

Messaggio

numero	data	Dipartimento
5000	3 maggio 2000	TERRITORIO

Concerne

Piano di utilizzazione cantonale del Monte Generoso (PUC-MG) Osservazioni del Consiglio di Stato ai ricorsi presentati contro l'imposizione ai Comuni dei contributi secondo l'art. 98 LALPT

Onorevole signor Presidente,
onorevoli signore e signori Consiglieri,

con questo messaggio il Consiglio di Stato vi sottopone le osservazioni ai ricorsi presentati dai Comuni di **Casima, Monte, Castel S. Pietro e Arogno**, rappresentati dai rispettivi Municipi contro la **risoluzione governativa n. 1021 del 16 marzo 2000** relativa all'**imposizione ai Comuni del comprensorio del PUC-MG** (Arogno, Rovio, Melano, Capolago, Mendrisio, Salorino, Castel S. Pietro, Caneggio, Casima, Monte e Muggio) **dei contributi per l'attuazione delle opere di interesse generale previste nella prima fase di attuazione.**

1. IN ORDINE

Per l'esame dei presupposti processuali ci si rimette al giudizio di codesto lodevole Gran Consiglio.

2. NEL MERITO

I Comuni ricorrenti contestano, con argomenti diversi, l'imposizione operata dal Consiglio di Stato dei contributi per la realizzazione delle opere di interesse generale previste nella prima fase di attuazione del PUC-MG.

Prima di entrare nel merito delle singole argomentazioni ricorsuali riteniamo necessario formulare le seguenti **considerazioni d'ordine generale.**

Dal punto di vista della cronologia, occorre ricordare che codesto Gran Consiglio ha approvato il PUC-MG con decreto legislativo del 12 maggio 1998, ratificando tutti i documenti componenti lo stesso, ivi compreso il Programma di realizzazione. Ricordiamo che il Legislativo non aveva stanziato i crediti necessari all'attuazione della prima fase del Piano contestualmente alla sua approvazione, attenendosi alla scelta del Consiglio di Stato di mettere in atto misure di risparmio. Siamo ora nella fase di stanziamento del credito quadro cantonale e contemporanea assegnazione ai Comuni delle quote di cofinanziamento delle opere di interesse generale.

Per quanto attiene ai contenuti del Programma di realizzazione - componente del PUC-MG - occorre anzitutto rilevare che lo stesso illustra nel modo seguente la partecipazione finanziaria dei Comuni al finanziamento delle opere di interesse generale.

1.3 Partecipazione finanziaria dei Comuni (pag. 5)

In base all'art. 98 LALPT i Comuni sono tenuti a contribuire al finanziamento delle opere di attuazione del piano in ragione del loro interesse e della loro capacità finanziaria, ritenuto un limite massimo del 50% della spesa a carico del Cantone.

Detto contributo è fissato dal presente Programma di realizzazione, secondo una chiave di riparto che, oltre alla forza finanziaria, considera quali elementi per valutare l'interesse dei singoli Comuni, la popolazione da una parte e dall'altra la superficie giurisdizionale nel comprensorio del PUC-MG. La seguente tabella stabilisce la chiave percentuale di riparto tra i Comuni interessati, e vale per quelle opere o interventi di valenza generale che non sono riferiti o interessano solo singoli Comuni.

Chiave di riparto (1994)

	popolazione		IFF	superf. ha	numeratore	chiave in %
	1990	in %				
AROGNO	777	6,5 %	71,74	402,60	22'441'721	5,4 %
ROVIO	560	4,7 %	97,56	557,71	30'469'705	7,3 %
MELANO	934	7,8 %	86,84	373,86	30'323'246	7,2 %
CAPOLAGO	654	5,4 %	104,41	157,11	10'728'121	2,6 %
MENDRISIO	6347	52,7 %	99,54	342,35	216'290'013	51,6 %
SALORINO	487	4,0 %	81,69	497,17	19'778'929	4,7 %
MUGGIO	242	2,0 %	51,66	585,36	7'318'007	1,7 %
CANEGGIO	281	2,3 %	57,34	37,54	604'860	0,1 %
MONTE	73	0,6 %	63,39	243,66	127'529	0,3 %
CASIMA	61	0,5 %	49,45	100,98	304'601	0,1 %
CASTEL S.P.	1626	13,5 %	86,62	563,66	79'388'197	19 %
	12'042	100,0 %			418'774'935	100,0 %

Dal Programma di realizzazione emerge chiaramente un obbligo di finanziamento dei Comuni del comprensorio alle opere di interesse generale, le quali sono singolarmente descritte e individuabili nelle tabelle del Programma di realizzazione.

Le opere di interesse generale sono quelle che hanno una significativa valenza ai fini del conseguimento degli obiettivi prefissati, segnatamente nell'ambito della protezione del paesaggio e nella promozione delle funzioni ricreativa e didattica. Tra queste citiamo l'area di svago e il posteggio pubblico all'Alpe di Mendrisio, nonché il centro di informazione e documentazione alla Stazione della Bellavista. Alla base di questa scelta non vi è quindi un criterio distributivo tra i vari Comuni, nel senso che ad ogni Comune debba essere assegnata un'opera, ma un criterio intimamente legato alle finalità del Piano; un'opera è quindi giudicata di interesse generale se contribuisce in modo determinante a realizzare uno degli scopi fondamentali del PUC.

seconda colonna è riservata alla designazione dell'ente realizzatore di ogni opera; le colonne successive indicano, per ogni opera, i costi stimati e le modalità di finanziamento di questi costi da parte dei vari enti esecutori o sussidiari. Le singole opere pubbliche, segnatamente quelle di interesse generale, sono realizzate dal Comune sul cui territorio sono previste, secondo le procedure stabilite dalla LOC. Unica differenza è che il PUC garantisce, per le opere di interesse generale, oltre ai sussidi cantonali, anche una partecipazione degli altri Comuni in applicazione dell'art. 98 LALPT. Per facilitare la messa a disposizione di questi finanziamenti comunali la risoluzione qui impugnata prevede che il contributo complessivo, indicato per ogni Comune nel dispositivo n. 2, sia dovuto al Cantone, il quale lo metterà a disposizione del Comune che realizza e finanzia l'opera. Il Cantone non chiederà però ai Comuni il versamento anticipato dell'intero contributo loro attribuito, ma solo la quota annuale che sarà necessaria per realizzare le opere programmate dalla Commissione.

Per questi motivi si chiede di respingere il ricorso nella misura in cui è ricevibile.

2.3 Ricorso del Comune di Casima Ricorso del Comune di Monte

I ricorsi di questi due Comuni sono trattati in modo congiunto perché sostanzialmente identici nelle motivazioni e nelle contestazioni.

Casima e Monte rilevano come dall'attuazione del PUC-MG essi non possano trarre alcun vantaggio, considerato come questa pianificazione non includa quelle infrastrutture viarie repute indispensabili per valorizzare il loro territorio; essi si oppongono di conseguenza al cofinanziamento delle opere di interesse generale calcolate sulla base della chiave di riparto stabilita.

Di fatto i Comuni di Casima e Monte colgono questa occasione per ribadire concetti e richieste già esposti nella precedente sede ricorsuale.

I loro ricorsi erano stati esaminati in modo approfondito dalla Commissione della pianificazione, la quale aveva anche sentito personalmente i Comuni; il Parlamento li ha poi respinti.

Come esposto nelle osservazioni introduttive, il fatto che questi due Comuni non siano particolarmente beneficiati dalle opere pubbliche previste dal PUC-MG non può determinare la loro esclusione dal cofinanziamento delle opere di interesse generale. Per correttezza occorre inoltre rilevare che per Casima e Monte il PUC indica una rete di sentieri ed inoltre prevede la realizzazione di una nuova pista forestale che interessa la parte alta dei loro comprensori.

Per questi motivi si chiede di respingere il ricorso nella misura in cui è ricevibile.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, G. Buffi

Il Cancelliere, G. Gianella

Le motivazioni addotte sono quindi da respingere perché non pertinenti.

Anche se possiamo comprendere come le opere di interesse generale contemplate nella prima fase di attuazione del PUC-MG non rappresentino necessariamente investimenti prioritari per il singolo Comune, occorre rilevare che le stesse risultano invece prioritarie e strategiche per il conseguimento degli obiettivi fissati dal PUC, la cui attuazione è stata decisa dal Parlamento dopo un'ampia consultazione che ha coinvolto a più riprese tutti gli attori locali, enti pubblici compresi. L'autorità cantonale non si illude che le priorità operative determinate dal PUC-MG collimino perfettamente con quelle di ogni singolo Comune che vi è assoggettato; è quindi auspicabile che gli attori coinvolti in questo progetto, segnatamente i Comuni, dimostrino una sostanziale disponibilità nel creare le premesse operative per realizzare questo progetto.

Il Comune di Castel S. Pietro era comunque già a conoscenza da lungo tempo, segnatamente con la pubblicazione del PUC-MG avvenuta all'inizio del 1995, degli investimenti che lo concernevano e che in tempi successivi sarebbe stato chiamato a programmare per l'attuazione del Piano. Gli stessi, desumibili dalle tabelle contenute nel Programma di realizzazione, concernono sia le opere la cui attuazione compete allo stesso Comune, sia la quota parte per il cofinanziamento delle opere di interesse generale che saranno realizzate da altri enti.

Il Dipartimento deve dissentire da alcune affermazioni contenute nel ricorso, in particolare quelle relative al presunto mancato coinvolgimento del Comune nella pianificazione e nella progettazione delle opere di interesse generale.

Il Comune di Castello, come pure gli altri dieci coinvolti in questa pianificazione, ha avuto modo di esprimersi su tutti gli aspetti di questa pianificazione nel corso della procedura di adozione e approvazione del PUC; dapprima presentando osservazioni e, in seguito, con la possibilità, per altro utilizzata, del ricorso.

Dopo l'approvazione del PUC, avvenuta nella primavera del 1998, è stata costituita, a norma dell'art. 10 NAPUC, la Commissione incaricata, tra l'altro, di proporre le priorità realizzative nell'ambito del Programma di realizzazione. Detta Commissione è composta di rappresentanti di tutti i Comuni del PUC ed ha nominato al suo interno il Comitato esecutivo nel quale siedono cinque rappresentanti municipali. Il Municipio di Castel S. Pietro vi è rappresentato con il proprio Vice Sindaco.

Il Comitato esecutivo è stato ampiamente consultato nel corso del 1999 per l'aggiornamento del Programma di realizzazione; ciò risulta dalle indicazioni contenuto nel Messaggio n. 4976 del 12 febbraio 2000 con il quale il Consiglio di Stato chiede al Parlamento lo stanziamento del credito quadro per l'attuazione della prima fase del PUC-MG.

Va comunque precisato che le competenze della Commissione e del Comitato consistono nella definizione delle priorità all'interno del pacchetto di opere considerate di prima fase dal Programma di realizzazione. Non è invece compito loro stabilire l'elenco delle opere prioritarie e quelle delle opere ritenute di interesse generale.

Sono da respingere anche le censure sulla mancanza di chiarezza della procedura di attuazione del Piano e sulle procedure e competenze decisionali. Le risposte a queste domande sono contenute sia nel PUC-MG, sia nel messaggio che ne chiede l'approvazione, sia in quello relativo allo stanziamento del credito quadro, documenti tutti noti al Comune ricorrente. Inoltre questi temi sono stati ampiamente discussi anche in seno al Comitato esecutivo.

In conclusione, si ricorda che l'attuazione delle opere previste dal PUC-MG è delegata agli enti competenti, segnatamente ai Comuni se si tratta di opere pubbliche. Nelle tabelle che compongono il Programma di realizzazione annesso alla risoluzione qui impugnata, la

2.1 Ricorso del Comune di Arogno

Il Comune di Arogno rileva che esso è incluso solo parzialmente nel comprensorio del PUC-MG: 403 ha su un totale di 853. Per contro la chiave di riparto tiene in considerazione tutta la popolazione di 902 abitanti anziché la sola popolazione residente nel comparto sottoposto al PUC, che è di 85 abitanti.

Chiede che la chiave sia riveduta e aggiornata sulla base della popolazione residente nel comparto soggetto al PUC-MG.

Il principio di considerare la popolazione comunale complessiva è ancorato nella chiave di riparto illustrata nel Programma di realizzazione.

Questo parametro, così come definito, è indispensabile per inserire nella chiave un fattore che rifletta la reale capacità finanziaria di ogni singolo Comune. Secondo la chiave proposta dal PUC l'indice di forza finanziaria (IFF) viene moltiplicato per la popolazione totale del Comune. Il prodotto così ottenuto è rappresentativo della capacità finanziaria del Comune. Al contrario, adottando il principio proposto da Arogno, e cioè quello della sola popolazione residente nel comparto del PUC, si determinerebbero delle situazioni anomale. Ad esempio, due Comuni con lo stesso indice di forza finanziaria, l'uno di 100 abitanti e l'altro di 5000 abitanti, dei quali solo 100 ubicati nel comprensorio PUC, dovrebbero contribuire allo stesso modo al finanziamento delle opere d'interesse generale malgrado la loro capacità finanziaria sia sostanzialmente diversa. Una simile soluzione è inaccettabile perché lesiva del principio di equità.

Per questi motivi si chiede di respingere il ricorso nella misura in cui è ricevibile.

2.2 Ricorso del Comune di Castel S. Pietro

Nel ricorso Castel S. Pietro rileva che il PUC-MG e le opere dallo stesso previste non rivestono carattere vitale e di primaria importanza per il Comune, segnatamente dal lato finanziario. Gli investimenti proposti non rientrano tra quelli previsti dal piano finanziario comunale a breve o medio termine.

Dopo avere annotato che nell'area del PUC il Patriziato di Castello è proprietario di 3'000'000 di mq di terreno, constata come le opere di interesse generale prospettate nella prima fase di attuazione del PUC interessino tutt'altro comparto della montagna, segnatamente quello che appartiene al comprensorio giurisdizionale di Mendrisio.

Il Comune dichiara inoltre di non essere stato coinvolto nella pianificazione e nella progettazione delle opere di interesse generale e quindi di non conoscerne i progetti esecutivi e di non essersi potuto esprimere in merito. Ribadisce, per tanto, la carenza di un interesse diretto al cofinanziamento delle opere in questione.

Da ultimo rileva come nessuno sia stato finora in grado di chiarire l'esatta procedura per l'attuazione del Piano, segnatamente chi abbia le competenze decisionali, chi debba attribuire i mandati per l'esecuzione dei lavori e chi li finanzia.

Per questi motivi il Comune ritiene di non poter stanziare il credito di Fr. 215'149.- imposto dalla risoluzione qui impugnata e chiede che il suo ricorso sia accolto con l'esclusione di Castel S Pietro dal cofinanziamento delle opere di interesse generale.

Il ricorso di Castel S. Pietro mette in discussione i principi basilari su cui è fondato il PUC-MG e le modalità con le quali è stata concepita la sua attuazione; principi e modalità per altro non contestati nelle debite sedi ricorsuali precedentemente offerte dalla lunga procedura di approvazione.

Gli importi di cofinanziamento pertocanti ai singoli Comuni sono stati calcolati applicando la rispettiva aliquota, desunta dalla chiave di riparto, all'importo complessivo attribuito all'insieme dei Comuni per la realizzazione di ognuna delle opere di interesse generale.

Come si può rilevare dalla lettura del punto 1.3 del Programma di realizzazione originale trascritto alla pagina precedente, i criteri di costruzione della chiave di riparto erano chiaramente indicati nel testo. I parametri utilizzati per il calcolo, relativi alla popolazione, all'indice di forza finanziaria e alla superficie, erano stati dedotti dalle statistiche ufficiali più recenti a disposizione al momento dell'allestimento del Programma di realizzazione (1992 e 1994).

In conclusione si può ben affermare che:

- il principio della partecipazione dei Comuni al cofinanziamento delle opere di interesse generale a norma dell'art. 98 LALPT,
 - i criteri alla base della chiave di riparto e le relative modalità di calcolo,
 - il riconoscimento del carattere di opera interesse generale al quelle individuate come tali dal Programma di realizzazione,
- erano elementi chiave descritti nei documenti e ben noti ai Comuni.

Al momento della seconda pubblicazione del PUC-MG, avvenuta dal 9 gennaio all'8 febbraio 1995, i Comuni del comprensorio hanno potuto esprimersi. In questa occasione essi avrebbero potuto impugnare sia le singole opere di interesse generale, sia il principio del loro assoggettamento al finanziamento delle stesse a norma dell'art. 98 LALPT, sia la chiave di riparto con le relative modalità di calcolo. In realtà nessuno dei Comuni qui ricorrenti ha contestato questi aspetti. Di conseguenza il Piano è cresciuto in giudicato su questi tre elementi finanziari fondamentali. Su questi punti i ricorsi presentati devono essere giudicati perlomeno tardivi.

Occorre qui però evidenziare un importante fatto nuovo. Il Consiglio di Stato, anche in seguito alle indicazioni formulate da alcuni Comuni nell'ambito della serata informativa tenuta a Mendrisio il 1° marzo 2000 per illustrare il problema del cofinanziamento delle opere di interesse generale previste nella prima fase di attuazione del PUC-MG, ha ritenuto di aggiornare la chiave di riparto sulla base di parametri più recenti relativi alla popolazione e all'indice di forza finanziaria dei Comuni. La nuova chiave, esposta nella risoluzione impugnata, si limita a ricalcolare le singole aliquote comunali sulla base della popolazione legale al 31.12.98 e dell'IFF valido per il periodo 1999/2000. I criteri alla base della chiave, illustrati in precedenza, sono invece rimasti invariati. Tenuto conto di questo importante fatto nuovo, la risoluzione del Consiglio di Stato poteva essere impugnata riguardo all'aggiornamento della chiave di riparto e al conseguente calcolo dei contributi a carico di ogni singolo Comune.

Pur ribadendo tutto quanto sin qui esposto il Dipartimento non intende trincerarsi dietro una posizione eccessivamente formale. Per questi motivi verranno qui di seguito esaminate tutte le censure sollevate dai Comuni, anche quelle che potrebbero essere considerate tardive, e quindi irricevibili.