

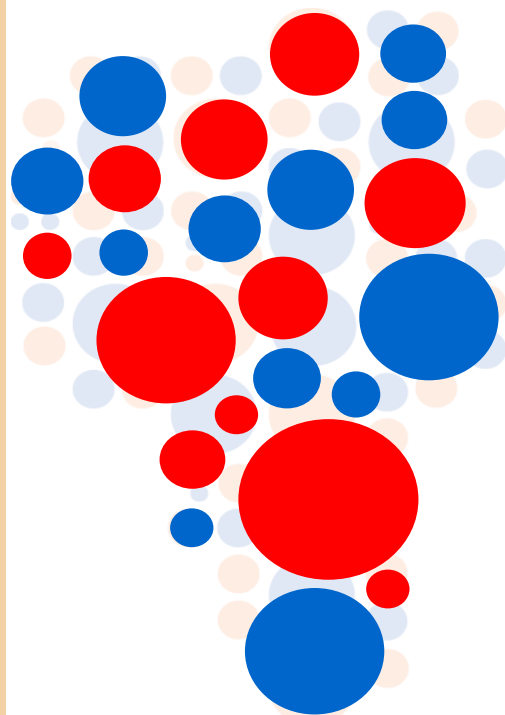


parte

A

INDIRIZZI, MODALITÀ D'ATTUAZIONE E INCENTIVI FINANZIARI

- 1 Bilancio della politica aggregativa
- 2 Indirizzi: obiettivo governance
- 3 Modalità d'attuazione
- 4 Incentivi finanziari





I Bilancio della politica aggregativa

Il progetto di Riforma istituzionale dei comuni ticinesi ha preso avvio nel 1998 con la pubblicazione dello studio *Il Cantone e i suoi comuni, l'esigenza di cambiare*. L'intendimento iniziale era (e rimane) quello di ridare al Ticino un panorama di comuni forti e attivi, recuperando la vitalità democratica e la progettualità e rafforzando la struttura e la capacità amministrativa. Anche in base a precedenti analisi, questo studio aveva evidenziato una difficoltà crescente del contesto comunale a rispondere ai bisogni di una società in continua evoluzione, elencando una serie di problemi andati ad acuirsi col tempo (scarsa funzionalità amministrativa, perdita di vitalità democratica, difficoltà nel reperire amministratori, struttura finanziaria compromessa, progressiva riduzione dell'autonomia comunale, spese pro-capite elevate e scarsa progettualità, dotazione infrastrutturale insufficiente, substrato economico quasi assente o poco significativo, elevato numero di collaborazioni comunali, ecc.). Tutto ciò a fronte di un contesto socio-economico in continua evoluzione che pone gli enti locali di fronte a nuove sfide e nuovi compiti.

Come già rilevava lo studio del 1998 “è assurdo pensare di sfuggire alla sfida forzata del futuro mantenendo immutate strutture”¹. La strada intrapresa dal Governo alla fine degli anni Novanta in risposta a queste situazione è stata un incisivo progetto di riforma del Comune e comprendente una pluralità di azioni articolate su tre livelli: (1) adeguamento della dimensione; (2) ottimizzazione dei meccanismi di funzionamento dell'apparato politico e amministrativo e (3) riorganizzazione dei rapporti di competenza e dei flussi finanziari tra Cantone e comuni. Tali interventi sono finalizzati al miglioramento delle condizioni quadro di base e al recupero di nuovi margini di autonomia comunale.

Inizialmente, la priorità d'azione in termini aggregativi si è concentrata nelle zone periferiche ed ha interessato principalmente i “piccoli comuni” confrontati con gravi problemi di carenza di risorse umane e finanziarie e caratterizzati da una struttura demografica debole e territori ampi ed onerosi da gestire. I progetti condotti in questo contesto rispondevano e rispondono ad un chiaro bisogno di rafforzamento finanziario e amministrativo degli enti locali attraverso un dimensionamento, se non ideale, quantomeno minimo per consentire l'assunzione di un'effettiva funzione nella gestione della cosa pubblica riguadagnando un certo margine di autonomia (finanziaria e decisionale) e una nuova forza contrattuale, presupposti per altro necessari per la promozione e il sostegno ad iniziative di sviluppo su scala locale. Questa tipologia di progetti è stata meglio designata con il termine di “**aggregazioni di necessità**”. In modo quasi spontaneo, il processo aggregativo ha successivamente interessato fasce di comuni di per sé ancora solidi che hanno percepito la riforma istituzionale come un'**opportunità** per conseguire obiettivi altrimenti improponibili e irraggiungibili singolarmente.

Con la pubblicazione nel 2004 dello studio *Il Cantone e le sue regioni: le nuove città* (denominato in sintesi *Città 2004*) l'attenzione si è spostata anche sulle aree urbane, centri nevralgici del Cantone, nel solco del dibattito lanciato a livello federale. In particolare, la pubblicazione del Rapporto del Consiglio federale sulla politica degli agglomerati e la nuova politica regionale hanno sancito il ruolo chiave delle aree urbane nello sviluppo economico e sociale del paese che si esplica sullo sfondo di un sistema in rapido cambiamento caratterizzato dai fenomeni della globalizzazione e della metropolizzazione. Nel contesto cantonale, la vasta documentazione prodotta² ha offerto importanti approfondimenti conoscitivi sulla situazione, le sfide e le prospettive dei quattro agglomerati nonché sugli equilibri interni, rilevando una sostanziale debolezza delle aree urbane, in particolare quelle sopracenerine, e uno stato di cose che non consentono di fatto alle città, fatta eccezione per Lugano, di assumere pienamente la funzione di motore dello sviluppo cantonale. Lugano, Mendrisio e in seguito anche Bellinzona hanno fatto proprie queste

¹ “Il Cantone e i suoi Comuni. L'esigenza di cambiare”, Dipartimento delle istituzioni-Sezione enti locali, 1998, p. 11

² Tra i quali in particolare: il già citato *Città 2004*, i numerosi documenti di approfondimento nell'ambito della revisione del Piano Direttore e gli studi Strategici condotti nel Mendrisiotto, nel Locarnese e nel Bellinzonese



riflessioni attuando un ampio processo aggregativo che ha permesso a Lugano e Bellinzona di affermarsi quali nona rispettivamente dodicesima città a livello svizzero e a Mendrisio di acquisire lo statuto di città.

1.1 2000-2018: da 245 a 115 comuni

Nell'ottobre 2001 si costituiva il nuovo Comune di Capriasca, concretizzando il primo progetto della politica aggregativa avviata dal Cantone sul finire degli anni Novanta³. Fino a quel momento il Ticino contava 245 comuni.

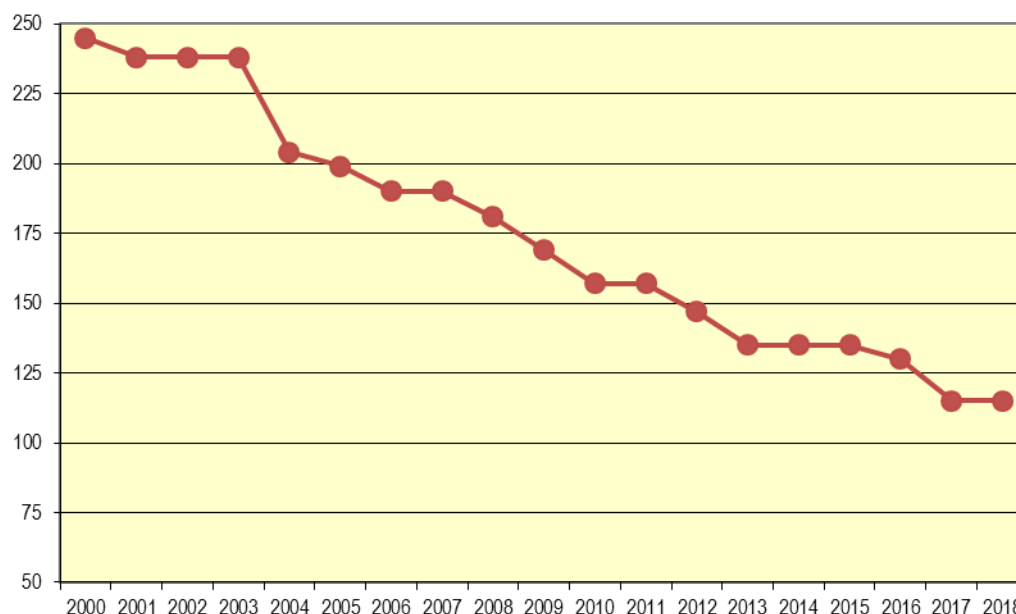
Nella primavera 2017 sono diventate effettive due aggregazioni, quelle di Bellinzona e di Riviera, che hanno portato a 115 comuni il numero dei comuni ticinesi, numero rimasto stabile nel 2018. In meno di un ventennio, il numero di comuni ticinesi è quindi sceso di 130 unità con un calo percentuale del 53% (Grafico 1).

Questa riduzione è il risultato della concretizzazione di 35 progetti aggregativi che hanno coinvolto 155 dei 245 comuni che esistevano nel 2000, in alcuni casi per più volte successive (per due volte Bioggio, Capriasca e Collina d'Oro e per tre volte Lugano, Mendrisio e Faido). In totale, sono stati costituiti 26 nuovi comuni (uno dei quali - Isorno - è stato assorbito nella successiva aggregazione dell'Onsernone) e ne sono "scomparsi" 155 tra quelli esistenti nel 2000 (Tabella 1).

Poco più della metà della popolazione ticinese abita oggi in uno dei comuni nati da aggregazione.

Da aprile 2020, quando diventerà effettiva l'aggregazione della Verzasca accolta dalla popolazione in votazione consultiva il 10 giugno 2018, il numero di comuni scenderà a 111 ed eventualmente anche meno, se dovessero nel frattempo concretizzarsi ulteriori progetti aggregativi in corso.

Grafico 1 Evoluzione del numero di comuni ticinesi 2000-2018



Elaborazione SEL

³ Si richiama a questo proposito la pubblicazione "Il Cantone e i suoi Comuni. L'esigenza di cambiare", Dipartimento delle istituzioni-Sezione enti locali, 1998



Tabella 1 Nuovi comuni e comuni aggregati dal 2001

nuovi comuni	n° di aggregazioni	comuni aggregati	n° comuni aggregati
1 Acquarossa	1	Castro, Corzoneso, Dongio, Largario, Leontica, Lottigna, Marolta, Ponto Valentino, Prugiasco	9
2 Alto Malcantone	1	Arosio, Breno, Fescoggia, Mugena, Vezio	5
3 Avegno Gordevio	1	Avegno, Gordevio	2
4 Bellinzona	1	Bellinzona (ante aggregazione), Camorino, Claro, Giubiasco, Gnosca, Gorduno, Gudo, Moleno, Monte Carasso, Pianezzo, Preonzo, Sant'Antonio, Sementina	13
5 Bioggio	2	Bioggio (ante aggregazione), Bosco Luganese, Cimo, Iseo	4
6 Blenio	1	Aquila, Campo Blenio, Ghirone, Olivone, Torre	5
7 Breggia	1	Bruzella, Cabbio, Caneggio, Morbio Superiore, Muggio, Sagno	6
8 Cadenazzo	1	Cadenazzo (ante aggregazione), Robasacco	2
9 Capriasca	2	Bidogno, Cagiallo, Corticiasca, Lopagno, Lugaggia, Sala Capriasca, Roveredo Capriasca, Tesserete, Vaglio	9
10 Castel San Pietro	1	Casima, Monte, Castel San Pietro (ante aggregazione)	3
11 Centovalli	1	Borgnone, Intragna, Palagnedra	3
12 Cevio	1	Bignasco, Caveragno, Cevio (ante aggregazione)	3
13 Collina d'Oro	2	Agra, Carabietta, Gentilino, Montagnola	4
14 Cugnasco-Gerra	1	Cugnasco, Gerra Verzasca	2
15 Faido	3	Anzonico, Calpiogna, Calonico, Campello, Cavagnago, Chiggiogna, Chironico, Faido (ante aggregazione), Mairengo, Osco, Rossura, Sobrio	11
16 Gambarogno	1	Caviano, Contone, Gerra Gambarogno, Indemini, Magadino, Piazzogna, San Nazzaro, Sant'Abbondio, Vira Gambarogno	9
17 [Isomo]	1	Auressio, Berzona, Loco [assorbito in "Onsemone" nel 2016]	3
18 Lavizzara	1	Broglio, Brontallo, Fusio, Menzonio, Peccia, Prato Somico	6
19 Lugano	3	Barbengo, Bogno, Breganzona, Cadro, Carabbia, Carona, Certara, Cimadèra, Cureggia, Davesco-Soragno, Gandria, Lugano (ante aggregazione), Pambio-Noranco, Pazzallo, Pregassona, Sonvico, Valcolla, Viganello, Villa Luganese	19
20 Maggia	1	Aurigeno, Coglio, Giumaglio, Lodano, Maggia (ante aggregazione), Moghegno, Someo	7
21 Mendrisio	3	Arzo, Besazio, Capolago, Genestrenio, Ligometto, Mendrisio (ante aggregazione), Meride, Rancate, Salorino, Tremona	10
22 Monteceneri	1	Bironico, Camignolo, Medeglia, Rivera, Sigrino	5
23 Onsemone	1	Gresso, Isorno, Mosogno, Onsemone, Vergeletto	5
24 Riviera	1	Cresciano, Iragna, Lodrino, Osogna	4
25 Serravalle	1	Ludiano, Malvaglia, Semione	3
26 Terre di Pedemonte	1	Cavigliano, Tegna, Verscio	3
	35		156*

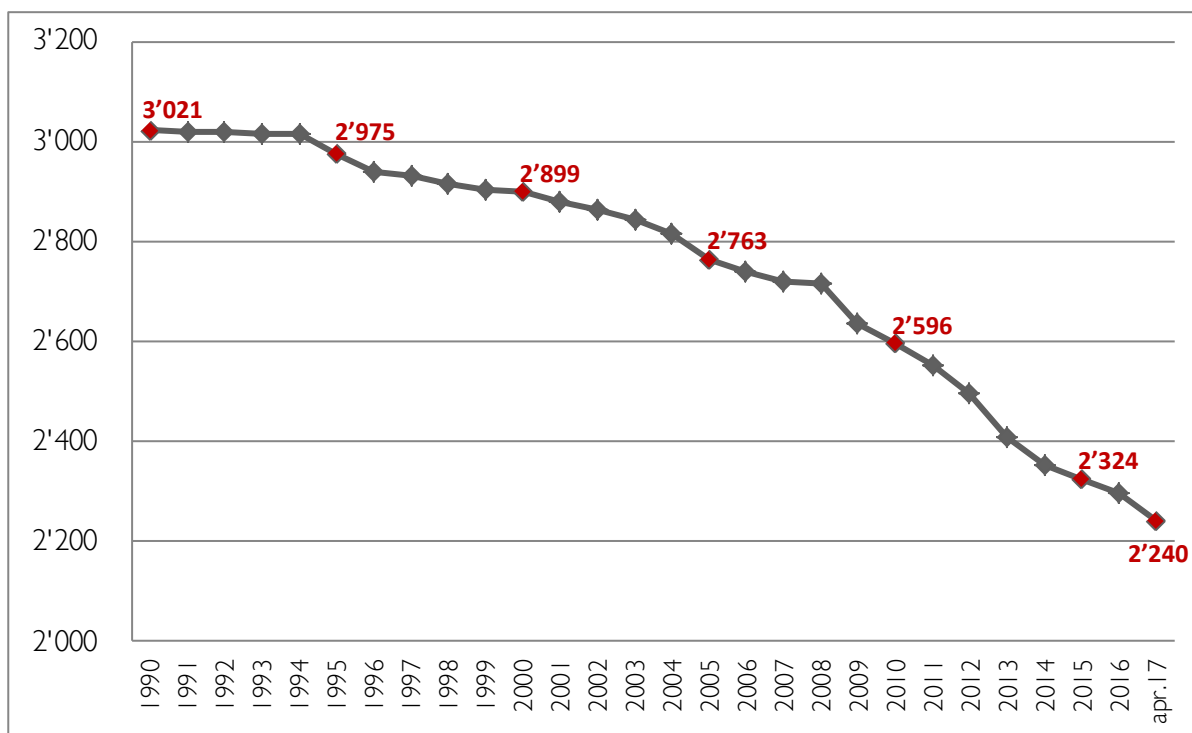
* di cui 155 esistenti nel 2000, ai quali si aggiunge Isomo, costituito nel 2001 (n. 17) e aggregato in Onsemone (n. 23) nel 2016
Elaborazione SEL

1.2 Riorganizzare il livello comunale: una necessità diffusa

A fronte di una situazione profondamente mutata e di compiti e ruoli sempre più complessi, molti altri cantoni hanno affrontato il tema delle aggregazioni. A partire dal 1990 il numero dei comuni in Svizzera è così diminuito di oltre un quarto, passando da 3'021 nel 1990 a 2'240 nel 2017 (-78%), con un'accelerazione del fenomeno nell'ultimo decennio (Grafico 2).



Grafico 2 Numero di comuni in Svizzera 1990-2017



Elaborazione SEL, stato al 02 aprile 2017, Fonte: Ufficio federale di statistica
<https://www.communes.bfs.admin.ch/fr/state/results?SnapshotDate=>

Le aggregazioni non sono peraltro un fatto nuovo. Già all'inizio del Novecento, l'industrializzazione e le migrazioni interne hanno generato uno squilibrio territoriale evidente con forti pressioni sul territorio soprattutto nelle zone urbane, che hanno portato a una serie di fusioni tra il 1893 e il 1934. Da allora e fino agli anni Novanta il sistema comunale svizzero è stato caratterizzato da una certa stabilità, grazie anche ad una serie di misure che hanno permesso in modo diverso di garantire la sopravvivenza di comuni non più funzionali e vitali costituendo di fatto dei freni alla necessità di rivedere il proprio assetto istituzionale⁴. Tra queste citiamo: gli strumenti perequativi adottati a sostegno dei comuni più sfavoriti, il ricorso massiccio alla collaborazione comunale⁵ e una crescente centralizzazione dei compiti che di fatto ha gradualmente limitato il margine di manovra degli enti locali. In Ticino, il fondo di compensazione diretta a copertura del disavanzo, istituito allo scopo di contenere il moltiplicatore d'imposta nei limiti del 100 %, ha visto quadruplicare in dieci anni il totale dei contributi versati, passati da 4.4 milioni nel 1990 a oltre 17 milioni nel 2000. Nel frattempo l'evoluzione accelerata della società e dell'economia hanno progressivamente scalfito, analogamente a quanto accaduto già all'inizio del Novecento, la coerenza tra lo spazio di vita dei cittadini, le esigenze del mondo produttivo e la gestione politica, con gli enti locali spesso incapaci o impossibilitati di ricercare da soli le soluzioni.

Tali evidenze hanno condotto parecchi cantoni ad intraprendere delle politiche di riordino territoriale tendenti alla semplificazione del quadro istituzionale e all'estensione della dimensione dei comuni. I cantoni Ticino (-132), Friburgo (-123) e Grigioni (-101) sono stati tra i più attivi in questo processo (1990-2017), seguiti da Turgovia (-99), Vaud (-76), Berna (-61) e Vallese (-37), come risulta dalla Tabella 2. La tendenza è al proseguimento di questa riorganizzazione. Glarona costituisce forse il caso più eclatante per essere passato nel 2011 da 25 a 3 comuni, sopprimendo nel contempo un'ulteriore

⁴ Per una diagnosi più approfondita a livello ticinese, si rimanda al già più volte citato studio del 1998 *Il Cantone e i suoi comuni, l'esigenza di cambiare*

⁵ Office fédéral de la statistique, *Les niveaux géographiques de la Suisse*, juillet 2005, pp. 23 e segg.



quarantina di corporazioni comunali vigenti in alcuni cantoni svizzero-tedeschi, quali le “Schulgemeinden” o le “Fürsorgegemeinden”. Questa riforma così radicale è stata a suo tempo decisa e confermata a livello popolare dalla locale *Landsgemeinde* che si è spinta oltre la proposta governativa di soli 10 comuni.

Tabella 2 Numero di comuni per cantone, 1990-2000-2017

	1990	2000	2017	Variazione 1990-2017	
				assoluta	percentuale
Zurigo	171	171	168	-3	0%
Berna	412	400	351	-61	-15%
Lucerna	107	107	83	-24	-22%
Uri	20	20	20	-	0%
Svitto	30	30	30	-	0%
Obvaldo	7	7	7	-	0%
Nidvaldo	11	11	11	-	0%
Glarona	29	29	3	-26	-90%
Zugo	11	11	11	-	0%
Friburgo	259	242	136	-123	-47%
Soletta	130	126	109	-21	-16%
Basilea Città	3	3	3	-	0%
Basilea Campagna	73	86	86	13	18%
Sciaffusa	34	34	26	-8	-24%
Appenzello Esterno	20	20	20	-	0%
Appenzello Interno	6	6	6	-	0%
San Gallo	90	90	77	-13	-14%
Grigioni	213	212	112	-101	-47%
Argovia	232	232	213	-19	-8%
Turgovia	179	80	80	-99	-55%
Ticino	247	245	115	-132	-53%
Vaud	385	384	309	-76	-20%
Vallese	163	163	126	-37	-23%
Neuchâtel	62	62	36	-26	-42%
Ginevra	45	45	45	-	0%
Giura	82	83	57	-25	-30%
Totale CH	3'021	2'899	2'240	-781	-26%

Elaborazione SEL, stato al 02 aprile 2017, Fonte: Ufficio federale di statistica - Amtliches Gemeindeverzeichnis der Schweiz – <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/grundlagen/agvch.assetdetail.2245009.html>

Concludendo, l'ampia diffusione del processo di riorganizzazione comunale, continuativo e in crescita nel tempo sta a testimoniare che nel nostro Cantone non siamo confrontati a una semplice “ondata” di un fenomeno dalle dimensioni solo regionali.

Si tratta invece piuttosto della dimostrazione di una reale necessità, dettata dal cambiamento di scala delle problematiche e delle soluzioni.

1.3 Rafforzata la struttura di base

Nel 2000 la dimensione media dei comuni ticinesi era di 1'300 abitanti, la quarta più bassa della Svizzera dopo Giura, Grigioni e Friburgo. Due terzi dei comuni aveva una popolazione inferiore alle 1'000 unità, di cui 80 contavano meno di 300 abitanti e di questi 33 meno di 100, troppo poco per assicurare un'effettiva autonomia operativa. Da allora molto è cambiato: grazie all'ampio processo aggregativo, nel 2017 (dati demografici al 1° gennaio) la taglia media dei comuni ticinesi è più che raddoppiata rispetto al dato di confronto del 2000 (Tabella 3), situandosi a oltre 3'000 abitanti mentre il numero di enti locali con meno di 300 abitanti si è ridotto drasticamente, passando da 80 a 12 unità, 10 delle quali coinvolte



nei processi aggregativi della Verzasca (accolto dalla popolazione, su cui si esprimerà il Gran Consiglio in vista della costituzione nel 2020) e di quello in corso in Rovana.

Con la consistente diminuzione del numero di comuni con meno di 1'000 abitanti (-122 unità) si è intrapreso un passo nel rafforzamento generale della struttura comunale, meno frammentata e più solida.

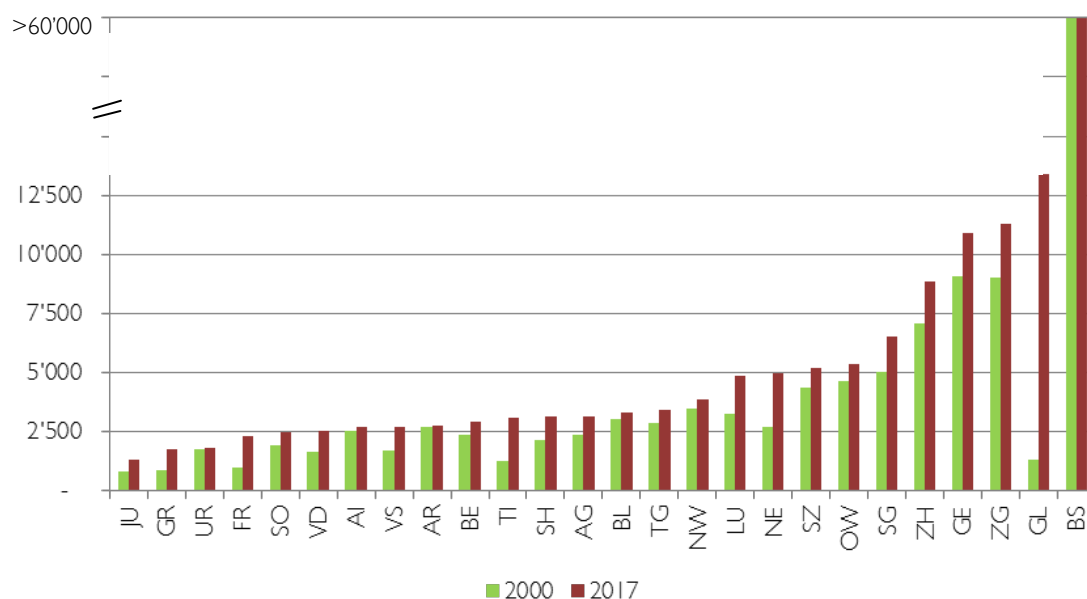
Tabella 3 Indicatori di struttura demografica dei comuni ticinesi 2000-2017

	n° di comuni	pop. media per comune	comuni con <300 abitanti	comuni con <1000 abitanti
2000	245	1'266	80 (33%)	165 (67%)
2017	115	3'082	12 (10%)	43 (37%)
variazione	-130	+1'816	-68	-122

Fonte: Elaborazione SEL

Come già ricordato, il Ticino partiva da una situazione particolarmente bassa nel confronto intercantonale della dimensione media degli enti locali. Anche per questo motivo a tutt'oggi il nostro Cantone rimane al di sotto della media nazionale, malgrado il percorso fin qui attuato. La maggioranza dei cantoni svizzeri è quindi strutturata con dimensioni superiori (Grafico 3).

Grafico 3 Popolazione media per comune nei Cantoni 2000-2017



Elaborazione SEL. Fonte: Ufficio federale di statistica, Bilancio della popolazione residente permanente per Cantone e tab 2

1.4 Più autonomia di spesa

Uno degli obiettivi delle aggregazioni è riconsegnare autonomia al comune e questo da più punti di vista, compreso quello finanziario. Una specifica analisi ha pertanto voluto verificare l'evoluzione delle spese in 7 comuni nati da aggregazioni nel 2004, che hanno raggruppato 42 comuni preesistenti. Si tratta di comuni di dimensione diversa situati sia in regioni urbane che periferiche: Lavizzara, Acquarossa, Castel San Pietro, Bioggio, Maggia, Collina d'Oro e Lugano. L'evoluzione della spesa è stata analizzata



confrontando i valori di spesa pro-capite prima e dopo l'aggregazione. Si sintetizzano qui solo le conclusioni principali, rimandando al testo completo, rispettivamente al riassunto più esteso, per maggiori dettagli⁶.

Il confronto è stato effettuato tra la spesa media per abitante nei tre anni precedenti l'aggregazione (2001-2003) nell'insieme degli ex-comuni poi aggregati e la spesa pro-capite qualche anno dopo l'aggregazione (media 2007-2008) del nuovo comune. Sono state considerati i valori medi su alcuni anni (tre prima dell'aggregazione e due dopo) per attutire l'eventuale impatto di eventi straordinari di uno specifico anno. Ulteriori consuntivi non hanno potuto essere considerati in ragione del continuo mutare della configurazione comunale.

Va in primo luogo ricordato che normalmente le spese crescono col tempo in praticamente tutti gli ambiti, compreso quello comunale. Infatti la spesa pro-capite media di tutti i comuni ticinesi è aumentata del 5% tra i due periodi considerati. Quindi, per tener conto dei fattori rincaranti che si manifestano in tutti i comuni, i valori nominali sono stati trasformati in indici e il confronto è stato fatto rispetto alla media cantonale.

In secondo luogo va tenuto presente che in alcuni dei casi in esame il Cantone ha supportato l'aggregazione con risanamenti finanziari che hanno alleggerito la spesa corrente, riducendo interessi e ammortamenti. Le spese per interessi e ammortamenti di tutti i casi esaminati sono quindi state isolate (cfr. Tabella 4, seconda riga) e nell'analisi si è semplicemente preso atto della - ovvia - diminuzione di questo tipo di spesa nei comuni risanati, considerando invece la struttura degli altri tipi di spesa, che in questo modo non risulta falsata da questo fattore.

Le spese sono state raggruppate in 4 categorie omogenee caratterizzate da un diverso grado di autonomia di spesa del comune (all'interno delle quali possono beninteso esserci diverse sfumature), che schematizzando sono così riassumibili:

Tabella 4 Gruppi di spesa corrente e valutazione dell'autonomia

	conto (dal modello contabile)	autonomia di spesa	
1	spese per il personale e spese per beni e servizi	30+31	spesa non vincolata – alquanto autonoma
2	interessi passivi e ammortamenti	32+33	spesa non influenzabile – poco autonoma
3	rimborsi netti a enti pubblici	35-45	spesa netta delegata – poco autonoma
4	contributi propri	36	partecipazioni senza margini – non autonoma

Confrontando l'evoluzione della spesa prima e dopo l'aggregazione suddivisa secondo questi gruppi, risulta come gli effetti più spettacolari di diminuzione si siano manifestati nelle categorie dove il margine d'autonomia decisionale del comune prima dell'aggregazione era relativamente basso, ovvero:

- gli oneri finanziari del debito (interessi e ammortamenti, riga 2); ciò che si spiega per l'effetto degli importanti risanamenti cantonali effettuati nell'ambito dell'aggregazione e non sono quindi indicativi;
- le spese legate alla collaborazione intercomunale (spesa netta per rimborsi a enti pubblici, riga 3), a seguito dello scioglimento di collaborazioni intercomunali per compiti che hanno potuto essere ripresi in mano direttamente dal nuovo comune; questo elemento è invece sintomatico di un cambio di struttura.

Si può dimostrare che quest'ultimo passaggio, da un tipo di spesa delegata e poco autonoma a una spesa assunta direttamente dal nuovo comune, è stato conseguito senza comportare maggiori oneri, anzi

⁶ Daniela Baroni e Angelo Rossi, L'evoluzione della spesa nei comuni aggregati: prime indicazioni, Progetto di PCA-Consultazione fase I: Studi di base e allegati n. 1, novembre 2013 (documento completo), rispettivamente una sintesi più estesa della presente al capitolo I.4 (pp. 14-17) del medesimo Progetto di PCA-Consultazione fase I.



questi sono diminuiti. L'aggregazione ha quindi condotto a un maggior livello di autonomia e di efficienza nelle decisioni sulla spesa corrente, soprattutto nei comuni di piccola e media taglia.

Da questa analisi dell'evoluzione della struttura della spesa, che consente di isolare e non considerare l'effetto del risanamento cantonale laddove è stato effettuato, in questi sette casi di aggregazione si può concludere che qualche anno dopo la costituzione del nuovo comune:

- L'aggregazione **non ha gonfiato la spesa** amministrativa.
- L'aggregazione **ha aumentato l'autonomia** di spesa.
- Effetti di economie di scala sono prematuri, in quanto eventuali cambiamenti strutturali sono rilevabili solo sul medio-lungo termine.

Tre dei comuni considerati hanno in seguito attuato ulteriori aggregazioni, con conseguente unificazione dei conti, ciò che, unitamente al continuo generale mutare del panorama comunale, per il momento interferisce con un'attualizzazione generalizzata di un analogo rilevamento.

1.5 Chi si è aggregato non tornerebbe indietro

Nell'autunno 2009 l'Ufficio cantonale di statistica ha svolto un'inchiesta presso 4'056 cittadini residenti in quattro nuovi comuni nati da aggregazione: Acquarossa, Capriasca, Lugano e Maggia⁷. In tutti questi quattro casi i risultati principali mostrano globalmente un'ampia soddisfazione dei cittadini verso l'aggregazione.

Rispetto al voto consultivo le posizioni si trovano in linea di massima confermate, ma vi è pure chi ha cambiato opinione: soprattutto chi ha votato contro e ora si dice soddisfatto dell'aggregazione. Inoltre, la maggioranza di chi non aveva votato si dice soddisfatta del nuovo comune.

Tabella 5 Valutazione dei cittadini sull'aggregazione del loro comune

Valutazione	Decisamente positiva	Piuttosto positiva	Piuttosto negativa	Decisamente negativa	Non saprei dire	Totale
Lugano	26.3 %	48.8 %	9.7 %	2.5 %	14.6 %	100 %
Capriasca	20.5 %	46.3 %	12.1 %	4.1 %	16.9 %	100 %
Acquarossa	24.6 %	38.4 %	13.3 %	6.2 %	17.5 %	100 %
Maggia	17.6 %	54.6 %	10.8 %	4.2 %	12.9 %	100 %
Totale	23.2 %	46.6 %	11.0 %	3.7 %	15.5 %	100 %

Fonte: Inchiesta Ustat

Accanto alle indicazioni di questa inchiesta, vi sono altri elementi che vanno nella direzione di una valutazione globalmente positiva da parte dei cittadini coinvolti in un progetto d'aggregazione. Ad esempio si può rilevare che finora in tutti i comuni in cui è stata riproposta l'aggregazione dopo un primo progetto abbandonato, il responso della seconda consultazione sul medesimo progetto è sempre stato favorevole, come risulta dalla Tabella 6.

⁷ Mattia Pacella e Oscar Mazzoleni, Aggregazioni comunali: l'esperienza dei cittadini, Bellinzona, Ustat - Documenti statistici n.46, ottobre 2010



Tabella 6 Confronto esito votazioni nei comuni che hanno votato nuovamente dopo un primo abbandono (o annullamento nel caso della Verzasca)

Comune	% SI	% SI	data 1° votazione	data 2° votazione
	1° votazione	2° votazione		
Lugaggia	42%	77%	28.03.1999	30.09.2007
Calonico	43%	95%	14.03.2004	05.06.2005
Tegna	39%	53%	22.09.2002	25.09.2011
Anzonico	37%	98%	14.03.2004	25.09.2011
Calpiogna	14%	71%	14.03.2004	25.09.2011
Campello	21%	74%	14.03.2004	25.09.2011
Mairengo	34%	59%	14.03.2004	25.09.2011
Oscio	43%	83%	14.03.2004	25.09.2011
Cadro	48%	57%	30.09.2007	20.11.2011
Sobrio	30%	90%	14.03.2004	14.06.2015
Lavertezzo	42%	82%	14.04.2013	10.06.2018

Fonte Elaborazione SEL

Tali ribaltamenti nel giudizio dell'opinione pubblica direttamente confrontata all'aggregazione trovano senz'altro spiegazioni diverse nei singoli casi. Tra queste è del tutto verosimile indicare anche l'aver potuto osservare da vicino la realtà positiva di altri nuovi comuni.

Per completezza va rilevato che vi sono altri comuni, oltre a quelli indicati nella Tabella 6, che si sono espressi più volte su progetti aggregativi con esiti diversi. Tuttavia si trattava di proposte sostanzialmente diverse tra loro che non permettono quindi un effettivo confronto. È ad esempio il caso delle votazioni in Verzasca (in un caso proposta con estensione al piano, mentre in altri due – confrontabili – il progetto riguardava unicamente la valle), del voto di Pianezzo (con Giubiasco o con l'agglomerato) o ancora di quello di Iragna (con Biasca o inserito in Riviera).

1.6 Conclusioni

Il Canton Ticino è stato uno dei cantoni precursori nell'avviare una politica di incisivo riordino degli enti locali. Oggi praticamente tutti i cantoni svizzeri hanno un cantiere dedicato a questo tema, chi più avanzato e chi meno. Ciò testimonia con i fatti che si tratta di una reale esigenza, dettata (anche) dai radicali mutamenti di contesto a tutti i livelli che impongono adattamenti a velocità impensabili anche solo qualche lustro addietro.

Gli elementi che possono essere rilevati, quantitativi (come quelli che emergono dai dati) o qualitativi (come quelli che risultano da un sondaggio), convergono nel poter trarre un bilancio oggettivo complessivamente positivo di quanto fin qui intrapreso.

Il percorso di riassetto dell'organizzazione locale in Ticino ha già inciso significativamente sulla rete istituzionale cantonale, fatto che mette in ulteriore evidenza la necessità di proseguire il processo in maniera equilibrata in tutte le regioni attivando anche i comprensori finora meno reattivi.



2 Indirizzi: obiettivo governance

Gli obiettivi del progetto di riforma dei comuni non possono che essere confermati in questa sede. In merito è utile richiamare alcune delle principali considerazioni scaturite dagli approfondimenti già svolti in precedenza e che rimangono di assoluta attualità⁸.

2.1 I ruoli del comune moderno

L'obiettivo politico delle aggregazioni non è mai stato prettamente finanziario, se non dal profilo della consapevolezza di dover risanare situazioni di indebitamento oramai irreversibili, quanto piuttosto quello di conseguire la formazione di comuni *funzionali* (art. 2 LAggr) ovvero in grado di assolvere autonomamente le funzioni cui sono destinati⁹.

In generale si osserva un progressivo ampliamento delle responsabilità e degli scopi dell'azione pubblica a livello locale. Il ruolo e i compiti dei comuni, come degli enti pubblici in generale, non sono infatti definiti una volta per tutte ma mutano nel tempo secondo l'evoluzione del contesto politico, economico, sociale e territoriale pur mantenendo la stessa finalità: il soddisfacimento dei bisogni dei cittadini e più in generale la promozione del benessere collettivo. **Nel quadro di riferimento odierno si può identificare quale ruolo base che deve accomunare tutti i comuni, la funzione di *comune residenziale*, volto alla tutela e alla promozione della qualità di vita della propria cittadinanza. A questo primario indirizzo si affianca, con intensità e possibilità diverse che dipendono dalle specifiche situazioni che in Ticino sono molto differenziate, la funzione di *comune economica*, a supporto dell'inserimento in una coerente traiettoria di sviluppo economico condivisa e volta costruire le adeguate condizioni quadro per favorire l'attuazione.**

Eros Ratti individua, quali ruoli del comune, il *Comune agricolo-alpestre* (1800 e ante), il *Comune dei servizi* (Novecento) e il *Comune economico* (2000), con a corollario il *Comune "partner"* e il *Comune polo*¹⁰. Dal *Comune agricolo-alpestre* preposto al governo del territorio (boschi, pascoli, monti, alpi), si è passati al *Comune dei servizi* volto al miglioramento delle condizioni di vita (strade, scuole, acquedotti, opere e servizi nel campo sanitario, formativo, delle comunicazioni e della protezione del territorio, ecc.) per poi giungere al *Comune economico*, con funzione di sostegno allo sviluppo economico. Questa nuova interpretazione del ruolo del comune, che resta inteso come istituto al servizio della qualità di vita della cittadinanza, nasce sullo sfondo di profondi mutamenti intervenuti a tutti i livelli. Oggi l'azione di "promuovere la qualità di vita nel contesto odierno" non può più essere circoscritta solo ai servizi primari alla popolazione. Questo poteva bastare in un sistema "chiuso" di economia di sussistenza e poteva essere sopportato dal sistema "protetto" che è venuto progressivamente a cadere negli ultimi decenni. **In un sistema globalizzato e aperto come quello odierno, il benessere di una collettività si collega anche alla capacità del suo territorio e delle sue istituzioni di creare o favorire opportunità di sviluppo e posti di lavoro**, agganciandosi ed inserendosi in dimensioni di fatto ingestibili da realtà istituzionali eccessivamente frammentate. Una tale interpretazione attribuisce ai comuni una responsabilità crescente nella promozione e nel miglioramento della competitività territoriale, quale variabile multidimensionale che riflette dinamiche economiche, sociali e ambientali. Questa lettura tocca il Ticino non urbano e, a maggior ragione, quello urbano dove si concentrano in prevalenza ricchezza e posti di lavoro.

⁸ In particolare l'analisi effettuata nel 2006 dal Dipartimento delle istituzioni, Sezione enti locali (SEL) nel rapporto "Il Ticino del cambiamento", segnatamente nella prima parte

⁹ Cfr. "Migliore ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni", Gruppo di lavoro istituito dal Consiglio di Stato e presieduto da Flavio Riva, Bellinzona, 5 novembre 1985

¹⁰ Eros Ratti, *Il Comune. Organizzazione politica e funzionamento*, Vol I., Losone, settembre 1991



2.2 Contesto: un quadro problematico

Le analisi svolte hanno evidenziato delle tendenze che, considerate nel loro insieme, compongono un quadro problematico sotto più punti di vista¹¹, dal quale emerge un'organizzazione istituzionale ancora non ottimale sul piano della **funzionalità amministrativa** e inadatta a favorire e supportare la necessaria **coesione interna** e **l'affermazione verso l'esterno** del nostro Cantone nel senso auspicato dal Piano direttore. Qui di seguito sono riepilogati alcuni dei temi più significativi ed attuali a questo riguardo.

2.2.1 Funzionalità amministrativa e autonomia comunale

L'azione volta alla soddisfazione dei bisogni della popolazione nel proprio ambito di competenza mantiene un ruolo centrale nell'attività dei comuni, seppur chiamata ad adattarsi alle richieste di una società in continua evoluzione. Dopo la metà del Novecento, le esigenze individuali e sociali sono mutate condizionando di riflesso la domanda di servizi pubblici a livello locale: ai servizi tradizionali se ne sono affiancati altri legati alla tutela del territorio (rifiuti, depurazione, pianificazione), all'approvvigionamento (acqua, gas, elettricità), il vasto settore della socialità, la costruzione e la manutenzione della rete stradale, l'offerta di trasporto pubblico, i servizi socio-sanitari, l'istruzione, la cultura e il tempo libero. Ciò ha determinato quasi paradossalmente una perdita di autonomia comunale ed ha reso evidente come l'attuazione efficiente e professionale dei nuovi compiti sia sempre meno compatibile con unità istituzionali di dimensioni ridotte e contesti territoriali altamente frammentati.

Dibattito democratico e rinnovo delle cariche pubbliche

Lo studio prodotto nel 1998 aveva dimostrato come di fatto la dimensione demografica condiziona la capacità amministrativa, l'autonomia, la fornitura di servizi e di infrastrutture nonché l'esercizio dei diritti democratici. Su quest'ultimo aspetto si possono citare i dati dell'ultima tornata di elezione dei poteri esecutivi comunali, riportati nella tabella 7, a conferma delle precedenti indicazioni. Il rinnovo delle cariche comunali dell'11 aprile 2016 ha coinvolto 113 comuni (nei rimanenti le elezioni sono state differite al 2017 in vista della costituzione dei comuni di Bellinzona e Riviera, dove si sono poi svolte elezioni combattute) che nella modalità di elezione dei rispettivi municipi possono essere così suddivisi:

Tabella 7 Elezioni comunali 2016, elezione dei municipi

	n. di comuni	pop media	pop < 1'000
Elezione combattuta	90	3'290	24%
Elezione tacita (ev precedentemente prorogata)	23	489	91%

Fonte Elaborazione SEL

In pratica, laddove le elezioni sono tacite o addirittura senza candidati in numero sufficiente (prorogate con elezione tacita in seguito), i comuni contano quasi sempre meno di 1'000 abitanti.

Funzionalità amministrativa

La complessità dei temi, spesso regolati da normative cantonali e federali, richiedono sempre maggiori e specifiche competenze e conoscenze. Nell'adempimento del proprio mandato, l'apparato politico necessita del supporto di un'amministrazione comunale sufficientemente strutturata ai fini di una migliore suddivisione dei compiti operativi (di competenza dell'amministrazione) e strategici (di competenza dei politici). La capacità amministrativa determina inoltre l'idoneità dei comuni ad assolvere autonomamente e in modo funzionante i compiti ad essi affidati, in assenza della quale il ricorso a forme di collaborazione comunale diventa quasi obbligato. Il tema delle collaborazioni quali alternativa (di fatto *non-alternativa*)

¹¹ Le tematiche sono ampiamente trattate e precisate nella vasta documentazione che accompagna il Piano direttore e nel Piano direttore cantonale stesso, nonché negli studi condotti in materia di riforma del comune, cui si rimanda per approfondimenti



all'aggregazione per la messa a disposizione di servizi di spettanza comunale è stato diffusamente trattato da tempo. Si tratta di un'opzione fattibile ma molto onerosa e dall'efficacia sempre più dubbia con una serie di problemi ormai noti: controllo democratico, informazione ai cittadini, azione prevalentemente settoriale e mancanza di una visione globale, limitata responsabilità di budget, costi di coordinazione, di procedure e di tempo, e altro ancora. Le aggregazioni consentono evidentemente una semplificazione di questo sistema.

Autonomia decisionale

La vivacità dell'autonomia comunale¹² coniugata alla democrazia diretta costituisce uno dei fondamenti essenziali della riuscita del modello svizzero¹³, anche se oggi molto più limitata di quanto un rapido sguardo ai dati suggerisca. Tra le principali cause vi è il progressivo accentramento dei poteri decisionali a livello cantonale, prodottosi anche - ma non solo - a seguito delle carenze funzionali a livello locale. Nei rapporti Cantone-comuni si è così sviluppata nel corso degli anni una ripartizione imperfetta dei compiti che ha sottratto viepiù competenze decisionali ai comuni conservandone (spesso) la responsabilità esecutiva e (in parte) finanziaria. Ciò ha determinato un restringimento dell'autonomia locale che ha semplificato il ruolo dei comuni ad una funzione di "sportello" o "agenzia esecutrice" di decisioni prese da altri livelli di governo (Cantone e Confederazione). Sull'altro fronte, il divario crescente tra i confini istituzionali e il territorio funzionale (quello in cui gli enti pubblici erogano le loro prestazioni) che mina al principio dell'equivalenza fiscale, ha imposto ed impone per motivi di efficienza ed economicità la realizzazione di determinati investimenti a livello regionale accentuando ulteriormente il ricorso a forme diverse di collaborazione. Questo duplice stato di cose è all'origine di una progressiva riduzione dell'autonomia residua, ovvero di quel margine di manovra a disposizione dei comuni "che permette loro di agire di propria iniziativa tanto per le questioni non esplicitamente attribuite a un'altra autorità quanto per quelle non espressamente escluse dalle competenze comunali¹⁴".

Di fronte a questo stato di cose, da subito la politica aggregativa è stata posta in relazione alla revisione dei compiti e dei flussi Cantone-comuni, riorganizzazione che è in corso nell'ambito del progetto di riforma *Ticino 2020*.

Autonomia finanziaria

In tema di autonomia finanziaria dei comuni si richiamano le risultanze indicate nel *Messaggio governativo 5825 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* nel quale è illustrata la condizione definitivamente compromessa di (allora) 43 comuni. A oggi la situazione aggregativa di questi ultimi è riassunta nella tabella che segue.

¹² Essa è intesa come la "facoltà (o la possibilità o il mezzo) per il comune di regolare e gestire in modo indipendente, a beneficio della cittadinanza, tutti suoi affari pubblici nonché quelli che gli sono affidati dalle leggi dello Stato" (Eros Ratti, op. cit., p. 41)

¹³ Lukas Rühli, *Autonomie communale entre illusion et réalité*, Monitoring des cantons 4, Avenir Suisse, 2012

¹⁴ Eros Ratti, op. cit., p. 47



Tabella 8 Comuni indicati nel Credito quadro del MG 5825 e loro situazione aggregativa

	Comuni	Aggregazione
32 comuni aggregati	Avegno, Gordevio	attuata Avegno Gordevio
	Bruzella, Cabbio, Caneggio, Muggio, Sagno	attuata Breggia
	Bidogno, Corticiasca	attuata Capriasca
	Iseo	attuata Bioggio
	Contone, Indemini	attuata Gambarogno
	Borgnone, Palagnedra	attuata Centovalli
	Camignolo, Sigirino	attuata Monteceneri
	Ludiano	attuata Serravalle
	Calpiogna, Campello, Cavagnago, Osco	attuata Faido
	Bogno, Certara, Cimadera, Valcolla	attuata Lugano
	Gresso, Isorno	attuata Onsemeone
	Sobrio	attuata Faido
	Iragna	attuata Riviera
	Gnosca, Moleno, Gorduno	attuata Bellinzona
3 comuni + Lavertezzo valle in fase di attuazione	Brione Verzasca, Frasco, Lavertezzo (territorio in valle), Sonogno	votata con esito favorevole il 10 giugno 2018, in attesa di decisione del Gran Consiglio, attuazione prevista per 2020
4 comuni in fase avviata	Giornico	avviato studio Bassa Leventina
	Bosco Gurin, Campo VM, Cerentino	avviato studio Rovana con Cevio
3 comuni + Lavertezzo piano in stand-by	Mergoscia	<i>abbandonata Locarno</i>
	Bedretto	
	Lavertezzo (territorio al piano)	
	Migliaglia	

Elaborazione SEL

Autodeterminazione

Lo scollamento tra lo spazio istituzionale e il territorio relazionale (spazio degli abitanti e degli utenti) ha determinato di fatto impoverimento del potere decisionale a livello locale. In questo contesto, i cittadini perdono di fatto la possibilità di incidere concretamente sulle decisioni che concernono i luoghi in cui vivono veramente.

2.2.2 Competitività economica e aree urbane

Dai primi anni Duemila le aree urbane sono al centro di un ampio dibattito a tutti i livelli. La politica delle aggregazioni si innesta su quella territoriale e regionale nell'intento di migliorare la competitività delle aree urbane e promuovere uno sviluppo economico e territoriale sostenibile così come auspicato dal modello territoriale del Piano direttore cantonale.

Globalizzazione e competitività locale

Con la globalizzazione i luoghi di produzione, i consumi e i modi di vivere e di pensare si sono interconnessi su scala mondiale in un unico grande mercato. Paesi, regioni e comuni si contendono investitori, posti di lavoro e il rispettivo gettito fiscale in una lotta concorrenziale tra piazze economiche sempre più agguerrite. Questa situazione confronta i territori con l'esigenza di trovare nuove competenze e di adottare scelte strategiche per consolidare la competitività locale nel contesto globale. Tali sviluppi sono di assoluta rilevanza per un Cantone come il nostro, incuneato in una regione europea tra le più dinamiche e dalle proporzioni straordinariamente più consistenti della propria (la sola provincia di Como conta oltre mezzo milione di abitanti, in un raggio di 25 km dal confine risiedono 1.5 milioni di persone, addirittura 6 milioni in un raggio di 50 km). Si tratta di una situazione unica cui non sono invece confrontati gli altri agglomerati elvetici posti ai confini nazionali: Basilea o Ginevra sono infatti il baricentro delle rispettive regioni transfrontaliere. **Alla luce di una crescente apertura ed ulteriore caduta delle tradizionali barriere (commerciali, doganali, istituzionali ecc), l'affermazione di una realtà come quella**



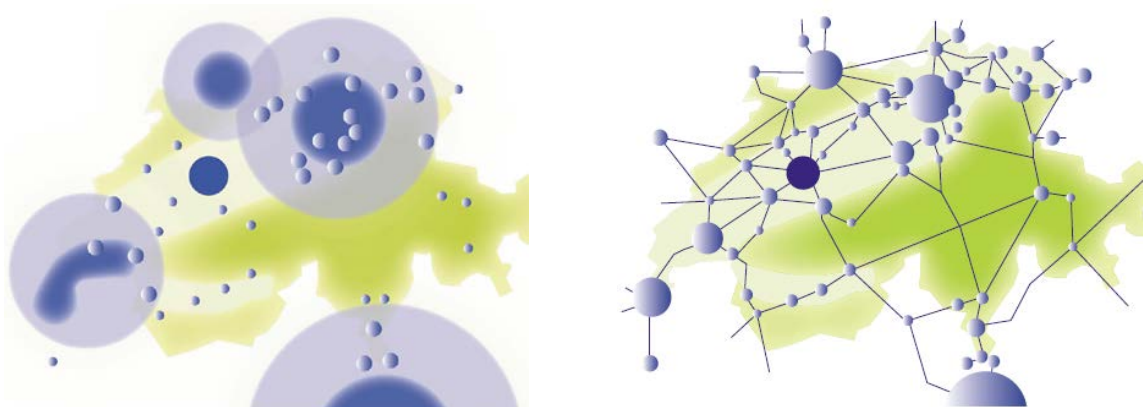
cantonale quale nodo qualificato in un sistema di città regioni¹⁵ necessita del concorso e l'alleanza di tutti gli attori coalizzati attorno ad una visione di sviluppo comune e condivisa. Ciò conduce inevitabilmente un ridisegno dei principi posti alla base del loro governo.

Scenario tendenziale e rischio di “esclusione e marginalizzazione”

La globalizzazione è all'origine di una nuova strutturazione del territorio, definita con il termine di *metropolizzazione*. Per effetto del continuo miglioramento delle infrastrutture di trasporto e dello sviluppo delle moderne tecnologie della comunicazione, persone, posti di lavoro e redditi si concentrano sempre più negli agglomerati urbani più importanti e orientati verso i servizi (in particolare Zurigo, Basilea, asse Ginevra-Losanna), determinando una ristrutturazione dei sistemi urbani e ad una semplificazione dei livelli gerarchici e decisionali tra le città. Le città grandi si rafforzano mentre le città di piccole e medie dimensioni perdono parte della propria autonomia economica, assorbite nell'orbita di influenza dei maggiori centri. In Svizzera, la metropolizzazione costituisce l'ipotesi di sviluppo tendenziale ed è alla base del modello di sviluppo territoriale denominato “*Esclusione e metropolizzazione*” (Figura 2) elaborato nell'ambito del Piano direttore cantonale (PD). Tale scenario prevede per il Ticino sviluppi non auspicabili sul piano economico, spaziale, sociale, ambientale e della sicurezza del territorio e costituisce di fatto un probabile futuro “se non muterà la politica dei vari attori” (PD). Stando alle proiezioni, per effetto della concentrazione della ricchezza nelle aree metropolitane dell'altopiano svizzero e della pianura Padana, il Ticino rischierebbe di trasformarsi in un semplice corridoio lungo l'asse nord-sud, “bypassato” e quindi escluso dai principali flussi socioeconomici.

Nell'ottica invece di perseguire lo scenario auspicato di “*Integrazione e coesione*” (Figura 1) è importante che le città e gli agglomerati ticinesi dispongano della massa critica sufficiente per fungere da piattaforma tra Zurigo e Milano e mantenere il Ticino agganciato al resto della Svizzera e del mondo. Sul piano nazionale, la tendenza alla metropolizzazione espone infatti il Ticino urbano al pericolo di subire una progressiva perdita di importanza collocandolo in una posizione di nuova perifericità. **In questa prospettiva, allo scopo di consentire alla rete degli agglomerati ticinesi di mantenere a livello nazionale una posizione di rilievo nella gerarchia del sistema politico in un periodo in cui le attività economiche, sociali e culturali tendono a confluire nelle grandi aree urbane accrescendo la concorrenza tra città di media dimensione, occorre promuovere città rilevanti in termini di popolazione, posti di lavoro e forza finanziaria, nonché attività e infrastrutture socio-economiche diversificate e articolate.**

Figura 1 Scenario tendenziale *Una Svizzera delle metropoli (a sinistra) e Una Svizzera urbana e policentrica (a destra)*

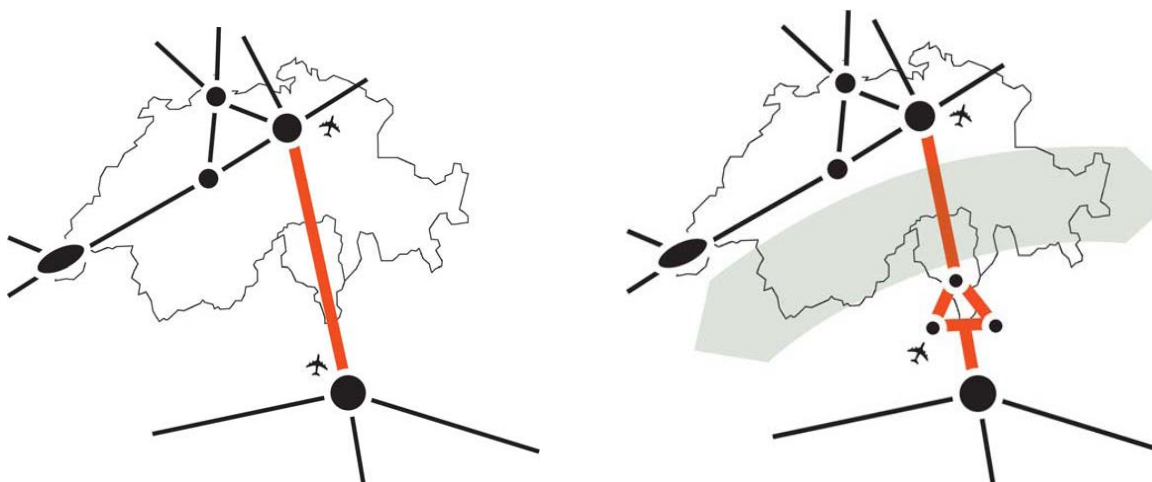


Fonte Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE), Rapporto sullo sviluppo territoriale 2005

¹⁵ Programma d'attuazione della politica regionale 2012-2015 del Canton Ticino, Bellinzona, 13 luglio 2011, p.15



Figura 2 Scenario tendenziale *Esclusione e metropolizzazione* (a sinistra) e scenario auspicato *Integrazione e coesione* (a destra)



Fonte Revisione del Piano direttore cantonale, Rapporto esplicativo, maggio 2009

Il processo di suburbanizzazione e le sue conseguenze

Se da un lato le aree urbane sono il motore dell'attività economica del paese, nei fatti esse sono confrontate con sfide specifiche che ne limitano la capacità e le possibilità di azione. Gli studi condotti nell'ambito del Piano direttore evidenziano come il Ticino contemporaneo sia anche e soprattutto una realtà urbana, profondamente mutata nel giro di pochi decenni. Il processo di crescita centrifuga degli agglomerati all'origine del grande sviluppo dei comuni periferici alle città (suburbanizzazione) ha generato problemi nuovi e di dimensioni regionali in particolare negli ambiti della mobilità (congestionamento della rete viaria, difficoltà di accesso all'area centrale, ecc.) e dell'ambiente (inquinamento fonico e dell'aria, consumo di suolo), con costi infrastrutturali importanti. I comuni polo sono maggiormente confrontati con una serie di problemi (traffico pendolare, diminuzione della qualità di vita, esodo urbano dei contribuenti più interessanti, concentrazione dei gruppi sociali più deboli, situazioni difficili delle finanze pubbliche) che derivano dalla posizione centrale che occupano all'interno di una **struttura urbana segmentata e differenziata**¹⁶ all'interno della quale i confini istituzionali non coincidono più con il **territorio funzionale** (che è lo spazio all'interno del quale sono organizzati e offerti i servizi pubblici), **quello del vivere quotidiano e lo spazio dello sviluppo della regione**. Come osserva il Consiglio federale nel proprio rapporto sulla Politica degli agglomerati della Confederazione, "i consumatori, i lavoratori e gli abitanti tendono a non più attribuire alcuna importanza ai confini politici nello svolgimento delle loro attività"¹⁷. Tale fenomeno, particolarmente accentuato nelle aree urbane, è all'origine di un'allocatione delle risorse problematica e interferisce nella messa a disposizione e nel finanziamento di infrastrutture e servizi collettivi. Da un punto di vista finanziario, il non rispetto del principio di equivalenza fiscale causa alle città oneri di centro compensati solo in parte dai vantaggi legati alla funzione di polo (vantaggi d'immagine, accesso facilitato alle infrastrutture o potere decisionale). L'aggregazione consente di rimediare in modo duraturo a questo fenomeno.

Competitività sociale e frammentazione istituzionale

Per svolgere il ruolo economico, e quindi promuovere il proprio sviluppo coordinando interessi individuali e collettivi¹⁸, **gli agglomerati devono avere una logica collettiva che funzioni**. Il tema è quello della competitività sociale, componente essenziale della competitività economica, intesa come la capacità di intervenire assieme ed efficacemente in base ad un progetto comune. Gli studi strategici condotti nel Bellinzonese, nel Locarnese e nel Mendrisioto hanno evidenziato come la forte frammentazione

¹⁶ Separazione spaziale delle funzioni lavoro, abitare e tempo libero

¹⁷ Consiglio federale, politica degli agglomerati della Confederazione (2001), p. 23

¹⁸ Dipartimento delle istituzioni, Il Cantone e le sue regioni: le nuove città (Città 2004), Bellinzona, 2004



istituzionale all'interno degli agglomerati rallenta il processo decisionale con esiti non sempre ottimali anche dal profilo qualitativo. In un quadro di forte competitività come quello attuale, che richiede decisioni in tempi rapidi, il ritardo o il blocco di progetti che rispondono all'interesse di un'intera regione determinano costi e occasioni mancate con le relative conseguenze.

2.2.3 Disparità regionali

Il Ticino ha conosciuto nel tempo un crescente squilibrio (economico, sociale, spaziale) del territorio, con l'aumento del divario tra città e montagna¹⁹ e la concentrazione di attività economiche e popolazione nel Luganese e più in generale nel Sottoceneri, soprattutto al di fuori dagli agglomerati urbani. La polarizzazione sull'agglomerato luganese ha avuto importanti effetti sulla struttura urbana cantonale e sui divari regionali tra le regioni periferiche e quelle centrali, mettendo in discussione la struttura policentrica che caratterizza il paesaggio urbano ticinese. Su scala cantonale questa tendenza porta a due conseguenze, con da un lato il rischio di un indebolimento della coesione territoriale (scenario generale di sviluppo tendenziale metropolizzazione / esclusione) e dall'altro la forte dipendenza dal Luganese che espone il Cantone a rischi maggiori nel caso di un rallentamento della locomotiva dell'economia cantonale. Nel complesso scenario di riferimento delineato, e nell'ottica di uno sviluppo competitivo e durevole del Ticino, emerge chiara la necessità che ogni regione del Cantone sia messa nella condizione di poter valorizzare le proprie specificità, i punti forti e i fattori attrattivi puntando meno sulle risorse perequative e molto di più sullo sviluppo endogeno. Uno degli obiettivi della riorganizzazione istituzionale dei comuni è appunto quello di costituire realtà locali sufficientemente forti e strutturate per condurre una politica di sviluppo efficace.

Va però anche sottolineato in questo contesto che la costituzione in tempi recenti della nuova Bellinzona con l'aggregazione di 13 comuni, che ha cambiato di scala il peso dell'agglomerato della capitale, unitamente alla quasi simultanea apertura di AlpTransit hanno ora posizionato la città in una nuova centralità sia a scala cantonale che sul piano nazionale.

2.2.4 La sfida territoriale

In un contesto di crescita demografica e occupazionale che stimola a sua volta l'aumento degli insediamenti (commerciali, industriali, residenziali,...) e determina flussi accresciuti di traffico, l'importanza del ruolo dei comuni quali responsabili della pianificazione e dell'attuazione di misure atte ad organizzare gli spazi, a definire le regole d'uso del suolo e a gestire in modo durevole i flussi di una mobilità crescente acquista una nuova valenza. Allorché i problemi richiedono un'azione concertata su scala regionale, la risposta di un territorio frammentato non sempre produce la soluzione più adeguata, anche quanto a tempistica, in un'ottica duratura.

2.3 L'approccio intersettoriale del PCA

Il Piano cantonale delle aggregazioni, quale strumento di riferimento per le aggregazioni in Ticino, riveste un ruolo importante poiché ispira ed orienta la politica aggregativa a medio termine. La visione strategica, definita nel rispetto dei principali indirizzi strategici cantionali²⁰, mira a consolidare le fondamenta per la crescita delle differenti regioni del Cantone nel senso auspicato dallo scenario *Integrazione e coesione* illustrato in precedenza (cfr. Figura 2). La strada è quella di **riqualificare il ruolo del comune con sistemi di governance locali autonomi ed efficienti in grado di assolvere al proprio ruolo principale di referenti primari per la qualità di vita residenziale della propria cittadinanza e contribuire attivamente, a seconda delle singole circostanze e situazioni, a far fronte alle odierne sfide economiche, sociali e politiche.**

¹⁹ Osservatorio dello sviluppo territoriale, Il Ticino non urbano Rapporto, 2010

²⁰ Rapporto sugli indirizzi, Piano direttore cantonale, Politica regionale, Programmi d'agglomerato



Il metodo di analisi adottato nell'individuare i comprensori del PCA estende il proprio orizzonte d'indagine agli ambiti dello sviluppo territoriale, economico e delle relazioni intercomunali includendo ulteriori politiche settoriali collegate all'attività dell'ente locale moderno (socio-sanità, istruzione, tempo libero). **La base di lettura e i principi-guida sui quali si fonda il PCA sono gli obiettivi delle aggregazioni fissati all'art. 2, cpv. 2 LAggr**, indicati nella Tabella 9 che li riunisce in tipologie con i rispettivi temi correlati meglio esplicitati ai punti successivi.

Tabella 9 Obiettivi delle aggregazioni

Obiettivi delle aggregazioni secondo l'art. 2, cpv. 2 LAggr	Tipologia	Temi correlati
Stimolare il dibattito democratico e assicurare il ricambio delle cariche pubbliche	Obiettivi legati all'adeguamento della dimensione e al funzionamento dei comuni	Rafforzamento della vitalità democratica
Conseguire una funzionalità amministrativa e una gestione finanziaria autonoma, basata su criteri di razionalità ed economicità della spesa pubblica		Autonomia finanziaria, efficienza, efficacia
Ricerca una localizzazione ottimale delle infrastrutture di servizi alla popolazione		Efficienza, efficacia
Ridurre il numero dei Consorzi		Autonomia decisionale
Migliorare il potere contrattuale del Comune nei confronti delle istanze superiori e favorire una corretta ripartizione delle competenze tra Cantone e Comuni	Obiettivi legati alla politica perequativa e ai Rapporti Stato-Cittadino	Ripartizione dei compiti e delle competenze, flussi finanziari (autonomia decisionale e finanziaria)
Perseguire, tenendo conto delle indicazioni del PD, una concreta progettualità pianificatoria e un ordinamento e uno sviluppo sostenibile e competitivo del territorio cantonale	Obiettivi legati alla politica dello sviluppo territoriale e della mobilità	Sviluppo competitivo e sostenibile
Porre le basi per un adeguato e equilibrato sviluppo socio-economico in ogni regione	Obiettivi legati alla politica di sviluppo economico	Ticino policentrico (PD), equilibrio tra le regioni, competitività
Migliorare le capacità progettuali del Comune		Autonomia, sviluppo endogeno

2.3.1 Obiettivi legati all'adeguamento della dimensione e al funzionamento dei comuni

La dimensione del comune è uno dei temi importanti per le sorti del comune di domani e in questo senso l'aggregazione costituisce una risposta all'obiettivo di comuni funzionali. Non solo essa crea i presupposti per la fluidificazione del processo decisionale e il rafforzamento del funzionamento politico-amministrativo, formalizzando l'integrazione istituzionale già elevata, ma consente alla nuova entità di assumere e gestire una serie di compiti che oggi superano le possibilità dei singoli comuni. I processi aggregativi sin qui attuati mostrano come il rafforzamento dell'ente locale e la diminuzione della frammentazione istituzionale abbiano consentito di allargare e integrare l'offerta alla popolazione: l'esempio della promozione dello sport e della cultura mostra che alcuni servizi sono dei costi ma costituiscono soprattutto fondamentali investimenti in termini di posti di lavoro, di utilità pubblica e di attrattiva. Servizi che possono essere integrati e coordinati, insieme agli attori privati, nell'ottica di ottimizzare il potenziale di infrastrutture e risorse presenti sul territorio. Il consolidamento istituzionale, inoltre, favorisce un utilizzo delle risorse e una progettualità più concreta e maggiormente condivisa. I comuni che hanno raggiunto una nuova dimensione sono divenuti *realmente* più autonomi e con una forza interlocutoria rafforzata e maggiormente influente.

Comuni più grandi comportano lo scioglimento di consorzi e di convenzioni, semplificando lo scacchiere istituzionale e di riflesso i compiti di regolazione e di vigilanza; la vita pubblica del Cantone si fluidifica a



vantaggio dei rapporti inter-istituzionali. Da questo profilo vi è un interesse anche cantonale a spingere verso comuni forti con amministrazioni comunali più strutturate e professionalizzate, con competenze differenziate e conoscenze più specifiche.

2.3.2 Obiettivi legati alla politica perequativa e ai rapporti Stato-Cittadino

La revisione della ripartizione delle competenze e dei flussi finanziari fra Cantone e comuni secondo criteri di efficienza ed efficacia costituisce uno dei tre pilastri della riforma degli enti locali volta a riqualificare il ruolo del comune allo scopo di restituire margini di autonomia decisionale e renderlo un partner strutturato.

Il bisogno di riformare il sistema della ripartizione dei compiti tra Cantone e comuni e quello di rivedere i flussi finanziari nascono dalla consapevolezza che il sistema attuale presenta dei limiti che non consentono un funzionamento ottimale. L'attuale ripartizione dei compiti è il frutto di un'evoluzione storica durante la quale le Autorità cantonali, confrontate con le rapide trasformazioni della società e con il divenire sempre più complesso dei bisogni collettivi, ha innescato un processo di centralizzazione delle competenze decisionali prodottosi (anche ma non solo) in risposta alle carenze funzionali e alle difficoltà manifestate da molti comuni nello svolgimento del proprio ruolo e nell'intento di privilegiare l'interesse generale rispetto a quello locale (garanzia di condizioni e standard minimi a tutta la popolazione). Tale processo è stato spesso accompagnato da una decentralizzazione degli obblighi amministrativi e finanziari poco efficace dal punto di vista della razionalità economica. Ciò ha indotto ad un accavallamento non coerente delle responsabilità nell'erogazione dei servizi pubblici: alcuni decidono, altri pagano mentre altri ancora ne beneficiano. Dal canto loro, i comuni hanno assunto viepiù un ruolo di agenzia o "sportello", ovvero di semplice interfaccia verso l'esterno di servizi e attività decisi, dimensionati e organizzati da leggi superiori, con conseguente riduzione della propria autonomia decisionale e finanziaria. Sono soprattutto i compiti condivisi ad aver subito nel tempo i maggiori cambiamenti, non sempre nel rispetto del principio che vorrebbe che a pagare sia colui che decide i contenuti e non chi lo eroga.

Il tema del riordino di compiti e flussi finanziari, compresi quelli perequativi, tra Cantone e comuni è l'oggetto del progetto di riforma denominato *Ticino 2020*, progetto posto in correlazione al riordino aggregativo.

2.3.3 Obiettivi legati alla politica dello sviluppo territoriale e della mobilità

La pianificazione locale del territorio è uno dei compiti chiave dei comuni. Le problematiche legate agli insediamenti, alla mobilità, alla tutela ambientale e paesaggistica hanno assunto dimensioni che superano la suddivisione ottocentesca dei comuni che ancora conosceva il Ticino alla fine degli anni Novanta. L'incongruenza tra spazi istituzionali locali e spazi funzionali definiti dalle dinamiche territoriali è in parte mitigata dagli strumenti superiori di pianificazione (in primis il Piano direttore cantonale) e dalle pianificazioni sovra-comunali. Riguardo questo secondo ordine di strumenti, che di fatto per i comuni costituiscono una almeno parziale delega decisionale a gremi di collaborazione intercomunale, il tema delle aggregazioni riveste una particolare valenza. La riorganizzazione del tessuto comunale a scala più ampia, infatti, consente da una parte di elaborare più facilmente una visione d'insieme e una gestione delle risorse unificata e coerente e dall'altra di riconsegnare direttamente all'ente locale una dimensione decisionale oggi parzialmente demandata.

A scala cantonale, gli obiettivi di sviluppo territoriale o altri elementi riconducibili agli ambiti del Piano direttore cantonale (PD) – incentrati sui temi della natura, della cultura e del paesaggio (Patrimonio), degli insediamenti (Rete urbana), delle infrastrutture di trasporto (Mobilità) e dell'ambiente (Vivibilità) – risultano rafforzati da una diversa organizzazione locale. Più nello specifico, tra le pianificazioni e politiche territoriali che possono beneficiare delle aggregazioni, si possono menzionare – per fare qualche



esempio – i Programmi d'agglomerato, i Poli di sviluppo economico (scheda R7 del PD), i grandi generatori di traffico (scheda R8), le aree di svago di prossimità (scheda R9), le rive lacustri (scheda P7), i parchi naturali (scheda P5) o ancora le discariche (scheda V7) e la politica energetica (scheda V3). Anche per quanto attiene alle problematiche legate alla mobilità, la visione unitaria favorita dai consolidamenti istituzionali è di beneficio sia in tema di traffico privato, sia per i trasporti pubblici e la mobilità lenta.

2.3.4 Obiettivi legati alla politica di sviluppo economico

Un eccessivo frazionamento delle istituzioni comunali rappresenta un ostacolo allo sfruttamento di potenziali di valore aggiunto, ciò che è particolarmente evidente nelle zone periferiche, caratterizzate da perduranti difficoltà in termini di disponibilità di risorse: economiche, umane, sociali e finanziarie. Proprio a favore di queste aree, il Cantone in collaborazione con la Confederazione promuove programmi specifici volti a rovesciare le dinamiche di sviluppo negative caratteristiche di questi comparti e a porre le basi per l'avvio di progetti di sviluppo locale in grado di generare ricadute economiche positive nel medio/lungo termine. La concretizzazione di un programma di sviluppo economico ambizioso e complesso necessita non solo di un quadro istituzionale coerente, ma anche di un'ampia condivisione e collaborazione operativa da parte delle cerchie interessate. I comuni partecipano al processo di elaborazione della strategia di sviluppo economico per il tramite degli Enti regionali di sviluppo (ERS).

In sintesi, anche se dal punto di vista degli *effetti* delle misure di politica economica la struttura istituzionale di un territorio appare abbastanza ininfluente (l'innovazione, la conoscenza, la cultura imprenditoriale, viaggiano attraverso canali diversi), dal punto di vista della *governance* la presenza di comuni forti, una diminuzione della frammentazione istituzionale e una collaborazione sempre più stretta tra gli attori territoriali costituiscono obiettivi auspicabili e da promuovere, in quanto contribuiscono a migliorare le condizioni quadro di un territorio, mettendolo nella condizione di poter meglio sviluppare i suoi propri potenziali.

2.3.5 Conclusioni

Oltre a quanto precede, l'organizzazione istituzionale locale è pure correlata ad altre importanti politiche pubbliche, ad esempio quella socio-sanitaria e quella scolastica, per le quali una riforma territoriale pone le premesse di un migliore disegno delle strutture e dell'organizzazione dei servizi. Questo può avvenire, tra altri esempi, in risposta a problemi relativi a tematiche o gruppi sociali specifici, nell'azione sociale di prossimità, nella politica giovanile, nel sostegno alle famiglie con offerte quali i nidi dell'infanzia o i centri extrascolastici, nell'organizzazione dell'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale, nella strutturazione dei servizi d'appoggio ad anziani e invalidi, nell'assetto amministrativo e organizzativo della scolarità comunale, ecc.

Questo breve panorama degli ambiti correlati al ridisegno della struttura comunale evidenzia la necessità di un approccio cantonale coerente e condiviso, inserito nel già citato processo di ancor più ampio respiro volto a ridefinire i rapporti fra Cantone e comuni. In questo senso l'allestimento del PCA ha visto la partecipazione di tutti i dipartimenti, in quanto la politica aggregativa concerne molti aspetti dell'amministrazione cantonale chiamata ad agire con una visione coordinata.

2.4 Verso il comune funzionante e funzionale

Calandosi nel complesso contesto appena descritto, il Piano cantonale delle aggregazioni si pone come strumento collegato alla democrazia e della funzionalità amministrativa, alle politiche dello sviluppo economico e dell'ordinamento del territorio allo scopo di rilanciare la competitività regionale interna ed esterna al Cantone e far fronte agli squilibri economici e finanziari. Esso costituisce pure il punto di



partenza per un diverso rapporto tra livelli istituzionali. Il fine politico è dunque ambizioso e mira concretamente, a livello istituzionale, alla creazione di comuni che sappiano ottimizzare in sé:

- la funzione politica, che garantisce a ogni cittadino la possibilità di contribuire alla determinazione degli obiettivi comuni e di partecipare alle scelte di interesse generale,
- la funzione economica, che avvalorata le risorse proprie e reperisce i mezzi finanziari necessari alla realizzazione delle scelte della comunità locale adeguatamente dimensionata.

Questo duplice orientamento si traduce in una doppia indicazione sui requisiti necessari affinché il comune possa **effettivamente e attivamente concorrere a costruire un sistema di governance adeguato**:

- **il comune deve “funzionare”** (funzionalità istituzionale e amministrativa), ovvero essere in grado di assolvere autonomamente i propri compiti;
- **il comune deve essere adatto a supportare attivamente lo sviluppo sostenibile** preconizzato come linea guida dello sviluppo cantonale (funzionalità territoriale e socio-economica).

2.4.1 Il comune “minimo” per funzionare: la funzionalità amministrativa e istituzionale

Un primo indirizzo della politica aggregativa è (era e rimane) la costituzione di comuni in grado di assumere nella misura più autonoma possibile i compiti di servizio che l'ente locale è chiamato a svolgere nel ventunesimo secolo. Come già evidenziato, una parte del percorso di rafforzamento della struttura comunale è già stato compiuto attraverso il netto ridimensionamento delle collettività ormai non più adeguate alla situazione odierna. Si tratta pertanto di portare a compimento questo riassetto, già diffusamente illustrato in passato e ampiamente condiviso politicamente.

Pur riconoscendo che ogni situazione è un caso a sé stante, vale il principio secondo il quale l'ente locale ticinese deve disporre di prerogative minime per funzionare. Più esplicitamente i comuni devono:

- essere in grado di fornire alla propria cittadinanza prestazioni di servizio amministrative continuative e con un'organizzazione sufficientemente strutturata;
- organizzare in maniera diretta e autonoma i compiti di base del comune ticinese: scuole comunali, ufficio tecnico e squadra operai, sicurezza locale, servizi comunali alle fasce che abbisognano di protezione sociale (per esempio in materia di anziani o anche di giovani o persone in situazione di disagio), servizi e infrastrutture legati alla protezione ambientale in ambito comunale, ecc.
- essere autonomo dal profilo finanziario, posto che per stessa natura e collocazione vi saranno regioni o comprensori che dovranno poter contare su un supporto esterno, codificato e prevedibile, per sopperire a tutte le necessità; questa codifica è data dalla ripartizione di compiti e oneri tra livelli istituzionali e dai meccanismi della perequazione intercomunale; conoscere una certa vitalità democratica, di confronto e pluralismo nonché di ricambio nelle cariche pubbliche;
- per quanto possibile disporre di un margine per qualche intervento settoriale mirato, da calibrare secondo la propria situazione: per esempio in materia di promozione turistica, sportiva o culturale di respiro regionale che contribuisca da un lato a rafforzare il senso di appartenenza e di identificazione della cittadinanza e dall'altro a qualificare e promuovere il comune verso l'esterno.

Questi aspetti sono stati al centro delle riflessioni sin dall'avvio della politica di riforma del comune.



2.4.2 Il comune “funzionale”, ognuno rispetto alla propria realtà: funzionalità territoriale e socio-economica

L'obiettivo “minimo” testé illustrato mira a far *funzionare* un comune sufficientemente articolato. Questo solo obiettivo non può (più) essere ritenuto soddisfacente alla luce del contesto descritto in precedenza.

Un passo ulteriore si impone nella costruzione di un sistema istituzionale che consenta di promuovere politiche attive. Centrale in questo senso il ruolo degli agglomerati urbani - e delle rispettive aree di supporto - a tutt'oggi in parte incompiuti e in parte statici.

Si tratta, come già indicato, di perseguire anche un secondo obiettivo: quello della formazione di entità funzionalmente adeguate dal profilo territoriale e socio-economico. La valutazione di tale funzionalità va forzosamente fatta in maniera differenziata nella composita realtà del nostro Cantone. **Infatti, la medesima organizzazione locale può essere molto o per nulla funzionale a seconda del contesto nel quale è inserita.** Questo aspetto è di primaria importanza e attiene al **ruolo del comune moderno**. Questo è chiamato ad un impegno maggiore a favore dello sviluppo regionale, supportando la capacità imprenditoriale dei privati o attivando la rete relazionale tra i soggetti interessati. Le analisi *Monitoreg* svolte dall'Istituto di ricerche economiche in diverse regioni ticinesi hanno dimostrato che solo pochi comuni sono in grado di proporre o realizzare progetti fattibili e suscettibili di dare impulso sociale ed economico alla regione nella quale sono situati.

Prescindere oggi da una, seppur non necessariamente facile, valutazione del reale contributo che ogni realtà può/potrebbe dare nel proprio contesto significa abdicare davanti all'ipotesi di un ridisegno dei ruoli istituzionali tra i livelli di governo.

Se da un lato il comune “funzionante” (che sostanzialmente ha una funzionalità amministrativa) può essere ritenuta una dimensione assoluta, la “funzionalità” è intrinsecamente una dimensione di tipo relativo. Lo stesso comune può infatti risultare perfettamente - o quantomeno sufficientemente - funzionale in un determinato contesto, in quanto dotato di una dimensione (demografica e territoriale) e di una struttura (amministrativa e finanziaria) tali da assicurare un equilibrato sistema territoriale e socio-economico, e non funzionale all'interno di una diversa realtà.

Comuni come Acquarossa o Faido sono funzionali al contesto nel quale sono inseriti di relativa periferia, estesa e diffusa territorialmente, in un quadro regionale che conta - o dovrà contare - pochi attori (3 comuni al massimo per ciascuna valle), ciò che consente un dialogo effettivo e delle responsabilità chiare. Vi sono d'altra parte comuni anche molto maggiormente dimensionati, indubbiamente funzionanti dal profilo del comune dei servizi, che però in ragione della loro collocazione in un contesto urbano ad alta intensità di integrazione, non sono funzionali al territorio dello sviluppo della rispettiva regione.

Il destino di ogni regione è legato alla forza del suo agglomerato. Per questo negli agglomerati è necessario percorrere una strada maggiormente ambiziosa.

Negli agglomerati si tratta in definitiva di creare le premesse per politiche urbane attive, un'esigenza già sottolineata da tempo ed esaustivamente evidenziata e documentata dallo studio “Città 2004”²¹. La diagnosi tracciata allora indicava una situazione critica delle funzioni economiche delle città ticinesi, pur evidenziando potenziali rilevanti in ognuna di esse. Da allora le cose sono in parte mutate a Lugano e Mendrisio, nonché più di recente a Bellinzona. Ma il Ticino dinamico, spinto dalle sue città, ha bisogno di mosse strategiche più organiche e in tutti i comprensori, che stentano in parte a venire.

²¹ Dipartimento delle istituzioni, Sezione degli enti locali, Città 2004. Il Cantone e le sue regioni: le nuove città, ottobre 2004



Un aggancio parziale ai mercati esterni non riuscirà a integrare tutta l'economia cantonale nei processi in atto; occorre pertanto essere consapevoli delle conseguenze di ulteriore inerzia. In questo senso la frammentazione istituzionale degli agglomerati costituisce una criticità rilevante. **Per darsi una chance di successo occorre oggi affrontare le sfide e i progetti urbani alla medesima scala alla quale questi si pongono: la scala dell'agglomerato urbano.**

Le città ticinesi così come nate dalla geografia dell'Ottocento non sono adeguate ad assumere le funzioni di centralità urbana (se non a un costo sproporzionato in termini di tempi, risorse e legittimità democratica) per muoversi al meglio nella direzione ad esempio di:

- costruire politiche che rispondono alle esigenze degli operatori economici locali ed alle aspettative degli investitori esterni;
- promuovere il territorio allo scopo di attrarre nuovi investimenti;
- riorganizzare le politiche urbane verso le esigenze di imprese e cittadini.

Per questi motivi la visione sulla funzionalità territoriale e di sviluppo va posta in una prospettiva differenziata tra realtà urbane e periferiche, perlomeno fintanto che il disegno di riferimento è quello della rete delle città "Città-Ticino" indicato dal Piano direttore.

Figura 3 Le componenti del modello Città-Ticino (aree e agglomerati)



Fonte Consiglio di Stato, revisione del Piano direttore cantonale, Rapporto esplicativo, maggio 2009

In conclusione, la riforma persegue lo scopo di creare sistemi di governance locali in grado - per capacità in risorse umane e finanziarie, per competenze, per dimensione territoriale, per possibilità di sfruttare più piani d'intervento - di orientare la propria azione attorno ad una logica di marketing territoriale a misura della propria situazione.



3 Modalità di attuazione del PCA

3.1 Impostazione

La politica delle aggregazioni condotta a partire dall'inizio degli anni Duemila si è sviluppata sulla base della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni del 2003 (LAggr) che ha sostituito la precedente Legge sulla fusione e separazione dei Comuni che datava del 1945. Nel regolare gli aspetti essenziali del processo di aggregazione, la LAggr prevede un approccio di “progetti dal basso” con un ruolo attivo da parte dei comuni per quanto concerne l'avvio e l'allestimento del progetto di aggregazione da sottoporre all'Autorità cantonale cui spetta una funzione di coordinamento, accompagnamento e sostegno. Nell'iter procedurale, il Parlamento riveste un ruolo centrale, chiamato a pronunciarsi in modo definitivo sul progetto aggregativo interpretando la volontà popolare del comprensorio e tenuto conto dell'interesse generale, quindi degli obiettivi politici del Cantone in materia di aggregazione giusta l'art. 2 LAggr. Tali obiettivi sono di particolare importanza laddove il Parlamento è chiamato a decidere quando non vi è il consenso di tutti i comuni.

Il consolidarsi del processo aggregativo è avvenuto fin qui in modo spontaneo, senza un particolare ordine logico se non quello delle spinte locali sorte tenendo comunque conto delle indicazioni scaturite dagli studi del 1998 *Il Cantone e i suoi comuni: l'esigenza di cambiare* e del 2004 *Il Cantone e le sue regioni: le nuove città*. Un tale approccio ha favorito il consolidamento di un nuovo disegno istituzionale laddove vi era una maggiore necessità d'intervenire per motivi di efficienza, efficacia e finanziari e, più in generale, in quei contesti più favorevoli dal profilo del consenso generale.

La consistente revisione della LAggr del 2011 ha riconfermato questo modo di procedere introducendo anche lo strumento del Piano cantonale delle aggregazioni, che si pone quale **strumento di indirizzo strategico indicando un quadro di riferimento trasparente e prevedibile della visione cantonale**. In questo contesto si conferma nuovamente l'impostazione che predilige l'attivazione “dal basso”, lasciando quindi margini di flessibilità alla pianificazione per plasmarne i contenuti.

Le misure attraverso le quali il Consiglio di Stato intende accompagnare l'attuazione del PCA riguardano in particolare **l'approccio ai progetti aggregativi rispetto agli scenari indicati dal PCA**, oltre che i supporti finanziari di cui si dirà al relativo capitolo.

Le modalità di attuazione sono state oggetto nel corso del 2017 di una consultazione presso comuni, associazioni di comuni e partiti politici, i cui contenuti sono illustrati nel documento “PCA. Progetto-Consultazione fase 2. Modalità di attuazione e incentivi” del giugno 2017. Da quella consultazione, i cui esiti sono riportati in dettaglio in “PCA. Esito della consultazione fase 2” (febbraio 2018), in estrema sintesi è in particolare emerso che:

- la possibilità di attuare gli scenari in tappe successive è stata ampiamente condivisa;
- l'ipotesi di limitare la durata degli incentivi finanziari a 6 anni è stata ampiamente respinta;
- la proposta di rinunciare a una votazione cantonale che porti all'attuazione di tutto il PCA è stata ampiamente condivisa;
- la possibilità di eccezionalmente ammettere aggregazioni tra comuni non contigui è stata accolta con riserva;
- nell'applicare la LAggr va tenuto conto dell'autodeterminazione locale, in particolare laddove dovessero maturare progetti aggregativi divergenti dal PCA;



- le modalità di attuazione collegate alla perequazione sono state recepite in maniera molto differenziata, che va dalla risoluta opposizione (*ricatto inconciliabile con gli obiettivi della perequazione*), a posizioni più sfumate (*valutazione volta per volta, applicazione a soli casi di rigore*) fino alla piena condivisione, anche proponendo soluzioni più incisive di quelle poste in consultazione.

Integrando per quanto possibile le indicazioni più largamente condivise da comuni ed enti consultati, **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 alla luce dell'esito 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 implicino 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.

Questa impostazione è precisata nei punti successivi, che descrivono le modalità con cui il Governo intende operare. Salvo specificate eccezioni, si tratta di applicazioni che possono essere concretizzate senza ulteriori passi formali, trattandosi di ambiti di competenza del Consiglio di Stato, in attesa sia delle decisioni del Gran Consiglio sul PCA, che dell'adozione di eventuali ulteriori indicazioni di attuazione. Contestualmente al messaggio governativo di adozione del PCA, verrà sottoposta al Legislativo puntuale richiesta di consolidamento di questi orientamenti.

Di seguito verrà fatto riferimento al PCA, inteso che fino all'adozione definitiva da parte del Gran Consiglio, il Governo farà riferimento al presente progetto per quanto riguarda gli scenari aggregativi e le modalità di attuazione; il messaggio governativo di adozione del PCA chiederà al legislativo anche il consolidamento degli orientamenti attuativi.




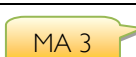

Per facilitare i riferimenti, le **misure di attuazione (MA)** sono indicate col simbolo  e numerate progressivamente. Queste ultime vengono dapprima riepilogate nella tabella sottostante per poi essere più dettagliatamente illustrate nel seguito.



Tabella 10 Panoramica delle modalità d'attuazione (MA)

tipo e n°	descrizione
 MA 1	Gli scenari aggregativi del PCA possono essere conseguiti in tappe successive.
 MA 2	Il CdS darà seguito alle istanze che coinvolgono comuni confinanti tra loro all'interno di un medesimo scenario di PCA.
 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.
 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.



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.
MA 6	Il CdS potrà avviare d'ufficio (art. 5 LAggr) unicamente progetti conformi ai comprensori indicati dal PCA, riservati adeguamenti marginali.
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.
MA 8	Il CdS proporrà modifiche sostanziali ai comprensori di aggregazione del PCA in modo che i cambiamenti non implicino conseguenze determinanti per la congruenza, l'equilibrio e la sostenibilità degli altri scenari aggregativi e sull'impostazione complessiva del 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.
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 proporre l'aggregazione, quando il progetto aggregativo costituisce un passo significativo -cioè un'importante tappa di realizzazione- verso il completamento dell'intero scenario.
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 proporre l'aggregazione, solo a condizione che sia coinvolto il rispettivo comune-polo (Locarno, Bellinzona, Lugano, Mendrisio e/o Chiasso).
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.
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.

3.2 Scenari attuabili a tappe

Fino ad oggi le aggregazioni dei comuni ticinesi si sono inserite in un processo di trasformazione e consolidamento progressivo, con ritmi e fasi variabili a seconda delle specifiche circostanze. Ci sono in effetti state situazioni che hanno coinvolto simultaneamente un numero importante di comuni che in un'unica tappa si sono riorganizzati in una nuova entità con un'evidente compiuta unità geografica e relazionale. In questo senso si possono ad esempio citare le aggregazioni di Gambarogno e di Acquarossa. In altri casi la progressione è stata graduale, suddivisa in tappe che hanno finito per coinvolgere un comprensorio dalla chiara unità, che però ha richiesto passi successivi per essere portata a termine. Sono ad esempio le situazioni che si sono prodotte nel consolidare gli attuali comuni di Faido, di Capriasca e di Onsernone.



Pur essendo in linea di principio maggiormente indicato che le aggregazioni si realizzino in modo completo in un unico decisivo passo, coinvolgendo tutte le comunità nella definizione della nuova entità, secondo le circostanze locali può essere opportuno procedere in maniera graduale.

Questo orientamento era peraltro già contenuto nel messaggio di revisione della LAggr del 2010, con cui si è proposto l'inserimento dello strumento del PCA (MG 6363, punto 2.2.1, commento all'art. 2a).

In questo senso si conferma che

MA
I

- Gli scenari aggregativi del PCA possono essere conseguiti in tappe successive.

Gli scenari coinvolgono un numero molto variabile di comuni, che va dallo scenario attuato con un unico comune fino, in quattro casi, alle oltre 10 unità (Locamese, Malcantone Est e Ovest, Mendrisiotto). A seconda dei progetti che dovessero maturare, è ipotizzabile che in taluni casi vengano portate avanti aggregazioni che in una prima fase coprono solo parzialmente gli scenari cantonali. In queste eventualità valgono le relative indicazioni di applicazione del presente capitolo e di quelle sugli aiuti finanziari.

3.3 Applicazione della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni (LAggr)

Il PCA, dopo l'approvazione da parte del Parlamento (art. 2a cpv. 4 LAggr), sarà attuato tramite lo "strumentario" previsto oggi dalla LAggr, eventualmente adattato su specifici aspetti ma senza sostanziali cambiamenti di impostazione. **L'iter procedurale, gli strumenti e le regole applicabili ai processi aggregativi saranno quelli disciplinati dalla LAggr vigente, se del caso con qualche affinamento**, come ad esempio quelli che vengono proposti contestualmente al presente rapporto. Eventuali stravolgimenti dei meccanismi attuali necessiterebbero infatti senz'altro di tempi relativamente lunghi per diventare effettivi.

Occorre pertanto dapprima riprendere quanto regolato dall'attuale LAggr, con particolare riferimento agli aspetti di revisione entrati in vigore nel mese di settembre 2013.

3.3.1 Principio generale: il PCA orienta le decisioni

Il PCA è concepito quale strumento guida per definire gli orientamenti fondamentali e le intenzioni del Cantone in tema di aggregazioni. L'art. 2b LAggr prevede infatti che

Art. 2b ¹Il 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 e 9.

²Il 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.

In linea generale il Piano cantonale delle aggregazioni è quindi il **documento di riferimento per indirizzare le decisioni cantonali in ambito di aggregazioni comunali**. Inoltre, in linea di principio, **nell'ambito delle altre politiche settoriali verrà per quanto possibile fatto riferimento ai comprensori degli scenari aggregativi nella valutazione, promozione e attuazione delle politiche pubbliche cantonali**. Di seguito vengono esplicitate alcune delle modalità con cui il Governo intende concretamente operare con riferimento a questo disposto.



3.3.2 Avvio di progetti di aggregazione

La LAggr prevede che l'istanza per l'avvio della procedura indichi un preciso scenario aggregativo specificando i comuni coinvolti e che detta istanza venga sottoscritta da ognuno dei comuni coinvolti (Municipio o Consiglio comunale o cittadini, cfr. art. 4 LAggr).

Il Consiglio di Stato esamina la domanda e, come da art. 4a LAggr, può decidere:

- b) di dar seguito all'istanza così come inoltrata istituendo la relativa Commissione di studio;
- c) di modificare lo scenario proposto, includendo o escludendo comuni o parti di essi;
- d) di non dar seguito all'istanza.

Si ricorda per inciso che contro le decisioni negative del Governo in questo ambito è data facoltà di ricorso al Gran Consiglio.

È inoltre prerogativa del Consiglio di Stato decidere d'ufficio l'avvio di uno studio di aggregazione, quindi senza che vi sia un'istanza, rispettivamente inserire d'ufficio comuni o parti di essi in uno studio avviato, con riferimento agli obiettivi della politica aggregativa e al PCA. Questa possibilità è data dall'art. 5 cpv. 1 LAggr così formulato:

Art. 5¹ Tenuto conto degli obiettivi di legge e del Piano cantonale delle aggregazioni, il Consiglio di Stato può avviare uno studio di aggregazione d'ufficio definendone il comprensorio, rispettivamente inserire d'ufficio uno o più Comuni, frazioni e parti di un Comune, in uno studio avviato ai sensi dell'art. 4; sono applicabili l'art. 4a cpv.1 e 2 e l'art. 6.

L'eventualità di completare un comprensorio di studio con frazioni o parti di comuni - e quindi non necessariamente con l'intera giurisdizione comunale - è stata introdotta con la modifica della LAggr del 2016 (cfr. MG 7168 del 17 febbraio 2016, modifica entrata in vigore il 1. settembre 2016), con la quale sono stati inseriti in modo esplicito alcuni disposti per operare, in tema di aggregazioni, in modo analogo sia con i comuni che se del caso limitatamente a parti di essi. In quella circostanza si è trattato in particolare di inserire una specifica norma per consentire di decretare, a determinate condizioni, la separazione coatta di frazioni o parti di territorio da un comune (cfr. art. 9a LAggr).

Per non appesantire la lettura del presente documento, di seguito verrà utilizzato il solo termine di *comune o comuni*, che a seconda delle circostanze potrà se del caso valere per analogia anche per sole frazioni o parti di territorio.

Come indicato in precedenza, nelle sue decisioni il Consiglio di Stato si orienta agli obiettivi di legge e al Piano cantonale delle aggregazioni e pertanto, riservato l'adeguamento dei comprensori (cfr. punto successivo), di **regola – riservati eventuali casi di rigore** - il Governo si determinerà come segue:

- MA 2 • darà seguito alle istanze che coinvolgono comuni confinanti tra loro all'interno di un medesimo scenario di PCA;
- MA 3 • 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 (cfr. 3.3.3);
- MA 4 • 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 (cfr. 3.3.3);



MA
5

- 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; su questo aspetto si propone l'inserimento di un apposito disposto nella LAggr (cfr. 3.3.4) e l'applicazione è subordinata all'entrata in vigore di quest'ultimo;

MA
6

- potrà avviare d'ufficio (art. 5 LAggr) unicamente progetti conformi ai comprensori indicati dal PCA, riservati adeguamenti marginali (cfr. 3.3.3).

3.3.3 Modifiche dei comprensori di PCA

L'art. 2a, cpv. 5 LAggr consente al Consiglio di Stato di proporre al Gran Consiglio delle modifiche al PCA al più tardi al momento della presentazione della proposta di aggregazione contenuta nel messaggio governativo (art. 7 LAggr). In pratica, in questa ipotesi la procedura aggregativa verrebbe portata avanti all'interno di un comprensorio non allineato al PCA.

Riguardo a questa possibilità, il Consiglio di Stato:

MA
7

- 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;

MA
8

- proporrà modifiche sostanziali ai comprensori di aggregazione del PCA in modo che i cambiamenti non implicino conseguenze determinanti per la congruenza, l'equilibrio e la sostenibilità degli altri scenari e sull'impostazione complessiva del PCA.

Le indicazioni e considerazioni dello Studio di base 2 del progetto PCA-fase 1 "Scenari di aggregazione," novembre 2013, nonché gli elementi indicati nel consolidamento degli scenari aggregativi progetto PCA-fase 2, possono costituire dei riferimenti per la valutazione della rilevanza e della congruenza di eventuali proposte di modifiche dei comprensori.

3.3.4 Valutazione della coerenza territoriale di aggregazioni parziali all'interno dei comprensori di PCA

Gli scenari aggregativi del PCA sono stati definiti con un procedimento che mira alla costruzione di un sistema di istituzioni locali coerente sia a livello di singolo scenario, che a scala cantonale. Proprio in ragione del metodo con il quale sono stati individuati, gli scenari del PCA rientrano nel concetto di "entità territoriale coerente" stabilito quale criterio per attuare le aggregazioni secondo l'art. 3 LAggr.

Art. 3 La circoscrizione o il numero dei Comuni vengono modificati per decreto legislativo mediante:

- a) l'aggregazione di due o più Comuni costituenti entità territoriali coerenti;
- b) l'aggregazione di frazioni o di parti di territorio da uno o più Comuni e di uno o più Comuni per creare un nuovo Comune che costituisca una entità territoriale coerente;
- c) la separazione di frazioni o di parti di territorio da uno o più Comuni precedenti per costituirle in un Comune a sé o per aggregarle ad un esistente, nel rispetto del punto b).

Il principio di **entità territoriale coerente** deve pertanto (continuare a) guidare l'avvio e la realizzazione di ogni processo aggregativo.



Allo stato attuale delle cose, i progetti aggregativi formalmente avviati sono tutti coerenti rispetto agli scenari tracciati nel PCA, infatti:

- nessuna procedura in corso coinvolge più perimetri del PCA; non vi è quindi necessità di valutare eventuali correttivi ai comprensori interessati da procedure aggregative in corso;
- i progetti aggregativi in corso coprono integralmente o parzialmente i perimetri indicati dal PCA e sono pertanto allineati alle visioni della pianificazione.

Pur se in sporadiche occasioni, in passato si è posta la questione della proponibilità di aggregazioni fra comuni territorialmente non strettamente contigui. Anche in futuro rimane quindi ipotizzabile l'inoltro, come già avvenuto, di istanze da parte di comuni non direttamente confinanti: fu il caso ad esempio di Gnosca con Bellinzona o inizialmente la procedura che riguardava la Valcolla con Lugano.

A suo tempo, nel contesto dell'aggregazione tra Lugano e Villa Luganese, allora non contigui, il Gran Consiglio si espresse sull'ipotesi di aggregazioni tra comuni non confinanti in questi termini:

*“in casi particolari e eccezionali, si ammette però uno spazio per aggregazioni anche fra entità non perfettamente contigue. A sostegno delle stesse vi debbono tuttavia essere motivazioni **forti e evidenti**, da valutare caso per caso. Queste motivazioni devono andare oltre gli interessi della puntuale aggregazione in discussione. Devono piuttosto trovare fondamento in una visione regionale; occorre in sostanza che vi siano ragioni per cui, nonostante i due Comuni non siano contigui, l'aggregazione è sostenibile tenuto conto di obiettivi e interessi che coinvolgono l'intera zona” (Rapporto di maggioranza al MG 5987, pag. 5).*

Ritenuto come gli scenari del PCA rappresentino una visione a tendere esplicitata e prevedibile, da raggiungere se del caso anche in tappe successive, il concetto di entità territoriale coerente di un singolo progetto aggregativo può nondimeno essere ragionevolmente (anche) letto in visione più dinamica e prospettica.

In questo ordine di idee, i **progetti aggregativi che coprono solo parzialmente uno scenario di obiettivo cantonale devono in sostanza potersi tradurre, a determinate restrittive condizioni, in un cosiddetto processo “a macchia di leopardo” (vale a dire aggregazioni fra comuni rientranti nello stesso scenario PCA di cui uno o più non sono strettamente confinanti), posto che comunque la “macchia d'olio” (estensione tra confinanti) costituisce pur sempre il primo e preferibile orientamento di riferimento.**

L'ipotesi di eventualmente avviare e/o in seguito proporre aggregazioni tra comuni territorialmente non strettamente contigui non è al momento esplicitamente prevista dalla LAggr; non risulta tuttavia improponibile a priori secondo lo spirito deducibile dai materiali legislativi.

Si ritiene a questo punto tuttavia opportuno codificarne espressamente possibilità e condizioni affinché ciò sia in futuro chiaramente possibile.

In linea con le precedenti indicazioni del Parlamento si ritiene di confermare l'orientamento di eccezionalità di tale fattispecie, subordinandola a seconda dei casi alle condizioni che seguono.

- *all'interno degli scenari aggregativi degli agglomerati:* un'eventuale procedura tra comuni non contigui è subordinata all'indispensabile coinvolgimento del polo all'interno degli scenari di agglomerato del Locarnese, del Bellinzonese, del Luganese e del Mendrisiotto, precisato come per “polo” ci si riferisca ovviamente a Locarno, Bellinzona e Lugano nei primi tre casi e sia a Chiasso o a Mendrisio nell'ultimo;
- *al di fuori degli scenari aggregativi degli agglomerati:* un'eventuale procedura tra comuni non contigui è eccezionalmente ipotizzabile a condizione che il progetto rappresenti un'importante e significativa tappa realizzativa dell'intero scenario previsto dal PCA.



In questo senso verrà proposta un'apposita modifica della LAggr oggetto di un messaggio governativo parallelo e coordinato a quello relativo al PCA, che codifichi in maniera esplicita i casi in cui sia eccezionalmente possibile procedere con aggregazioni discontinue. Tale eventualità deve rimanere comunque un'ipotesi straordinaria, prevedendo le precitate restrittive condizioni.

Pertanto, il Consiglio di Stato, all'interno di un medesimo scenario di PCA, di regola:

MA
9

- 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;

MA
10

- riservata l'entrata in vigore di un apposito disposto della LAggr, eccezionalmente potrà ammettere istanze di comuni non contigui, rispettivamente potrà proporre l'aggregazione, quando il progetto aggregativo costituisce un passo significativo -cioè un'importante tappa di realizzazione- verso il completamento dell'intero scenario;

MA
11

- riservata l'entrata in vigore di un apposito disposto della LAggr, all'interno degli scenari che riguardano gli agglomerati urbani (Locamese, Bellinzonese, Luganese e Mendrisiotto) potrà ammettere istanze di comuni non contigui, rispettivamente potrà proporre l'aggregazione, solo a condizione che sia coinvolto il rispettivo comune-polo (Locarno, Bellinzona, Lugano, Mendrisio e/o Chiasso).

3.3.5 Valutazione del prosieguo della procedura dopo votazione consultiva con esito non favorevole in tutti i comuni

Dopo la votazione consultiva, il Governo allestisce in tutti i casi un messaggio all'indirizzo del Parlamento con propria la proposta (art. 7 LAggr).

Nei casi in cui tutti i comuni si sono espressi favorevolmente, il Consiglio di Stato ha sempre proposto al Gran Consiglio di decidere l'aggregazione. Quando invece dalla votazione non è risultata unanimità di consensi tra i comuni, nella maggior parte dei casi il progetto è stato abbandonato, sebbene siano date altre possibilità, talvolta applicate in passato. In effetti, a seconda delle circostanze e a determinate condizioni, il Consiglio di Stato può indirizzarsi verso una di queste proposte:

- l'abbandono del progetto aggregativo (proposto nella maggioranza dei casi);
- la riduzione del comprensorio aggregativo, limitatamente a comuni - tutti o parte - che hanno espresso voto positivo (è stato ad esempio il caso con Bellinzona);
- la riduzione del comprensorio aggregativo, integrandovi - in via coatta - anche uno o più comuni che hanno espresso voto negativo (è stato il caso nella prima aggregazione di Capriasca, con l'aggregazione in via coatta di Sala Capriasca e l'abbandono di Lugaggia);
- l'aggregazione dell'intero comprensorio posto in votazione, integrandovi in maniera coatta tutti i comuni (uno o più) che hanno espresso voto negativo (in sei aggregazioni).

In sede di messaggio governativo può quindi essere formulata una soluzione diversa da quella posta in votazione, ovvero, se le condizioni sono date, l'aggregazione parziale del comprensorio posto in votazione. Questo caso verrà valutato **con i criteri espressi in precedenza riguardo l'ammissibilità delle istanze**, in particolare riguardo alla valutazione della coerenza territoriale e all'eventuale non contiguità (v. punto precedente), rispettivamente alla luce delle condizioni di legge.



Segnatamente l'aggregazione parziale può essere proposta, rispettivamente decretata dal Gran Consiglio, purché costituisca una modifica non sostanziale del comprensorio posto in votazione (art. 7 cpv. 2, rispettivamente art. 8 cpv. 2 LAggr). La misura della sostanzialità della modifica va valutata di caso in caso alla luce di fattori geografici, finanziari, pianificatori e di apporto di risorse umane (in merito si rimanda al MG 7164 del 27 gennaio 2016, pp.11-19 concernente l'aggregazione di Bellinzona, rispettivamente alla sentenza IC_278/2016 14 novembre 2016 del Tribunale federale sul successivo ricorso, dove questo aspetto è diffusamente trattato e esemplificato).

La proposta governativa di aggregazione, rispettivamente la decisione del Gran Consiglio, può anche riguardare un comprensorio all'interno del quale uno o più comuni si sono espressi negativamente in sede di votazione consultiva, a condizione che vengano rispettati i presupposti dell'art. 9 LAggr. Gli scenari del PCA sono definiti tenuto conto segnatamente degli aspetti indicati dall'art. 9 lett. b LAggr, ovvero, in misura più o meno marcata a seconda dei casi per loro stessa natura diversi tra loro, considerazioni "geografiche, pianificatorie, territoriali, di sviluppo economico, di funzionalità dei servizi e di apporto di risorse umane e finanziarie". Per l'aggregazione in via coatta ai sensi dell'art. 9 lett b LAggr occorre che il comune (o i comuni) in questione sia "necessario" alla luce dei precitati criteri. **Tale "necessità" potrà in futuro esser messa in relazione anche alla realizzazione di tutto o parte del PCA.**

In linea generale, nel valutare l'orientamento sul prosieguo di un progetto aggregativo che in votazione consultiva non ha ricevuto unanimità di consensi a livello di comuni, **l'autorità gode di un margine di apprezzamento piuttosto ampio legato a situazioni e circostanze dei singoli casi che, ossequiate determinate condizioni e quando vi è un prevalente interesse generale, il Tribunale federale ha ripetutamente confermato.** A tale proposito, in occasione della proposta riguardo all'aggregazione di Bellinzona, il Governo si era già espresso in questi termini (MG 7164 del 27 gennaio 2016, pp. 9-10, le evidenziazioni sono nostre):

"La rinuncia del Governo a proporre una o più coatte nel Bellinzonese non vuole ancora necessariamente dire che questa via non sia in assoluto ipotizzabile, ma va invece letta come la proposta della soluzione agli occhi del Governo più adeguata alle circostanze e alla situazione attuali.

Come noto la legge, confermata dalla giurisprudenza, riserva del resto pure un certo margine di apprezzamento in tema di aggregazioni coatte, lasciando uno spazio di giudizio prettamente politico all'autorità cantonale competente per decretare le aggregazioni. (...)

Il Governo non ravvisa in questo momento un inderogabile e superiore interesse generale che rende necessaria una forzatura della partecipazione di ulteriori comuni alla costruzione del nuovo Comune di Bellinzona. (...)

In altre ipotetiche circostanze è immaginabile che si sarebbe potuti o si possa giungere a conclusioni diverse, anche nel caso del Bellinzonese. Queste altre ipotetiche circostanze potrebbero ad esempio essere quelle di trovarsi nella possibilità di concludere in modo sostanzialmente definitivo la riorganizzazione dei comuni nel Cantone, situazione che al momento non è - ancora - data. (...)

*In termini più generali va a scanso di equivoci evidenziato che i comuni, segnatamente quelli autonomi operativamente e finanziariamente, quando sottoscrivono un'istanza di aggregazione che condurrà a una votazione consultiva, non possono sottintendere o pretendere che questa votazione equivalga a una sorta di "sondaggio" di cui, in caso di esito negativo, si prenda semplicemente atto con l'abbandono automatico del progetto. **La consultazione ha per scopo di decidere sull'aggregazione di un comprensorio anche alla luce dell'opinione dei cittadini e dei comuni, ma questo costituisce uno degli elementi di valutazione, non esclusivo e non vincolante.** In questo contesto, lo scrivente Consiglio sottolinea che, ad esempio laddove dalla votazione scaturisce una doppia maggioranza di popolazione e comuni favorevoli (ma non solo in questi casi), la valutazione sul prosieguo assume una valenza più politica che va esaminata caso per caso e, a seconda di situazioni e circostanze, può anche condurre a proporre aggregazioni forzate di comuni autonomi, come d'altronde già è stato il caso in passato."*



Il medesimo messaggio (pag. 9) sottolineava comunque l'assoluta opportunità di mantenere, in questo ambito, un certo margine di adattamento alle singole circostanze, ritenuto come un eccesso di codifica potrebbe anche rivelarsi controproducente.

“Il fatto di non essere costretto dentro un semplice automatismo (ad esempio che la situazione di doppia maggioranza di popolazione e comuni configuri inevitabilmente la coatta) rappresenta una significativa e importante prerogativa che consente di modulare le decisioni alla luce di tutti gli elementi specifici dei singoli casi, che essendo ognuno diverso dall'altro, male o per nulla si adattano a una rigida formalizzazione procedurale senza alcun margine di manovra.”

Essendo il PCA lo strumento guida nell'indirizzare la politica aggregativa cantonale e posto che in situazioni controverse sia preferibile procedere ad una ponderazione caso per caso piuttosto che applicare schematismi troppo rigidi, il Consiglio di Stato:

MA
12

- **nel determinarsi nei casi di votazione dall'esito controverso si determinerà sul prosieguo** (abbandono, aggregazione parziale senza/con coinvolgimento in forma coatta di uno o più comuni, aggregazione completa con coinvolgimento coatto dei comuni espressi negativamente) **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**, insieme evidentemente alle condizioni di legge puntualmente applicabili alle singole situazioni.

3.4 L'ipotesi della via costituzionale

L'ipotesi di decidere l'assetto dell'organizzazione dei comuni attraverso una votazione cantonale nella quale l'intera cittadinanza si determinerebbe su un disegno più o meno definito di aggregazioni, è stata avanzata in varie sedi. È quanto ha fatto in passato il Canton Glarona con un pronunciamento della Landsgemeinde che il 7 maggio 2006 ha deciso la riduzione da 25 a 3 comuni, ed è quanto proposto in tempi relativamente recenti da due iniziative popolari costituzionali in Ticino.

Le modalità attuative del PCA precedentemente descritte prevedono il prosieguo del processo aggregativo all'insegna della priorità all'iniziativa locale, inquadrata e supportata dal piano. Il tema della via costituzionale essendo tuttavia stato oggetto di dibattito e giurisprudenza, in questo capitolo ne vengono richiamati i principali elementi.

3.4.1 Le iniziative costituzionali cantonali volte all'aggregazione dei comuni

Negli anni scorsi in Ticino sono formalmente riuscite due iniziative popolari elaborate tendenti all'inserimento nella Costituzione cantonale di norme volte a modificare radicalmente l'assetto istituzionale locale, la prima limitatamente agli agglomerati di Bellinzona e Locarno, la seconda a scala dell'intero Cantone. Entrambe sono state dichiarate irricevibili dal Gran Consiglio, giudizio confermato dal Tribunale federale in entrambi i casi, con motivazioni analoghe. Di seguito una sintesi di contenuti e iter delle due iniziative.

1. L'iniziativa promossa da Giorgio Ghiringhelli e denominata *Avanti con le nuove città di Locarno e Bellinzona* (pubblicata sul FU nr. 23 del 20 marzo 2013) indirizzata esclusivamente agli agglomerati del Sopraceneri coinvolgendo in totale 35 degli allora comuni (18 del Locarnese e allora 17 - oggi scesi a 4 - del Bellinzonese). L'iniziativa postulava l'inserimento nella Costituzione di un nuovo articolo costituzionale (20a) intitolato *Aggregazioni poli urbani del Sopraceneri* per l'istituzione di due



nuovi comuni di Bellinzona (art. 20a cpv. 1) e Locarno (art. 20a cpv. 2) e il versamento di un contributo cantonale di 24 milioni di franchi per il nuovo Comune di Locarno e 30 milioni per quello di Bellinzona. Con questo testo, gli iniziativaisti ritenevano di rafforzare i poli sopracenerini dando nel contempo slancio all'economia di tutto il Cantone. L'iniziativa, firmata da quasi 12'000 cittadini, è stata giudicata irricevibile dal Gran Consiglio nella sua seduta del 14 ottobre 2013. I promotori si sono appellati al Tribunale federale che, con decisione del 3 giugno 2016 (cfr. sentenza IC_244/2013), ha confermato la decisione di irricevibilità, in particolare in quanto non era prevista una consultazione preliminare della popolazione locale, violando così il diritto superiore, segnatamente l'art. 5 della Carta europea dell'autonomia locale.

2. **L'iniziativa promossa dal Sindacato dei Servizi Pubblici (VPOD) denominata *Rafforzare i comuni. Per un Ticino democratico e ben organizzato*** (pubblicata sul FU nr. 28 del 5 aprile 2013) che chiedeva di ridurre a 15 il numero dei comuni esistenti. Il Cantone sarebbe stato così diviso: Ascona, Bellinzona, Capriasca, Chiasso, Gambarogno, Leventina, Locarno, Lugano, Malcantone, Mendrisio, Riviera, Valle di Blenio, Vallemaggia, Valle Verzasca e Valle del Vedeggio (art. 16bis cpv. 1). L'estensione esatta dei 15 comuni sarebbe stata stabilita dalla legge dopo il voto popolare, ritenuti i principi della contiguità territoriale e della razionalità amministrativa (art. 16bis cpv. 2). Molto più articolata della precedente, questa iniziativa si prefiggeva di rafforzare gli strumenti della democrazia a livello di quartiere (con l'istituzione di Commissioni di quartiere elette dalla popolazione e consultate per tutte le questioni con impatto rilevante sul territorio) e a livello di democrazia semidiretta (abbassamento dei limiti per la riuscita di referendum e iniziative popolari comunali) come pure di migliorare i servizi offerti alla popolazione e ripensare il ruolo dei servizi cantonali. Anche questa iniziativa, sottoscritta da oltre 11'000 cittadini, è stata giudicata irricevibile dal Gran Consiglio (in data 14 febbraio 2017), per ragioni – anche – analoghe a quelle indicate per l'iniziativa precedente. Pure in questo caso i promotori si sono appellati al Tribunale federale con un ricorso inoltrato il 14 marzo 2017. Con sentenza del 17 aprile 2018 i giudici federali hanno confermato l'irricevibilità decretata dal Gran Consiglio, richiamando in sostanza le motivazioni che già avevano fondato la decisione relativa all'iniziativa "Avanti con le nuove città di Locarno e Bellinzona" (cfr. sentenza IC_157/2017).

3.4.2 La riorganizzazione comunale attraverso il voto cantonale

Al di là della questione della ricevibilità, le precitate iniziative optano per aggregazioni su larga scala (solo parzialmente la prima) innescando un meccanismo procedurale che ribalta il modo di procedere attuale in materia di aggregazione. Estendendo il dibattito ed interrogando i cittadini di tutto il Cantone, esse sottintendono un interesse pubblico del tema aggregativo che va oltre i confini locali e che assume una dimensione cantonale per le implicazioni che ne derivano, ritenuti i legami e la forte integrazione tra le diverse aree che compongono il Cantone. In sostanza, l'approccio parte dall'assunto che ogni cittadino ticinese ha il diritto di esprimersi sul futuro del proprio comune ma anche su quello degli altri, in quanto la struttura complessiva condiziona e influenza (sempre più) anche la sua realtà.

A questi argomenti possono essere - e sono - obiettati elementi attinenti alla considerazione della volontà locale, poiché la cittadinanza si esprime sul disegno dell'intero Cantone ma non direttamente sul proprio specifico progetto d'aggregazione. Il rispetto della volontà locale e il giusto grado di adattabilità alle preferenze non verrebbero quindi necessariamente garantiti. Inoltre, laddove il consenso fosse minimo o nullo, in particolare nelle aree urbane, verrebbe almeno in parte ipotecata la necessaria motivazione per un ottimale coinvolgimento nella preparazione e nella costruzione del nuovo comune. Vi è pure la questione relativa all'effettiva capacità/opportunità di procedere in poco tempo alla costituzione simultanea di tutti i nuovi comuni, senza alcuna progressione cadenzata, modulata secondo le rispettive esigenze e situazioni.



Questo per quanto riguarda in estrema sintesi alcuni degli elementi che possono essere evocati in relazione ad una possibile procedura costituzionale, che qui non viene proposta.

Per una panoramica complessiva occorre pure evidenziare la centralità e l'ineludibilità della consultazione preventiva delle collettività sul proprio specifico progetto di modifica territoriale. In merito il Tribunale federale ha indicato che qualsiasi aggregazione può essere decisa solo dopo che la cittadinanza toccata direttamente si è espressa, anche solo in modo consultivo, sul progetto che la riguarda. Chi decide l'aggregazione (il Gran Consiglio secondo la LAggr, il popolo in caso di voto costituzionale) deve preventivamente conoscere l'opinione della collettività toccata e determinarsi – anche ma non esclusivamente – alla luce di questo elemento. In proposito si veda la precitata sentenza IC_844/2013 del 3 giugno 2016 in merito all'iniziativa "Avanti con le nuove città di Locarno e Bellinzona", nella quale segnatamente il Tribunale federale ha precisato che tale consultazione deve comunque inserirsi in un quadro formalizzato che consenta di accertare affidabilmente l'opinione dei cittadini toccati. In particolare ha precisato che: *"In assenza di una base legale, il Gran Consiglio o un'altra autorità cantonale, tranne in situazioni di evidente necessità, non possono infatti indire votazioni consultive: la tenuta di tali votazioni può essere in effetti impugnata con successo da cittadini che ne chiedono l'annullamento (...). D'altra parte è palese che la consultazione imposta dall'art. 5 della Carta non può avvenire in maniera improvvisata e informale e, allo scopo di tutelare efficacemente questa garanzia, essa deve aver luogo nell'ambito di una procedura affidabile, corretta e formale"* (consid. 8.3.2).

Un'eventuale ipotesi attuativa attraverso la via costituzionale risulterebbe pertanto imprescindibile da una preventiva consultazione sui singoli scenari dalle rispettive collettività che li compongono.

Richiamando anche l'esito della seconda consultazione su questo punto (cfr. PCA-Esito della consultazione fase 2, domanda 3, pp. 8-9)

MA
13

- il Governo 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.



4 Incentivi finanziari all'attuazione del PCA

4.1 Impostazione

La LAggr prevede che il PCA fornisca un'indicazione sull'impegno finanziario complessivo a carico del Cantone (art. 2a cpv. 2 LAggr).

Le modalità di attuazione sono quindi completate con **incentivi finanziari** ai processi di consolidamento istituzionale, che sono stati oggetto di consultazione presso comuni, associazioni di comuni e partiti politici nel corso del 2017. Per una descrizione estesa dei contenuti della consultazione si rimanda al documento "PCA. Progetto-Consultazione fase 2. Modalità di attuazione e incentivi" del giugno 2017, mentre l'esito di dettaglio figura nel rapporto "PCA. Esito della consultazione fase 2" (febbraio 2018).

In sintesi, riguardo i supporti cantonali è stata **posta in consultazione** l'ipotesi di:

- costituire due crediti quadro: uno destinato a contributi per la riorganizzazione amministrativa dei nuovi comuni e l'altro a contributi per investimenti di sviluppo;
- prevedere una dotazione complessiva di 120 milioni di franchi lordi (30 per riorganizzazione e 60 per investimenti), corrispondenti a 73,8 milioni netti (26 per riorganizzazione e 47,8 per investimenti) considerati i contributi già decisi;
- definire i meccanismi per la ripartizione e l'ammontare degli importi per scenario;
- stabilire le condizioni in caso di aggregazione parziale;
- limitare la durata degli aiuti a 6 anni.

L'**esito della consultazione** ha in breve evidenziato che:

- il principio di incentivare finanziariamente la costituzione di nuovi comuni attraverso contributi alla riorganizzazione e agli investimenti è condiviso in ampia misura;
- lo strumento del credito quadro è ritenuto adeguato;
- vi sono diffuse contrarietà a determinare anticipatamente i singoli importi per comprensorio, rispettivamente a stabilire a priori chiavi di riparto;
- il limite di 6 anni per la durata degli aiuti non è condiviso in ampia misura.

Dando seguito alle indicazioni più largamente condivise, sono stati confermati gli indirizzi maggiormente sottoscritti, mentre sono state adattate o non confermate quelle misure che hanno suscitato contrapposizione delle risposte o poca adesione. In questo senso **gli orientamenti risolti alla luce dell'esito della consultazione** sono i seguenti:

- Confermando la dotazione proposta, l'impegno finanziario complessivo per il Cantone ammonterà a **120 milioni lordi** di franchi: dedotti i contributi già decisi, l'importo sarà pari a **73,8 milioni netti**.
- Verrà proposta la costituzione di **un unico credito quadro** destinato agli incentivi finanziari.
- Gli incentivi finanziari **non avranno una durata limitata**, ma saranno disponibili fino a esaurimento del fondo.
- Gli aiuti **non verranno definiti in maniera automatica**, ma saranno stabiliti a seconda delle specificità dei comuni coinvolti.

Su queste basi sono state definite le modalità relative agli aiuti finanziari, che sono dapprima riepilogate nella tabella seguente e successivamente precisate.



Per facilitare i riferimenti, gli incentivi finanziari (IF) sono indicati col simbolo e numerati progressivamente.



Tabella 11 Panoramica delle misure di incentivo finanziario (IF)

tipo e 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.

4.2 L'impegno finanziario del Cantone a sostegno della politica delle aggregazioni

4.2.1 Principi generali

Il Cantone si è da sempre impegnato a sostenere concretamente i nuovi comuni nati dalle aggregazioni. Sino al 2007, i contributi erano decisi puntualmente caso per caso, secondo le valutazioni degli attori allora interessati, e comprendevano sia aiuti al risanamento finanziario sia sostegni per investimenti a carattere socioeconomico.

Dopodiché, con la concessione del credito quadro di 120 milioni di franchi per il risanamento dei comuni in dissesto finanziario, i contributi in quest'ambito sono stati inquadrati meglio in un concetto globale volto all'attenuazione del debito pubblico dei comuni in difficoltà. Per quanto concerne invece gli aiuti a progetti, le valutazioni sono sempre avvenute a seconda delle necessità locali e delle risorse cantonali disponibili, in relazione all'importanza politica del progetto aggregativo. Non tutte le aggregazioni a oggi attuate hanno quindi ricevuto un contributo finanziario cantonale.

Nell'ambito del PCA, **si conferma innanzitutto la linea generale** per cui:



- 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.

4.2.2 Il credito quadro per il risanamento dei comuni in dissesto finanziario

Il credito quadro per il risanamento dei comuni in dissesto finanziario di fr. 120 mio – oggetto del messaggio n. 5825 del 29 agosto 2006 – prevede un contributo finanziario di risanamento di fr. 98 mio a favore dei 43 comuni allora considerati in dissesto finanziario, fr. 10 mio per gli interessi passivi e fr. 12 mio quale riserva, in particolare per interventi finanziari che si rendessero necessari per l'aggregazione di ulteriori comuni periferici.

Dopo le aggregazioni di Riviera e Bellinzona, il credito ancora disponibile ammonta a **fr. 31,5 mio**; che scenderà a **fr. 18,0 mio** (meno eventuali interessi per versamenti dilazionati) dopo l'attuazione dell'aggregazione della Verzasca, che dovrebbe concretizzarsi nel 2020. Queste risorse rimangono vincolate al risanamento dei comuni in dissesto che prenderanno parte a future aggregazioni.

4.2.3 Il nuovo credito quadro per l'attuazione del PCA

Accanto ai risanamenti finanziari, i sostegni cantonali - laddove erogati - hanno riguardato sovente l'aiuto a investimenti qualificanti per il nuovo comune. Nel corso degli anni i consolidamenti istituzionali hanno progressivamente coinvolto anche le aree urbane, mettendo tra l'altro in evidenza in taluni casi la complessità della riorganizzazione delle amministrazioni locali in relazione al progetto aggregativo. Si tratta di un processo importante – anche perché uno degli obiettivi è la razionalizzazione degli apparati amministrativi – che può implicare notevoli sforzi non solo dal punto di vista operativo ma anche finanziario. Per questo motivo, l'impostazione degli incentivi finanziari a sostegno dell'attuazione degli scenari del PCA prevede la possibilità di riconoscere degli incentivi finanziari, a seconda delle particolarità di ogni progetto, per investimenti di sviluppo socio-economico del nuovo comune e/o per misure legate alla riorganizzazione amministrativa.

A tale fine si propone la **costituzione di un apposito credito quadro**, attraverso il quale supportare, tramite contributi alla riorganizzazione amministrativa e/o contributi agli investimenti di sviluppo, la costituzione di nuovi comuni secondo gli scenari del PCA.

Non viene posto un limite temporale al credito quadro, che sarà pertanto disponibile fino ad esaurimento.

Come proposto in consultazione, l'impegno finanziario complessivo per il Cantone ammonterà a 120 milioni lordi di franchi, da cui vanno sottratti i contributi già finora decisi nell'ambito delle aggregazioni di Lugano, Mendrisio, Bellinzona e Riviera.

L'importo netto di dotazione sarà quindi di 73,8 milioni di franchi.

Da questa cifra andranno dedotti eventuali ulteriori contributi ad aggregazioni decise fino all'approvazione del credito quadro da parte del Gran Consiglio.



Di conseguenza:

- | | |
|------|---|
| 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. |

Va comunque 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.

I **contributi alla riorganizzazione amministrativa** mirano a sostenere gli enti locali a fronte degli oneri derivanti dalla riorganizzazione (restano 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. Di seguito alcuni possibili esempi di spese sussidiabili, laddove riconosciute:

- consulenze e accompagnamento allo studio aggregativo;
- consulenze esterne in ambito organizzativo e gestionale;
- infrastrutture tecniche e informatiche legate alla riorganizzazione;
- pensionamenti anticipati di dipendenti comunali;
- integrazione dei differenti piani previdenziali dei comuni preesistenti;
- armonizzazione dei piani 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 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.

4.2.4 Condizioni per l'ottenimento degli incentivi in caso di aggregazione parziale

Come visto in precedenza, gli scenari aggregativi possono essere attuati in tappe successive (cfr. MA 1). In linea di principio i processi di aggregazione parziale degli scenari potranno eventualmente beneficiare degli incentivi previsti dal nuovo credito quadro, a seconda delle specificità dei comuni coinvolti.



In questo contesto vanno tuttavia sin d'ora richiamati gli obiettivi perseguiti in ambito di aggregazioni urbane, che mirano – in estrema sintesi – al rafforzamento del polo. Coerentemente con questo indirizzo, 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.**

Pertanto:

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.

