

MESSAGGIO MUNICIPALE

No. 1754/2012 concernente l'adattamento dello statuto del Consorzio Protezione Civile (PCi) Lugano Città in relazione all'entrata in vigore della nuova Legge sul consorzio dei comuni (LCCom) del 22 febbraio 2010

All'Onorando Consiglio Comunale,

On. Signora Presidente,
On. Signore e Signori Consiglieri Comunali,

così trasmessoci, abbiamo il piacere di sottoporre alla vostra cortese attenzione la proposta di adattamento del documento che è alla base del funzionamento della Regione di Protezione civile di Lugano Città.

Sull'argomento esprimiamo le seguenti osservazioni:

1. Premessa

Il presente messaggio è direttamente conseguente all'entrata in vigore della nuova Legge sul consorzio dei Comuni (LCCom) la quale, a seguito di uno studio prolungatosi a fasi alterne per ca. 20 anni, dopo la decisione del Parlamento e la risoluzione di alcuni ricorsi giunti sino al Tribunale Federale, ha potuto finalmente essere formalmente attivata con il 1. settembre 2011.

La maggior parte delle proposte potrebbero quindi essere considerate degli adattamenti automatici ai quali tanto le Istanze locali politiche quanto quelle tecniche non possono derogare.

Accanto a queste modifiche vincolate vi sono, in ogni modo, alcuni aspetti per i quali il Legislatore, pur avendo fissato i principi, ha lasciato volutamente un certo margine di apprezzamento ed adattamento nell'applicazione; tale margine deve comunque essere regolamentato negli Statuti di ogni Ente in relazione al suo genere, alla sua situazione ed alle sue esigenze specifiche.

2. La situazione regionale

Sulla storia e sull'evoluzione della Protezione civile in generale e nel comprensorio del Luganese in particolare non vogliamo evidentemente ritornare in questa sede. Vale comunque la pena rammentare che l'attuale Statuto consortile è frutto del progetto sviluppatosi nel periodo 2006 - 2008 che ha permesso, tra l'altro, di perfezionare definitivamente l'integrazione dei Comuni precedentemente legati soltanto da una sorta di contratto di prestazioni (Statuto speciale).

In tale ambito era comunque stata anche ottimizzata la precedente versione, risalente al 1992, considerando

- le esperienze maturate sul campo nell'ultimo decennio;

- gli adattamenti intervenuti tanto nella Legge federale quanto in quella cantonale sulla Protezione civile;
- le più recenti tendenze in atto in questo settore nel resto del Cantone come pure a livello svizzero.

Anche se soltanto parzialmente, talune novità allora soltanto prospettate ed ora introdotte definitivamente dalla nuova LCCom, erano comunque già state riprese.

3. La proposta

Non si tratta quindi di stravolgere l'esistente ma bensì di completare l'opera avviata con la precedente visione, creando le premesse per una rinnovata collaborazione tra Istanze comunali e consortili, una maggiore dinamicità di funzionamento interno al Consorzio, fissando le basi che possano fungere da filo conduttore almeno per il prossimo decennio.

4. Obiettivi

L'operazione si prefigge quindi i seguenti obiettivi:

- adattare lo Statuto alla nuova LCCom
- creare la regolamentazione base per il prossimo futuro
- armonizzare la redazione del testo con la più recente tecnica legislativa

In modo indiretto essa riprende peraltro gli obiettivi generali della LCCom che possono essere così sintetizzati:

- garantire ai Comuni un primario e più incisivo controllo sull'attività dei Consorzi
- migliorare il funzionamento di quest'ultimi
- dotare i Consorzi di adeguati strumenti di controllo finanziario
- aprire la possibilità di modalità organizzative interne diverse rispetto alle forme precedenti

5. Lo Statuto

Lo Statuto, rispetto alla versione attuale, si presenta con una cinquantina di articoli di cui 19 di nuova introduzione e 3 abrogati. Ciò, come indicato, ha comunque comportato un adattamento anche nella tecnica redazionale (nuova numerazione, spostamento di titoli o capitoli, ecc.) senza per questo stravolgerne i contenuti essenziali.

LA CONSULTAZIONE

Pur con un certo assillo di tempo (il Cantone ha lanciato il progetto in piena estate 2011, con obiettivo di applicazione in parallelo alle elezioni 2012), nella fase di sviluppo, come per il passato, il Consorzio ha materializzato la sua volontà di coinvolgimento dei Comuni immediato e a 360 gradi.

Nel mese di settembre siamo stati infatti chiamati ad esprimerci non soltanto in relazione alla tempistica dell'operazione (si veda a tal proposito il punto 6.) ma anche e soprattutto in merito ai temi sui quali esiste un margine di apprezzamento, ma la cui introduzione dipenderà evidentemente dalle scelte formulate dalla maggioranza dei Comuni membri.

I temi sui quali abbiamo espresso il nostro parere sono principalmente i seguenti:

- *Rappresentatività*
- *Chiave di riparto finanziaria*
- *Deleghe dell'Esecutivo consortile alla sua Amministrazione*
- *Deleghe al Consorzio da parte dei Comuni (compiti accessori)*

Per una migliore comprensione e valutazione dei singoli temi a suo tempo ci sono stati forniti i seguenti elementi, che a nostra volta vi sottoponiamo:

Rappresentatività

Quantità totale dei voti attribuiti al rappresentante del Comune.

La nuova LCCom prevede, in particolare all'art. 15, che ogni Comune venga rappresentato in Consiglio consortile da un proprio mandatario (e, per i casi di necessità, da un suo sostituto). Questa persona opera, interviene e si esprime con il voto in funzione delle istruzioni fornite dal Comune stesso e per esso dal Municipio. Per questo motivo il rappresentante informa regolarmente il Municipio e redige inoltre un resoconto annuo al suo indirizzo.

In base all'art. 16 LCCom, ad ogni Comune viene attribuita una quantità di voti in proporzione alla sua popolazione, salvo che lo Statuto preveda una diversa modalità di attribuzione degli stessi.

I voti sono comunque espressi dalla/dal rappresentante del Comune nel Consiglio.

La Delegazione consortile propone di ripartire 36 voti su tutti i Comuni in proporzione alla loro popolazione, mantenendo l'attuale rapporto di un voto ogni 2500 abitanti o resto.

Al Comune di Lugano verrebbe attribuita la somma dei voti di tutti gli altri Comuni così da assicurargli, come già attualmente, almeno il 50% dei voti (considerando la sua popolazione allo stesso spetterebbe una rappresentanza di oltre il 67%).

Il risultato di queste modalità di ripartizione, nella situazione odierna e proiettate sui possibili prossimi progetti di aggregazione, è presentato nelle allegate tabelle.

Chiave di riparto

Calcolo effettuato unicamente sulla base della popolazione residente.

In passato, in tutti i Consorzi, per calcolare la partecipazione dei Comuni alle spese di gestione e d'investimento venivano utilizzate chiavi di riparto miste, ma che considerassero anche la capacità finanziaria. Quest'ultimo parametro era infatti obbligatoriamente previsto dalla Legge; la nuova LCCom non lo impone più.

Per quanto attiene la Protezione civile, più volte ci si era chinati su questo aspetto poiché fondamentalmente i suoi servizi (corsi, interventi, costruzioni, manutenzioni, equipaggiamenti, ecc.) come pure la rappresentatività politica, potevano invece essere soprattutto ricondotti alle necessità della popolazione residente.

Allo scopo di considerare questa situazione, nel calcolo della chiave di riparto del nostro Consorzio l'elemento "popolazione" nello Statuto è sempre stato raddoppiato rispetto alla forza finanziaria.

La Delegazione, conseguentemente alle riflessioni del passato, alla nuova situazione ed al fatto che il criterio della forza finanziaria viene già utilizzato in numerosi altri ambiti per il riequilibrio delle risorse tra Comuni dotati di maggiori o minori mezzi, per analogia con quanto applicato nella rappresentatività politica del Consorzio, per il futuro calcolo della ripartizione delle spese e degli investimenti propone di considerare unicamente la proporzione della popolazione.

Deleghe

Alla Delegazione consortile da parte del Consiglio consortile (e quindi, in fondo, da parte dei Comuni).

La nuova LCCom persegue anche l'obiettivo di snellire le procedure, rendere maggiormente operativi tanto l'organo Esecutivo quanto l'Amministrazione, sgravando nel contempo l'una o l'altra Istanza politica da competenze decisionali relativamente minori o d'ordinaria amministrazione.

In questo senso, in particolare all'art. 17, essa prevede la possibilità di delega da parte dei Comuni (del Consiglio consortile) di competenze supplementari alla Delegazione; di conseguenza vi è pure la possibilità di delega di competenze di quest'ultima a favore dell'Amministrazione e cioè al Segretario consortile e/o, nel caso specifico, al Comandante regionale.

Accanto a ciò occorre d'altra parte segnalare come la filosofia organizzativa della protezione civile negli ultimi anni, pur non sottoposta a stravolgimenti incisivi, in taluni ambiti è già mutata o si appresta gradualmente a farlo.

La Confederazione, in passato principale motore ed entità decisionale in materia di PCi, con la strada imboccata alcuni anni orsono e che sta portandola a "ripartire gli oneri in base alle competenze", ha già ridotto in tutto o in parte le proprie responsabilità, delegandole qua e là ai Cantoni o ai Comuni (e per essi alle organizzazioni regionali di PCi). Questo indirizzo è stato ancora recentemente ulteriormente consolidato con la versione aggiornata della Legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile (LPPC) entrata in vigore l'1.1.12.

Il Cantone, nell'ambito dello studio inerente gli adeguamenti da apportare alle proprie basi legali, ha pure in realtà già operato numerose deleghe, se non decisionali quantomeno operative e finanziarie; in questo senso non vi è d'aver dubbi che tale tendenza troverà conferma nelle modifiche di legge il cui iter di sviluppo ed introduzione attualmente in atto dovrebbe concludersi nel primo semestre del 2013.

Quanto sopra influenza ormai da qualche tempo le modalità di lavoro delle autorità politiche regionali e dei responsabili dei rispettivi uffici consortili.

Tali istanze si trovano sempre più spesso ad essere giocoforza coinvolte e a dover partecipare allo studio per l'introduzione di nuove disposizioni, come pure per la fornitura di servizi o ancora per l'acquisto di materiale o equipaggiamenti che oltre a necessitare di una decisione in tempi relativamente brevi, comportano comunque impegni finanziari di media grandezza.

Questa situazione si è pure sovente presentata per competenze ormai pienamente delegate ai Consorzi di PCi, per affrontare le quali è però opportuno trovare in termini sostanzialmente rapidi una soluzione comune alle sei Regioni ticinesi (per ovvi motivi di uniformità, risparmio, razionalità, ecc.) .

Pensiamo per esempio a:

- acquisizione dell'equipaggiamento e dell'abbigliamento per i militi, la cui fornitura avviene parzialmente ancora a cura della Confederazione, parzialmente nell'ambito di una "piattaforma" concepita dai Cantoni, mentre il rimanente viene ricercato sul mercato dai Consorzi singolarmente o in collaborazione;
- sviluppo e messa in opera di concetti e soluzioni per la manutenzione di equipaggiamento o materiale;
- gestione dei contributi sostitutivi;
- sviluppo o acquisto di piattaforme informatiche comuni;

Come indicato in ingresso, a questo stato di cose si aggiunge ora l'approccio previsto dalla nuova LCCom che, a differenza del passato, intende dare ancora maggiore importanza all'esecutivo consortile quale interlocutore dei Municipi e elemento deputato da un lato a sviluppare strategie e dall'altro a concretizzare i provvedimenti in funzione dell'interesse dei Comuni; il risultato è che anche i margini di manovra previsti in passato in campo amministrativo e finanziario appaiono talvolta ormai superati.

Grazie al progetto di nuovo Statuto s'intende ora affrontare e risolvere questo genere di carenze trovando una chiara regola per le troppe eccezioni.

Ciò che viene proposto risulta una soluzione giudiziosa, la quale molto si avvicina a quanto previsto per analogia nella LOC a favore del Municipio e dell'Amministrazione comunale, pur con importanti distinguo rispetto alla situazione dei Comuni che si trovano evidentemente ad operare in ambiti molto più disparati.

Pur fissando un limite di competenza, in particolare con l'ammontare massimo di spesa cumulativa in un anno, e per analogia con l'indirizzo adottato nella LOC e nella gestione comunale, in particolare per i Comuni con una popolazione superiore a 50'000 abitanti, il Consorzio, che conta una popolazione di oltre 85'000 abitanti, propone di demandare a favore della Delegazione le seguenti facoltà:

- *la decisione su investimenti fino ad un importo massimo di fr. 100'000.-- per oggetto/opera;*
- *la decisione su spese di carattere ordinario non preventivate, fino ad un importo annuo complessivo di fr. 50'000.--.*

Deleghe

Di competenze della Delegazione a favore dell'Amministrazione consortile (ed in particolare al Comandante ed al Segretario consortile).

Si richiama quanto indicato al punto precedente.

Il Consorzio propone di affidare all'Amministrazione consortile (regionale) la decisione in merito alle seguenti tematiche:

- *all'Amministrazione, e per essa al Comandante regionale:
la decisione su spese di carattere ordinario non preventivate, fino ad un importo di fr. 5'000.-- per oggetto;*
- *all'Amministrazione, e per essa al Segretario consortile:
la decisione su spese di carattere ordinario non preventivate, fino ad un importo di fr. 2500.-- per oggetto.*

Eventuali altre deleghe puntuali (compiti accessori)

Che s'intendono affidare al Consorzio, da parte di uno o più Comuni, e che andranno regolate tramite mandati di prestazione.

La nuova LCCom all'art. 1 prevede la possibilità che al Consorzio possano essere delegati, su richiesta puntuale di uno o più Comuni, compiti accessori ai compiti principali previsti negli scopi di questa istituzione.

In tal modo il Consorzio assumerebbe ancora maggiormente un ruolo di collaborazione con le Istanze locali e di piattaforma comune di competenze.

Se fosse il caso, tale facoltà deve essere espressamente precisata nello Statuto.

Per quanto riguarda il nostro Consorzio, la Delegazione ritiene che esso, differentemente dalle altre Regioni di Protezione civile del Cantone Ticino, ha già assunto compiutamente numerosi altri compiti accessori che la Legge affidava ai Comuni.

Basti pensare all'installazione ed alla gestione della rete d'allarme per la popolazione (sirene e telecomandi), alla manutenzione degli impianti di condotta di proprietà dei Comuni e dei rifugi pubblici per la popolazione, al collaudo e al controllo periodico dei rifugi nelle abitazioni private, ecc.

In questo senso propone di non prevedere l'attribuzione di ulteriori incarichi delegati.

RISULTATO DELLA CONSULTAZIONE E DECISIONI

Tutti i 23 Comuni componenti il Consorzio si sono espressi durante la consultazione. Nell'indicare il risultato è stata quindi considerata questa quantità di Comuni ed i rispettivi voti (52), malgrado nel frattempo l'esito delle ultime votazioni sui progetti di aggregazione abbia ridotto a 15 i Comuni componenti la Regione e portato la quantità di voti a 36.

Il parere sui singoli oggetti come pure le principali osservazioni espresse dai Comuni sono stati i seguenti:

Tempistica: attivazione nuovo statuto e nomina nuovi organi nel 2013
Approvato all'unanimità

PROPOSTA DEL PROGETTO

Procedere con le diverse fasi per giungere alla definizione dei nuovi Delegati nel mese di aprile 2013 e la seduta costitutiva nel successivo inizio autunno.

Ripartizione globale dei voti (finora 52)
Approvato all'unanimità

PROPOSTA DEL PROGETTO

Procedere come previsto, considerando comunque le più recenti votazioni in tema di aggregazione (15 Comuni per un totale di 36 voti).

Mantenimento attribuzione voti singoli Comuni: 1 : 2'500
Approvato all'unanimità

PROPOSTA DEL PROGETTO

Vedi punto precedente.

Chiave di riparto: stabilita soltanto in base alla popolazione residente
Approvato dall'87 % dei Comuni (con l'89.3 % della popolazione e 47 voti su 52)

Osservazioni: la chiave di riparto che consideri sia la forza finanziaria sia la popolazione è ormai entrata nella consuetudine e va quindi mantenuta

PROPOSTA DEL PROGETTO

Procedere come previsto, modificando il concetto di ripartizione basandosi unicamente sulla popolazione residente

Delega attribuita alla Delegazione consortile: investimenti e spese
Approvato all'unanimità

Osservazioni: allo scopo di creare un quadro di riferimento finanziario preciso, si propone di fissare comunque un limite globale per anno.

PROPOSTA DEL PROGETTO

Procedere con quanto previsto fissando in ogni caso un limite globale annuo per la delega su spese d'investimento.

Delega su spese ordinate dalla Delegazione consortile: al Segretario e al Comandante regionale

Approvato dall' 87 % dei Comuni (con il 93.4 % della popolazione e 48 voti su 52)

Osservazioni: allo scopo di creare un quadro di riferimento finanziario preciso, l'importo delle spese delegate deve essere considerato per anno e non per oggetto

PROPOSTA DEL PROGETTO

Procedere come previsto. Introdurre le deleghe ma, oltre all'importo per oggetto, fissare comunque un limite di spesa globale annuale.

Esplicitare inoltre chiaramente la delega al Comandante della facoltà di decidere in materia di dispense dalla convocazione ai servizi di PCi (Delega già operativa in passato).

Delega di compiti accessori: dai Comuni al Consorzio

Approvato dal 21.7 % dei Comuni (con il 13.3 % della popolazione e 8 voti su 52)

Osservazioni: Pur senza specificare, non escludere a priori questa possibilità lasciando all'Autorità politica questo adattamento con decisione caso per caso.

In ogni modo considerare come finora l'esecuzione degli Interventi di Pubblica Utilità (IPU) a favore dei Comuni.

PROPOSTA DEL PROGETTO

Malgrado il risultato del voto, gran parte dei Comuni ha indicato come l'inserimento di una facoltà generale possa essere comunque appropriata e soprattutto non crei particolari scompensi.

Si propone quindi di procedere inserendo una facoltà generale e delegando all'Autorità politica regionale la decisione circa l'opportunità e la fattibilità delle singole richieste di prestazione.

6. Modalità e tempi di realizzazione

Nelle proprie linee guida, come pure durante i due momenti informativi appositamente organizzati per tutti i Comuni e Consorzi, l'Autorità cantonale ha precisato l'iter di adeguamento dello Statuto, composto dalle sottostanti fasi

Delegazione consortile:	elabora la proposta di nuovo Statuto
Consiglio consortile:	preavvisa lo Statuto nuovo o adeguato
Assemblea o Consiglio comunale:	approva lo Statuto/gli adeguamenti e designa il rappresentante unico ed il supplente
	propone l'eventuale candidatura per un rappresentante nella Delegazione
Consiglio di Stato:	ratifica lo Statuto e decide su ev. divergenze
Consorzio:	convoca la seduta costitutiva

Essa ha inoltre proposto la seguente tempistica:

- elaborazione ed approvazione dei nuovi Statuti da parte dei Comuni, e ratifica da parte del Cantone, entro il 31 marzo 2012;
- rinnovo degli organi consortili sulla base della nuova Legge, entro il 31 luglio 2012.

In casi particolari ai Consorzi e ai Comuni che ne fanno richiesta, con giustificati motivi, è possibile concedere una deroga.

Se mettiamo in relazione l'iter con la tempistica, fin dall'avvio dell'operazione era già evidente ai più come, pur con tutta la buona volontà, fosse difficile prevedere il rispetto dei termini proposti.

Se a ciò aggiungessimo che nel comprensorio del nostro Consorzio vi sono in corso progetti di aggregazione che dovrebbero giungere a conclusione durante i prossimi 12 mesi, ben si può comprendere come la situazione abbia creato le premesse ed i motivi per rinviare l'entrata in vigore dei nuovi Statuti all'anno 2013.

In questo senso il Consorzio, in accordo e per conto di tutti i Comuni coinvolti, con istanza del 9 dicembre 2011 ha chiesto una deroga ottenendo l'autorizzazione al mantenimento degli Statuti in vigore e della permanenza in carica degli attuali organi consortili sino al 31 marzo 2013; sono inoltre riservate ulteriori proroghe anche a dipendenza del decorso e dell'esito dei processi aggregativi in atto.

Il Consorzio a tal proposito ha informato tutti i Comuni con lettera circolare dell'8 febbraio 2012.

Si auspica quindi che la decisione da parte di tutti i Consigli comunali venga adottata entro fine dicembre 2012.

Se ciò avverrà, lo Statuto potrà essere ratificato dal Consiglio di Stato nel corso dell'inverno. Entro la primavera 2013 sarà possibile nominare la/il rappresentante comunale nel Consiglio consortile e, se del caso, stabilire la/il candidata/o alla carica di membro della Delegazione consortile la cui elezione spetta insindacabilmente al Consiglio consortile (artt. 20 e 21 LCCom).

L'Assemblea costitutiva potrebbe quindi tenersi a fine estate 2013.

7. Conseguenze per il Comune

Attribuzione voti

Il nostro Comune mantiene invariata la propria rappresentanza con l'attribuzione di 2 voti.

Rappresentatività nel Consiglio consortile

Quale rappresentante nel legislativo regionale proponiamo il sig. Luca Venturi.

Quale sostituto proponiamo il sig. Donato Lucera.

Rappresentatività nella Delegazione consortile

Il nostro Comune, come per il passato, intende proporre un proprio rappresentante in seno alla Delegazione consortile.

In ossequio ai nuovi disposti LCCom e al progetto dello Statuto,

- candida perciò il sig. Giorgio Vismara.

Finanze

Rispetto al passato, per la ripartizione degli oneri finanziari, con la proposta di applicazione unicamente del parametro popolazione, la spesa a carico del nostro Comune subisce una diminuzione dell'8.73 % ca. (valori Consuntivo 2011).

Le proiezioni sulla base del consuntivo regionale 2011, che considerano l'esito delle votazioni sui progetti di aggregazione, sono indicate nelle tabelle allegate.

p.q.m, si chiede a voler

risolvere

- 1. E' approvato l'adattamento dello Statuto del Consorzio PCi Regione di Lugano Città, nel suo complesso, come da statuto allegato al presente messaggio;*
- 2. Il sig. Luca Venturi è designato quale rappresentante comunale nel Consiglio consortile. Quale sostituto è designato il sig. Donato Lucera.*
- 3. Il sig. Giorgio Vismara è proposto quale candidato in seno alla Delegazione consortile .*

Con la massima stima.

Per il Municipio

Il Sindaco

Il Segretario

Avv. Ettore Vismara

Waldo Pfund

Allegati:

- Progetto di Statuto adattato (allegato no. 1)
- Tabella di comparazione e commento ai singoli articoli (allegato no. 2)
- Tabella di ripartizione dei costi e dei voti - proiezione (allegato no. 3)
- Cartina Territorio consortile 2013 (allegato no. 4)

Per esame e rapporto:

Gestione	Opere Pubbliche	Petizioni
		●