

# Piano cantonale delle aggregazioni (PCA)

## Progetto - Consultazione fase 2

Modalità di attuazione e incentivi

Giugno 2017



ti

Repubblica e Cantone Ticino  
Consiglio di Stato



# Realizzare un nuovo Ticino

Il Piano cantonale delle aggregazioni (PCA) è un cantiere che sta gettando concretamente le fondamenta per costruire il Ticino di domani, grazie alla visione strategica del Consiglio di Stato e al prezioso contributo di molti attori che vivono il territorio da vicino. Stiamo dunque ridisegnando l'assetto istituzionale dei Comuni ticinesi, adottando un processo di lavoro dall'approccio partecipativo: una condizione essenziale per una riforma condivisa e realizzabile.

La fase I dei lavori si è conclusa con la prima consultazione e le conseguenti modifiche al PCA, arricchite appunto dalle osservazioni, dai suggerimenti e dalle critiche giunte da comuni, partiti ed enti d'interesse pubblico in rappresentanza della società civile. Una partecipazione dal basso molto sentita, capace di esprimere l'indirizzo che si vorrebbe per il futuro, attraverso contributi anche molto articolati e circostanziati.

Sebbene i risultati della consultazione abbiano prodotto visioni non sempre univoche o facilmente conciliabili, il Consiglio di Stato è rassicurato da un dato complessivo molto incoraggiante: il processo aggregativo è una dinamica positiva per il rilancio istituzionale, socioeconomico e territoriale del Cantone Ticino. Il consolidamento delle realtà comunali, sempre rispettoso delle loro specificità, è dunque una *conditio sine qua non* per ammodernare la struttura di uno Stato che deve e vuole affrontare con maggiore efficacia ed efficienza le sfide della società attuale e futura.

Il federalismo – ricetta essenziale del successo elvetico – richiede comuni forti, capaci di offrire servizi all'altezza delle esigenze sociali e custodi della prossimità fra amministrati e amministratori. Il perimetro delle nuove entità locali sono il frutto della combinazione di più aspetti, che vanno dall'orografia alla vocazione territoriale, dalle attuali collaborazioni alle sfide demografiche. Gli scenari di aggregazione definiti nell'ambito del PCA vanno ben al di là dell'accorpamento meccanico di più giurisdizioni: sono lo strumento per servire meglio i cittadini e le cittadine. Un aspetto fondamentale, che acquista ancora maggiore importanza se pensiamo agli obiettivi della riforma *Ticino 2020*, che intende riorganizzare l'attribuzione di compiti e competenze – con i relativi flussi finanziari – fra Cantone e Comuni. Infatti, a giusta ragione, nei dibattiti sulle aggregazioni comunali spesso si sottolinea come il disegno di nuovi comuni non possa prescindere dalla parallela revisione dei compiti che sarà chiamato a svolgere.

Consolidati gli scenari aggregativi di obiettivo cantonale – che formano un Ticino di 27 comuni – è tempo di configurare gli strumenti per concretizzare questa ambiziosa visione strategica. Alcune realtà sono già in essere e altre si sono avvicinate progressivamente a quella che sarà la loro destinazione ideale. Tuttavia, vi sono ancora parecchi enti locali che sono interessati in prima persona e che devono poter contare su chiare regole: incentivi mirati, tempistiche ragionevoli, norme procedurali chiare e leggi settoriali efficaci, unite alla promozione di principio dal basso dei progetti aggregativi. Si tratta di un arsenale che rappresenta uno dei pilastri del PCA, poiché la sfida di ogni riforma è quella di passare dai progetti cartacei alla concretizzazione vera e propria. E questo, prestando anche la dovuta sensibilità ad aspetti molto sentiti, ovvero la prossimità fra Istituzioni e cittadino e la visione territoriale comprensoriale, oggetto di capitoli specifici che desiderano affrontare costruttivamente queste tematiche che incidono sulla quotidianità di ogni cittadina e cittadino.

Ecco dunque che con questa seconda consultazione prevista nell'ambito dell'allestimento del PCA, il Consiglio di Stato vuole nuovamente aprire le porte del progetto, affinché sia possibile condividere e affinare la seconda fase del progetto, che fissa le importanti modalità di attuazione del Piano cantonale delle aggregazioni così come i relativi sostegni cantonali.

L'invito è dunque di affinare – ancora una volta – questo progetto grazie alle competenze di tutti gli attori coinvolti. A tutti giunga sin d'ora il nostro sentito ringraziamento per quanto fatto e per quanto verrà ancora intrapreso a favore dei comuni, a favore del Ticino di domani.

Norman Gobbi  
Consigliere di Stato e Direttore del Dipartimento delle istituzioni



# Sintesi

Riassunto schematico dei contenuti e dei principali elementi del rapporto.

Parte e capitolo	Contenuti
<b>A</b> Riepilogo della fase I	<p>1 Sintesi della fase I</p> <p>Vengono richiamati i contenuti e l'esito della prima fase di consultazione riguardante il Rapporto sugli indirizzi e gli scenari aggregativi. Erano stati definiti 23 scenari "di obiettivo cantonale", accompagnati dalle relative schede, e 13 di "ipotesi eventuale".</p>
	<p>2 Sintesi del consolidamento degli scenari</p> <p>Gli scenari di ipotesi eventuale sono stralciati e gli scenari di obiettivo cantonale passano da 23 a 27. Di questi, 8 sono già integralmente attuati e in un ulteriore caso è coinvolta unicamente una porzione, non abitata, di un altro comune. Due altri scenari verranno posti in votazione consultiva e quelli del Bellinzonese e della Riviera hanno conosciuto una parziale ma significativa attuazione. Negli agglomerati del Locarnese e del Luganese le visioni locali rimangono inconciliabili, anche rispetto a ipotesi di varianti. Il consolidamento di ogni scenario è presentato in una specifica scheda nell'allegato.</p>
<b>B</b> Consultazione fase 2: modalità di attuazione e incentivi	<p>3 Modalità di attuazione</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Tempistica</u>: il PCA è lo strumento di riferimento in ambito aggregativo fintantoché sono attuati tutti gli scenari, se del caso in tappe successive; gli incentivi finanziari hanno invece una durata limitata a 6 anni dall'adozione del piano.</li> <li>• <u>Applicazione LAggr</u>: di principio e riservate le precisazioni del testo, verranno avviati e proposti progetti aggregativi solo se conformi agli scenari del PCA; adeguamenti marginali sono possibili e eccezionalmente sono ammissibili procedure tra comuni del medesimo scenario non confinanti tra loro, se ciò costituisce un significativo passo realizzativo dell'intero scenario e/o a condizione che negli agglomerati sia coinvolto il polo.</li> <li>• <u>Applicazione LPI</u>: riservate le precisazioni nel testo, in avvio di ogni aggregazione verrà valutata la sospensione o riduzione dei contributi di livellamento e/o di localizzazione geografica ai comuni mancanti; laddove non viene dato seguito a formale invito di adesione a un progetto aggregativo conforme al PCA, detti contributi verranno di regola sospesi o ridotti; se il CL unificato diminuisce per effetto dell'aggregazione, quello dei comuni beneficiari del CL che hanno respinto l'aggregazione verrà ridotto in ugual proporzione; l'aiuto agli investimenti verrà correlato all'attuazione degli scenari; l'erogazione del contributo supplementare continuerà come da prassi attuale.</li> <li>• <u>Coordinamento con Ticino 2020</u>: la revisione di competenze e flussi Cantone/comuni nell'ambito della riforma Ticino 2020 verrà correlata agli scenari di obiettivo cantonale del PCA.</li> <li>• <u>La via costituzionale</u>: ipotesi di cui si richiamano i principali elementi; non viene proposta quale modalità attuativa.</li> </ul>



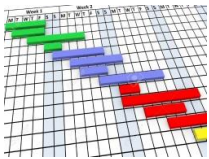
#### Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni

**Art. 2b** <sup>1</sup>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 (...).

<sup>2</sup>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.

#### Legge sulla perequazione intercomunale

**Art. 2** <sup>2</sup>Il 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 (...).

	4	Incentivi cantonali	<p>Sono previsti due tipi di incentivi finanziari</p> <p>⇒ <u>contributi per la riorganizzazione amministrativa</u>: 26 mio ripartiti secondo numero di comuni e popolazione</p> <p>⇒ <u>contributi per investimenti di sviluppo</u>: 47,8 mio netti in base a popolazione, superficie e forza finanziaria</p> <p>In caso di aggregazione parziale i contributi sono ridotti in base a numero di comuni e popolazione; negli agglomerati vengono erogati solo se è coinvolto il polo; la durata è limitata a 6 anni dall'adozione del PCA. I comuni in dissesto finanziario verranno risanati come da prassi attuale.</p>	
<b>C</b> Proseguito	5	Prossimi passi	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Consultazione-fase 2</li> <li>➤ Valutazione dell'esito della consultazione</li> <li>➤ Messaggio governativo</li> <li>➤ Decisioni del Gran Consiglio</li> </ul>	

<b>Allegato</b>	Consolidamento dei singoli scenari	<p>Gli scenari di obiettivo cantonale del progetto di PCA-fase I sono stati riesaminati considerando quanto emerso dalle consultazioni e se del caso riadattati, tenuto sempre conto dei principi indicati nel Rapporto sugli indirizzi. Sono definiti 27 scenari aggregativi di obiettivo cantonale.</p>	
<b>Compendio Approfondimenti</b>	Temi di rilievo nella concretizzazione del PCA	<p>La prima consultazione ha fatto emergere alcuni temi particolarmente sentiti, per i quali si presenta un approfondimento in relazione all'attuazione.</p>	
	DOC I Contesto: il PCA nella riforma Cantoni-comuni	<p>Il riordino istituzionale dei comuni attraverso le aggregazioni è stato posto da subito in stretta relazione con la riforma dei rapporti fra Cantone e comuni. Nella prima consultazione sul PCA i comuni hanno ampiamente condiviso e sollecitato la necessità di tale revisione, nel frattempo avviata con la riforma Ticino2020.</p>	
	DOC II La prossimità tra cittadino e istituzioni: la sfida delle aggregazioni	<p>Le aggregazioni incidono anche sul rapporto fra cittadino e autorità locale. È nell'interesse di entrambi preservare il più possibile il contatto diretto e in questo contesto alcuni comuni hanno introdotto delle forme di democrazia partecipativa. Le aggregazioni rappresentano una scommessa (anche) sul futuro della democrazia, istituendo nuovi contesti nei quali è doverosa una riflessione sugli strumenti partecipativi, esplorando anche quanto tentato con successo - o meno - altrove.</p>	
DOC III La visione territoriale comprensoriale	<p>Il PCA funge da aggancio fra politica aggregativa e pianificatoria, a partire dagli scenari di aggregazione, definiti in base a una lettura territoriale del Piano direttore. I legami tra organizzazione istituzionale e sviluppo territoriale pongono oggi sfide importanti e d'attualità. I comuni assumono un ruolo attivo di primo piano e possono dotarsi di strumenti atti a definire a livello locale una strategia di sviluppo a medio termine e le priorità d'intervento secondo una gestione delle risorse unificata e coerente.</p>		

# Indice

## A. RIEPILOGO DELLA FASE I

1. Sintesi della consultazione-fase I	3
2. Sintesi del consolidamento degli scenari	5
2.1 Premesse al consolidamento	5
2.1.1 Stralcio degli scenari di "ipotesi eventuale"	5
2.1.2 Agglomerati: varianti esplorative estate/autunno 2016	5
2.2 Scenari consolidati	8

## B. CONSULTAZIONE-FASE 2: MODALITÀ DI ATTUAZIONE E INCENTIVI

3. Modalità di attuazione del PCA	15
3.1 Modalità legate alla tempistica	15
3.1.1 Scenari eventualmente conseguibili in tappe successive	15
3.1.2 Sostegni cantonali di durata limitata	15
3.2 Modalità di applicazione della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni (LAggr)	15
3.2.1 Principio generale: il PCA orienta le decisioni	16
3.2.2 Avvio di progetti di aggregazione se conformi al progetto di PCA	16
3.2.3 Eventuali adeguamenti marginali dei comprensori del progetto di PCA	18
3.2.4 Valutazione della coerenza territoriale di aggregazioni parziali all'interno dei comprensori del progetto di PCA	18
3.2.5 Valutazione del prosieguo della procedura dopo votazione consultiva con esito non favorevole in tutti i comuni	20
3.3 Modalità di applicazione della Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale (LPI)	22
3.3.1 In generale	22
3.3.2 Il contributo di livellamento della potenzialità fiscale	23
3.3.3 Il contributo ricorrente per gli oneri di localizzazione geografica	24
3.3.4 L'aiuto agli investimenti	25
3.3.5 I contributi supplementari	25
3.4 Coordinamento PCA – Riforma Ticino 2020	26
3.4.1 L'esigenza di coordinamento	26
3.4.2 La transizione tra revisione dei compiti e attuazione del PCA	27
3.5 L'ipotesi della via costituzionale	28
3.5.1 Le iniziative costituzionali cantonali volte all'aggregazione dei comuni	28
3.5.2 La riorganizzazione comunale attraverso il voto cantonale	29
4. Incentivi cantonali all'attuazione del PCA	31
4.1 L'impegno finanziario del Cantone a sostegno della politica delle aggregazioni	31
4.1.1 Il credito quadro per il risanamento dei comuni in dissesto finanziario	32
4.1.2 Il nuovo credito quadro per spese di riorganizzazione amministrativa	32
4.1.3 Il nuovo credito quadro per investimenti di sviluppo	33
4.1.4 Sintesi dell'impegno finanziario cantonale a sostegno del PCA	34
4.2 Condizioni generali per l'ottenimento degli incentivi finanziari oggetto dei nuovi crediti quadro	35
4.2.1 Condizioni legate al progetto aggregativo	35
4.2.2 Condizioni legate alle tempistiche	36

## C. PROSIEGUO

5. Prossimi passi	39
-------------------	----

ALLEGATO: CONSOLIDAMENTO DEI SINGOLI SCENARI	41
--	----

COMPENDIO: APPROFONDIMENTI TEMI DI RILIEVO NELLA CONCRETIZZAZIONE DEL PCA	79
--	----

DOC I	Contesto: il PCA nella riforma dei compiti e dei flussi tra Cantone e comuni	81
DOC II	La prossimità fra cittadino e istituzioni: la sfida delle aggregazioni	85
DOC III	La visione territoriale comprensoriale	91



# A

# RIEPILOGO DELLA FASE I

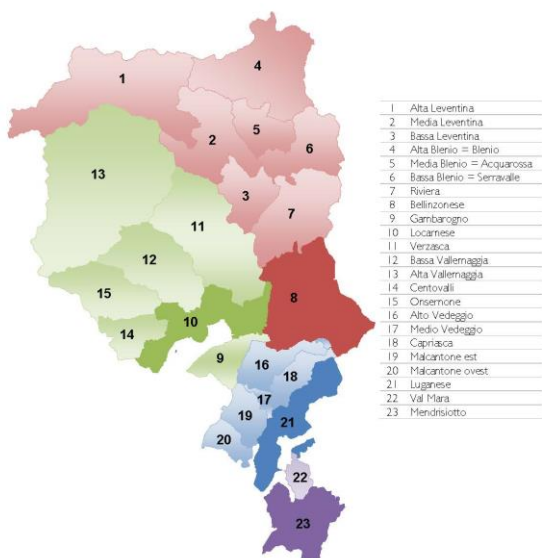
---

Sintesi della consultazione-fase I  
Sintesi del consolidamento degli scenari



# I Sintesi della consultazione-fase I

## PCA. Progetto – Consultazione fase 1. Novembre 2013, 194 pp + allegati



Piano cantonale delle aggregazioni  
Progetto  
Scenari di obiettivo cantonale  
Bellinzona, ottobre 2013

Il Piano cantonale delle aggregazioni (PCA) delinea e costruisce il Ticino di domani ed è frutto della visione strategica del Consiglio di Stato in materia di aggregazioni. Il Piano copre l'intero territorio del Cantone e propone in modo trasparente e prevedibile gli intenti dell'Autorità cantonale tenendo conto delle altre politiche pubbliche già in atto. Il PCA integra considerazioni di carattere istituzionale, territoriale e di sviluppo socio-economico e propone una visione complessiva atta a consentire il riequilibrio cantonale tra le regioni, a promuovere la complementarietà interna tra le singole aree e a favorire la competitività del Ticino nel suo insieme (modello Città-Ticino). Esso getta le basi per la costituzione di comuni funzionali e funzionanti, finanziariamente solidi, territorialmente coerenti nonché più progettuali: tutte condizioni irrinunciabili per permettere al Canton Ticino di posizionarsi nelle nuove dinamiche territoriali ed economiche regionali in maniera attiva e competitiva.

Nel novembre 2013 è stata presentata la prima fase del PCA e nel contempo avviata la relativa consultazione. Questa prima fase era incentrata sugli "indirizzi della politica aggregativa" (Rapporto sugli indirizzi), rispettivamente sugli "scenari di aggregazione".

Il *Rapporto sugli indirizzi* integra le scelte di fondo che hanno indirizzato la riflessione del Consiglio di Stato in materia di aggregazioni. Il documento propone un bilancio complessivo dei progetti aggregativi condotti a partire dal 1998 per poi ribadire il ruolo e le funzioni del comune moderno. Sono quindi approfonditi gli obiettivi principali della riforma istituzionale sanciti all'art. 2 della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei comuni (LAggr), che costituiscono di fatto il punto di partenza per la delimitazione di nuovi comprensori di aggregazione. L'intento finale della riforma è la creazione di comuni funzionanti, ovvero che funzionano dal punto di vista istituzionale e amministrativo, e funzionali dal profilo territoriale e socio-economico.

Gli *scenari di aggregazione* sono stati definiti sulla scorta di molteplici indicatori che toccano diversi aspetti (elementi geografici, socio-culturali e istituzionali). In totale sono stati definiti 23 comprensori di aggregazione che costituiscono un traguardo tenuto conto degli obiettivi indicati nel Rapporto sugli indirizzi. La realizzazione di tali scenari non esclude la possibilità di ulteriori sviluppi più ampi; in questo senso sono stati indicati 3 scenari di "ipotesi eventuale".


**PCA. Esito della consultazione. Giugno 2014, 67 pp**



La consultazione sulla fase I si è conclusa, dopo proroga, nel mese di maggio 2014. Vi hanno preso parte la quasi totalità dei comuni (123 su 135), 2 associazioni di comuni, 5 partiti politici cantonali rappresentati in Gran Consiglio e 33 organizzazioni ed enti rappresentanti la società civile.

La consultazione verteva attorno a 8 quesiti e in larga misura gli interpellati hanno integrato alle risposte delle osservazioni specifiche, anche parecchio articolate. Lo spettro delle risposte è risultato molto ampio, spaziando dall'adesione incondizionata con l'invito ad accelerare, alla determinata e risoluta opposizione, passando attraverso un'ampia gamma di sfumature, riserve e condizioni. In linea generale è emersa l'indicazione di proseguire il processo di aggregazione dei comuni, senza una tempistica stretta, l'attenzione per gli equilibri regionali e cantonali nonché per la prossimità a servizi e istituzioni e la necessità di rivedere nel contempo la ripartizione delle competenze tra Cantone e comuni e i flussi finanziari. Di rilievo pure la sostanziale adesione espressa da associazioni ed enti che hanno partecipato alla consultazione.

La seconda fase di consultazione riguarda le modalità di attuazione con cui si intende concretizzare il piano. Va ricordato che nel frattempo ha preso avvio un progetto di vasta riforma dei rapporti fra Cantone e comuni. Sono infatti stati avviati i lavori del progetto denominato "Ticino 2020" inerente la "Riforma dei rapporti tra Cantone e comuni". Il tema, peraltro richiesto da più parti nell'ambito della prima fase di consultazione, è collegato con il PCA e viene presentato in dettaglio nel primo documento del compendio.

	
<b>Messaggio</b>	
7038	21 gennaio 2015 ISTITUZIONI
Concerne	
<b>Richiesta di un credito quadro di fr. 3'200'000, per il periodo 2015-2020 e dell'autorizzazione a effettuare una spesa di fr. 6'400'000 per l'elaborazione del progetto denominato "Ticino 2020, per un Cantone al passo con i tempi" inerente la "Riforma dei rapporti fra Cantone e comuni"</b>	
<b>INDICE</b>	
ISTITUZIONI	1
Compendio	4
<b>1. INTRODUZIONE</b>	<b>9</b>
1.1 Un federalismo da preservare	9
1.2 Obiettivi principali	10
1.3 I cinque assi della Riforma	11
<b>2. RIFORMA TERRITORIALE</b>	<b>16</b>
<b>3. RIFORMA DEI COMPITI</b>	<b>17</b>
3.1 Distribuzione delle competenze in un sistema federalista	18
3.2 Principi di assegnazione dei compiti	18
3.2.1 Il principio di sussidiarietà	19
3.2.2 Il principio di equivalenza fiscale	20
3.2.3 I principi di uniformità, economicità e opportunità	20
3.3 Limiti e problematiche dell'attuale sistema di ripartizione dei compiti	20
3.3.1 Compiti condivisi	20
3.3.2 Compiti centralizzati	21
3.4 La riforma dei compiti	21
<b>4. REVISIONE DEI FLUSSI FINANZIARI</b>	<b>22</b>
4.1 Il ruolo dei sussidi in un sistema federale	22
4.2 Flussi finanziari tra Cantone e comuni: un primo inventario	23
4.2.1 Approccio	23
4.2.2 Risultati	25
4.3 Evoluzione dei flussi finanziari	26
4.3.1 Entità dei flussi, 1999 - 2014	26
4.3.2 Entità dei flussi per rapporto alla gestione corrente	27
4.4 Problemi riscontrati	29
4.4.1 Mancato rispetto del principio di equivalenza	29
4.4.2 Perequazione indiretta	30
4.4.3 Indice di forza finanziaria lacunoso	30
4.4.4 Incentivi sbagliati	31
4.5 Verso nuove modalità di finanziamento	31

<b>5. RIFORMA DELLA PEREQUAZIONE (NPC/TI)</b>	<b>32</b>
5.1 Situazione attuale	32
5.2 Problemi attuali	32
5.2.1 Inclusione del moltiplicatore nel sistema di perequazione	32
5.2.2 Inibizione della competitività a livello locale	33
5.2.3 Quota di sostegno ai comuni deboli	33
5.2.4 Contributo supplementare e ripresa del contributo di livellamento	33
5.3 La necessità di una riforma	33
<b>6. RIORGANIZZAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE CANTONALE E DELL'ASSETTO COMUNALE</b>	<b>35</b>
<b>7. PRINCIPIO DI NEUTRALITÀ</b>	<b>36</b>
<b>8. PRECEDENTI TENTATIVI DI RIFORMA</b>	<b>36</b>
8.1 Cronistoria	36
8.2 Aspetti problematici principali	38
<b>9. IL PROGETTO</b>	<b>43</b>
9.1 Le componenti del progetto	43
9.2 L'organizzazione	43
9.3 La tempistica	44
9.4 Le risposte alle difficoltà emerse nel passato	46
9.5 Preparazione dell'avvio dei lavori	47
<b>10. I COSTI DELLA RIFORMA</b>	<b>47</b>
10.1 Computo generale degli oneri	47
10.2 Valutazione dei costi	48
10.3 Credito quadro necessario	49
10.4 La partecipazione dei comuni	49
10.5 Monitoraggio dello stato di progetto	49
<b>11. RELAZIONI CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO</b>	<b>50</b>
<b>12. IL PREAVVISO DELLA PIATTAFORMA</b>	<b>51</b>
<b>13. CONCLUSIONE</b>	<b>51</b>
<b>DECRETO LEGISLATIVO</b>	<b>52</b>

## 2 Sintesi del consolidamento degli scenari

### 2.1 Premesse al consolidamento

#### 2.1.1 Stralcio degli scenari di “ipotesi eventuale”

Il progetto di PCA posto in consultazione fase I individuava due orizzonti di riordino istituzionale:

- gli *scenari di obiettivo cantonale*, che indicano le aggregazioni necessarie per conseguire una dimensione adeguata dal profilo amministrativo, territoriale e socio-economico tenuto conto dei diversi contesti;
- e gli *scenari di ipotesi eventuale* che prevedono possibili ulteriori sviluppi aggregativi.

La procedura di consultazione ha evidenziato che in questo momento l'eventualità di formalizzare possibili successivi passi aggregativi non è condivisa. In alcuni casi l'ipotesi è giudicata come un'evoluzione possibile a medio-lungo termine ma attualmente prematura, mentre in altri è subordinata a una ulteriore verifica del comparto oppure viene respinta (per più dettagli cfr. Esito della consultazione – fase I, pp. 41-45).

A seguito delle risultanze della consultazione, si è risolto di lasciar cadere l'indicazione esplicita di ipotesi eventuali (scenari IE nel progetto di PCA - fase I), ovvero possibili sviluppi aggregativi al di là degli obiettivi prioritari in ottica cantonale. Ciò non significa necessariamente che non siano ipotizzabili aggregazioni tra comprensori di obiettivo cantonale del PCA. Se determinati comprensori dovessero indirizzarsi verso aggregazioni di più ampio respiro di quelle indicate nel PCA, queste verranno quindi valutate caso per caso in funzione del rispettivo contesto.

Il progetto di PCA consolidato indica quindi unicamente gli “scenari di obiettivo cantonale” senza specificare “ipotesi eventuali” di ulteriori sviluppi.

Successivi accorpamenti promossi dagli attori locali tra scenari di obiettivo cantonale non sono tuttavia esclusi.

#### 2.1.2 Agglomerati: varianti esplorative estate/autunno 2016

I lavori di affinamento del PCA sono ripresi subito dopo la decisione del 3 giugno 2016 del Tribunale federale che confermava l'irricevibilità dell'iniziativa costituzionale “*Avanti con le nuove città di Locarno e Bellinzona*”.

Nei comprensori degli agglomerati urbani, all'eccezione di quello di Bellinzona, sono in un primo tempo stati indetti degli incontri interlocutori con i sindaci per una discussione su eventuali varianti al progetto posto in consultazione; si ricorda in proposito che dai comparti del Luganese e del Locarnese erano emerse reticenze particolarmente marcate alle soluzioni proposte nella prima fase. In seguito a questi incontri, che si sono svolti rispettivamente l'11 luglio 2016 nel Luganese, il 30 agosto nel Locarnese e il 28 settembre nel Mendrisiotto, è stata data la possibilità ai municipi di prendere posizione sulle proposte.

Le ipotesi presentate in quelle occasioni tenevano conto delle indicazioni e delle alternative emerse dalla consultazione, facendo comunque sempre riferimento ai principi che sottendono il PCA, ovvero:

- le linee guida indicate nel Rapporto sugli indirizzi;

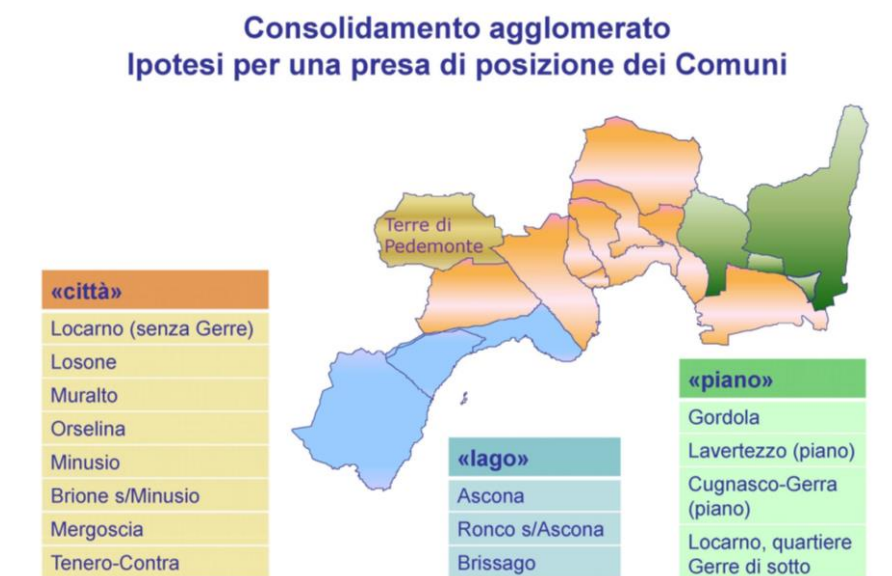
- le caratteristiche dei comprensori: vocazione territoriale e funzionale, sostenibilità, coerenza, identità, collaborazioni e relazioni, servizi, componenti strategiche per lo sviluppo socio-economico;
- l'equilibrio complessivo del PCA;
- l'equilibrio e la gerarchia del sistema urbano Città-Ticino, con riferimento al Piano direttore cantonale.

In sintesi, nei tre agglomerati sono state sottoposte le seguenti basi di discussione:

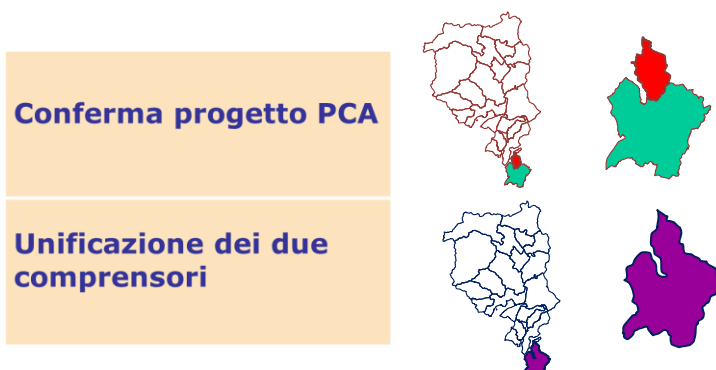
### Ipotesi agglomerato Luganese



### Ipotesi agglomerato Locarnese: 4 comparti



### Mendrisiotto e Basso Ceresio: due varianti



Le varianti interlocutorie riguardanti gli agglomerati del Luganese e del Locarnese rappresentano in sostanza delle ipotesi sub-ottimali emerse dalla consultazione sul progetto. Sottoponendole ai comuni si voleva verificare la possibilità di rivedere pragmaticamente gli scenari in una direzione quantomeno meno contestata, rimanendo pur sempre negli obiettivi del PCA e nelle linee direttive tracciate dal Rapporto sugli indirizzi.

**Questo approccio non ha tuttavia permesso di individuare, nel Luganese e nel Locarnese, una via sostanzialmente condivisa.** In definitiva, dalle prese di posizione dei comuni risulta una tendenziale adesione - malgrado varie riserve, precisazioni e rivendicazioni - alla costituzione del comparto "Piano" e allo scorporo dell'attuale Terre di Pedemonte, entrambi nell'agglomerato del Locarnese. All'infuori di questo, sia nel Luganese che nel Locarnese, dalla lettura d'insieme delle risposte pervenute dai comuni risulta non sussistere alcun consenso (nessuna ipotesi fa neanche lontanamente l'unanimità, ma neppure raggiunge un consenso in qualche misura diffuso), nessuna via è condivisa (indicazioni inconciliabili, alternative che si contraddicono a vicenda, condizioni preliminari proibitive, finanche rifiuto delle proprie precedenti proposte) e in questi comparti la lettura delle dinamiche e delle traiettorie del territorio è alquanto differenziata dagli stessi attori locali. Per maggiori dettagli in merito, così come delle risultanze nel Mendrisiotto e Basso Ceresio, dove la consultazione ha dato un esito più delineato, si rimanda alla rispettive schede nell'allegato "Consolidamento dei singoli scenari".

## 2.2 Scenari consolidati

L'allegato "Consolidamento dei singoli scenari" presenta gli elementi e le considerazioni alla base della conferma o della modifica degli scenari indicati nel progetto di PCA del 2013. In questo capitolo viene riportata una sintesi complessiva delle risultanze.

La tabella 1 riassume l'esito della consultazione-fase 1 nonché, laddove proposto, quello della variante sottoposta nel 2016 per ognuno dei 23 scenari di obiettivo cantonale presentati nel progetto PCA del 2013. Viene inoltre indicato il consolidamento risultante dalle conclusioni illustrate in dettaglio nell'allegato per ogni singolo scenario. In giallo sono evidenziati gli scenari più controversi per i quali si prevedono modifiche sostanziali alla proposta iniziale e/o sono state valutate delle varianti.

Nel Locarnese vengono inseriti i nuovi scenari aggregativi "Piano" e "Terre di Pedemonte", nel Luganese viene a cadere lo scenario "Medio Vedeggio" mentre vengono definiti tre ulteriori comprensori: "Collina Nord", "Collina Sud" e "Melide-Vico-Morcote".

Nel complesso il numero totale di scenari di obiettivo cantonale passa da 23 a 27.

Di questi, 8 sono già integralmente attuati (Faido, Blenio, Acquarossa, Serravalle, Gambarogno, Terre di Pedemonte, Centovalli e Onsernone) e in un ulteriore caso, Capriasca, è implicata unicamente una porzione, non abitata, di un altro comune. Lo scenario Verzasca verrà posto in votazione consultiva e quelli del Bellinzonese e della Riviera hanno nel frattempo conosciuto una parziale ma significativa attuazione.

La figura 1 illustra gli "scenari di obiettivo cantonale" risultanti dal consolidamento e la successiva tabella 2 riporta i rispettivi dati socio-economici più significativi. Da segnalare che i nomi degli scenari aggregativi sono di semplice riferimento, richiamando una dimensione territoriale e non un'indicazione di denominazione che, semmai e nei limiti della legislazione, competerà agli attori locali. Questo ad eccezione dei comparti nei quali lo scenario corrisponde a comuni già ora costituiti, nel qual caso viene riportato il nome attuale del comune.

Tabella 1: Sintesi del consolidamento dei singoli scenari aggregativi di obiettivo cantonale

(n. fase 1)	Scenario progetto PCA 2013	Valutazione sommaria del grado di condivisione scenario 2013	Consolidamento	Scenario consolidato
(1)	Alta Leventina	Discreto, ma forte aversione dei piccoli comuni	Confermato	1 Alta Leventina
(2)	Media Leventina	Buono. Nel frattempo attuato	Confermato	2 Faido
(3)	Bassa Leventina	Abbastanza buono	Confermato	3 Bassa Leventina
(4)	Blenio	Buono	Confermato	4 Blenio
(5)	Acquarossa	Buono	Confermato	5 Acquarossa
(6)	Serravalle	Buono	Confermato	6 Serravalle
(7)	Riviera	Parziale. Almeno per ora subordinato all'esclusione di Biasca. Nel frattempo parzialmente attuato	Confermato	7 Riviera



n.	Scenario progetto PCA 2013	Valutazione sommaria del grado di condivisione scenario 2013	Consolidamento	Scenario consolidato
(8)	Bellinzonese	Buono. Nel frattempo in larga misura attuato	Confermato	8 Bellinzonese
(9)	Gambarogno	Buono	Confermato	9 Gambarogno
(10)	Locamese	Poco o nullo, salvo qualche eccezione. Decisa avversione esplicita o latente di diversi comuni sostanziali per l'attuazione	Suddivisione in tre scenari: => "Piano": Gordola + Lavertezzo piano + Cugnasco-Gerra piano + Gerre di Sotto => "Locamese": scenario iniziale senza "Piano" e "Terre di Pedemonte" => "Terre di Pedemonte": comune attuale	10 Piano 11 Locamese 12 Terre di Pedemonte
(11)	Verzasca	Buono. Nel frattempo riattivato	Confermato	13 Verzasca
(12)	Bassa Vallemaggia	Buono ma a termine	Confermato	14 Bassa Vallemaggia
(13)	Alta Vallemaggia	Consenso su attuazione in due tappe	Confermato	15 Alta Vallemaggia
(14)	Centovalli	Buono	Confermato	16 Centovalli
(15)	Onsernone	Nel frattempo attuato	Confermato	17 Onsernone
(16)	Alto Veduggio	Condivisione limitata e solo su base volontaria	Confermato	18 Alto Veduggio
(17)	Medio Veduggio	Basso	Cancellato. Lamone e Cadempino inseriti in nuovo "Collina Nord", Bedano e Torricella-Taverne in "Malcantone Est"	-
(18)	Capriasca	Forte opposizione di Origgio e Ponte Capriasca	Ricondotto al solo comune attuale di Capriasca (incluso exclave di Ponte Capriasca in Val Serdena); Origgio e Ponte Capriasca (escluso territorio in Val Serdena) inseriti in nuovo "Collina Nord"	19 Capriasca
(19)	Malcantone Est	Buono	Confermato ed esteso a Neggio, Bedano e Torricella-Taverne	20 Malcantone Est
(20)	Malcantone Ovest	Buono, salvo Neggio	Confermato escludendo Neggio, inserito in "Malcantone Est"	21 Malcantone Ovest
(21)	Luganese	Quasi nullo	Riordino e suddivisione: => "Collina Nord": Vezia, Cureglia, Comano, con Lamone + Cadempino (da "Medio Veduggio") e Origgio + Ponte Capriasca senza Val Serdena (da "Capriasca") => "Luganese": scenario iniziale senza "Collina Nord", "Collina Sud" e Melide-Vico-Morcote => "Collina Sud": Collina d'Oro e Muzzano => "Melide-Vico-Morcote": Melide, Vico Morcote e Morcote	22 Collina Nord 23 Luganese 24 Collina Sud 25 Melide-Vico-Morcote
(22)	Val Mara	Buono	Confermato	26 Val Mara
(23)	Mendrisiotto	Abbastanza buono di principio e a termine. Da consolidare	Confermato	27 Mendrisiotto

Figura I: Comprensori comunali degli "scenari di obiettivo cantonale" consolidati



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

Tabella 2: Dati significativi degli scenari obiettivo cantonale consolidati

n. fase 2	n. di comuni tot 115	Demografia		Territorio Superficie (ettari)	Occupazione Addetti totali 2014 (provvisorio)	Finanze			
		Popolazione 2015	Variazione dal 2000 TI = +13%			Risorse fiscali / abitante 2013 ante - post CL TI = 3'926 fr/ab	MP 2016 medio ponderato TI = 80		
1	Alta Leventina	5	3'356	-5%	27'610	1'903	2'389	2'762	88
2	Faido	1	2'986	-10%	13'264	1'193	2'164	2'824	100
3	Bassa Leventina	4	3'001	-5%	7'085	1'193	1'936	2'554	97
4	Blenio	1	1'783	0%	20'205	591	2'289	2'750	90
5	Acquarossa	1	1'856	+4%	6'159	819	1'883	2'541	95
6	Serravalle	1	2'075	+11%	9'692	554	1'683	2'609	95
7	Riviera	2	10'264	+9%	14'525	4'225	1'689	2'585	96
8	Bellinzonese	5	53'863	+18%	21'110	30'091	2'424	2'685	91
9	Gambarogno	1	5'136	+13%	5'171	2'249	3'051	3'125	85
10	Piano*	I + Gerre + 2 frazioni	9'183	+22%	2'672	2'840	2'217	2'519	87
11	Locarnese*	II - Gerre	44'035	+9%	8'339	25'840	3'392	3'430	82
12	Terre di Pedemonte	1	2'618	+14%	1'136	649	2'663	3'045	95
13	Verzasca*	5 + 2 frazioni	845	-10%	21'813	205	1'794	2'798	100
14	Bassa Vallemaggia	2	4'048	+13%	13'843	1'005	1'825	2'648	95
15	Alta Vallemaggia	6	1'936	-10%	43'091	970	2'302	2'761	90
16	Centovalli	1	1'170	+1%	5'138	418	2'044	2'595	92
17	Onsernone	1	701	-21%	10'745	253	1'990	3'033	98
18	Alto Veduggio	3	6'436	+40%	6'008	5'907	3'011	3'106	77
19	Capriasca	I +exclave	6'524	+20%	4'074	1'460	2'199	2'657	95
20	Malcantone Est	11	17'716	+21%	5'011	18'026	4'730	4'320	73
21	Malcantone Ovest	12	13'174	+16%	3'658	4'801	2'759	2'971	86
22	Collina Nord	7 -exclave	12'037	+18%	1'101	6'403	5'820	5'205	67
23	Luganese	8	82'315	+15%	8'269	65'336	5'928	5'516	78
24	Collina Sud	2	5'492	+14%	767	3'190	7'300	6'680	66
25	Melide-Vico-Morcote	3	2'945	+18%	637	1'142	5'849	5'618	76
26	Val Mara	5	4'783	+17%	2'151	1'168	3'128	3'297	80
27	Mendrisiotto	12	51'668	+10%	10'492	43'317	4'076	4'054	80

## Legenda Tabella 2

**in rosso:** valori minimi, **in blu:** valori massimi

\* Piano, Locarnese e Verzasca: le popolazioni delle frazioni in piano, rispettivamente in valle, di Cugnasco-Gerra e Lavertezzo così come quella delle Gerre di Sotto sono stimate; gli addetti delle Gerre di Sotto sono computati a Locarno, quelli delle frazioni di valle di Cugnasco-Gerra e Lavertezzo sono interamente computati al piano; le risorse pro-capite e i moltiplicatori medi calcolati computando risorse, abitanti e moltiplicatori delle Gerre di Sotto a Locarno e di Cugnasco-Gerra e Lavertezzo interamente al piano.

Nota: superficie exclave Ponte Capriasca Val Serdena 439 ettari attribuiti a Capriasca, altri elementi considerati ininfluenti nel determinare gli indicatori (popolazione, posti di lavoro, risorse, moltiplicatore computati integralmente a Ponte Capriasca senza exclave).

# B

## CONSULTAZIONE- FASE 2: MODALITÀ DI ATTUAZIONE E INCENTIVI

---

Modalità di attuazione del PCA  
Incentivi cantonali all'attuazione del PCA



## 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. 2b**<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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** <sup>1</sup>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. 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:

<sup>2</sup>Se 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.

<sup>3</sup>Negli 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 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 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**

<sup>2</sup>Il 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.

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

<sup>4</sup>La 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. 22<sup>1</sup>** 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.

## 4 Incentivi cantonali all'attuazione del PCA

Come asserito nel capitolo precedente, coordinare coerentemente l'attuazione del PCA e della riforma Ticino 2020 è di primaria importanza. Affinché ciò sia possibile, occorre che l'autorità cantonale s'impegni – per quanto di sua competenza – a lavorare sulla coincidenza di entrambe le tempistiche d'attuazione.

Come visto, la LAggr e la LPI sono due strumenti che definiscono la relazione fra la politica aggregativa e quella redistributiva. La LAggr prevede, inoltre, che il PCA fornisca un'indicazione sull'impegno finanziario complessivo a carico del Cantone nell'ambito della politica delle aggregazioni (v. art. 2a cpv. 2 LAggr). Le modalità di attuazione inerenti alle due citate leggi sono quindi completate con **incentivi finanziari** ai processi di consolidamento istituzionale, a sostegno di due ambiti ben distinti: la *riorganizzazione dell'amministrazione locale* del nuovo comune e il sostegno a *investimenti di sviluppo*.

Quale principio di base si conferma che:

IF I

- la politica cantonale delle aggregazioni comunali necessita un concreto incentivo finanziario da parte del Cantone a favore dei nuovi comuni.

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

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 l'istituzione del credito quadro di fr. 120 mio per il risanamento dei comuni in dissesto finanziario (v. punto 4.1.1), 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 d'investimento – spesso determinanti per il rilancio locale e regionale – le valutazioni sono sempre avvenute a seconda delle necessità locali e delle risorse cantonali disponibili, in relazione all'importanza politica del progetto aggregativo.

Nel corso degli anni, i consolidamenti istituzionali hanno investito anche le aree urbane, evidenziando la complessità della riorganizzazione delle proprie amministrazioni locali. Si tratta di un processo importante – anche perché uno degli obiettivi delle aggregazioni è la razionalizzazione degli apparati amministrativi – che implica notevoli sforzi non solo dal punto di vista operativo, bensì anche finanziario.

Per questo motivi, il Consiglio di Stato intende sottoporre al Gran Consiglio due nuovi crediti quadro, affinché sia chiaro, strutturato e condiviso l'impegno finanziario del Cantone a sostegno degli scenari delineati nel PCA<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Comuni esclusi dai nuovi crediti quadro sono: Acquarossa, Blenio, Centovalli, Faido (compresa l'aggregazione con Sobrio), Gambarogno, Onsernone, Serravalle e Verzasca.

Si tratta di istituire due budget, ognuno con una propria finalità:

- a) credito quadro per spese di riorganizzazione amministrativa (cap. 4.1.2)
- b) credito quadro per investimenti di sviluppo (cap. 4.1.3)

Se gli scenari aggregativi del progetto di PCA saranno da subito di riferimento per l'attuale politica aggregativa del Consiglio di Stato, ciò non vale per gli incentivi finanziari. Questi ultimi potranno essere messi a disposizione una volta approvati i relativi crediti quadro da parte del Gran Consiglio.

Di conseguenza:

IF 2

- il sostegno finanziario cantonale alla realizzazione degli scenari di obiettivo cantonale si suddivide in contributi per la riorganizzazione amministrativa e contributi per investimenti di sviluppo.

#### 4.1.1 Il credito quadro per il risanamento dei comuni in dissesto finanziario

Il credito quadro per il risanamento dei comuni in dissesto finanziario pari a 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.

A seguito delle avvenute aggregazioni di Riviera e Bellinzona, il credito ancora disponibile ammonta a **fr. 31,6 mio** (nel caso in cui dovesse realizzarsi la prevista aggregazione della Valle Verzasca, il credito rimanente scenderebbe a ca. **fr. 18,6 mio**). Queste risorse rimangono vincolate al risanamento dei comuni in dissesto che prenderanno parte alle future aggregazioni.

#### 4.1.2 Il nuovo credito quadro per spese di riorganizzazione amministrativa

Il Consiglio di Stato intende sostenere le riorganizzazioni amministrative comunali che si renderanno necessarie a seguito dei consolidamenti istituzionali nei vari scenari definiti nel PCA, e questo istituendo un credito quadro di **fr. 26 mio**, il quale sarà oggetto di un apposito messaggio all'indirizzo del Gran Consiglio e andrà a carico della gestione corrente del Cantone. In realtà, l'importo corrisponde a una dotazione complessiva di **fr. 30 mio**, da cui viene però dedotto quanto il progetto aggregativo di Bellinzona ha già ottenuto in quest'ambito (fr. 4 mio).

Si tratta di un budget sufficiente a sostenere gli enti locali a fronte degli oneri che dovranno sopportare per la loro 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 esempi di spese sussidiabili:

- 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

La **chiave di riparto** per quantificare l'importo massimo erogabile per ogni aggregazione è stabilita secondo il numero dei comuni coinvolti nella singola aggregazione (ponderato x4) e la popolazione (ponderato x1). Tale impostazione di calcolo intende incoraggiare in primo luogo la semplificazione della frammentazione amministrativa del territorio, a vantaggio di strutture amministrative più solide, specie nelle piccole realtà.



Calcolo del contributo alle spese di riorganizzazione:

Ponderazione riduzione del n.di comuni (A):  $\frac{n. di comuni partecipanti all'aggregazione}{totale n.comuni TI}$

Ponderazione della popolazione (B):  $\frac{popolazione residente nel nuovo Comune}{totale popolazione residente TI (2015)}$

Chiave di riparto finale (C):  $Ax4 + Bx1$

Di conseguenza:

IF 3

- la chiave di riparto per definire il contributo cantonale alle spese di riorganizzazione amministrativa è configurata così come al punto 4.1.2., conferendo particolare importanza alla riduzione del numero dei comuni attraverso il processo aggregativo.

#### 4.1.3 Il nuovo credito quadro per investimenti di sviluppo

La salute di una nuova realtà comunale passa anche attraverso la realizzazione di progetti di sviluppo. Una convinzione che spinge il Consiglio di Stato a impegnarsi anche in quest'ambito con un credito quadro di **fr. 47,8 mio**, il quale sarà oggetto di un apposito messaggio all'indirizzo del Gran Consiglio e andrà a carico del conto degli investimenti del Cantone. L'importo corrisponde a una dotazione complessiva di **fr. 90 mio**, da cui sono dedotti gli aiuti concessi in aggregazioni ritenute ancora parziali (Lugano, Mendrisio, Bellinzona e Riviera).

Si tratta di un budget adeguato ad assicurare contributi a carattere socioeconomico e che completano gli eventuali sussidi ottenibili grazie alle leggi vigenti; ciò a condizione che il Consiglio di Stato riconosca tali investimenti di sviluppo di valenza regionale e cantonale, i cui progetti dovranno aver ottenuto il consenso delle istanze cantonali competenti. Si richiede inoltre che l'inizio dei lavori delle relative opere avvenga entro 8 anni dalla nascita del nuovo comune.

La **chiave di riparto** per quantificare l'importo massimo erogabile per ogni aggregazione è stabilita in base alla popolazione, la superficie territoriale e le risorse fiscali. I parametri prendono quindi in considerazione l'estensione del Comune (ponderata x1) e, soprattutto, il suo peso demografico (ponderato x9); questi elementi infatti determinano in maniera sostanziale l'esigenza d'infrastrutture di sviluppo. Per quanto concerne le risorse fiscali – nel rispetto del principio di solidarietà intercomunale – più queste saranno deboli, più l'aiuto a sostegno del nuovo comune conoscerà una progressione.

Calcolo del contributo a scopo incentivativo:

Contributo ponderato con popolazione (A):  $\frac{popolazione}{popolazione totale}$

Contributo ponderato con superficie (B):  $\frac{superficie}{superficie totale}$

Contributo ponderato con risorse fiscali (C):  $\frac{risorse fiscali pro capite (post CL 2013)}{media risorse fiscali TI (post CL 2013)}$

Chiave di riparto finale (D):  $\frac{Ax9 + Bx1}{Cx10}$

Di conseguenza:

IF 4

- la chiave di riparto per definire il contributo cantonale agli investimenti di sviluppo è configurata così come al punto 4.1.3., conferendo particolare importanza alla dimensione demografica del nuovo comune e favorendo i comuni dal substrato fiscale più debole.

#### 4.1.4 Sintesi dell'impegno finanziario cantonale a sostegno del PCA

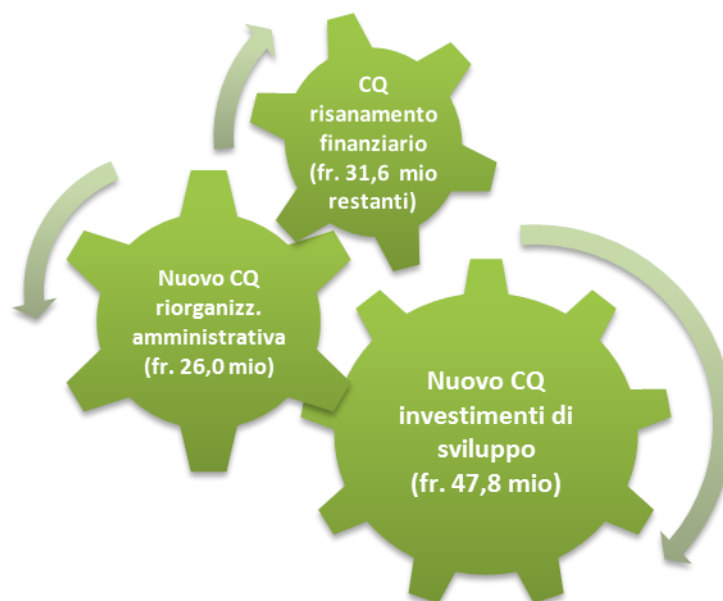
Gli incentivi finanziari proposti dal Consiglio di Stato con l'istituzione dei due nuovi crediti quadro per favorire l'attuazione del PCA ammontano a **fr. 26,0 mio** e **fr. 47,8 mio**, per un totale di **fr. 73,8 mio**. Ritenuti i contributi già decisi nell'ambito delle aggregazioni di Lugano, Mendrisio, Bellinzona e Riviera (per un totale di **fr. 46,3 mio**), l'impegno complessivo del Cantone raggiunge i **fr. 120,1 mio**.

Di seguito riportiamo la tabella riassuntiva dei contributi compresi nei nuovi crediti quadro. Nella stessa si distinguono i contributi già decisi (dal 2007 ad oggi) da quelli previsti (nell'ambito dei rispettivi crediti quadro).

Crediti quadro a sostegno del PCA (in mio di fr., arrotondati)					
COMUNE	CONTRIBUTI DECISI		CONTRIBUTI PREVISTI		TOTALE
	Riorganizzazione amministrativa	Investimenti di sviluppo	Credito quadro Riorganizzazione amministrativa	Credito quadro Investimenti di sviluppo	
1) Alta Leventina	-	-	1,1	2,8	3,9
2) Faido					
3) Bassa Leventina	-	-	0,9	1,5	2,4
4) Blenio					
5) Acquarossa					
6) Serravalle					
7) Riviera	-	1,8	0,6	2,5	4,9
8) Bellinzonese	4,0	20,0	0,6	-	24,6
9) Gambarogno					
10) Piano	-	-	1,0	3,2	4,2
11) Locarnese	-	-	3,1	11,3	14,4
12) Terre di Pedemonte					
13) Verzasca					
14) Bassa Vallemaggia	-	-	0,5	2,2	2,7
15) Alta Vallemaggia	-	-	1,3	3,3	4,6
16) Centovalli					
17) Onsernone					
18) Alto Veduggio	-	-	0,8	2,1	2,9
19) Capriasca					
20) Malcantone Est	-	-	2,7	3,7	6,4
21) Malcantone Ovest	-	-	2,8	4,0	6,8
22) Collina Nord	-	-	1,7	2,0	3,7
23) Luganese	-	16,0	3,1	-	19,1
24) Collina Sud	-	-	0,5	0,7	1,2
25) Melide-Vico-Morcote	-	-	0,7	0,5	1,2
26) Val Mara	-	-	1,2	1,3	2,5
27) Mendrisiotto	-	4,5	3,5	6,7	14,7
<b>TOTALE (mio di fr.)</b>	<b>4,0</b>	<b>42,3</b>	<b>26,0</b>	<b>47,8</b>	<b>120,1</b>
	Totale contributi già decisi: fr. 46,3 mio		Totale crediti quadro: fr. 73,8 mio		

Se i nuovi crediti quadro (oggetto della presente fase 2 di consultazione) dovessero essere approvati dal Gran Consiglio così come proposti, gli incentivi finanziari a sostegno della concretizzazione del Piano cantonale delle aggregazioni – a partire dal 2017 a seguito delle avvenute aggregazioni di Bellinzona e Riviera – ammontano a **fr. 105,4 mio**, così suddivisi:

- **fr. 31,6 mio** (credito quadro di fr. 120 mio per il risanamento finanziario);
- **fr. 26,0 mio** (nuovo credito quadro di fr. 26,0 mio per la riorganizzazione amministrativa);
- **fr. 47,8 mio** (nuovo credito quadro di fr. 47,8 mio per investimenti di sviluppo).



## 4.2. Condizioni generali per l'ottenimento degli incentivi finanziari oggetto dei nuovi crediti quadro

### 4.2.1 Condizioni legate al progetto aggregativo

In primo luogo, l'ottenimento degli incentivi finanziari per le spese di riorganizzazione e i progetti di sviluppo è subordinato alla **realizzazione completa dello scenario obiettivo cantonale del PCA**. Possono tuttavia essere previsti due tipi di eccezioni:

- 1) *aggregazione parziale*: il sostegno terrà in considerazione il numero e il peso demografico dei comuni che hanno preso parte all'aggregazione.
- 2) *aggregazione parziale negli agglomerati urbani (Bellinzona, Chiasso e Mendrisio, Locarno e Lugano)*: la presenza del polo urbano nel progetto aggregativo costituisce la condizione imprescindibile per usufruire degli incentivi, anche solo parziali.

In altri contesti, se la presenza di un determinato comune in un progetto aggregativo nel medesimo comprensorio PCA sarà ritenuta importante dal Consiglio di Stato, l'aiuto potrà essere negato o concesso fino al massimo del 50% del contributo calcolato se l'ente locale in questione non dovesse partecipare al progetto realizzato.

## 4.2.2 Condizioni legate alle tempistiche

Il Consiglio di Stato, per incoraggiare il processo di consolidamento istituzionale coerente con le tempistiche della riforma Ticino 2020, pone un **orizzonte temporale ben definito** all'accesso agli incentivi. Infatti, gli incentivi decadono se **entro 6 anni** dall'approvazione del PCA da parte del Gran Consiglio, la votazione consultiva sull'aggregazione non avrà avuto luogo con esito positivo. Restano riservati, in questi casi, e per quanto necessario, eventuali risanamenti finanziari basati sull'apposito credito quadro. Eventuali importi inutilizzati non potranno essere resi disponibili quali incrementi per le aggregazioni restanti.

In sintesi:

- IF 5 • di principio, l'ottenimento degli incentivi finanziari è subordinato alla realizzazione completa dello scenario di obiettivo cantonale
- IF 6 • il sostegno finanziario cantonale, in caso di aggregazione parziale, sarà proporzionale al numero e al peso demografico dei comuni aggregati
- IF 7 • in caso di aggregazione parziale negli agglomerati urbani, il sostegno finanziario cantonale sarà proporzionale al numero e al peso demografico dei comuni aggregati, a condizione che l'aggregazione includa il/i polo/i urbano/i di riferimento
- IF 8 • in caso di aggregazione parziale, in contesti dove la presenza di un determinato comune in un progetto aggregativo nel medesimo comprensorio PCA sarà ritenuta importante dal Consiglio di Stato, l'aiuto potrà essere negato o concesso fino al massimo del 50% del contributo calcolato, se l'ente locale in questione non dovesse partecipare al progetto realizzato
- IF 9 • il diritto a ottenere gli incentivi finanziari cantonali decade se, entro 6 anni dall'approvazione del PCA da parte del Gran Consiglio, non c'è stata una votazione consultiva sull'aggregazione con esito positivo. Eventuali importi inutilizzati non potranno essere resi disponibili quali incrementi per le aggregazioni restanti.

Il Consiglio di Stato è da sempre convinto che siano necessari incentivi concreti alle aggregazioni, affinché si dotino i comuni di risorse finanziarie sufficienti a riorganizzare il proprio funzionamento amministrativo – e quindi anche il suo rendimento – e a rilanciare il nuovo comune con la realizzazione di investimenti di sviluppo. Ovviamente, i contributi devono rivelarsi coerenti con la visione strategica cantonale e con le altre riforme in corso, che esigono tempistiche realizzative ragionevoli.

Il Governo è altresì persuaso dell'utilità di porre in consultazione la propria proposta affinché tutti gli attori coinvolti possano migliorare e convincersi dello strumento degli incentivi e della sua configurazione concreta, a vantaggio di tutte le nuove realtà locali che andranno a crearsi.

# C

# PROSIEGUO

---

Prossimi passi



## 5 Prossimi passi

In sintesi, la prosecuzione della procedura prevede l'iter seguente:

- ⇒ Consultazione-fase 2  
la consultazione si rivolge ai municipi, alle associazioni di comuni e ai partiti politici rappresentati in Gran Consiglio; ha una durata di 4 mesi (art. 2a, cpv. 3 LAggr) e raccoglie le posizioni e le osservazioni sulle modalità di attuazione e gli incentivi finanziari
- ⇒ Esito consultazione-fase 2  
vengono riprese, valutate e sintetizzate le risultanze della seconda fase di consultazione in vista della stesura definitiva del PCA
- ⇒ Allestimento messaggio governativo  
il PCA (composto da rapporto sugli indirizzi, indicazione dell'impegno finanziario, scenari di aggregazione e schede descrittive, accompagnati da eventuali proposte di modifiche legislative) viene consolidato con l'esito della consultazione e poi sottoposto al Gran Consiglio tramite messaggio governativo
- ⇒ Decisioni del Gran Consiglio  
dopo esame commissionale, il Gran Consiglio discute il Piano e lo approva oppure lo rinvia totalmente o parzialmente al Consiglio di Stato affinché lo modifichi nel senso indicato dalla discussione parlamentare (art. 2a, cpv. 4 LAggr)





# Allegato

# CONSOLIDAMENTO DEI SINGOLI SCENARI

---



Gli scenari di obiettivo cantonale indicati nel progetto di PCA-fase I sono stati riesaminati alla luce di quanto emerso in consultazione e se del caso riadattati, tenuto sempre conto delle impostazioni tracciate in precedenza nel Rapporto sugli indirizzi.

Di seguito si riassumono le risultanze della procedura di consultazione svoltasi tra novembre 2013 e aprile 2014 per ognuno dei 23 scenari di obiettivo cantonale indicati nel progetto di PCA della prima consultazione, segnatamente per quanto riguarda la risposta dei comuni alla domanda 4 del questionario di consultazione che chiedeva: *“Condividete l’inserimento del vostro comune nel comprensorio di obiettivo cantonale nel progetto di PCA?”*, significativa in relazione alla definizione della proposta definitiva di scenari aggregativi.

I grafici riportano la ripartizione percentuale delle risposte dei comuni coinvolti nello scenario, rispettivamente quelle della popolazione che rappresentano, per un’indicazione orientativa dei pesi relativi. Vengono riassunte le osservazioni dei comuni se rilevanti in questo contesto e, se espresse, sono indicate le soluzioni alternative proposte.

Sono poi formulati alcuni elementi di valutazione complessivi sullo scenario in questione.

Infine si individua lo scenario consolidato, indicando la conferma dello scenario iniziale oppure una sua modifica.

Per gli agglomerati di Locarno e di Lugano (inteso come comprensorio allargato), per loro stessa natura più complessi degli altri e poco/per nulla condivisi, sono state valutate delle varianti sostanzialmente diverse dal progetto di novembre 2013 anche alla luce dei passi intrapresi dopo la prima consultazione, in particolare quanto indicato al punto *“2.2 Agglomerati: varianti esplorative estate/autunno 2016”* del rapporto.

Seguono le schede per ognuno degli scenari secondo l’ordine indicato nel progetto-consultazione fase I, ovvero:

1. Alta Leventina
2. Media Leventina
3. Bassa Leventina
4. Blenio
5. Acquarossa
6. Serravalle
7. Riviera
8. Bellinzone
9. Gambarogno
10. Locarnese
11. Verzasca
12. Bassa Vallemaggia
13. Alta Vallemaggia
14. Centovalli
15. Onsernone
16. Alto Vedeggio
17. Medio Vedeggio
18. Capriasca
19. Malcantone est
20. Malcantone ovest
21. Luganese
22. Val Mara
23. Mendrisiotto

è stata infine inserita un’appendice riguardante la particolare situazione delle “comunanze”

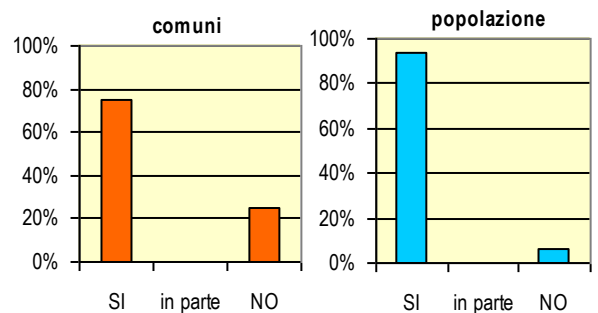
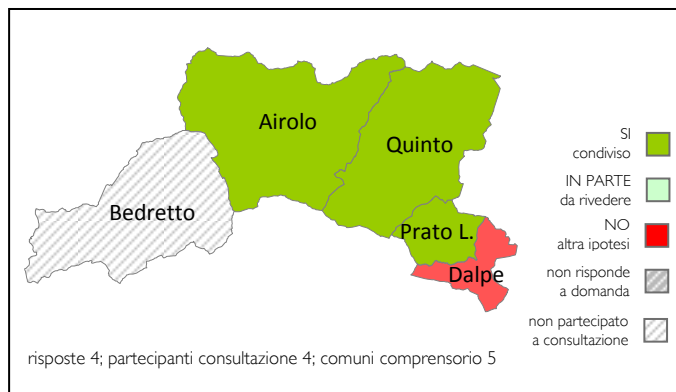
Progetto PCA 2013  
scenario

## Progetto PCA - Obiettivo cantonale

**Alta Leventina** (Bedretto, Airolo, Quinto, Prato Leventina, Dalpe)

Consultazione domanda 4

Condividete l'inserimento del vostro comune nel comprensorio di obiettivo cantonale nel progetto di PCA?



### OSSERVAZIONI DEI COMUNI

Ipotizzabile a medio-lungo termine  
Percorribile a condizione di conoscere gli aiuti cantonali

### PROPOSTE ALTERNATIVE

**Dalpe:** rimanere autonomo

### Elementi di valutazione

- Scenario coerente con gli indirizzi cantonali.
- Non sono emerse proposte alternative conformi agli obiettivi cantonali.
- Aggregazione in parte avviata (Airolo-Quinto), pur se da tempo in "stand-by".

**Consolidamento: conferma dello scenario Alta Leventina**

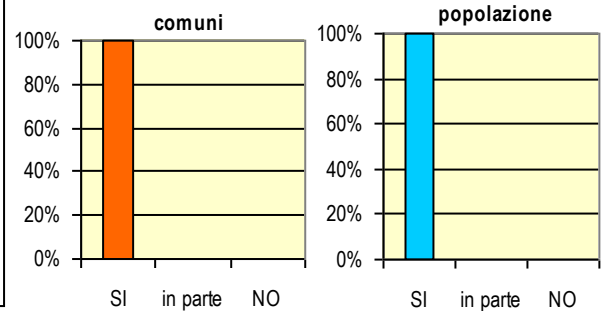
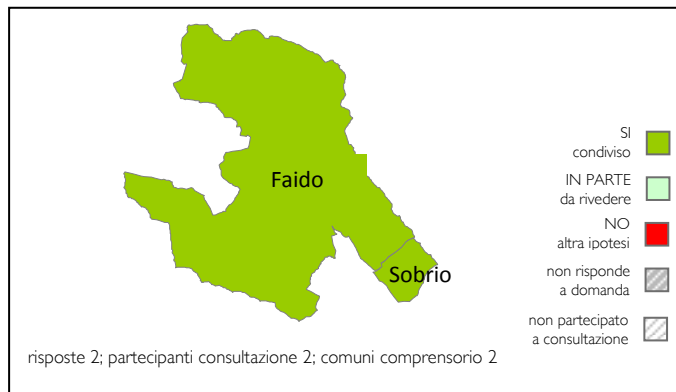
Progetto PCA 2013  
scenario

2

## Progetto PCA - Obiettivo cantonale Media Leventina (Faido, Sobrio)

Consultazione domanda 4

Condividete l'inserimento del vostro comune nel comprensorio di obiettivo cantonale nel progetto di PCA?



OSSERVAZIONI DEI COMUNI

PROPOSTE ALTERNATIVE

### Elementi di valutazione

- Scenario nel frattempo attuato (10 aprile 2016).

**Consolidamento: conferma dello scenario Media Leventina, nel frattempo attuato in Faido**

Progetto PCA 2013  
scenario

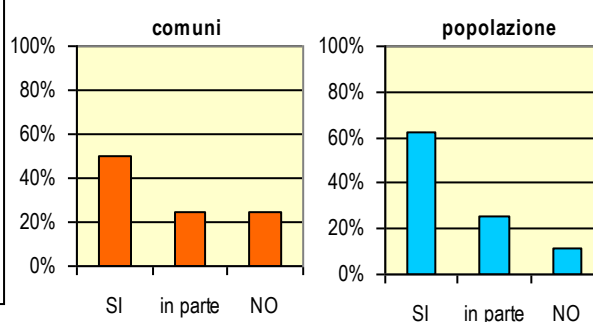
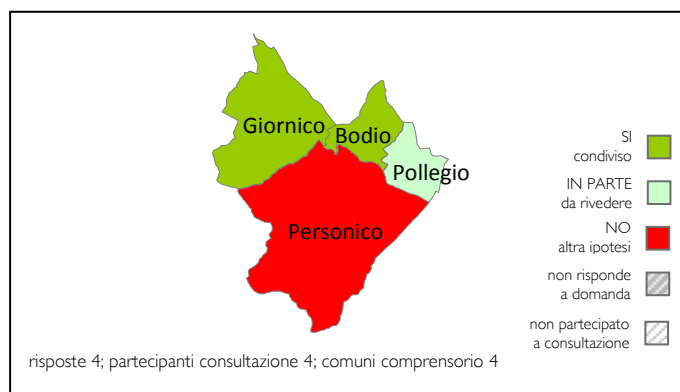
3

## Progetto PCA - Obiettivo cantonale

**Bassa Leventina** (Bodio, Giornico, Personico, Pollegio)

Consultazione domanda 4

Condividete l'inserimento del vostro comune nel comprensorio di obiettivo cantonale nel progetto di PCA?



### OSSERVAZIONI DEI COMUNI

### PROPOSTE ALTERNATIVE

**Personico:** aggiungere Biasca

**Pollegio:** aperto a ulteriori estensioni, prospetta ipotesi di variante verso sud

### Elementi di valutazione

- Progetto in corso.
- Già in passato, a più riprese il Consiglio di Stato si è determinato sui comprensori di aggregazione della bassa Valle Leventina (lettera 12 luglio 2012 ai 4 Municipi, RG 7214 del 18 dicembre 2012 che statuiva sulle varie istanze inoltrate allora) indicando quale obiettivo il comprensorio in oggetto.
- Pollegio ha respinto l'aggregazione con Biasca e Iragna nel giugno 2011.

**Consolidamento: conferma dello scenario Bassa Leventina**

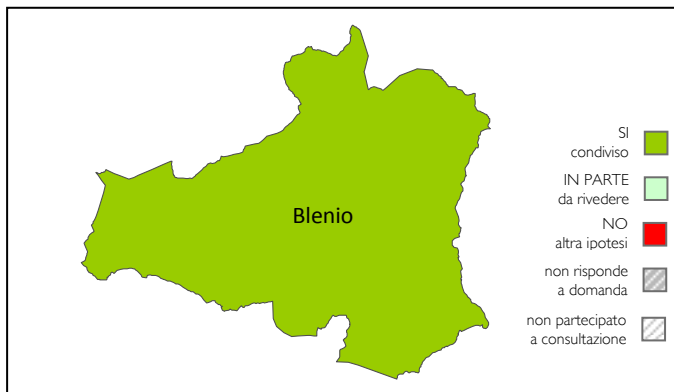
Progetto PCA 2013  
scenario

4

**Progetto PCA - Obiettivo cantonale**  
**Blenio**

Consultazione domanda 4

Condividete l'inserimento del vostro comune nel comprensorio di obiettivo cantonale nel progetto di PCA?



Scenario che riguarda un unico comune per cui l'unica risposta comprende la totalità di comuni e popolazione

OSSERVAZIONI DEI COMUNI

PROPOSTE ALTERNATIVE

### Elementi di valutazione

- Situazione attuale condivisa.

**Consolidamento: conferma dello scenario Blenio**

Progetto PCA 2013  
scenario

5

Progetto PCA - Obiettivo cantonale  
Acquarossa

Consultazione domanda 4

Condividete l'inserimento del vostro comune nel comprensorio di obiettivo cantonale nel progetto di PCA?



Scenario che riguarda un unico comune per cui l'unica risposta comprende la totalità di comuni e popolazione

OSSERVAZIONI DEI COMUNI

PROPOSTE ALTERNATIVE

### Elementi di valutazione

- Situazione attuale condivisa.

**Consolidamento: conferma dello scenario Acquarossa**



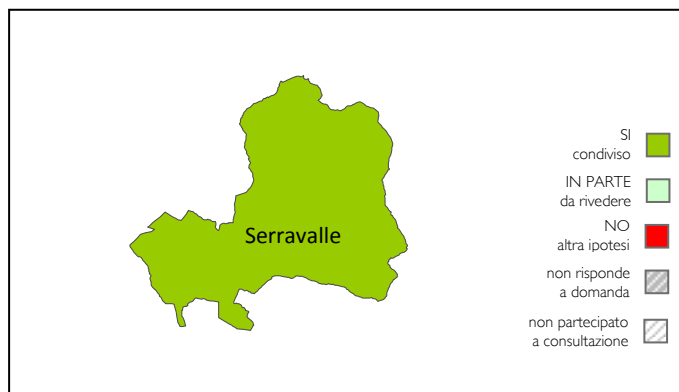
Progetto PCA 2013  
scenario

6

## Progetto PCA - Obiettivo cantonale Serravalle

Consultazione domanda 4

Condividete l'inserimento del vostro comune nel comprensorio di obiettivo cantonale nel progetto di PCA?



Scenario che riguarda un unico comune per cui l'unica risposta comprende la totalità di comuni e popolazione

OSSERVAZIONI DEI COMUNI

PROPOSTE ALTERNATIVE

### Elementi di valutazione

- Situazione attuale condivisa.

**Consolidamento: conferma dello scenario Serravalle**

Progetto PCA 2013  
scenario

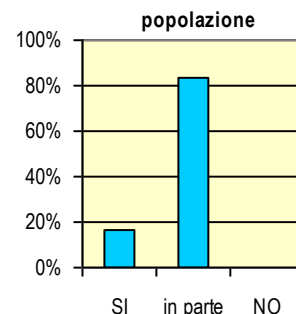
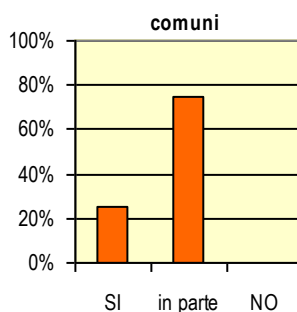
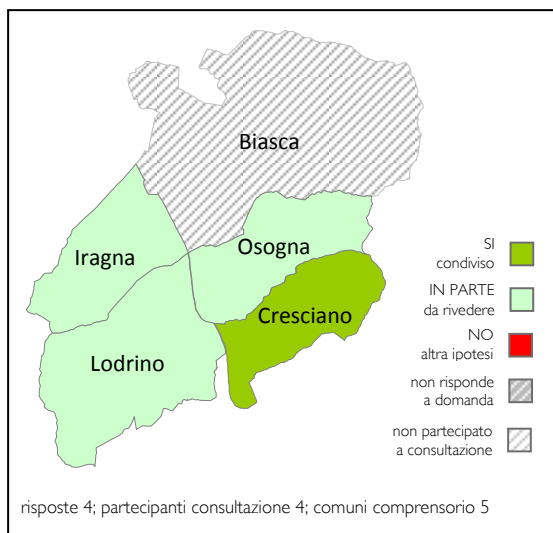
7

## Progetto PCA - Obiettivo cantonale

**Riviera** (Biasca, Cresciano, Iragna, Lodrino, Osogna)

Consultazione domanda 4

Condividete l'inserimento del vostro comune nel comprensorio di obiettivo cantonale nel progetto di PCA?



### OSSERVAZIONI DEI COMUNI

Almeno in prima fase senza Biasca, il cui inserimento è ritenuto prematuro e impraticabile in questo momento

### PROPOSTE ALTERNATIVE

**Cresciano:** scenario condiviso se in seguito include anche Claro ed ev. pure Preonzo e Moleno (ev. Gnosca)

**Iragna:** inserire anche Claro, Moleno e Preonzo ed ev. bassa Leventina

**Lodrino:** con Biasca poco attuabile

**Osogna:** decisa contrarietà a Biasca, inserire Claro

### Elementi di valutazione

- Scenario coerente con gli indirizzi cantionali.
- In prospettiva l'inclusione di Biasca, centro di importanza regionale secondo il PD, è ineludibile.
- La fluidità del confine a sud è esplicitata anche nel PCA; i comuni di Claro, Moleno, Preonzo e Gnosca si sono autonomamente determinati verso il Bellinzonese approvando il relativo progetto aggregativo e sono nel frattempo confluiti nella nuova Bellinzona.
- Nel frattempo lo scenario è stato in parte attuato con l'aggregazione di Cresciano, Iragna, Lodrino e Osogna nell'aprile 2017.

**Consolidamento: conferma dello scenario Riviera**

Progetto PCA 2013  
scenario

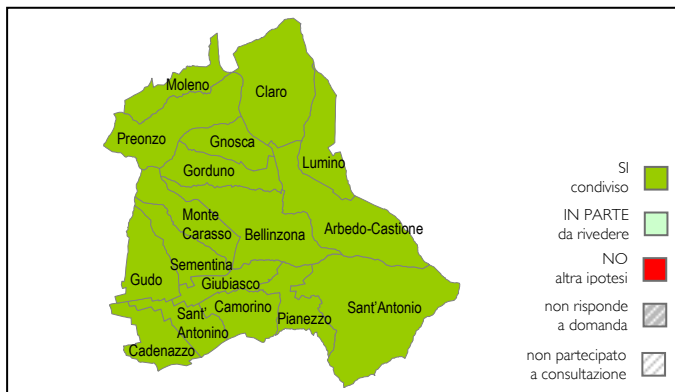
8

### Progetto PCA - Obiettivo cantonale

**Bellinzonese** (Arbedo-Castione, Bellinzona, Cadenazzo, Camorino, Claro, Giubiasco, Gnosca, Gorduno, Gudo, Lumino, Moleno, Monte Carasso, Pianezzo, Preonzo; Sant'Antonino, Sant'Antonio, Sementina)

Consultazione domanda 4

Condividete l'inserimento del vostro comune nel comprensorio di obiettivo cantonale nel progetto di PCA?



Risposta congiunta dei 17 comuni attraverso la Commissione di studio dell'aggregazione, per cui la risposta comprende la totalità di comuni e popolazione; i comuni avevano comunque la facoltà di formulare osservazioni proprie supplementari

#### OSSERVAZIONI DEI COMUNI

#### PROPOSTE ALTERNATIVE

Scenario Bellinzonese condiviso ma in altri comprensori le considerazioni sono troppo tecniche  
Sant'Antonino: rispettare la volontà popolare

#### Elementi di valutazione

- Nel frattempo lo scenario è stato in larga misura attuato con l'aggregazione nell'aprile 2017 dei 13 comuni che hanno accolto il progetto in votazione consultiva: Bellinzona, Camorino, Claro, Giubiasco, Gnosca, Gorduno, Gudo, Moleno, Monte Carasso, Pianezzo, Preonzo, Sant'Antonio, Sementina.
- I quattro comuni che hanno respinto l'aggregazione (Arbedo-Castione, Cadenazzo, Lumino e Sant'Antonino) appartengono all'agglomerato e in prospettiva lo completano.

**Consolidamento: conferma dello scenario Bellinzonese**

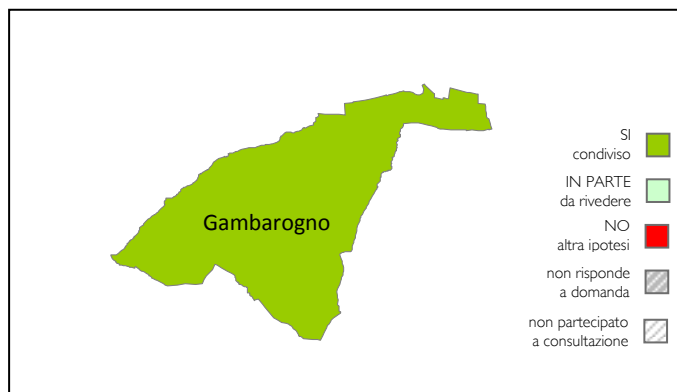
Progetto PCA 2013  
scenario

9

## Progetto PCA - Obiettivo cantonale Gambarogno

Consultazione domanda 4

Condividete l'inserimento del vostro comune nel comprensorio di obiettivo cantonale nel progetto di PCA?



Scenario che riguarda un unico comune per cui l'unica risposta comprende la totalità di comuni e popolazione

OSSERVAZIONI DEI COMUNI

PROPOSTE ALTERNATIVE

### Elementi di valutazione

- Situazione attuale condivisa.

**Consolidamento: conferma dello scenario Gambarogno**

Progetto PCA 2013  
scenario

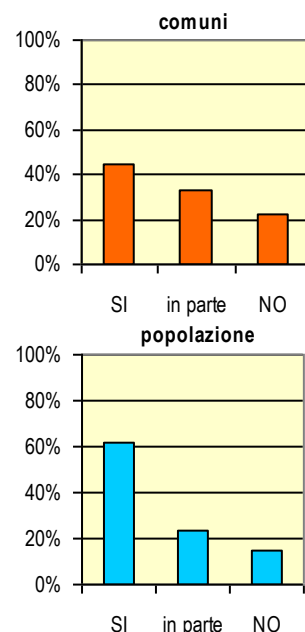
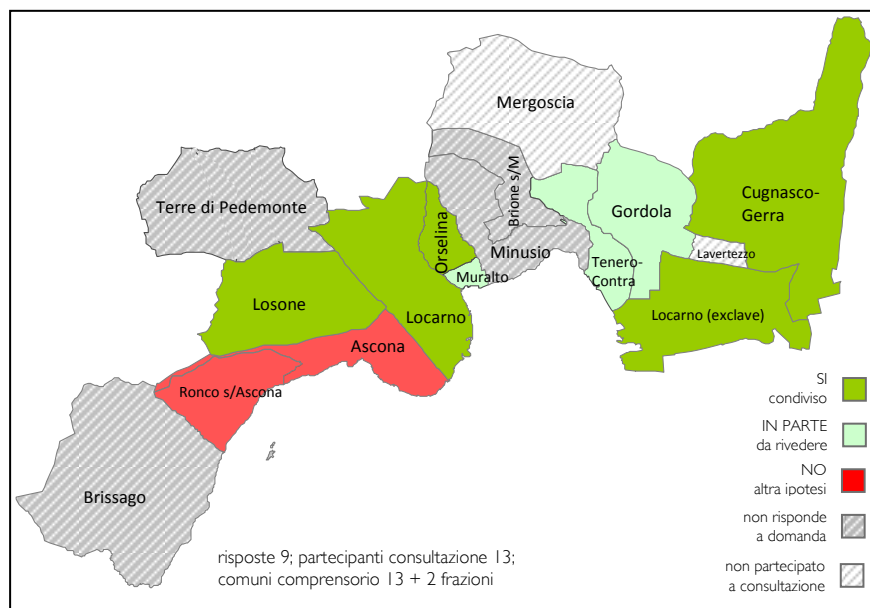
10

## Progetto PCA - Obiettivo cantonale

**Locarnese** (Ascona, Brione s/Minusio, Brissago, Cugnasco-Gerra (piano), Gordola, Lavertezzo (piano), Locarno, Losone, Mergoscia, Minusio, Muralto, Orselina, Ronco s/Ascona, Tenero-Contra, Terre di Pedemonte)

Consultazione domanda 4

Condividete l'inserimento del vostro comune nel comprensorio di obiettivo cantonale nel progetto di PCA?



### OSSERVAZIONI DEI COMUNI

Visioni molto diversificate  
Moltissimi distinguo

### PROPOSTE ALTERNATIVE

**Ascona:** nessuna aggregazione o ev. con Ronco e Brissago se volontarie

**Brissago:** ev. comune di lago con Ascona e Ronco senza imposizioni

**Gordola:** 4-5 comuni; Gordola con Lavertezzo e Cugnasco-Gerra

**Losone:** perplessità sull'esclusione di Centovalli e Onsemone

**Muralto:** Muralto-Orselina o Muralto-Orselina-Brione o Muralto-Minusio

**Orselina:** comparto eccessivo

**Ronco:** ev. non escluso con Ascona e Brissago se volontarie

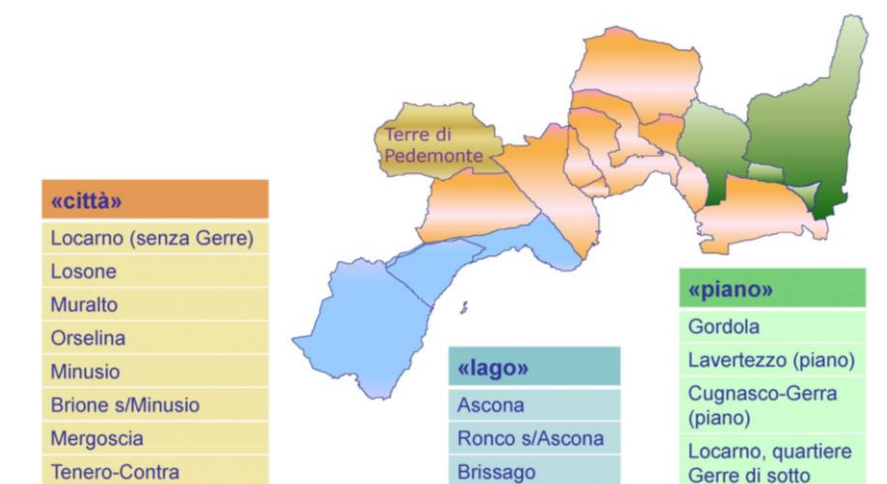
**Tenero:** almeno suddividere in sponda destra – sponda sinistra

**Terre di Pedemonte:** netta preferenza per consolidamento nuovo comune

Come già indicato al capitolo 2.2, cui si rimanda, nel corso degli incontri interlocutori dell'estate/autunno 2016 ai comuni degli agglomerati (eccetto quello di Bellinzona) è stata sottoposta una possibile variante allo scenario iniziale, sulla quale è stata data possibilità di prendere posizione. Segnatamente, nell'area urbana del Locarnese è stata ipotizzata l'alternativa di suddividere lo scenario in comparti: "Città", "Lago", "Piano" e Terre di Pedemonte.

Si richiama di seguito la composizione dei comparti già presentata al capitolo 2.2, seguita da una sintesi delle prese di posizione dei comuni su questa ipotesi.

## Consolidamento agglomerato Ipotesi per una presa di posizione dei Comuni



### PRESE DI POSIZIONE SU VARIANTE 2016

**Ascona:** "Lago" ipotizzabile, opzione valida se volontà dei comuni; condizionata a preliminare riassetto dei flussi Cantone/comuni, revisione LOC e alleggerimento normativo

**Brione s/Minusio:** opposizione a ogni ipotesi; proseguire con le collaborazioni

**Brissago:** apertura all'approfondimento "Lago" condizionata a preventiva revisione competenze/flussi, revisione LOC, alleggerimento normativo e burocratico

**Cugnasco-Gerra:** preferibile scenario precedente; se variante "Piano" allora: estendere a intera zona industriale, predisporre successiva integrazione Verzasca e valutare ev. inserimento di Tenero

**Gordola:** variante "Piano" molto positiva; valutare l'estensione a tutto il piano e l'inserimento di Tenero

**Lavertezzo:** giudizio positivo su "Piano", cui andrebbe aggiunto il restante comparto al piano di Locarno, la valle Verzasca e semmai anche Tenero

**Locarno:** variante non ideale: meglio scenario iniziale; "Città" è il perimetro minimo ma un po' monco; non indebolire il polo cristallizzando realtà minori; no a cessione Gerre e meglio integrazione di Cugnasco-Gerra

**Losone:** variante non condivisa; al minimo nucleo iniziale con Locarno, Minusio, Losone e Ascona; disponibilità alla discussione; obiettivo finale da Brissago a Tenero e eventuale estensione verso le valli

**Minusio:** variante respinta; sostanziale replica del progetto 201 I; illogico staccare Losone dal lago, creare un'isola privilegiata sulla sponda destra, lasciare un comparto industriale alla città e non al piano, trascurare Pedemonte

**Muralto:** variante respinta; fotocopia 201 I; inserimento Losone illogico e contro equilibrio regionale; contestati Pedemonte e ZI sul piano; considerare ipotesi più aderenti alla realtà locale, es. Muralto-Orselina se condiviso

**Orselina:** variante respinta; ricalca fallito progetto del 201 I; riflessione su eventuale comune collinare da Locarno Monti a Mergoscia in dialogo con il piano

**Ronco s/Ascona:** ipotesi respinta; nuove aggregazioni né necessarie né auspicabili

**Tenero-Contra:** condiviso inserimento in "Città" e non in "Piano" (pur non escludendolo); ogni ipotesi di aggregazione nella regione deve avere come fulcro Locarno, da cui lo scetticismo su "Lago"; "Piano" è più logico

**Terre di Pedemonte:** variante condivisa; a lungo termine considerare anche Centovalli e Onsernone

In sintesi, l'esito può essere riassunto come segue

"Città"		"Lago"		"Piano"	
Locarno (senza Gerre)	✗	Ascona	~✓	Gordola	✓
Losone	✗	Ronco s/Ascona	✗	Lavertezzo (piano)	✓
Muralto	✗	Brissago	~✓	Cugnasco-Gerra (piano)	~✓
Orselina	✗			Locarno, Gerre di Sotto	✗
Minusio	✗	<b>Terre di Pedemonte</b>			
Brione s/Minusio	✗	Terre di Pedemonte		✓	
Mergoscia	-				
Tenero-Contra	✓				

✗ Contrario    ✓ Favorevole    ✓ Favorevole con riserva

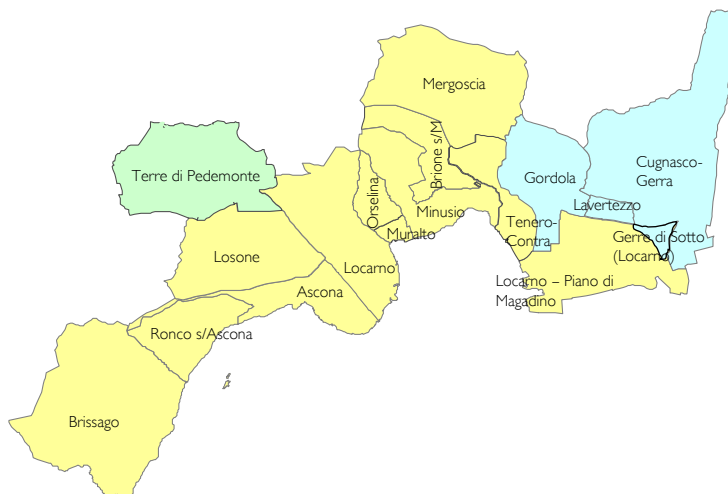
## Elementi di valutazione

- Con qualche riserva sul perimetro e diversa visione sulla collocazione della zona industriale del piano, il comprensorio "Piano" è una variante che raggiunge un discreto grado di consenso. Viene indicata la possibilità di un eventuale successivo passo rivolto verso la Verzasca.
- Lo scorporo dell'attuale comune di Terre di Pedemonte dallo scenario dell'agglomerato appare proponibile. Viene indicata l'eventualità di un successivo passo rivolto verso le valli retrostanti.
- Per il resto (comparti "Città" e "Lago") non vi è alcuna direzione generalmente condivisa, le indicazioni sono in diretta contraddizione o comunque inconciliabili, il comparto "Lago" non è condiviso né da tutti i comuni coinvolti né da diversi comuni della "Città" e pertanto la lettura delle prospettive istituzionali del territorio risulta parecchio differenziata dagli attori locali stessi.
- La visione cantonale contempla la valutazione dell'equilibrio fra agglomerati.

## Consolidamento:

- **definizione del nuovo scenario "Piano" comprendente Gordola, le frazioni in piano di Cugnasco-Gerra e di Lavertezzo e la frazione delle Gerre di Sotto del comune di Locarno**
- **definizione dell'attuale comune di Terre di Pedemonte quale scenario a sé**
- **ridimensionamento conseguente dello scenario "Locarnese"**

Popolazione (ca)	
- "Locarnese"	44'000
- "Piano"	9'000
- Terre di Pedemonte	2'600



Progetto PCA 2013  
scenario

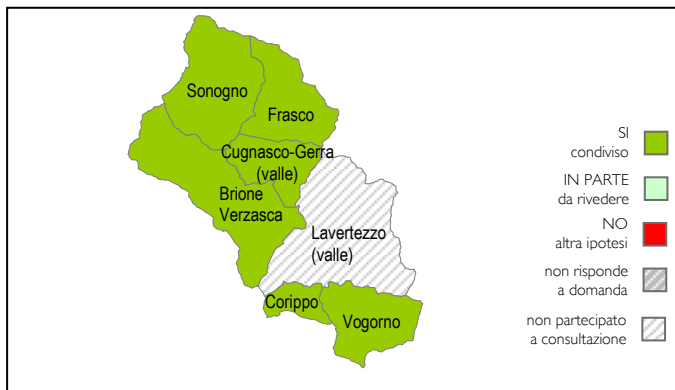


### Progetto PCA - Obiettivo cantonale

**Verzasca** (Brione Verzasca, Corippo, Cugnasco-Gerra (valle), Frasco, Lavertezzo (valle), Sonogno, Vogorno)

Consultazione domanda 4

Condividete l'inserimento del vostro comune nel comprensorio di obiettivo cantonale nel progetto di PCA?



Risposta congiunta dei 5 comuni di Valle attraverso la Commissione di studio dell'aggregazione, Cugnasco-Gerra ha partecipato alla consultazione mentre Lavertezzo non l'ha fatto

### OSSERVAZIONI DEI COMUNI

### PROPOSTE ALTERNATIVE

#### Elementi di valutazione

- Aggregazione a suo tempo votata dal Gran Consiglio (10.03.2014) poi annullata su ricorso dal Tribunale federale (25.08.2015) per base legale insufficiente per decretare separazione coatta di frazioni o parti di territorio da un comune.
- Inserimento nella LAggr di base legale esplicita per decretare, a determinate condizioni, l'avvio d'ufficio di uno studio di aggregazione comprendente anche frazioni o parti di comuni (art. 5 cpv. 1 LAggr), l'esclusione di frazioni o parti di un comune da uno studio di aggregazione (art. 6 cpv. 2 LAggr) e la separazione coatta di frazioni o parti di territorio da un comune (art. 9a LAggr); modifiche entrate in vigore il 01.09.2016.
- Procedura d'aggregazione del comprensorio Verzasca riattivata in data 30 novembre 2016 con la costituzione della commissione di studio; lo studio aggregativo è in corso.
- Eventuali successivi accorpamenti promossi dagli attori locali tra scenari di obiettivo cantonale non sono esclusi.

**Consolidamento: conferma dello scenario Verzasca**



Progetto PCA 2013  
scenario

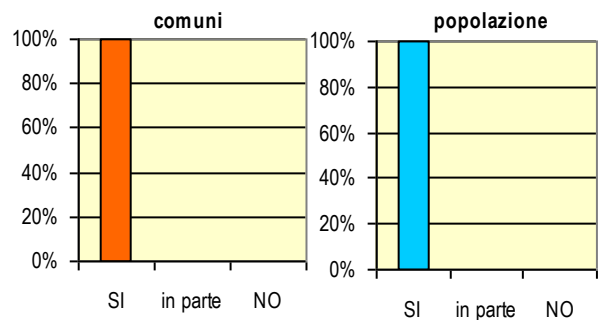
12

## Progetto PCA - Obiettivo cantonale

**Bassa Vallemaggia** (Avegno Gordevio, Maggia)

Consultazione domanda 4

Condividete l'inserimento del vostro comune nel comprensorio di obiettivo cantonale nel progetto di PCA?



### OSSERVAZIONI DEI COMUNI

Presenza di posizione Associazione dei comuni di VM:  
"A medio termine consolidare 4 comuni, altre ipotesi non sono di principio rigettate ma sono solo vaghe ipotesi di lavoro difficilmente valutabili"

### PROPOSTE ALTERNATIVE

Presenza di posizione Associazione dei comuni di VM:  
Per il momento Vallemaggia in 4 comuni

### Elementi di valutazione

- Scenario conforme agli obiettivi cantonali, di principio condiviso in prospettiva ma non nell'immediato.
- Entrambi gli attuali comuni sono il risultato di precedenti aggregazioni.
- Sia per la Bassa che per l'Alta Valle si tratta soprattutto di una questione di tempi: la prospettiva degli scenari posti in consultazione è plausibile, semmai da definire con quale tempistica.

**Consolidamento: conferma dello scenario Bassa Vallemaggia**

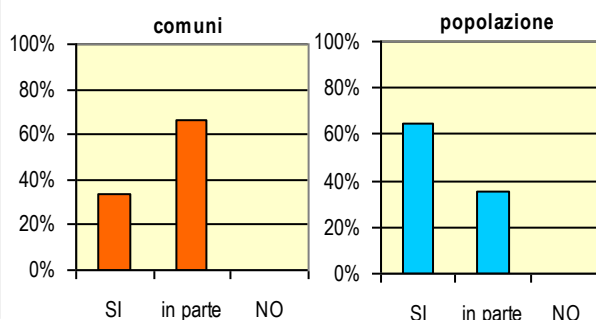
Progetto PCA 2013  
scenario  
**13**

## Progetto PCA - Obiettivo cantonale

**Alta Vallemaggia** (Bosco Gurin, Campo Vallemaggia, Cerentino, Cevio, Lavizzara, Linescio)

Consultazione domanda 4

Condividete l'inserimento del vostro comune nel comprensorio di obiettivo cantonale nel progetto di PCA?



### OSSERVAZIONI DEI COMUNI

Presa di posizione Associazione dei comuni di VM:  
"A medio termine consolidare 4 comuni, altre ipotesi non sono di principio rigettate ma sono solo vaghe ipotesi di lavoro difficilmente valutabili"

### PROPOSTE ALTERNATIVE

Presa di posizione Associazione dei comuni di VM:  
Per il momento Vallemaggia in 4 comuni  
**Lavizzara:** prima Cevio-Rovana  
**Campo:** Vallemaggia in 4 comuni

### Elementi di valutazione

- Consenso sull'ipotesi di consolidare dapprima Vallemaggia in 4 comuni, con eventuale successivo passo verso unificazione dell'Alta Valle.
- Nel frattempo è stato avviato lo studio di aggregazione tra Cevio e i quattro comuni della Rovana (13 luglio 2016).
- Sia per la Bassa che per l'Alta Valle si tratta soprattutto di una questione di tempi: la prospettiva degli scenari posti in consultazione è plausibile, semmai da definire con quale tempistica.

**Consolidamento: conferma dello scenario Alta Vallemaggia**

Progetto PCA 2013  
scenario

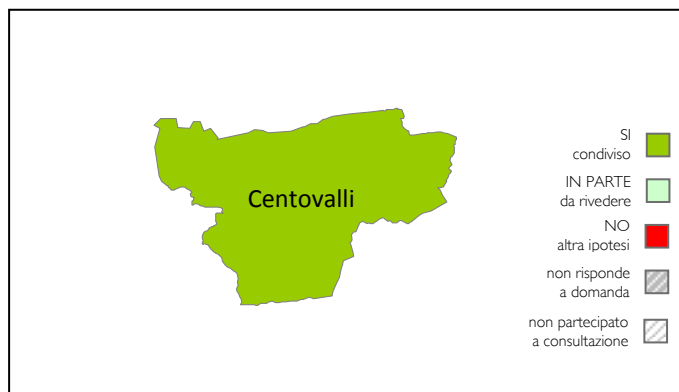
14

Progetto PCA - Obiettivo cantonale

Centovalli

Consultazione domanda 4

Condividete l'inserimento del vostro comune nel comprensorio di obiettivo cantonale nel progetto di PCA?



Scenario che riguarda un unico comune per cui l'unica risposta comprende totalità di comuni e popolazione

OSSERVAZIONI DEI COMUNI

PROPOSTE ALTERNATIVE

In seguito con Onsemone e Terre di Pedemonte  
Eventualmente successivamente con agglomerato

### Elementi di valutazione

- Situazione attuale condivisa.
- Eventuali successivi accorpamenti promossi dagli attori locali tra scenari di obiettivo cantonale non sono esclusi.

**Consolidamento: conferma dello scenario Centovalli**

Progetto PCA 2013  
scenario

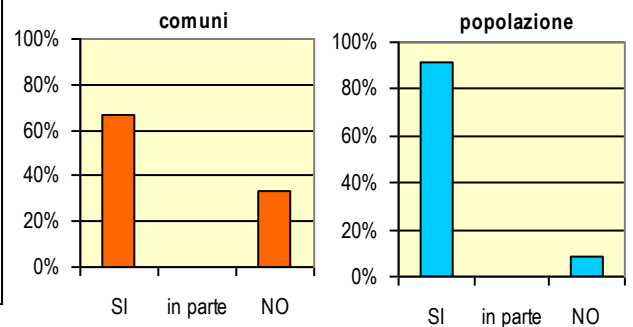
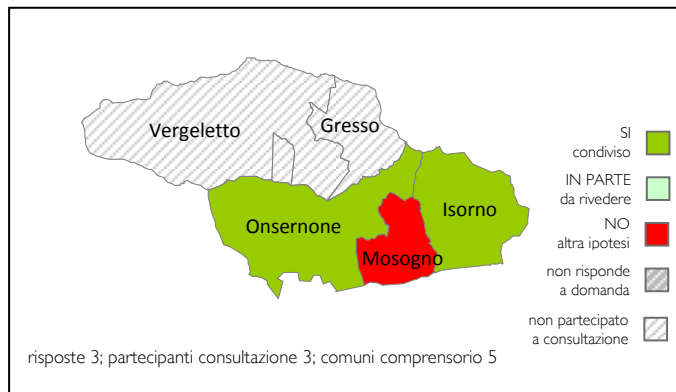
15

Progetto PCA - Obiettivo cantonale

Onsernone

Consultazione domanda 4

Condividete l'inserimento del vostro comune nel comprensorio di obiettivo cantonale nel progetto di PCA?



OSSERVAZIONI DEI COMUNI

PROPOSTE ALTERNATIVE

Mosogno: con Locarnese o con Centovalli

### Elementi di valutazione

- Scenario nel frattempo attuato (10 aprile 2016).
- Eventuali successivi accorpamenti promossi dagli attori locali tra scenari di obiettivo cantonale non sono esclusi.

**Consolidamento: conferma dello scenario Onsernone**

Progetto PCA 2013  
scenario

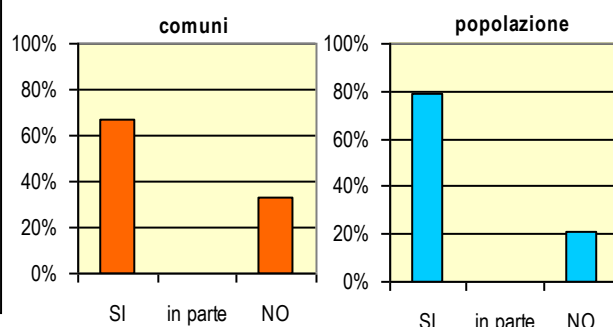
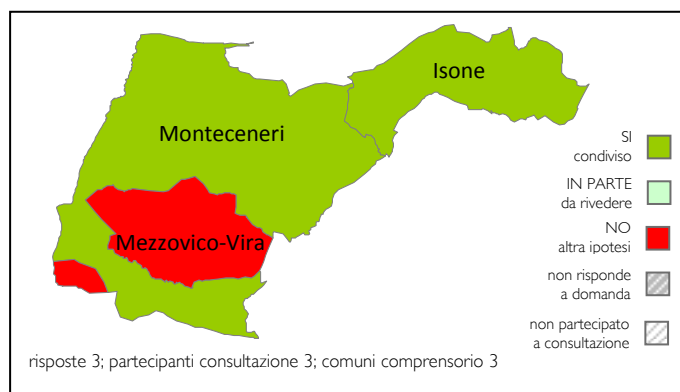
16

## Progetto PCA - Obiettivo cantonale

Alto Vedeggio (Isole, Mezzovico-Vira, Monteceneri)

Consultazione domanda 4

Condividete l'inserimento del vostro comune nel comprensorio di obiettivo cantonale nel progetto di PCA?



### OSSERVAZIONI DEI COMUNI

**Isole:** provocazione riproporre progetto bocciato

### PROPOSTE ALTERNATIVE

**Mezzovico:** rimanere autonomo

**Monteceneri:** solo se volontaria

**Isole:** interessante Alto + Medio Vedeggio

### Elementi di valutazione

- Comprensorio chiaramente delimitato geograficamente (dosso di Taverne-Ceneri).
- Mezzovico è un'enclave di Monteceneri, con a sua volta un'exclave a sud di Sigrino.
- Per Isole, pur se ancora distretto di Bellinzona come a suo tempo è stato Medeglia, è oggi l'unica collocazione possibile.

**Consolidamento:** conferma dello scenario Alto Vedeggio

Progetto PCA 2013  
scenario

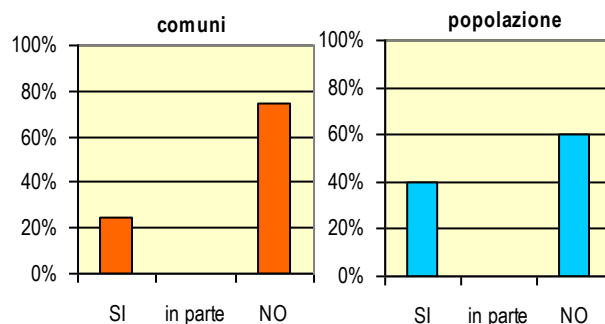
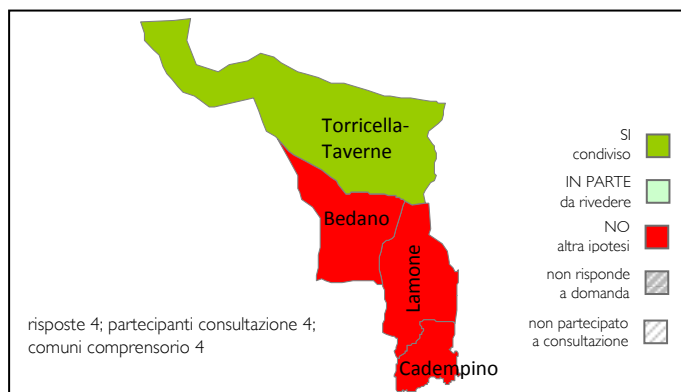
17

## Progetto PCA - Obiettivo cantonale

Medio Vedeggio (Bedano, Cadempino, Lamone, Torricella-Taverne)

Consultazione domanda 4

Condividete l'inserimento del vostro comune nel comprensorio di obiettivo cantonale nel progetto di PCA?



### OSSERVAZIONI DEI COMUNI

### PROPOSTE ALTERNATIVE

**Bedano:** estendere a Gravesano, Manno, Alto Malcantone

**Cadempino:** ev. "Collina Nord" (indicazione del CC)

**Lamone:** Gravesano e Manno con Medio Vedeggio a sua volta con Malcantone Est

Richiamato il capitolo 2.2 nel corso degli incontri interlocutori dell'estate/autunno 2016 ai comuni degli agglomerati (eccetto quello di Bellinzona) è stata sottoposta una possibile variante allo scenario iniziale, sulla quale è stata data possibilità di prendere posizione. Segnatamente, nell'area urbana allargata del Luganese è stata ipotizzata la cancellazione dello scenario "Medio Vedeggio" e l'inserimento di Bedano e Torricella-Taverne in "Malcantone Est", rispettivamente di Lamone e Cadempino nel nuovo scenario "Collina Nord".

Riguardo a tali ipotesi, questi comuni si sono in sintesi espressi come segue.

### PRESE DI POSIZIONE SU VARIANTE 2016

**Bedano:** soluzione sicuramente migliore, ma da estendere a Lamone e Cadempino; va inoltre valutato quanto già proposto nella prima consultazione, ovvero uno scenario comprendente Alto Malcantone, Bedano, Cadempino, Gravesano, Lamone, Manno e Torricella-Taverne

**Cadempino:** presa di posizione congiunta di 10 comuni (cfr. consolidamento scenario 21) che ribadisce forte contrarietà a città di 90'000 abitanti; la variante che introduce anche "Collina Nord" è meglio calibrata alla realtà luganese; ad ogni modo i comuni attuali sono perfettamente funzionali e ottimamente funzionanti a soddisfazione della rispettiva cittadinanza; piuttosto che scenario "aggregativo" oggi assolutamente non necessario, dovrebbe rappresentare uno scenario "di riferimento" per le collaborazioni (peraltro già in atto con successo, indicato elenco) consolidando uno spirito di appartenenza territoriale già presente; non si deve premere con tempistiche inopportune e affrettate

**Lamone:** variante che non tiene conto dell'aspetto territoriale; le relazioni con la collina (buone) sono insufficienti per giustificare un progetto aggregativo; il Medio Vedeggio ne ha invece di solide; l'aggregazione non

è una necessità impellente; Lamone e Cadempino non devono essere divisi; Medio Vedeggio va mantenuto includendo Lamone, Cadempino, Bedano, Gravesano, Lamone, Manno e Torricella-Taverne; se del caso in un primo tempo solo Lamone con Cadempino e ev. Vezia, che poi deciderà verso dove orientarsi

**Torricella-Taverne:** inserimento in Malcantone Est non condiviso; richiamate le collaborazioni in atto l'indicazione è verso Collina Nord

### Elementi di valutazione

- I confini del Malcantone sono stati determinati dai comuni stessi: in particolare Gravesano e Manno, dall'appartenenza bivalente (come anche il PCA indica), si sono autonomamente determinati per Malcantone Est.
- Piuttosto che scorporare Manno-Gravesano da Malcantone verso Medio Vedeggio (contro la loro volontà), risulta più indicato estendere a Bedano e Taverne il comparto Malcantone Est, ipotesi difendibile e verso la quale Malcantone Est ha indicato aperture.
- Lamone e Cadempino indicano soluzioni diverse sia nella consultazione sul progetto iniziale che in risposta alla successiva variante estate/autunno 2016, ma la collocazione dei due comuni non può che essere nel medesimo comprensorio.
- Per Torricella-Taverne si ritiene prevalente l'orientamento verso la piana del Vedeggio e maggiormente affine dal profilo territoriale e funzionale l'inserimento con Bedano.

**Consolidamento: scenario cancellato.**

**Bedano e Taverne-Torricella confluiscono in Malcantone Est, Lamone e Cadempino in Collina Nord (cfr. consolidamento scenario 21)**

Progetto PCA 2013  
scenario

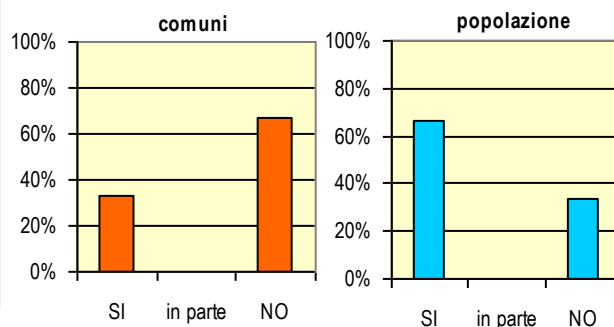
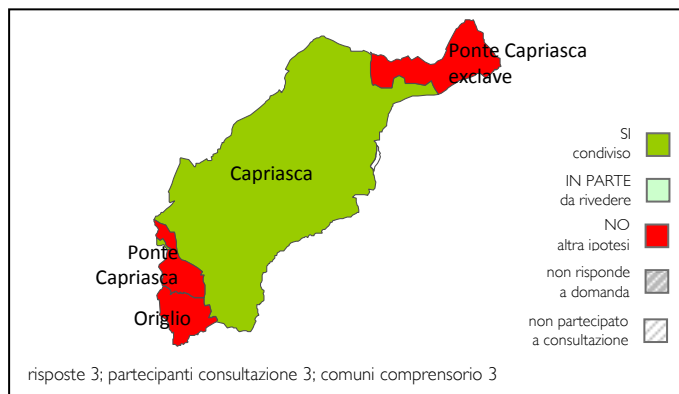
18

## Progetto PCA - Obiettivo cantonale

Capriasca (Capriasca, Origlio, Ponte Capriasca)

Consultazione domanda 4

Condividete l'inserimento del vostro comune nel comprensorio di obiettivo cantonale nel progetto di PCA?



### OSSERVAZIONI DEI COMUNI

### PROPOSTE ALTERNATIVE

**Capriasca:** estendere a Canobbio, Cureglia, Comano

**Origlio:** non Capriasca ma verso sud

**Ponte Capriasca:** con Origlio, Cureglia, Comano, Canobbio, Porza, Vezia, Cadempino e ev. Capriasca

Richiamato il capitolo 2.2, nel corso degli incontri interlocutori dell'estate/autunno 2016 ai comuni degli agglomerati (eccetto quello di Bellinzona) è stata sottoposta una possibile variante allo scenario iniziale, sulla quale è stata data possibilità di prendere posizione. Segnatamente, nell'area urbana allargata del Luganese è stato ipotizzato di ricondurre lo scenario "Capriasca" al solo attuale comune, integrandovi anche l'exclave di Ponte Capriasca in Val Serdena, rispettivamente di inserire Origlio e Ponte Capriasca (senza exclave) nel nuovo scenario "Collina Nord".

Le prese di posizione dei comuni in merito sono riassunte di seguito.

### PRESE DI POSIZIONE SU VARIANTE 2016

**Capriasca:** preferibile lo scenario iniziale con eventuale estensione a Canobbio, Comano e Cureglia; la variante acuisce lo squilibrio per Capriasca e risponde più a logiche economiche che di affinità; dovesse essere ritenuta la variante va assicurata una forma perequativa che garantisca la sostenibilità del comune

**Origlio e Ponte Capriasca:** presa di posizione congiunta di 10 comuni (cfr. consolidamento scenario 21) che ribadisce forte contrarietà a città di 90'000 abitanti; la variante che introduce anche "Collina Nord" è meglio calibrata alla realtà luganese; ad ogni modo i comuni attuali sono perfettamente funzionali e ottimamente funzionanti a soddisfazione della rispettiva cittadinanza; piuttosto che scenario "aggregativo" oggi assolutamente non necessario, dovrebbe rappresentare uno scenario "di riferimento" per le collaborazioni (peraltro già in atto con successo, indicato elenco) consolidando uno spirito di appartenenza territoriale già presente; non si deve premere con tempistiche inopportune e affrettate



## Elementi di valutazione

- Ipotesi iniziale fortemente osteggiata da Origlio e Ponte Capriasca, che già si erano espressi contro la reciproca aggregazione.
- I due territori di Ponte Capriasca costituiscono realtà particolarmente diverse: da una parte (quella a cui in genere si fa riferimento) di tipico comune residenziale della cintura urbana e dall'altra un territorio situato alle pendici e fino alla cima del Camoghé, periferico, non abitato, senza insediamenti riconducibili al comune (zona militare). In prospettiva, la suddivisione in due comparti così lontani, sia per distanza che per tipologia, non trova (più) particolari motivazioni. Per completezza, sempre in tema di territori non contigui, ma di dimensioni molto più ridotte, l'attuale frazione "Molino" di Capriasca (piccolo comparto tra Ponte Capriasca e Monteceneri) potrebbe se del caso essere risolta con una rettifica di confine.

**Consolidamento: lo scenario Capriasca è ricondotto al solo attuale comune di Capriasca, includendovi l'exclave di Ponte Capriasca. Origlio e Ponte Capriasca vengono inseriti in Collina Nord (cfr. consolidamento scenario 21)**

Progetto PCA 2013  
scenario

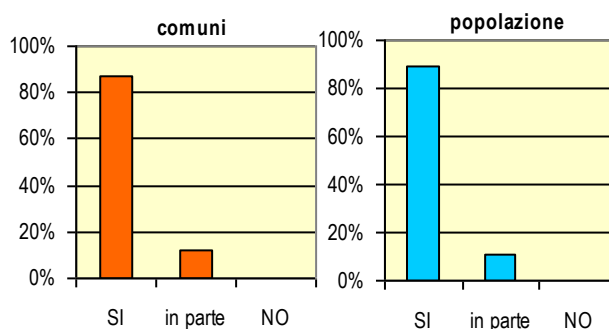
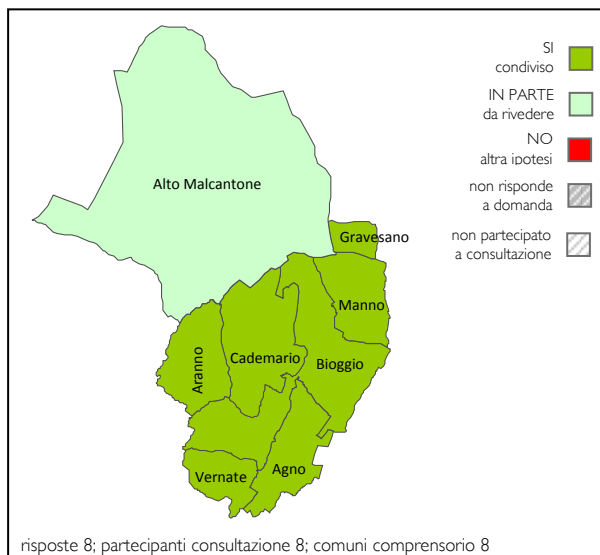
19

## Progetto PCA - Obiettivo cantonale

**Malcantone Est** (Agnò, Alto Malcantone, Aranno, Bioggio, Cademario, Gravesano, Manno, Vernate)

Consultazione domanda 4

Condividete l'inserimento del vostro comune nel comprensorio di obiettivo cantonale nel progetto di PCA?



### OSSERVAZIONI DEI COMUNI

Con costituzione a tappe

### PROPOSTE ALTERNATIVE

In prospettiva con orientamento, anche, verso Medio Vedeggio

### Elementi di valutazione

- Scenario condiviso dai comuni (risoluzione congiunta degli otto comuni) e apertura verso area del Medio Vedeggio.
- Il *Modello strategico di sviluppo istituzionale e territoriale* (novembre 2013), commissionato dai comuni di Agno, Bioggio e Manno, può supportare lo scenario.
- Neggio (cfr. anche scenario 20), confinante con Vernate, con lettera motivata ritiene di essere maggiormente orientato verso Malcantone Est: un caso "di frontiera" per il quale occorre valutare l'orientamento prevalente. Per Neggio si può giustificare una diversa collocazione; la sostanza degli scenari Malcantone Est e Malcantone Ovest non viene modificata.

**Consolidamento: conferma dello scenario Malcantone Est con l'aggiunta di Neggio da Malcantone Ovest e Bedano e Torricella-Taverne da Medio Vedeggio**

Progetto PCA 2013  
scenario

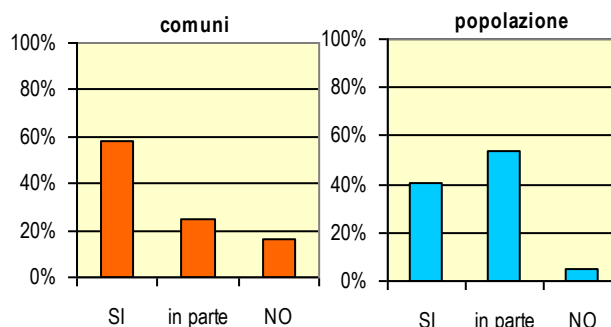
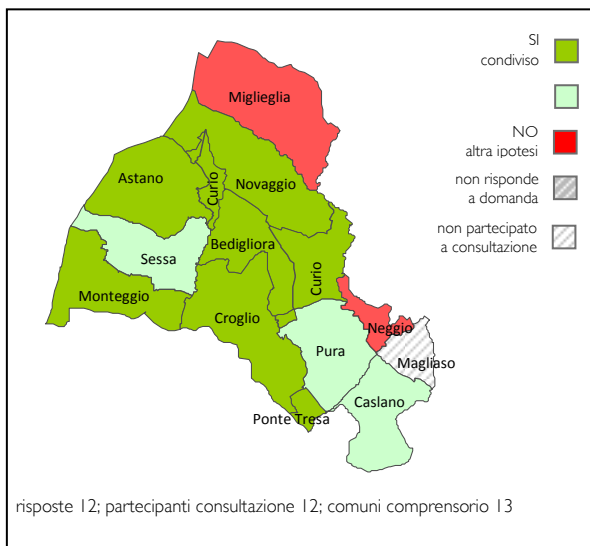
20

## Progetto PCA - Obiettivo cantonale

**Malcantone Ovest** (Astano, Bedigliora, Caslano, Croglio, Curio, Magliaso, Migliegla, Monteggio, Neggio, Novaggio, Ponte Tresa, Pura, Sessa)

Consultazione domanda 4

Condividete l'inserimento del vostro comune nel comprensorio di obiettivo cantonale nel progetto di PCA?



### OSSERVAZIONI DEI COMUNI

In corso studio strategico sul comprensorio (12 comuni, senza Neggio)

### PROPOSTE ALTERNATIVE

**Neggio:** ritiene di essere maggiormente orientato verso Malcantone Est

**Migliegla:** vede doppia appartenenza (est-ovest) e ritiene che la scelta spetti ai cittadini (sondaggio)

Diversi avanzano ipotesi Malcantone unico

### Elementi di valutazione

- Scenario con un discreto grado di condivisione preliminare, che va però ancora consolidato.
- Elaborato uno studio strategico con l'accordo di tutti, escluso Neggio.
- Neggio (cfr. anche scenario 19), confinante con Vernate, con lettera motivata ritiene essere maggiormente orientato verso Malcantone Est: un caso "di frontiera" dall'orientamento ambivalente. Per Neggio si può giustificare una diversa collocazione; la sostanza degli scenari Malcantone Est e Malcantone Ovest non viene modificata.

**Consolidamento: conferma dello scenario Malcantone Ovest senza Neggio, che confluisce in Malcantone Est**

Progetto PCA 2013  
scenario

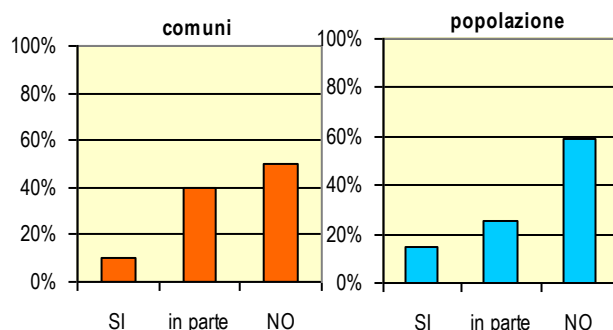
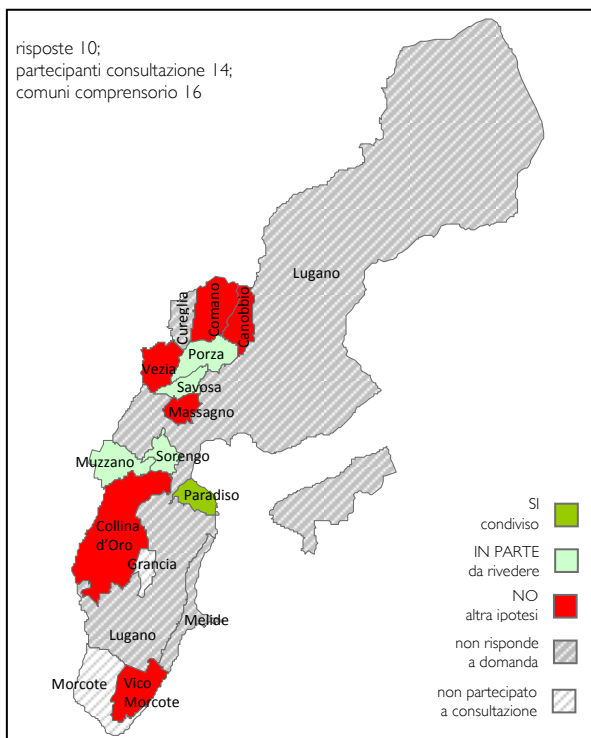
21

## Progetto PCA - Obiettivo cantonale

**Luganese** (Lugano, Massagno, Paradiso, Canobbio, Porza, Savosa, Vezia, Cureglia, Comano, Muzzano, Sorengo, Collina d'Oro, Grancia, Melide, Vico Morcote e Morcote)

Consultazione domanda 4

Condividete l'inserimento del vostro comune nel comprensorio di obiettivo cantonale nel progetto di PCA?



**OSSERVAZIONI DEI COMUNI:** dei 14 su 16 che hanno risposto, quasi tutti richiamano più o meno integralmente la presa di posizione formulata dall'ERS-L.

## PROPOSTE ALTERNATIVE

**Canobbio:** per ora autonomia, a termine agglomerato, intanto studio "Collina Nord"

**Collina d'Oro:** prima scelta autonomia, poi con confinanti, estensione a settore ERS-L "Ceresio centrale"

**Comano:** prima scelta autonomia, seconda "Collina Nord", terza agglomerato

**Massagno:** comparto "Scollinando" [10 comuni, v. tabella "Luganese: elementi di lettura di alcune connessioni"]

**Muzzano:** troppo grande, va suddiviso almeno in tre parti

**Paradiso:** "Oggi Paradiso riveste politicamente un'affermata volontà di mantenere la propria autonomia comunale a tutti i livelli istituzionali. In questo senso ci opponiamo fermamente al PCA, e nella misura in cui quest'ultimo prosegue il suo iter d'approvazione trovando adesioni ai vari livelli istituzionali, indipendentemente dall'alternativa proposta dall'ERSL per la regione del luganese, adiremo a tutte le misure di procedura amministrativa e/o diritti popolari che la Costituzione permette ai comuni, per garantire la nostra piena autonomia politico-istituzionale". La condivisione del comprensorio (v. sopra a domanda 4) non significa quindi assolutamente che il comune veda un'aggregazione.

**Porza:** comune di collina

**Savosa:** avviare studio strategico o sondaggio nel comprensorio "Scollinando"

**Sorengo:** zona collinare, compresa secessione di Breganzona

**Vico Morcote:** comune del Basso Ceresio con Morcote e Melide

Come già segnalato al capitolo 2.2, cui si rimanda, nel corso degli incontri interlocutori dell'estate/autunno 2016 ai comuni degli agglomerati (eccetto quello di Bellinzona) è stata sottoposta una possibile variante allo scenario

iniziale, sulla quale è stata data possibilità di prendere posizione. Segnatamente, nell'area urbana del Luganese è stata presentata la seguente base di discussione:

**Consolidamento agglomerato – base di discussione**



**Elementi di base  
per una presa di posizione dei comuni**

- **Polo:** Lugano, Paradiso, Sorengo, Grancia, Massagno e eventuali estensioni, compreso a parti di territori di consolidamento della funzione (vd. comparti di Cornaredo e di Pian Scairolo)
- **Collina Nord residenziale:** Origlio, Ponte Capriasca, Lamone, Cadempino, Comano, Cureglia, Vezia e eventuali estensioni, compreso a parti di territori
- **Collina Sud residenziale:** Collina d'Oro e eventuali estensioni o adattamenti, compreso a parti di territori

**Nota**

- Capriasca: scenario ricondotto al comune attuale, includendo Val Serdena
- Bedano e Torricella-Taverne inseriti in "Malcantone Est"

I comuni non figuranti in un comprensorio potevano indicare un orientamento

Di seguito una sintesi delle prese di posizione dei comuni dopo l'incontro del mese di luglio 2016.

#### PRESE DI POSIZIONE SU VARIANTE 2016

**Cadempino, Canobbio, Comano, Cureglia, Massagno, Origlio, Ponte Capriasca, Porza, Savosa e Vezia.** Presa di posizione congiunta di questi 10 comuni che ribadisce forte contrarietà a città di 90'000 abitanti, problematica sia per la regione che per il Cantone; la variante che introduce anche "Collina Nord" è meglio calibrata alla realtà luganese; ad ogni modo i comuni attuali sono perfettamente funzionali e ottimamente funzionanti a soddisfazione della rispettiva cittadinanza; piuttosto che scenario "aggregativo" oggi assolutamente non necessario, dovrebbe rappresentare uno scenario "di riferimento" per le collaborazioni (peraltro già in atto con successo, indicato elenco) consolidando uno spirito di appartenenza territoriale già presente; non si deve premere con tempistiche inopportune e affrettate

**Collina d'Oro, Grancia e Muzzano.** Presa di posizione congiunta dei 3 comuni che richiama la loro affinità territoriale e il carattere a prevalenza residenziale; per i medesimi motivi potrebbe essere integrato anche Sorengo; allegato da Collina d'Oro e Muzzano il pre-studio aggregativo tra i due comuni, che intendono muoversi verso il formale inoltro di un'istanza, nota accompagnatoria indica visione per agglomerato: polo centrale + gruppo ridotto di comuni solidi strutturati alla sua periferia

**Lugano.** Appoggio alla proposta iniziale, ovvero al progetto PCA Luganese a 16 comuni; primo passo Massagno e Paradiso; scenari intermedi inibirebbero il processo; lo scorporo delle parti di territorio Scairolo e NQC non è condivisa; la città necessita di consolidamento quale polo cantonale e regionale e non di poli secondari che ne risulterebbero solo favoriti

**Melide.** Autonomia o eventualmente comune del Basso Ceresio con Morcote e Vico Morcote

**Paradiso.** Presa di posizione articolata che in sostanza individua quale obiettivo la costituzione di comuni funzionali di medie dimensioni, che in rete fanno e promuovono l'agglomerato; la variante proposta non ha una logica se non quella strumentale; il municipio intende attivarsi per alleanze mirate tra comuni di medie dimensioni su progetti e obiettivi specifici, organizzate attorno ad agenzie operative cofinanziate con mandati di prestazione e accompagnate da convivi o riunioni di sindaci; il modello poggia su autonomia e "comunità di comuni (sub-poli) con alto grado di funzionalità"; favorire la creazione di "piattaforme di azioni comuni" ispirate al - in questo momento bloccato ma non per questo non valido - modello PIL

**Sorengo.** Prima scelta: autonomia; varianti di ripiego: riordino con separazioni (vedi Breganzona) o - se aggregazione ineluttabile - con Collina d'Oro e Muzzano, ultima ratio: Lugano; l'attuale conformazione di Lugano, con intersezioni e strozzature generate da un processo artificiale e poco coordinato, è irrazionale e

ostacola un coerente riordino dell'area urbana; occorre quindi avere il coraggio politico di valutare delle separazioni; il comune è autosufficiente, efficiente e vicino alla cittadinanza

**Vico Morcote.** Autonomia e contrarietà alle proposte

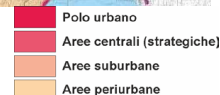
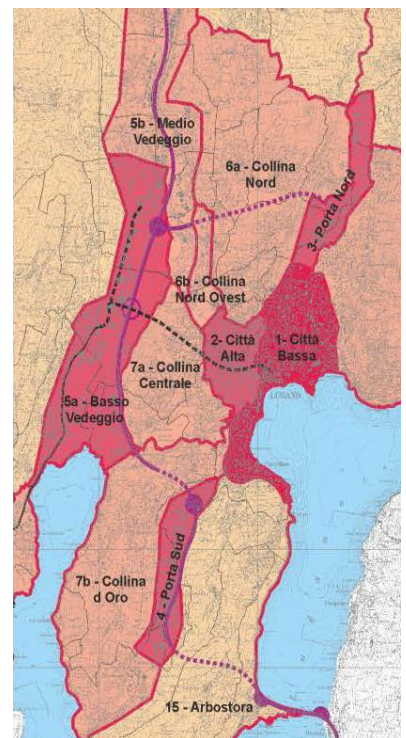
Al di là della da più parti ribadita precedenza allo status-quo, emerge una divergenza tra due visioni di fondo in - eventuale - prospettiva. I modelli impliciti sottendono da una parte il consolidamento istituzionale del polo (estensione della città perlomeno al centro dell'agglomerato), mentre dall'altra un'organizzazione attorno all'attuale città con la strutturazione in alcuni sub-poli funzionali di una certa dimensione, a loro volta eventualmente composti da comuni in rete. Dalle prese di posizione dei comuni si evince inoltre che la lettura del territorio, delle sue dinamiche e interrelazioni e delle traiettorie non è univoca.

Peraltro, già nel progetto di PCA del 2013 si rilevava che in una regione altamente concentrata e dalle numerose interrelazioni anche a geometria variabile, le caratteristiche possono essere interpretate in modo diverso e che "in alcuni casi qualsiasi confine può prestarsi (e in effetti si presta) a valutazioni divergenti" (studio di base 2, pag. 57). In merito si può anche richiamare quanto già indicato, segnatamente: "In un contesto di densità insediativa e di mobilità molto alta e di intense relazioni come quello che caratterizza l'agglomerato urbano del Luganese, è evidente che i confini dell'uno e dell'altro comprensorio non sono e non possono essere della medesima nettezza di quelli dove gli aspetti geografici sono più marcati. Inevitabilmente, quindi, i limiti comprensoriali sono parzialmente sovrapposti e possono potenzialmente dilatarsi o restringersi a seconda di quali elementi vengono presi in considerazione. Si tratta pertanto di ponderare, nel caso di indicazioni divergenti, la preponderanza verso l'una o l'altra direzione (...) posto che comunque le possibili letture per taluni casi "di confine" non sono e non possono essere univoche e assolute." (Documento 2, scenari di aggregazione, pag. 39).

In ottica cantonale, posto che il comprensorio proposto nel progetto PCA 2013 è stato da più parti ritenuto eccessivo, segnatamente da una serie di comuni (diverso il giudizio degli attori non istituzionali), e che non è emersa una visione condivisa, lo scenario del Luganese viene sostanzialmente ricondotto al perimetro centrale del polo urbano. Questo include **l'area dalle più intense interrelazioni e comprende quelle funzioni e infrastrutture fondamentali e di sviluppo strategico nel definire la città oggi e domani.**

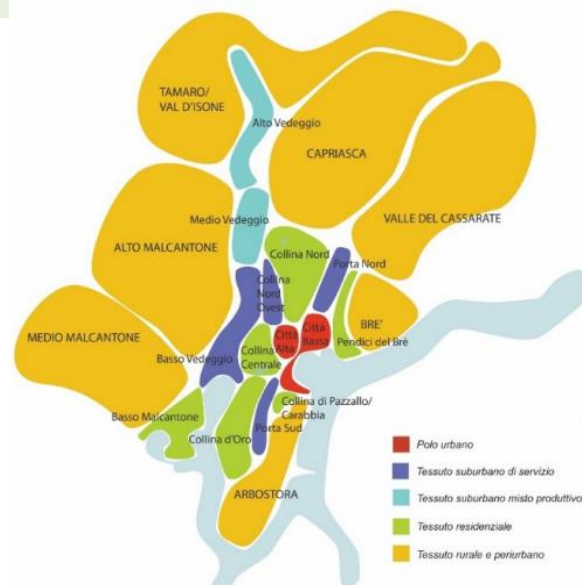
In questo senso possono essere ripresi diversi riferimenti per un orientamento. Dapprima si può richiamare la suddivisione in aree funzionali nell'area più centrale individuate nel programma d'agglomerato del Luganese (PAL 2, pp. 97-98, confermata con affinamenti nel successivo PAL 3, p. 89), riportata a lato e descritta sotto:

<p>Le <b>aree centrali</b> (centro e aree suburbane strategiche) sono quelle che rivestono un ruolo chiave nell'ottica dello <b>sviluppo centripeto</b> dell'insediamento, attuato attraverso pacchetti di misure non-infrastrutturali (pianificatorie) ed infrastrutturali fra loro coerenti.</p>		
1	Città Bassa:	Fulcro e luogo di riferimento e di identificazione dell'agglomerato, con funzioni aventi un carattere di unicità anche a livello cantonale.
2	Città Alta:	Area plurifunzionale a forte densità, di carattere urbano.
3	Porta Nord:	Area specializzata per attività sportive, culturali, di servizio e lavorative.
4	Porta Sud:	Area lavorativa e di servizio di supporto al centro.
5a	Basso Vedeggio:	Area caratterizzata in particolare dalle funzioni lavorative, con un contesto residenziale pedemontano.
<p>Il Basso Vedeggio, la Porta Nord (Nuovo Quartiere Cornaredo), la Porta Sud (Pian Scairolo) e la Città Alta fanno inoltre parte dei <b>Poli di sviluppo economico</b> previsti dalla scheda R7 del PD, che determina le località per le quali occorre predisporre siti particolarmente attrattivi per l'insediamento e lo sviluppo di attività economiche.</p>		



Per sua stessa natura, questa lettura fa astrazione dai confini giurisdizionali dei comuni, suddividendoli talvolta su più aree.

Un ulteriore riferimento per la definizione dei comprensori in ottica di PCA può essere ripreso in relazione alle regionalizzazioni, alle interrelazioni e alle collaborazioni nonché alle connessioni territoriali, di mobilità e di collaborazione già riportate nel progetto di PCA 2013 (cfr. Studio di base 2, pp. 55-58). Queste ultime sono di seguito molto parzialmente riprese, aggiornandone e integrandone alcuni contenuti.



Aree funzionali del PAL3 (PAL3, Rapporto esplicativo, p. 90)

### Luganese: elementi di lettura di alcune connessioni

	a	b	c	d	e	f	g	h
	Centro agglomerato	Comparto PVP	Area urbana del polo	Comparto UGM	Linee TPL	Settori ERS-L	Convenzioni di polizia	"Scollinando"
LUGANO	x	x	x	x	x	Lugano	Lugano	
PARADISO	x	x	x	x	x	Collina Sud	Ceresio Sud	
MASSAGNO	x	x	x	x	x	Collina Nord	Ceresio Nord	x
CANOBBIO		x	x	x	x	Collina Nord	Ceresio Nord	x
PORZA		x	x	x		Collina Nord	Ceresio Nord	x
GRANCIA						Collina Sud	Collina d'Oro	
SORENGO		x		x	(x)	Collina Sud	Lugano	
COLLINA D'ORO		x		x		Collina Sud	Collina d'Oro	
MUZZANO		x		x	x	Collina Sud	Lugano	
SAVOSA		x	x	x	x	Collina Nord	Ceresio Nord	x
VEZIA		x	x	x	x	Collina Nord	Ceresio Nord	x
COMANO		x				Collina Nord	Torre di Redde	x
CUREGLIA		x				Collina Nord	Torre di Redde	x
ORIGLIO						Collina Nord	Ceresio Nord	x
PONTE CAPRIASCA						Collina Nord	Torre di Redde	
CAPRIASCA						Collina Nord	Torre di Redde	
MELIDE						Collina Sud	Ceresio Sud	
MORCOTE						Collina Sud	Ceresio Sud	
VICO MORCOTE						Collina Sud	Ceresio Sud	
CADEMPINO		x			x	Vedeggio	Vedeggio	x
LAMONE		x			(x)	Vedeggio	Vedeggio	x
BEDANO						Vedeggio	Vedeggio	
TORRICELLA-TAVERNE						Vedeggio	Vedeggio	

- a) Comuni che costituiscono il centro dell'agglomerato urbano di Lugano secondo le regioni funzionali del 2009
- b) Comuni che appartengono al comprensorio del Piano della viabilità del Polo (PVP)
- c) Comuni che appartengono all'area urbana del polo di Lugano (PVP, Rapporto finale, settembre 2007 pag. 8)
- d) Comuni che appartengono al comprensorio di pertinenza dell'unità di gestione della mobilità (PVP, scheda S2)
- e) Comuni serviti dalle linee della Trasporti pubblici luganesi SA (tra parentesi comuni toccati in modo limitato)
- f) Suddivisione dell'Ente regionale di sviluppo del Luganese in settori
- g) Convenzioni di polizia all'interno della Regione III Luganese
- h) Comuni che aderiscono all'iniziativa "Scollinando" ([www.scollinando.ch](http://www.scollinando.ch))

In esito, dalla lettura incrociata di indicatori territoriali, istituzionali, organizzativi e funzionali lo scenario iniziale viene suddiviso in quattro nuovi scenari:

- il comparto centrale, nucleo dell'agglomerato: Lugano, Paradiso, Grancia, Sorengo, Massagno, Savosa, Porza e Canobbio;
- tre scenari suburbani a carattere prevalentemente residenziale
  - Collina Nord: Vezia, Cadempino, Lamone, Ponte Capriasca, Origlio, Cureglia e Comano
  - Collina Sud: Collina d'Oro e Muzzano
  - Melide-Vico-Morcote, dall'aggiuntiva forte impronta turistica legata al lago

Il consolidamento degli scenari di obiettivo cantonale nella regione prevede pertanto:

- Il ridimensionamento dello scenario "Luganese", ricondotto all'area del polo che include le funzioni e le infrastrutture strategiche del centro d'agglomerato.
- La rinuncia all'estensione di Capriasca verso Origlio e Ponte Capriasca (osteggiata da questi ultimi) confermando il comune attuale, inserendovi l'exclave di Ponte Capriasca in Val Serdena. Origlio e Ponte Capriasca vengono inseriti nel successivo scenario "Collina Nord". Questi ultimi due comuni hanno in effetti una doppia valenza e sono orientati anche verso l'area residenziale collinare, nella quale ritengono di riconoscersi maggiormente.
- La riunione dei comuni a essenziale vocazione residenziale a nord in uno scenario "Collina Nord", nella misura in cui non comprendano infrastrutture o aree strategicamente primarie per il centro dell'agglomerato. "Collina Nord" si estende anche a Lamone e Cadempino, comuni "ibridi" in parte orientati alla collina e in parte al piano del Vedeggio. Vi sono ragioni a supporto dell'uno o dell'altro orientamento, posto tuttavia che l'indicazione deve essere la medesima per entrambi i comuni, malgrado questi ultimi non concordino sull'orientamento prevalente.
- La riunione dei comuni a essenziale vocazione residenziale a sud in uno scenario "Collina Sud", composto da Collina d'Oro e Muzzano, che peraltro hanno già intrapreso dei passi nella direzione di una possibile aggregazione.
- La riunione dei comuni periurbani di Morcote, Vico Morcote e Melide in uno scenario a sé, componendo così un'area lacustre tra comuni a vocazione e tipologia insediativa analoga.
- Come già precedentemente indicato, lo scenario "Medio Vedeggio" viene a cadere: dei quattro comuni che lo componevano, due (Lamone e Cadempino) confluiscono in "Collina Nord" mentre gli altri due (Bedano e Torricella-Taverne) sono attribuiti a "Malcantone Est".



## Elementi di valutazione

Richiamato quanto precede, si tratta di:

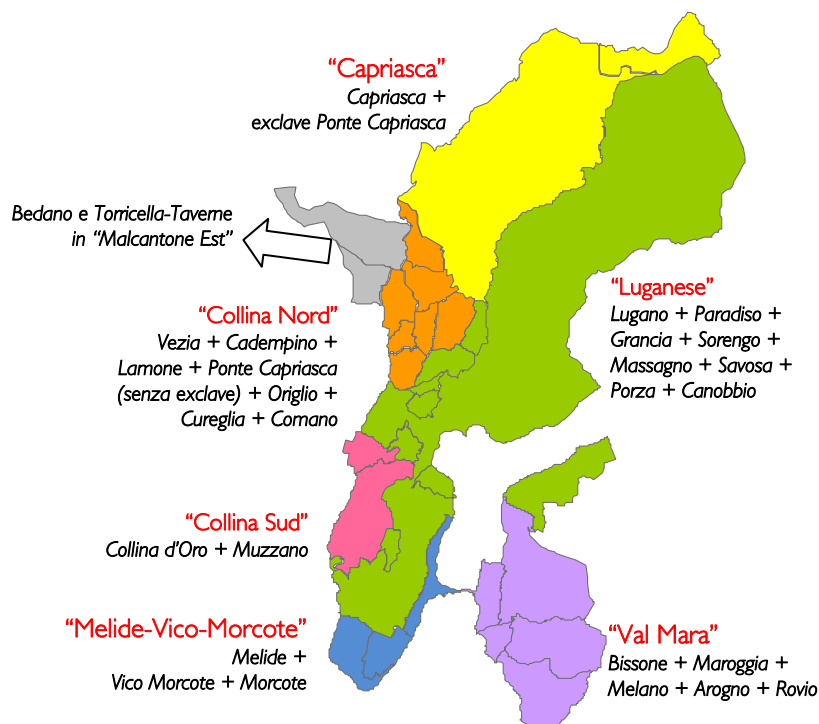
- individuare il perimetro del centro dell'agglomerato che definisce la città oggi e domani;
- definire gli altri comparti per quanto possibile equilibrati, sia individualmente che nell'insieme, dall'affinità di vocazione e integrazione funzionale;

Ciò consapevoli, come ripetutamente ribadito anche nel progetto posto in consultazione, che le relazioni sono molteplici e a geometria variabile e i confini tra un comprensorio e l'altro molto più permeabili che in altri contesti; la lettura cantonale non può esimersi dallo sguardo complessivo sull'articolazione degli agglomerati della Città-Ticino.

### Consolidamento:

- **ridimensionamento dello scenario "Luganese", polo comprendente funzioni e infrastrutture strategiche del centro d'agglomerato**
- **definizione del nuovo scenario "Collina Nord"**
- **definizione del nuovo scenario "Collina Sud"**
- **definizione del nuovo scenario "Melide-Vico-Morcote"**

Gli scenari per l'agglomerato allargato sono quindi così riassumibili:



	Pop. (ca)
Malcantone Ovest	13'000
Malcantone Est	18'000
Alto Vedeggio	6'500
Capriasca	6'500
Collina Nord	12'000
Luganese	82'000
Melide-Vico-Morcote	3'000
Val Mara	5'000

Progetto PCA 2013  
scenario

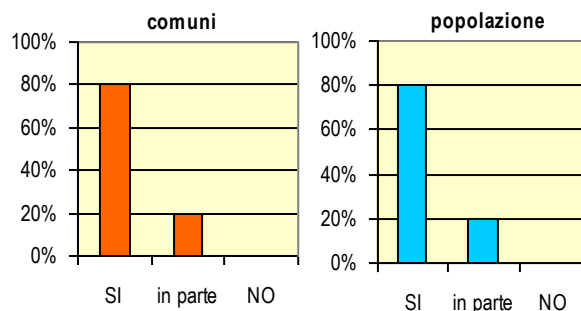
22

## Progetto PCA - Obiettivo cantonale

**Val Mara** (Arogno, Bissone, Maroggia, Melano, Rovio)

Consultazione domanda 4

Condividete l'inserimento del vostro comune nel comprensorio di obiettivo cantonale nel progetto di PCA?



### OSSERVAZIONI DEI COMUNI

### PROPOSTE ALTERNATIVE

**Arogno:** idealmente anche Capolago e Riva

**Bissone:** predilige Basso Ceresio, corrispondente a Val Mara + Melide, Morcote, Vico Morcote, Brusino, Riva ev. anche Capolago

**Maroggia:** ev. anche Riva e Brusino

**Melano:** poi allargamento a Capolago, Riva e Brusino

**Rovio:** estendendo a Riva e Brusino

Come già indicato al capitolo 2.2, cui si rimanda, nel corso degli incontri interlocutori dell'estate/autunno 2016 ai comuni degli agglomerati (eccetto quello di Bellinzona) è stata sottoposta una possibile variante allo scenario iniziale, sulla quale è stata data possibilità di prendere posizione. Segnatamente, nei comprensori Mendrisiotto e Val Mara è stata ipotizzata l'alternativa di unificare lo scenario.

### PRESE DI POSIZIONE SU VARIANTE 2016

**Risoluzione congiunta dei 5 comuni.** Conferma decisa dell'ipotesi aggregativa Val Mara, richiamando lo studio preliminare del dicembre 2011. Respinta l'estensione all'intero Mendrisiotto, semmai in via subordinata e a lungo termine ev. l'inclusione di Riva, Brusino e Capolago.

### Elementi di valutazione

- Un comune a lago sotto il ponte diga presuppone la separazione di Capolago da Mendrisio per mantenere la contiguità territoriale oppure implicherebbe una cesura territoriale, in ottica cantonale non proponibile quale scenario di obiettivo.
- Riva e Brusino devono avere destino comune e il riferimento prevalente è Mendrisio.

**Consolidamento: conferma dello scenario Val Mara**

Progetto PCA 2013  
scenario

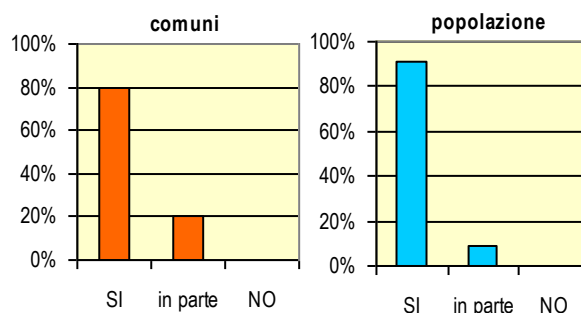
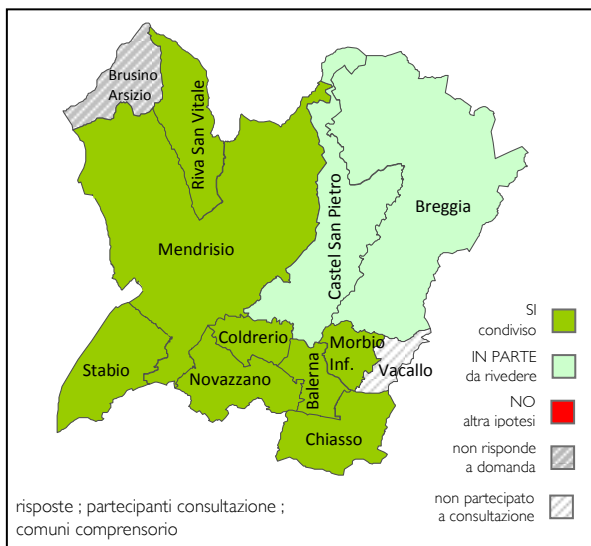
23

## Progetto PCA - Obiettivo cantonale

**Mendrisiotto** (Brusino Arsizio, Riva San Vitale, Mendrisio, Stabio, Novazzano, Coldrerio, Balerna, Chiasso, Vacallo, Morbio Inferiore, Breggia, Castel San Pietro)

Consultazione domanda 4

Condividete l'inserimento del vostro comune nel comprensorio di obiettivo cantonale nel progetto di PCA?



### OSSERVAZIONI DEI COMUNI

Sostanzialmente corretto per quasi tutti ma non da tutti condiviso; comunque necessita approfondimenti ulteriori, una tempistica adeguata e semmai deve poter essere attuato a tappe

### PROPOSTE ALTERNATIVE

**Breggia:** Mendrisiotto con Val Mara

**Brusino:** "da sempre con distretto di Lugano"

**Castello:** con molte riserve e semmai con un'altra tempistica

**Chiasso:** con possibilità di attuazione in due fasi

**Mendrisio:** deve essere confermato da uno studio strategico; resta comunque sostenuto il progetto Alto Mendrisiotto

**Morbio:** è la proposta più adeguata ma approfondimenti necessari per conferma definitiva

**Riva:** però primo passo Riva con Val Mara

**Stabio:** Mendrisiotto unico corretto ma non condiviso

Come già indicato al capitolo 2.2, cui si rimanda, nel corso degli incontri interlocutori dell'estate/autunno 2016 ai comuni degli agglomerati (eccetto quello di Bellinzona) è stata sottoposta una possibile variante allo scenario iniziale, sulla quale è stata data possibilità di prendere posizione. Segnatamente, nei comprensori Mendrisiotto e Val Mara è stata ipotizzata l'alternativa di unificare i due scenari.

Di seguito, una sintesi delle prese di posizione dei comuni su questa ipotesi.

## PRESE DI POSIZIONE SU VARIANTE 2016

**Balema:** preferibile approfondire Mendrisiotto e Val Mara separatamente

**Breggia:** di principio condiviso anche inserimento Val Mara

**Brusino Arsizio:** tempistica da dilazionare e avanzamento per tappe, cominciando da scenario di 5 comuni con numerose separazioni e ricomposizioni dei confini attuali

**Castel San Pietro:** con molto scetticismo e in tempi sicuramente lunghi semmai scenario con Val Mara

**Chiasso:** previo consolidamento del bi-polo, necessari tempi di assimilazione e maturazione

**Coldrerio:** imprescindibile consenso della popolazione e tempistica adeguata, scenario con Val Mara

**Mendrisio:** necessario preliminare studio strategico; tuttora sostenuto fermamente progetto Alto Mendrisiotto; prima di comune unico (su cui Municipio scettico) attendere primi risultati di Ticino 2020

**Morbio Inferiore:** disponibilità di massima a valutare Mendrisiotto unico, ritenuto come sia necessaria preliminare valutazione di tutti gli aspetti sensibili; perplessità su estensione a Val Mara

**Riva San Vitale:** adesione di principio,, con tempistiche da rivedere; preferenza per inserimento Val Mara

**Stabio:** non vi sono argomentazioni per una nuova ipotesi e non ritiene di esprimersi finché non verranno effettuati gli approfondimenti richiesti nella prima consultazione

**Vacallo:** per un'eventuale e lontana aggregazione l'unica indicazione è il comune unico; occorre lungo processo, ampi approfondimenti tenendo conto di Ticino 2020

### Elementi di valutazione

- Ipotesi con relativo grado di condivisione in prospettiva medio-lunga se preceduta e corroborata da verifiche e approfondimenti e subordinatamente alla possibilità di attuazione a tappe in tempistica dilazionata.
- Riva e Brusino devono avere destino comune e il riferimento prevalente è Mendrisio.
- Considerato l'insieme delle prese di posizione sulla variante di inserimento della Val Mara (cfr. in particolare precedente scenario), il comprensorio non viene esteso.

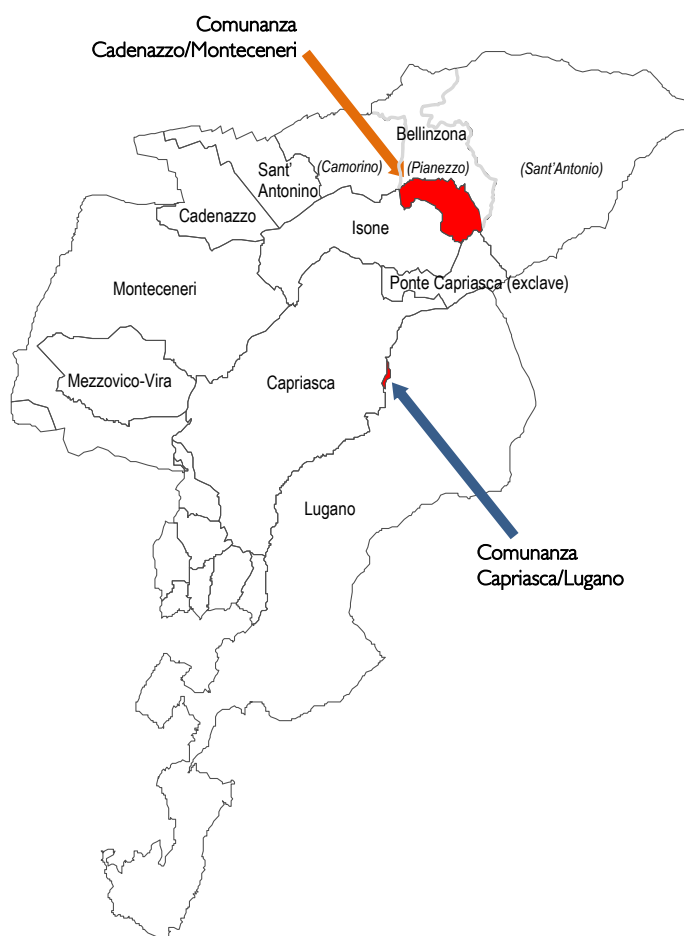
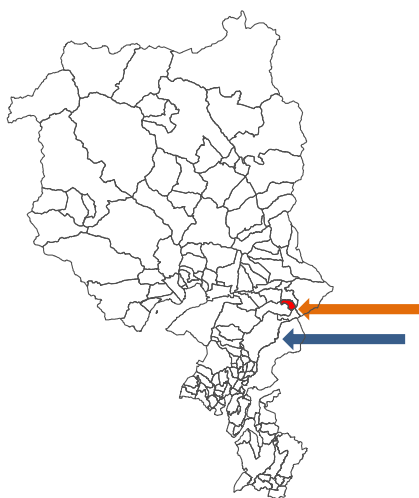
**Consolidamento: conferma dello scenario Mendrisiotto**

Appendice

## Comunanze

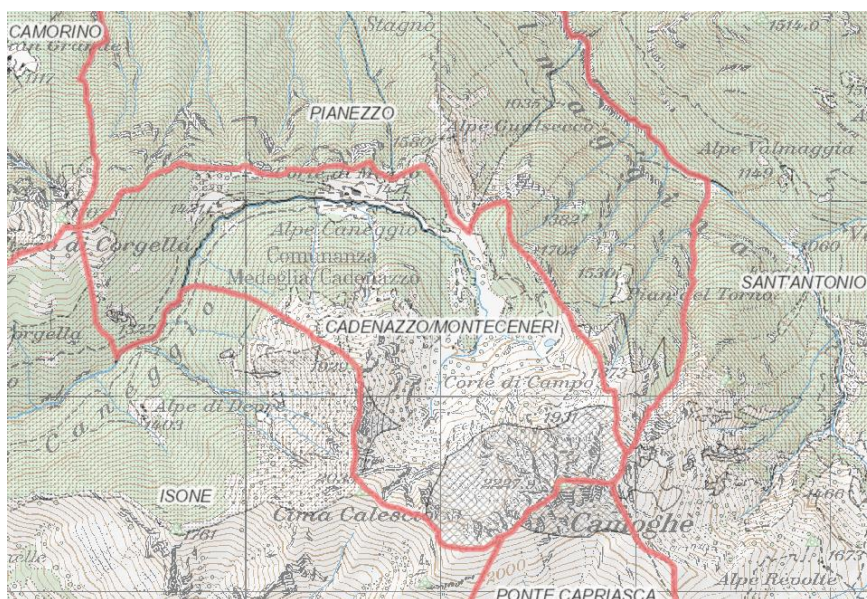
Per completare la visione coprendo l'intero territorio cantonale, occorre segnalare anche due comprensori particolari che non appartengono alla giurisdizione di nessun comune. Si tratta delle cosiddette "comunanze" che non sono territorio di alcun comune e pertanto costituiscono una categoria a sé.

In Ticino sono rimaste due comunanze, a suo tempo denominate "Robasacco/Medeglia" e "Corticiasca/Valcolla (Insona)" e attualmente, in seguito alle aggregazioni, rispettivamente "Cadenazzo/Monteceneri" e "Capriasca/Lugano", i cui sedimi sono in entrambi i casi di proprietà patriziale, fatta eccezione, nel primo caso, per un piccolissimo fondo di proprietà del Dipartimento militare federale.

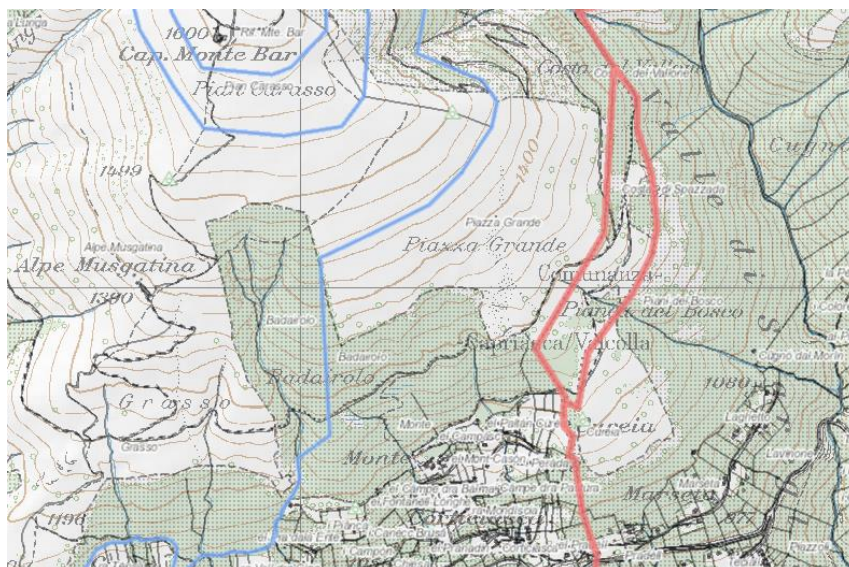


	SUPERFICI (ettari)					Totale	PROPRIETÀ
	bosco	alpeggi	traffico	impro- duttiva			
Comunanza Cadenazzo/Monteceneri	214	19	-	54	<b>287</b>	comproprietà Patriziato di Medeglia, (2/3) e Patriziato di Robasacco (1/3)	
Comunanza Capriasca/Lugano	-	-	2	5	<b>7</b>	Patriziato di Insona-Corticiasca	

La comunanza Cadenazzo/Monteceneri è situata lungo il versante nord del Camoghé, ha un'estensione considerevole, maggiore di quella di diversi comuni, e comprende una ventina di ettari destinati all'alpeggio con una decina di edifici.



La comunanza di Capriasca/Lugano è di dimensioni molto contenute e sostanzialmente riguarda parti di sedimi stradali e relative adiacenze a nord di Insonne-Corticiasca sotto il Monte Bar. Si tratta di un unico fondo.



Nella prospettiva del PCA, che si prefigge di indicare la suddivisione in comuni del territorio cantonale a cui tendere in futuro, **occorrerà definire un'appartenenza comunale anche per questi comprensori.**

Per quanto riguarda la comunanza "Capriasca/Lugano", la cosa può tradursi nel definire un accordo di attribuzione del fondo all'uno o all'altro attuale comune oppure alla sua suddivisione.

In merito al ben più esteso caso della comunanza "Cadenazzo/Monteceneri", occorrerà individuare una via e una procedura di ripartizione/attribuzione contestualmente alla completazione degli scenari "Bellinzonese" e/o "Alto Vedeggio", posto come i possibili comuni di pertinenza - Cadenazzo e Monteceneri - allo stato attuale delle cose non confinano con il territorio della comunanza.

# Compendio: Approfondimenti

## TEMI DI RILIEVO NELLA CONCRETIZZAZIONE DEL PCA

---

- Doc I     Contesto: il PCA nella riforma dei compiti e dei flussi tra Cantone e comuni
- Doc II    La prossimità tra cittadino e istituzioni: la sfida delle aggregazioni
- Doc III   La visione territoriale comprensoriale





Doc I

# Contesto: il PCA nella riforma dei compiti e dei flussi tra Cantone e comuni

Il riordino istituzionale dei comuni – attraverso i processi aggregativi – è stato posto da subito in stretta relazione con la riforma dei compiti dello Stato e la loro ripartizione fra Cantone e comuni. Nell'ambito della prima consultazione sul PCA, infatti, i comuni hanno ampiamente condiviso e sollecitato la necessità di avviare tale revisione<sup>2</sup>, affinché si potesse definire e modulare meglio la grandezza ottimale degli enti locali in funzione dei compiti che saranno chiamati ad assolvere.

Una solida organizzazione locale costituisce una delle premesse più importanti per una nuova impostazione dei rapporti tra livelli istituzionali, determinando così una migliore efficacia ed efficienza nell'offerta di servizi pubblici. Per questo motivo il PCA rappresenta una colonna portante della riforma dei compiti dello Stato, che nel frattempo ha preso concretamente avvio e che viene riassunta nel presente capitolo.

## **Ticino 2020: un Cantone al passo con i tempi**

Il dibattito sui limiti e sui problemi che intaccano i rapporti fra Cantone e comuni – e sui compiti che devono essere assicurati dal settore pubblico – si protrae ormai da decenni. Sinora i tentativi di realizzare una riforma in quest'ambito non si sono rivelati sufficienti ad arginare la centralizzazione delle competenze che, anzi, è divenuta più acuta. Ciò ha determinato l'erosione dell'autonomia dei comuni e l'aggravarsi delle responsabilità decisionali, esecutive e finanziarie fra i due livelli istituzionali. Una tendenza che indebolisce la capacità delle istituzioni a promuovere politiche pubbliche efficaci ed efficienti e che si scontra con una concezione sana e moderna del federalismo.

La riforma "*Ticino 2020: un Cantone al passo con i tempi*" vuole finalmente invertire questa tendenza negativa e riordinare i rapporti fra Cantone e comuni secondo principi cardine per un settore pubblico moderno. Si tratta di uno dei cantieri più importanti degli ultimi e dei prossimi anni e rappresenta un obiettivo che Parlamento, Governo, amministrazione cantonale e comuni ritengono essenziale e non più procrastinabile. La piena riuscita della riforma necessita una convinta volontà politica – a tutti i livelli istituzionali – e un approccio partecipativo, che ha coinvolto da subito gli attori locali (*Piattaforma di dialogo tra Cantone e Comuni* in prima linea), irrinunciabili per progettare e realizzare una riforma tanto attesa quanto necessaria.

## **Contenuti della riforma**

*Ticino 2020* si sviluppa su cinque assi, mirando alla riforma di cinque colonne portanti che concemono il funzionamento del Cantone Ticino. L'intendimento è dunque quello di concepire una revisione strutturale e non semplicemente correttiva, attraverso:

1. riforma territoriale (aggregazioni comunali - PCA)
2. riforma dei compiti
3. riforma dei flussi
4. riforma della perequazione
5. riorganizzazione dell'amministrazione cantonale e delle amministrazioni comunali

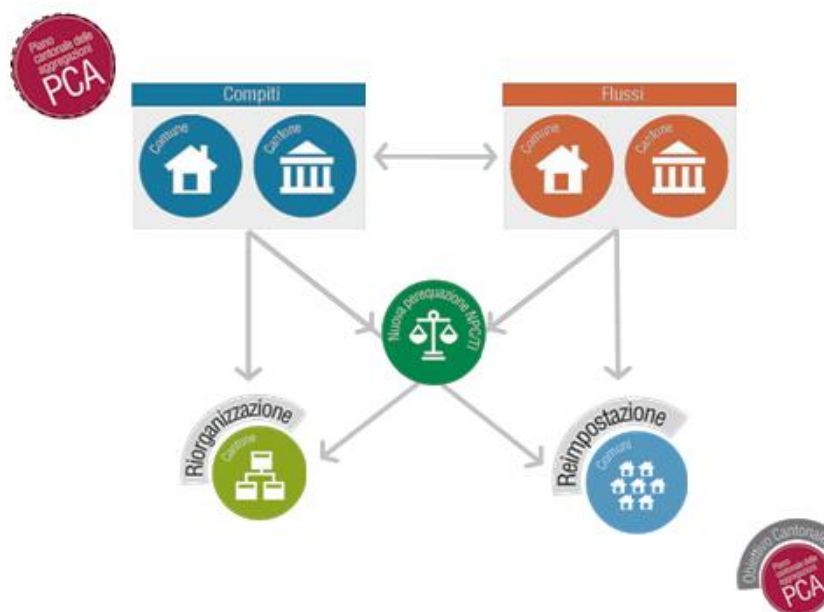
---

<sup>2</sup> (v. *Esito della consultazione*, risposte alle domande 7.1. e 7.2.)

A seguito dei lavori preparatori alla riforma e della concessione da parte del Gran Consiglio del credito quadro per il periodo 2015-2020 (cfr. messaggio n. 7038 del 21 gennaio 2015 per l'avvio del progetto "Ticino 2020, per un Cantone al passo con i tempi"), a inizio 2016 è stato adottato il *Rapporto strategico*, in cui sono state consolidate le basi metodologiche e organizzative per l'avvio dei lavori veri e propri. Fra gli aspetti più importanti, conviene ricordare come si sia ritenuta la necessità di strutturare l'analisi dei compiti e dei flussi secondo tre priorità gerarchiche:

- *temi di priorità 1 (alta)*: compiti che comportano spese obbligatorie e determinano flussi finanziari importanti fra Cantone e comuni e viceversa;
- *temi di priorità 2 (media)*: compiti che non generano flussi e per i quali si ritiene opportuno verificarne il funzionamento;
- *temi di priorità 3 (bassa)*: compiti condivisi fra Cantone e comuni legati a flussi finanziari minori.

Infine, è stato approvato il *Modello operativo di Ticino 2020*, con cui si offre una direttiva di lavoro a supporto dei vari gremi attivi nell'ambito della riforma, fissando gli obiettivi e fornendo le linee guida per un approccio metodologico uniforme, razionale ed efficace.



### 1. Riforma territoriale

Nuovi compiti, così come il riordino di quelli esistenti, richiedono comuni strutturati. Se inizialmente le aggregazioni miravano a rafforzare quelli dalle dimensioni assai ridotte e con gravi carenze in termini di risorse amministrative (raggiungendo il cosiddetto "comune minimo"), negli ultimi anni l'obiettivo è creare enti locali non solo funzionanti, bensì *funzionali* e intraprendenti, capaci di divenire veri e propri partner del Cantone. Come già accennato a più riprese nel PCA, una nuova geografia istituzionale rappresenta un processo importante a livello di soddisfazione locale, che consente pure di rimediare a una tendenza negativa menzionata più volte, ovvero la centralizzazione delle competenze e l'erosione dell'autonomia comunale. Per questi motivi la riforma territoriale e il ripristino di un forte principio di sussidiarietà costituiscono concettualmente il primo tassello della riforma *Ticino 2020*.

## 2. Riforma dei compiti

Riassetto la ripartizione dei compiti è una necessità legata all'evoluzione economica, sociale, politica e tecnologica della società. Si tratta in altri termini di aggiornare e riprogrammare il sistema a seguito di un'importante evoluzione storica rispetto alla quale l'amministrazione pubblica non può rimanere impermeabile. Infatti, il contesto che richiede questa revisione si distingue per alcuni aspetti significativi:

- indebolimento dei piccoli comuni che assistono all'erosione del loro margine di manovra;
- progressiva complessificazione dei problemi cui le autorità locali devono far fronte;
- maggiore esigenza e pretesa dei cittadini in termini di quantità e qualità delle prestazioni;
- volontà politica di assicurare un'offerta di servizi uniforme su tutto il territorio.

Questa costellazione di tendenze ha condotto, negli anni, a una centralizzazione dei compiti da parte del Cantone, contribuendo allo sviluppo di un federalismo di esecuzione: il Cantone decide e i comuni eseguono (si parla infatti di "comuni sportello"). Viene quindi meno il rispetto del principio "chi decide paga" e s'intensifica l'accavallamento delle responsabilità tra i livelli istituzionali, a scapito della trasparenza del sistema e non solo.

L'obiettivo è quindi di riattribuire i compiti al livello istituzionale che meglio può assolverli, dal basso verso l'altro, nel rispetto del principio di sussidiarietà. Va rilevato come non tutti i compiti possano essere affidati in modo esclusivo. Occorrerà pertanto riesaminare l'attribuzione delle responsabilità, le chiavi di ripartizione degli oneri fra Cantone e comuni e le modalità di calcolo dei sussidi.

Questa riforma aiuterà quindi a consolidare un federalismo sano e lineare, dove ciascun livello istituzionale dispone dei mezzi necessari per svolgere adeguatamente i compiti assegnati, utilizzando il proprio margine di autonomia decisionale per configurare al meglio i servizi a beneficio dei cittadini.

## 3. Riforma dei flussi

Lo scopo dei flussi è di fornire i mezzi finanziari per l'adempimento dei compiti specifici d'interesse pubblico, così come correggere gli squilibri di bilancio fra compiti ed entrate dei comuni. Riorganizzare i compiti implica riformare i flussi e gli oneri, anche perché attualmente gli indicatori palesano come quest'ultimi siano calcolati e attribuiti in maniera subottimale. Gli studi sin qui condotti hanno rilevato, infatti, alcuni aspetti problematici, che con la riforma Ticino 2020 s'intende risolvere.

In primo luogo viene meno il principio secondo cui *chi decide paga*, disincentivando così un controllo razionale dei costi. Quest'ultimo non è nemmeno incentivato dai sussidi calcolati sulla base delle spese sostenute, poiché i principi di efficacia ed efficienza passano in secondo piano rispetto ai costi delle prestazioni fornite.

In secondo luogo i flussi nel nostro Cantone derivano da sussidi spesso commisurati in base alla capacità finanziaria dei comuni. Si crea pertanto una perequazione indiretta, poco trasparente e difficilmente misurabile.

Queste problematiche principali intaccano l'autonomia decisionale e finanziaria locale, il controllo della spesa pubblica, la trasparenza del sistema e, infine, la qualità stessa del servizio pubblico.

## 4. Riforma del sistema perequativo

Negli ultimi anni il dibattito sulla LPI è divenuto sempre più insistente, soprattutto per il malcontento dei comuni paganti che subiscono un trend che grava sempre più su di essi, posizionando una sua revisione fra le priorità dell'agenda politica.

Sebbene i sistemi perequativi costituiscano un elemento centrale del funzionamento del Cantone nel suo complesso, oggi si raggiunge solo in parte l'obiettivo di redistribuzione (ovvero avvicinare alla media le risorse a disposizione dei comuni più deboli affinché questi possano offrire servizi di qualità), con possibili effetti negativi sulla qualità dell'offerta pubblica e sulla loro economicità.

Infatti, in Ticino il sistema perequativo – oltre ad accusare una notevole quota perequativa indiretta come visto al punto – è tendenzialmente deresponsabilizzante, poiché includere il moltiplicatore politico nel

sistema perequativo non premia una gestione comunale efficiente e fiscalmente competitiva. Per quanto concerne i criteri di calcolo dello strumento della localizzazione geografica, occorre aggiornarne i parametri, tenuto anche conto delle aggregazioni comunali e delle relative conseguenze.

#### 5. Riforma dell'amministrazione cantonale e comunale

La revisione dei compiti, dei flussi, della perequazione e della dimensione comunale determina inevitabilmente una nuova situazione in cui sia i comuni sia il Cantone si troveranno a operare. Per questo motivo sarà non solo auspicabile, bensì indispensabile una conseguente riorganizzazione dell'Amministrazione cantonale e comunale, adattando le rispettive strutture alla nuova ripartizione delle competenze e delle risorse.

#### **Conditio sine qua non di Ticino 2020: la neutralità finanziaria della riforma**

Alla base dell'intesa e al pieno sostegno di Cantone e comuni alla riforma Ticino 2020, v'è la neutralità finanziaria della riforma. Ciò significa che i compiti trasferiti da un livello all'altro dovranno essere accompagnati, laddove necessario, da un adeguato finanziamento. Inoltre, a parità di prestazioni offerte e a garanzia del principio di efficienza produttiva, gli oneri oggi sostenuti da Cantone e comuni non dovranno aumentare ma, semmai, *diminuire*.

Occorrerà pertanto attuare misure di compensazione in modo da bilanciare sia gli sgravi sia gli aggravii:

- a) eventuali maggiori oneri a carico del Cantone o dei comuni andranno finanziati con misure di riequilibrio e/o con una nuova ripartizione delle risorse tra i livelli istituzionali;
- b) effetti della revisione dei flussi finanziari andranno pareggiati per il tramite della perequazione.

#### **Le tempistiche di Ticino 2020**

I lavori preparatori sono già iniziati nel corso del 2013, ma la riforma vera e propria ha preso avvio nella primavera 2016 con la definizione dei gruppi di lavoro incaricati di chinarsi sui settori pubblici ritenuti prioritari (priorità I) della riforma *Ticino 2020*. Questi lavori – ai quali partecipano rappresentanti cantonali e comunali – condurranno a una serie di rapporti sulla situazione attuale di leggi e regolamenti settoriali, allo scopo di rilevare aspetti problematici e di indicare le relative proposte di soluzione. Queste analisi sono sottoposte a un processo di verifica e condivisione da parte di gremi nei quali il Cantone e i Comuni saranno rappresentati in modo paritetico.

L'obiettivo è che il Consiglio di Stato possa formulare solide proposte di revisione all'indirizzo del Gran Consiglio, e questo entro la fine del 2017. Il Parlamento avrà quindi un congruo lasso di tempo per vagliare i messaggi governativi affinché l'attuazione delle misure prioritarie possa concretizzarsi entro il 2020. Per quanto concerne, invece, le successive misure, l'orizzonte temporale si estenderà sino al 2022 circa.

Per consentire a cittadini e amministratori di consultare i documenti principali, informarsi sullo stato dei lavori e assumere informazioni sulla riforma, è stato attivato il sito [www.ti.ch/ticino2020](http://www.ti.ch/ticino2020).

Doc II

# La prossimità fra cittadino e istituzioni: la sfida delle aggregazioni

## I. L'esigenza di prossimità

Le aggregazioni non solo determinano l'assetto e il perimetro politico-amministrativo delle realtà comunali, ma incidono anche sul rapporto fra cittadino e autorità locale. Infatti, il consolidamento istituzionale di più entità locali si traduce, in generale, nell'estensione dei confini territoriali e della sua popolazione di riferimento.

È dunque nell'interesse delle autorità comunali e cantonali, così come dei cittadini stessi, preservare il più possibile il contatto diretto fra amministrati e amministratori, da sempre uno dei capisaldi del buon governo riconosciuto al nostro Paese. Ben si comprende, dunque, come la prossimità sia un'esigenza sollevata da più parti nell'ambito dei processi aggregativi e che rappresenta uno degli aspetti chiave per la (non) riuscita di un'aggregazione.

Se dovessimo approcciarci dal punto di vista esclusivamente semantico al concetto di "prossimità", quest'ultimo rinvia alla *vicinanza*, specialmente dal punto di vista spaziale. Per quel che concerne, invece, il contesto inerente al PCA, questo concetto va esteso nel suo significato, declinandolo concretamente alla dimensione pubblica, politica ed elettiva. L'esigenza di prossimità che qui ci interessa fa pertanto riferimento:

- all'accessibilità agli attori politici del territorio;
- all'accessibilità agli attori amministrativi del Comune;
- all'accessibilità all'assunzione di cariche politiche e/o alla governance locale (per es. commissioni di quartiere);
- all'attenzione uniforme del territorio da parte delle autorità comunali.

Si può assumere che la garanzia di prossimità fra cittadino e istituzioni influenzi positivamente il grado di *soddisfazione* del cittadino per la propria condizione, il *rispetto* per le istituzioni e infine *l'identificazione* di ciascuno con il territorio, le sue tradizioni e i suoi abitanti. Detto altrimenti, la prossimità è strettamente correlata con il senso di appartenenza di ciascuno alla collettività in cui si trova collocato.

## 2. Le forme istituzionali di prossimità

La prossimità è dunque un aspetto molto importante, la cui realizzazione può avvenire attraverso tre dimensioni della democrazia locale (e non solo), riassunte nel riquadro sottostante:

<b>Democrazia di prossimità</b>	-Informazione al cittadino (albo comunale, sito internet, app del Comune) -Consulenza (sportelli comunali e/o di quartiere)
<b>Democrazia diretta</b>	-Strumenti partecipativi classici (referendum, iniziative, interrogazioni/interpellanze, petizioni e istanze)
<b>Democrazia partecipativa</b>	-Consultazioni di residenti -Co-decisione/co-gestione dell'azione pubblica

- **La democrazia di prossimità**

Per quanto concerne la democrazia di prossimità, si fa soprattutto rinvio alla capacità comunicativa dell'amministrazione comunale, la quale ricorre sia agli strumenti tradizionali sia ai nuovi canali offerti dallo sviluppo tecnologico, come le applicazioni per smartphone per esempio. In secondo luogo, la prossimità si concretizza anche attraverso la possibilità per i cittadini di poter contare su una consulenza efficiente e accessibile, anche grazie alla decentralizzazione dei servizi sul territorio.

Questa dimensione di democrazia è essenzialmente assodata a livello locale e non mostra ulteriori particolari margini di sviluppo e di esplorazione nelle sue varie esplicazioni pratiche. In genere, oggi, il dibattito si concentra sul mantenimento capillare di sportelli sul territorio – soprattutto a seguito delle aggregazioni –, affinché si garantisca una consulenza da parte di un'amministrazione pubblica che sappia essere a misure di quartiere. Un'esigenza che è sempre emersa con particolare vigore durante i progetti di aggregazione e le campagne informative precedenti alle votazioni consultive.

- **La democrazia diretta**

La democrazia diretta è anch'essa una dimensione più che consolidata, anche perché i suoi meccanismi sono da tempo ancorati alla legge e rappresentano una modalità partecipativa classico. È sufficiente uno sguardo all'attualità per accorgersi come si ricorra con una notevole frequenza a questi strumenti (iniziativa, referendum, petizione a livello di cittadinanza; mozioni e interpellanze a livello di Consiglieri comunali), generando talvolta un notevole sovraccarico di lavoro per gli Esecutivi e le amministrazioni locali.

- **La democrazia partecipativa**

La democrazia partecipativa (DP) istituzionalizza la partecipazione dei cosiddetti "cittadini ordinari" alla cosa pubblica, attraverso canali complementari alla designazione dei rappresentanti eletti nei Consigli comunali (quindi alla democrazia rappresentativa più in generale). È un approccio che in passato si è sviluppato dal basso (soprattutto nel mondo anglosassone degli anni '60) per poi esser proposto dall'alto, in particolare a livello di governance nazionale o internazionale.

La partecipazione di cittadini ordinari è complementare alle istituzioni tradizionali, fornendo dal basso stimoli nuovi all'azione pubblica che non per forza devono passare attraverso il filtro del sistema di rappresentanza. Una dinamica fluida – dal notevole carico innovativo– che riduce la distanza fra eletti ed elettori, o meglio, fra la cittadinanza e le decisioni collettive. Una dinamica che contribuisce così anche al rafforzamento della coesione sociale, grazie alla facoltà che ciascuno intravede di formulare proposte e di contribuire alle scelte comuni. Inoltre, se lo strumento partecipativo è ben rodato, il sistema politico diviene più efficace poiché la partecipazione dal basso può anticipare, o evitare, potenziali opposizioni nei confronti delle decisioni prese dagli organi istituzionali tradizionali.

Tuttavia, il perimetro di questo approccio democratico va ben definito. Occorre, infatti, chiarire il rapporto fra i nuovi aspetti partecipativi e quelli rappresentativi convenzionali, proprio perché potrebbero prodursi frizioni o accavallamenti fra l'attività propositiva/consultiva bottom-up dei cittadini ordinari e quella degli organi comunali eletti. Inoltre, la democrazia partecipativa non può nemmeno costituire un comodo alibi a uso e consumo dell'autorità politica, per cui essa si spoglia delle responsabilità politiche di determinate (non) scelte d'interesse collettivo, adagiandosi semplicemente sulla vox populi.

La dimensione partecipativa si può declinare in quattro modalità, che riassumiamo nel riquadro sottostante:

<b>Informazione</b>	L'autorità comunale informa e mette a disposizione dei cittadini i documenti concernenti un determinato oggetto (processo unilaterale)
<b>Consultazione</b>	L'autorità comunale consulta i cittadini su un determinato oggetto, valutando esigenze e proposte
<b>Concertazione</b>	Processo di mediazione fra due o più parti sullo stesso piano, raggiungendo un accordo volontario (processo multilaterale)
<b>Negoziazione</b>	Processo di concertazione tra due o più parti, ma la decisione è presa unilateralmente con il consenso delle altre

Ovviamente, maggiore è il grado d'influenza del cittadino, minore è l'estensione quantitativa degli interpellati, poiché risulterebbe inverosimile applicare processi partecipativi – quali la concertazione e la negoziazione – a un vasto pubblico. Di riflesso, anche nella democrazia partecipativa può quindi sorgere l'esigenza di ricorrere alla rappresentanza dei cittadini da parte di altri cittadini, incaricati di confrontarsi con le istituzioni locali e rappresentare gli interessi di un quartiere o un gruppo specifico.

Negli ultimi anni le amministrazioni comunali (in Ticino come altrove) hanno vissuto evoluzioni più o meno sensibili a livello di democrazia partecipativa. Alcuni esempi:

<b>Consigli quartiere</b>	<b>di</b>	Dispositivo partecipativo dove politici, abitanti del quartiere e membri di associazioni discutono delle necessità e definiscono azioni da intraprendere con l'autorità comunale. Gremio solitamente consultivo
<b>Contratti quartiere</b>	<b>di</b>	Dispositivo partecipativo nell'ambito della riqualifica e della rivitalizzazione dei quartieri.
<b>Forum cittadini</b>	<b>dei</b>	Assemblee temporanee in cui un gruppo definito di cittadini orienta le decisioni politiche con l'appoggio di tecnici e membri di associazioni.
<b>Bilanci partecipativi</b>		Dispositivi partecipativi che consentono ai cittadini di gestire direttamente una quota di bilancio dell'Ente locale. I cittadini possono interagire con l'amministrazione locale, incidendo sulle scelte a proprio beneficio.

Ovviamente la descrizione e la codificazione dei processi e dei dispositivi varia da una realtà all'altra, anche perché gli aspetti e le esigenze partecipative dipendono molto dalla tipologia di Comune (urbano, periurbano o periferico) e dalla sua vocazione (residenziale, industriale, ecc.). È peraltro saggio che le leggi superiori non limitino l'autonomia comunale in quest'ambito, fissando precisi modelli partecipativi poi difficilmente adattabili alle specificità locali.

### 3. La prossimità nel Canton Ticino

Alcuni comuni ticinesi hanno introdotto dei dispositivi di democrazia partecipativa: Capriasca, Faido, Lugano e Mendrisio ne sono degli esempi, come pure il nuovo Comune di Bellinzona. Sebbene la democrazia partecipativa possa essere concepita in più modi (cf. tabella sopra), i comuni hanno preferito lo strumento dei Consigli di quartiere (o Commissioni di quartiere), il cui grado d'inclusione nel processo decisionale comunale - comunque in genere limitato – varia sia a livello organizzativo, sia di reale incidenza politica.

Conviene qui rilevare come a seguito della mozione dell'8 giugno 2015 di Gianrico Corti e cofirmatari "Aggregazioni e mantenimento della vitalità negli ex Comuni divenuti quartieri o frazioni", il Gran Consiglio abbia adottato ad inizio 2017 una modifica della Legge organica comunale (LOC) affinché gli organi delle frazioni e dei quartieri – istituibili tanto nei Comuni periferici come in quelli urbani – abbiano non solo una funzione consultiva, bensì pure propositiva negli ambiti di loro competenza (art. 4 cpv. 3 LOC). Inoltre, se previsto

dal Regolamento comunale, questi organi possono essere dotati di un budget finanziario (art. 4 cpv. 5 LOC). Va comunque osservato come il ruolo propositivo non coincide con la facoltà di vincolare il processo decisionale degli organi comunali, ma semmai di formulare proposte con una certa valenza politica. Gli strumenti per vincolare effettivamente l'attività comunale rimangono quelli tradizionali della democrazia diretta, ovvero l'iniziativa e il referendum (o la mozione per i Consiglieri comunali). Il Legislatore ha inoltre preservato l'autonomia comunale nell'ambito di questi organi di quartiere o frazione, poiché è il ROC a determinarne l'istituzione e le modalità di funzionamento, anche in merito al budget finanziario a disposizione.

Il Cantone Ticino rappresenta senz'altro un potenziale laboratorio interessante per la democrazia partecipativa, soprattutto a seguito del processo di consolidamento istituzionale – tutt'ora in corso – che ha ridisegnato profondamente la geografia locale passando dai 245 Comuni nel 1995 ai 115 comuni con le elezioni comunali dei nuovi Comuni di Bellinzona e Riviera, avvenute nell'aprile 2017. Un'evoluzione che ha visto nascere nuove entità caratterizzate da una notevole estensione territoriale e della popolazione di riferimento (perlomeno su scala svizzera). D'altro canto, però, il nostro Cantone è sempre stato assai sensibile alla prossimità delle istituzioni e alla capillarità dei servizi. Questa sorta di dualismo – perlomeno apparente – rappresenta una sfida per la politica, chiamata a coniugare l'aumento delle dimensioni locali con il mantenimento di un apparato pubblico a misura di quartiere. Una sfida importante da cogliere e che attualmente impegna parecchi amministratori locali, specie a seguito delle aggregazioni negli agglomerati urbani (Lugano, Mendrisio e Bellinzona in primis).

#### 4. L'evoluzione futura della democrazia partecipativa ticinese

In Ticino l'esperienza della democrazia partecipativa può esser senz'altro sviluppata ulteriormente, passando da dispositivi votati all'informazione e alla consultazione, a strumenti in cui l'influenza del cittadino è decisamente più vincolante, o perlomeno presente. Quest'ultimo scenario, tuttavia, implicherebbe probabilmente un'ulteriore modifica dell'art. 4 LOC, superando la funzione prettamente consultiva e propositiva degli organi di quartiere (o di altri dispositivi simili). Ovviamente, si tratta di mantenere un equilibrio ideale fra le istanze rappresentative ed esecutive locali e queste nuove forme di partecipazione, affinché l'attività dei Consigli comunali e dei Municipi non siano svuotate da dispositivi non più complementari ma paralleli, che intralcerrebbero tra l'altro l'efficienza del sistema politico nell'individuare e applicare soluzioni concrete, rimanendo vigili sul territorio. D'altro canto, però, questo rischio non può nemmeno castrare i tentativi di arricchire la politica locale grazie alle numerose e preziose competenze che appartengono alle cittadine e ai cittadini, il cui valore non può che essere un atout per tutti i Comuni che devono affacciarsi su nuove realtà.

In vari Cantoni, infatti, la via dei contratti di quartiere è percorsa e potrebbe adattarsi anche alla realtà ticinese, senza stravolgere il funzionamento della democrazia rappresentativa, percorrendo la via della co-gestione dell'ente pubblico da parte di cittadini ordinari e autorità.

#### 5. Conclusione: più grandi e più prossimi?

In buona sostanza, sono cinque i fattori chiave necessari a sperimentare con successo la democrazia partecipativa. Infatti, il buon governo di una comunità non si riduce alla semplice produzione di regole codificate ma necessita di altre variabili determinanti, altrettanto importanti.

Innanzitutto, è fondamentale che vi sia una convinta volontà politica a che i cittadini siano coinvolti al di là delle forme di democrazia diretta e di consultazione saltuaria. Senza questo requisito di partenza, appare difficile conciliare virtuosamente il principio di rappresentanza – sempre ancora fondante – e quello di partecipazione concreta ed efficace degli abitanti. In secondo luogo, è altresì fondamentale che quest'ultimi non siano passivi sul territorio: la densità associativa e la capacità autorganizzativa dei cittadini ordinari costituiscono l'humus ideale per lo sviluppo di una governance propositiva e attiva regolarmente.



Se il contesto rappresenta una cornice determinante per la riuscita della democrazia partecipativa, il terzo elemento consiste nella coerenza dei modelli organizzativi, capaci di adattarsi e aderire alla tipologia di partecipazione invocata dalla basso. Ciò si correla, ed è il quarto requisito necessario, all'effettiva necessità di completare la democrazia di prossimità, diretta e rappresentativa con strumenti partecipativi. Detto altrimenti, quest'ultimi non devono ridursi a una mera operazione di marketing oppure a rivendicazioni di pochi privati cittadini, poiché il rischio è di istituire delle regole di partecipazione che poi rimangono lettera morta, appesantendo inutilmente il processo decisionale tradizionale.

Infine, la vivacità della democrazia partecipativa dev'essere supportata da una capacità amministrativa (e finanziaria) dell'ente comunale all'altezza: occorre infatti supportare, ad esempio, le commissioni di quartiere dal punto di vista della messa a disposizione di informazioni o dell'organizzazione accurata di incontri fra autorità e cittadini. Inoltre, non va sottovalutata la necessità, per l'amministrazione, di dotarsi delle competenze e conoscenze necessarie per vagliare compiutamente le proposte che emergono dai nuovi canali partecipativi. Infatti, questa democrazia è vivace anche perché promuove nuovi approcci, nuove competenze e nuovi concetti prima sconosciuti.

La politica aggregativa, quindi, rappresenta non solo una rivisitazione di aspetti territoriali e istituzionali. Modificare la struttura comunale significa agire sul funzionamento del federalismo, in cui il principio di sussidiarietà gioca un ruolo cruciale. Quest'ultimo è direttamente legato, a doppia cinghia, con la virtuosa prossimità fra cittadino e istituzioni, con tutte le profonde implicazioni che abbiamo descritto in entrata del presente capitolo.

Le aggregazioni rappresentano una scommessa (anche) sul futuro della democrazia, istituendo nuovi contesti prima sconosciuti. Una riflessione sugli strumenti partecipativi, esplorando anche quanto tentato con successo (o meno) altrove, è d'obbligo, soprattutto alle nostre latitudini. I nuovi comuni, più efficaci ed efficienti dal profilo amministrativo e progettuale, non possono prescindere dalla cura certosina del sentimento di appartenenza dei cittadini al territorio che abitano. Una condizione essenziale per un Ticino che sta attraversando una serie di profondi cambiamenti, nei confronti dei quali le istituzioni non possono rimanere impermeabili.



## Doc III La visione territoriale comprensoriale

### I. Anche la lettura istituzionale parte dal territorio

In un quadro di continua crescita demografica, occupazionale, infrastrutturale e di mobilità, il nostro territorio è conteso tra usi alternativi e sottoposto ad una pressione accresciuta. In questo contesto, la sfida oggi consiste nell'affrontare e nel gestire l'evoluzione degli insediamenti e delle destinazioni d'uso ad una scala che consenta di individuare e attuare soluzioni che superano ampiamente i confini prettamente "locali" richiedendo invece un approccio esteso.

L'organizzazione e strutturazione del livello comunale rappresenta uno degli elementi quadro costitutivi nel definire le modalità per affrontare le tematiche di scala regionale, come quella territoriale. A questo proposito si può richiamare l'art. 2 cpv. 2 let c) della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei comuni (LAggr) che indica tra gli obiettivi delle aggregazioni quello di "perseguire, in sintonia con gli obiettivi del Piano direttore cantonale, nell'ambito di entità territoriali coerenti, una concreta progettualità pianificatoria, un ordinamento e uno sviluppo sostenibile e competitivo del territorio cantonale".

Il Piano cantonale delle aggregazioni, a partire dalla delimitazione degli scenari aggregativi, si innesta su questo legame, agganciando politica aggregativa e pianificatoria attraverso lo strumento del PCA. Gli scenari di aggregazione sono infatti stati definiti a partire da una lettura territoriale indicata nel Piano direttore cantonale: quella dei progetti di paesaggio comprensoriale (PPC).

A tal proposito si può richiamare lo studio di base 2 del Progetto di PCA 2013 "Delimitazione degli scenari di aggregazione", che segnatamente individuava nei PPC uno strumento di analisi e di orientamento delle scelte di uso del territorio a scala sovracomunale che ben si presta per avviare una riflessione sulla pianificazione cantonale delle aggregazioni in sintonia con gli obiettivi di legge. Una lettura attraverso la chiave del paesaggio permette infatti di coniugare identità storico-culturale (elemento di società) e potenzialità di sviluppo (elemento di risorsa) coerenti al contesto. I comprensori dei PPC coprono l'intero territorio cantonale e la loro definizione "*poggia su criteri geografici, come su criteri socioculturali. I primi contribuiscono a delimitare unità territoriali compiute e chiaramente identificabili secondo l'orografia e l'appartenenza a contesti univoci per specificità e vocazioni predominanti. I criteri socioculturali per contro sottolineano il legame e l'identificazione diretta tra gli abitanti/fruitori e il paesaggio stesso*" (PD, scheda 2). È quindi un adeguato punto di partenza per costruire un'indicazione di organizzazione istituzionale socialmente, territorialmente e economicamente coesa, trovandosi all'intersezione tra senso di appartenenza, determinanti geo-topografici, naturali e infrastrutturali nonché prospettive e limiti di evoluzione futura.

### 2. I programmi d'agglomerato quale quadro operativo

Nel 2001 il Consiglio federale ha varato la politica degli agglomerati, con l'obiettivo primario di favorire la collaborazione verticale (Confederazione-Cantone-Comuni) e quella orizzontale (tra comuni) all'interno degli agglomerati, e ha dato avvio ai Programmi di agglomerato (PA), veri e propri piani d'azione con i quali intende promuovere a lungo termine una politica dei trasporti e degli insediamenti coordinata e durevole.

La politica degli agglomerati completa la politica per le aree rurali e le regioni montane e insieme concorrono all'attuazione del Progetto territoriale Svizzera. Il Ticino partecipa oggi all'iniziativa della Confederazione con quelli di terza generazione, che aggiornano e completano le proposte precedenti che sono già state consolidate nel Piano direttore cantonale. Alla base dei Programmi di agglomerato vi è il concetto di sviluppo sostenibile, principio cardine del Piano direttore cantonale sancito dalla Costituzione federale (artt. 2, 54, 73) ed inserito nella "Strategia per uno sviluppo sostenibile" del Consiglio federale. All'interno dei Programmi d'agglomerato, il tema della mobilità, del paesaggio e degli insediamenti sono sviluppati in modo coordinato per uno sviluppo territoriale sostenibile. Nell'ambito della mobilità, la Confederazione punta ad un miglioramento della qualità dei sistemi di trasporto, in particolare del traffico pubblico e lento. Sul fronte del paesaggio e degli insediamenti, vale il principio costituzionale di un *uso parsimonioso del suolo* (art. 75 Cst.) secondo il quale gli insediamenti vanno limitati nella loro estensione (art. 3 cpv. 3 LPT) promuovendo uno sviluppo centripeto di qualità, tenendo conto dell'offerta di trasporti pubblici. I Programmi di agglomerato incentivano altresì il miglioramento della qualità urbanistica e architettonica dello spazio costruito al fine di preservare la qualità di vita degli spazi molto densi e aumentarne l'attrattiva. Con i PA di terza generazione, la Confederazione conferma la centralità della Politica degli agglomerati e i PA si affermano viepiù quale livello intermedio tra la pianificazione delle utilizzazioni dei Comuni e quella direttrice del Cantone.

In Ticino, alla fine del 2016, sono stati adottati i Programmi d'agglomerato di terza generazione. Essi perseguono lo sviluppo insediativo delle aree centrali, in particolare nei comparti delle stazioni ferroviarie. I grandi assi urbani vengono riqualificati in modo di favorire insediamenti di qualità. Il trasporto pubblico diventa sempre più performante, dalle rinnovate stazioni ferroviarie, alle nuove linee e fermate, alle corsie stradali dedicate ai bus, all'incremento mirato delle prestazioni e alle facilitazioni per l'accesso ai servizi (informazione, ecc.). La mobilità lenta viene promossa ovunque, mettendo in rete l'infrastruttura regionale e quella locale e favorendo, oltre agli spostamenti del tempo libero, quelli quotidiani utilitari. Lo sviluppo di una politica di gestione della mobilità aziendale più incisiva favorisce la progettazione di misure a scala di comparto per i principali poli di sviluppo economico.

### 3. I comuni sono gli attori istituzionali centrali

A seguito della modifica della Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT) entrata in vigore il 1 maggio 2014, gli indirizzi di sviluppo degli insediamenti ancorati nel Piano direttore cantonale vanno aggiornati e orientati verso un obiettivo di maggior compattezza e qualità. I principi dello sviluppo centripeto qualitativo, che saranno ancorati nella scheda R1 (modello territoriale cantonale), nella scheda R6 (sviluppo degli insediamenti e gestione delle zone edificabili) e nella scheda R10 (qualità degli insediamenti), toccano aspetti quali il dimensionamento delle zone edificabili, la loro distribuzione a livello regionale, la mobilitazione delle riserve - con priorità a quelle dei terreni sottosfruttati -, il rinnovo degli edifici e dei quartieri vetusti, la definizione di aree strategiche da sviluppare attorno alla rete del trasporto pubblico e di aree sensibili da preservare, lo sviluppo di una rete di spazi verdi tra loro collegati all'interno del tessuto urbano e, più in generale, il rafforzamento della qualità urbanistica.

I comuni saranno chiamati ad agire a favore dello sviluppo centripeto e ad assumere un ruolo attivo nella gestione delle zone edificabili, nella mobilitazione delle riserve e, più in generale, nella promozione della qualità di vita dei loro cittadini.

Le aggregazioni sono nel contempo motivo e conseguenza della centralità dei comuni quali attori istituzionali di un'efficace politica territoriale nel contesto odierno. Infatti, a spingere verso un riordino istituzionale più vicino alla dimensione delle problematiche menzionate in precedenza si può quantomeno ricordare che:

- in una prospettiva temporale, comuni frammentati hanno un minore capacità di gestione dello sviluppo del proprio territorio;
- i comuni sono attori chiave nel modo di gestire il territorio e la riduzione del loro numero va di pari con l'aumento della professionalizzazione della gestione;
- le aggregazioni facilitano l'orientamento e la concretizzazione dello sviluppo nel senso auspicato: in un comprensorio di un certo dimensionamento è ad esempio più facile trovare adeguati compensi territoriali, individuare comparti con densità diverse, riservare superfici libere idonee ad insediamenti specifici, eccetera.

#### 4. Verso nuovi strumenti?

La gestione di un territorio geograficamente più esteso aumenta le possibilità di orientare in modo coerente lo sviluppo territoriale e rendere concreti i principi pianificatori introdotti con la revisione della LPT a favore di un uso parsimonioso del suolo e di una gestione razionale della zona edificabile, contrastando lo scenario tendenziale di una crescita diffusa e disordinata degli insediamenti e delle attività. Questi obiettivi vanno giocoforza conseguiti attraverso una verifica dei Piani regolatori, la cui unificazione e aggiornamento – per un comune aggregato – rappresenta un obiettivo a tendere irrinunciabile.

L'esperienza mostra come tale esercizio – proceduralmente e politicamente impegnativo – possa essere portato a termine con maggior facilità se preceduto da analisi e da riflessioni di carattere strategico ancora in uno strumento meno formale e più flessibile. Con tale finalità sempre più comuni fanno capo all'elaborazione di masterplan, che nel 2012 sono giuridicamente codificati quali studi di base nella Legge cantonale sullo sviluppo territoriale (art. 18 cpv. 2 LST). Si tratta di strumenti snelli e sintetici, elaborati dal Municipio, che permettono di fissare gli obiettivi da perseguire le priorità d'intervento secondo una gestione delle risorse unificata e coerente. Attraverso il masterplan il comune ha così la facoltà di riflettere sul futuro del proprio territorio senza le costrizioni formali cui sono soggetti gli strumenti veri e propri di pianificazione: rafforzando così la dimensione progettuale dell'intero processo.

Alcuni comuni stanno elaborando masterplan nella forma di *piani direttori comunali*. Il Consiglio di Stato, da parte sua, propone attraverso alcune modifiche del Piano direttore cantonale (in consultazione dal 19 giugno al 15 ottobre 2017) che i comuni affrontino in modo proattivo la futura gestione delle zone edificabili mediante un masterplan denominato programma d'azione comunale per lo sviluppo centripeto di qualità.

Il legame tra organizzazione istituzionale e sviluppo territoriale pone dunque anch'esso sfide importanti e d'attualità, che nel prossimo futuro, impegneranno in modo significativo sia il Cantone sia i comuni.