronte del convinto sostegno al progetto originale Tresa da parte di tutti i Municipi, della popolazione del nuovo comprensorio, del Municipio e Consiglio Comunale di Sessa e della petizione popolare [...], vi siano i presupposti per proporre al Gran Consiglio l'inclusione di Sessa in Tresa».</i>
17 giugno 2019	trasmissione al Consiglio di Stato di alcuni quesiti di natura giuridica, in particolare tesi a capire i margini di manovra del Gran Consiglio dal profilo politico e giuridico in vista di un'aggregazione coatta di Sessa.
18 giugno 2019	seduta <i>extra muros</i> a Sessa per sentire in audizione i Sindaci e i Municipali di Croglio, Monteggio, Ponte Tresa e Sessa, gli esponenti dei contrari all'aggregazione di Sessa nel nuovo Comune di Tresa e i promotori della petizione "Per l'integrazione di Sessa nel progetto aggregativo di Tresa".
26 giugno 2019	il Consiglio di Stato prende posizione sui margini di apprezzamento di cui dispone il Legislativo in materia di aggregazioni coatte.
2 luglio 2019	audizione con il Direttore del Dipartimento delle istituzioni Norman Gobbi, il Capo della Sezione degli enti locali Marzio Della Santa e la Collaboratrice scientifica presso la Sezione degli enti locali Daniela Baroni.

9 luglio 2019	audizione in seno alla Sottocommissione "Aggregazioni" con il Capo della Sezione degli enti locali Marzio Della Santa e la Collaboratrice scientifica presso la Sezione degli enti locali Daniela Baroni.
27 agosto 2019	discussioni in seno al plenum e alla Sottocommissione.
3 settembre 2019	discussioni in seno al plenum e alla Sottocommissione.

Nel prossimo capitolo sono esposte le riflessioni politiche e giuridiche svolte in seno al plenum commissionale e alla Sottocommissione "Aggregazioni".

5. LE RIFLESSIONI POLITICHE E GIURIDICHE DELLA SOTTOCOMMISSIONE E DELLA COMMISSIONE: L'AGGREGAZIONE IN VIA COATTA DI SESSA

L'art. 20 cpv. 3 della Costituzione cantonale dispone che il Gran Consiglio può decidere la fusione di Comuni alle condizioni previste dalla legge.

La LAggr stabilisce, all'art. 8 cpv. 1, che il Gran Consiglio decide sulla proposta di aggregazione formulata dal Consiglio di Stato, tenuto conto **dell'interesse generale, degli obiettivi di legge e del Piano cantonale delle aggregazioni**.

Inoltre, nel caso in cui l'aggregazione riguardi anche Comuni nei quali l'esito della votazione consultiva non sia stato favorevole, occorre riferirsi pure all'art. 9 LAggr che recita (le evidenziazioni sono nostre):

*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.*

Qui di seguito si esaminano i precitati aspetti con particolare e concreto riferimento alla situazione di Sessa nel contesto dell'aggregazione di Tresa, segnatamente approfondendo questi punti:

1. la valutazione dell'interesse generale, degli obiettivi di legge e del Piano cantonale delle aggregazioni (art. 8 cpv. 1 LAggr);
2. l'esito complessivo della votazione in tutto il comprensorio (art. 9 LAggr);
3. la necessità di coinvolgere Sessa nell'aggregazione di Tresa (art. 9 lett. a) e b) LAggr).

5.1 Valutazione dell'interesse generale, degli obiettivi di legge e del Piano cantonale delle aggregazioni (art. 8 cpv. 1 LAggr)

Riguardo agli elementi da considerare nel definire la scelta aggregativa del Gran Consiglio evocati dall'art. 8 cpv. 1 LAggr, nel caso di Tresa possono essere formulate le seguenti valutazioni.

- Interesse generale

L'apprezzamento dell'interesse generale che, tra gli altri, deve guidare la decisione aggregativa, va fatto considerando:

- l'interesse del futuro Comune di Tresa a includere anche Sessa (di cui si dirà anche in seguito),
- il particolare interesse – o meno – di Sessa a rimanere Comune a sé stante.

Da quest'ultimo punto di vista si può affermare, come peraltro indica anche il messaggio governativo, che nel caso di aggregazione limitata ai tre Comuni favorevoli «sarà la situazione futura di Sessa a subire il maggior cambiamento nella nuova costellazione istituzionale della regione (pesi delle relazioni, possibilità di incidere sugli orientamenti del comprensorio, sviluppi futuri, ecc.)» (messaggio n. 7653, p. 11).

Il giustificato timore di rimanere ai margini dell'aggregazione, ovvero geograficamente e operativamente ente isolato – a fianco di un nuovo Comune che sarà indipendente anche dalle attuali collaborazioni con Sessa – ha spinto molti dei suoi cittadini a sottoscrivere la petizione che chiede l'inclusione di Sessa nell'aggregazione, ossia a ritenere che **nel suo stesso interesse il Comune di Sessa debba entrare da subito a far parte di Tresa** da attore e protagonista, contribuendo alla costruzione della nuova comunità, piuttosto che rimandare a quando le scelte di fondo saranno già state operate da altri.

D'altra parte, la realizzazione completa dell'aggregazione è **il progetto sviluppato dalla Commissione di studio, che integra in modo complementare i quattro Comuni prospettando un disegno d'insieme coerente**, qualità che verrebbe intaccata dall'eventuale assenza di Sessa.

Inoltre, da una prospettiva di interesse cantonale, va sottolineato come l'inclusione di Sessa, dopo i primi anni di transizione, permette di **alleggerire il sistema perequativo cantonale**, sgravando gli oneri di contributo di livellamento. Questo a seguito del rafforzamento finanziario complessivo del nuovo Comune.

Visto quanto precede, si può affermare che c'è un interesse generale prevalente a orientarsi verso l'integrazione di Sessa in Tresa.

- Obiettivi di legge

Gli obiettivi generali delle aggregazioni sono indicati all'art. 2 LAggr, e costituiscono i principi guida della politica aggregativa cantonale: democrazia, capacità progettuale e operativa, gestione territoriale, servizi, autonomia, ottimizzazione della spesa, riduzione dei consorzi e contribuire a un equilibrato sviluppo socio-economico in ogni regione.

L'aggregazione di Tresa va in particolare posta in relazione ai seguenti scopi fissati dell'art. 2 LAggr:

- lett. b) «*migliorare le capacità progettuali del Comune, il suo potere contrattuale nei confronti delle istanze superiori [...]»;*
- lett. c) «*perseguire, in sintonia con gli obiettivi del Piano direttore cantonale, nell'ambito di entità territoriali coerenti, una concreta progettualità pianificatoria, un ordinamento e uno sviluppo sostenibile e competitivo del territorio [...]»;*

- lett. d) «ricercare una localizzazione ottimale delle infrastrutture di servizio [...]»;
- lett. e) «conseguire nel singolo Comune una funzionalità amministrativa [...]».

Come si svilupperà dettagliatamente nel seguito (si veda il punto 5.3), **l'aggregazione integrale del comprensorio di Tresa risponde in modo più completo e organico agli obiettivi perseguiti dalla politica aggregativa e codificati nella LAggr.**

- Piano cantonale delle aggregazioni

Il Piano cantonale delle aggregazioni presentato alla fine dello scorso anno dal Consiglio di Stato è attualmente in fase di esame da parte della nostra Commissione (messaggio n. 7606 del 5 dicembre 2018) e prevede tra gli altri uno scenario denominato "Malcantone Ovest" che include 12 Comuni, tra cui i quattro del progetto Tresa, precisato come gli scenari possano essere attuati attraverso tappe successive.

Un argomento ancora ribadito da esponenti contrari all'aggregazione di Sessa nel nuovo Comune di Tresa è il mancato coinvolgimento di Astano, Comune a sua volta incluso nello scenario "Malcantone Ovest", nel progetto aggregativo che qui ci occupa. Va qui precisato che solo l'aggregazione di Sessa nel nuovo Comune di Tresa consentirebbe ad Astano di presentare senz'altro la necessaria coerenza territoriale per potersi aggregare a sua volta, in futuro, con i Comuni della Tresa.

L'aggregazione di Croglio, Monteggio, Ponte Tresa e Sessa è pertanto allineata con lo stato del Piano cantonale delle aggregazioni nella versione sottoposta al Gran Consiglio, e – includendo un maggior numero di Comuni del medesimo scenario – lo è maggiormente di quanto non sia la proposta governativa che esclude Sessa.

5.2 Esito complessivo della votazione consultiva nel comprensorio (art. 9 LAggr)

L'aggregazione completa – comprendente anche Sessa (l'unico Comune che si è espresso negativamente) – tiene conto, come indica il primo paragrafo dell'art. 9 LAggr, «*dell'esito della votazione consultiva in tutto il comprensorio*», in quanto da quest'ultima è scaturita una **doppia maggioranza favorevole, dei Comuni (75%) e della popolazione (54%)**.

Da sottolineare al proposito il non scontato esito soprattutto a Croglio e a Monteggio, dove la popolazione, ancorché con scarti nel complesso contenuti, ha accolto l'aggregazione nonostante il previsto aumento di pressione fiscale.

Ciò depone ulteriormente a favore della convinzione della cittadinanza di quei Comuni che il progetto aggregativo debba includere l'intero comparto, e che l'aggregazione completa abbia un'importanza, un senso, una logica che va al di là dello sforzo finanziario che per loro implica.

Il risultato della petizione lanciata il 21 febbraio 2019 a Sessa dopo che il Consiglio di Stato ha comunicato il 6 febbraio 2019 di non intendere includere il Comune nell'aggregazione, può essere considerato di portata politica notevole avendo raccolto in pochissimo tempo (una dozzina di giorni) un'adesione estremamente significativa, che non solo supera i voti contrari espressi in votazione consultiva ma va finanche oltre la maggioranza assoluta dell'intero corpo elettorale.

Va comunque ricordato che l'esito formale è quello della votazione consultiva. Il risultato del voto a Sessa era e rimane negativo, e questo implica che un'inclusione di questo

Comune nel nuovo Comune di Tresa deve ossequiare la procedura e i disposti relativi all'aggregazione in via coatta, sebbene si tratti di una coatta *sui generis*.

In conclusione su questo punto va evidenziato che **la maggioranza dei cittadini del comprensorio ha aderito all'aggregazione di quattro Comuni, e non di tre.**

Questa è **peraltro anche l'opinione di tutti i Municipi coinvolti**, che hanno ribadito (seppure qualcuno con decisione a maggioranza) il loro sostegno all'aggregazione completa anche dopo la votazione consultiva, posizione confermata anche durante l'audizione avuta con la Commissione Costituzione e leggi martedì 18 giugno 2019.

5.3 Necessità di coinvolgere Sessa nell'aggregazione di Tresa (art. 9 lett. a) e-b) LAggr)

Oltre alla condizione di tener conto del risultato complessivo della votazione consultiva, l'art. 9 LAggr precedentemente citato, alle lett. a), b) e c) indica le ragioni (non cumulative) in base alle quali è possibile aggregare un Comune laddove l'aggregazione è stata respinta in votazione consultiva.

Accertare il verificarsi di una o più delle situazioni indicate dall'art. 9 LAggr, rispettivamente valutarne l'incidenza nel caso di specie, è compito dell'Autorità cantonale. In questo quadro, ed entro questi limiti, il Gran Consiglio dispone di un potere di apprezzamento che il Tribunale federale (TF) ha ripetutamente riconosciuto¹. Dalla giurisprudenza del TF relativa a contestazioni di aggregazioni coatte emerge in sintesi che:

- l'aggregazione in via coatta di un Comune va **esaminata e approfondita caso per caso** dall'Autorità cantonale alla luce del diritto cantonale, in particolare dell'art. 9 LAggr e tenuto conto dell'interesse generale, **vagliando e soppesando le specifiche circostanze** di ogni singolo progetto²;
- entro i limiti di legge, **il Parlamento cantonale dispone di un «vasto» / «piuttosto importante» margine di apprezzamento e «le scelte aggregative soggiacciono in larga misura a fattori politici, la cui opportunità non dev'essere rivista dal Tribunale federale»³**;

¹ DTF 1C_87/2014, 1C_120/2014 dell'8 aprile 2015 (aggregazione di Vergeletto nel nuovo Comune di Onsernone): «Il Gran Consiglio, optando, tra opzioni ritenute tutte insoddisfacenti, per quella della fusione coatta, indubbiamente non ha effettuato una scelta priva di fondamento, né ha abusato del vasto potere di apprezzamento che gli spetta in questo ambito» (consid. 5.1); DTF 1C_415/2008 del 24 agosto 2009 (aggregazione di San Nazzaro nel nuovo Comune di Gambarogno): «[...] il principio della parità di trattamento ha una portata attenuata nella materia in esame, nell'ambito della quale all'autorità cantonale spetta un potere d'apprezzamento piuttosto importante» (consid. 10.3); DTF 1P.700/2000, 1P.704/2000 del 12 marzo 2001 (aggregazione di Sala Capriasca nel nuovo Comune di Capriasca): «[...] all'Autorità cantonale, dopo averli sentiti, spetta comunque un potere d'apprezzamento piuttosto importante nell'ambito degli art. 7, 8 e 9» (consid 9).

² DTF 1C_415/2008 del 24 agosto 2009 (aggregazione di San Nazzaro nel nuovo Comune di Gambarogno): «[...] ogni singola situazione sia diversa, per cui è impossibile stabilire una regola generale per determinare quando un'aggregazione coatta sia giustificata. In effetti, sia la specificità di qualsiasi aggregazione di comuni sia il fatto stesso della necessità di procedere in materia a determinate scelte per la determinazione del comprensorio fanno sì che difficilmente una fusione possa essere assimilata ad un'altra» (consid. 10.1); «[...] le autorità cantonali vagliano compiutamente ogni singolo progetto, a volte anche con esito diverso tra il Governo e il Parlamento [...] proprio a dipendenza delle peculiarità delle singole fattispecie difficilmente comparabili» (consid. 10.3).

³ DTF 1C_87/2014, 1C_120/2014 dell'8 aprile 2015 (aggregazione di Vergeletto nel nuovo Comune di Onsernone): «[...] la competenza decisionale in tema di aggregazioni non compete al Governo, ma al Gran Consiglio (...), che in tale ambito deve procedere a "una adeguata valutazione politica" [...]. La proposta governativa infatti, chiaramente, non è vincolante» (consid. 6.2); «Al riguardo giova inoltre ricordare che le scelte aggregative soggiacciono in larga misura a fattori politici, la cui opportunità non dev'essere rivista dal Tribunale federale» (consid. 7.3); «[...] il Parlamento cantonale, che nella materia in esame dispone di un vasto margine di apprezzamento, l'ha esercitato in maniera conforme al diritto e né è incorso in un eccesso o in un abuso dello stesso, scegliendo tra più soluzioni, tutte ritenute insoddisfacenti, quella considerata più "coraggiosa" dal Governo, né ha applicato in maniera incostituzionale l'art. 9» (consid. 8.2).

- **le Autorità cantonali conoscono e valutano meglio le circostanze locali**, e pertanto il TF *«si impone un certo riserbo e si astiene dall'interferire in questioni di spiccato apprezzamento»*⁴;
- **«una decisione non è arbitraria per il solo motivo che un'altra soluzione sarebbe sostenibile o addirittura preferibile»** e il TF limita il proprio esame all'arbitrio⁵.

In due decenni di politica aggregativa **sia Governo che Gran Consiglio hanno dimostrato con i fatti di avvalersi con prudenza del margine di manovra di cui dispongono per proporre, rispettivamente decidere, aggregazioni in via coatta**. Laddove non si trattasse di Comuni in situazione di dissesto finanziario⁶, si è infatti in larghissima misura optato per l'abbandono di tutto o parte del progetto aggregativo anche quando dalla votazione consultiva è scaturita una maggioranza favorevole di popolazione⁷ o di Comuni⁸ o anche una doppia maggioranza di popolazione e Comuni⁹. A fronte di tutti questi casi, sono solo tre i Comuni autonomi finanziariamente che sono stati aggregati malgrado il parere negativo espresso in votazione consultiva; si tratta di Sala Capriasca (decisa dal Gran Consiglio nel 2000), San Nazzaro (2008) e Vergeletto (2013). Non è quindi oggettivamente possibile sostenere che l'Autorità cantonale proceda sistematicamente con aggregazioni in via coatta, semmai è vero il contrario. Ciò non toglie il fatto che, in casi eccezionali, nel solco dei casi già risultati ammissibili in passato, una soluzione eccezionale possa rivelarsi preferibile e più adeguata.

In questa particolare costellazione occorre quindi **verificare le condizioni poste dal precitato art. 9 LAggr nel caso di Sessa**.

Al proposito possono entrare in linea di conto elementi relativi alla funzione di Sessa nel "progetto Tresa" e alla sua logica complessiva, con riferimento alla lettera b), che richiede che *«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»*, così come considerazioni riferite alla situazione finanziaria indicata dalla lettera a), in particolare in questo caso sull'evoluzione di prospettiva del Comune.

Con riferimento alla casistica codificata dalle lettere a) e b) dell'art. 9 LAggr, **i motivi che comprovano l'esigenza di coinvolgere Sessa nella realizzazione del Comune di Tresa sono i seguenti**.

⁴ DTF 1C_415/2008 del 24 agosto 2009 (aggregazione di San Nazzaro nel nuovo Comune di Gambarogno): consid. 11.2 e DTF 1P.265/2005 del 18 aprile 2006 (aggregazione di Bignasco nel nuovo Comune di Cevio), consid. 4.6.

⁵ DTF 1P.265/2005 del 18 aprile 2006 (aggregazione di Bignasco nel nuovo Comune di Cevio): *«...una decisione non è arbitraria per il solo motivo che un'altra soluzione sarebbe sostenibile o addirittura preferibile. E' necessario dimostrare e spiegare perché la contestata decisione sarebbe manifestamente insostenibile, in aperto contrasto con la situazione effettiva, fondata su una svista manifesta oppure in urto palese con il sentimento di giustizia ed equità. Giova inoltre ricordare che il Tribunale federale annulla la decisione cantonale soltanto quando essa risulti insostenibile non solo nella motivazione, bensì anche nel risultato»*, consid. 4.4; DTF 1C_41/2008 del 26 maggio 2009 (aggregazione di Muggio nel nuovo Comune di Breggia): *«...la scelta delle autorità cantonali non è affatto arbitraria e rispetta il principio di proporzionalità. Il ricorrente disattende, d'altra parte, che una decisione non è ancora addirittura insostenibile e quindi arbitraria per il solo fatto che un'altra soluzione sarebbe possibile o addirittura preferibile: la criticata soluzione dev'essere infatti insostenibile non solo nella sua motivazione, ma anche nel risultato»* (consid. 7.5.).

⁶ Le aggregazioni in via coatta di Dongio, Aquila, Bignasco, Muggio e Onsernone si fondavano anche sulla conclamata o prospettata insostenibilità della struttura finanziaria del Comune se non fosse stato aggregato.

⁷ Abbandono del primo progetto di Faido; abbandono del progetto Giubiasco-Pianezzo; abbandono del progetto Alto Malcantone-Manno; abbandono del progetto Locarnese sponda sinistra.

⁸ Abbandono del progetto Cugnasco-Gerre; abbandono del progetto Aranno-Bioggio-Cademario.

⁹ Abbandono di Lugaggia nella prima aggregazione di Capriasca; abbandono del primo progetto Terre di Pedemonte; abbandono di Cadro nella seconda aggregazione di Lugano; abbandono di Arbedo-Castione, Cadenazzo, Lumino e Sant'Antonino nell'aggregazione di Bellinzona.

Ragioni geografiche e territoriali

Il territorio di Sessa si inserisce nel comprensorio della Valle della Tresa, con una delimitazione orografica identificabile verso l'area del medio Malcantone e un confine naturale (fiume) e istituzionale (frontiera) verso l'Italia. Anche gli oppositori all'aggregazione convengono che se aggregazione dovesse in futuro essere, sarà verso Tresa. **Dal profilo geografico e territoriale, Sessa è una componente costitutiva evidente della Valle della Tresa e in quanto tale l'integrazione di Sessa nel nuovo Comune di Tresa risponde in maniera migliore al requisito dell'«entità territoriale coerente» indicata dall'art. 3 LAggr**, che postula per l'appunto che i Comuni nati da un'aggregazione debbano costituire entità territoriali coerenti. A ciò si aggiunga che, volesse Astano guardare verso la Valle della Tresa in ottica aggregativa, come auspicano ad esempio fautori del no aggregativo di Sessa nel quadro del presente progetto, ciò sarebbe ben difficilmente proponibile senza l'aggregazione di Sessa con Monteggio e Croglio.

Ragioni pianificatorie

Dall'unità territoriale di cui sopra discende che il comparto va gestito avute presenti eminenti ragioni di natura pianificatoria. Aspetti quali la mobilità lenta, la moderazione del traffico, l'organizzazione del trasporto pubblico regionale, la gestione del patrimonio territoriale, la localizzazione di infrastrutture e il loro collegamento, la costruzione di una visione pianificatoria di respiro e altre ancora non si fermano evidentemente al confine di Sessa. Sotto questo profilo, **la realizzazione completa del progetto Tresa è quella che risponde a un'effettiva migliore logica territoriale**. Non aggregare Sessa isolerebbe il Comune, portando pregiudizio quantomeno operativo anche a Tresa, che privato di un settore funzionalmente integrato verrebbe limitato nel suo agire pianificatorio.

Ragioni di funzionalità organizzativa e dei servizi

L'inclusione di Sessa nell'aggregazione permette di assorbire alcune collaborazioni, consegnandole al nuovo Comune di Tresa. È segnatamente il caso dell'acquedotto di Sessa, attualmente gestito da Monteggio, dell'ecocentro a Sessa, gestito e finanziato con Monteggio, della mensa elementare a Sessa, co-finanziata da Monteggio. Il progetto di aggregazione allestito dalla Commissione di studio individua le modalità di erogazione dei servizi alla cittadinanza del futuro Comune in maniera che possa rispondere alle esigenze della popolazione nel modo più efficiente. **La realizzazione dell'intero progetto Tresa, compreso Sessa, è quella che permette di ottimizzare la funzionalità organizzativa dei servizi comunali**. L'avvio e l'operatività del nuovo Comune potrebbe inoltre farsi in condizioni ottimali, essendo tutte le autorità comunali a favore dell'aggregazione completa (situazione diversa, ad esempio, di quella a suo tempo verificatasi nel caso di Bellinzona, dove sia i Comuni in aggregazione, che quelli dove il voto è risultato negativo indicavano chiaramente di non auspicare l'aggregazione completa).

Ragioni di apporto di risorse umane

Al di là della semplice quota demografica dei singoli Comuni, grosso modo analoga, va comunque rilevato che il dimensionamento di ogni Comune è un elemento di un certo (automatico) rilievo nel **determinarne il peso relativo, in particolare nel contesto regionale**. È quindi ovvio che **l'integrazione di Sessa accresce questo peso**. Va poi anche evidenziato l'aspetto dell'unione, della specializzazione e della valorizzazione della componente amministrativa comunale che l'aggregazione permette di conseguire. **Date le attuali limitate dimensioni, le amministrazioni sono oggi forzatamente generaliste, in un contesto che però esige sempre più apparati specialistici e specificatamente dedicati**. L'apporto di Sessa all'aggregazione va quindi considerato anche dal punto di vista della

solidità amministrativa del nuovo Comune, e la sua inclusione consente di sviluppare e approfondire le competenze specifiche di più collaboratori nella gestione e nell'erogazione dei servizi alla cittadinanza.

Ragioni di attuabilità del progetto

Il progetto aggregativo di Tresa è stato concepito e strutturato come un'unione paritaria di collettività analoghe, con identità e vocazioni condivise, al quale tutti e quattro i Comuni portano un loro contributo di medesimo valore. L'assenza di Sessa comporterebbe la mancanza di un tassello importante del mosaico, che è stato costruito come un insieme organico e integrato. In particolare verrebbe a mancare la funzione "cultura, tempo libero e svago" attribuita a Sessa. In definitiva verrebbe sminuita anche la valenza turistica del comprensorio, che trova proprio a Sessa delle componenti rilevanti (miniera, museo, centro Grappoli con piscina, eccetera), forse non riproducibile in termini veramente comparabili nel solo territorio di Croglio, Monteggio e Ponte Tresa. **La "logica di progetto" del nuovo Comune di Tresa implica sotto questo profilo l'inclusione di Sessa nell'aggregazione.**

Ragioni collegate all'aspetto finanziario

Dal profilo finanziario l'esclusione di Sessa dall'aggregazione rappresenta qualche incognita per questo Comune in un'ottica prospettica. Sessa è in questo momento in una situazione finanziaria non problematica; in particolare ha un debito pubblico molto contenuto, un sufficiente capitale proprio e una riserva di moltiplicatore (oggi al 90%). Si tratta però anche di un Comune tributario in maniera significativa dalla perequazione intercomunale, percependo un sostanzioso contributo di livellamento, che oltretutto a seguito dello scioglimento di favorevoli collaborazioni attualmente in essere con gli altri Comuni vedrebbe un praticamente sicuro maggior impegno finanziario per la ripresa dei relativi compiti. Inoltre, come tutti i Comuni di dimensioni ridotte, Sessa è esposto al rischio del repentino cambiamento, in quanto le piccole cifre possono venire intaccate nella sostanza anche da un solo singolo fattore o imprevisto.

In ottica di Tresa va però rilevato che, pur essendo relativamente debole finanziariamente nel complesso, Sessa potrebbe contribuire a una stabilizzazione della struttura fiscale del nuovo Comune. Il suo gettito base è infatti quasi integralmente dovuto alle persone fisiche, che notoriamente garantiscono maggior continuità nel tempo. Il gettito delle persone giuridiche, rilevante a Croglio e Monteggio, è per contro molto più esposto a variazioni congiunturali.

In questo senso è nell'interesse di Tresa consolidare il proprio substrato fiscale incrementando la quota di persone fisiche, integrando Sessa, e ponendo così le condizioni per una maggior stabilità delle risorse fiscali, ritenuto che sull'evoluzione del gettito delle persone giuridiche gravano sempre maggiori incognite.

Tutto ciò considerato, emergono elementi che portano a identificare il territorio, la comunità e le risorse di Sessa come un elemento di sostanza del progetto aggregativo di Tresa.

I quattro Comuni formano infatti un comparto interconnesso e collegato da vocazione territoriale, prospettive, interazioni e affinità delle componenti.

Di rilievo infine pure la **posizione in completa sintonia sia dei municipi di Croglio, Monteggio e Ponte Tresa** (formulata già il 5 marzo 2019 con lettera all'attenzione dell'allora Commissione speciale aggregazioni di Comuni e ribadita in audizione commissionale il 18 giugno 2019), **che del Municipio di Sessa**, quantomeno della sua

maggioranza, (espressa con lettera dell'11 febbraio 2019 al Consiglio di Stato e confermata in audizione) **che auspicano vivamente la realizzazione completa del progetto, ritenuta da tutti la migliore e più auspicabile soluzione.**

6. COMMENTO AI SINGOLI ARTICOLI DEL DECRETO LEGISLATIVO

Si ricorda come la Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni (LAggr) regola già alcuni aspetti concreti che si pongono nella fase di transizione, ovvero:

- il subingresso nei diritti e negli obblighi dei precedenti Comuni da parte del nuovo Comune (art. 12 cpv. 3);
- i rapporti di impiego (art. 15);
- i regolamenti comunali (art. 16);
- i piani regolatori (art. 17);
- la modifica degli statuti di consorzi e di altri enti pubblici o privati e la nomina dei delegati negli stessi (art. 18);

Nel Decreto legislativo trovano spazio nondimeno alcune disposizioni particolari, atte a gestire ambiti specifici alla singola aggregazione.

Di seguito vengono commentati, laddove necessario, gli articoli del decreto legislativo.

Art. 1: nome ed entrata in funzione

Il nuovo Comune si chiamerà **Tresa** e la sua costituzione avverrà compatibilmente con i tempi necessari per la crescita in giudicato della decisione di aggregazione e l'organizzazione dell'elezione dei nuovi organi. Nel caso in cui l'allegato Decreto legislativo venga accolto dal Gran Consiglio entro la fine del mese di novembre 2019, sono date le condizioni dell'art. 6a cpv. 1 LAggr, che consentono al Consiglio di Stato di decidere il differimento delle elezioni generali, tra l'altro, nei Comuni per cui sussiste un decreto di aggregazione del Gran Consiglio, ancorché non ancora definitivo. In caso di differimento delle elezioni da parte del Governo, gli attuali amministratori di Croglione, Monteggio, Ponte Tresa e Sessa resterebbero in carica fino alle elezioni degli organi del nuovo Comune di Tresa, che devono tenersi entro aprile 2021, riservati eventuali referendum o procedure ricorsuali (art. 6a cpv. 2 LAggr).

L'aggregazione esplica i suoi effetti giuridici, ai fini degli atti dello stato civile, dal giorno successivo all'elezione degli organi comunali.

Art. 2: appartenenza amministrativa

Il nuovo Comune farà parte del Distretto di Lugano e costituirà, unitamente ad Astano e Bedigliora, il Circolo di Sessa.

Art. 3: rapporti patrimoniali

Viene ripreso e completato il cpv. 3 dell'art. 12 LAggr, con l'indicazione circa i patrimoni legati o donati per fine specifico, nonché sul Tribunale competente in caso di contestazioni.

Art. 4: organi comunali

Si ricorda che il Comune può modificare il numero iniziale dei membri degli organi comunali previa modifica del Regolamento comunale del nuovo Comune. La modifica entra in vigore con l'inizio del quadriennio successivo (art. 9 LOC).

Viene poi stabilito che, fino all'approvazione del nuovo Regolamento comunale, le commissioni del legislativo saranno composte da 5 membri. In particolare in ottica di esame dei primi oggetti che verranno sottoposti al Consiglio comunale, quali commissioni di partenza andranno quantomeno istituite quelle della gestione, delle opere pubbliche e delle petizioni.

Le commissioni verranno nominate nella seduta costitutiva del Consiglio comunale.

Art. 5: circondari elettorali

Come previsto dal rapporto di studio, per la prima elezione del Consiglio comunale vengono istituiti dei circondari elettorali, corrispondenti al territorio degli ex-Comuni, e meglio Croglia, Monteggio, Ponte Tresa e Sessa. Per la prima elezione si conterranno pertanto quattro circondari elettorali, in seguito farà stato il Regolamento comunale del nuovo Comune.

Art. 6: rapporti d'impiego

In deroga allo scioglimento automatico dei rapporti di lavoro previsto dall'art. 15 cpv. 1 LAggr, tutti gli attuali dipendenti dei quattro Comuni passano automaticamente alle dipendenze del nuovo Comune, salvo diversa decisione dei diretti interessati. Le funzioni verranno stabilite dal Municipio tenuto conto delle esigenze organizzative e di funzionamento.

Fintanto che nel nuovo Comune non sarà applicabile il nuovo Regolamento organico dei dipendenti, questi rimangono sottoposti al rispettivo precedente regolamento organico, posto che per la definizione delle funzioni fa stato il cpv. 1 dell'art. 6, secondo cui queste ultime sono stabilite dal Municipio.

Nell'interesse stesso del Comune e dei dipendenti, questa situazione va limitata nel tempo e l'adozione del nuovo ROD dovrà costituire una delle priorità nelle decisioni dei nuovi organi comunali.

Richiamato l'art. 15 cpv. 2 LAggr, il Municipio può inoltre in tutti i casi prendere le disposizioni transitorie necessarie fino all'entrata in vigore del nuovo ROD.

Art. 7 e art. 8: sostegni cantonali all'aggregazione

Si rimanda al capitolo 1.3 del messaggio governativo, ritenuto che viene aggiuntivamente consentito al nuovo Municipio, valutate le necessità del nuovo Comune, di determinare entro un anno dalla costituzione la suddivisione tra contributi alla riorganizzazione e contributi agli investimenti, comunicandolo al Consiglio di Stato. Inizialmente e in assenza di diversa indicazione da parte del nuovo Municipio entro un anno, tutto l'importo verrà attribuito ad investimenti.

Art. 9: applicabilità ai fini fiscali

Ai fini fiscali l'aggregazione esplicherà i propri effetti con l'inizio dell'anno successivo all'entrata in funzione del nuovo Comune.

Questo disposto riguarda ad esempio l'emissione delle imposte da parte del nuovo Comune, che avverrà appunto solo con l'anno seguente la sua costituzione, o la determinazione dei riparti d'imposta intercomunali tra i Comuni aggregati, che verranno ancora effettuati per l'anno in cui entra in funzione il nuovo Comune.

È riservata la fissazione del moltiplicatore d'imposta comunale, nel senso che il nuovo Comune potrebbe avere la possibilità di fissare il moltiplicatore unico già per l'anno di costituzione, nel caso in cui questa avvenisse in tempo utile per rispettare le disposizioni e la tempistica relative alla fissazione del moltiplicatore.

Art. 10: disposizioni finali

Al Consiglio di Stato viene data la competenza di prendere ulteriori provvedimenti che si rendessero necessari a seguito dell'aggregazione.

Allegato di modifica di altre leggi

Oltre alla modifica della denominazione dei Comuni appartenenti al Circolo di Sessa (cui appartengono Croglio, Monteggio e Sessa), il Circolo della Magliasina perde la giurisdizione dell'attuale Comune di Ponte Tresa. La legge concernente le Circoscrizioni dei Comuni, Circoli e Distretti del 25 giugno 1803 è modificata di conseguenza.

7. CONCLUSIONI

Per le ragioni approfondite in questa sede, la prevalenza va data agli elementi che supportano l'inclusione di Sessa nel nuovo Comune di Tresa.

L'esclusione di Sessa precluderebbe più ottimali premesse di partenza al nuovo Comune di Tresa, che, nella sua attuazione a quattro Comuni, sarebbe meglio rispondente ad obiettivi regionali e cantonali.

Rinunciare oggi all'integrazione di Sessa nel nuovo Comune di Tresa in ragione del voto negativo scaturito in via consultiva il 25 novembre 2018, elemento innegabilmente di peso e che non si vuole misconoscere, andrebbe a vanificare le aspettative chiaramente espresse dopo il voto non solo dalle autorità locali di tutti i Comuni coinvolti ma anche dalla cittadinanza stessa di Sessa con la petizione. Autorità e cittadinanza che, riportando la visione del territorio coinvolto, esprimono in sostanza l'esigenza di soppesare diversamente le circostanze e, nell'interesse attuale e futuro sia di Tresa che di Sessa, di integrare quest'ultimo nell'aggregazione di tutti e quattro i Comuni istanti.

Visto quanto precede, la Commissione invita il Gran Consiglio ad approvare il presente rapporto e il relativo Decreto legislativo.

Per la Commissione Costituzione e leggi:

Omar Balli, relatore

Bertoli - Censi - Corti - Filippini -

Käppeli - Lepori - Lurati Grassi -

Ris - Rückert - Stephani - Viscardi

Disegno di

DECRETO LEGISLATIVO

concernente l'aggregazione dei Comuni di Croglio, Monteggio, Ponte Tresa e Sessa in un unico Comune denominato Tresa

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

- visto il messaggio 3 aprile 2019 n. 7653 del Consiglio di Stato,
- visto il rapporto 24 settembre 2019 n. 7653R della Commissione Costituzione e leggi,

d e c r e t a :

Articolo 1

È decretata l'aggregazione dei Comuni di Croglio, Monteggio, Ponte Tresa e Sessa in un nuovo Comune denominato Tresa, a far tempo dalla costituzione degli organi comunali.

Di conseguenza l'aggregazione del Comune di Sessa nel nuovo Comune di Tresa è decretata ai sensi dell'Articolo 9 Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni (LAggr).

Articolo 2

Il nuovo Comune di Tresa fa parte del Distretto di Lugano ed è assegnato al Circolo di Sessa.

Articolo 3

¹Il nuovo Comune subentra nei diritti e negli obblighi, compresi quelli patrimoniali, dei preesistenti Comuni.

²Per la destinazione dei patrimoni che risultassero legati o donati per fine specifico fanno stato le norme del Codice civile svizzero e del Codice delle obbligazioni.

³La definizione dei rapporti patrimoniali in caso di contestazioni è devoluta al Tribunale cantonale amministrativo, quale istanza unica.

Articolo 4

¹Il nuovo Comune è inizialmente amministrato da un Municipio composto da 5 membri e da un Consiglio comunale composto da 25 membri. Le Commissioni del Consiglio comunale saranno inizialmente composte da 5 membri.

²Sono riservate le successive disposizioni del regolamento comunale.

Articolo 5

¹Per l'elezione del primo Consiglio comunale vengono stabiliti i seguenti circondari elettorali:

- circondario 1: Croglio;
- circondario 2: Monteggio;
- circondario 3: Ponte Tresa;
- circondario 4: Sessa.

²Sono riservate le successive disposizioni del regolamento comunale.

Articolo 6

¹Salvo diversa disposizione degli interessati, gli attuali dipendenti dei Comuni aggregati divengono automaticamente dipendenti del nuovo Comune, con funzioni da stabilire dal Municipio.

²Fino all'entrata in vigore del regolamento organico dei dipendenti del nuovo Comune, ai dipendenti sono applicabili i precedenti regolamenti organici dei rispettivi ex-Comuni.

³Sono riservate puntuali decisioni del Municipio nella fase transitoria.

Articolo 7

A favore del nuovo Comune di Tresa sono riconosciuti i seguenti aiuti all'aggregazione:

- a) 1.7 milioni di franchi per aiuti alla riorganizzazione amministrativa e/o agli investimenti di sviluppo, secondo le modalità seguenti:
- i contributi alla riorganizzazione, escluse le spese di natura logistica, possono ad esempio riguardare le consulenze esterne in ambito organizzativo e gestionale, le infrastrutture tecniche e informatiche legate alla riorganizzazione, i pensionamenti anticipati, l'integrazione dei piani previdenziali o l'armonizzazione dei piani regolatori. Le proposte di intervento vanno preventivamente approvate dal Consiglio di Stato. Il pagamento avverrà dietro presentazione delle fatture. Il relativo importo sarà posto a carico del conto economico;
 - i contributi agli investimenti, escluse le infrastrutture del genio civile, sono destinati alla realizzazione di opere che favoriscano lo sviluppo sociale e culturale della popolazione e andranno in aggiunta ad eventuali sussidi di cui il nuovo Comune potrà beneficiare in forza di leggi specifiche, ritenuto che, per ogni singolo progetto, non potranno superare il 50% del costo al netto di altri possibili contributi. L'inizio dei lavori dovrà aver luogo entro sei anni dalla costituzione del nuovo Comune; il termine è prorogabile dal Consiglio di Stato dietro istanza motivata del nuovo Municipio. Contestualmente al primo piano finanziario, il nuovo Municipio presenterà al Consiglio di Stato per approvazione un piano delle opere che indichi gli investimenti per i quali intende far capo al suddetto aiuto con un'indicazione temporale della loro realizzazione. Il versamento avverrà dietro presentazione della liquidazione. Potranno essere versati degli acconti previa presentazione dei giustificativi dei pagamenti avvenuti. Il relativo importo sarà posto a carico del conto investimenti;
 - entro un anno dalla costituzione del nuovo Comune, il Municipio potrà indicare al Consiglio di Stato la suddivisione tra contributi alla riorganizzazione e contributi agli investimenti, posto che inizialmente e in assenza di diversa indicazione, l'intero importo verrà posto a carico del conto degli investimenti;

- b) l'applicazione dei tassi massimi di sussidio sulle spese riconosciute e documentabili ai sensi delle rispettive leggi settoriali, per la realizzazione di nuovi servizi o strutture a carattere sociale, quali un asilo nido e/o un centro diurno per anziani, fino a concorrenza di un importo massimo di un milione di franchi; il progetto da realizzare deve essere coerente con l'effettivo bisogno di sviluppare un'ulteriore iniziativa a carattere sociale nel nuovo comprensorio e andrà preventivamente approvato dalle competenti autorità cantonali. La spesa derivante verrà inserita dalla Divisione dell'azione sociale e delle famiglie del Dipartimento della sanità e della socialità a Piano finanziario degli investimenti, in funzione dell'ambito interessato.
- c) Nei primi 4 anni successivi alla costituzione del nuovo Comune, il contributo di livellamento verrà calcolato separatamente per ogni attuale comune applicando i rispettivi moltiplicatori per il primo anno e in seguito il moltiplicatore del nuovo Comune.

Articolo 8

Nel limite delle sue competenze, il Consiglio di Stato terrà conto degli impegni assunti nel Rapporto alla Cittadinanza del settembre 2018.

Articolo 9

Ai fini fiscali l'aggregazione esplica i suoi effetti a partire dal 1° gennaio successivo all'entrata in funzione del nuovo Comune, riservato il moltiplicatore di imposta comunale.

Articolo 10

Il Consiglio di Stato prenderà tutti i provvedimenti che si rendessero ulteriormente necessari per perfezionare la procedura di aggregazione dei Comuni di Croglio, Monteggio, Ponte Tresa e Sessa. Si richiamano le disposizioni previste nella legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni del 16 dicembre 2003.

Articolo 11

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, il presente decreto, unitamente al suo allegato di modifica di altre leggi, è pubblicato nel Bollettino ufficiale delle leggi ed entra immediatamente in vigore.

Allegato di modifica di altre leggi

La legge concernente le Circoscrizioni dei Comuni, Circoli e Distretti del 25 giugno 1803 è modificata come segue:

DISTRETTO DI LUGANO

(...)

Circolo della Magliasina: Caslano, Pura, Curio, Neggio, Magliaso.

(...)

Circolo di Sessa: Tresa, Astano, Bedigliora.

(...)