

**MESSAGGIO MUNICIPALE N° 158
CONCERNENTE L'AMPLIAMENTO DEL CONSORZIO
PROTEZIONE CIVILE LUGANO CITTÀ CON
L'INTEGRAZIONE A TUTTI GLI EFFETTI DEI COMUNI
APPARTENENTI AGLI ATTUALI QUARTIERI A
STATUTO SPECIALE (QaSS)**

Signor presidente,
Signori consiglieri,

sottoponiamo alla vostra cortese attenzione la proposta di assestamento definitivo della Regione di Protezione civile di Lugano Città mediante allargamento dell'attuale Consorzio con l'approvazione del relativo adattamento degli statuti.

Sull'argomento esprimiamo le seguenti osservazioni:

1. Premessa

La definitiva conferma della necessità e dell'esistenza della protezione civile (PCi), organizzazione destinata a garantire ognora il soccorso e la protezione della popolazione, risale al 1959 quando, in votazione popolare, viene accolto il nuovo articolo 22 bis della Costituzione federale.

I principi sui quali essa si basa, pur non mutando sostanzialmente nel tempo, sono stati di pari passo adattati alle trasformazioni della nostra società e, soprattutto, alla variazione delle minacce e degli scenari di pericolo ad esse collegati.

Citiamo i più importanti:

1978 la modifica legislativa estende l'obbligo di dotarsi di una simile organizzazione, di formare i militi, di procurare il materiale e realizzare gli impianti protetti ed i rifugi, a tutti i Comuni indistintamente (obbligo precedentemente limitato ai Comuni con una popolazione superiore a 1000 abitanti).

1994 posizionamento sullo stesso livello dei compiti di soccorso in caso di catastrofe e di quelli in caso bellico.

- 2004** progetto Protezione civile XXI, integrato nel nuovo concetto “Protezione della Popolazione”, con il quale si conferma da un lato l’esistenza e l’importanza di questa organizzazione e dall’altro si accentua la spinta verso il soccorso in caso di catastrofe e una maggiore collaborazione tra i Comuni come pure una migliore cooperazione con gli altri principali enti di soccorso.
- 2007** approvazione della nuova legge cantonale sulla protezione civile che applica i contenuti della nuova legge federale entrata in vigore il 1. gennaio 2004.

2. L’evoluzione regionale

Il comprensorio del Luganese, da tempo il più popoloso del Cantone, fu evidentemente pioniere nel dotarsi delle prime strutture organizzative di PCi.

Ben presto (molto prima che la Confederazione lo prevedesse esplicitamente - anno 1978 - e che il Cantone lo trasformasse da opportunità in regola - Legge di applicazione del 1988 e relativo regolamento del 1994 -) fu ai più evidente che un cammino solitario dei Comuni in questo settore non fosse la soluzione più razionale e che, soprattutto, non rispecchiasse il principio di collaborazione che sta alla base del nostro concetto di comunità.

Questa constatazione portò i principali Comuni del Luganese, fin dalla fine degli anni '60, spontaneamente, a coordinarsi nell’attuazione degli obblighi di PCi.

Risale al 1967 il decreto esecutivo concernente l’istituzione di un primo Consorzio di Lugano e dintorni composto dai Comuni di: Breganzona, Castagnola, Lugano, Massagno, Paradiso e Viganello, al quale aderirono, nel volgere di vent’anni, altri sei Comuni (Canobbio, Cureggia, Gandria, Pregassona, Savosa e Sorengo).

Con lungimiranza fu previsto che, nelle successive estensioni del Consorzio, si considerasse con la dovuta attenzione quanto nel frattempo era stato investito per il funzionamento di tale organizzazione, ed in particolare per la realizzazione dei numerosi impianti di condotta, del servizio sanitario coordinato e per i rifugi pubblici.

L’ultimo passo per giungere a quella che è diventata successivamente la prima Regione di PCi del Cantone Ticino risale invece agli anni 1985-86.

In tale biennio venne perfezionato il principio di collaborazione con ulteriori 25 Comuni mediante la sottoscrizione delle convenzioni per la costituzione di 4 cosiddetti “quartieri a statuto speciale (QaSS 15, 16, 25 e 35)”.

Considerato il tempo trascorso, e soprattutto allo scopo di evitare un immediato e notevole esborso finanziario da parte dei Comuni, venne stabilito che l’integrazione al Consorzio sarebbe avvenuta non appena il grado di preparazione degli stessi (in particolare lo stato di realizzazione delle opere protette) fosse giunto allo stesso livello.

Che questa situazione differenziata tra Comuni appartenenti a tutti gli effetti al Consorzio e Comuni invece soltanto convenzionati, fosse unicamente transitoria, destinata a risolversi gradualmente, venne pure confermato con un primo adattamento degli statuti eseguito nel 1991. Il messaggio consortile indicava in effetti *l’opportunità che i 25 Comuni regionalizzati continuassero ad avvalersi delle rispettive Convenzioni fino alla realizzazione degli impianti di condotta sul proprio territorio.*

3. Le aspettative

Dalla costituzione dei QaSS sono trascorsi quasi venti anni durante i quali, essi (ed i singoli Comuni componenti), hanno vissuto una significativa evoluzione nel campo della PCi:

- il piano delle opere regionali (di competenza dei Comuni consorziati o convenzionati) è stato terminato;

- la rete d'allarme tramite sirene (gestite con i telecomandi) è stata potenziata ed estesa;
- le principali pianificazioni di protezione e d'intervento sono state elaborate;
- la dotazione in materiale, legata alle costruzioni protette, è stata rinnovata e distribuita in tutti gli impianti.

Già soltanto questi motivi giustificerebbero una delle rivalutazioni globali della situazione che vengono periodicamente effettuate in ambito sia politico sia tecnico consortile.

A questa constatazione se ne aggiungono però altre quali:

- l'analisi dello stato dei preparativi della Regione in funzione dell'applicazione delle riforme federali in atto;
- le conseguenze dei progetti di aggregazione comunali perfezionatisi durante l'ultimo quadriennio;
- il relativamente recente ritiro del messaggio che proponeva significativi cambiamenti nella legge cantonale sul consorzio dei Comuni (LCC), cambiamenti peraltro da tempo attesi.

Possiamo inoltre con soddisfazione affermare che con la realizzazione del Posto Comando regionale di PCi sull'area della caserma dei pompieri di Lugano si è concluso il piano delle opere di condotta e del servizio sanitario necessarie alla Regione.

Alla luce di quanto sopra esposto nonché della sempre maggiore collaborazione fra Comuni del circondario di Lugano, si ritiene che nulla osti all'auspicata e definitiva integrazione dei QaSS nell'esistente Consorzio.

4. La proposta

Si propone l'abbandono della forma del "convenzionamento" tra Consorzio e QaSS per passare ad una integrazione effettiva dei quartieri a statuto speciale.

La forma del Consorzio, pur con qualche "difetto", ha il vantaggio di stabilire aspetti basilari - quali la rappresentatività, l'obbligo di preavviso, la facoltà di ricorso - in modo chiaro, equo e rispettoso dando spazio soltanto eccezionalmente a deroghe.

La Legge cantonale sulla protezione civile del 7 novembre 1988, che verrà prossimamente sostituita dal nuovo testo approvato dal Gran Consiglio il 27 febbraio 2007, prospetta pure altre due possibili modalità giuridiche per l'istituzione dell'organizzazione regionale:

- la creazione di un ente regionale;
- il convenzionamento fra Comuni (Comune - pilota).

La seconda possibilità, ossia il sistema di convenzione fra Comune - pilota e Comuni è stata abbandonata con la definitiva istituzione dell'Ente regionale PCi delle Tre Valli avvenuta nel 2002. Per tale motivo questa facoltà non figura più sulla nuova legge cantonale.

La forma dell'ente rappresenta invece un modello oltremodo aperto ed estremo, soprattutto per Comuni che hanno sempre operato sulla base di una realtà consortile. Tale istituto, infatti, basa parzialmente sulla LOC ma soprattutto sugli statuti che diventano regola per gli appartenenti, ciò che a nostro avviso, lascia troppo spazio di valutazione.

5. Gli obiettivi

L'operazione si prefigge i seguenti obiettivi:

- **garantire a tutti i Comuni dei QaSS la necessaria parità di trattamento** sia per quanto attiene i doveri ma soprattutto i diritti. Attualmente, infatti, i QaSS non sono rappresentanti né in Delegazione né nel Consiglio consortile.
E' comunque giusto sottolineare che questa particolare situazione non ha mai creato soverchi problemi poiché i rappresentanti dei Comuni membri del Consorzio hanno sempre operato in un'ottica (e per il bene) comune regionale, prescindendo dallo statuto dell'uno o dell'altro Comune;
- **assicurare a tutti i Comuni della Regione identiche modalità di trattamento finanziario;**
- **progredire nel progetto di armonizzazione degli statuti giuridici** adottati nelle sei Regioni di PCi del Cantone Ticino, ottenendo unicamente due forme giuridiche: il Consorzio di Comuni e l'Ente;
- **semplificare ulteriormente gli aspetti amministrativi e finanziari interni alla Regione** applicando gli stessi principi a tutti i Comuni e garantendo così la massima trasparenza;
- **adattare gli statuti ai più recenti dettami del diritto federale e cantonale;**
- **eliminare talune imperfezioni conseguenti alle avvenute e future fusioni dei Comuni.**

6. Lo Statuto

Nel presente documento non si sono potute riprendere parecchie delle novità formulate nella proposta di revisione totale della LCC, il cui progetto è stato per il momento sospeso a causa delle numerose osservazioni espresse durante la fase di consultazione.

Lo statuto che vi sottoponiamo per analisi ed approvazione, è stato elaborato ottimizzando l'attuale versione, considerando le necessità legate all'allargamento, le esperienze maturate nel corso dell'ultimo decennio, i contenuti della nuova legislazione federale entrata in vigore il 1. gennaio 2004, la nuova legge cantonale sulla protezione civile (ancorché mancante del relativo regolamento) e non da ultimo le tendenze in atto nel resto del Cantone come pure a livello svizzero.

Il progetto va quindi considerato oltremodo positivamente poiché da un lato costituisce un avanzamento rispetto alla situazione attuale e dall'altro crea le migliori premesse per eventuali future ulteriori modifiche che dovessero prospettarsi a medio termine.

Il disegno del nuovo statuto ha pure fatto l'oggetto di una presentazione presso i Comuni, i cui esecutivi sono stati successivamente chiamati ad esprimersi sui principi in esso contenuti ma in special modo su taluni aspetti per i quali vi era un margine di giudizio più ampio, segnalando inoltre eventuali precise esigenze.

Nella stesura del presente progetto sono stati considerati i principali risultati scaturiti da questa prima generale consultazione e dalla verifica di massima eseguita dalla Sezione Enti Locali, organo che sarà successivamente chiamato a formulare la decisione di ratifica da parte dell'Autorità cantonale.

A proposito dei cambiamenti introdotti, riteniamo doveroso sottolineare i seguenti aspetti:

Rappresentatività

Per quanto attiene alla rappresentatività, il progetto di ampliamento deve permettere di garantire l'equità nella designazione dei rappresentanti nei diversi consessi decisionali.

Sono state elaborate tre opzioni, di base, che rispettassero diversi principi. Sulle varianti e su altri aspetti tecnici vi è stato un successivo incontro con i rappresentanti della Città di Lugano, cui spetterebbe un'ampia maggioranza, e con quelli del Cantone (Sezione degli Enti locali).

Si è giunti alla proposta oggetto del presente progetto che prevede un totale di 56 delegati (**allegato 1**).

La quantità definitiva (stato al mese di ottobre 2007) e la sua ripartizione sui Comuni è indicata all'**allegato 1.1**. . Pur mancando ancora la ratifica da parte del Gran Consiglio, che non dovrebbe trovare ostacoli visto l'esito delle votazioni, in tale documento si è pure considerato il risultato delle consultazioni in merito alle aggregazioni dei Comuni di Barbengo e Carabbia.

Al Comune di Lugano spetterebbero perciò 27 rappresentanti (pari al 50%) evitando che vi sia la maggioranza assoluta da parte dei suoi delegati, mentre i rimanenti 27 verrebbero ripartiti sugli altri Comuni, proporzionalmente alla loro popolazione (1 : 2'500 abitanti), garantendo comunque ad ognuno almeno un rappresentante.

La proposta, pur derogando ad alcuni principi sinora in auge, è rispettosa della legge e, anche garantendo a Lugano un ruolo chiave, evita di creare una marcata maggioranza che andrebbe a scapito di un minimo di rappresentatività per tutti i Comuni.

Essa d'altra parte permette di mantenere la quantità globale di rappresentanti entro termini ancora giudiziosi facilitando il raggiungimento del quorum necessario alla presa di decisione.

Ammontare e ripartizione delle spese

Sinora i Comuni componenti i QaSS partecipavano unicamente alle spese legate alla gestione amministrativa del Consorzio rispettivamente all'istruzione dei militi, come pure alla realizzazione di progetti di valenza generale regionale, in ragione di una quota per ogni abitante (**allegato 2**).

Il passaggio ad un'equa ripartizione di tutti gli oneri futuri, anche fra i Comuni precedentemente appartenenti ai QaSS, potrebbe comportare per quest'ultimi una leggera riduzione della propria quota pro capite annuale.

In considerazione delle avvenute aggregazioni, questa dinamica non si applicherà ovunque nello stesso modo.

Se è vero che in futuro i Comuni appartenenti ai QaSS dovranno anch'essi partecipare agli eventuali investimenti ancora da eseguirsi (fatto questo già applicato per alcuni progetti particolari quali la sostituzione del sistema informatico o la realizzazione del Posto Comando regionale) essi potranno pure contare sull'opportunità di partecipazione a tutti gli effetti ai processi decisionali della Regione ma soprattutto beneficiare della proposta rinuncia da parte dei Comuni già appartenenti al Consorzio, all'incasso di una "quota d'ingresso" a compensazione degli investimenti da essi eseguiti in passato; si evita così la necessità di ricostruire una situazione evolutasi a diversi livelli sull'arco di trent'anni, ciò che oltre a rivelarsi di difficile attuazione comporterebbe verosimilmente la nascita di numerose ed inestricabili discussioni di dettaglio.

Allo scopo di assicurare una verifica ancora più oggettiva degli aspetti finanziari, si propone che l'esame di tale gestione venga affidata ad un organo di controllo esterno, come prospettato nel progetto di modifica parziale della LCC.

Alla Commissione della Gestione rimangono invece affidati gli aspetti prettamente politici, quelli della valutazione economica inerente il funzionamento del Consorzio.

Costruzioni protette

Costruzioni di condotta e del servizio sanitario

Come precedentemente indicato, la pianificazione di questo genere di costruzioni di competenza dei Comuni della Regione è da considerarsi concretizzata con l'edificazione del posto di comando regionale in zona Cornaredo.

In avvenire si tratterà soprattutto di garantire la manutenzione e l'aggiornamento tecnico di questo importante parco immobiliare (**allegato 3**), per il quale è comunque previsto un minimo aiuto finanziario ricorrente da parte della Confederazione.

Per evitare inutili iter amministrativi, la proprietà di queste opere rimarrà invariata mentre la coordinazione del loro utilizzo, prioritariamente per scopi di protezione civile, e la gestione corrente saranno assunte dalla Regione.

Rifugi pubblici

Attualmente nell'ambito del Consorzio i rifugi pubblici vengono realizzati da quest'ultimo. Si propone quindi di estendere tale modalità anche ai Comuni degli ex QaSS.

In futuro i singoli Comuni, in collaborazione con la Regione, realizzeranno queste opere per quella porzione della propria popolazione che ne è ancora sprovvista, facendo in parte capo ai contributi sostitutivi e finanziando autonomamente la rimanenza.

Per i rifugi pubblici esistenti (**allegato 4**) è perciò prevista la seguente regolamentazione

- Manutenzione periodica: a cura della Regione
- Proprietà e gestione: da parte dei singoli Comuni
- Spese di gestione corrente: a carico dei singoli Comuni

In funzione di necessità particolari, in special modo per garantire l'evacuazione e la tempestiva accolta d'urgenza di un certo quantitativo di persone, la Regione assumerà o manterrà il diretto controllo su alcuni rifugi prioritari per i quali assumerà di conseguenza anche le spese di gestione corrente.

Contributi sostitutivi

L'attuale legislazione in materia di PCi ha confermato il principio dell'obbligo di realizzazione del rifugio in ogni nuova costruzione o, in caso di esonero, di pagamento di un contributo sostitutivo in denaro.

Queste somme, destinate innanzitutto a finanziare la realizzazione, l'equipaggiamento e l'ammodernamento delle costruzioni pubbliche di PCi, a determinate condizioni possono pure essere impiegate per altri scopi di PCi, con l'obiettivo di ridurre gli oneri assunti dai Comuni mediante il normale gettito fiscale, facoltà questa che assumerà sempre più importanza nel prossimo futuro.

Con l'attribuzione di gran parte dei compiti alle Regioni è logico che anche l'incasso di tali contributi avvenga in sede regionale, utilizzando gli eventuali benefici anch'essi a favore di tutti i Comuni.

Queste modalità, da anni già attuate nel Consorzio di Lugano e Dintorni, stanno ora diventando la regola in sede cantonale e sono state peraltro riprese nella novella legge cantonale.

Si propone quindi che l'incasso dei nuovi contributi sostitutivi, adeguandoci alla nuova legge, con l'entrata in vigore dello statuto modificato avvenga per tutti i Comuni a cura del Consorzio.

Con l'ampliamento del Consorzio anche i fondi finora accantonati contabilmente presso i Comuni appartenenti agli ex QaSS, verranno trasferiti ed andranno ad aggiungersi a quelli già depositati.

Allo scopo di evitare ai Comuni un eccessivo onere in tempi brevi, si propone il termine iniziale di un anno per il riversamento dei fondi finora incassati. Viene inoltre data la possibilità di diluire questo impegno ulteriormente nel tempo con versamenti in ragione di un minimo del 20 % all'anno. In tal caso, per garantire un'equità di trattamento tra coloro che verseranno immediatamente l'ammontare totale e chi lo farà a rate, sull'importo rimanente al Comune al Consorzio è dovuto un saggio pari all'interesse remunerativo riconosciuto sul conto in cui è depositata la liquidità di quest'ultimo.

Tali interessi andranno a favore di tutti i Comuni contribuendo ad abbassare il costo di gestione pro-capite.

Di tutti i contributi sostitutivi il Consorzio (la Regione) continuerà comunque a tenere un controllo separato per ogni Comune. Ciò permetterà di eseguire le necessarie periodiche verifiche con i servizi cantonali rispettivamente di disporre del capitale qualora il Comune dovesse procedere alla realizzazione del proprio rifugio pubblico.

Altri investimenti ed ammortamenti

Sia nell'ambito dell'attuale Consorzio sia presso i Comuni convenzionati, nel rispetto della Legge, si è fatto uso dei contributi sostitutivi per finanziare la realizzazione di opere di protezione civile o l'acquisizione di beni amministrativi di valenza regionale.

In molti casi il tempo trascorso ha permesso di ammortizzare abbondantemente questi investimenti. Con l'integrazione di tutti i Comuni s'intende comunque evitare che rimangano delle situazioni differenziate nei singoli settori.

Si propone perciò che l'eventuale residuo per tali investimenti effettuati vengano definitivamente ammortizzati facendo prioritariamente capo al fondo contributi sostitutivi che verrà di conseguenza ridotto (**allegato 5**).

7. Modalità e tempi di realizzazione

Si auspica che la decisione da parte di tutti i Consigli comunali venga adottata entro l'autunno 2007.

Se ciò dovesse avvenire, lo statuto potrà essere ratificato dal Consiglio di Stato nel corso dell'inverno. Entro primavera 2008 sarà possibile nominare/confermare i delegati dei Comuni nel Consiglio consortile ma in particolare nella Delegazione consortile il cui mandato, in considerazione dei diversi progetti di aggregazione e della revisione delle legge sul consorzio, era stato conseguentemente prolungato sino al termine della legislatura 2004/2008 con decisione del Consiglio di Stato. L'Assemblea costitutiva potrà tenersi nell'autunno 2008.

Per questi motivi il municipio vi invita a voler

risolvere:

a) *E' approvato l'ampliamento del Consorzio PCi Regione di Lugano Città, attualmente composto dai Comuni di Canobbio, Lugano, Massagno, Paradiso, Savosa e Sorengo con la definitiva integrazione dei Comuni di Barbengo, Bogno, Cadro, Carabbia, Carabietta, Carona, Certara, Cimadara, Collina d'Oro, Comano, Grancia, Melide, Morcote, Muzzano, Porza, Sonvico, Valcolla, Vezia, Vico Morcote e Villa Luganese.*

b) *E' approvato l'adattamento dello Statuto del Consorzio PCi Regione di Lugano Città.*

Per il municipio di Comano:

Il sindaco: Il segretario:
Marco Valli Valerio Soldini