

3 Modalità di attuazione del PCA

3.1 Modalità legate alla tempistica

3.1.1 Scenari eventualmente conseguibili in tappe successive

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 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 nella stessa dello strumento del PCA (MG 6363 del 25 maggio 2010 Revisione della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni, punto 2.2.1, commento all'art. 2a).

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

3.1.2 Sostegni cantonali di durata limitata

Come si dirà anche nel capitolo relativo ai sostegni cantonali all'attuazione del PCA, **gli aiuti finanziari a scopo incitativo hanno una durata limitata nel tempo, stabilita in 6 anni a partire dal momento in cui il Gran Consiglio approva il PCA.** L'obiettivo temporale auspicato dal Governo per la realizzazione degli scenari è pertanto riconducibile a questa tempistica. **Dovessero sussistere scenari incompiuti dopo la scadenza indicata, il PCA continuerà a rimanere in vigore, ad eccezione delle misure relative agli aiuti finanziari.**

3.2 Modalità di applicazione della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni (LAggr)

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.

Va in primo luogo evidenziato che in ogni caso per alcuni anni l'iter procedurale, gli strumenti e le regole applicabili ai processi aggregativi saranno quelli disciplinati dalla LAggr vigente, se del caso con qualche affinamento. In effetti il PCA, anche dopo l'approvazione da parte del Parlamento (art. 2a cpv. 4 LAggr), sarà inizialmente attuato tramite lo "strumentario" previsto oggi dalla LAggr, eventualmente adattato su specifici aspetti ma senza sostanziali cambiamenti di impostazione. Bisogna infatti rilevare che eventuali stravolgimenti dei meccanismi attuali in direzione di un maggior vincolo, che peraltro il Governo non propone in questa sede, necessiterebbero senz'altro di tempi relativamente lunghi per diventare effettivi. Va comunque anche ricordato che già ora la LAggr, pur con le cautele del caso e a determinate condizioni da vagliare, prevede la possibilità di procedere anche senza l'accordo delle collettività locali (artt. 5, 6, 9 e 9a LAggr).

Riguardo alla concretizzazione della pianificazione cantonale in ambito aggregativo, occorre pertanto dapprima riprendere quanto regolato dall'attuale LAggr, con particolare riferimento agli aspetti di revisione entrati in vigore nel mese di settembre 2013.

In questa ottica, nei punti successivi si precisano le modalità con cui il Governo intende operare, di principio da subito, con riferimento alla LAggr odierna. 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 in quella sede. Contestualmente al messaggio governativo di adozione del PCA, verrà sottoposta al legislativo puntuale richiesta di consolidamento di questi orientamenti.

Di seguito quindi verrà fatto riferimento al "progetto di PCA", inteso che fino all'adozione del PCA 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.



3.2.1 Principio generale: il PCA orienta le decisioni

Il PCA introdotto nella revisione della LAggr 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. 2b¹ Il Piano cantonale delle aggregazioni integra le intenzioni e gli impegni politici del Cantone in materia di politica di aggregazione; le decisioni in merito del Governo e del Gran Consiglio si orientano al Piano, in particolare quelle degli art. 4a, 5, 7, 8 e 9.

² Il Consiglio di Stato, si adopera nel promuovere gli indirizzi del Piano anche attraverso gli strumenti e gli aiuti finanziari delle altre politiche settoriali, quali quella perequativa, dello sviluppo territoriale, della promozione economica regionale.

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 di obiettivo cantonale 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.

3.2.2 Avvio di progetti di aggregazione se conformi al progetto* di PCA

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:

- a) di dar seguito all'istanza così come inoltrata istituendo la relativa Commissione di studio;
- b) di modificare lo scenario proposto, includendo o escludendo comuni o parti di essi;
- c) 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. 5 ¹Tenuto 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. nuovo 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
1

• darà seguito alle istanze che coinvolgono comuni confinanti tra loro all'interno di un medesimo comprensorio del progetto* di PCA;

MA
2

• potrà eccezionalmente dar seguito alle istanze che coinvolgono comuni non confinanti tra loro all'interno di un medesimo comprensorio del progetto* 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'apposita precisazione nella LAggr (cfr. 3.2.4);

MA
3

• modificherà, segnatamente escludendo uno o più comuni, gli scenari di istanze che coinvolgono comuni di più comprensori del progetto* di PCA, riservate quelle situazioni per cui è ipotizzabile un adeguamento marginale che non pregiudichi l'essenza dei comprensori coinvolti (cfr. 3.2.3);

MA
4

• non darà seguito alle istanze sostanzialmente divergenti dal progetto* di PCA;

MA
5

• da parte cantonale verranno promossi d'ufficio (art. 5 LAggr) unicamente progetti conformi ai comprensori indicati dal progetto* di PCA, riservati adeguamenti marginali (cfr. 3.2.3).

3.2.3 Eventuali adeguamenti marginali dei comprensori del progetto* 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 pienamente allineato al progetto* di PCA.

Riguardo a questa possibilità, il Consiglio di Stato:

MA
6

- valuterà se dar seguito alle istanze che coinvolgono un comprensorio diverso dal progetto* di PCA solo in caso di divergenza marginale, in particolare per le zone di contatto tra diversi comprensori del progetto* di PCA, segnatamente laddove le interrelazioni non sono orientate in direzione univoca;

MA
7

- proporrà eventuali modifiche ai comprensori di aggregazione del progetto* di PCA a condizione che i cambiamenti non abbiano conseguenze rilevanti per l'integrità, la congruenza, l'equilibrio e la sostenibilità degli altri scenari aggregativi del progetto* di PCA e sul disegno complessivo.

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

3.2.4 Valutazione della coerenza territoriale di aggregazioni parziali all'interno dei comprensori del progetto* di PCA

Gli scenari aggregativi del progetto* di PCA indicano gli *obiettivi cantonali* in materia di riordino dei comuni e sono stati definiti sulla base di 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 progetto* di 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 progetto* di PCA, infatti:

- nessuna procedura in corso coinvolge più perimetri del progetto* di 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 progetto* di PCA e sono pertanto allineati, almeno in prospettiva, 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 esprime 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 di obiettivo cantonale del PCA rappresentino il risultato finale a tendere esplicitato e prevedibile, da raggiungere se del caso anche in più tappe successive, il concetto di entità territoriale coerente di un singolo progetto aggregativo deve 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 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 Locamese, 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 ipotizzabile a condizione che il progetto rappresenti un'importante e significativa tappa realizzativa dell'intero scenario previsto dal PCA, consentendo così un miglioramento dell'offerta dei compiti comunali, segnatamente in vista della ridefinizione delle competenze Cantone-comuni.

In questo senso verrà proposta un'apposita modifica dell'art. 3 LAggr che potrebbe essere oggetto di un messaggio governativo parallelo e coordinato a quello relativo al PCA (oppure essere integrata a quest'ultimo), con l'aggiunta di due capoversi del seguente - o di analogo - tenore:

²Se l'aggregazione costituisce un significativo passo di attuazione di uno scenario del Piano cantonale delle aggregazioni, l'entità territoriale coerente può essere eccezionalmente riconosciuta anche in caso di aggregazione fra comuni non contigui.

³Negli scenari del Piano cantonale delle aggregazioni concernenti i poli di Locarno, Bellinzona, Lugano, Mendrisio e Chiasso, è possibile procedere secondo il capoverso precedente solo se l'aggregazione coinvolge il polo.

Pertanto, il Consiglio di Stato, all'interno di un medesimo scenario di obiettivo cantonale del progetto* di PCA, di regola:

MA
8

- 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
9

- riservata l'entrata in vigore della modifica della LAggr di cui sopra o di un disposto analogo, 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
10

- riservata l'entrata in vigore della modifica della LAggr di cui sopra o di un disposto analogo, 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).

3.2.5 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 possibili 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 di obiettivo cantonale del progetto* di 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 Bellinzone 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 Bellinzone. 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 scampo 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 (v. precedente punto 3.2.1) 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
II

- 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 progetto* di 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.

3.3 Modalità di applicazione della Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale (LPI)

3.3.1 In generale

La correlazione tra la politica perequativa e quella aggregativa è da tempo ancorata all'art. 2 della Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale (LPI), che al primo capoverso prevede che "l'applicazione della legge è armonizzata con gli obiettivi cantonali in tema di nuove aggregazioni tra i comuni".

I successivi capoversi del medesimo articolo concretizzano il rapporto tra strumenti della perequazione e aggregazioni, disposti che fino ad oggi non sono ancora mai stati applicati. In sintesi, la norma dà facoltà al Governo, secondo determinate modalità, di ridurre o sospendere il contributo di livellamento, l'aiuto agli investimenti e/o il contributo di localizzazione geografica ai comuni che non dovessero farsi parte attiva in un processo di aggregazione conforme agli obiettivi della politica aggregativa e al PCA.

Art.2

²Il Consiglio di Stato può ridurre, rispettivamente sospendere l'erogazione di contributi e aiuti secondo l'art. 1 cpv. 2 lett. a e c, subordinandoli alla partecipazione da parte del comune beneficiario ad una procedura aggregativa, compatibile con obiettivi e Piano cantonale delle aggregazioni stabiliti dalla Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni; è riservata la relativa procedura.

³Contributi e aiuti ridotti o sospesi in base al capoverso precedente sono accantonati per un periodo massimo di quattro anni a favore del nuovo comune.

⁴La decisione di riduzione, rispettivamente di sospensione dei contributi e degli aiuti di cui ai cpv. 2 e 3 non può superare l'equivalente di 10 punti di moltiplicatore d'imposta del comune beneficiario.

In buona sostanza, la norma indica esplicitamente che una "scelta di autonomia" a tutti i costi, in contrasto con gli intendimenti collettivi, può implicare anche "autonomia da alcune forme di supporto finanziario" a carico della collettività (i comuni paganti o il Cantone) assumendone le relative conseguenze.

Come detto, i contributi e gli aiuti richiamati da questo disposto sono tre: il contributo di livellamento della potenzialità fiscale, l'aiuto agli investimenti e il contributo ricorrente per gli oneri legati alla localizzazione geografica. I rispettivi meccanismi di collegamento tra la loro attribuzione e il progetto* di PCA sono precisati di seguito.

3.3.2 Il contributo di livellamento della potenzialità fiscale

In concreto la norma relativa alla possibile sospensione del contributo di livellamento (CL), introdotta con la revisione della legge entrata in vigore nel settembre 2013 e a oggi non ancora applicata, prevede che il Consiglio di Stato possa sospendere l'erogazione del contributo a quei comuni beneficiari che non dovessero attivarsi in - rispettivamente dovessero ostacolare - un processo aggregativo ritenuto necessario e maturo. L'importo, equivalente fino a un massimo di 10 punti di moltiplicatore, può essere sospeso e accantonato a favore del futuro comune, per una durata massima di quattro anni.

Il messaggio governativo che ha introdotto questa possibilità (MG 6363 del 25 maggio 2010 relativo alla revisione della LAggr) descrive la procedura di applicazione come segue (le evidenziazioni sono nostre):

"I Comuni beneficiari del contributo di livellamento che dovessero contrastare un processo di aggregazione conforme agli intendimenti cantonali potrebbero quindi in futuro vedersene sospendere il versamento, sulla base di una decisione governativa nella quale verrebbero fissate le precise modalità e condizioni del provvedimento, valutate nel rispettivo contesto. Gli importi sospesi, determinati secondo l'usuale calcolo del livellamento, verrebbero accantonati a favore del nuovo Comune per una durata massima di quattro anni a contare dalla decisione di sospensione.

Se durante questo periodo l'orientamento aggregativo promosso dal Cantone dovesse concretizzarsi con la nascita di un nuovo Comune, l'accantonamento verrebbe sciolto a beneficio della nuova entità, pertanto senza intaccare né il principio né la consistenza della redistribuzione alla base della LPI, se non quanto a una dilatazione dei tempi. Nel caso in cui, invece, non si giungesse alla costituzione del Comune aggregato entro il termine previsto, gli importi accantonati verrebbero devoluti alla riserva del fondo di livellamento e utilizzati l'anno successivo nel calcolo del contributo di livellamento come avviene già attualmente con le riprese effettuate ai sensi di legge a taluni beneficiari. Questa operazione andrebbe a sgravare i Comuni paganti in quanto determina una diminuzione del fabbisogno del fondo, salvo nel caso in cui fosse comunque superata l'aliquota massima di prelievo del 15% sul surplus delle risorse fiscali (art. 23 cpv. 2). È implicito che una procedura di aggregazione potrà in tutto o in parte essere riavviata in caso di esito sfavorevole di una prima procedura di aggregazione, se tale riavvio viene ritenuto opportuno. Durante questo iter il versamento dei contributi perequativi rimarrebbe sospeso.

Il meccanismo proposto non compromette quindi il meccanismo di solidarietà sul quale poggia il contributo di livellamento, riducendo o cancellando automaticamente gli importi che vengono versati ai beneficiari, ma permette quando è necessario, valutando i singoli casi con una specifica decisione del Governo, di indirizzare il supporto finanziario a favore di una comunità più ampia, a condizione che questa sappia riorganizzarsi." (MG 6363, pag. 23)

Il progetto* di PCA è per definizione un documento che illustra gli intendimenti cantonali in materia aggregativa, in particolare gli scenari di obiettivo cantonale indicano in maniera chiara verso quali comprensori tende il riordino istituzionale. La normativa della LPI prevede la possibilità di sospensione dei contributi a chi dovesse intralciare l'attuazione di tali intendimenti e pertanto il Consiglio di Stato:

MA
12

- in fase di avvio di ogni progetto aggregativo conforme al progetto* di PCA o marginalmente modificato (v. 3.2.3), valuterà attentamente le condizioni di applicabilità della riduzione o sospensione del CL ai comuni che dovessero mancare per completare lo scenario;

MA
13

- in particolare laddove non dovesse esser dato seguito a formale invito di adesione ad un progetto aggregativo conforme al progetto* di PCA o marginalmente modificato, il contributo verrà di regola ridotto o sospeso;

MA
14

- riservata l'entrata in vigore di un'apposita modifica della LPI, quando, per effetto dell'aggregazione, il CL del nuovo comune è inferiore a quello calcolato separatamente per i comuni aggregati, il CL dei comuni beneficiari che hanno respinto l'aggregazione viene ridotto nella medesima proporzione.

Quest'ultimo punto vuole permettere di correggere una possibile distorsione conseguente al calcolo del CL. A seconda della situazione dei comuni coinvolti in un'aggregazione, può succedere - per un effetto matematico - che il contributo di cui beneficia il nuovo comune aggregato sia inferiore alla somma dei contributi degli ex-comuni calcolati separatamente. In questi casi si propone che il CL di eventuali comuni beneficiari che hanno respinto il medesimo progetto aggregativo venga diminuito nella stessa proporzione. L'attuazione di tale misura necessita dell'inserimento di un apposito disposto nella LPI che potrebbe essere oggetto di un messaggio governativo parallelo e coordinato a quello relativo al PCA, oppure essere integrato a quest'ultimo.

3.3.3 Il contributo ricorrente per gli oneri di localizzazione geografica

Come già indicato, anche il contributo ricorrente di localizzazione geografica (in seguito LocGeo) può essere ridotto e/o sospeso in relazione ai processi aggregativi con le medesime modalità già indicate: accantonamento durante al massimo quattro anni per un importo non superiore ai 10 punti di moltiplicatore (v. punto 3.3.1). Diversamente dal CL, per la LocGeo una possibilità analoga è dall'inizio presente nella LPI, pur non essendo mai stata applicata in concreto.

Un'ulteriore eventuale modalità di collegamento tra LocGeo e aggregazioni è stata indicata nel Messaggio governativo 7184 del 20 aprile 2016 riguardante il Pacchetto di misure per il riequilibrio delle finanze cantonali. In quella sede il Governo aveva proposto le basi per adeguare questo meccanismo di attribuzione delle risorse al dimensionamento istituzionale dei comuni, ritenuto che gli scenari del PCA costituiscono l'obiettivo a tendere.

In sostanza, quella misura prevedeva di suddividere in 3 categorie i comuni beneficiari del contributo LocGeo, a dipendenza del loro avanzamento sul fronte aggregativo rispetto a quanto prevede il PCA (e fino alla sua adozione il progetto di PCA). Secondo la proposta, più esaurientemente illustrata nel citato messaggio, pp. 22-23, il contributo LocGeo sarebbe stato calibrato come segue:

- comuni conformi agli scenari di obiettivo cantonale: contributo integrale;
- comuni nati da un'aggregazione attuata dopo il 1° gennaio 2000 non ancora conformi agli scenari del PCA e comuni che in occasione della più recente votazione consultiva hanno espresso preavviso favorevole ad un'aggregazione non realizzatasi: 80% del contributo;
- altri comuni: 50% del contributo.

Il Gran Consiglio ha a suo tempo deciso di stralciare questa misura per vari motivi (Rapporto di maggioranza al MG 7184 p. 4; Rapporto di minoranza 1 al MG 7184, pp. 25-26; Rapporto di minoranza 2 al MG 7184, p. 6) pur non escludendo o anche indicando che in tempi e modi opportuni, evitando di penalizzare taluni in ragione dell'agire di altri, il principio può essere applicato.

Il contributo di localizzazione geografica è appositamente concepito per compensare gli svantaggi dovuti alla collocazione topografica in regioni meno favorite, e per questo è indipendente dalla situazione finanziaria del comune ma viene erogato all'interno di specifiche zone definite. Di converso, è a favore di realizzazioni di portata comprensoriale che dovrebbe essere destinato, e non al ripartirsi in frammentate realtà, talvolta a sostanziale unico beneficio di isolati moltiplicatori, senza che la regione ne tragga reale aiuto.

Riguardo l'erogazione del contributo di localizzazione geografica, analogamente a quanto indicato per il contributo di livellamento, quale misura collegata all'attuazione del PCA il Consiglio di Stato:

MA
15

- in fase di avvio di ogni progetto aggregativo conforme al progetto* di PCA o marginalmente modificato (v. 3.2.3), valuterà attentamente le condizioni di applicabilità della riduzione o sospensione della LocGeo ai comuni che dovessero mancare per completare lo scenario;

MA
16

- in particolare laddove non dovesse esser dato seguito a formale invito di adesione ad un progetto aggregativo conforme al progetto* di PCA o marginalmente modificato, il contributo verrà di regola ridotto o sospeso.

3.3.4 L'aiuto agli investimenti

L'aiuto agli investimenti riguarda in via primaria realizzazioni di base od obbligatorie ed è concesso ad una serie di condizioni di accesso, di procedura e di calcolo definite nella legge e nel relativo regolamento. Questo strumento è già da tempo allineato, laddove ciò è possibile vista la casistica cui è indirizzato, a una visione regionale dell'investimento in questione.

Va comunque evidenziato che **l'obiettivo dell'aiuto agli investimenti in relazione al PCA è prioritariamente il sostegno dei comuni conformi alla pianificazione** e dalle capacità economiche contenute nella realizzazione di infrastrutture primarie senza comprometterne la struttura finanziaria. I risanamenti effettuati in ambito aggregativo, con importanti investimenti dello Stato, sono per l'appunto volti a porre le basi di comuni finanziariamente sostenibili e con l'aiuto agli investimenti si vuole evitare il ritorno a una situazione di dissesto a seguito dell'esecuzione di opere indispensabili.

L'art. 22, cpv. 1 del Regolamento sulla perequazione finanziaria indica che *"Nel decidere l'aiuto il Consiglio di Stato tiene conto dell'obbligatorietà, dell'urgenza e dell'interesse pubblico dell'investimento"*. L'attuazione del PCA, collegata alla riforma Ticino 2020 (di cui al documento 1 del compendio), essendo di interesse cantonale e generale, il Consiglio di Stato nel pronunciarsi su tali aiuti:

MA
17

- laddove il rispettivo scenario non dovesse ancora essere completamente attuato, riterrà prioritaria l'erogazione contestualmente a processi aggregativi conformi al progetto* di PCA;

MA
18

- valuterà l'interesse pubblico di un investimento anche alla luce del fattivo attivarsi del richiedente nel concorrere alla concretizzazione del rispettivo scenario aggregativo, qualora questo ancora non fosse ancora completamente attuato.

3.3.5 I contributi supplementari

L'art. 22 LPI disciplina la concessione di aiuti supplementari. Quelli previsti dal primo capoverso sono da sempre correlati ad una prospettiva aggregativa e mirano a mantenere il moltiplicatore entro il 100% in vista di una soluzione di aggregazione. Per inciso si ricorda che nel 2016 si era prospettato di aumentare tale limite al 110% nell'ambito delle misure di riequilibrio cantonale (MG 7184 del 20 aprile 2016 riguardante il Pacchetto di misure per il riequilibrio delle finanze cantonali, misura 5.1.3), proposta poi stralciata dal Parlamento.

Art. 22¹ Se nonostante l'aiuto transitorio previsto dall'art. 21 cpv. 1 il pareggio a medio termine non può essere mantenuto, il Consiglio di Stato può, sentito il Municipio del comune interessato, concedere un aiuto supplementare per permettere il mantenimento del moltiplicatore politico entro il limite del 100%. In questi casi è data facoltà al Consiglio di Stato di dare avvio ad una procedura di aggregazione con un altro comune ai sensi della legge.

L'interpretazione della norma è stata recentemente chiaramente ribadita dal Tribunale amministrativo cantonale nella decisione 21 ottobre 2016 riguardo al diniego cantonale, confermato nella sentenza, dell'erogazione del contributo ai sensi dell'art. 22 LPI al comune di Lavertezzo (decisione, pag. 6):

“Come, infatti, emerge dai materiali legislativi, tale contributo è un aiuto finanziario a fondo perso erogato, se non addirittura in concomitanza, perlomeno in prospettiva dell'avvio a breve o medio termine di una procedura aggregativa e volto ad accordare ai comuni con un deficit finanziario strutturale una determinata solvibilità in attesa che un simile processo giunga a termine.”

Ne consegue che allorché un comune beneficiario di questo aiuto ritiene di auto-escludersi da un'aggregazione, respingendola in votazione, decide anche nel contempo di auto-escludersi da questo aiuto assumendosene le conseguenze.

A questo proposito si può richiamare quanto a suo tempo prospettato per il comune di Irgna, dopo il voto negativo sull'aggregazione con Biasca e Pollegio (MG 6517 del 12 luglio 2011 Abbandono del progetto di aggregazione tra i comuni di Biasca, Irgna e Pollegio, pp. 4-5):

“Allo stato attuale delle cose la misura perequativa non può più essere messa in atto a causa del rifiuto del Comune di Irgna, e meglio della maggioranza della sua popolazione, ad aggregarsi con i Comuni di Biasca e Pollegio. Vengono pertanto a mancare i presupposti affinché il Comune di Irgna possa essere mantenuto al beneficio dell'aiuto supplementare.

Ciò premesso occorre quindi concludere che con l'abbandono dell'aggregazione di Biasca con Irgna e Pollegio, il Governo deve escludere il Comune di Irgna dall'aiuto supplementare ai sensi dell'art. 22 LPI. Il Comune sarà di conseguenza chiamato a risanare con le proprie risorse la sua situazione finanziaria, in particolare dovrà da subito raggiungere il pareggio dei conti e dovrà ammortizzare l'eccedenza passiva di bilancio nei termini dell'art. 158 cpv. 5 LOC, riservata la facoltà del Dipartimento delle istituzioni di concedere eventuali deroghe.

Se necessario, per ottemperare agli obiettivi di cui sopra, il Comune di Irgna dovrà aumentare il moltiplicatore d'imposta oltre la soglia del 100%. È riservato l'intervento del Consiglio di Stato quale autorità di vigilanza in caso di inadempienza degli organi comunali.”

In conclusione su questo punto:

MA
19

- ritenuto che di fatto il numero di potenziali beneficiari del contributo supplementare è nel frattempo divenuto molto esiguo e sta esaurendosi e che tale aiuto è stato a suo tempo concepito come transitorio, la prassi tenuta dal Governo può essere confermata.

3.4 Coordinamento PCA - Riforma Ticino 2020

3.4.1 L'esigenza di coordinamento

Come spesso sollevato nei dibattiti sulle aggregazioni comunali, non si può riflettere sull'impianto ottimale della struttura comunale se, in parallelo, non si discute anche dei compiti che l'ente locale sarà chiamato a svolgere. Il tema della revisione dei rapporti tra Cantone e comuni è ora al centro dell'importante cantiere denominato “Ticino 2020”, i cui obiettivi, modalità e contenuti sono riassunti nel primo documento del compendio, in coda al presente rapporto (cfr. Compendio, doc I, Contesto: il PCA nella riforma Cantoni-comuni).

In quella sede, le proposte di riattribuzione delle competenze fra Cantone e comuni e la riconfigurazione dei flussi fra i due livelli istituzionali vengono strettamente correlate al ridisegno dell'organizzazione locale. Tali competenze sono concepite sulla base della capacità amministrativa dei comuni disegnati nel Piano cantonale delle aggregazioni, ovvero gli scenari di obiettivo cantonale.

A questo proposito va peraltro ricordato come l'intenzione del PCA non sia di operare una suddivisione territoriale e amministrativa rigidamente omogenea, dotando tutti i futuri enti locali di pari dimensioni e risorse. Infatti, le variabili che hanno concorso a strutturare il Ticino del futuro sono molteplici e non si limitano a parametri quantitativi. Si tratta di un disegno che, coinvolgendo gli attori locali e le loro aspirazioni, ma anche considerando il complesso degli equilibri e degli obiettivi a scala cantonale, include dati misurabili come l'orografia o le collaborazioni intercomunali, ma anche aspetti quali la vocazione di un territorio, la sua identità e la prospettiva di consolidare la propria funzione urbana o periferica. Per questi motivi, dopo il consolidamento di tutti gli scenari di obiettivo cantonale, se alcuni comuni saranno completamente autonomi nell'adempiere ai propri futuri compiti, altri dovranno eventualmente ancora collaborare su aspetti puntuali.

Le tempistiche di attuazione del PCA e di Ticino 2020 vanno quindi correlate e assumono un'importanza centrale. Il Consiglio di Stato, infatti, s'impegna a coordinare al meglio i lavori di analisi, di proposta e di concretizzazione su entrambi i fronti, proprio per salvaguardare la necessaria coerenza fra l'impostazione futura dei compiti e dei flussi e la struttura degli enti locali. Una volontà che scaturisce appunto dall'esigenza di riflettere coerentemente su dimensioni, compiti e opportunità: un aspetto fondamentale per l'applicazione armoniosa di importanti politiche pubbliche.

Di conseguenza

MA
20

- l'assegnazione di competenze fra Cantone e comuni va correlata alla definizione del futuro assetto istituzionale dei comuni, al fine di garantire la coerenza dei risultati delle riforme Ticino 2020 e PCA;

MA
21

- ritenuta l'impostazione concettuale e metodologica della definizione degli scenari aggregativi, alcuni comuni (corrispondenti agli scenari di obiettivo cantonale) dovranno eventualmente ricorrere a puntuali collaborazioni intercomunali per adempiere ai compiti affidati a livello locale.

3.4.2 La transizione tra revisione dei compiti e attuazione del PCA

Verosimilmente sarà necessario un periodo di transizione fra l'adozione, da parte del Gran Consiglio, delle proposte di revisione dei compiti e dei flussi prioritari inerenti a Ticino 2020 e il completamento di tutti gli scenari aggregativi previsti dal PCA, il cui orizzonte temporale è più esteso. I comuni che non riusciranno ad assumere autonomamente le competenze a loro richieste, dovranno ricorrere necessariamente a forme di collaborazione intercomunale, affinché possano garantire i servizi che la legge impone ai comuni di erogare. È inoltre altrettanto necessario garantire il rispetto dello standard minimo di qualità di ogni servizio, per cui non è ipotizzabile derogare a tali esigenze in forza di un'insufficienza strutturale.

Per favorire la transizione, oltre all'impegno a coordinare le tempistiche dei lavori delle due riforme, occorre prevedere strumenti che promuovano la realizzazione degli scenari aggregativi, senza prevaricare comunque le realtà locali. In questo senso, l'incentivo di natura finanziaria alle aggregazioni rappresenta uno stimolo da

parte cantonale, di cui si dirà in dettaglio nel relativo capitolo. Ponendo tuttavia il limite di sei anni – a partire dall'adozione del PCA in Parlamento – per poterne usufruire, si intende ulteriormente correlare il ridisegno istituzionale a quello operativo delle realtà comunali.

Pertanto, nel periodo che intercorre tra l'attribuzione di determinati compiti ai comuni (Ticino 2020) e la realizzazione degli scenari di obiettivo cantonale (PCA):

MA
22

- gli enti locali che non riusciranno ad assumere autonomamente le proprie competenze dovranno ricorrere a forme di collaborazione intercomunale;

MA
23

- gli standard minimi definiti per ogni competenza a livello locale sono imperativi e non sono soggetti a deroghe dettate da insufficienze amministrative e strutturali a livello comunale.

3.5 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 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 - e parzialmente ancora essendo - oggetto di dibattito, in questo capitolo ne vengono richiamati i principali elementi.

3.5.1 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 un caso e in attesa di decisione dello stesso tribunale nell'altro. 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 l'iniziativa non prevedeva 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 chiede di ridurre a 15 il numero dei Comuni esistenti. Il Cantone sarebbe 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 verrebbe 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, essa si prefigge 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 che hanno un 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 e tuttora pendente.

3.5.2 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 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)

Concludendo,

MA
24

- il Governo non intende proporre una votazione cantonale che porti all'attuazione dell'insieme degli scenari aggregativi previsti dal PCA, ritenendo più adeguato un processo di riorganizzazione progressivo "incanalato" dalle modalità precedentemente descritte e supportato, per un periodo determinato, da appositi sostegni finanziari (v. capitolo seguente).

Ad ogni buon conto, risulterebbe imprescindibile far precedere un'eventuale ipotesi attuativa attraverso la via costituzionale da una preventiva consultazione sui singoli scenari dalle rispettive collettività che li compongono.