Messaggio

numero	data	Dipartimento
7606	5 dicembre 2018	ISTITUZIONI

Concerne

Approvazione del Piano cantonale delle aggregazioni e stanziamento di un credito quadro di 73'800'000 franchi destinato agli incentivi per la sua attuazione

Signora Presidente,
signore e signori deputati,

con questo messaggio vi sottoponiamo per esame e approvazione il Piano cantonale delle aggregazioni (PCA), che è allegato al presente messaggio e ne costituisce parte integrante. Vi presentiamo contemporaneamente la richiesta di stanziamento di un credito quadro di fr. 73'800'000.-- destinato a promuovere l'attuazione del PCA attraverso incentivi alle aggregazioni, sostenendo la costituzione di nuovi comuni con aiuti finanziari alla riorganizzazione amministrativa e/o agli investimenti di sviluppo.
A questo messaggio ne è abbinato un secondo, parallelo e coordinato con il presente, relativo alla contestuale modifica della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni (LAggr) del 16 dicembre 2003 (messaggio n. 7607 del 5 dicembre 2018).

I contenuti del presente testo sono articolati come segue.

1. Contesto generale
2. Il Piano cantonale delle aggregazioni (PCA)
   - 2.1. Uno strumento di conferma e consolidamento della politica aggregativa
   - 2.2. Gli obiettivi del PCA
   - 2.3. I contenuti del PCA
     - 2.3.1. Il rapporto sugli indirizzi
     - 2.3.2. L'impegno finanziario cantonale
     - 2.3.3. Gli scenari aggregativi
     - 2.3.4. Le schede
     - 2.3.5. Sintesi delle modalità di attuazione (MA) del PCA
   - 2.4. La valenza del PCA
   - 2.5. PCA e Ticino2020
3. Il credito quadro destinato agli incentivi per l'attuazione del PCA
   - 3.1. I sostegni finanziari cantonali alle aggregazioni
   - 3.2. Il credito quadro per l'aiuto all'aggregazione dei comuni in dissesto finanziario e le periferie
   - 3.3. Il nuovo credito quadro per l'attuazione del PCA
     - 3.3.1. I tipi di sostegno finanziario: agli investimenti e alla riorganizzazione
     - 3.3.2. L'ipotesi iniziale di due crediti quadro distinti e la consultazione
     - 3.3.3. La proposta di nuovo credito quadro per l'attuazione del PCA
     - 3.3.4. Sintesi delle misure di incentivo finanziario (IF) all'attuazione del PCA
4. Congruenza con le linee direttive e il piano finanziario
   - 4.1. Congruenza con le Linee direttive
   - 4.2. Congruenza con il Piano finanziario
5. Conclusioni

Disegno di decreto legislativo

1.0063

1. CONTESTO GENERALE

Il processo di aggregazione e riorganizzazione dei comuni ticinesi si inserisce fin dall'inizio nell'ampio contesto della riforma degli enti locali avviata alla fine degli anni Novanta e volta al loro rilancio istituzionale. **L'obiettivo era e rimane quello di raggiungere un sistema di comuni autonomi, progettuali e attivi, costituendo un'organizzazione di governance locale adeguata - per capacità in risorse umane e finanziarie, nonché per dimensione demografica e territoriale - alla scala delle situazioni, delle esigenze e delle aspettative cui sono confrontati i comuni di oggi**.

In meno di due decenni l'organizzazione territoriale dei comuni del nostro Cantone ha conosciuto una profonda trasformazione, tuttora in divenire, dopo due secoli di sostanziale stabilità. Sotto la spinta di sempre più rapidi e repentini cambiamenti a tutti i livelli, condizionati e indotti anche dal fenomeno della globalizzazione, e in risposta al crescente bisogno di competenze mirate e alle sollecitazioni di società ed economia, il panorama istituzionale locale ticinese è passato dai 245 comuni dell'anno 2000 ai 115 odierni, che diminuiranno di qualche ulteriore unità nel 2020.

Questa evoluzione ha consentito la drastica diminuzione dei comuni di dimensione demografica estremamente ridotta, a suo tempo molto numerosi in Ticino, e in parallelo ha posto le condizioni di partenza per amministrazioni locali finanziariamente più autonome e sane, grazie agli importanti risanamenti finanziari cantonali erogati contestualmente all'aggregazione dei comuni in dissesto finanziario.

Il PCA si colloca in questo quadro, che col tempo ha sempre più insistentemente palesato l'esigenza di andare oltre il solo contesto dei comprensori irrimediabilmente superati dal profilo amministrativo, operativo e finanziario (*aggregazioni di necessità*), estendendosi ai comparti che hanno voluto riorganizzarsi spinti dalla volontà di ancor meglio promuovere le proprie potenzialità inserendosi nelle dinamiche in atto (*aggregazioni di opportunità*).

Le aree urbane ticinesi sono in particolare confrontate con la sfida del loro posizionamento rispetto agli scenari di sviluppo a scala nazionale e transfrontaliera. La particolare collocazione del nostro territorio, le proporzioni con le realtà circostanti e la progressiva caduta delle barriere tradizionali commerciali, doganali e istituzionali espongono il Ticino al rischio di rimanere escluso dall'organizzazione in divenire degli agglomerati e degli spazi urbani, bypassato di fatto dalla cosiddetta *metropolizzazione*, che tende a strutturare i collegamenti a scala di grandi aree di molto superiori alla nostra. Per contrastare questa evoluzione e la conseguente marginalizzazione dalle principali dinamiche e opportunità di sviluppo, lo scenario di riferimento per il Cantone mira a un sistema urbano policentrico e integrato - la *Città-Ticino* del Piano direttore cantonale - capace di inserirsi attivamente nella rete degli agglomerati a sud e a nord, assumendo la funzione di articolazione e di piattaforma tra le aree metropolitane di Milano e Zurigo. Questo ruolo presuppone la presenza di città rilevanti, solide e strutturate, dal profilo demografico, operativo, economico, finanziario e dell'offerta, varietà e densità di servizi e infrastrutture. Gli agglomerati ticinesi si stanno attrezzando anche attraverso le aggregazioni urbane che ne hanno, in parte, ricalibrato il peso e la centralità.

Guardando all'insieme della Svizzera, la tendenza al riordino del livello locale non si è limitata al solo Ticino, ma ha toccato in misura significativa numerosi altri cantoni, in particolare quelli con struttura di partenza molto frammentata quali (era) il nostro. Questa diffusa tendenza conferma un bisogno di risposta alla crescente interdipendenza e complessità degli ambiti nei quali si muovono i comuni del terzo millennio. Il numero di comuni svizzeri è così diminuito di oltre un quarto rispetto al 1990, portandosi da 3'021 a 2'240 unità nel 2017.

2. IL PIANO CANTONALE DELLE AGGREGAZIONI (PCA)

2.1 Uno strumento di conferma e consolidamento della politica aggregativa

Il PCA concretizza riflessioni e indicazioni che vengono, temporalmente, da lontano. L'inserimento di una base legale per l'allestimento del Piano cantonale delle aggregazioni è stata proposta dal messaggio n. 6363 del 25 maggio 2010 "Revisione della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni del 16 dicembre 2003 (LAggr)", sottoscritto dal Gran Consiglio il 17 marzo 2011. In ragione dei ricorsi inoltrati in seguito, la revisione è entrata in vigore il 27 settembre 2013, dopo che il Tribunale federale li ha respinti.

Va peraltro ricordato che impulsi all'elaborazione di una visione strategica di indirizzo collegata al tema delle aggregazioni erano già stati lanciati in precedenza, sia dal Gran Consiglio che dall'esecutivo.
In merito si può in particolare richiamare la valutazione in prospettiva regionale e di possibili futuri sviluppi aggregativi che a suo tempo ha fatto da sfondo alla decisione del Gran Consiglio di aggregare Lugano con Villa Luganese, malgrado l'assenza di contiguità territoriale in quel momento; in quella sede è stato formulato l'invito ad elaborare degli studi strategici finalizzati a individuare una visione coordinata e condivisa di sviluppo territoriale e socio-economico degli agglomerati urbani di tutto il Cantone (cfr. rapporto di maggioranza al MG 5987 del 5 dicembre 2007). O ancora si possono menzionare le analisi e diagnosi condotte nell'ambito degli studi detti "Città 2004" (Dipartimento delle istituzioni) e "Monitoreg" (Istituto di ricerche economiche) volte a stimolare una riflessione nelle regioni sulle prospettive e gli indirizzi delle aree urbane anche dal profilo istituzionale.

I disposti della LAggr, applicabili dal settembre 2013, prevedono segnatamente (art. 2a LAggr) che il Consiglio di Stato elabori un Piano cantonale delle aggregazioni, consultando i municipi in fase di allestimento.
Da allora, l'iter che ha condotto alla presentazione del PCA può essere riassunto nelle seguenti tappe, più dettagliatamente precisate con la relativa documentazione di riferimento, nel capitolo "Il percorso di costruzione del PCA" (PCA, pp. 10-12):

nov. 2013 – giugno 2014	Prima fase di consultazione	- Presentazione del progetto PCA-fase 1 - Consultazione PCA-fase 1 - Rapporto esito consultazione PCA-fase 1
fino a giugno 2016	Sospensione fino alla sentenza del Tribunale federale sull'iniziativa "Avanti con le nuove città di Locarno e Bellinzona"	- Il GC dichiara irricevibile l'iniziativa che aggrega i poli urbani del Sopraceneri - I promotori interpongono ricorso al TF - Il TF respinge il ricorso
2016, da giugno	Varianti esplorative agli scenari negli agglomerati	- Riavvio dei lavori - Incontri interlocutori con i sindaci del Luganese, Locarnese e Mendrisiotto - Prese di posizione dei municipi sulle ipotesi di varianti agli scenari della fase 1
2017	Seconda fase di consultazione	- Presentazione del progetto PCA-fase 2 - Consultazione PCA-fase 2
2018	Esito della seconda fase di consultazione, irricevibilità dell'iniziativa per un Ticino a 15 comuni, consolidamento, rapporto finale	- Esito della consultazione PCA-fase 2 - Orientamenti del CdS per il seguito - TF conferma irricevibilità dell'iniziativa VPOD "Rafforzare i Comuni. Per un Ticino moderno, democratico e ben organizzato" - PCA, rapporto finale

Da questa cronistoria si evince che si è trattato di un procedere piuttosto laborioso e contrassegnato da sovrapposti eventi che ne hanno condizionato l'avanzamento, ma anche caratterizzato dalla ricerca della soluzione più condivisa possibile.
In tutti questi anni il processo di riorganizzazione comunale ha comunque continuato (e continua) il proprio percorso, sempre all'insegna del favorire la maturazione dei progetti dal basso; sono state in sostanza appoggiate le iniziative che si inseriscono negli obiettivi consolidati della LAggr, che non possono che essere confermati in questa sede e che sono codificati all'art. 2 in questi termini:

> [1]Il Cantone promuove le aggregazioni alfine di conseguire la formazione di Comuni funzionali e autonomi.
>
> [2]Le aggregazioni sono promosse in particolare:
>
> a) per stimolare il dibattito democratico e garantire la gestione della cosa pubblica comunale, assicurando il ricambio nelle cariche pubbliche;
> b) per migliorare le capacità progettuali del Comune, il suo potere contrattuale nei confronti delle istanze superiori e per favorire una corretta ripartizione delle competenze tra Cantone e Comuni;
> c) per 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 cantonale;
> d) per ricercare una localizzazione ottimale delle infrastrutture di servizio alla popolazione;
> e) per conseguire nel singolo Comune una funzionalità amministrativa e una sua gestione finanziaria autonoma, basate su criteri di razionalità ed economicità nella spesa pubblica;
> f) per ridurre il numero dei Consorzi;
> g) per porre le basi per un adeguato e equilibrato sviluppo socio-economico in ogni regione.

Con riferimento agli obiettivi delle aggregazioni appena ricordati, il PCA formalizza ed esplicita una visione organica di prospettiva, che indirizza l'azione cantonale mantenendo lo scopo del **recupero della centralità del comune**, adeguandolo alla realtà odierna.

Il PCA non è, né può essere, una visione statica e immutabile, definita una volta per tutte. Lo strumento pianificatorio contiene in sé la possibilità di evolvere e di adattarsi alle sollecitazioni e ai cambiamenti; esso mira ad un obiettivo qualitativo - il *comune funzionale inserito in una visione equilibrata e coerente* - che oggi si propone di tradurre in una determinata suddivisione in scenari e modalità attuative, che domani potrebbero essere calibrati diversamente, di pari col mutare delle circostanze.

L'approccio del PCA ribadisce e conferma il **ruolo chiave degli attori locali** nel processo aggregativo, nella fase preliminare, nell'avvio e nell'iter di conduzione. Pure confermata la **funzione centrale del Parlamento** nella procedura, che resta sempre l'organo competente per decidere di ogni singolo progetto; dopo la sua formale approvazione nelle scelte in merito dovrà orientarsi al PCA, ma di per sé non è strettamente vincolato dai contenuti. Di rilievo pure la competenza del Gran Consiglio in tema di avvio della procedura di aggregazione qualora il Consiglio di Stato dovesse respingere un'istanza di aggregazione, sia in ragione del PCA che per altri motivi. In tale caso, in virtù dell'art. 4a cpv. 4 LAggr, è data facoltà di ricorso al Gran Consiglio, che decide.

2.2 Gli obiettivi del PCA

Come discende da quanto precede, il PCA presenta e sistematizza una visione di indirizzo; in altri termini è uno **strumento guida** che traccia il **quadro di riferimento** dell'azione cantonale. Il PCA indica dunque una **visione**, che si innesta sugli obiettivi LAggr, esplicitando un (possibile) disegno organico d'insieme.

Il PCA integra considerazioni di carattere istituzionale, territoriale e di sviluppo socio-economico e propone una visione complessiva orientata al riequilibrio cantonale tra le

regioni, a promuovere la complementarietà interna tra le singole aree e a favorire la competitività del Ticino nel suo insieme (modello Città-Ticino). Esso getta le basi per la costituzione di comuni funzionali e funzionanti, territorialmente coerenti, progettuali e autonomi, condizioni che supportano l'intero Cantone nel posizionarsi in modo attivo e competitivo nelle nuove dinamiche territoriali ed economiche regionali.

Il PCA si colloca all'intersezione delle politiche determinanti per lo sviluppo socio-economico dei comuni e contribuisce alla messa in rete degli strumenti settoriali del Cantone. Si tratta di uno strumento volto a **stimolare il processo aggregativo, a favorire la riforma del comune e a supportare il coordinamento tra politiche pubbliche**, mirando tra l'altro a:

- dare un impulso alle iniziative di aggregazione migliorando il coordinamento in un quadro trasparente e prevedibile;
- porre le basi per un'organizzazione locale che meglio supporti le politiche di perequazione e ridistribuzione, quelle di sviluppo economico, regionale e territoriale e quelle di organizzazione socio-sanitaria e scolastica;
- rilanciare le economie locali attraverso un tessuto istituzionale progettuale, capace di concepire e promuovere le proprie potenzialità in un'ottica di impulso regionale;
- favorire la riorganizzare dei rapporti fra Cantone e comuni, ponendo le basi di un nuovo assetto tra livelli istituzionali;
- orientare il tema della "coerenza territoriale", in particolare in relazione alla contiguità geografica.

2.3 I contenuti del PCA

Gli elementi costitutivi del Piano sono previsti dall'art. 2a cpv. 2 LAggr, qui di seguito riportato sulla sinistra. Sulla destra sono indicate le parti nelle quali i temi (le evidenziature sono nostre) sono sviluppati nel PCA. I temi indicati vengono succintamente ripresi nei punti successivi, rinviando al documento completo per tutti i dettagli.

art. 2a cpv. 2 LAggr	**nel PCA**
Il Piano è comprensivo:	
– di un rapporto sugli indirizzi della politica cantonale delle aggregazioni e di un'indicazione sull'impegno globale complessivo derivante al Cantone;	PARTE A
– di un piano con una suddivisione del territorio cantonale in scenari di aggregazione;	PARTE B
– di schede grafiche e descrittive per ogni scenario.	PARTE C

Nelle prime pagine del PCA (pp. 6-8) figura una sintesi dei capitoli che ne compongono le tre parti. In questa sede ci limitiamo quindi a tracciare le grandi linee dei contenuti, concludendo con la sintesi delle modalità di attuazione che, unitamente a quelle di incentivo finanziario - di cui al punto 3.3.4. - accompagnano la realizzazione del Piano.

2.3.1 Il rapporto sugli indirizzi

Il rapporto sugli indirizzi (v. PCA, pp. 24-36) integra le scelte di fondo che guidano la riflessione in materia di aggregazioni. Le analisi condotte nell'ambito del Piano direttore hanno messo in luce un **notevole e accelerato mutamento del quadro di riferimento economico, sociale e territoriale a fronte di un assetto istituzionale che rimane incompleto e non del tutto compatibile con le politiche e dinamiche in atto**. In un primo tempo l'attenzione si è concentrata prioritariamente sui comuni superati da tutti i profili (finanziario, amministrativo, demografico, gestionale, ecc.) per rispondere autonomamente ai propri compiti. La riflessione sul ripensamento dell'organizzazione comunale - convalidata da studi strategici - si è piuttosto rapidamente estesa al riordino istituzionale all'interno delle aree urbane, allineandosi all'impostazione del modello territoriale del Piano direttore (scheda R1) che vede il Ticino strutturato in tre aree nei quattro agglomerati di Lugano quale centro nazionale e i centri d'importanza cantonale di Bellinzona, Locarno e Chiasso-Mendrisio. Il PCA coniuga questi due elementi e si affianca alle prospettive di riorganizzazione istituzionale (aggregazione e risanamento) già indicate per i 43 comuni in dissesto finanziario individuati nel messaggio n. 5825 del 29 agosto 2006 concernente lo "Stanziamento di un credito quadro di fr. 120'000'000.-- destinato all'aiuto per le nuove aggregazioni dei Comuni in dissesto finanziario e delle periferie", fornendo una visione strategica dell'assetto istituzionale dell'intero Cantone volta a stimolare uno sviluppo organico, complementare e interattivo dei quattro agglomerati, nonché delle rispettive regioni di riferimento coerentemente con la visione Città-Ticino.

2.3.2 L'impegno finanziario cantonale

Per favorire la realizzazione del Piano vi proponiamo l'istituzione di un **credito quadro** con una dotazione iniziale di 73,8 milioni di franchi destinato a incentivi finanziari. Il capitolo 3 del presente messaggio ne illustra i dettagli.

2.3.3 Gli scenari aggregativi

Gli scenari di aggregazione (v. PCA, pp. 55-78) **riprendono indicazioni fondamentali del Piano direttore cantonale**, come peraltro postula l'art. 2 cpv. 1 lett. c) LAggr, quali il modello territoriale (scheda R1 PD) della Città-Ticino con una rete urbana di quattro agglomerati e relativa gerarchia di centralità o i comprensori paesaggistici (scheda P2 PD) che qualificano la lettura socio-territoriale del Cantone.
Attraverso una serie di analisi e diagnosi, tenuto conto delle vocazioni e dell'identità dei singoli territori e integrando le interrelazioni che già oggi definiscono lo "spazio di riferimento" abituale per comuni e cittadinanza, nonché considerate le prese di posizione dei comuni espresse in occasione delle consultazioni e degli orientamenti fissati nel rapporto sugli indirizzi, sono stati definiti **27 scenari aggregativi** di obiettivo cantonale. I comuni che compongono gli scenari sono indicati di seguito, poi ripresi nella cartina successiva corredata dai dati su popolazione complessiva e moltiplicatore medio.

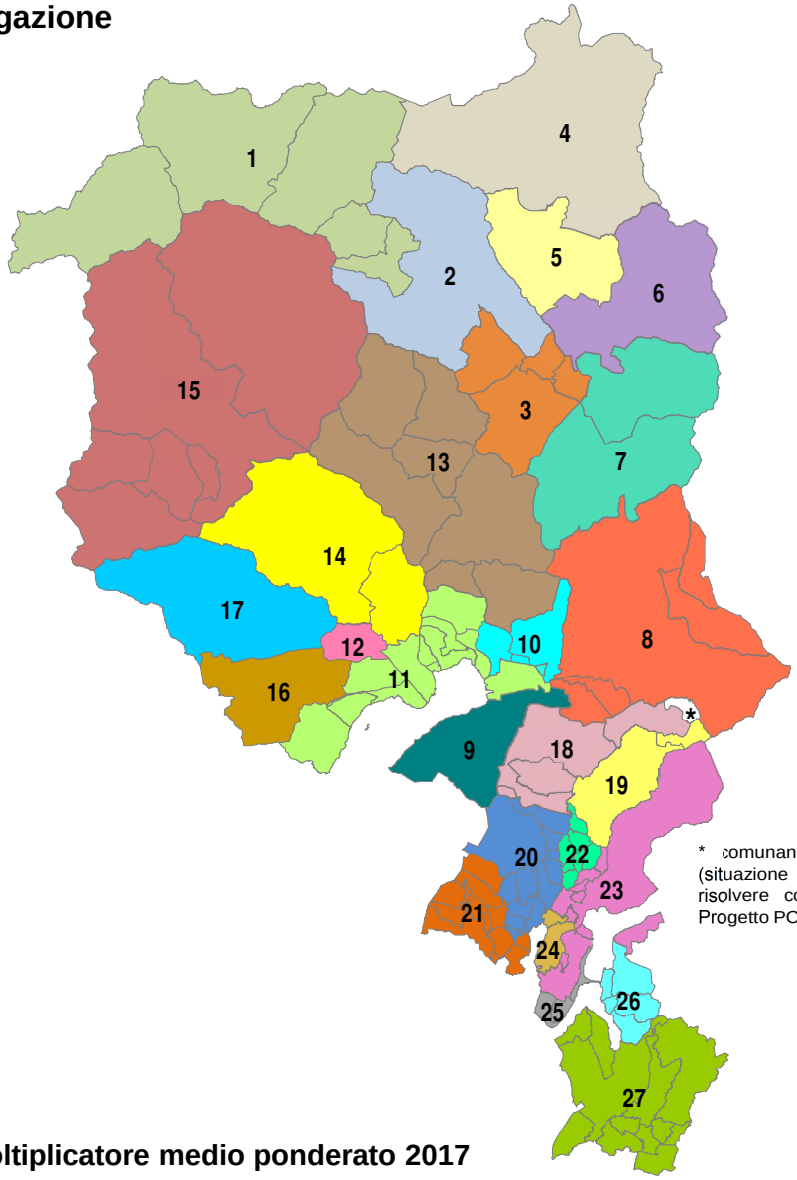
Dalla colonna di destra si evince che otto scenari (evidenziati) sono già completamente attuati, un altro lo sarà verosimilmente per l'inizio della prossima legislatura e un ulteriore in sostanza, per lo meno dal punto di vista istituzionale, lo è già (in Capriasca è implicata unicamente una porzione non abitata di territorio di un altro comune). **Una decina di scenari sono pertanto di fatto già realizzati e ulteriori tre sono attualmente in procedura con tutti i rispettivi comuni**.

Composizione degli scenari PCA

n. scenario	denominazione scenario PCA*	numero di comuni	comuni	realizzazione
1	Alta Leventina	5	Airolo, Bedretto, Dalpe, Prato (Leventina), Quinto	
2	*Faido*	*1*	*Faido*	*attuato*
3	Bassa Leventina	4	Bodio, Giornico, Personico, Pollegio	in procedura
4	*Blenio*	*1*	*Blenio*	*attuato*
5	*Acquarossa*	*1*	*Acquarossa*	*attuato*
6	*Serravalle*	*1*	*Serravalle*	*attuato*
7	Riviera	2	Biasca, Riviera	
8	Bellinzonese	5	Arbedo-Castione, Bellinzona, Cadenazzo, Lumino, Sant'Antonino	
9	*Gambarogno*	*1*	*Gambarogno*	*attuato*
10	Piano	1 +3 territori	Gordola, Gerre di Sotto (territorio di Locarno), territori in piano di Cugnasco-Gerra e Lavertezzo	
11	Locarnese	11 ./.1 territorio	Ascona, Brione s/Minusio, Brissago, Locarno (senza Gerre di Sotto), Losone, Mergoscia, Minusio, Muralto, Orselina, Ronco S/Ascona, Tenero-Contra	
12	*Terre di Pedemonte*	*1*	*Terre di Pedemonte*	*attuato*
13	*Verzasca*	*5 +2 territori*	*Brione (Verzasca), Corippo, Frasco, Sonogno, Vogorno, territori in valle di Cugnasco-Gerra e Lavertezzo*	*in attuazione*
14	Bassa Vallemaggia	2	Avegno Gordevio, Maggia	
15	Alta Vallemaggia	6	Bosco Gurin, Campo (Vallemaggia), Cerentino, Cevio, Lavizzara, Linescio	
16	*Centovalli*	*1*	*Centovalli*	*attuato*
17	*Onsernone*	*1*	*Onsernone*	*attuato*
18	Alto Vedeggio	3	Isone, Mezzovico-Vira, Monteceneri	
19	*Capriasca*	*1 +exclave*	*Capriasca, exclave di Ponte Capriasca in Val Serdena*	*sostanzialmente attuato, quantomeno dal profilo istituzionale*
20	Malcantone Est	11	Agno, Alto Malcantone, Aranno, Bedano, Bioggio, Cademario, Gravesano, Manno, Neggio, Torricella-Taverne, Vernate	
21	Malcantone Ovest	12	Astano, Bedigliora, Caslano, Croglio, Curio, Magliaso, Miglieglia, Monteggio, Novaggio, Ponte Tresa, Pura, Sessa	
22	Collina Nord	7 ./.exclave	Cadempino, Comano, Cureglia, Lamone, Origlio, Ponte Capriasca (senza exclave in Val Serdena), Vezia	
23	Luganese	8	Canobbio, Grancia, Lugano, Massagno, Paradiso, Porza, Savosa, Sorengo	
24	Collina Sud	2	Collina d'Oro, Muzzano	in procedura
25	Melide-Vico-Morcote	3	Melide, Morcote, Vico Morcote	
26	Val Mara	5	Arogno, Bissone, Maroggia, Melano, Rovio	in procedura
27	Mendrisiotto	12	Balerna, Breggia, Brusino Arsizio, Castel San Pietro, Chiasso, Coldrerio, Mendrisio, Morbio Inferiore, Novazzano, Riva San Vitale, Stabio, Vacallo	

* le denominazioni degli scenari, laddove ancora incompiuti, sono di semplice riferimento richiamando una dimensione geografica e non un'attribuzione di nome che, nei limiti della legislazione, competerà agli attori locali

Scenari d'aggregazione



* comunanza Cadenazzo-Monteceneri (situazione particolare, se del caso da risolvere con procedura specifica, v. Progetto PCA fase 2, pp. 77-78)

Popolazione e moltiplicatore medio ponderato 2017

	Scenario PCA	pop. 2017	MP 2017 medio pond
1	Alta Leventina	3'279	88
2	Faido	2'949	100
3	Bassa Leventina	3'005	98
4	Blenio	1'826	90
5	Acquarossa	1'850	95
6	Serravalle	2'071	95
7	Riviera	10'318	95
8	Bellinzonese	55'135	91
9	Gambarogno	5'137	85
10	Piano	9'199	89
11	Locarnese	44'520	83
12	Terre di Pedemonte	2'598	95
13	Verzasca	856	100
14	Bassa Vallemaggia	4'065	95

	Scenario PCA	pop. 2017	MP 2017 medio pond
15	Alta Vallemaggia	1'903	90
16	Centovalli	1'151	95
17	Onsernone	693	95
18	Alto Vedeggio	6'236	77
19	Capriasca	6'660	95
20	Malcantone Est	17'857	74
21	Malcantone Ovest	12'144	86
22	Collina Nord	12'013	68
23	Luganese	82'126	78
24	Collina Sud	5'723	66
25	Melide-Vico-Morcote	2'923	76
26	Val Mara	4'903	81
27	Mendrisiotto	51'569	80

nota: Piano, Locarnese e Verzasca: pop. stimata per le frazioni Gerre, risp. valle/piano

Come risulta chiaramente dalla cartina e dai dati, le estensioni e la demografia dei comprensori sono molto diversificate, inevitabile riflesso anche dell'articolata diversità che caratterizza la conformazione e la densità insediativa del territorio cantonale.
Anche la pressione fiscale nei comprensori è variabile (nella tabella è indicata la media dei moltiplicatori ponderata con i relativi gettiti delle persone fisiche e giuridiche), come del resto lo è già oggi. Dal punto di vista cantonale vi è peraltro un interesse alla presenza di zone con buona attrattiva fiscale, fattore di competitività territoriale di cui di riflesso beneficia l'intero sistema, compreso quello comunale attraverso segnatamente la perequazione intercomunale.

Malgrado i ri-orientamenti e le varianti in corso di procedura, in alcuni casi le visioni dei comuni stessi sugli scenari rimangono divergenti e inconciliabili; in particolare nelle aree centrali del Luganese e del Locarnese, dove non è stato possibile raccogliere un consenso sostanzialmente diffuso.
È evidente e peraltro inevitabile che laddove i confini naturali sono meno marcati possono esistere, e in effetti esistono, zone di contatto con orientamenti a geometria variabile. Soprattutto in un contesto di alta densità insediativa, forte mobilità e intense relazioni non sempre univoche (in particolare nel Sottoceneri), i confini dell'uno e dell'altro comprensorio non sono e non possono essere della medesima nettezza di quelli dove gli aspetti geografici sono più marcati. In questo senso, come si dirà meglio in seguito, **gli scenari potranno se del caso essere adattati e/o rivisti** se le condizioni sono date (v. modalità di attuazione al punto 2.3.5).

2.3.4 Le schede

Ognuno dei 27 scenari aggregativi è corredato da una propria scheda (v. PCA, pp. 79 e ss.), che con alcuni **dati significativi** descrive - anche comparativamente - la situazione dal profilo territoriale, socio-economico e finanziario e argomenta, sotto forma della cosiddetta **analisi '*swot*'** (acronimo inglese per forze, debolezze, opportunità e rischi) le caratteristiche del comprensorio in ottica territoriale, economica e istituzionale. Infine, la **pertinenza del proposto scenario viene esaminata rispetto agli obiettivi cantonali** in materia di riforma dei comuni.

2.3.5 Sintesi delle modalità di attuazione (MA) del PCA

Dal punto di vista strettamente operativo, nel concreto procedere nell'approccio ai progetti aggregativi **il Governo intende orientarsi seguendo le modalità attuative (MA) riepilogate nella tabella** che segue e ulteriormente precisate nel PCA, pp. 37-48.
Va a questo proposito ricordato che le modalità di attuazione, in un primo tempo più estese, sono state poste in consultazione presso i comuni, le associazioni di comuni e i partiti politici nel corso del 2017 (cfr. PC. Progetto-Consultazione fase 2. Modalità di attuazione e incentivi, giugno 2017). Alla luce dell'esito di quella consultazione (cfr. PCA. Esito della consultazione fase 2, febbraio 2018), **sono state ritenute le misure largamente condivise dagli interpellati, mentre sono state adattate o non confermate quelle misure che hanno invece suscitato contrapposizione delle risposte o poca adesione**. In questo senso gli orientamenti risolti a seguito della consultazione prevedono che:

- gli scenari aggregativi del PCA possono essere attuati in tappe successive;
- eccezionalmente e a condizioni restrittive possono essere approfondite eventuali aggregazioni tra comuni non contigui, inseriti nello stesso scenario PCA;
- progetti promossi dalle collettività locali ma sostanzialmente divergenti dal PCA possono essere avviati, purché non implichino conseguenze rilevanti sulla congruenza, l'equilibrio e la sostenibilità degli altri scenari aggregativi;

- è confermata la rinuncia a una votazione cantonale che porti all'attuazione dell'intero PCA;
- non sono confermate le misure collegate alla perequazione;
- non vengono posti limiti temporali.

Congiuntamente alla modalità di incentivo finanziario di cui al capitolo 3.3.4., che diverranno però effettive solo dopo la decisione del Gran Consiglio, **il Consiglio di Stato opererà da subito** - riservato quanto richiede una modifica della LAggr - in relazione agli scenari indicati dal PCA, seguendo le modalità di attuazione (MA) di seguito descritte. Come precisato sotto "applicazione", queste ultime possono riguardare la procedura dei singoli progetti aggregativi e/o il PCA stesso, quando sono implicate modifiche più o meno importanti agli scenari, che possono andare dal semplice adeguamento marginale alla revisione sostanziale dei comprensori. A questo proposito ricordiamo che il Consiglio di Stato può proporre modifiche al Piano, presentandole al Gran Consiglio al più tardi al momento di proporre un'aggregazione (art. 2a cpv. 5 LAggr).

Modalità di attuazione (MA)

n°	descrizione	***applicazione***
MA 1	Gli scenari aggregativi del PCA possono essere conseguiti in tappe successive.	*ai progetti*
MA 2	Il CdS darà seguito alle istanze che coinvolgono comuni confinanti tra loro all'interno di un medesimo scenario di PCA.	*ai progetti*
MA 3	Il CdS darà seguito alle istanze che coinvolgono comuni confinanti di più scenari di PCA laddove è ipotizzabile un adeguamento marginale che non pregiudichi l'essenza dei comprensori coinvolti.	*ai progetti; comporta adeguamento del PCA*
MA 4	Il CdS esaminerà e potrà avviare progetti aggregativi promossi dalle collettività locali sostanzialmente divergenti dal PCA, posto che ciò non implichi conseguenze determinanti sulla congruenza, l'equilibrio e la sostenibilità dell'insieme degli scenari aggregativi e sull'impostazione complessiva del PCA, modificando i comprensori coinvolti.	*ai progetti; comporta modifica più o meno significativa del PCA*
MA 5	Il CdS potrà eccezionalmente dar seguito alle istanze che coinvolgono comuni non confinanti tra loro all'interno di un medesimo comprensorio di PCA quando la prospettata aggregazione costituisce un significativo passo verso la realizzazione dell'intero scenario e/o sia coinvolto il polo dell'agglomerato, riservata l'entrata in vigore del relativo disposto nella LAggr.	*ai progetti; solo dopo apposita modifica della LAggr*
MA 6	Il CdS potrà avviare d'ufficio (art. 5 LAggr) unicamente progetti conformi ai comprensori indicati dal PCA, riservati adeguamenti marginali.	*ai progetti; ev. comporta adeguamento PCA*
MA 7	Il CdS proporrà adeguamenti degli scenari aggregativi, preservandone l'essenza, quanto i progetti di aggregazione divergono marginalmente dal PCA, in particolare per le zone di contatto tra diversi comprensori, segnatamente laddove le interrelazioni non sono orientate in maniera univoca.	*ai progetti; comporta adeguamento del PCA*

n°	descrizione	*applicazione*
MA 8	Il CdS proporrà modifiche sostanziali ai comprensori di aggregazione del PCA in modo che i cambiamenti non implichino conseguenze determinanti per la congruenza, l'equilibrio e la sostenibilità degli altri scenari aggregativi e sull'impostazione complessiva del PCA.	*al PCA*
MA 9	Il CdS valuterà il completamento di istanze di comuni non contigui con l'inserimento di uno o più comuni in modo da collegare fattivamente e operativamente il comprensorio.	*ai progetti*
MA 10	Riservata l'entrata in vigore di un apposito disposto della LAggr, il CdS potrà eccezionalmente ammettere istanze di comuni non contigui, rispettivamente potrà proporne l'aggregazione, quando il progetto aggregativo costituisce un passo significativo -cioè un'importante tappa di realizzazione- verso il completamento dell'intero scenario.	*ai progetti; solo dopo apposita modifica della LAggr*
MA 11	Riservata l'entrata in vigore di un apposito disposto della LAggr, all'interno degli scenari che riguardano gli agglomerati urbani (Locarnese, Bellinzonese, Luganese e Mendrisiotto) potrà ammettere istanze di comuni non contigui, rispettivamente potrà proporne l'aggregazione, solo a condizione che sia coinvolto il rispettivo comune-polo (Locarno, Bellinzona, Lugano, Mendrisio e/o Chiasso).	*ai progetti; solo dopo apposita modifica della LAggr*
MA 12	Nel determinarsi nei casi di votazione dall'esito controverso, il CdS si determinerà sul prosieguo con riferimento alla visione cantonale che dà il PCA e all'avanzamento della sua realizzazione sia a livello di singoli scenari che nel suo complesso.	*ai progetti*
MA 13	Il CdS non intende proporre una votazione cantonale che porti all'attuazione dell'insieme degli scenari aggregativi, ritenendo più adeguato un processo di riorganizzazione progressivo secondo le modalità e i sostegni indicati dal PCA.	

Come segnalato, le misure d'attuazione 5, 10 e 11 potranno se del caso essere applicate solo dopo l'entrata in vigore della modifica della LAggr oggetto del relativo messaggio citato in ingresso, parallelo al presente.

2.4 La valenza del PCA

In linea con l'impostazione della LAggr e la politica aggregativa del Cantone, il PCA si basa sul principio generale di **recepire e favorire le sollecitazioni dal basso**.

Come già indicava a suo tempo il messaggio che ne ha posto le basi legali, un alto grado di vincolo del PCA non è né auspicabile né opportuno in quanto "*l'obiettivo rimane sempre quello di una riorganizzazione sostenibile e razionale e non quello di implementare un 'disegno' fissato una volta per tutte*". (MG 6363, pag. 24)

Il PCA, strumento di orientamento della politica aggregativa cantonale, non impone quindi scelte o vincoli immediati ai comuni, ma piuttosto **serve al Consiglio di Stato e al Gran Consiglio per impostare e coordinare la propria azione** in tema di aggregazioni e di collegamento con altre politiche settoriali. Esso fornisce una proiezione del quadro

territoriale di riferimento rispetto al quale il Gran Consiglio continuerà come ora a decidere sui singoli progetti di aggregazione.

Gli effetti del Piano sono indicati dall'art. 2b LAggr che recita:

> [1]Il Piano cantonale delle aggregazioni integra le intenzioni e gli impegni politici del Cantone in materia di politica di aggregazione; le decisioni in merito del Governo e del Gran Consiglio si orientano al Piano, in particolare quelle degli art. 4a, 5, 7, 8, 9 e 9a.
>
> [2]Il Consiglio di Stato, si adopera nel promuovere gli indirizzi del Piano anche attraverso gli strumenti e gli aiuti finanziari delle altre politiche settoriali, quali quella perequativa, dello sviluppo territoriale, della promozione economica regionale.

Come ripetutamente già evidenziato, il PCA non è un documento statico e definitivo, ma è uno strumento aperto all'evoluzione e all'adattamento. Le modalità di attuazione poc'anzi illustrate - in particolare le numero 3, 4, 7 e 8 - esplicitano la flessibilità dell'approccio e la possibile adattabilità degli scenari in relazione a iniziative promosse dalle collettività locali. Di riferimento, nel caso si rivedessero le impostazioni e gli scenari del PCA, restano la congruenza, l'equilibrio e la sostenibilità dell'insieme del Piano.

Le modalità di attuazione qui descritte si inseriscono negli indirizzi della politica aggregativa, rendendoli operativi e concreti. In tal senso figurano tra gli elementi del PCA da consolidare, come peraltro anticipato dal PCA stesso laddove indica che "il messaggio governativo di adozione del PCA chiederà al legislativo anche il consolidamento degli orientamenti attuativi" (PCA, pag. 38).
Da parte nostra, **fino all'adozione definitiva del PCA, faremo riferimento agli scenari aggregativi e alle modalità di attuazione qui illustrate**.

2.5 PCA e Ticino2020

Nell'ambito della prima consultazione sul PCA nel 2013/14, il progetto di ridisegno dell'organizzazione locale venne strettamente correlato al progetto di revisione dei compiti fra Cantone e comuni e di riconfigurazione dei flussi finanziari fra i due livelli istituzionali. Questa interconnessione trova pieno riscontro nei fatti, sebbene in un ordine logico, il primo fattore di rilancio dei rapporti tra Cantone e comuni è il rafforzamento della struttura di base del terzo livello istituzionale attraverso le aggregazioni.
In tal senso va letto il forte impegno finanziario assunto dal Cantone da oltre due decenni in ambito, nel fermo intento di conseguire dei comuni funzionali (art. 2 cpv. 1 LAggr), quale punto di partenza per dare senso pieno all'autonomia comunale.
A tal proposito così si legge nello studio "*Il Cantone e i suoi comuni, l'esigenza di cambiare*" pubblicato dal Dipartimento delle istituzioni (1998): "**il fattore chiave di una vera, moderna ed efficace politica di promozione della decentralizzazione delle competenze e della rivitalizzazione dei processi democratici propri dell'Ente locale resta quello della creazione del Comune funzionale. Il denominatore comune di questo processo è la ricerca della dimensione ottimale del Comune. Tale dimensione costituisce la premessa per attribuire ai comuni competenze decisionali qualificanti che rendano reale i concetti di autonomia e democrazia locale**".

Il tema dell'autonomia comunale è un argomento centrale del progetto di riforma del Comune e di Ticino 2020. In Svizzera l'autonomia comunale è un diritto tutelato dalla Confederazione nei limiti previsti dal diritto cantonale. L'art. 50 della Costituzione federale, introdotto con la revisione totale del 1999, sancisce infatti che **"l'autonomia comunale è garantita nella misura prevista dal diritto cantonale"** (cpv. 1) e impone alla

Confederazione di tenere conto delle possibili conseguenze per i comuni della propria attività (cpv. 2).

Se da un punto di vista formale l'autonomia comunale è un istituto giuridico di diritto federale, l'estensione materiale della stessa (ovvero il contenuto) è stabilita dalle leggi cantonali.
Altrimenti detto, i margini decisionali dei comuni sono posti sotto la responsabilità dei Cantoni[1]. L'art. 3 cpv. 1 della Carta europea dell'autonomia locale, sottoscritta il 15 dicembre 2004 dall'Assemblea federale, che si è impegnata a considerare vincolante una serie di dispositivi, definisce l'autonomia locale come "*il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare e amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante degli affari pubblici*". Precisando l'articolo, il Consiglio federale osserva che i comuni devono disporre di mezzi necessari all'effettivo adempimento dei compiti e non devono essere relegati al ruolo di semplici organi d'esecuzione delle autorità superiori[2].

L'autonomia si esprime quindi nella "capacità effettiva di regolamentare" e nella "capacità effettiva di amministrare". Nel primo caso si parla anche di **autonomia strategica,** intesa come la possibilità di decidere autonomamente - fissandone pure le regole del gioco fondamentali nel diritto comunale - quali prestazioni offrire ai propri cittadini tenendo conto delle risorse a disposizione. La "capacità di amministrare" concerne invece l'**autonomia operativa,** ovvero la possibilità di decidere autonomamente come produrre tali prestazioni e la capacità di organizzare concretamente il servizio, mobilitando le risorse necessarie.

L'estensione materiale dell'autonomia comunale dipende dalle leggi cantonali. Più volte è stato osservato come negli anni si è affermato un sistema di accentramento di competenze decisionali al quale si è affiancato un complesso meccanismo di deleghe operative a livello comunale (relazione principale-agente) e di partecipazioni finanziarie che rende difficoltosa l'attuazione di cambiamenti di rilievo e favorisce l'incremento della spesa pubblica.

Questo stato di cose accomuna il Ticino a molti cantoni ed è tra gli argomenti alla base della vasta riforma della perequazione finanziaria e dei compiti fra la Confederazione i cantoni la entrata in vigore il 1. gennaio 2008. Occorre tuttavia precisare che la restrizione, in alcuni settori, dell'autonomia strategica dei comuni da parte del Cantone, va ricercata nel dimensionamento insufficiente degli enti locali, i cui suoi effetti sulla capacità politica, amministrativa e sull'autonomia finanziaria (disponibilità di risorse), non hanno consentito una reale decentralizzazione delle competenze. A ciò si aggiungono la necessità di garantire prestazioni uniformi in ambiti sempre più estesi della politica e la complessità crescente dei bisogni collettivi. Sul piano operativo, il principale problema osservato è un'applicazione insoddisfacente del principio chi comanda-paga, con conseguente restrizione dell'autonomia residua del Comune (articolo 2 LOC), aspetto che il progetto denominato "Ticino 2020, per un Cantone al passo con i tempi" mira a correggere.

Il cantiere ha preso avvio nel 2016 e mira a ristabilire l'efficienza e l'efficacia dell'azione pubblica e dei meccanismi di solidarietà (revisione della perequazione), favorendo un utilizzo più razionale delle risorse e un'esecuzione dei compiti più adeguata ai bisogni. "Ticino 2020" si sviluppa su tre ambiti che sono: la riforma dei compiti, la riforma dei flussi

[1] Attuazione dell'articolo 50 della Costituzione federale. Rapporto del Consiglio federale in adempimento dei due postulati di uguale tenore Fluri 13.3820 e Germann 13.3835 del 13 maggio 2015

[2] Messaggio 03.079 del Consiglio federale concernente la Carta europea dell'autonomia locale del 19 dicembre 2003

e la revisione del modello di perequazione intercomunale. Sul fronte dei compiti, gli obiettivi perseguiti sono i seguenti:

- restituire ai comuni una vera autonomia sul piano strategico e/o operativo;
- garantire la piena responsabilità (amministrativa e finanziaria) a Cantone e comuni nei rispettivi ambiti di autonomia;
- semplificare i rapporti (amministrativi e finanziari di Cantone e comuni dissociando le loro rispettive responsabilità.

Il progetto è stato impostato per gradi di priorità (1, 2 e 3), agendo in una prima fase su sei compiti caratterizzati da un co-finanziamento importante tra i due livelli istituzionali (assicurazioni sociali, assistenza, trasporto pubblico, centri educativi per minorenni, SI-SE, autoambulanze) o che determinano generano spese obbligatorie importanti per Cantone e comuni (case per anziani, servizi di assistenza e cure a domicilio, attività di sostegno per le famiglie, servizi di appoggio, contributi individuali per il mantenimento a domicilio). In una seconda fase saranno affrontati i compiti di priorità 2 e concerneranno quegli ambiti rilevanti che non generano flussi e per i quali si ritiene opportuno verificarne il funzionamento. I criteri di selezione e la lista dettagliata dei servizi che rientrano in questa categoria sono ancora da esplicitare.

Il progetto Ticino 2020 si fonda sui principi costituzionali che reggono l'organizzazione dei compiti all'interno del nostro sistema federale di **sussidiarietà** (artt. 5a e 43a cpv. 1 Cost.) e di **equivalenza fiscale** (art. 43a, cpv. 2 e 3 Cost.). Il principio di sussidiarietà statuisce che i compiti devono essere svolti al livello più vicino ai cittadini, riconoscendo nella decentralizzazione innumerevoli vantaggi. Il principio di equivalenza stabilisce che il responsabile della prestazione (autonomia strategica) deve essere colui che ne approfitta e usufruisce. In questo modo le prestazioni sono meglio adattate ai bisogni effettivi e la gestione delle risorse è più economica e razionale (responsabilità finanziaria).

Dal profilo delle competenze, questo significa che il Cantone interviene in quei settori che richiedono un disciplinamento uniforme (principio delle pari opportunità, standardizzazione della produzione, politiche correlate, esternalità) **o superano la capacità dei comuni**, dove per "capacità" s'intende l'abilità e l'attitudine a comprendere e a operare (capacità dei comuni di gestire la funzione di produzione, e di eseguire in modo efficace ed efficiente i compiti statali).

La possibilità di attribuire concretamente margini di autonomia strategica e operativa ai comuni nell'ambito di Ticino 2020 dipenderà quindi dalla **capacità politica, amministrativa e gestionale degli enti locali** e dal grado di uniformità auspicato: riconoscere un'autonomia strategica sul piano comunale significa accettare un'offerta eterogenea sul territorio, ciò che non è dato per gli ambiti più sensibili laddove si rendono necessarie regole e disposizioni-quadro nell'interesse di un'armonizzazione minima.

Il concetto di "comune funzionale" sostenuto dal PCA costituisce dunque un punto di partenza imprescindibile per un rafforzamento dell'autonomia strategica e operativa a livello comunale. È comunque vero che, a prescindere da Ticino 2020, già oggi sussistono margini importanti di autonomia strategica locale (nei settori sociali, del traffico, della cultura, dello sport e tempo libero, ecc.) la cui traduzione in politiche concrete necessita tuttavia di risorse e di una massa critica sufficiente per sfruttare le economie di scala e coprire i costi di produzione del servizio che non tutti hanno. Da questo punto di vista, i processi aggregativi appaiono già di per sé benefici.

Ritornando al tema del coordinamento tra Ticino 2020 e PCA, per evitare che il mancato compimento in taluni comparti dello scenario auspicato ostacoli il processo di decentralizzazione dei compiti in quei comuni che invece adempiono i requisiti richiesti, nel Messaggio 7038 del 21 gennaio 2015[3] è stato introdotta la possibilità, di una sorta di "federalismo asimmetrico" nei rapporti tra Cantone e comuni "per evitare di commisurare ogni soluzione sul livello di capacità amministrativo-gestionale del comune "più debole", penalizzando quelli che sarebbero in grado di assumersi ulteriori competenze". **Il concetto di asimmetria esprime unicamente la possibilità di diversificare l'estensione materiale dell'autonomia (strategica e/o operativa) ai comuni in funzione della loro capacità.**

Su questa base, nella Lettera d'intenti sottoscritta da Consiglio di Stato e comuni nell'ambito della Piattaforma di dialogo Cantone-Comuni con la quale sono stati formalizzati i principi cardine della riforma Ticino 2020 (partecipazione delle parti, approccio metodologico, organizzazione di progetto, principio della neutralità finanziaria sul cittadino, tutela dell'autonomia comunale), le parti hanno convenuto **"che nel determinare il livello istituzionale più adatto, per l'assegnazione di competenze decisionali e finanziarie, si consideri il concetto del Comune *minimo* e non il livello di capacità amministrativo-gestionale del Comune *più debole*".** Il Comune *minimo*" è da intendere come Comune funzionante, e cioè in grado di:

- fornire prestazioni amministrative continuative e un'organizzazione sufficientemente strutturata;
- organizzare in maniera diretta e autonoma i compiti di base;
- essere autonomo dal punto di vista finanziario, posto che per stessa natura e collocazione vi saranno comuni che dovranno poter contare su un supporto esterno;
- conoscere una certa vitalità democratica;
- esercitare la propria autonomia residua ai sensi dell'art. 2 LOC, disponendo anche di manovre settoriali.

Per i comuni dotati di capacità gestionali di livello superiore, è lasciata aperta la possibilità di differenziare le competenze delegate"[4].

A questo proposito va peraltro ricordato come l'intenzione del PCA non sia di operare una suddivisione territoriale e amministrativa rigidamente omogenea, dotando tutti i futuri enti locali di pari dimensioni e risorse. Infatti, le variabili che hanno concorso a strutturare il Ticino del futuro sono molteplici e non si limitano a parametri quantitativi. Per questi motivi, dopo il consolidamento dello scenario di obiettivo cantonale, alcuni comuni dovranno ancora collaborare su aspetti puntuali, il che non significa che non verrà riconosciuta loro maggiore autonomia.

[3] Richiesta di un credito quadro di fr. 3'200'000, per il periodo 2015-2020 e dell'autorizzazione a effettuare una spesa di fr. 6'400'000 per l'elaborazione del progetto denominato "Ticino 2020, per un Cantone al passo con i tempi" inerente la "Riforma dei rapporti fra Cantone e comuni"

[4] Lettera d'intenti 2015 fra il Consiglio di Stato e i Comuni, Bellinzona 9.7.2015

3. IL CREDITO QUADRO DESTINATO AGLI INCENTIVI PER L'ATTUAZIONE DEL PCA

3.1 I sostegni finanziari cantonali alle aggregazioni

Coerentemente con l'obiettivo aggregativo di costituire comuni autonomi e progettuali, sin dall'inizio il Cantone si è concretamente impegnato nel sostenere anche finanziariamente i nuovi comuni. Gli aiuti erogati possono essere distinti in due tipologie:

- da una parte i contributi di risanamento dei comuni in dissesto finanziario, volti a porre sostenibili basi di partenza strutturali nel bilancio dei nuovi comuni nei comprensori in difficoltà; questi aiuti sono inquadrati in uno specifico credito quadro (v. punto 3.2);
- e dall'altra i sostegni finanziari per investimenti a carattere socio-economico, destinati a supportare la realizzazione di progetti qualificanti per la nuova collettività laddove ve ne sia la necessità e a seconda della valenza dei progetti.

Trattandosi di interventi commisurati alle singole diverse situazioni, non tutte le aggregazioni realizzate finora hanno ricevuto un sostegno finanziario da parte del Cantone.

Come già indicato in precedenza, l'art. 2a cpv. 2 LAggr prevede che il PCA contenga "un'indicazione sull'impegno globale complessivo derivante al Cantone" per la sua realizzazione. La LAggr stabilisce che, così come i contributi di risanamento, il sussidiamento di investimenti particolarmente significativi per il nuovo comune a sostegno dell'aggregazione "sono di regola finanziati mediante crediti quadro" (art. 21 cpv. 1 LAggr); al seguente punto 3.3 si propone l'istituzione di tale credito quadro, con un derivante impegno finanziario complessivo di 73,8 milioni di franchi.

3.2 Il credito quadro per l'aiuto all'aggregazione dei comuni in dissesto finanziario e le periferie

La nascita di ogni nuovo comune nei comprensori in grave difficoltà finanziaria è stata in sempre supportata da misure di risanamento cantonali, inizialmente in modo puntuale deciso caso per caso. L'aiuto è sempre stato calibrato sull'obiettivo di consentire una prospettiva finanziaria equilibrata e sostenibile, posta un'oculata gestione delle risorse. Dal 2007, le aggregazioni che coinvolgono comuni in situazione finanziaria compromessa e irreversibile sono accompagnate dall'intervento di risanamento facendo capo a un apposito credito quadro stanziato in base al messaggio n. 5825 del 29 agosto 2006 "Stanziamento di un credito quadro di fr. 120'000'000.-- destinato all'aiuto per le nuove aggregazioni dei Comuni in dissesto finanziario e delle periferie".

Lo scopo di questo aiuto strutturale, indicato dall'art. 19 cpv. 1 lett. a) LAggr, è "il risanamento finanziario dei Comuni con disavanzi strutturali di gestione corrente attraverso la riduzione fino al totale annullamento dei debiti verso i terzi, al fine di conseguire nel nuovo Comune una gestione finanziaria autonoma basata su criteri di razionalità ed economicità nella spesa pubblica". Per consentire di mantenere nel tempo una struttura di bilancio equilibrata e sostenibile, e quindi di non vanificare l'intervento di risanamento, gli strumenti della perequazione (in particolare l'aiuto agli investimenti e il contributo di localizzazione geografica) sostengono i comuni periferici, segnatamente nella realizzazione di investimenti primari.

A tutt'oggi, tenuto conto del risanamento proposto nell'ambito dell'aggregazione della Verzasca (messaggio n. 7579 del 12 settembre 2018), in base a questo credito quadro sono stati decisi 102,03 milioni di franchi, interessi compresi, a beneficio di 16 nuovi

comuni (Faido in due fasi). Il saldo del credito quadro disponibile a titolo di risanamento delle situazioni più finanziariamente compromesse ammonta quindi a poco meno di 18 milioni di franchi e, stante la situazione attuale, può essere ritenuto sufficiente per sanare le situazioni di comuni periferici dai bilanci strutturalmente squilibrati che andranno ad aggregarsi. Pertanto, per quanto riguarda il solo aspetto del risanamento finanziario di situazioni dissestate, la realizzazione del PCA non comporta oneri supplementari a quelli già finanziabili attraverso questo credito quadro.

3.3 Il nuovo credito quadro per l'attuazione del PCA

3.3.1 I tipi di sostegno finanziario: agli investimenti e alla riorganizzazione

Fino ad oggi, accanto all'intervento di risanamento laddove necessario, il sostegno cantonale ha potuto - ma non necessariamente ha dovuto - concretizzarsi attraverso un sostegno a investimenti significativi e qualificanti per la nuova comunità, indirizzati allo sviluppo socio-economico e territoriale. Si tratta di una forma di incentivo ai processi aggregativi intesa a stimolare e consolidare la progettualità e l'identità del comune aggregato. Col tempo, in particolare in relazione alle aggregazioni di tipo più urbano, si è pure manifestato il bisogno di favorire l'operatività e la struttura della futura amministrazione attraverso sostegni finanziari alle misure di riorganizzazione collegate all'aggregazione e alla razionalizzazione degli apparati amministrativi.

3.3.2 L'ipotesi iniziale di due crediti quadro distinti e la consultazione

Riprendendo queste due categorie di incentivo, nell'ambito degli aiuti alla realizzazione del PCA si è ritenuto in un primo tempo di proporre la costituzione di due distinti crediti quadro riferiti da una parte alla riorganizzazione amministrativa e dall'altra agli investimenti di sviluppo (v. PCA. Progetto-Consultazione fase 2, febbraio 2018, pp. 31-36).

Tale ipotesi è stata posta in consultazione, nella seconda fase (2017), in base a una dotazione finanziaria iniziale complessiva lorda di 120 milioni di franchi, suddivisa in 30 milioni lordi quali contributi alla riorganizzazione amministrativa e 90 milioni lordi agli aiuti di tipo socio-economico, da cui dedurre i sostegni già accordati a questi titoli nelle aggregazioni attuate negli anni recenti a partire dal 2013, quindi le ultime tappe aggregative di Mendrisio e Lugano e le successive aggregazioni di Bellinzona e Riviera. Questa impostazione era già stata preannunciata nei messaggi relativi all'aggregazione di Mendrisio, Besazio, Ligornetto e Meride nonché in quello per l'aggregazione tra Lugano, i comuni della Valcolla, Cadro e Sonvico nei quali veniva indicato che (evidenziatura nostra): "…*il Consiglio di Stato, a complemento del precedente credito quadro destinato all'aiuto per le nuove aggregazioni dei Comuni in dissesto finanziario e delle periferie votato dal Gran Consiglio nel gennaio 2007 (messaggio n. 5825 del 29 agosto 2006) intende, quanto prima e possibilmente in concomitanza con la presentazione del Piano cantonale delle aggregazioni previsto dalla rivista Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni (LAggr), allestire un progetto di messaggio concernente un credito quadro specifico per la promozione e il consolidamento degli agglomerati urbani, oppure di valutarne la sua eventuale integrazione nell'esistente. In tale ambito saranno contemplati gli aiuti già stanziati per progetti nel frattempo cresciuti in giudicato, tra cui quello in oggetto e quello stanziato a favore dell'aggregazione Mendrisio con i Comuni di Besazio, Ligornetto e Meride [rispettivamente di Lugano con i Comuni della Val Colla, Cadro e Sonvico]. In attesa di tale base giuridica, gli importi erogati a favore delle aggregazioni urbane al di fuori di quelli reperiti attraverso il credito quadro di 120 milioni di franchi legato al messaggio n. 5825, saranno inseriti nel Piano finanziario 2012-2015 e stanziati*

singolarmente sulla base dei rispettivi Decreti legislativi." (messaggio n. 6600 del 24 gennaio 2012, pag. 8, rispettivamente messaggio n. 6599 del 24 gennaio 2012, pp. 6-7).
Nel 2013 l'aggregazione di Mendrisio ha beneficiato di 4,5 milioni di franchi quale sostegno agli investimenti, quella di Lugano di 16 milioni. In seguito, nel 2017, il progetto aggregativo di Bellinzona è stato sostenuto con 4 milioni di aiuti alla riorganizzazione e 20 milioni agli investimenti, quello parallelo di Riviera con 1,8 milioni di aiuti agli investimenti.

Ritenute queste premesse, la consultazione-fase 2 proponeva dunque l'istituzione di due nuovi crediti quadro per favorire l'attuazione del PCA con una dotazione di 26 milioni di franchi per i contributi alla riorganizzazione amministrativa, rispettivamente di 47,8 milioni netti dedotti i contributi già decisi[5] destinati a finanziare aiuti di tipo socio-economico, per un totale complessivo netto di 73,8 milioni di franchi.

La proposta messa in consultazione indicava pure una suddivisione degli aiuti sugli scenari aggregativi e, tra le condizioni, una limitazione temporale degli incentivi a 6 anni quale stimolo ad attivarsi.

Dalla consultazione di comuni, partiti e associazioni di comuni sono emersi elementi nel complesso condivisi e orientamenti più o meno contestati (v. PCA. Esito della consultazione fase 2, febbraio 2018), i cui più significativi su questo aspetto sono:

- è ampiamente condivisa l'ipotesi di sostenere finanziariamente le aggregazioni attraverso contributi alla riorganizzazione e agli investimenti di sviluppo;
- è ritenuto adeguato lo strumento del credito quadro;
- è diffusamente criticata la determinazione a priori di importi per comprensorio di aggregazione, importi peraltro sovente ritenuti insufficienti;
- è ampiamente contestata la limitazione temporale degli incentivi a 6 anni, che andrebbero piuttosto o prolungati (eventualmente a scalare) o stralciati.

3.3.3 La proposta di nuovo credito quadro per l'attuazione del PCA

Considerato quanto precede, dando seguito alle indicazioni maggiormente condivise nella seconda fase di consultazione e confermando l'importo previsto, vi proponiamo quanto segue.

- Lo stanziamento di un **unico credito quadro** destinato a finanziare i sostegni all'attuazione del PCA con una dotazione iniziale di **73,8 milioni** di franchi.
- Gli incentivi possono riguardare la **riorganizzazione amministrativa e/o gli investimenti di sviluppo** a seconda delle specifiche situazioni.

  I contributi alla riorganizzazione amministrativa sono destinati alla copertura di oneri derivanti dalla riorganizzazione (escluse le spese di natura logistica). L'obiettivo è di consentire in tempi rapidi un assetto amministrativo adeguato alle nuove esigenze di servizio, affinché a medio termine si realizzino alcune economie di scala e si ottimizzi l'impiego di risorse. Sono ad esempio sussidiabili, laddove riconosciute, le spese legate alle consulenze e l'accompagnamento allo studio aggregativo, 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

[5] La somma dei contributi già decisi dà un totale di 46,3 mio, per cui il saldo dovrebbe ammontare a 47,7 milioni e non 47,8; la differenza è dovuta ad arrotondamenti derivanti dalla successiva ripartizione del credito sui vari scenari ipotizzata in consultazione.

regolatori. Gli importi erogati a titolo di contributo alla riorganizzazione amministrativa andranno a carico della gestione corrente del Cantone.

I contributi agli investimenti di sviluppo sono invece pensati quale strumento per la promozione delle nuove realtà comunali attraverso la realizzazione di progetti e opere a carattere socioeconomico. Si tratta di sostegni che completano gli eventuali sussidi ottenibili grazie alle leggi vigenti, a condizione che il Consiglio di Stato riconosca tali investimenti di sviluppo di valenza regionale e cantonale. I progetti dovranno pertanto aver ottenuto il consenso delle istanze cantonali competenti. Di volta in volta, a seconda della situazione, il decreto legislativo potrà eventualmente definire delle modalità temporali per l'impiego del contributo. Gli importi erogati a titolo di contributo agli investimenti di sviluppo andranno a carico del conto degli investimenti del Cantone.

- Gli aiuti finanziari ai progetti aggregativi verranno **definiti di volta in volta**, tenuto conto delle specificità dei comuni coinvolti; i progetti aggregativi **non danno quindi automaticamente diritto** all'ottenimento di sostegni finanziari cantonali.
- **Negli scenari d'agglomerato il riconoscimento di sostegni finanziari è subordinato al coinvolgimento del polo** nel progetto aggregativo.

  Con riferimento e coerentemente agli obiettivi in ambito di aggregazioni urbane, che mirano – in estrema sintesi – al rafforzamento del polo, l'eventuale progressione a tappe delle aggregazioni all'interno degli scenari riguardanti gli agglomerati urbani verrà se del caso sostenuta finanziariamente unicamente laddove è coinvolto il comune polo. Quindi negli agglomerati urbani la presenza del polo urbano (Bellinzona, Chiasso e Mendrisio, Locarno o Lugano) nel progetto aggregativo costituisce la condizione imprescindibile per beneficiare degli incentivi, anche solo parziali.
- Dalla dotazione iniziale andranno **dedotti i sostegni che verranno decisi - con la crescita in giudicato del decreto di aggregazione - fino all'approvazione del credito** quadro da parte del Gran Consiglio.

  È ad esempio il caso del proposto aiuto agli investimenti nell'ambito dell'aggregazione della Verzasca (2 mio fr., v. messaggio n. 7579, art. 5 cpv. 1 punto 1.3) e dell'eventuale richiesta che formuleremo se del caso nel contesto del progetto di aggregazione di Tresa.
- **Non è posta limitazione alla durata degli incentivi**, che rimarranno quindi disponibili fino ad esaurimento del credito.

Va inoltre segnalato che **se gli scenari aggregativi del PCA saranno da subito di riferimento per la politica aggregativa del Consiglio di Stato, ciò non vale per gli incentivi finanziari**. Questi ultimi potranno essere messi a disposizione una volta approvato il relativo credito quadro da parte del Gran Consiglio.

Così come già per i contributi di risanamento finanziario, **la competenza di decidere i singoli aiuti ai progetti aggregativi resterà del Parlamento**, che si pronuncerà di volta in volta nei decreti di aggregazione (art. 21 cpv. 2 LAggr).

3.3.4 Sintesi delle misure di incentivo finanziario (IF) all'attuazione del PCA

I contenuti della proposta relativa agli sostegni per la realizzazione del PCA sono sintetizzati in forma schematica in nove misure d'attuazione degli incentivi finanziari (IF) riportate nella seguente tabella (cfr. anche PCA, pp. 50-53).

Misure d'incentivo finanziario (IF)

n°	descrizione
IF 1	La politica cantonale delle aggregazioni comunali necessita un concreto incentivo finanziario da parte del Cantone.
IF 2	Il supporto cantonale ai singoli progetti viene definito di volta in volta, tenendo conto delle specificità dei comuni coinvolti.
IF 3	I progetti aggregativi non danno automaticamente diritto ad aiuti finanziari da parte del Cantone.
IF 4	Viene costituito un credito quadro destinato al finanziamento degli incentivi cantonali alla realizzazione degli scenari di PCA.
IF 5	La dotazione finanziaria proposta per il credito quadro ammonta a 120 milioni di franchi lordi corrispondenti a 73,8 milioni di franchi al netto dei contributi già decisi.
IF 6	Ulteriori contributi alle aggregazioni decisi fino all'approvazione del credito quadro da parte del Gran Consiglio andranno in deduzione dell'importo proposto.
IF 7	Il sostegno finanziario cantonale alla realizzazione degli scenari di PCA può riguardare contributi per la riorganizzazione amministrativa e/o contributi per investimenti di sviluppo.
IF 8	Il credito quadro ha durata illimitata.
IF 9	In caso di aggregazione parziale negli agglomerati urbani, il sostegno finanziario cantonale potrà essere riconosciuto a condizione che l'aggregazione includa il/i polo/i urbano/i di riferimento.

4. CONGRUENZA CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO

4.1 Congruenza con le Linee direttive (LD)

La politica delle aggregazioni comunali è uno dei principali elementi costitutivi del processo di riforma del Comune, di cui rappresenta una strutturale necessaria premessa.
Le linee direttive 2015-2019 richiamano il Piano cantonale delle aggregazioni al punto 3.3 "Rapporti tra Cantone e Comuni", indicando la volontà di consolidarlo quanto prima, appena risolte le incognite legate alle iniziative costituzionali (LD pag. 17), ora evase.

4.2 Congruenza con il Piano finanziario (PF)

Il credito quadro in oggetto ha la particolarità di erogare aiuti che, a dipendenza dei casi, potranno riguardare il sostegno a spese di riorganizzazione dei nuovi comuni e/o contributi destinati ad investimenti. Nel rispetto del credito quadro complessivo, saranno i decreti legislativi di aggregazione che stabiliranno in dettaglio gli aiuti.
Si propone di utilizzare contabilmente i conti già utilizzati a tale scopo in precedenti aggregazioni, di competenza del CRB 112 "Sezione degli enti locali": nel caso dei contributi alla riorganizzazione verrà addebitato il conto economico (conto no. 36320042 "Contributi alle spese di riorganizzazione dei comuni"), altrimenti il conto degli investimenti (56200037 "Contributi cantonali aggregazioni comunali", tabella WBS 112 50).
Gli aiuti che verranno decisi nell'ambito di questo nuovo credito quadro troveranno quindi spazio nel PF dei suddetti conti, assieme agli impegni precedentemente presi in occasione di aggregazioni già portate a termine.

Le dotazioni dei prossimi PF saranno adeguate allo stato di avanzamento di eventuali nuovi progetti che potranno far capo al credito quadro.

Lo stanziamento del credito proposto con l'allegato decreto legislativo richiede l'approvazione da parte della maggioranza assoluta dei membri del Gran Consiglio (cfr. art. 5 cpv. 3 LGF).

5. CONCLUSIONI

La presentazione del Piano cantonale delle aggregazioni ha necessitato di una tempistica decisamente superiore a quanto a suo tempo ipotizzato, in particolare a seguito di situazioni contingenti e condizionanti, quali quelle legate al destino delle iniziative popolari costituzionali "*Avanti con le nuove città di Locarno e Bellinzona*" e "*Rafforzare i Comuni. Per un Ticino moderno, democratico e ben organizzato*", definitivamente dichiarate irricevibili dal Tribunale federale nel corso dell'elaborazione del Piano. Un'eventuale messa in votazione di una di queste (o di entrambe), e a maggior ragione un'eventuale approvazione, avrebbero infatti necessariamente comportato sostanziali interferenze con l'allestimento del PCA.

Il tempo trascorso non ha tuttavia né bloccato, né compromesso il prosieguo del cantiere aggregativo. **Il Consiglio di Stato in questi anni si è sostanzialmente attenuto - per quanto di sua competenza - alle linee indicate nei documenti posti in consultazione**, facendo già da tempo riferimento, nei progetti aggregativi nel frattempo maturati (in parte anche conclusi), agli orientamenti consolidati nel documento che vi viene ora sottoposto.

Dal profilo formale ricordiamo che l'approvazione del credito quadro necessita della maggioranza assoluta ed è in senso stretto il punto referendabile del decreto legislativo, a differenza del PCA, di per sé a sé stante e non referendabile. Per quest'ultimo è prevista l'approvazione oppure il rinvio al Governo per adeguarlo alle indicazioni del Gran Consiglio, come disposto dall'art. 2a cpv. 4 LAggr:

> [4]Il Consiglio di Stato sottopone il Piano al Gran Consiglio, che lo discute e lo approva oppure lo rinvia totalmente o parzialmente al Consiglio di Stato, affinché lo modifichi nel senso indicato dalla discussione parlamentare. La presentazione nel corso del dibattito parlamentare di emendamenti per il voto è esclusa.

In conclusione, vi invitiamo ad approvare il PCA, rispettivamente a stanziare il credito quadro proposto per accompagnarne la realizzazione, come da allegato decreto legislativo.

Vogliate gradire, signora Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Claudio Zali
Il Cancelliere, Arnoldo Coduri

Allegato: Piano cantonale delle aggregazioni, ottobre 2018

Disegno di

DECRETO LEGISLATIVO

concernente l'approvazione del Piano cantonale delle aggregazioni e lo stanziamento di un credito quadro di 73'800'000 franchi destinato agli incentivi per la sua attuazione

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

- richiamati gli articoli 2a, 2b e 21 della legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni del 16 dicembre 2003 (LAggr);
- richiamato il "Piano cantonale delle aggregazioni (PCA)", ottobre 2018;
- visto il messaggio 5 dicembre 2018 n. 7606 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

Articolo 1

È approvato il Piano cantonale delle aggregazioni (PCA), ottobre 2018, proposto con messaggio governativo n. 7606 del 5 dicembre 2018, comprensivo delle seguenti componenti:
- rapporto sugli indirizzi, modalità di attuazione e incentivi finanziari;
- scenari di aggregazione;
- schede descrittive degli scenari.

Articolo 2

[1]È stanziato un credito quadro di 73'800'000 franchi ai sensi dell'art. 21 LAggr, destinato agli incentivi per l'attuazione del PCA.

[2]L'attribuzione del credito quadro sui singoli progetti è stabilita dal Gran Consiglio nei decreti di aggregazione.

[3]Incentivi finanziari alle aggregazioni definitivamente decisi fino all'adozione del credito quadro andranno in deduzione dell'importo indicato al cpv. 1.

Articolo 3

L'importo del credito quadro sarà iscritto nei Piani finanziari degli anni in cui sarà prevista l'erogazione degli incentivi per l'attuazione del PCA.

Articolo 4

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