

Messaggio

numero	data	Dipartimento
7164	27 gennaio 2016	ISTITUZIONI
Concerne		

Aggregazione dei Comuni di Bellinzona, Camorino, Claro, Giubiasco, Gnosca, Gorduno, Gudo, Moleno, Monte Carasso, Pianezzo, Preonzo, Sant'Antonio e Sementina in un unico Comune denominato BELLINZONA

INDICE	pag.
1. DAI PRIMI CONTATTI ALLA VOTAZIONE CONSULTIVA.....	2
1.1 Un progetto promosso dalle autorità locali.....	2
1.2 Lo studio di aggregazione e l'informazione.....	3
1.3 Le misure di sostegno cantonale all'aggregazione dei 17 comuni	4
1.4 Risultato della votazione consultiva.....	6
2. SCENARI E PROPOSTA DI AGGREGAZIONE	7
2.1 Possibili indirizzi per il seguito della procedura.....	7
2.2 Elementi per definire lo scenario di aggregazione	8
2.2.1 L'aggregazione dei 13 comuni forma un'entità territoriale coerente	8
2.2.2 Le circostanze non rendono necessaria l'aggregazione coatta di ulteriori comuni	8
2.2.3 Il comprensorio dei 13 comuni non si discosta sostanzialmente dal progetto posto in votazione.....	11
2.2.3.1 In generale	11
2.2.3.2 In tema di volontà degli elettori.....	12
2.2.3.3 In tema di scostamento non sostanziale.....	13
2.3 Proposta di aggregazione.....	19
3. LA NUOVA CITTÀ DI BELLINZONA	20
3.1 Elementi qualificanti	20
3.2 Tempistica.....	21
4. MISURE DI SOSTEGNO CANTONALE	21
5. COMMENTO AI SINGOLI ARTICOLI DEL DECRETO LEGISLATIVO	22
6. RELAZIONE CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO.....	26
6.1 Relazione con le Linee direttive.....	26
6.2 Relazione con il Piano finanziario.....	26
7. CONCLUSIONI	27
DECRETO LEGISLATIVO	28

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente messaggio, in applicazione dell'art. 7 della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni del 16 dicembre 2003 (LAggr), vi proponiamo l'aggregazione dei Comuni di Bellinzona, Camorino, Claro, Giubiasco, Gnosca, Gorduno, Gudo, Moleno, Monte Carasso, Pianezzo, Preonzo, Sant'Antonio e Sementina in un unico Comune denominato Bellinzona, rispettivamente di non decretare l'aggregazione tra i precitati tredici comuni e i Comuni di Arbedo-Castione, Cadenazzo, Lumino e Sant'Antonino.

1. DAI PRIMI CONTATTI ALLA VOTAZIONE CONSULTIVA

1.1 Un progetto promosso dalle autorità locali

L'iniziativa ha preso avvio nel corso dell'anno 2011 nell'ambito delle riflessioni del "*Gremio dei comuni dell'agglomerato Bellinzonese*" promosso dal Comune di Giubiasco ed ha progressivamente coinvolto le autorità dell'intero comprensorio, che copre in sostanza l'area del Distretto di Bellinzona (escluso Isonne e con l'aggiunta di Claro) per un totale di 17 comuni. Nell'autunno di quell'anno questi ultimi hanno conferito un mandato di approfondimento a un consulente esterno e ci sono stati i primi contatti con il Cantone, che ha valutato positivamente gli intendimenti del progetto e confermato la disponibilità a dare il proprio apporto sia politico che finanziario in caso di riorganizzazione istituzionale (lettera 6 dicembre 2011 del Consiglio di Stato ai municipi della regione).

I lavori sono sfociati nel maggio 2012 nel Rapporto conclusivo "*Bellinzonese: quale futuro?*" allestito dalla società di consulenza Consavis SA, documento nel quale vengono presentati e valutati tre possibili scenari per il futuro della regione. Questi ultimi sono stati sottoposti all'esame dei diciassette municipi che hanno aderito all'iniziativa.

I tre scenari proposti sono, in estrema sintesi, i seguenti:

A. Statu quo.

B. Intensificazione delle collaborazioni.

C. Aggregazione, questa ipotesi con a sua volta tre possibili varianti:

C1 da 17 comuni a 1: il "grande passo" verso un comune unico in una sola tappa;

C2 da 17 comuni a 3 e poi a 1: il passo in due tappe dapprima a 3 comuni ("Bellinzona nord", "Bellinzona" e "Bellinzona sud", legati da un'azienda regionale dei servizi e poi l'unificazione);

C3 "boule de neige": costituzione di un primo nucleo dell'agglomerato (Bellinzona + Giubiasco + ev. altri comuni dell'immediata periferia) cui poi si aggiungerebbero progressivamente gli altri.

Tutti i comuni, tramite i rispettivi municipi che hanno in parte coinvolto pure i propri legislativi, si sono espressi a favore dello scenario C1 che prevede la costituzione di un comune unico in una sola tappa e hanno pertanto dato la propria adesione da subito all'istanza di aggregazione in base all'art. 4 LAggr, sottoscritta a Sementina dai rappresentanti dei diciassette esecutivi il 6 novembre 2012.

1.2 Lo studio di aggregazione e l'informazione

Dopo l'avallo governativo dell'istanza (28 novembre 2012) con la costituzione della Commissione di studio, composta da un membro e un supplente per ognuno dei 17 comuni coinvolti, sono state affinate le modalità organizzative e di impostazione dei lavori. La Commissione ha designato al suo interno un Gruppo operativo ristretto composto da Mario Branda, Sindaco di Bellinzona (co-presidente), Andrea Bersani, Sindaco di Giubiasco (co-presidente), Riccardo Calastri, Sindaco di Sementina e Ivan Guidotti, Sindaco di Monte Carasso. Per l'accompagnamento dei lavori è stata costituita una Direzione di progetto composta da Philippe Bernasconi, Segretario comunale di Bellinzona, Alessandra Sartore Marazzi, giurista del Comune di Giubiasco e Reto Malandrini, Segretario comunale di Sementina. L'allestimento dello studio aggregativo è stato affidato a un pool di consulenti esterni di quattro persone: Michele Passardi, Edy Dell'Ambrogio, Riccardo Crivelli (Consavis SA) e Siegfried Alberton (SUPSI).

Alla luce della valenza e dell'importanza del progetto per la politica aggregativa cantonale, il Cantone ha assunto i costi di questa prima fase con un importo di fr. 83'000.--. I costi successivi sono stati suddivisi tra i comuni che hanno stipulato un'apposita convenzione.

Lo studio di aggregazione è stato svolto a tappe con una struttura suddivisa in moduli, coinvolgendo molte persone, enti ed associazioni in una procedura di progressivo consolidamento e condivisione.

Modulo 1 - Carta dei valori: linee guida del nuovo Comune. Elaborata in un workshop di chiusura della Commissione svoltosi al Bigorio il 7-8 giugno 2013.

Moduli 2 e 3 - Modello organizzativo e obiettivi strategici del nuovo Comune. Elaborati da 10 gruppi di lavoro settoriali tra l'autunno 2013 e la primavera 2014 e poi sottoposti alla Commissione che ne ha discusso in due workshop, il 19 settembre 2014 a Cadenazzo e il 10-11 ottobre 2014 a Rodi Fiesso.

Modulo 4 - Piano finanziario e piano delle opere del nuovo Comune. Integrando e completando le risultanze dei moduli precedenti, la Commissione ha condiviso nel principio i contenuti del Progetto di Aggregazione che sono confluiti nel Rapporto finale.

Ad inizio dicembre 2014 la Commissione di studio ha ratificato e trasmesso ai municipi del comprensorio la bozza di Rapporto per consultazione, chiedendo loro di esprimersi entro fine gennaio 2015.

Dopo i successivi affinamenti e la definizione del supporto cantonale all'aggregazione (di cui si dirà in seguito al punto 1.3), il 26 marzo 2015 a Sementina i rappresentanti della Commissione di studio e quelli dei 17 comuni coinvolti hanno sottoscritto il *Rapporto finale sul progetto di aggregazione del Bellinzonese*, trasmettendolo al Governo e chiedendo di sottoporre il progetto in votazione consultiva alla propria cittadinanza.

Da rilevare il costante impegno sul fronte dell'informazione e della comunicazione, aspetto cui la Commissione di studio ha posto particolare attenzione durante tutto il processo, in particolare quanto al coinvolgimento della cittadinanza, degli enti attivi sul territorio, delle autorità e dei dipendenti, oltre che verso l'opinione pubblica in generale. Possono ad esempio essere ricordate le seguenti iniziative:

- tra il 27 febbraio e il 22 aprile 2013 sono state organizzate 16 serate informative per la popolazione nei comuni del comprensorio;
- sono state promosse una decina di serate di informazione destinate a enti e attori attivi sul territorio: patriziati, parrocchie, associazioni e altri gruppi (ad esempio anziani);

- oltre alle proposte promosse dai singoli comuni, la Direzione di progetto ha curato una serie di iniziative informative rivolte all'intero comprensorio quali ad esempio sito internet, newsletter, pagina facebook, campagne informative e di cartellonistica, concorso fotografico, auto Smart di promozione a disposizione degli abitanti e altro ancora;
- la Commissione ha elaborato e fatto trasmettere ai consiglieri comunali, per il tramite dei rispettivi municipi, un documento di sintesi ed ha organizzato dei momenti informativi per i municipali (incontro con i municipali di tutti i comuni ad inizio gennaio 2015) e per i dipendenti comunali (incontro plenario con dipendenti e docenti dei 17 comuni il 22 gennaio 2015);
- la Commissione ha incaricato un professionista di allestire e mettere in atto un piano di comunicazione per accompagnare il progetto fino alla votazione consultiva;
- una seconda tornata di 16 serate pubbliche informative rivolte alla popolazione ha avuto luogo tra il 21 aprile e il 10 giugno 2015.

Lo sforzo informativo, necessario in un progetto di queste dimensioni, è quindi stato rilevante e rivolto a tutto campo.

Il Consiglio di Stato ha accolto la proposta della Commissione di studio con decisione del 29 aprile 2015, confermando entità e condizioni degli aiuti cantonali (di cui in dettaglio al punto seguente) e fissando la data della votazione consultiva per domenica 18 ottobre 2015.

1.3 Le misure di sostegno cantonale all'aggregazione dei 17 comuni

Le misure di sostegno cantonale all'aggregazione sono state progressivamente stabilite dal Governo d'intesa dapprima con il Gruppo operativo della Commissione di studio (GO) che le ha poi condivise con l'intera Commissione, che le ha fatte proprie.

Una delegazione del Consiglio di Stato ha incontrato i rappresentanti del GO in due occasioni: il 17 settembre 2014 e l'11 febbraio 2015 e, dopo l'elaborazione di una serie di varianti e approfondimenti sull'impegno cantonale, si è raggiunta un'intesa complessiva comunicata al GO con lettera del 4 marzo 2015. Il sostegno promesso prima della votazione, condizionato all'aggregazione di tutti e 17 i comuni, si compone di quattro elementi (risanamento, compensazione CL, riorganizzazione e investimenti) per un **totale di fr. 52,6 milioni** e prevede l'impegno del Consiglio di Stato a richiedere al Gran Consiglio quanto segue:

a) Contributo di risanamento

Stanziamiento di un contributo finanziario di **fr. 5,0 milioni per il risanamento dei bilanci dei Comuni di Gorduno e Moleno** in base al credito quadro per il risanamento dei comuni in dissesto e delle periferie (MG n. 5825 del 29 agosto 2006).

b) Neutralizzazione della diminuzione del contributo di livellamento

Adozione di due misure per consentire al nuovo Comune di **adattarsi alla prospettata riduzione del contributo di livellamento** conseguente all'aggregazione:

- sulla base dell'art. 19 cpv. 1 lett. d LAggr il contributo nei primi 4 anni dall'aggregazione viene calcolato separatamente per ognuno degli attuali comuni, applicando i relativi moltiplicatori di imposta nel primo anno e in seguito quello del nuovo Comune. Sulla base dei dati riferiti al contributo di livellamento 2014, supposto un moltiplicatore del

nuovo Comune del 90%, questa misura è quantificabile in **ca. fr. 13,0 milioni**; il valore effettivo della misura, che non incide sui costi del Cantone, deriverà dal differenziale di contributo (comune aggregato - somma comuni separati) riscontrato nel quadriennio, secondo i parametri e la base legale a quel momento applicabili;

- ii) a titolo eccezionale, vista l'importanza del progetto aggregativo del Bellinzonese, come ulteriore aiuto per permettere al nuovo Comune di adeguarsi alla diminuzione del contributo tenuto conto del progressivo effetto delle economie di scala di cui la nuova entità potrà beneficiare, stanziamento di un importo forfetario di **fr. 9,6 milioni** a carico del Cantone. Tale somma deriva dal differenziale di contributo calcolato sui dati del 2014 con un moltiplicatore del 90%, diminuita di un settimo per ogni anno dal 5° al 10° anno. Il versamento avverrà compatibilmente con la disponibilità finanziaria del Cantone in al massimo 3 anni a partire dal 5° anno dalla costituzione del nuovo Comune.

c) Contributo per la riorganizzazione del nuovo Comune

Stanziamento di un contributo di **fr. 5,0 milioni** a **parziale copertura delle spese di riorganizzazione**, da versare dietro presentazione di un piano dettagliato e quantificato degli interventi riorganizzativi da mettere in atto nel nuovo Comune e approvato dal nuovo Municipio. Il contributo verrà versato in due tranches di pari importo nel primo e nel secondo anno successivi all'aggregazione. Il Municipio presenterà entro il termine della prima legislatura un rapporto di consuntivo delle misure di riorganizzazione messe in atto.

A titolo di esempio, con spese di riorganizzazione si intendono eventuali onorari a consulenti esterni per studi organizzativi, spese per infrastrutture tecniche/informatiche legate alla riorganizzazione, oneri che il nuovo Comune dovesse assumere per favorire il pensionamento anticipato di dipendenti, spese inerenti l'integrazione dei differenti piani previdenziali dei comuni preesistenti, spese per l'eventuale armonizzazione dei piani regolatori.

d) Contributo per investimenti

Stanziamento di un credito di **fr. 20,0 milioni** per il finanziamento di **investimenti del nuovo Comune**, escluse opere di manutenzione, rifacimento e quelle in infrastrutture del genio civile. L'aiuto è pensato ad esempio per l'edificazione di strutture di accoglienza per anziani, per la costruzione di nuove scuole o l'ampliamento di quelle esistenti, oppure altre opere che favoriscano l'incontro e lo sviluppo culturale e sociale della popolazione.

I contributi andranno in aggiunta ad eventuali sussidi di cui il nuovo Comune potrà beneficiare in forza di leggi specifiche, ritenuto che, per ogni singolo progetto, non potranno superare il 50% del costo al netto di altri possibili contributi. Le relative realizzazioni dovranno essere messe in opera (inizio dei lavori) entro 6 anni dalla costituzione del nuovo Comune, termine prorogabile dal Consiglio di Stato dietro istanza motivata del nuovo Municipio. Contestualmente al primo piano finanziario, il nuovo Municipio presenterà al Governo per approvazione un piano delle opere che indichi gli investimenti per i quali intende far capo al suddetto aiuto con un'indicazione temporale della loro realizzazione. Il versamento avverrà dietro presentazione della liquidazione. Potranno essere versati degli acconti previa presentazione dei giustificativi dei pagamenti avvenuti.

Nella precitata lettera è stato inoltre specificato che gli aiuti proposti dal Governo erano **condizionati all'aggregazione di tutti i 17 comuni** facenti parte del progetto e che in caso di aggregazione parziale le misure di sostegno sarebbero state ridiscusse e ridefinite.

Inoltre il Consiglio di Stato ha confermato due impegni assunti in precedenti aggregazioni riguardanti le opere previste dai Piani cantonali di approvvigionamento idrico, rispettivamente la rete stradale.

1.4 Risultato della votazione consultiva

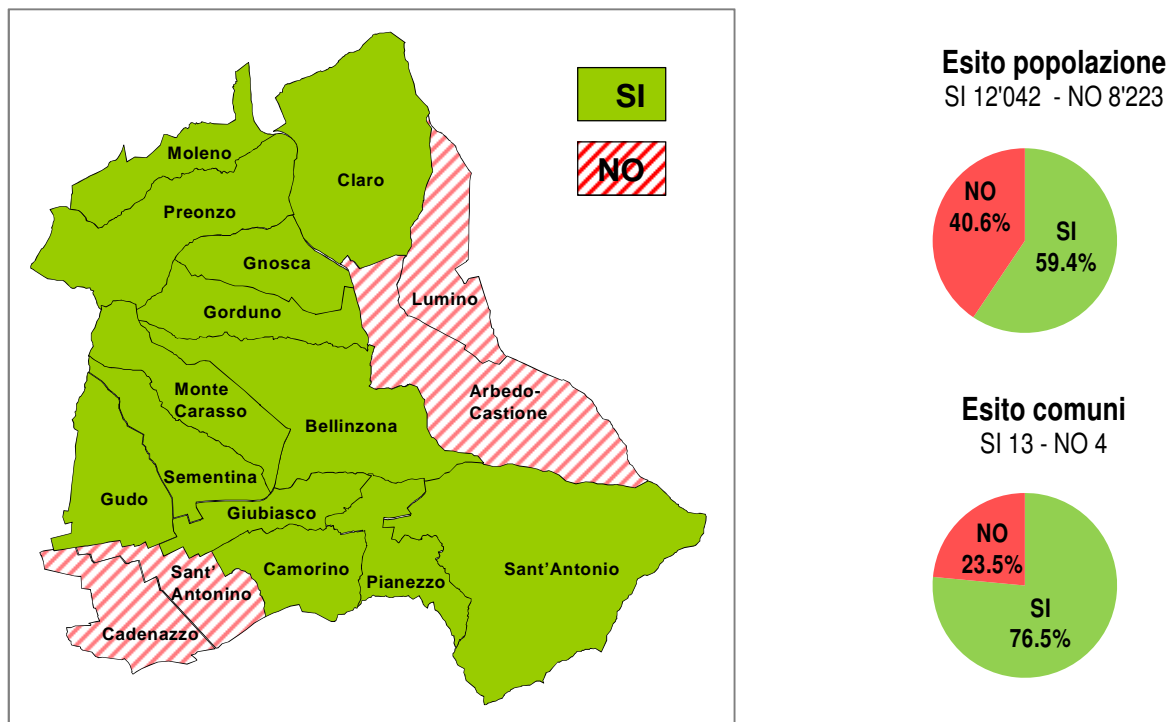
La votazione consultiva del 18 ottobre 2015 ha dato l'esito seguente:

	Isritti in cata- logo	Totale votanti	Parteci- pazione	Votanti per corr.	% votanti x corr.	Bian- che	Nulle	Schede compu- tabili	SI	% SI	NO	% NO
Arbedo-Castione	2'786	1'820	65.33	1'603	88.08	2	0	1'818	406	22.33	1'412	77.67
Bellinzona	10'821	6'036	55.78	5'330	88.30	104	16	5'916	4'550	76.91	1'366	23.09
Cadenazzo	1'349	693	51.37	608	87.73	4	0	689	328	47.61	361	52.39
Camorino	1'839	1'284	69.82	1'171	91.20	22	2	1'260	790	62.70	470	37.30
Claro	1'842	1'266	68.73	1'155	91.23	13	0	1'253	807	64.41	446	35.59
Giubiasco	5'236	3'141	59.99	2'827	90.00	42	16	3'083	1'811	58.74	1'272	41.26
Gnosca	489	369	75.46	356	96.48	2	1	366	304	83.06	62	16.94
Gorduno	529	378	71.46	350	92.59	4	0	374	307	82.09	67	17.91
Gudo	549	366	66.67	337	92.08	2	0	364	271	74.45	93	25.55
Lumino	973	794	81.60	721	90.81	11	7	776	328	42.27	448	57.73
Moleno	87	69	79.31	62	89.86	0	0	69	57	82.61	12	17.39
Monte Carasso	1'800	1'254	69.67	1'161	92.58	11	2	1'241	701	56.49	540	43.51
Pianezzo	464	374	80.60	332	88.77	4	0	370	194	52.43	176	47.57
Preonzo	452	321	71.02	263	81.93	3	1	317	187	58.99	130	41.01
Sant'Antonino	1'397	963	68.93	885	91.90	6	0	957	119	12.43	838	87.57
Sant'Antonio	186	127	68.28	107	84.25	2	1	124	72	58.06	52	41.94
Sementina	1'934	1'310	67.74	1'223	93.36	18	4	1'288	810	62.89	478	37.11
TOTALI	32'733	20'565	62.83	18'491	89.91	250	50	20'265	12'042	59.42	8'223	40.58

Il progetto di aggregazione è stato quindi accolto in tredici comuni e respinto negli altri quattro, registrando un voto favorevole complessivo. Non vi è dunque unanimità, ma doppia maggioranza di popolazione e comuni, nell'ordine rispettivamente del 59 e 76%.

Nei comuni che hanno accolto il progetto il tasso di adesione è molto variabile, passando da un minimo del 52% a Pianezzo all'oltre 80% di Gnosca, Gorduno e Moleno, con confortevoli maggioranze nella maggior parte dei casi. Nei quattro comuni che si sono espressi negativamente si registrano i nettissimi no di Sant'Antonino e Arbedo-Castione, il chiaro rifiuto di Lumino e il risultato di poco contrario a Cadenazzo.

Cartina e grafici riassumono l'esito nel comprensorio:



Nei giorni immediatamente seguenti la votazione, il 19 e il 21 ottobre, il Direttore del Dipartimento delle istituzioni con i collaboratori della Sezione degli enti locali hanno incontrato i rappresentanti del Gruppo operativo e della Commissione di studio per l'aggregazione. In entrambe le occasioni i comuni hanno indicato di voler proseguire il progetto limitatamente ai tredici comuni nei quali il voto è stato positivo, ritenuto che l'esito della votazione è stato giudicato molto positivamente e il comprensorio favorevole facilmente adattabile all'impianto presentato nello studio aggregativo mantenendone intatte solidità, specificità e caratteristiche fondanti.

2. SCENARI E PROPOSTA DI AGGREGAZIONE

2.1 Possibili indirizzi per il seguito della procedura

Alla luce dell'esito della consultazione popolare sono stati avanzati tre orientamenti teorici per il prosieguo della procedura, e meglio:

- "Nuova votazione": abbandono del progetto a 17 comuni e immediata riattivazione limitatamente ai 13 comuni che l'hanno approvato, con successiva nuova consultazione all'interno del perimetro aggregativo ridotto.
- "Aggregazione volontaria": aggregazione dei 13 comuni che hanno accolto il progetto in consultazione popolare.
- "Aggregazione coatta": aggregazione dei 13 comuni favorevoli e - in forma coatta - di uno o più comuni contrari, estendendo quindi il comprensorio aggregativo a 14 fino a 17 comuni.

Prima di determinarsi il Governo ha approfondito i tre indirizzi e, in base alle considerazioni che vengono riprese qui di seguito, ha optato per l'ipotesi *b)* "Aggregazione volontaria", ossia proporre l'aggregazione dei tredici comuni che hanno votato a favore della costituzione della nuova città.

2.2 Elementi per definire lo scenario di aggregazione

Per definire la proposta di aggregazione occorre dapprima precisare alcuni aspetti di legge che devono fare da sfondo alla scelta dell'orientamento:

- il comprensorio di aggregazione deve costituire un'**entità territoriale coerente** (art. 3 lett. a LAggr);
- in contesti quali quello in questione, per aggregare in via coatta uno o più comuni occorre che la sua/loro **partecipazione sia necessaria** alla costituzione del nuovo comune (art. 9 lett. b LAggr);
- il comprensorio di aggregazione può includere un numero inferiore di comuni rispetto al progetto posto in votazione consultiva, **a condizione che non vi si discosti sostanzialmente** (art. 7 cpv. 2 e art. 8 cpv. 2 LAggr).

Come si comproverà qui di seguito, l'aggregazione dei 13 comuni che si sono espressi a favore del progetto è conforme a tutti requisiti previsti dalla LAggr puntualmente applicabili.

2.2.1 L'aggregazione dei 13 comuni forma un'entità territoriale coerente

L'articolo 3 lett. a LAggr dispone che il comprensorio di aggregazione deve costituire una "entità territoriale coerente". Invero per nessuno degli scenari indicati questo requisito presenterebbe aspetti problematici, neppure nei casi a) "Nuova votazione" e b) "Aggregazione volontaria", che prevedono la riduzione del perimetro aggregativo a 13 comuni. Infatti, come evidenzia anche la cartina al precedente punto 1.4, i tredici comuni che hanno sostenuto il progetto formano un comprensorio contiguo, compatto e collegato, comprensivo della zona urbana più centrale, senza né interruzioni né enclavi, e pertanto conforme al concetto di coerenza territoriale.

Abbondanzialmente si può a questo proposito accennare che il progetto di Piano cantonale delle aggregazioni (PCA) identifica per il Bellinzonese l'aggregazione, se del caso in tappe successive, dei 17 comuni coinvolti nella votazione consultiva dello scorso 18 ottobre 2015. Ancorché non ancora consolidato, il PCA è lo strumento previsto dalla LAggr per indicare gli orientamenti del Governo nella politica aggregativa, impostata anche in funzione del principio di coerenza territoriale.

Un passo aggregativo che riguarda tredici comuni contigui e funzionalmente legati all'interno di un perimetro che può essere considerato come tappa di obiettivo cantonale da perseguire in prospettiva, risponde - si potrebbe dire "per definizione stessa" - al requisito dell'entità territoriale coerente.

2.2.2 Le circostanze non rendono necessaria l'aggregazione coatta di ulteriori comuni

Come visto, quattro comuni hanno respinto il progetto in consultazione. Nell'ipotesi che si intendesse includere uno o più di questi nella costituenda Bellinzona, l'aggregazione di questo/quei comune/i andrebbe attuata in via coatta.

I principi che reggono la possibilità di aggregare comuni che hanno rifiutato un progetto in sede di votazione consultiva è regolata dall'art. 9 LAggr. Nel caso del Bellinzonese non entrano in nessun caso in linea di conto le motivazioni di una coatta per ragioni di dissesto finanziario o amministrativo (art. 9 lett. a e lett. c LAggr), in quanto nessuno dei quattro comuni contrari si trova in tali situazioni.

Resta teoricamente aperta l'eventualità prevista dalla lettera b dell'articolo 9 LAggr, disposto secondo il quale sarebbe possibile decretare l'aggregazione di uno o più dei quattro comuni che vi si sono opposti nel caso in cui la sua/loro partecipazione fosse *necessaria* alla costituzione di un nuovo comune.

Art. 9

Con il voto della maggioranza assoluta dei suoi membri, tenuto conto dell'esito della votazione consultiva in tutto il comprensorio, il Gran Consiglio può decidere l'aggregazione anche quando i preavvisi assembleari non sono favorevoli, in particolare:

(...)

b) se la partecipazione di un Comune alla costituzione di un nuovo Comune è necessaria per ragioni geografiche, pianificatorie, territoriali, di sviluppo economico, di funzionalità dei servizi e di apporto di risorse umane e finanziarie;

(...)

La valutazione va fatta tenuto conto dell'esito della votazione consultiva e alla luce dell'interesse generale, degli obiettivi di legge e del Piano cantonale delle aggregazioni (art. 8 cpv. 1 LAggr).

Pur se taluni sostengano il contrario, senza peraltro sostanziare la censura con i fatti, Consiglio di Stato e Gran Consiglio hanno fatto ricorso con prudenza a questa possibilità, utilizzandola in definitiva solo quale *ultima ratio* nei casi di rigore.

In particolare per quanto riguarda l'applicazione della lettera b (aggregazione coatta di comuni che non si trovano in situazione di dissesto), l'aggregazione "forzata" è stata attuata nel solo interesse del costituendo comune, della sua funzionalità, sostenibilità e operatività che in caso contrario sarebbero state compromesse. Ripetutamente il Tribunale federale ha giudicato le aggregazioni coatte attuate in Ticino conformi sia alla Costituzione federale e a quella cantonale che allo spirito e alla lettera della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni, in particolare - per quanto attiene all'applicazione esclusiva dell'art. 9 lett. b LAggr - nei casi di Sala Capriasca, San Nazzaro e Vergeletto, comuni di per sé finanziariamente autonomi cui è stata "imposta" l'aggregazione nel superiore interesse del futuro comune. Ricordiamo infatti che negli altri casi di aggregazione coatta le motivazioni si fondavano integralmente o parzialmente sull'insostenibile situazione finanziaria dei comuni contrari (Dongio, Aquila, Bignasco, Muggio e Onsernone). La recente sentenza del Tribunale federale con cui è stato annullato il Decreto legislativo del 10 marzo 2014 concernente l'aggregazione della Verzasca fa in definitiva "storia a sé", in quanto riferita all'unico caso finora di separazione coatta, non espressamente prevista dalla legge.

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. La formulazione del precitato art. 9 LAggr è infatti potestativa.

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.

Esemplificativo in tal senso il caso dell'art. 6a LAggr, che disciplina la possibilità di proroga delle elezioni nei comprensori in aggregazione. Nella sua precedente formulazione, introdotta con la revisione entrata definitivamente in vigore il 27 settembre 2013, questa

norma consentiva l'eventuale proroga solo a condizioni molto restrittive, in particolare in assenza di un decreto di aggregazione questa era possibile esclusivamente se *tutti* i comuni coinvolti in una votazione avessero accolto il progetto entro la fine di novembre dell'anno che precede le elezioni comunali. Ancor prima di essere applicata, questa regola ha dovuto essere cambiata e resa meno rigida (proroga possibile nei comuni che accolgono un progetto anche in caso di voti contrari nel comprensorio), proprio in relazione all'aggregazione del Bellinzonese, in quanto l'automatismo - che teoricamente avrebbe avuto il pregio della chiarezza - alla prova dei fatti concreti si è rivelato eccessivamente condizionante e dalle conseguenze oltremodo pesanti in un caso come quello in oggetto (in merito si veda il MG n. 7037 del 21.01.2015).

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. La nuova Bellinzona con tredici comuni, come verrà ampiamente illustrato al seguente punto 2.2.3, riunisce tutti gli elementi atti a costituire una città solida e articolata, verso la quale giocoforza confluiranno col tempo anche i comuni oggi restii.

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.

Nello specifico caso, l'aggregazione di tredici comuni dell'agglomerato di Bellinzona rappresenta però un risultato positivo di proporzioni notevoli e la sua attuazione richiederà un impegno considerevole e uno sforzo molto importante da parte di tutti. Ciò sarebbe evidentemente reso più difficoltoso dal coinvolgimento "forzato" di comuni restii, con possibili resistenze o rallentamenti operativi di nessun beneficio (o, meglio, di probabile intralcio) all'iter di concretizzazione del progetto.

Il solo fatto che l'aggregazione completa o comunque allargata ad altri comuni costituisce un'ipotesi "risolutiva a più ampio raggio" non significa per nulla che la via a tredici comuni non sia una buona e soddisfacente soluzione, che oltretutto gode del pieno appoggio dei comuni coinvolti. Questi ultimi hanno in effetti sempre esplicitamente indicato di non richiedere il coinvolgimento coatto di comuni contrari.

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

2.2.3 Il comprensorio dei 13 comuni non si discosta sostanzialmente dal progetto posto in votazione

2.2.3.1 In generale

L'articolo 7 cpv. 2 LAggr dispone che il Governo può proporre l'aggregazione di un numero inferiore di comuni rispetto al progetto posto in votazione consultiva, purché non vi si discosti sostanzialmente.

Art. 7

¹Il Consiglio di Stato sottopone al Gran Consiglio la proposta di aggregazione o di abbandono.

²Esso può proporre l'aggregazione di un numero inferiore di Comuni rispetto al progetto posto in votazione consultiva, a condizione che non vi si discosti sostanzialmente.

Analoga condizione è presente anche all'art. 6 cpv. 2 (modifica del comprensorio di un progetto in corso) e all'art. 8 cpv. 2 (decisione del Gran Consiglio) LAggr.

Gli articoli 6 cpv. 2, 7 cpv. 2 e 8 cpv. 2 LAggr sono stati introdotti a seguito della sentenza 10 novembre 2009 del Tribunale federale sulla "prima" aggregazione Monteceneri. Il relativo ricorso contestava la riduzione del perimetro aggregativo da 7 a 5 comuni con l'esclusione di Mezzovico-Vira e Isonne senza una nuova votazione consultiva sul comprensorio ridotto, invocando una lesione del diritto di voto dei cittadini.

In quell'occasione il Tribunale federale ha segnatamente rilevato che (le sottolineature sono nostre):

- *“La libertà di voto e di elezione garantisce al cittadino elettore che siano riconosciuti solo i risultati elettorali corrispondenti in modo affidabile e non falsato alla volontà dell'elettore liberamente espressa (art. 34 cpv. 2 Cost.)”* (consid 3.3).
- *“Certo, una nuova votazione consultiva non si imponeva per la sola esclusione di Isonne, Comune non essenziale ai fini della fusione sotto il profilo geografico, finanziario, pianificatorio e per l'apporto di risorse umane, ma bensì per Mezzovico-Vira, Comune situato al centro del comprensorio e il più forte dal profilo finanziario, pur presentando un debito pubblico pro capite estremamente elevato. Si pone quindi chiaramente la questione di sapere se la popolazione degli altri Comuni si sarebbe espressa favorevolmente anche su una fusione solo a cinque. In effetti, se la mancata adesione al progetto da parte di Mezzovico-Vira fosse stata tenuta in conto, l'esito della votazione in tutto il comprensorio avrebbe effettivamente potuto essere un altro, ribadita la sua importanza e la questione del decadimento della coerenza territoriale del nuovo Comune.”* (consid. 4.2.2).
- *“Decisiva per la formazione della volontà popolare era la documentazione fornita ai cittadini prima della votazione consultiva, segnatamente il rapporto del Governo cantonale alla cittadinanza...”* (consid 5.1).
- *“... il progetto a cinque non è manifestamente quello sul quale si è espressa la popolazione e il nuovo Comune, a causa dell'enclave di Mezzovico-Vira, costituisce un comprensorio geograficamente incoerente: non si è in presenza del progetto posto in votazione, ma di uno che presenta fondamentali differenze”* (consid. 5.2).
- *“Secondo la giurisprudenza, quando il Tribunale federale accerta che sono state commesse irregolarità, esso annulla la votazione soltanto se queste siano importanti e abbiano potuto influire sull'esito del voto.”* (consid. 5.3).

Come si vedrà diffusamente nel seguito, i quattro comuni che vengono esclusi dall'aggregazione del Bellinzonese non sono essenziali ai fini della fusione e neppure lontanamente la loro valenza nel progetto è paragonabile al caso di Mezzovico. Inoltre, diversamente dal caso di Monteceneri, il fatto che l'aggregazione finale avrebbe potuto

riguardare un comprensorio ridotto rispetto ai 17 comuni, purché conforme alle condizioni della LAggr, era stato ipotizzato e preannunciato.

Non vi è pertanto alcuna incongruenza nel voto del 18 ottobre 2015.

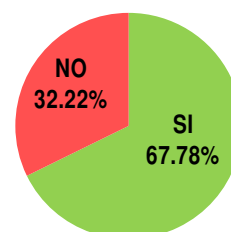
Occorre quindi valutare se il ridimensionamento del progetto del Bellinzonese con l'esclusione dei quattro comuni contrari possa ancora essere considerato un progetto senza modifiche sostanziali rispetto al progetto originario; inoltre se l'esito della votazione avrebbe effettivamente potuto essere un altro se la mancata adesione dei quattro comuni fosse stata tenuta in conto.

2.2.3.2 In tema di volontà degli elettori

Si può dapprima rilevare che nell'insieme dei 13 comuni dove ha prevalso il voto favorevole, il sì raggiunge un ampio consenso che **supera i due terzi dei votanti.**

Esito votazione limitatamente ai 13 comuni che hanno accolto il progetto

In una votazione di tali dimensioni, con ben 17 comuni coinvolti - in alcuni dei quali il dissenso era assolutamente manifesto e in altri per i quali l'esito era del tutto incerto - si può con una certa legittimità ritenere che nell'esprimere il proprio voto i cittadini favorevoli (o comunque la stragrande maggioranza di questi) non abbiano posto quale condizione irrinunciabile al proprio sostegno il fatto che l'aggregazione comprendesse la totalità dei comuni.



Assolutamente significativo il caso di Sant'Antonino, dove il voto negativo era ampiamente pronosticato, da tempo dato per scontato e largamente previsto da media e opinione pubblica. Nel suo preavviso alla Cittadinanza il Municipio non ha dato indicazioni di voto evidenziando, accanto al lavoro svolto dalla Commissione di studio, anche le conseguenze particolari - non favorevoli - per il Comune tra le quali un aumento del moltiplicatore dell'ordine di 25 punti. Inoltre già da subito si è costituito un comitato di cittadini contrario all'aggregazione che ha svolto la propria - legittima beninteso - campagna di informazione pubblica e nota.

Si può quindi affermare che la percezione di un possibile voto negativo a Sant'Antonino era presente nel comprensorio al momento della votazione consultiva ed è molto difficile pensare che in linea generale la cittadinanza abbia condizionato il proprio appoggio all'aggregazione alla presenza di Sant'Antonino, ritenuto come l'esito negativo in questo comune fosse praticamente certo già prima del voto. In qualche misura analoga, pur se con aspetti diversi, è la situazione venutasi a creare a Lumino, dove l'opposizione - divenuta molto sostenuta con l'avvicinarsi della votazione - del Municipio e dei contrari lasciava pochissimi dubbi sul risultato in questo comune (in merito si rimanda anche al preavviso municipale allegato al voto, aspramente avverso all'aggregazione). Queste situazioni, ampiamente riportate anche dai media, erano perfettamente note alla cittadinanza dell'intero comprensorio.

Durante tutta la campagna informativa, nelle serate pubbliche e nei media è stato regolarmente sollevato il tema delle conseguenze di eventuali voti negativi. In merito è stato ripetutamente risposto che l'aggregazione si sarebbe potuta concretizzare anche con un numero ridotto di comuni, a condizione che il progetto risultasse sostenibile dal punto di vista della LAggr e che una valutazione in tal senso sarebbe stata possibile solo una volta noto l'esito della votazione. Del resto, già il solo fatto di aver condizionato la totalità degli

aiuti promessi all'aggregazione completa, precisando che sarebbero stati rivisti in caso di aggregazione parziale (vedi punto 1.3), indicava chiaramente che l'ipotesi di ridurre il perimetro era possibile, così come la medesima eventualità traspariva dal comunicato stampa del Consiglio di Stato del 29 aprile 2015 che informava sulla data del voto. Anche il Rapporto alla Cittadinanza del Consiglio di Stato, trasmesso unitamente al materiale di voto e allegato al presente messaggio, indica che nell'ipotesi non vi fosse adesione da parte di tutti i comuni la proposta di aggregazione avrebbe potuto essere diversa (pag. 22) a condizione che il comprensorio non differisse nella sostanza (aspetto che verrà esaminato più oltre) e che si formasse un'entità territoriale coerente (elemento nel concreto caso non problematico come già rilevato al precedente punto 2.2.1).

Pertanto i votanti potevano e dovevano supporre già prima di pronunciarsi che con enorme probabilità il progetto sarebbe stato ridimensionato, perfino che lo sarebbe stato quasi certamente almeno per alcuni comuni, e si sono espressi alla luce di questa consapevolezza.

Date quasi per acquisite un paio di defezioni, in diversi altri comuni il risultato della consultazione era difficilmente pronosticabile; in particolare erano manifeste le opposizioni ad Arbedo-Castione, dove la spaccatura esisteva fin dall'inizio, il Municipio ha formulato preavviso positivo "a maggioranza" e il sindaco si è esposto pubblicamente contro il progetto. Segnali di resistenza significativa erano notoriamente diffusi anche in altri comuni, ad esempio a Monte Carasso, Camorino e Pianezzo.

Va poi anche posta mente al grande numero di comuni coinvolti nella consultazione, di gran lunga il più elevato nelle votazioni in tema di aggregazioni in Ticino. Con un così alto numero di comuni, i possibili esiti potevano a ben vedere essere disparati e notevolmente più complicati e molto meno lineari di quanto uscito dalle urne in occasione della votazione consultiva del 18 ottobre 2015.

Il risultato di una votazione così ampia e dagli svariati e intricati possibili esiti è stato fin quasi sorprendentemente coeso, con due coppie di comuni contrari collocate ai margini del comprensorio, senza creare cesure territoriali, né enclavi o exclavi; ne sono usciti un'area centrale dell'agglomerato intatta e un comparto compatto e collegato. Non è in definitiva verosimile supporre che la cittadinanza dei 13 comuni favorevoli si sarebbe espressa in modo diverso se avesse saputo che i quattro comuni contrari non sarebbero stati aggregati, cosa che era in parte già praticamente certa e nota prima della votazione.

2.2.3.3 In tema di scostamento non sostanziale

Il quesito residuo è allora a sapere fino a che punto il comprensorio di aggregazione effettivo può differire da quello dei 17 comuni senza che questo influisca tangibilmente sulla presumibile adesione al progetto, posto che una riduzione del perimetro (da definire una volta noto l'esito della votazione consultiva) era in pratica data per scontata.

Posto quindi che la cittadinanza doveva essere consapevole del fatto che il progetto concreto avrebbe riguardato un perimetro più ristretto di quello posto in votazione, proprio con le possibili defezioni di alcuni dei comuni esclusi (il rifiuto di Cadenazzo essendo l'unico piuttosto inatteso), si tratta di valutare se l'esclusione di Arbedo-Castione, Cadenazzo, Lumino e Sant'Antonino non comporti una modifica sostanziale al progetto completo, cioè la privazione di un tassello determinante e imprescindibile del progetto posto in votazione.

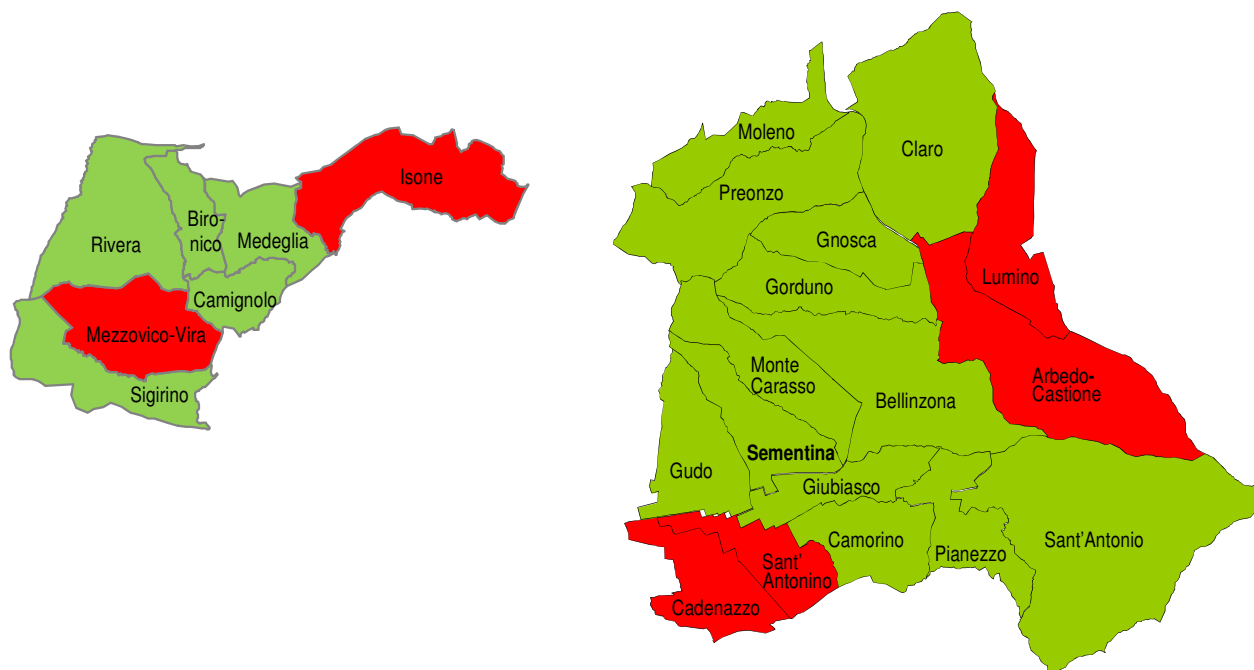
La misura della “sostanzialità” della modifica va valutata di caso in caso alla luce di “fattori geografici, finanziari, pianificatori e di apporto di risorse umane”. Nella precitata sentenza del 10 novembre 2009 sul caso di Monteceneri, il Tribunale federale ha giudicato che escludere Mezzovico-Vira dal progetto iniziale a 7 comuni costituisse una *modifica sostanziale* al progetto mentre ha valutato che lo scenario non sarebbe sostanzialmente mutato se si fosse abbandonato unicamente Isole “*non essenziale ai fini della fusione sotto il profilo geografico, finanziario, pianificatorio e per l'apporto di risorse umane*”.

Detta decisione è a oggi l'unica centrata sul tema della sostanziale differenza tra scenario posto in votazione e scenario aggregativo da attuare (marginalmente lo era pure quella su Capriasca 1 relativamente a Lugaggia). Considerato quanto segue si può senz'altro affermare che la rilevanza dei 4 comuni contrari nel Bellinzonese sia decisamente inferiore a quella di Mezzovico nel caso di Monteceneri (a maggior ragione considerando anche l'abbandono di Isole) e che **il nuovo comune a tredici mantiene le proprie specificità e vocazioni, nonché la medesima solidità attuativa del progetto originario.**

a. Elementi territoriali, geografici e pianificatori

Come già rilevato, il comprensorio a tredici risulta compatto, collegato, senza interruzioni, include l'area centrale dell'agglomerato e non presenta quindi problemi quanto a coerenza territoriale. Era fondamentalmente diversa la situazione nel caso di Monteceneri, dove la cesura territoriale che avrebbe causato l'assenza di Mezzovico è risultata uno degli elementi determinanti nel giudizio del Tribunale federale.

Il confronto tra la conformazione delle due aree (qui riprodotte in scala) è eloquente.



Nel Bellinzonese l'esclusione dei comuni contrari, tutti situati ai margini del comparto così come lo era Isole in Monteceneri, non crea alcuna cesura territoriale mentre l'assenza di Mezzovico avrebbe costituito una frattura nel nuovo Comune, isolando di fatto Sigirino e generando l'incoerenza territoriale rilevata dal TF in questi termini: “*il progetto a cinque non è manifestamente quello sul quale si è espressa la popolazione e il nuovo Comune, a causa dell'enclave di Mezzovico-Vira, costituisce un comprensorio geograficamente*”

incoerente: non si è in presenza del progetto posto in votazione, ma di uno che presenta fondamentali differenze” (consid. 5.2). Ciò nel Bellinzonese non succede.

La “centralità”, non solo sulla carta ma anche quale baricentro delle interrelazioni e delle diversificazioni, nel progetto Monteceneri ruotava attorno al comprensorio Rivera-Mezzovico, definito *perno e polo del progetto* e quindi l’assenza di uno di questi due comuni avrebbe snaturato la sostanza del nuovo ente così come era stato previsto. Nel Bellinzonese la centralità urbana viene invece integralmente preservata nell’aggregazione a 13 comuni: come indica lo studio aggregativo (pag. 31) l’area urbana centrale comprende Bellinzona e Giubiasco e l’area urbana complementare Monte Carasso e Sementina. Questi sono caratterizzati da insediamenti intensivi e semi-intensivi, quindi densi e interconnessi, e sono tutti inclusi nell’aggregazione. I comuni esclusi sono invece a carattere sub- o peri- urbano con insediamenti estensivi (studio pag. 31) e in nessun modo si configurano quale perno e polo del progetto.

Il comprensorio a 13 comuni pone infatti le premesse affinché il nuovo Comune, geograficamente “limato” sulle fasce, possa affrontare con analoga efficacia a quello iniziale le questioni legate alla pianificazione e alla gestione territoriale, alla mobilità, all’organizzazione e alla logistica dei propri servizi, rispondendo così alle aspettative preannunciate alla popolazione prima della votazione consultiva.

b. Elementi finanziari e di apporto di risorse umane

Dopo la votazione consultiva i comuni in cui l’esito è stato favorevole hanno incaricato i consulenti di aggiornare le valutazioni finanziarie limitatamente ai 13 comuni. I relativi risultati sono stati consegnati nel documento “Aggregazione dei 13 comuni dell’agglomerato di Bellinzona. Aggiornamento delle valutazioni finanziarie”, datato 13 dicembre 2015, da cui - in estrema sintesi - emerge che dal confronto tra l’aggregazione a 17 comuni e quella limitata ai 13 comuni:

- non risultano differenze significative riguardo ai principali indicatori finanziari di gestione corrente (risultato, grado di copertura, autofinanziamento, quota interessi, quota oneri finanziari), il tasso di ammortamento diminuisce di ca 0.5 punti mantenendosi tuttavia superiore all’8%, obiettivo previsto dalla LOC;
- il gettito d’imposta base delle persone fisiche e giuridiche pro-capite rimane invariato;
- il moltiplicatore medio aumenta leggermente a causa dell’assenza di Sant’Antonino: come già indicato in questo comune il moltiplicatore è di ca. 25 punti inferiore alla media del comprensorio; tuttavia è un comune dal peso specifico contenuto nel complesso e la sua assenza “pesa” ca 1.25 punti percentuali; siccome circa un punto è recuperabile fatturando a prezzo di costo le prestazioni che il nuovo Comune fornirà ai comuni esclusi, l’impatto complessivo è ininfluenza;
- Arbedo-Castione, Cadenazzo e Lumino presentano dei fondamentali finanziari del tutto simili alla media del comprensorio e quindi non ne influenzano il moltiplicatore; questi comuni, dopo il voto consultivo, hanno già annunciato innalzamenti futuri del proprio moltiplicatore;
- la quota del contributo di livellamento sul gettito base rimane invariata;
- unici a registrare una variazione negativa sono gli indicatori relativi agli investimenti che si riducono leggermente (volume netto d’investimento p/c, autofinanziamento p/c, riduzione del debito pubblico p/c, capacità d’investimento);
- gli indicatori di bilancio presentano differenze poco significative (quota di capitale proprio, debito pubblico p/c, quest’ultimo peraltro a livelli nettamente inferiori alla media cantonale).

Dalla disamina risulta una **situazione finanziaria di partenza del nuovo Comune fondamentalmente sana come già lo era con 17 comuni**, anche se l'andamento recente mostra un progressivo peggioramento, tendenza al peggioramento che però riguarda l'insieme dei comuni del Cantone.

A pagina 13 si rileva che **“per rapporto alle valutazioni contenute nel Rapporto finale, l'intervallo per il moltiplicatore d'imposta del nuovo Comune va aumentato di ca. 2.5 punti percentuali**. Questo adeguamento va addebitato non tanto alla riduzione del numero dei comuni (da 17 a 13), quanto piuttosto alle modificate condizioni finanziarie che si sono verificate nel corso del 2014 e che si prospettano negli anni a venire”. Questo **non sarebbe stato diverso mantenendo il progetto a 17 comuni: si ritenga che Arbedo-Castione, Cadenazzo e Lumino hanno tutti già annunciato un prossimo aumento del loro moltiplicatore**.

Dal lato finanziario quello che cambia in larga misura sarebbe cambiato comunque, anche mantenendo il progetto originario, in quanto dovuto alle mutate circostanze generali.

L'apporto di risorse umane, in popolazione, in addetti si riduce in proporzione (cfr. più oltre). Anche a 13 comuni il nuovo Comune conterà oltre 40'000 abitanti - quindi una dimensione estremamente solida - con tutto quanto ne consegue, per cui da questo punto di vista non vi sono cambiamenti all'equilibrio del progetto.

c. Elementi organizzativi e servizi

L'impianto organizzativo dei servizi nel nuovo Comune verrà attuato come è stato presentato alla popolazione. Lo studio infatti non definisce l'esatta localizzazione dei servizi ma piuttosto le modalità di organizzazione e i principi di prossimità dell'offerta, ipotizzando indicativamente alcune ubicazioni.

In concreto, nella campagna informativa che ha preceduto il voto l'ubicazione dei servizi alla cittadinanza è stata presentata in questi termini:

- ogni quartiere sarà dotato di uno sportello per il disbrigo delle pratiche amministrative ordinarie, la cittadinanza potrà far capo a uno qualsiasi degli sportelli dislocati sul territorio;
 - i servizi che richiedono competenze specialistiche (ad esempio l'edilizia privata) verranno raggruppati per zone e adeguatamente dislocati sul territorio;
 - i servizi di back-office che non prevedono contatto con l'utenza verranno riuniti e dislocati sul territorio utilizzando gli spazi delle attuali cancellerie comunali;
 - le scuole comunali, dell'infanzia e elementari, continueranno ad essere ubicate nelle sedi attuali, raggruppandole in più istituti;
- ⇒ **questa organizzazione può essere attuata nel nuovo Comune senza problemi e senza mutare nulla rispetto a quanto prospettato alla cittadinanza.**

Nello studio figurano a titolo di ipotesi alcune possibili localizzazioni per le due sedi dei servizi specialistici e dei back office che comprendono, tra gli altri, anche Arbedo-Castione e Cadenazzo. Il testo precisa che comunque si tratta di possibilità da ulteriormente approfondire e formulate *“indicativamente e riservate le ulteriori verifiche sul piano funzionale e infrastrutturale”*.

- ⇒ **non è stata quindi stabilita alcuna ubicazione definitiva ma solo avanzate più ipotesi da verificare successivamente; nei 13 comuni del nuovo Comune sono state già precedentemente individuate possibili localizzazioni nelle quali collocare tutti i servizi.**

Più generale va infine rilevato che buona parte dei servizi e delle infrastrutture di valenza regionale (socialità, sanità e servizi di pronto intervento, cultura, sport, tempo libero, ecc.) sono già oggi in larga misura concentrati nel centro dell'area urbana a Bellinzona e in parte a Giubiasco. In base al progetto aggregativo la redistribuzione territoriale di servizi e infrastrutture riguarderà principalmente le attività di "back office" che potranno facilmente essere sistemate nei comuni che hanno aderito al progetto aggregativo.

d. Vocazione, progettualità e realizzazioni del nuovo Comune

La vocazione e la progettualità del nuovo Comune così come sono state esposte nello studio aggregativo e presentate alla popolazione sono pienamente mantenute, tanto è vero che la realizzazione di quanto prospettato nello studio può essere attuato senza difficoltà alcuna nel comprensorio. Come si vedrà qui di seguito, **tutti i progetti strategici e/o di valenza regionale indicati dal progetto aggregativo sono previsti all'interno del comprensorio dei 13 comuni che hanno aderito all'aggregazione.**

Con riferimento allo studio (pp. 16-17), le localizzazioni delle realizzazioni qualificanti del nuovo Comune sono infatti:

Scienze della vita

- ⇒ sede IRB (IOR e Neurocentro): Bellinzona;
- ⇒ sviluppo tecnopolo biomedicale: Bellinzona;
- ⇒ realizzazione di una nuova struttura ospedaliera: Bellinzona e Giubiasco.

Turismo, cultura e svago

- ⇒ progetto di valorizzazione dei Castelli: Bellinzona;
- ⇒ offerta complementare fondovalle e collina/montagna (fortini della fame, via del ferro, via e/o museo delle dogane e del contrabbando, mountain bike): Giubiasco, Camorino, Pianezzo, S. Antonio;
- ⇒ miglioramento offerta alberghiera: Bellinzona;
- ⇒ percorso culturale-paesaggistico (Curzutt, Nuovo ponte tibetano, Via delle vigne): Gorduno, Bellinzona, Monte Carasso, Sementina, Gudo;
- ⇒ miglioramento offerta fieristica e congressuale: Bellinzona;
- ⇒ vie di accesso a ev. futuro Parc Adula: Claro, Lumino;
- ⇒ sostegno a Progetto Parco del Piano di Magadino: Giubiasco, Gudo, Sementina, Camorino, S. Antonino, Cadenazzo (così come altri comuni situati nel Locarnese).

Promozione industriale

- ⇒ promozione economica (fondo di incentivazione e marketing territoriale): non dipendente da luogo specifico;
- ⇒ sviluppo Centro di competenze in materia di trasporto e mobilità ferroviaria: Bellinzona.

Territorio e mobilità

- ⇒ nuova pianificazione: tutti i comuni coinvolti;
- ⇒ nuova stazione FFS, nodo intermodale: Bellinzona;
- ⇒ parco fluviale e lido fluviale: Sementina, Gudo, Monte Carasso, Giubiasco, Bellinzona;
- ⇒ potenziamento rete piste ciclabili: tutti i comuni;
- ⇒ sviluppo label Bellinzona Città dell'energia (piano energetico comunale): tutti i comuni.

Scienze dell'amministrazione

- ⇒ sviluppo di un centro di competenze nell'ambito delle scienze dell'amministrazione: non dipendente da luogo specifico.

In breve, gli elementi costitutivi del nuovo Comune rimangono inalterati, ma non solo: anche l'equilibrio del comparto a tredici comuni rimane il medesimo di quello originario.

Dal confronto di qualche dato quantitativo significativo risulta infatti che in pratica tutti gli indicatori si riducono in proporzione costante. Il "peso" dei quattro comuni che vengono a mancare è infatti fondamentalmente analogo, situandosi attorno a un quinto del totale e quindi il comparto a 13 comuni riunisce:

- 78% del territorio
- 79% della popolazione
- 80% delle risorse fiscali
- 81% dei posti di lavoro

Dal profilo quantitativo si tratta semplicemente di una conversione all'80%, che mantiene quindi la larghissima parte di tutte le componenti.

Marcatamente diverso e squilibrato fra le componenti era invece il caso per Mezzovico, che – come dalla tabella che segue - a fronte di un quinto di popolazione rappresentava da solo un terzo delle risorse fiscali (con implicazioni per il moltiplicatore d'imposta) e quasi il triplo (58%) dei posti di lavoro.

Confronto di alcune caratteristiche indicative

	Mezzovico [e Isone] in Monteceneri a 7 comuni	4 comuni contrari in Bellinzona a 17 comuni
posizione geografica	centrale	marginale
necessità per coerenza territoriale	determinante	nessuna
centralità	fondamentale (es sede Municipio, comune definito "perno del progetto")	trascurabile (ipotizzati alcuni servizi agevolmente ricollocabili)
% superficie	17.0 [38.5 con Isone]	21.9
% popolazione	20.2 [27.4 con Isone]	20.9
% risorse fiscali	32.4 [38.3 con Isone]	19.9
% posti di lavoro	57.8 [61.6 con Isone]	19.2

A Mezzovico si sarebbe dovuto insediare il nuovo municipio, il Comune era definito come una delle due sedi di riferimento per offrire tutti i servizi alla popolazione, la cancelleria del nuovo Comune vi avrebbe avuto la sede principale e più in generale era designato come perno e polo del comprensorio, come ad esempio indicava lo studio aggregativo a proposito delle infrastrutture (pag. 8): *“La maggior parte sono concentrate a Rivera e Mezzovico-Vira che sono i poli di riferimento per tutto il comprensorio.”*

Nel Bellinzonese invece, come visto al precedente punto c. *Elementi organizzativi e servizi*, nei tredici comuni previsti dall'aggregazione troveranno agevole collocazione tutti i servizi presentati nello studio e alla popolazione.

Manifestamente l'aggregazione dei 13 comuni del Bellinzonese non è in nessun modo avvicinabile al caso di Monteceneri. Da tutte le considerazioni che precedono discende che i 4 comuni contrari non possono - praticamente a nessun titolo - essere qualificati di *tassello determinante e imprescindibile* del progetto posto in votazione.

In conclusione, il nuovo Comune a tredici non intacca né condiziona gli elementi fondanti e l'essenza dell'aggregazione presentata alla cittadinanza e sottoposta in votazione lo scorso 18 ottobre 2015. Esso è pertanto attuabile senza un'ulteriore consultazione.

2.3 Proposta di aggregazione

Dal precedente punto 2.2 risulta in sintesi che:

- non emergono elementi in contrasto con il principio dell'entità territoriale coerente;
- nelle attuali circostanze non si rende inderogabilmente necessario il coinvolgimento coatto di ulteriori comuni;
- è del tutto plausibile che il voto dei cittadini dei 13 comuni che si aggregano rispecchi la loro volontà di aggregarsi anche in assenza dei 4 comuni esclusi, non determinanti;
- robuste argomentazioni supportano la riduzione del perimetro aggregativo ai tredici comuni favorevoli senza intaccarne la sostanza; non si giustifica pertanto il procrastinare della costituzione di un nuovo comune voluto da autorità, popolazione e comuni indicando una nuova consultazione.

Per questi motivi il Consiglio di Stato propone l'aggregazione dei tredici comuni che hanno appoggiato il progetto nella votazione consultiva del 18 ottobre 2015.

Un'aggregazione fondata sul consenso

Come già precedentemente evidenziato, l'aggregazione di questo comparto urbano costituisce un comprensorio contiguo, integrato e coerente ed è supportata dal consenso popolare e da quello delle autorità coinvolte.

Un'aggregazione di grande interesse cantonale

La costituzione di un importante comune di riferimento che fondamentalmente copre l'agglomerato Bellinzonese risponde pienamente agli obiettivi cantonali in materia di riforma dei comuni, in particolare per quanto riguarda il rafforzamento e la riorganizzazione delle aree urbane che il Cantone promuove da tempo. Diversamente da quanto avvenuto a Lugano e Mendrisio, fino ad oggi nel Sopraceneri non si sono concretizzate aggregazioni urbane, essendo fallito il tentativo di riordino istituzionale che nel 2011 ha coinvolto le due sponde della Maggia nell'agglomerato locarnese. Un rafforzamento dell'organizzazione istituzionale nel Bellinzonese rappresenta un passo significativo verso la costruzione della "Città Ticino" preconizzata dal Piano direttore cantonale e potrebbe innescare nuove dinamiche anche nell'area urbana del Verbano.

Un'aggregazione conforme alla visione cantonale

Il comprensorio aggregativo dei tredici comuni si inserisce nello scenario del Bellinzonese indicato nel progetto di Piano cantonale delle aggregazioni (PCA) basato sull'art. 2a LAggr messo in consultazione dal Governo nell'autunno 2013. La valenza cantonale del progetto è evidente e il perimetro di aggregazione conforme e coerente con la visione promossa dal Cantone in materia di riorganizzazione delle aree urbane.

3. LA NUOVA CITTÀ DI BELLINZONA

3.1 Elementi qualificanti

Lo studio aggregativo descrive dettagliatamente il nuovo Comune, che come si è visto ricalca nella sua essenza quello proposto dal presente messaggio. La nuova città verrà costruita su alcuni principi guida: *Qualità di vita e sviluppo sostenibile; Solidarietà (equità) e rispetto delle peculiarità; Fiducia e trasparenza; Identità e appartenenza; Servizio pubblico.*

In sintesi, le principali caratteristiche istituzionali - amministrative della futura città frutto dell'aggregazione dei tredici comuni sono:

- Nome	Bellinzona
- Superficie	16'480 ettari
- Popolazione (2014)	42'084 abitanti
- Addetti (2012)	23'098 (a tempo pieno e parziale)
- Moltiplicatore politico iniziale	90-95%
- Municipio	7 membri
- Consiglio comunale	60 membri, con possibilità di istituire circondari elettorali
- Organi consultivi	13 Commissioni di quartiere consultive / propositive
- Amministrazione	7 Aree operative + Enti autonomi di diritto comunale

L'organizzazione vuole preservare il contatto tra cittadini e amministratori, tenendo conto delle specificità territoriali, con un'offerta capillare di servizi, centralizzando le attività che non richiedono un contatto diretto con l'utenza e dislocandole sui diversi attuali comuni.

I servizi obbligatori verranno resi uniformi e quelli facoltativi, compresi i sostegni a enti e associazioni, verranno estesi tenuto conto di quanto già oggi assicurato alla maggioranza dei cittadini del comprensorio.

Tutto il personale attualmente impiegato nei comuni passerà alle dipendenze del nuovo Comune e verrà inserito nel nuovo organigramma con garanzia della situazione salariale iniziale e adeguata considerazione delle aspettative previdenziali.

La nuova Città di Bellinzona ambisce a diventare la "Porta del Ticino" quando, dopo la prossima apertura di AlpTransit, il Bellinzonese conoscerà una nuova centralità geografica e si avvicinerà notevolmente al nord della Svizzera. Il nuovo comune intende attivarsi per realizzare progetti strategici fondamentali per lo sviluppo della regione in particolare negli ambiti delle scienze della vita, del turismo-cultura-svago, della promozione economica, del territorio e mobilità e delle scienze dell'amministrazione.

Da segnalare che il modello organizzativo ipotizzato dallo studio prevede, tra gli altri indirizzi, di ricorrere allo strumento dell'*ente autonomo di diritto comunale* (art. 193 lett. c e d LOC) per l'adempimento di una serie di compiti pubblici. Si tratta a questo stadio di un orientamento di principio, i cui eventuali limiti di realizzabilità effettiva nei singoli casi potranno essere valutati solo dopo i necessari approfondimenti (come peraltro indica lo studio stesso) e le concrete modalità di attuazione che verranno ipotizzate.

3.2 Tempistica

Con risoluzione del 25 novembre 2015 il Consiglio di Stato ha formalizzato il differimento delle elezioni comunali generali nei 13 comuni che hanno approvato il progetto di aggregazione (cfr. FU 94/2015 pp. 9910-9911). Il prossimo 10 aprile 2016 voteranno invece regolarmente i cittadini di Arbedo-Castione, Cadenazzo, Lumino e Sant'Antonino, comuni nei quali la legge (cfr. art. 6a cpv. 1 LAggr) non permette il differimento delle elezioni indipendentemente dalle decisioni del Gran Consiglio sul progetto aggregativo.

L'entrata in funzione del nuovo comune di Bellinzona, con l'elezione del Municipio e del Consiglio comunale, avverrà dopo la crescita in giudicato della decisione del Gran Consiglio in data da fissare dal Consiglio di Stato entro un anno dalle elezioni generali, riservati eventuali ricorsi.

Anticipiamo sin d'ora che, tenuto conto del calendario, **la data delle elezioni comunali differite per la costituzione del nuovo Comune di Bellinzona verrà fissata per domenica 2 aprile 2017, rispettivamente domenica 30 aprile 2017 per l'elezione del sindaco**, riservati referendum e procedure ricorsuali.

4. MISURE DI SOSTEGNO CANTONALE

Come ampiamente illustrato al precedente punto 1.3, prima della votazione consultiva il Consiglio di Stato si è impegnato verso la Commissione di studio a richiedere al Parlamento la sottoscrizione di una serie di misure di sostegno all'aggregazione corrispondenti a un importo complessivo di 52,6 milioni di franchi. Tale aiuto era esplicitamente vincolato all'aggregazione dell'intero comprensorio di 17 comuni e sarebbe stato ridefinito in caso di aggregazione parziale.

A supporto della presente proposta di aggregazione di 13 comuni gli aiuti cantonali possono essere ricalibrati come segue:

a) Contributo di risanamento

Conferma dell'importo di fr. 5,0 mio in quanto i comuni da risanare (Moleno e Gorduno) sono compresi nella proposta di aggregazione.

b) Neutralizzazione della diminuzione del contributo di livellamento

- i) per i **primi quattro anni**: ricalcolo separato per i 13 comuni in aggregazione, corrispondente a **fr. 11,8 mio** (invece dei 13,0 previsti per l'aggregazione dell'intero comprensorio);
- ii) per i **successivi sei anni**: applicazione al comprensorio aggregativo della formula alla base del calcolo iniziale, cioè differenziale di contributo 2014 con MP=90% diminuito di un settimo ogni anno, per sei anni, corrispondente a un importo di **fr. 8,8 mio** (invece dei 9,6 previsti per l'aggregazione di tutto il comprensorio);

in questo modo viene mantenuto il medesimo effetto di compensazione previsto inizialmente, commisurandolo al nuovo comparto.

b) Contributo per la riorganizzazione del nuovo Comune

A seguito del ridimensionamento del comprensorio aggregativo, questo contributo viene ridotto di un milione di franchi e portato quindi a **fr. 4,0 mio**.

d) Contributo per investimenti

Ritenuto come l'aggregazione dei tredici comuni qui proposta **include la sostanza dell'agglomerato e andrà a costituire il polo urbano di riferimento per la realizzazione di progetti strategici di valenza regionale e cantonale nel Bellinzonese, di cui beneficeranno anche i quattro comuni che non vengono aggregati, l'importo non viene modificato.**

Pertanto il contributo per investimenti ammonta a **fr. 20,0 mio**, ovvero l'intero importo a suo tempo indicato per l'aggregazione dell'intero comprensorio. Il contributo per investimenti essendo accordato anche come possibile strumento per la realizzazione di qualificanti opere a scala di tutto il Bellinzonese, questo aiuto riguarda l'intera regione, comprese eventuali successive aggregazioni di comuni oggi esclusi.

In **totale** l'insieme degli aiuti qui elencati ammonta a **49,6 milioni di franchi**. In definitiva la diminuzione rispetto a quanto prospettato nel progetto originario deriva unicamente dal ricalcolo sui contributi perequativi, adattati al nuovo comparto con il medesimo effetto di quello previsto per i 17 comuni e quindi senza impatto negativo per il nuovo Comune, nonché dalla riduzione di un milione di franchi del contributo di riorganizzazione.

Le condizioni, le modalità e i tempi di erogazione degli aiuti rimangono quelli inizialmente previsti e già precisati al precedente punto 1.3 cui si rimanda.

5. COMMENTO AI SINGOLI ARTICOLI DEL DECRETO LEGISLATIVO

Si ricorda come la Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni (LAggr) regola già alcuni aspetti concreti che si pongono nella fase di transizione, ovvero:

- il subingresso nei diritti e negli obblighi dei precedenti comuni da parte del nuovo Comune (art. 12 cpv. 3);
- i rapporti di impiego (art. 15);
- i regolamenti comunali (art. 16);
- i piani regolatori (art. 17);
- la modifica degli statuti di consorzi e di altri enti pubblici o privati e la nomina dei delegati negli stessi (art. 18);

Nel Decreto legislativo (DL) trovano spazio nondimeno alcune disposizioni particolari, atte a gestire ambiti specifici alla singola aggregazione.

Di seguito vengono commentati, laddove necessario, gli articoli del Decreto legislativo.

Art. 1: nome ed entrata in funzione

Il nuovo Comune si chiamerà Bellinzona e la sua costituzione avverrà compatibilmente con i tempi necessari per la crescita in giudicato della decisione di aggregazione e l'organizzazione dell'elezione dei nuovi organi. Essendo date le condizioni dell'art. 6a LAggr, il Consiglio di Stato ha disposto il differimento delle elezioni generali previste per il 10 aprile 2016 nei comuni che hanno accolto il progetto in votazione consultiva. Le elezioni nel nuovo Comune di Bellinzona avranno luogo entro aprile 2017, riservate le procedure ricorsuali, in data da stabilire in seguito dal Consiglio di Stato.

L'aggregazione dei Comuni di Arbedo-Castione, Cadenazzo, Lumino e Sant'Antonino nel nuovo Comune di Bellinzona non viene decretata e la procedura che riguarda questi quattro comuni è pertanto da ritenersi conclusa.

Art. 2: appartenenza amministrativa

Il nuovo Comune farà parte del Distretto di Bellinzona, di cui sarà capoluogo.

Il territorio dell'attuale Comune di Claro non apparterrà quindi più al Distretto di Riviera. Da questa modifica deriva che la giurisdizione della Pretura del Distretto di Bellinzona viene estesa al territorio di Claro con effetto a far tempo dalla costituzione del Municipio del nuovo Comune. Il seguente art. 13 regola l'aspetto delle cause pendenti presso la Pretura di Riviera.

Il nuovo Comune costituirà il Circolo di Bellinzona. La modifica della suddivisione in circoli dei Distretti di Bellinzona e di Riviera è regolata al capitolo II del dispositivo.

Art. 3: rapporti patrimoniali

Viene ripreso e completato il cpv. 3 dell'art. 12 LAggr, con l'indicazione circa i patrimoni legati o donati per fine specifico, nonché sul Tribunale competente in caso di contestazioni.

Art. 4: organi comunali

Si ricorda che il Comune può modificare il numero iniziale dei membri degli organi comunali previa modifica del Regolamento comunale del nuovo Comune. La modifica entra in vigore con l'inizio del quadriennio successivo (art. 9 LOC).

Viene poi stabilito che, fino all'approvazione del nuovo Regolamento comunale, le commissioni del legislativo saranno composte da nove membri. Le commissioni verranno nominate nella seduta costitutiva del Consiglio comunale.

Art. 5: circondari elettorali

Come da indicazione della Commissione di studio, per la prima elezione del Consiglio comunale vengono istituiti dei circondari elettorali. A seguito dell'abbandono dell'aggregazione di Arbedo-Castione e Lumino il relativo circondario viene a cadere, così come pure il previsto circondario di Cadenazzo, Sant'Antonino e Camorino, con quest'ultimo comune che viene integrato a quello che include Giubiasco e la Val Morobbia. Per la prima elezione si conteranno pertanto quattro circondari elettorali, in seguito farà stato il Regolamento comunale del nuovo Comune.

Art. 6: rapporti d'impiego

Tutti gli attuali dipendenti dei 13 comuni passano automaticamente alle dipendenze del nuovo Comune, salvo diversa decisione dei diretti interessati.

In un'aggregazione come quella in discussione il passaggio automatico può essere preferibile alla soluzione ordinaria dello scioglimento automatico rapporti di lavoro (art. 15 cpv. 1 LAggr, con relativa possibilità di deroga se prevista nel decreto). Il progetto aggregativo ha assicurato la riassunzione a tutti i dipendenti, di fatto attuata attraverso questo primo capoverso, nonché la garanzia delle condizioni salariali iniziali. Le funzioni di questi dipendenti verranno stabilite dal Municipio tenuto conto delle esigenze organizzative e di funzionamento del nuovo Comune.

Fintanto che nel nuovo Comune non sarà applicabile il nuovo Regolamento organico dei dipendenti, i dipendenti rimangono sottoposti al rispettivo precedente regolamento organico, posto che per la definizione delle funzioni fa stato il cpv. 1.

Tuttavia, se entro il termine fissato dall'art. 7 cpv. 2 non dovesse entrare in vigore il nuovo regolamento, tutto il personale passerà automaticamente al regime del Comune di Bellinzona prima dell'aggregazione. Quest'ultimo si applica da subito - in via transitoria - ai nuovi assunti.

Richiamato l'art. 15 cpv. 2 LAggr, il Municipio può inoltre in tutti i casi prendere le disposizioni transitorie necessarie fino all'entrata in vigore del nuovo regolamento organico dei dipendenti (vedi riserva generale del cpv. 4). Segnatamente il Municipio può, qualora le esigenze di avvio e di funzionamento iniziale del nuovo Comune lo impongano, procedere puntualmente con nomine o incarichi diretti in questa fase.

Art. 7: legislazione comunale

Il primo capoverso richiama il principio generale previsto dalla LAggr (art. 16 cpv. 3), con l'eccezione del regolamento organico comunale, di cui al seguente cpv. 3.

In deroga al principio generale, come da indicazione dello studio aggregativo, il secondo capoverso fissa una durata massima per l'applicabilità delle normative differenziate. L'art. 16 cpv. 4 LAggr consente infatti di prevedere disposti particolari. Le nuove regolamentazioni devono poter essere messe in vigore al più tardi all'inizio del terzo anno che segue l'entrata in funzione del nuovo Comune: ad esempio se il Comune nasce in un qualsiasi giorno del 2017, il termine è il 1. gennaio 2020. Se il termine non viene tenuto, a partire da esso si applicano le relative disposizioni valide nel Comune di Bellinzona prima dell'aggregazione. Le norme integrate al PR sono riservate.

Il periodo durante il quale vigono regimi differenziati va per quanto possibile limitato per evidenti motivi (parità di trattamento, funzionalità amministrativa del comune ecc.). Il termine indicato dal cpv. 2 è da intendersi come ipotesi massima per una situazione che dovesse eccezionalmente protrarsi e non quale durata di riferimento.

Il capoverso 3 riserva il disposto relativo al nuovo regolamento organico comunale, che la LAggr stabilisce vada emanato entro sei mesi dalla costituzione del nuovo Comune, termine prorogabile dal Consiglio di Stato per giustificati motivi (art. 16 cpv. 1 LAggr).

Art. 8: aiuti cantonali all'aggregazione

Si vedano il capitolo IV e i relativi rinvii del presente messaggio.

Art. 9: altri impegni del Governo

Si tratta segnatamente di garanzie sulle modalità di sussidio delle opere previste dai piani cantonali di approvvigionamento idrico e riguardo le proprietà stradali.

Art. 10: scioglimento consorzi

Il Consorzio Casa per anziani del Circolo del Ticino e il Consorzio Azienda Acqua Potabile Monte Carasso-Sementina, le cui giurisdizioni si estendono unicamente a comuni coinvolti nell'aggregazione, sono sciolti automaticamente a far tempo dall'entrata in funzione del nuovo Comune. Attivi e passivi dei citati consorzi verranno ripresi dal nuovo Comune, che inoltre subentra nei diritti e negli obblighi.

Art. 11: applicabilità ai fini fiscali

Ai fini fiscali l'aggregazione esplicherà i propri effetti con l'inizio dell'anno successivo all'entrata in funzione del nuovo Comune.

Questo disposto riguarda ad esempio l'emissione delle imposte da parte del nuovo Comune, che avverrà appunto solo con l'anno seguente la sua costituzione, o la determinazione dei riparti d'imposta intercomunali tra i comuni aggregati, che verranno ancora effettuati per l'anno in cui entra in funzione il nuovo Comune.

È riservata la fissazione del moltiplicatore d'imposta comunale, nel senso che il nuovo Comune potrebbe avere la possibilità di fissare il moltiplicatore unico già per l'anno di costituzione, nel caso in cui questa avvenisse in tempo utile per rispettare le disposizioni e la tempistica relative alla fissazione del moltiplicatore.

Art. 12: ulteriori provvedimenti attuativi

Al Consiglio di Stato viene data la competenza di prendere ulteriori provvedimenti che si rendessero necessari a seguito dell'aggregazione.

Art. 13: cause pendenti presso la Pretura di Riviera

I procedimenti pendenti presso la Pretura del Distretto di Riviera al momento della costituzione del Municipio di Bellinzona, in virtù della competenza territoriale derivante dall'attuale giurisdizione del Comune di Claro, sono istruiti e decisi dal giudice presso il quale sono stati iniziati.

Capitolo II del dispositivo di approvazione

È necessaria la modifica della Legge concernente le Circoscrizioni dei Comuni, Circoli e Distretti.

La suddivisione in circoli del Distretto di Bellinzona è modificata come segue:

- il nuovo Comune costituisce da sé il Circolo di Bellinzona; l'eventuale divisione di un medesimo comune in più circoli si rivela infatti macchinosa (anche per il comune stesso) e di praticamente nessuna utilità concreta, riservata la definizione dei comprensori di competenza delle giudicature di pace, per i quali si rimanda alla norma transitoria;
- Arbedo-Castione e Lumino formano il nuovo Circolo di Arbedo-Castione;
- Sant'Antonino, Cadenazzo e Isole rimangono nel medesimo circolo, cui viene modificato il nome da Circolo di Giubiasco a Circolo di Sant'Antonino;
- il precedente Circolo del Ticino, interamente composto da comuni confluiti nell'aggregazione di Bellinzona, viene soppresso.

Il Distretto di Riviera perde la giurisdizione dell'attuale Comune di Claro e - a seguito della prevista aggregazione di Cresciano, Iragna, Lodrino e Osogna (cfr. MG n. 7149 del 25 novembre 2015 attualmente pendente davanti al Gran Consiglio) - sarà formato da due soli comuni, Biasca e il futuro Riviera, che costituiscono anche l'omonimo circolo.

La norma transitoria lascia in vigore fino al rinnovo delle cariche del 2019 l'attuale delimitazione dei circoli per quanto riguarda l'attività delle giudicature di pace. Questo disposto è opportuno in quanto è attualmente in elaborazione un messaggio che proporrà di rivedere sia l'organizzazione che i comprensori di riferimento delle giudicature di pace. La ripartizione territoriale di queste ultime non dovrebbe più fare riferimento alla Legge concernente le Circoscrizioni dei Comuni, Circoli e Distretti ma avere una definizione propria. In attesa di questa ridefinizione appare più indicato mantenere lo statu quo. Fino alla conclusione dell'attuale periodo di nomina, che scadrà il 31 maggio 2019, le giudicature di pace dei Distretti di Bellinzona e di Riviera rimarranno quindi competenti a trattare le cause secondo la delimitazione attuale dei Circoli. Il mantenimento in via transitoria della giurisdizione territoriale attuale persegue l'obiettivo di garantire il funzionamento delle giudicature di pace interessate. Senza questa norma, la giudicatura di pace di Bellinzona, che già figura tra quelle con il maggior volume, si troverebbe confrontata con il raddoppio del numero di incarti da trattare con il rischio di non poter più assicurare la loro evasione tempestiva.

6. RELAZIONE CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO

6.1 Relazione con le Linee direttive

Dalla fine degli anni Novanta il Cantone è attivamente impegnato nel processo di riforma dei comuni, di cui la politica delle aggregazioni è uno degli elementi portanti. Il tema si inserisce nelle Linee direttive 2012-2015, segnatamente nell'area di intervento prioritaria *2.4 Governance pubblica* e vi figura a più titoli. In particolare si richiamano le schede 57-61 dedicate alla tematica "Dialogo ed evoluzione istituzionale Cantone-Comuni", in modo particolare la scheda n. 59 "Politica cantonale per gli agglomerati urbani" e la scheda n. 60 "Politica cantonale nelle periferie". L'aggregazione del Bellinzonese risponde pienamente agli obiettivi cantonali in materia di riforma dei comuni indicati nelle Linee direttive.

6.2 Relazione con il Piano finanziario

L'importo di 5 milioni di franchi destinato al risanamento del bilancio dei comuni di Gorduno e Moleno è finanziato attraverso il credito quadro di 120 mio di franchi per le aggregazioni dei comuni in dissesto e delle periferie (messaggio n. 5825 del 29 agosto 2006) e sarà inserito a Piano finanziario 2016-2019, alla voce contabile 36320026 "Contributi a comuni per risanamento finanziario", CRB 112.

La misura di neutralizzazione della diminuzione del contributo di livellamento prevista per i primi quattro anni, attraverso il calcolo separato per ognuno degli attuali comuni e quantificabile in 11,8 milioni di franchi, non incide sui costi del Cantone essendo computata nel fabbisogno di detto contributo di perequazione intercomunale.

L'importo di 8,8 milioni di franchi destinato a compensare il calo del contributo di livellamento tra il quinto e il decimo anno verrà versato a partire al più presto dal 2021 (a dipendenza dell'anno di costituzione del nuovo comune), in al massimo tre anni e andrà registrato nel conto di gestione corrente, in una apposita voce contabile, ed inserito a Piano finanziario.

Il contributo per la riorganizzazione di 4 milioni di franchi verrà versato per metà nell'anno di costituzione del nuovo Comune (al più presto nel 2017) e per metà nell'anno successivo. Gli importi andranno registrati nel conto di gestione corrente, in una apposita voce contabile, ed inseriti a Piano finanziario.

Il contributo per investimenti di 20 milioni di franchi verrà versato alle condizioni indicate nel presente messaggio, andrà registrato nel conto investimenti, settore 81 "Capitali in dotazione e diversi", posizione 812 3, conto n. 56200037 "Contributi cantonali per aggregazioni comunali", CRB 112, ed è previsto l'inserimento nel Piano finanziario degli investimenti 2020-2023.

Con le aggregazioni messe in consultazione lo scorso 18 ottobre 2015 (Bellinzonese e Riviera) il credito quadro di 120 milioni di franchi a favore dei comuni in dissesto si presenta come segue:

Progetto aggregativo	Contr. di risanamento versato o previsto	Importo stimato nel MG no. 5825 del 29.08.2006	Differenza
	in mio di fr.	in mio di fr.	in mio di fr.
Avegno Gordevio	10.00	10.80	-0.80
Breggia	12.05	10.20	1.85
Bioggio-Iseo	1.00	1.20	-0.20
Capriasca fase II	5.00	4.50	0.50
Monteceneri	7.00	8.00	-1.00
Gambarogno	6.00	2.60	3.40
Centovalli	6.00	4.40	1.60
Serravalle	3.00	2.00	1.00
Faido fase II	1.00	4.70	-3.70
Terre di Pedemonte (consolidamento)	2.00	0.00	2.00
Lugano fase III	17.00	16.00	1.00
Mendrisio fase III (Meride)	2.50	0.00	2.50
<i>Onsemone</i>	<i>6.10</i>	<i>4.50</i>	<i>1.60</i>
<i>Verzasca*</i>			
<i>Faido-Sobrio</i>	<i>2.00</i>	<i>1.60</i>	<i>0.40</i>
<i>Cresciano-Iragna-Loдрino-Osogna</i>	<i>1.00</i>	<i>0.20</i>	<i>0.80</i>
<i>Bellinzonese</i>	<i>5.00</i>	<i>4.90</i>	<i>0.10</i>
Aggiornamento contributi al 31.12.2015	86.65	75.60	11.05
Quota parte, in proporzione, delle riserva prevista nel CQ (12 mio)		9.30	-9.30
Interessi versati / quota parte, in proporzione, rispetto ai 10 previsti nel CQ	1.74	7.70	-5.96
Situazione al 31.12.2015, contributi + interessi	88.39	92.60	-4.21
<i>Credito disponibile al 31.12.2015</i>	<i>31.61</i>		
Totale Credito stanziato	120.00		

* il decreto di aggregazione della Verzasca è stato recentemente annullato dal Tribunale federale, ragione per cui il progetto è caduto; è in corso una riattivazione parziale con ridefinizione degli aiuti, al momento non essendoci impegni la riga viene lasciata vuota, per memoria

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

7. CONCLUSIONI

L'aggregazione dell'agglomerato Bellinzonese è di grande rilevanza per la politica cantonale delle aggregazioni. Il Consiglio di Stato ritiene che l'aggregazione dei tredici comuni che hanno accolto il progetto della nuova Bellinzona permette di costituire una città solida, integralmente promossa e fondata sulla volontà locale ed estremamente importante per l'assetto istituzionale del Cantone.

Dal profilo formale la procedura iniziata con l'inoltro dell'istanza di aggregazione va conclusa con una decisione parlamentare. L'art. 7 LAggr indica che il Consiglio di Stato sottopone la propria proposta di aggregazione o di abbandono al Gran Consiglio e l'art. 8 LAggr prevede che quest'ultimo decida in merito secondo l'interesse generale.

Visto quanto precede vi invitiamo a voler adottare la proposta di Decreto legislativo, parte integrante del presente messaggio.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, N. Gobbi

Il Cancelliere, G. Gianella

Allegato:

- Rapporto del Consiglio di Stato alla Cittadinanza, settembre 2015

I.

Disegno di

DECRETO LEGISLATIVO

concernente l'aggregazione dei Comuni di Bellinzona, Camorino, Claro, Giubiasco, Gnosca, Gorduno, Gudo, Moleno, Monte Carasso, Pianezzo, Preonzo, Sant'Antonio e Sementina in un unico Comune denominato Bellinzona

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

visto il messaggio 27 gennaio 2016 n. 7164 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

Articolo 1

¹È decretata l'aggregazione dei Comuni di Bellinzona, Camorino, Claro, Giubiasco, Gnosca, Gorduno, Gudo, Moleno, Monte Carasso, Pianezzo, Preonzo, Sant'Antonio e Sementina in un nuovo Comune denominato Bellinzona, a far tempo dalla costituzione del Municipio.

²Non è decretata l'aggregazione dei Comuni di Arbedo-Castione, Cadenazzo, Lumino e Sant'Antonino nel nuovo Comune di Bellinzona composto dai Comuni di Bellinzona, Camorino, Claro, Giubiasco, Gnosca, Gorduno, Gudo, Moleno, Monte Carasso, Pianezzo, Preonzo, Sant'Antonio e Sementina. La procedura è pertanto da ritenersi conclusa per i Comuni di Arbedo-Castione, Cadenazzo, Lumino e Sant'Antonino.

Articolo 2

Il nuovo Comune fa parte del Distretto di Bellinzona ed è assegnato al Circolo di Bellinzona, di cui sarà l'unico Comune.

Articolo 3

¹Il nuovo Comune subentra nei diritti e negli obblighi, compresi quelli patrimoniali, dei preesistenti Comuni.

²Per la destinazione dei patrimoni che risultassero legati o donati per fine specifico fanno stato le norme del Codice civile svizzero e del Codice delle obbligazioni.

³La definizione dei rapporti patrimoniali in caso di contestazioni è devoluta al Tribunale cantonale amministrativo, quale istanza unica.

Articolo 4

¹Il nuovo Comune è amministrato da un Municipio composto da 7 membri e da un Consiglio comunale composto da 60 membri. Le Commissioni del Consiglio comunale saranno inizialmente composte da 9 membri.

²Sono riservate le successive disposizioni del regolamento comunale.

Articolo 5

¹Per l'elezione del primo Consiglio comunale vengono stabiliti i seguenti circondari elettorali:

- circondario 1: Bellinzona
- circondario 2: Giubiasco, Camorino, Pianezzo, Sant'Antonio
- circondario 3: Monte Carasso, Sementina, Gudo
- circondario 4: Gorduno, Gnosca, Claro, Preonzo, Moleno

²Sono riservate le successive disposizioni del regolamento comunale.

Articolo 6

¹Salvo diversa disposizione degli interessati, gli attuali dipendenti dei comuni aggregati divengono automaticamente dipendenti del nuovo Comune, con funzioni da stabilire dal Municipio.

²Fino all'entrata in vigore del Regolamento organico dei dipendenti del nuovo Comune, ai dipendenti sono applicabili i precedenti regolamenti organici dei rispettivi ex comuni. Sono riservati il cpv. 4 e l'art. 7 cpv. 2.

³Ai nuovi assunti è transitoriamente applicato il regolamento organico del precedente Comune di Bellinzona.

⁴Sono riservate puntuali decisioni del Municipio nella fase transitoria.

Articolo 7

¹Regolamenti e ordinanze degli ex comuni rimangono applicabili nei rispettivi comparti fino all'entrata in vigore delle nuove disposizioni.

²In caso di mancata entrata in vigore di nuove disposizioni entro il 1° gennaio del terzo anno successivo alla costituzione del nuovo Comune, varranno le disposizioni del precedente Comune di Bellinzona, fatta eccezione per i regolamenti edilizi parte integrante dei piani regolatori.

³È riservato l'art. 16 cpv. 1 LAggr per il regolamento organico comunale.

Articolo 8

A favore del nuovo Comune di Bellinzona sono stanziati i seguenti aiuti finanziari all'aggregazione:

- a) 5,0 milioni di franchi da destinare al risanamento del bilancio dei comuni di Gorduno e Moleno, sulla base del credito quadro di 120 milioni di franchi per il risanamento dei comuni in dissesto finanziario (Messaggio governativo n. 5825 del 29 agosto 2006). La spesa è a carico del conto di gestione corrente del Dipartimento delle istituzioni, Sezione degli enti locali.
- b) Per consentire al nuovo Comune di adattarsi alla prospettata riduzione del contributo di livellamento conseguente all'aggregazione vengono adottate le seguenti misure:
 - b1) nei primi 4 anni successivi alla costituzione del nuovo Comune il contributo di livellamento verrà calcolato separatamente per ogni attuale comune applicando i rispettivi moltiplicatori per il primo anno e in seguito il moltiplicatore del nuovo Comune;

- b2) a compensazione della diminuzione del contributo tra il 5° e il 10° anno successivi alla costituzione del nuovo Comune, il Cantone verserà a quest'ultimo un importo complessivo di 8,8 milioni di franchi, secondo la propria disponibilità finanziaria nell'arco di massimo tre anni a partire dal quinto anno dalla costituzione del nuovo ente. L'importo verrà posto a carico del conto di gestione corrente.
- c) 4,0 milioni di franchi a parziale copertura delle spese di riorganizzazione del nuovo Comune, da versare dietro presentazione di un piano dettagliato e quantificato degli interventi riorganizzativi approvato dal nuovo Municipio. Il contributo verrà versato in due quote di pari importo rispettivamente nel primo e nel secondo anno successivi alla costituzione del nuovo Comune. Entro il termine della prima legislatura il Municipio presenterà un rapporto di consuntivo sulle misure di riorganizzazione messe in atto. L'importo verrà posto a carico del conto di gestione corrente.
- e) 20,0 milioni di franchi per il finanziamento di investimenti del nuovo Comune, escluse le opere di manutenzione, di rifacimento e di infrastrutture del genio civile. I contributi, destinati alla realizzazione di opere che favoriscano lo sviluppo sociale e culturale della popolazione, andranno in aggiunta ad eventuali sussidi di cui il nuovo Comune potrà beneficiare in forza di leggi specifiche, ritenuto che, per ogni singolo progetto, non potranno superare il 50% del costo al netto di altri possibili contributi. Le relative realizzazioni dovranno essere messe in opera (inizio dei lavori) entro 6 anni dalla costituzione del nuovo Comune, termine prorogabile dal Governo dietro istanza motivata del nuovo Municipio. Contestualmente al primo piano finanziario, il nuovo Municipio presenterà al Consiglio di Stato per approvazione un piano delle opere che indichi gli investimenti per i quali intende far capo al suddetto aiuto con un'indicazione temporale della loro realizzazione. Il versamento avverrà dietro presentazione della liquidazione. Potranno essere versati degli acconti previa presentazione dei giustificativi dei pagamenti avvenuti. L'importo verrà posto a carico del conto investimenti.

Articolo 9

Nel limite delle sue competenze, il Consiglio di Stato terrà conto degli impegni assunti nel Rapporto alla Cittadinanza del settembre 2015.

Articolo 10

¹Il Consorzio Casa per anziani del Circolo del Ticino, la cui giurisdizione si estende unicamente a comuni coinvolti nell'aggregazione, è sciolto automaticamente a far tempo dall'entrata in funzione del nuovo Comune. Quest'ultimo subentra nei diritti ed obblighi del citato Consorzio.

²Il Consorzio Azienda Acqua Potabile Monte Carasso-Sementina, la cui giurisdizione si estende unicamente a comuni coinvolti nell'aggregazione, è sciolto automaticamente a far tempo dall'entrata in funzione del nuovo Comune. Quest'ultimo subentra nei diritti ed obblighi del citato Consorzio.

Articolo 11

Ai fini fiscali l'aggregazione esplica i suoi effetti a partire dal 1° gennaio successivo all'entrata in funzione del nuovo Comune, riservato il moltiplicatore di imposta comunale.

Articolo 12

Il Consiglio di Stato prenderà tutti i provvedimenti che si rendessero ulteriormente necessari per perfezionare la procedura di aggregazione dei Comuni di Bellinzona, Camorino, Claro, Giubiasco, Gnosca, Gorduno, Gudo, Moleno, Monte Carasso, Pianezzo, Preonzo, Sant'Antonio e Sementina. Si richiamano le disposizioni previste nella Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni del 16 dicembre 2003.

Articolo 13

Le cause inoltrate alla Pretura di Riviera fino alla costituzione del Comune di Bellinzona in virtù dell'appartenenza del Comune di Claro al Distretto di Riviera rimangono attribuite alla Pretura di Riviera.

II.

La legge concernente le Circoscrizioni dei Comuni, Circoli e Distretti del 25 giugno 1803, è modificata come segue:

1.

DISTRETTO DI BELLINZONA

Circolo di Bellinzona: Bellinzona.

Circolo di Arbedo-Castione: Arbedo-Castione, Lumino.

Circolo di Sant'Antonino: Sant'Antonino, Cadenazzo, Isonne.

Circolo del Ticino: soppresso.

DISTRETTO DI RIVIERA

Circolo di Riviera: Biasca, Riviera.

2.

Norma transitoria (nuovo)

Per le giudicature di pace nei Distretti di Bellinzona e di Riviera fino alla fine del periodo di nomina dei giudici di pace e dei loro supplenti 2009-2019 rimangono in vigore i comprensori dei precedenti Circoli:

Distretto di Bellinzona

Circolo di Bellinzona: Bellinzona, Arbedo-Castione, Lumino.

Circolo del Ticino: Monte Carasso, Gudo, Sementina, Gorduno, Gnosca, Preonzo, Moleno.

Circolo di Giubiasco: Giubiasco, Pianezzo, Sant'Antonio, Camorino, Sant'Antonino, Cadenazzo, Isonne.

Distretto di Riviera

Circolo di Riviera: Osogna, Biasca, Cresciano, Claro, Iragna, Lodrino.

III.

Decorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, il presente decreto, unitamente alla modifica della Legge concernente le Circoscrizioni dei Comuni, Circoli e Distretti del 25 giugno 1803, è pubblicato nel Bollettino ufficiale delle leggi ed entra immediatamente in vigore.