

Messaggio

numero	data	Dipartimento
4658	24 giugno 1997	ISTITUZIONI
Concerne		

Rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare 10 giugno 1996 presentata nella forma elaborata dall'on. Maurizio Albisetti concernente l'adozione della Legge sull'agglomerazione (LAgg)

Onorevole signor Presidente,
onorevoli signore e signori Consiglieri,

avvalendoci della facoltà concessaci dall'art. 50 cpv. 2 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato del 7 novembre 1984, prendiamo posizione sul testo dell'iniziativa elaborata 10 giugno 1996 presentata dall'on. Maurizio Albisetti concernente l'adozione della Legge sull'agglomerazione (LAgg).

Il Consiglio di Stato condivide in generale gli obiettivi che si prefigge l'iniziativista proponendo l'adozione di questa nuova Legge. Evidente è l'esigenza in questo Cantone di trovare a livello delle Amministrazioni locali un nuovo concetto organizzativo su basi regionali, applicabile all'amministrazione della cosa pubblica. Le schede programmatiche N. 8 e 9 contenute nel rapporto al Gran Consiglio sul primo aggiornamento sulle linee direttive e sul piano finanziario 1996/1999 risultano in tal senso di per sé esplicative. Pure il Consiglio di Stato si è di recente riconfermato in queste tesi nel rispondere in data 21 maggio u.s. all'interrogazione dell'on. Righetti in tema di elaborazione della nuova Legge sulle fusioni coordinate.

L'attenzione del Governo per la tematica è ulteriormente confermata dallo studio "una Comunità regionale urbana del luganese", promosso con mandato all'IRE unitamente ai Comuni interessati, come pure dalle valutazioni elaborate a livello di Dipartimento del territorio con la collaborazione di un gruppo di esperti nell'ambito dello studio COTAL (Concetto di organizzazione territoriale dell'agglomerato luganese).

Deve essere ribadito come la ricerca di forme ottimali di collaborazione intercomunale debba essere posta in strettissima correlazione con i mandati assunti dal Dipartimento delle istituzioni per l'elaborazione di una nuova Legge sulle fusioni coordinate dei Comuni, come pure in tema di revisione integrale della Legge sulla compensazione intercomunale. E' infatti evidente come il tema stesso della collaborazione tra gli Enti locali sia vincolato al numero, alla funzionalità ed alla forza finanziaria dei Comuni attivi sul territorio cantonale. Si consideri, inoltre, come l'attuale impostazione della perequazione intercomunale, nell'assicurare di fatto la sopravvivenza di ogni Comune, costituisca di per sé un ostacolo all'affermarsi del concetto di regione amministrativa favorendo di fatto mentalità autarchiche in Comuni chiaramente sottodimensionati rispetto alle reali esigenze di sviluppo del nostro Cantone.

In tale ordine di considerazioni il Dipartimento ha momentaneamente sospeso la presentazione di un progetto di revisione della vigente Legge sul consorzio dei comuni nel convincimento, condiviso dal Consiglio di Stato, che occorra primariamente definire un nuovo concetto organizzativo del Cantone. Solo l'attribuzione all'Ente locale di potere giurisdizionale su territori adeguatamente dimensionati di risorse umane e finanziarie atte ad assicurarne un giusto grado di autonomia gestionale, possono assicurare efficacia e democrazia nella presa di decisioni, come pure il consolidarsi di un vero approccio regionale nella ricerca di soluzioni per la gestione della cosa pubblica.

Il progetto di Legge in esame è chiaramente tratto dal testo della "Loi sur les agglomérations" (LAgg) adottata dal Gran Consiglio del Canton Friburgo il 19 settembre 1995 ed entrata in vigore il 1° gennaio 1997.

Il Consiglio di Stato rileva anzitutto come il Governo friborghese avesse presentato il relativo messaggio 23 dicembre 1994 a seguito di 3 mozioni parlamentari presentate nel corso degli anni 1990, 91 e 93 in tema di collaborazione intercomunale. Il progetto di Legge scaturiva inoltre da una procedura di consultazione promossa a livello di tutti i Comuni del Cantone.

Pur ribadendo il proprio apprezzamento per gli intendimenti contenuti nella proposta in esame, il Consiglio di Stato ritiene che la forma dell'iniziativa elaborata sia impropria. L'adozione di un testo legislativo con conseguenze dirette a livello di funzionamento delle Amministrazioni locali non può prescindere da una loro preventiva consultazione sugli obiettivi perseguiti e sulle modalità organizzative proposte.

Ancorché questo Consiglio non possa certo dichiararsi favorevole a lungaggini procedurali che ritardano di anni le riforme nel campo istituzionale, è opportuno considerare quanto segue:

- si propone in sostanza di creare un'organizzazione regionale permanente a scopi multipli; ciò ripropone a livello legislativo il concetto dell'Ente intermedio (quarto livello istituzionale), specialmente nell'ipotesi di elezione popolare degli organi (artt. 20 e 23). E' bene ricordare che il tema già ha incontrato opposizioni nell'ambito degli studi legati all'allestimento della nuova Costituzione cantonale. (Costituzione ticinese, progetto di revisione totale, rapporto della Commissione di studio pag. 95 e 96 / messaggio 20 dicembre 1994 del Consiglio di Stato pag. 52);
- poichè il Consiglio di Stato sarebbe chiamato a definire i perimetri degli agglomerati deve essere sottolineata la difficoltà tecnico-operativa che si incontrerebbe e il grande rischio di approssimazione nelle scelte, data l'assenza di studi preparatori atti a definire nelle grandi linee i comprensori. Se è vero che per la regione di Lugano si è in possesso dello studio IRE, lo stesso deve comunque essere approfonditamente valutato dal profilo di una possibile definizione di uno o più agglomerati;
- siccome il limite dei 10'000 abitanti previsto dall'art. 2 quale soglia di popolazione per l'istituzione dell'agglomerato è quello adottato dal Canton Friburgo (corrisponde alla definizione svizzera di città secondo l'Ufficio federale di statistica, quella relativa all'agglomerato è di 20'000 ab.), occorre chiedersi se la cifra è pacificamente adattabile alla realtà del Canton Ticino;
- in relazione all' assenza di consultazioni preventive e studi preparatori, non risulta evidente concepire le competenze da attribuire a questo nuovo ente. E' comunque utile richiamare in questa sede una proponibile tipologia dei compiti dell'agglomerato, quale è indicata nello studio IRE sulla Regione urbana del luganese:

- **Informazione:** allestimento di un inventario dei bisogni e dei progetti di realizzazione dei Comuni;
- **Coordinamento:** elaborazione di un piano delle priorità sulla base dell'inventario, nell'ottica regionale. Le realizzazioni verrebbero comunque demandate ai Comuni;
- **Pianificazione:** elaborazione di un piano delle opere regionali che, una volta approvato, diventa vincolante per le autorità comunali incaricate dell'esecuzione;
- **Realizzazione:** la stesura del piano delle opere, la decisione sullo scadenario e l'attuazione delle realizzazioni è assunta direttamente dalla comunità da cui dipenderà in seguito anche la gestione. In questo caso, la comunità regionale deve poter disporre di mezzi finanziari adeguati.

Sempre lo studio IRE precisa, a ragione, come "l'attribuzione dei compiti condiziona in parte la struttura di cui l'ente dovrà dotarsi: con più le competenze della comunità diventano vincolanti per i Comuni, con più gli organi che rappresentano i membri necessitano di legittimazione democratica" (rapporto, pag. 280). Le problematiche sono dunque innegabilmente quelle assai complesse legate alla creazione di un quarto livello istituzionale:

- se è vero che le competenze dell'agglomerato saranno definite dai Comuni, non si può prescindere da valutazioni preliminari con il concorso di questi ultimi per valutare l'attuabilità di questi concetti sul nostro territorio. Quale ruolo giocherebbero in questa fase i rapporti di forza tra gli Enti locali dell'agglomerato?
I Comuni devono poter presentare degli scenari che indichino dei settori operativi quali possono essere la pianificazione, la depurazione, lo sport e lo svago. La complessità delle relazioni giuridiche, tecniche e finanziarie che vincola i Comuni ed il Cantone impongono inoltre a quest'ultimo di essere parte attiva in questo processo.
È dunque doveroso affermare che la definizione di possibili scenari di competenza deve essere oggetto di analisi prima dell'adozione di una Legge che ne regoli la gestione;
- la collisione tra l'ambito operativo dell'agglomerato e quello oggi gestito da numerosi Consorzi di Comuni è reale; pur ipotizzando che il primo possa assumere connotazioni simili ad un consorzio multifunzionale, non è cosa evidente estendere la gestione delle attuali realtà consortili a nuovi comparti territoriali con l'esigenza di elaborare nuovi concetti di ripartizione dei costi e conseguente ricaduta finanziaria su una molteplicità di gestioni comunali;
- la questione del finanziamento dell'agglomerato è un aspetto che deve egualmente potere essere concepito e armonizzato con la fiscalità comunale. Il far capo al sistema di elezione popolare degli organi di per sé dovrebbe anche comportare l'instaurazione di un rapporto di responsabilità diretta tra gli amministratori dell'agglomerato e la popolazione della regione interessata.
Soluzioni basate ancora sul prelievo di contributi finanziari dai Comuni non rischiano di semplicemente clonare la realtà consortile?
- per quanto concerne l'attivazione della procedura di costituzione dell'agglomerato, già il solo art. 3 del progetto deve essere oggetto di particolare ponderazione considerato come lo stesso legittima i Municipi ad attivare la procedura. La Legge friborgnese attribuisce questa competenza all'organo legislativo del Comune;

- la proposta di Legge comporta de jure aspetti "coattivi" sia nell'avvio della procedura (art. 3), sia nella definizione del comprensorio iniziale da parte del Consiglio di Stato ed ancora nell'eventuale allestimento del progetto di statuti a seguito dell'inasione dei Comuni a seguito di un positivo voto popolare sull'istituzione dell'agglomerato. Compiti di grande importanza attribuiti all'Autorità cantonale sui quali occorre senza dubbio consultare i Comuni; ciò ripropone ancora una volta il tema dell'assenza di studi o valutazioni di riferimento;
- considerato come le aree toccate siano adiacenti ai centri urbani del Cantone verrebbero ad essere coinvolti comprensori dove sono localizzate importanti risorse finanziarie e amministrazioni comunali funzionali in grado di assicurare un corretto servizio alla cittadinanza e democrazia nel processo decisionale assicurando nel contempo un giusto decentramento del potere pubblico. La preventiva elaborazione di una strategia operativa da parte di questi Enti è condizione inderogabile per definire la proponibilità del concetto di agglomerato.

Già si è detto come lo scrivente Consiglio sia aperto e sensibile alla tematica, come pure è consapevole dei tentativi in atto a livello dei Comuni per attivare nuove strategie di gestione di livello sovracomunale, facendo capo anche a forme organizzative di diritto privato. Esemplificativo in tal senso il parere richiesto alla Sezione degli enti locali sulla creazione nel locarnese di una società holding comunale attiva nel settore delle attività di svago e promozione turistica.

Il Consiglio di Stato ritiene in conclusione che la tematica non possa essere oggetto di immediata approvazione da parte del Parlamento ma **debba essere considerata** nell'ambito degli studi attualmente in corso a livello di Dipartimento delle istituzioni per il conseguimento degli obiettivi enunciati dalla scheda programmatica N. 8 LD, che si concluderanno entro la fine del 1997. L'agglomerato può a onor del vero trovare un suo spazio alternativo o meglio complementare ad un concetto di fusione applicabile alle aree urbane legato ad un nuovo concetto di attribuzione di competenze tra amministrazioni pubbliche locali. Non va peraltro trascurato come il **proliferare di istanze decisionali non conduca a migliorare il rapporto tra l'Autorità ed il cittadino**, né consenta di ottimizzare i processi decisionali e la funzionalità nella gestione del territorio e delle risorse finanziarie.

L'attuale momento di crisi economica è certo uno stimolo per un ripensamento generale sull'attività dello Stato in tutte le sue componenti istituzionali; occorre peraltro evitare di disperdere le forze in una pluralità di valutazioni che non conducano ad un obiettivo comune.

La scelta del Consiglio di Stato è quella di giungere alla riduzione del numero dei Comuni ticinesi attraverso un processo di aggregazioni nel quale sia attivabile anche una procedura coattiva. Comuni più funzionali permettono di assicurare efficienza nell'espletamento di compiti importanti e di conseguire collaborazioni intercomunali efficaci ed a loro volta funzionali. In questo senso un progetto di legge sarà presentato entro la fine del corrente anno.

Il Consiglio di Stato, per le considerazioni che precedono, invita il Parlamento a voler soprassedere (con l'accordo dell'on. Albisetti) all'esame della proposta, subordinatamente a voler respingere l'iniziativa in esame.

Vogliate gradire, onorevole signor Presidente e onorevoli signore e signori Consiglieri, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, G. Buffi
p.o. Il Cancelliere, G. Gianella

