

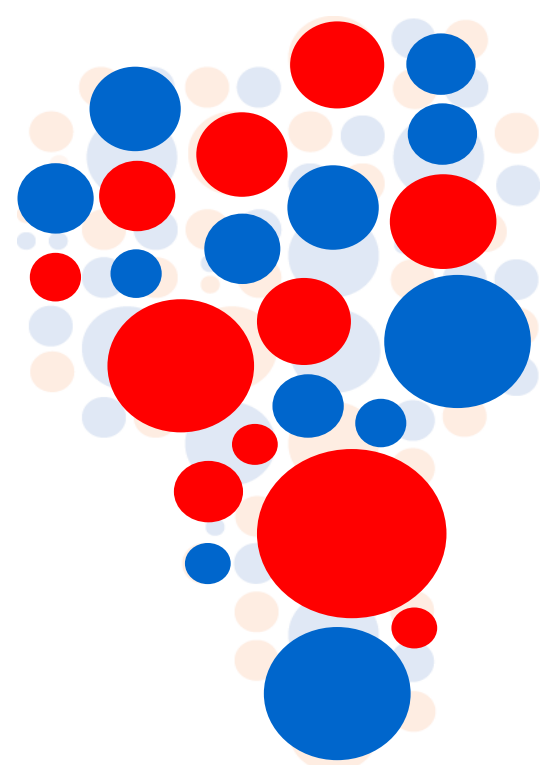
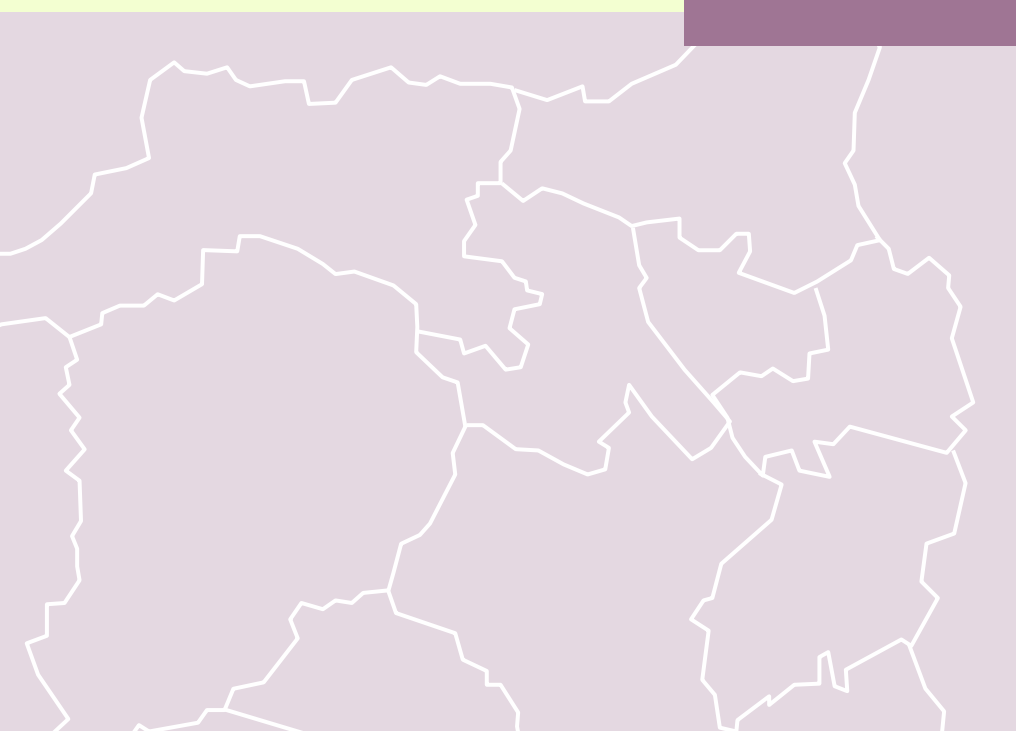


Funzionalità amministrativa	Capacità progettuale	Coesione
Rafforzamento	Equilibrio	
	Territorio	Corretta ripartizione delle competenze
Sviluppo sostenibile	Progettualità pianificatoria	
Capacità contrattuale	Autonomia	Valorizzazione
Dibattito democratico		Localizzazione ottimale

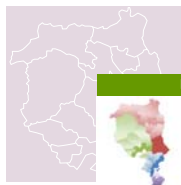


Progetto – Consultazione fase I  
Piano cantonale delle aggregazioni  
Documento I  
Rapporto sugli indirizzi

novembre 2013

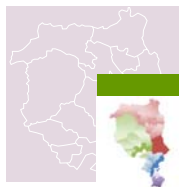






# Indice

Verso un nuovo Ticino	5
Introduzione	6
Contenuti	6
1 Elementi per un bilancio	8
1.1 2000-2013: da 245 a 135 comuni	9
1.2 Riorganizzare il livello comunale: una necessità diffusa	11
1.3 Rafforzata la struttura di base	13
1.4 Più autonomia di spesa	14
1.5 Chi si è aggregato non tornerebbe indietro	18
1.6 Conclusioni	19
2 Obiettivo governance: due indirizzi per il comune ticinese	20
2.1 I ruoli del comune moderno	20
2.2 Un quadro problematico	21
2.2.1 Funzionalità amministrativa e autonomia comunale	21
2.2.2 Competitività economica e aree urbane	23
2.2.3 Disparità regionali	26
2.2.4 La sfida territoriale	27
3 Una visione cantonale a 360° gradi	28
3.1 Un approccio intersettoriale	28
3.1.1 Obiettivi legati all'adeguamento della dimensione e al funzionamento dei comuni	29
3.1.2 Obiettivi legati alla politica perequativa e ai rapporti Stato-Cittadino	29
3.1.3 Politica di sviluppo economico	30
3.1.4 Politica dello sviluppo territoriale e della mobilità	31
3.1.5 Politica socio-sanitaria	31
3.1.6 Politica scolastica	32
3.2 Esercizio vincente!	32
4 Verso il comune funzionante e funzionale: il Ticino dei comuni di domani	34
4.1 Il comune "minimo" per funzionare: la funzionalità amministrativa e istituzionale	34
4.2 Il comune "funzionale", ognuno rispetto alla propria realtà: funzionalità territoriale e socio-economica	35
5 Impostazione delle modalità attuative	38
5.1 Contesto procedurale	38
5.2 Contesto finanziario	40
5.2.1 Tipologie di sostegno finanziario esistenti	40
5.2.2 Sostegni cantonali nell'ambito del Piano cantonale delle aggregazioni	41

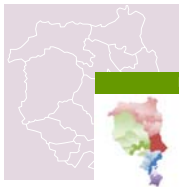


## Indice tabelle

Tabella 1	Nuovi comuni e comuni aggregati dal 2001	10
Tabella 2	Numero di comuni per cantone, 1990-2013	12
Tabella 3	Indicatori di struttura demografica dei comuni ticinesi 2000-2013	13
Tabella 4	Gruppi di spesa corrente e valutazione dell'autonomia	14
Tabella 5	Lavizzara: spesa pro-capite "ante aggregazione" (somma dei comuni coinvolti) e "post aggregazione", per gruppi di spesa, media cantonale = 100	15
Tabella 6	Acquarossa: spesa pro-capite "ante aggregazione" (somma dei comuni coinvolti) e "post aggregazione", per gruppi di spesa, media cantonale = 100	15
Tabella 7	Castel San Pietro: spesa pro-capite "ante aggregazione" (somma dei comuni coinvolti) e "post aggregazione", per gruppi di spesa, media cantonale = 100	15
Tabella 8	Bioggio: spesa pro-capite "ante aggregazione" (somma dei comuni coinvolti) e "post aggregazione", per gruppi di spesa, media cantonale = 100	16
Tabella 9	Maggia: spesa pro-capite "ante aggregazione" (somma dei comuni coinvolti) e "post aggregazione", per gruppi di spesa, media cantonale = 100	16
Tabella 10	Collina d'Oro: spesa pro-capite "ante aggregazione" (somma dei comuni coinvolti) e "post aggregazione", per gruppi di spesa, media cantonale = 100	16
Tabella 11	Lugano: spesa pro-capite "ante aggregazione" (somma dei comuni coinvolti) e "post aggregazione", per gruppi di spesa, media cantonale = 100	17
Tabella 12	Valutazione dei cittadini sull'aggregazione del loro comune	18
Tabella 13	Confronto esito votazioni nei comuni che hanno votato nuovamente dopo un primo abbandono	18
Tabella 14	Elezioni comunali 2012, elezione dei municipi	21
Tabella 15	Comuni indicati nel Credito quadro del MG 5825 e loro situazione aggregativa	23
Tabella 16	Legge sulle aggregazioni e separazione dei comuni (LAggr.): principi-guida	28

## Indice grafici e figure

Grafico 1	Evoluzione del numero di comuni 2000-2013	10
Grafico 2	Numero di comuni in Svizzera, dal 2000 al 2013	11
Grafico 3	Popolazione media per comune nei Cantoni, a inizio 2013	13
Grafico 4	Spesa corrente pro-capite prima e dopo l'aggregazione	14
Figura 1	Scenario tendenziale Una svizzera delle metropoli (a sinistra) e Una svizzera urbana e policentrica (a destra)	25
Figura 2	Scenario tendenziale Esclusione e metropolizzazione (a sinistra) e scenario auspicato Integrazione e coesione (a destra)	25
Figura 3	Le componenti del modello di Città-Ticino (aree e agglomerati)	36
Figura 4	Il Ticino ha bisogno di Città che non ha!	37



# Verso un nuovo Ticino

Il Piano cantonale delle aggregazioni (PCA) disegna il Ticino del domani, frutto della visione strategica del Consiglio di Stato che attraverso questa riforma epocale intende rafforzare il nostro Paese a livello istituzionale, socioeconomico e competitivo.

Sinora la politica aggregativa è stata attuata privilegiando il principio di iniziative nate dal territorio, pur delineando degli scenari futuri quale spunto di riflessione per lanciare l'importante dibattito politico sulla riforma dei comuni. È stato il caso inizialmente con lo studio del 1998 denominato *Il Cantone e i suoi Comuni, l'esigenza di cambiare* e successivamente con il rapporto del 2004 *Il Cantone e le sue regioni: le nuove città* in cui si evidenziava la necessità di un riordino istituzionale radicale anche all'interno delle aree urbane, veri centri nevralgici della crescita economica di questo Cantone. Con il Piano cantonale delle aggregazioni si concretizza ora la necessità di estendere ulteriormente la riflessione e far coincidere il processo aggregativo con la revisione della ripartizione dei compiti e il riesame dei flussi finanziari fra Cantone e comuni.

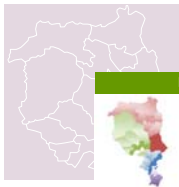
Il Piano cantonale delle aggregazioni, basato su di una lettura organica dell'oggi al fine di consolidare un nuovo equilibrio tra i livelli istituzionali, fissa gli obiettivi cantonali ed indica le misure da attuare per regolare e coordinare i processi aggregativi. A fronte del fenomeno della metropolizzazione, è indiscutibile la necessità per il Ticino di rafforzare la propria coesione interna e (ri)posizionarsi nella rete urbana elvetica inserendosi nelle nuove dinamiche economiche e territoriali in modo attivo e competitivo. Questa azione di riposizionamento e di rilancio del Cantone non può esimersi da un rafforzamento della struttura comunale. Tale è appunto l'obiettivo del Piano, il cui intento finale è la costituzione di comuni funzionali, maggiormente autonomi e consapevoli del loro ruolo istituzionale a fianco del Cantone quali Enti di prossimità al cittadino nell'erogare servizi. Da questo punto di vista, il Piano costituisce una condizione irrinunciabile per una nuova attribuzione dei compiti e la conseguente revisione dei meccanismi perequativi tra Cantone e comuni, creando i presupposti affinché i servizi pubblici siano decisi e offerti dall'ente istituzionale più adeguato. Il PCA è pertanto volto a definire non più solo i contorni bensì anche i contenuti della riforma restituendo ai comuni nuovi e più efficaci margini di autonomia decisionale.

L'obiettivo del riordino proposto può apparire per certi versi ambizioso. Un'ambizione che è tuttavia ben ponderata e soprattutto realizzabile tanto più se si considera che sui ventitré comuni individuati, in ben cinque casi (Alta Blenio, Media Blenio, Bassa Blenio, Gambarogno, Centovalli) il riordino è già presente e altrettanti sono in fase di studio o attuazione (Media Leventina, Bassa Leventina, Bellinzonese, Verzasca, Onsernone).

Il Piano risponde alla necessità di reagire concretamente ai cambiamenti in atto a tutti i livelli avendo quale punto di riferimento la visione di Città-Ticino. Se è vero che vi sono dinamiche che difficilmente possiamo modificare è altrettanto vero che dobbiamo essere attori protagonisti del nostro futuro. Obiettivo che il Consiglio di Stato si prefigge di raggiungere con la partecipazione di tutti.

**Il Consiglio di Stato**

Bellinzona, 6 novembre 2013



## Introduzione

La revisione della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni del 16 dicembre 2003 (LAggr), adottata dal Parlamento nella seduta del 17 marzo 2011 ed entrata in vigore il 27 settembre 2013 dopo che il Tribunale Federale ha respinto i ricorsi a suo tempo inoltrati, ha introdotto le basi legali per l'adozione di un *Piano cantonale delle aggregazioni*. Questo Piano intende offrire un quadro prevedibile a livello di riordino territoriale in grado di fornire un ulteriore impulso ad un riassetto istituzionale efficace, collegandosi con altre politiche settoriali che prevedono la regionalizzazione del territorio cantonale in sintonia con nuovo Piano direttore cantonale (vedi Rapporto esplicativo 2007 pag. 75 e segg., rispettivamente Scheda RI - Modello territoriale).

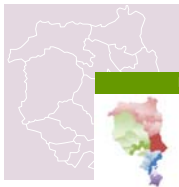
Conformemente all'art. 2a della LAggr il Piano cantonale delle aggregazioni (PCA) si compone di tre elementi:

- il rapporto sugli indirizzi della politica delle aggregazioni (Documento 1 *Rapporto sugli indirizzi* e Studio di base 1 *L'evoluzione della spesa nei comuni aggregati, prime indicazioni*);
- il piano che suddivide il territorio in scenari di aggregazione; (Documento 2 *Scenari di aggregazione* e Studio di base 2 *Delimitazione degli scenari di aggregazione*)
- le schede descrittive per ogni scenario (Documento 3 *Schede nuovi comuni*)

Il Rapporto sugli indirizzi integra le scelte di fondo che hanno indirizzato la riflessione del Consiglio di Stato in materia di aggregazioni. Le analisi effettuate nell'ambito del Piano Direttore palesano un notevole mutamento del quadro di riferimento economico, sociale e ambientale a fronte di un assetto istituzionale che permane incompleto e non definitivamente compatibile con le nuove politiche e dinamiche in atto. Lo studio del 1998 denominato *Il Cantone e i suoi comuni, l'esigenza di cambiare* immaginava un Cantone suddiviso in 86 comuni nell'intento di risolvere prioritariamente il problema dei piccoli comuni. Sei anni più tardi, il rapporto *Il Cantone e le sue regioni: le nuove città* (in sintesi: *Città 2004*) giungeva alla conclusione – poi convalidata dagli studi strategici – della necessità di un riordino istituzionale radicale all'interno delle aree urbane con la creazione di un unico comune per gli agglomerati di Bellinzona, Locarno e Mendrisio-Chiasso quale migliore soluzione possibile a lungo termine. Il Piano cantonale delle aggregazioni coniuga queste due visioni e si affianca alle prospettive di riorganizzazione istituzionale (aggregazione e risanamento) già indicate per i 43 comuni in dissesto finanziario individuati nel Messaggio n. 5825 concernente lo *Stanziamiento di un credito quadro di 120'000'000.– destinato all'aiuto per le nuove aggregazioni dei Comuni in dissesto finanziario e delle periferie* fornendo una visione strategica dell'assetto istituzionale di questo Cantone volta a stimolare uno sviluppo organico, complementare e interattivo dei quattro agglomerati nonché delle rispettive regioni di riferimento coerentemente con la visione Città-Ticino.

## Contenuti

Il rapporto si suddivide in cinque capitoli. Il primo traccia una valutazione complessiva della politica delle aggregazioni fin qui condotta nel nostro Cantone (*capitolo I. Elementi per un bilancio*) mentre nel secondo sono ribaditi il ruolo e le funzioni del comune moderno, oggi espressi, all'interno di un quadro complessivo per certi versi problematico (*capitolo II. Verso il comune funzionante e funzionale: il Ticino dei comuni domani*). Ai comuni è richiesto sempre più di "andare oltre" il ruolo tradizionale di fornitori di servizi pubblici alla cittadinanza per impegnarsi anche a sostegno dello sviluppo locale, promuovendo e



valorizzando le risorse presenti sul territorio. Questo nuovo orientamento presuppone che il territorio “da governare” non sia eccessivamente frammentato ma il più compatibile possibile con “lo spazio funzionale” e che corrisponda ad un comparto coerente per vocazione territoriale e affinità delle sue componenti e delle sue risorse. Il capitolo 3 ripercorre gli obiettivi principali della riforma istituzionale sanciti all'art. 2 della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei comuni (LAggr) ed inserisce il riordino dell'istituto locale in una visione coordinata tra i diversi settori dell'azione cantonale (*capitolo III. Una visione cantonale a 360° gradi*). Il capitolo 4 esplicita il concetto di comuni funzionali e funzionanti (*Capitolo IV Obiettivo governance: due indirizzi per il comune ticinese*), di fatto obiettivo finale cui tendere. Questi principi costituiscono il punto di partenza per la delimitazione dei comprensori di aggregazione (si veda il documento 2 *Scenari di aggregazioni*). Gli scenari sono descritti e argomentati singolarmente nelle schede grafico-descrittive (si veda il documento 3 *Schede nuovi comuni*). Il quinto capitolo presenta in sintesi l'impostazione delle modalità attuative, ritenuto come le stesse verranno meglio esplicitate nella seconda fase di consultazione.

# I Elementi per un bilancio

Il progetto di Riforma istituzionale dei comuni ticinesi fonda le proprie radici nell'art. 20 della Costituzione cantonale del 1998 e ha preso avvio ufficialmente lo stesso anno con la pubblicazione dello studio *Il Cantone e i suoi comuni, l'esigenza di cambiare*. L'intendimento iniziale era (e rimane) quello di ridare al Ticino un panorama di comuni forti e attivi, recuperando la vitalità democratica e la progettualità e rafforzando la struttura e la capacità amministrativa. Anche sulla base di precedenti analisi, tale studio aveva chiaramente evidenziato una difficoltà crescente del contesto comunale a rispondere ai bisogni di una società in continua evoluzione, in particolare per quei comuni con dimensione demografica inferiore alle 1'200 unità, elencando tutta una serie di problemi che non potevano lasciare indifferenti o inattivi (scarsa funzionalità amministrativa, perdita di vitalità democratica, difficoltà oggettive nel reperire amministratori, struttura finanziaria compromessa, progressiva riduzione dell'autonomia comunale, spese pro-capite elevati e scarsa progettualità, dotazione infrastrutturale insufficiente, substrato economico quasi assente o poco significativo, elevato numero di collaborazioni comunali, ecc.). Tutto ciò a fronte di un contesto socio-economico in continua evoluzione che pone tutt'oggi gli enti locali di fronte a nuove sfide e nuovi compiti.

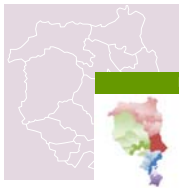
Come già osservava lo studio del 1998 "è assurdo pensare di sfuggire alla sfida forzata del futuro mantenendo immutate strutture"<sup>1</sup>. La strada intrapresa dal Governo alla fine degli anni Novanta in risposta a queste situazioni è stata un grande progetto di riforma del Comune, collocato tra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

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

Con la pubblicazione nell'ottobre del 2004 dello studio *Il Cantone e le sue regioni: le nuove città* (denominato in sintesi *Città 2004*) l'attenzione si è spostata anche sulle aree urbane, centri nevralgici di questo Cantone, nel solco del dibattito lanciato a livello federale. In particolare, la pubblicazione del Rapporto del Consiglio federale sulla politica degli agglomerati e la nuova politica regionale hanno sancito in modo definitivo il ruolo chiave delle aree urbane nello sviluppo economico e sociale del paese che si esplica sullo sfondo di un sistema in rapido cambiamento caratterizzato dai fenomeni della

<sup>1</sup> "Il Cantone e i suoi Comuni. L'esigenza di cambiare", Dipartimento delle istituzioni-Sezione enti locali, 1998, p. 11





globalizzazione e della metropolizzazione. Nel contesto cantonale, la vasta documentazione prodotta<sup>2</sup> ha offerto importanti approfondimenti conoscitivi sulla situazione, le sfide e le prospettive dei quattro agglomerati nonché sugli equilibri interni, rilevando una sostanziale debolezza delle aree urbane, in particolare quelle Sopracenerine, e uno stato di cose che non consentono di fatto alle città, fatta eccezione per Lugano, di assumere pienamente la funzione di motore dello sviluppo cantonale. Lugano e Mendrisio hanno fatto proprie queste riflessioni attuando un ampio processo aggregativo che ha permesso a Lugano di affermarsi quale nona città a livello Svizzero e a Mendrisio di acquisire lo statuto di città.

## Contenuti

Questo primo capitolo è suddiviso in cinque parti, volte ad offrire una valutazione della politica delle aggregazioni fin qui condotta. L'attuazione del riordino istituzionale avviato a partire dal 1998 ha consentito di ridurre sostanzialmente il numero di comuni, passato da 245 nel 1998 a 135 nel 2013 (paragrafo 1.1). Il fenomeno delle aggregazioni non costituisce una prerogativa del Ticino (paragrafo 1.2), ma coinvolge a livello federale ben 15 Cantoni con una consistente diminuzione di enti locali (-625). Il progetto cantonale di riforma ha mantenuto le promesse iniziali, rafforzando la struttura di base (paragrafo 1.3), rivitalizzando la democrazia a livello locale e restituendo ai comuni una propria autonomia finanziaria, prerogativa fondamentale per soddisfare i bisogni e le attese della popolazione (paragrafo 1.4). Da un'indagine svolta dall'Ufficio cantonale di statistica emerge un giudizio globalmente positivo da parte dei cittadini, tanto che la maggioranza di chi si è aggregato non tornerebbe più indietro (paragrafo 1.5).

## 1.1 2000-2013: da 245 a 135 comuni

Nell'ottobre 2001 si costituiva il nuovo comune di Capriasca, concretizzando il primo progetto della politica aggregativa avviata dal Cantone sul finire degli anni Novanta<sup>3</sup>. Fino a quel momento il Ticino contava 245 comuni.

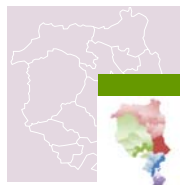
Nella primavera 2013 sono diventate effettive tre aggregazioni (Terre di Pedemonte, Lugano e Mendrisio), portando così a 135 comuni il numero dei comuni ticinesi. Nell'arco di dodici anni, il numero di comuni ticinesi è sceso di 110 unità con un calo percentuale del 45% (Grafico 1).

Questa riduzione è il risultato della concretizzazione di 31 progetti aggregativi che hanno coinvolto 133 dei 245 comuni che esistevano nel 2000, in alcuni casi per più volte successive (per due volte Bioggio, Capriasca, Collina d'Oro e Faido e per tre volte Lugano e Mendrisio). In totale, sono stati costituiti 23 nuovi comuni e ne sono "scomparsi" 133.

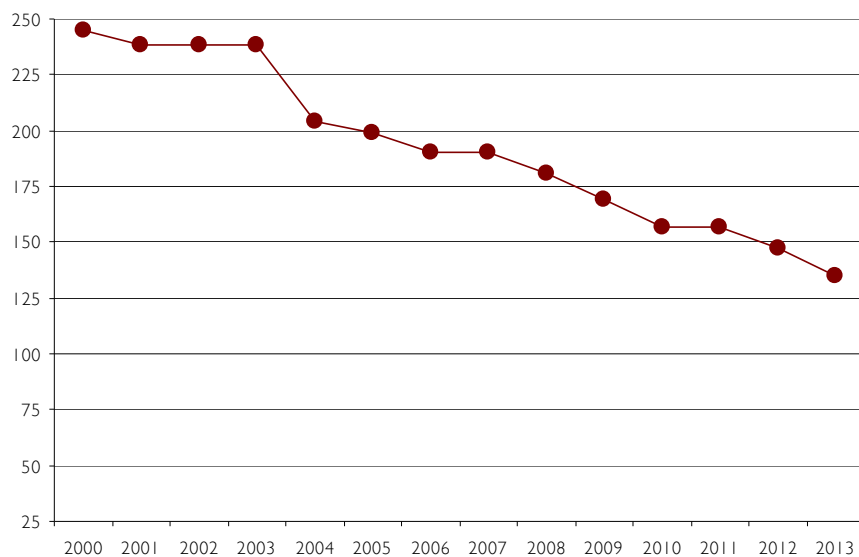
Quasi 40% della popolazione ticinese nel 2013 abita in uno dei 23 comuni nati da un'aggregazione.

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

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



**Grafico 1** Evoluzione del numero di comuni 2000-2013

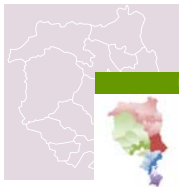


Fonte Elaborazione SEL

**Tabella 1** Nuovi comuni e comuni aggregati dal 2001

Nuovi comuni	n° di aggregazioni	comuni aggregati (esistenti nel 2000)	n° comuni aggregati
1 Acquarossa	1	Castro, Corzoneso, Dongio, Largario, Leontica, Lottigna, Marolta, Ponto Valentino, Prugiasco	9
2 Alto Malcantone	1	Arosio, Breno, Fescoggia, Mugena, Vezio	5
3 Avegno Gordevio	1	Avegno, Gordevio	2
4 Bioggio	2	Bioggio (ante aggregazione), Bosco Luganese, Cimo, Iseo	4
5 Blenio	1	Aquila, Campo Blenio, Ghirone, Olivone, Torre	5
6 Breggia	1	Bruzella, Cabbio, Caneggio, Morbio Superiore, Muggio, Sagno	6
7 Cadenazzo	1	Cadenazzo (ante aggregazione), Robasacco	2
8 Capriasca	2	Bidogno, Cagiallo, Corticiasca, Lopagno, Lugaggia, Sala Capriasca, Roveredo Capriasca, Tesserete, Vaglio	9
9 Castel San Pietro	1	Casima, Monte, Castel San Pietro (ante aggregazione)	3
10 Centovalli	1	Borgnone, Intragna, Palagnedra	3
11 Cevio	1	Bignasco, Caveragno, Cevio (ante aggregazione)	3
12 Collina d'Oro	2	Agra, Carabietta, Gentilino, Montagnola	4
13 Cugnasco-Gerra	1	Cugnasco, Gerra Verzasca	2
14 Faido	2	Anzonico, Calpiogna, Calonico, Campello, Cavagnago, Chiggionna, Chironico, Faido (ante aggregazione), Mairengo, Osco, Rossura	11
15 Gambarogno	1	Caviano, Contone, Gerra G., Indemini, Magadino, Piazzogna, San Nazzaro, S. Abbondio, Vira G.	9
16 Isorno	1	Auressio, Berzona, Loco	3
17 Lavizzara	1	Broglio, Brontallo, Fusio, Menzonio, Peccia, Prato Somico	6
18 Lugano	3	Barbengo, Bogno, Breganzona, Cadro, Carabbia, Carona, Certara, Cimadera, Cureggia, Davesco-Soragno, Gandria, Lugano (ante aggregazione), Pambio-Noranco, Pazzallo, Pregassona, Sonvico, Valcolla, Viganello, Villa Luganese	19
19 Maggia	1	Aurigeno, Coglio, Giumaglio, Lodano, Maggia (ante aggregazione), Moghegno, Someo	7
20 Mendrisio	3	Arzo, Besazio, Capolago, Genestrenio, Ligornetto, Mendrisio (ante aggregazione), Meride, Rancate, Salorino, Tremona	10
21 Monteceneri	1	Bironico, Camignolo, Medeglia, Rivera, Sigirino	5
22 Serravalle	1	Ludiano, Malvaglia, Semione	3
23 Terre di Pedemonte	1	Cavigliano, Tegna, Verscio	3
	31		133

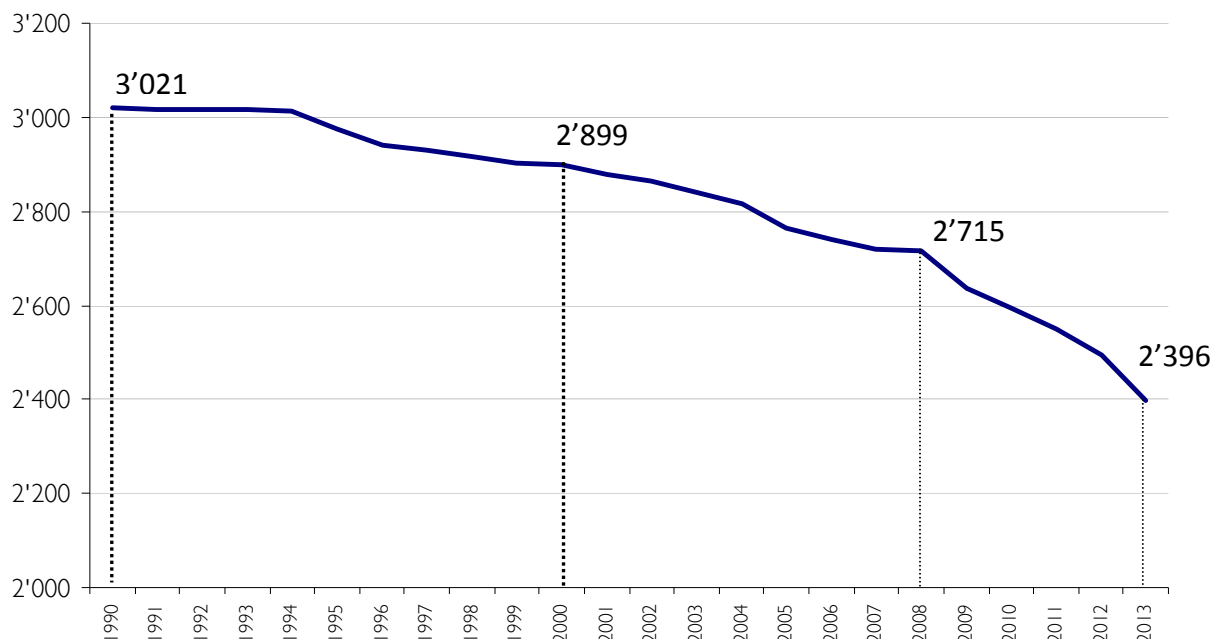
Fonte Elaborazione SEL



## 1.2 Riorganizzare il livello comunale: una necessità diffusa

A fronte di una situazione profondamente mutata e di compiti e ruoli sempre più complessi, altri cantoni hanno affrontato il tema delle aggregazioni. A partire dal 1990 il numero dei comuni in Svizzera è così diminuito di oltre un quinto, passando da 3'021 nel 1990 a 2'296 nel 2013 (-625), con un'accelerazione del fenomeno negli ultimi cinque anni.

Grafico 2 Numero di comuni in Svizzera, dal 2000 al 2013



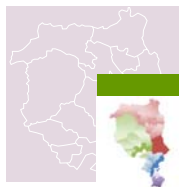
Stato al 14 aprile 2013, Elaborazione SEL

Fonti Ufficio federale di statistica, elenco ufficiale dei Comuni della Svizzera; Office fédéral de la statistique, Les niveaux géographiques de la Suisse, 2005; UST, Netta riduzione del numero di comuni tra il 2000 e il 2010, Attualità UST dicembre 2010, p. 2

Le aggregazioni non sono un fatto nuovo. Già all'inizio del Novecento, la forte industrializzazione e le migrazioni interne hanno generato uno squilibrio territoriale evidente con forti pressioni sul territorio soprattutto nelle zone urbane, il che ha portato ad una serie di fusioni tra il 1893 e il 1934. Da allora e fino agli anni Novanta il sistema comunale svizzero è stato caratterizzato da una certa stabilità, grazie anche ad una serie di misure che hanno permesso in modo diverso di garantire la sopravvivenza di comuni non più funzionali e vitali<sup>4</sup>. Tra queste citiamo: gli strumenti perequativi adottati a sostegno dei comuni più sfavoriti, il ricorso massiccio alla collaborazione comunale<sup>5</sup> e una crescente centralizzazione dei compiti che di fatto ha gradualmente limitato il margine di manovra degli enti locali. In Ticino, il fondo di compensazione diretta a copertura dell'eccedenza, istituito allo scopo di contenere il moltiplicatore d'imposta nei limiti del 100 %, ha visto quadruplicare in dieci anni il totale dei contributi versati, passati da 4.4 mio. nel 1990 a oltre 17 mio. nel 2000. Nel frattempo l'evoluzione accelerata della società e dell'economia hanno progressivamente scalfito, analogamente a quanto accaduto già all'inizio del Novecento, la coerenza tra lo spazio di vita dei cittadini, le esigenze del mondo produttivo e la gestione politica, con gli enti locali spesso incapaci o impossibilitati di ricercare da soli le giuste soluzioni. Tali evidenze hanno condotto molti Cantoni ad intraprendere delle politiche di riordino territoriale tendenti

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

<sup>5</sup> Office fédéral de la statistique, Les niveaux géographiques de la Suisse, juillet 2005, p. 23 segg.



alla semplificazione del quadro istituzionale e all'estensione della dimensione dei comuni. I cantoni Ticino (-112), Turgovia (-99) e Friburgo (-95) sono tra i più attivi in questo processo (1990-2013) seguiti da Vaud (-67), Grigioni (-55), Berna (-33), Vallese (-28), Glarona (-26) e Giura (-26)<sup>6</sup>. La tendenza è al proseguimento di questa riorganizzazione<sup>7</sup>. Glarona costituisce forse il caso più eclatante per essere passato nel 2011 da 25 a 3 comuni, sopprimendo nel contempo un'ulteriore quarantina di corporazioni comunali vigenti in alcuni cantoni svizzero-tedeschi quali le "Schulgemeinden" o le "Fürsorgegemeinden". Questa riforma così radicale è stata a suo tempo decisa e confermata a livello popolare dalla locale *Landsgemeinde* che si è spinta oltre la proposta governativa di soli 10 comuni.

**Tabella 2** Numero di comuni per cantone, 1990-2013

	1990	2000	2013	Variazione 1990-2013	
				totale	In %
Zurigo	171	171	171	0	0%
Berna	412	400	383	-33	-8%
Lucerna	107	107	87	-24	-22%
Uri	20	20	20	0	0%
Svitto	30	30	30	0	0%
Obvaldo	7	7	7	0	0%
Nidvaldo	11	11	11	0	0%
Glarona	29	29	3	-26	-90%
Zugo	11	11	11	0	0%
Friburgo	259	242	167	-95	-37%
Soletta	130	126	121	-12	-9%
Basilea Città	3	3	3	0	0%
Basilea Campagna	73	86	86	13	18%
Sciaffusa	34	34	27	-8	-24%
Appenzello Esterno	20	20	20	0	0%
Appenzello Interno	6	6	6	0	0%
San Gallo	90	90	85	-13	-14%
Grigioni	213	212	178	-55	-26%
Argovia	232	232	220	-16	-7%
Turgovia	179	80	80	-99	-55%
<b>Ticino</b>	<b>247</b>	<b>245</b>	<b>135</b>	<b>-112</b>	<b>-45%</b>
Vaud	385	384	375	-67	-17%
Vallese	163	163	141	-28	-17%
Neuchâtel	62	62	53	-25	-40%
Ginevra	45	45	45	0	0%
Giura	82	83	64	-25	-30%
<b>Totale CH</b>	<b>3'021</b>	<b>2'899</b>	<b>2'529</b>	<b>-625</b>	<b>-21%</b>

Stato al 14 aprile 2013, Elaborazione propria

Fonte Ufficio federale di statistica, elenco ufficiale dei comuni della Svizzera

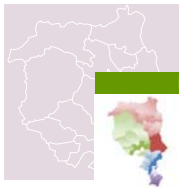
Office fédéral de la statistique, Les niveaux géographiques de la Suisse, juillet 2005

Martina Guetl, Incitations cantonales aux fusions de communes en Suisse et en Valais, Working paper de l'IDHEAP, Lausanne, 2011, annexe 3

Concludendo, l'ampia diffusione del processo di riorganizzazione comunale, continuativo e in crescita su un arco di tempo relativamente lungo sta a testimoniare che nel nostro Cantone non siamo confrontati a una semplice "ondata" di un fenomeno dalle dimensioni solo regionali. Piuttosto manifesta una reale necessità di cui diffusamente si prende consapevolezza.

<sup>6</sup> Ufficio federale di statistica, elenco ufficiale dei Comuni della Svizzera. Vedi anche: Ursin Fetz, Geografie und Verflechtung spielen eine grosse Rolle, NZZ, 24.06.2010, p. 13

<sup>7</sup> Per un commento dettagliato cfr.: Ufficio federale di statistica, Netta riduzione del numero di comuni tra il 2000 e il 2010, Attualità UST dicembre 2010



### 1.3 Rafforzata la struttura di base

Nel 2000 la dimensione media dei comuni ticinesi era di 1'300 abitanti, la quarta più bassa della Svizzera (dopo JU, GR e FR). Due terzi dei comuni aveva una popolazione inferiore alle 1'000 unità, di cui 80 contavano meno di 300 abitanti e di questi 33 meno di 100, troppo poco per assicurare un'effettiva autonomia operativa. Da allora molto è cambiato: grazie all'ampio processo aggregativo, nel 2013 (dati demografici 2010) la taglia media dei comuni ticinesi è raddoppiata rispetto al dato di confronto del 2000 (Tabella 2), situandosi a ca. 2'500 abitanti mentre il numero di enti locali con meno di 300 abitanti si è ridotto drasticamente, passando da 80 a 20 unità.

Con la consistente diminuzione del numero di comuni con meno di 1'000 abitanti (-106 unità) si è dunque ottenuto un rafforzamento generale della struttura comunale, meno frammentata e più solida **risolvendo in modo marcato la problematica dei "piccoli" comuni**. Permangono tuttavia ancora 59 comuni (poco più della metà) sotto le 1'000 unità, una decina dei quali con meno di 100 abitanti e una ventina con meno di 300<sup>8</sup>.

Tabella 3 Indicatori di struttura demografica dei comuni ticinesi 2000-2013

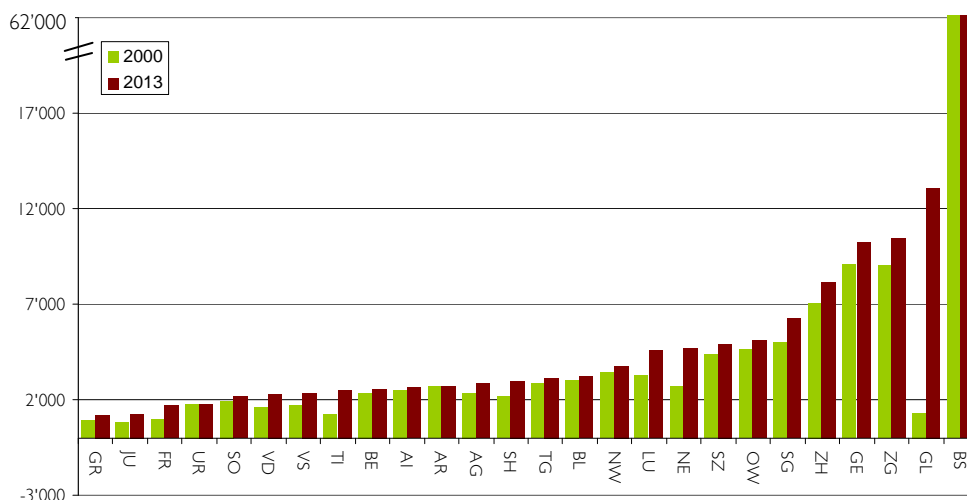
	n° di comuni	pop. media per comune (*)	comuni con <300 abitanti	comuni con <1000 abitanti
2000	245	1'266	80 (33%)	165 (67%)
2013	135	2'518	20 (15%)	59 (44%)
variazione	-110	+1'252	-60	-106

(\*) il dato 2013 è calcolato rispetto alla popolazione 2010

Fonte Elaborazione SEL

Siccome il Ticino partiva da una situazione particolarmente bassa nel confronto intercantonale, il percorso fin qui attuato con il raddoppio della media per comune mantiene tuttora il nostro Cantone tra quelli con la media più contenuta e al di sotto della media nazionale.

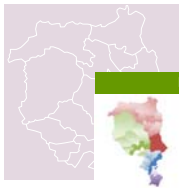
Grafico 3 Popolazione media per comune nei Cantoni, a inizio 2013



Popolazione ESPOP, 2011, stato ai Comuni al 26.03.2013

Fonte UST, elenco ufficiale dei Comuni della Svizzera, elaborazione propria

<sup>8</sup> Molti di essi già coinvolti in progetti aggregativi.

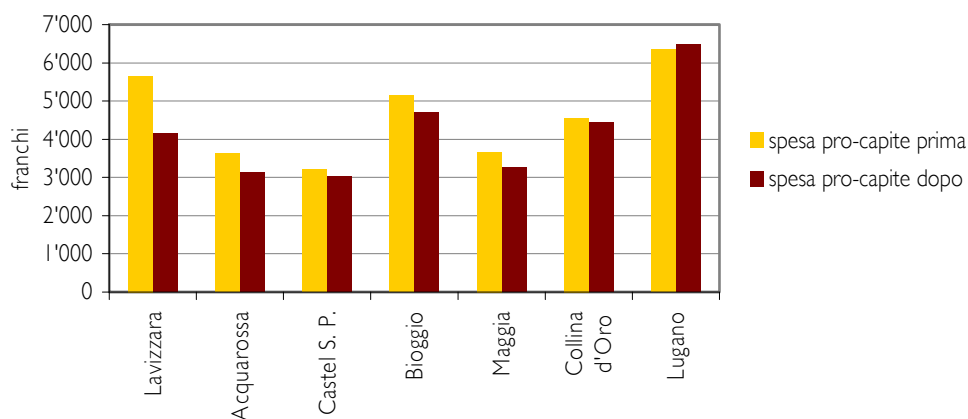


## 1.4 Più autonomia di spesa

Uno degli obiettivi dichiarati delle aggregazioni è riconsegnare autonomia all'ente locale e questo da diversi punti di vista, compreso quello finanziario. Una specifica analisi ha pertanto voluto verificare l'evoluzione delle spese in 7 comuni nati da aggregazioni nel 2004, che hanno raggruppato 42 comuni pre-esistenti. Si tratta di comuni di dimensione diversa situati sia in regioni urbane che periferiche: Lavizzara (599 abitanti nel 2008), Acquarossa (1'848), Castel San Pietro (2'127), Bioggio (2'380), Maggia (2'390), Collina d'Oro (4'501) e Lugano (54'914). L'evoluzione della spesa è stata analizzata confrontando i valori di spesa pro-capite prima e dopo l'aggregazione. Si riportano qui solo le conclusioni principali, rimandando al testo completo per maggiori dettagli<sup>9</sup>.

Per rappresentare la situazione prima dell'aggregazione è stata calcolata la spesa media per abitante nei tre anni precedenti l'aggregazione (2001-2003) riferita all'insieme degli ex-comuni poi aggregati. D'altro lato, per illustrare la situazione dopo l'aggregazione sono state calcolate le spese medie pro-capite per gli anni 2007-2008 del nuovo comune. Il grafico 4 dà una prima indicazione:

**Grafico 4 Spesa corrente pro-capite prima e dopo l'aggregazione**

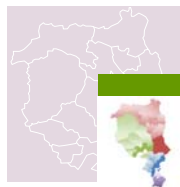


Si osserva una generalizzata diminuzione nominale della spesa per abitante, salvo un leggero aumento nel caso di Lugano. Va ricordato che tendenzialmente e normalmente la spesa cresce col tempo, e infatti la spesa pro-capite media dei comuni ticinesi è aumentata del 5% tra i due periodi considerati. Per approfondire le ragioni dell'andamento riscontrato nei comuni aggregati, le spese sono state raggruppate in 4 grandi categorie omogenee caratterizzate da un diverso grado di autonomia di scelta da parte del comune così riassumibili:

**Tabella 4 Gruppi di spesa corrente e valutazione dell'autonomia**

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

<sup>9</sup> Daniela Baroni e Angelo Rossi, L'evoluzione della spesa nei comuni aggregati: prime indicazioni, PCA: Studi di base e allegati n. I



Per operare un confronto più preciso, che tenga conto dei fattori rincaranti che si manifestano in tutti i comuni, i valori nominali sono poi stati trasformati in indici dove 100 rappresenta la media cantonale. I risultati sono riassunti e brevemente commentati di seguito, comune per comune.

**Tabella 5 Lavizzara: spesa pro-capite “ante aggregazione” (somma dei comuni coinvolti) e “post aggregazione”, per gruppi di spesa, media cantonale = 100**

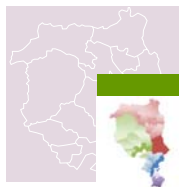
LAVIZZARA	indice (media = 100)		
	“ante”	“post”	
spesa totale	130	91	L’insieme degli ex-Comuni registrava un livello di spesa di 1,3 volte quello medio cantonale; il Comune aggregato scende al 90% della media.
“spesa non vincolata” (30+31) <i>molto autonoma</i>	130	120	Resta sopra la media, con un leggero calo relativo, ma assorbe la diminuzione della “spesa netta delegata” senza aumenti: vi è quindi maggior efficienza.
“spesa non influenzabile” (32+33) <i>poco autonoma</i>	179	46	Diminuzione per effetto del risanamento cantonale.
“spesa netta delegata” (35-45) <i>poco autonoma</i>	126	74	Calo significativo conseguente allo scioglimento di consorzi/convenzioni; parte della spesa passa nel gruppo “non vincolata”.
“partecipazioni senza margini” (36) <i>non autonoma</i>	69	64	Sostanzialmente costante (dipende dalla forza finanziaria relativa che resta analoga).

**Tabella 6 Acquarossa: spesa pro-capite “ante aggregazione” (somma dei comuni coinvolti) e “post aggregazione”, per gruppi di spesa, media cantonale = 100**

ACQUAROSSA	indice (media = 100)		
	“ante”	“post”	
spesa totale	83	68	L’insieme degli ex-Comuni registrava un livello di spesa di 0,8 volte quello medio cantonale; il Comune aggregato scende al 70% della media. Livello e andamento generali molto simili a quelli del comparto di Maggia.
“spesa non vincolata” (30+31) <i>molto autonoma</i>	67	82	Incremento complessivamente contenuto collegato alla diminuzione importante della “spesa delegata”.
“spesa non influenzabile” (32+33) <i>poco autonoma</i>	70	55	Diminuzione per effetto del risanamento cantonale.
“spesa netta delegata” (35-45) <i>poco autonoma</i>	267	36	Calo notevole conseguente allo scioglimento di consorzi/convenzioni; parte della spesa passa nel gruppo “non vincolata”.
“partecipazioni senza margini” (36) <i>non autonoma</i>	62	56	Sostanzialmente costante (dipende dalla forza finanziaria relativa che resta analoga).

**Tabella 7 Castel San Pietro: spesa pro-capite “ante aggregazione” (somma dei comuni coinvolti) e “post aggregazione”, per gruppi di spesa, media cantonale = 100**

CASTEL SAN PIETRO	indice (media = 100)		
	“ante”	“post”	
spesa totale	74	66	L’insieme degli ex-Comuni registrava un livello di spesa pari a tre quarti di quello medio cantonale; il Comune aggregato scende leggermente a un terzo della media.
“spesa non vincolata” (30+31) <i>molto autonoma</i>	81	74	Questa spesa non aumenta, rimanendo su un livello relativo simile; l’integrazione dei due piccoli Comuni risulta quindi almeno neutra.
“spesa non influenzabile” (32+33) <i>poco autonoma</i>	64	42	Diminuzione per effetto del parziale risanamento cantonale, limitato a Monte e Casima.
“spesa netta delegata” (35-45) <i>poco autonoma</i>	55	78	Incremento a partire però da un livello molto basso che rimane ben inferiore alla media.
“partecipazioni senza margini” (36) <i>non autonoma</i>	77	71	Sostanzialmente costante (dipende dalla forza finanziaria relativa che resta analoga).



**Tabella 8 Bioggio: spesa pro-capite “ante aggregazione” (somma dei comuni coinvolti) e “post aggregazione”, per gruppi di spesa, media cantonale = 100**

<b>BIOGGIO 1</b>	indice (media = 100)		
	“ante”	“post”	
spesa <b>totale</b>	118	106	L’insieme degli ex-Comuni registrava un livello di spesa di 1,2 volte quello medio cantonale; il Comune aggregato scende leggermente poco sopra la media.
“spesa <b>non vincolata</b> ” (30+31) <i>molto autonoma</i>	93	83	In sostanza il livello relativo di questa spesa resta analogo, con una leggera contrazione; non vi è quindi l’effetto “gigantismo” che gonfierebbe le spese amministrative in un comprensorio più vasto.
“spesa <b>non influenzabile</b> ” (32+33) <i>poco autonoma</i>	105	69	Livello basso in relazione a una molto buona situazione di bilancio.
“spesa netta <b>delegata</b> ” (35-45) <i>poco autonoma</i>	146	157	Senza modifiche di rilievo.
“partecipazioni <b>senza margini</b> ” (36) <i>non autonoma</i>	184	181	Sostanzialmente costante (dipende dalla forza finanziaria relativa che resta analoga).

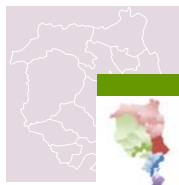
**Tabella 9 Maggia: spesa pro-capite “ante aggregazione” (somma dei comuni coinvolti) e “post aggregazione”, per gruppi di spesa, media cantonale = 100**

<b>MAGGIA</b>	indice (media = 100)		
	“ante”	“post”	
spesa <b>totale</b>	84	71	L’insieme degli ex-Comuni registrava un livello di spesa di 0,8 volte quello medio cantonale; il Comune aggregato scende al 70% della media. Livello e andamento generali molto simili a quelli del comparto di Acquarossa.
“spesa <b>non vincolata</b> ” (30+31) <i>molto autonoma</i>	59	52	In sostanza il livello relativo di questa spesa resta analogo; non vi è quindi l’effetto “gigantismo” che gonfierebbe le spese amministrative in un comprensorio più vasto.
“spesa <b>non influenzabile</b> ” (32+33) <i>poco autonoma</i>	85	43	Diminuzione per effetto del risanamento cantonale.
“spesa netta <b>delegata</b> ” (35-45) <i>poco autonoma</i>	305	358	La “spesa delegata” resta elevata, di oltre tre volte la media cantonale, con un incremento piuttosto sensibile sul quale il Comune ha poco controllo. Influisce in modo importante la presenza del Consorzio scolastico della bassa VM.
“partecipazioni <b>senza margini</b> ” (36) <i>non autonoma</i>	57	62	Sostanzialmente costante (dipende dalla forza finanziaria relativa che resta analoga).

**Tabella 10 Collina d’Oro: spesa pro-capite “ante aggregazione” (somma dei comuni coinvolti) e “post aggregazione”, per gruppi di spesa, media cantonale = 100**

<b>COLLINA D’ORO</b>	indice (media = 100)		
	“ante”	“post”	
spesa <b>totale</b>	107	109	L’insieme degli ex-Comuni registrava un livello di spesa di poco sopra la media, che tale rimane anche nel Comune aggregato.
“spesa <b>non vincolata</b> ” (30+31) <i>molto autonoma</i>	57	89	Incremento collegato al dimezzamento della “spesa delegata”.
“spesa <b>non influenzabile</b> ” (32+33) <i>poco autonoma</i>	111	154	Livello elevato collegato a un elevato indebitamento.
“spesa netta <b>delegata</b> ” (35-45) <i>poco autonoma</i>	397	201	Calo conseguente allo scioglimento di consorzi/convenzioni; parte della spesa passa nel gruppo “non vincolata”.
“partecipazioni <b>senza margini</b> ” (36) <i>non autonoma</i>	135	156	Incremento relativo collegato a una maggior forza finanziaria complessiva.





**Tabella 11** Lugano: spesa pro-capite “ante aggregazione” (somma dei comuni coinvolti) e “post aggregazione”, per gruppi di spesa, media cantonale = 100

LUGANO 1	indice (media = 100)		
	“ante”	“post”	
spesa totale	146	146	L'insieme degli ex-Comuni registrava un livello di spesa di 1,5 volte quello medio cantonale; questo valore resta uguale nel Comune aggregato, così come in grandi linee rimane costante tutta la struttura della spesa, in particolare con un elevato livello di “spesa non vincolata” a fronte di un basso livello di “spesa delegata”.
“spesa non vincolata” (30+31) <i>molto autonoma</i>	150	157	Senza modifiche di rilievo.
“spesa non influenzabile” (32+33) <i>poco autonoma</i>	119	120	Senza modifiche di rilievo.
“spesa netta delegata” (35-45) <i>poco autonoma</i>	58	60	Senza modifiche di rilievo.
“partecipazioni senza margini” (36) <i>non autonoma</i>	203	182	Diminuzione relativa collegata a una minor forza finanziaria complessiva.

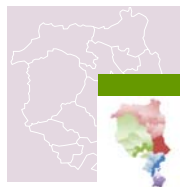
Confrontando l'evoluzione della spesa prima e dopo l'aggregazione suddivisa secondo questi gruppi, si nota come gli effetti più spettacolari di diminuzione si siano manifestati nelle categorie dove il margine d'autonomia decisionale del comune prima dell'aggregazione era relativamente basso, in particolare quanto agli oneri finanziari del debito (interessi e ammortamenti) e alla collaborazione intercomunale (rimborsi a enti pubblici). Ciò si spiega in larga misura da una parte per l'effetto degli importanti risanamenti cantonali effettuati nell'ambito dell'aggregazione, che riducono gli oneri finanziari, e d'altra parte a seguito dello scioglimento di collaborazioni intercomunali per compiti che hanno potuto essere ripresi in mano direttamente dal nuovo comune. Si può dimostrare che questo passaggio, da un tipo di spesa delegata e poco autonoma a una spesa assunta direttamente dal nuovo comune, è stato conseguito senza comportare maggiori oneri, anzi questi sono diminuiti.

L'aggregazione ha quindi condotto a un maggior livello di autonomia e di efficienza nelle decisioni sulla spesa corrente, soprattutto nei comuni di piccola e media taglia. Le economie di scala, invece, hanno un ruolo limitato in questa prima fase, osservata a qualche anno dalla costituzione dei nuovi comuni che verosimilmente non hanno ancora concluso la fase di assestamento.

In sintesi, le tre principali conclusioni dell'analisi di questi sette casi di aggregazione possono essere almeno tre:

- L'aggregazione **non ha gonfiato la spesa** amministrativa.
- L'aggregazione **ha aumentato l'autonomia** di spesa.
- Effetti di **economie di scala** sono prematuri.

Le indicazioni emerse da questo rilevamento potranno essere attualizzate col tempo, permettendo così un apprezzamento dell'evoluzione di questi indicatori.



## 1.5 Chi si è aggregato non tornerebbe indietro

Nell'autunno 2009 l'Ufficio cantonale di statistica ha svolto un'inchiesta presso 4'056 cittadini residenti in quattro nuovi comuni nati da aggregazione: Acquarossa, Capriasca, Lugano e Maggia<sup>10</sup>. In tutti questi quattro casi i risultati principali mostrano globalmente un'ampia soddisfazione dei cittadini verso l'aggregazione.

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

**Tabella 12** Valutazione dei cittadini sull'aggregazione del loro comune

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

Fonte Inchiesta Ustat

Accanto alle indicazioni di questa inchiesta, si possono segnalare alcuni altri elementi che vanno nella direzione di una valutazione positiva da parte dei cittadini coinvolti in un progetto d'aggregazione. Ad esempio si può ricordare che laddove i nuovi comuni sono nati da aggregazioni successive (due, come nel caso di Capriasca, Bioggio, Collina d'Oro e Faido o tre come nel caso di Lugano e Mendrisio), i votanti del comune destinato ad estendersi si sono sempre espressi massicciamente a favore di una seconda o terza tappa aggregativa. Ciò può venir letto come un indicatore di esperienza positiva.

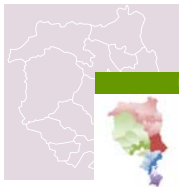
Un altro dato di fatto che può venir segnalato è che – finora – in tutti i comuni in cui è stata riproposta l'aggregazione dopo un primo progetto abbandonato, il responso della seconda consultazione è sempre stato favorevole.

**Tabella 13** Confronto esito votazioni nei comuni che hanno votato nuovamente dopo un primo abbandono

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

Fonte Elaborazione SEL

<sup>10</sup> Mattia Pacella e Oscar Mazzoleni, Aggregazioni comunali: l'esperienza dei cittadini, Bellinzona, Ustat - Documenti statistici n.46, ottobre 2010



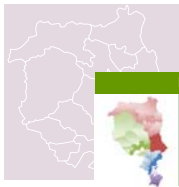
Tali ribaltamenti nel giudizio dell'opinione pubblica direttamente confrontata all'aggregazione trovano senz'altro spiegazioni diverse nei singoli casi. Tra queste è indubbiamente ragionevole indicare anche l'aver potuto osservare da vicino la realtà positiva di un nuovo comune.

## 1.6 Conclusioni

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

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

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



## 2 Obiettivo governance: due indirizzi per il comune ticinese

Gli obiettivi del progetto di riforma dei comuni non possono che essere confermati in questa sede. In merito è utile richiamare alcune delle principali considerazioni scaturite dagli approfondimenti già svolti in precedenza e che rimangono di assoluta attualità<sup>11</sup>.

### 2.1 I ruoli del comune moderno

Come ribadito in occasione della modifica della Legge sulle aggregazioni del 2003, l'obiettivo politico delle aggregazioni non è mai stato prettamente finanziario, se non dal profilo della consapevolezza di dover risanare situazioni di indebitamento oramai irreversibili, quanto piuttosto di quello di conseguire la formazione di comuni *funzionali* (art. 2 LAggr) ovvero in grado di assolvere autonomamente le funzioni cui sono destinati<sup>12</sup>.

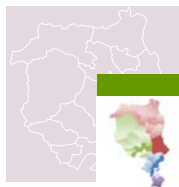
In generale si osserva un progressivo ampliamento delle responsabilità e degli scopi dell'azione pubblica a livello locale. Il ruolo e i compiti dei comuni non sono infatti definiti una volta per tutte ma mutano nel tempo secondo l'evoluzione del contesto economico, sociale e territoriale pur mantenendo la stessa finalità: il soddisfacimento dei bisogni reali dei cittadini e più in generale la promozione del benessere collettivo. Questo ben inteso non in ogni modo e a tutti i costi ma su basi sostenibili.

Eros Ratti (1991) individua tre ruoli del comune: il *Comune agricolo-alpestre* (1800 e prima), il *Comune dei servizi* (Novecento) e il *Comune economico* (2000) con la nascita a corollario del *Comune "partner"* e del *Comune polo*<sup>13</sup>. Dal *Comune agricolo-alpestre* inizialmente preposto all'amministrazione del governo del territorio (boschi, pascoli, monti, alpi), si è passati al *Comune dei servizi* volto al miglioramento delle condizioni di vita (strade, scuole, acquedotti, opere e servizi nel campo sanitario, scolastico, delle comunicazioni e della protezione del territorio, ecc.) per poi giungere al *Comune-economico*, con una funzione a sostegno dello sviluppo economico. Questa nuova interpretazione del ruolo del comune, che resta inteso come istituto al servizio della qualità di vita della cittadinanza, nasce sullo sfondo di profondi mutamenti intervenuti a tutti i livelli. Nell'epoca attuale l'azione di "promuovere la qualità di vita nel contesto odierno" non può più essere circoscritta unicamente ai servizi primari alla popolazione. Questo poteva bastare in un sistema "chiuso" di economia di sussistenza e poteva essere sopportato dal sistema "protetto" che è venuto progressivamente a cadere negli ultimi decenni. **In un sistema globalizzato e aperto come quello odierno, il benessere di una collettività si collega anche alla capacità del suo territorio e delle sue istituzioni di creare opportunità di sviluppo e posti di lavoro**, agganciandosi ed inserendosi in dimensioni di fatto ingestibili da realtà istituzionali eccessivamente frammentate come ancora è il caso del Ticino. Una tale interpretazione attribuisce ai comuni una responsabilità crescente nella promozione e nel miglioramento della competitività territoriale, quale variabile multidimensionale che riflette dinamiche economiche, sociali e ambientali. Questa lettura tocca il Ticino non urbano e, a

<sup>11</sup> In particolare l'analisi effettuata nel 2006 dal Dipartimento delle istituzioni, Sezione enti locali (SEL) nel rapporto "Il Ticino del cambiamento", segnatamente nella prima parte.

<sup>12</sup> Estratto da "Migliore ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni", Gruppo di lavoro istituito dal Consiglio di Stato e presieduto dall'on. Flavio Riva, Bellinzona, 5 novembre 1985

<sup>13</sup> Eros Ratti, *Il Comune. Organizzazione politica e funzionamento*, Vol I., Losone, settembre 1991



maggior ragione, il Ticino urbano nelle quale si concentrano la maggiore parte della ricchezza e dei posti di lavoro prodotti in questo Cantone.

## 2.2 Un quadro problematico

Le analisi svolte hanno evidenziato delle tendenze che, considerate nel loro insieme, compongono un quadro problematico sotto più punti di vista<sup>14</sup>, dal quale emerge un'organizzazione istituzionale ancora non ottimale sul piano della **funzionalità amministrativa** e inadatta a favorire e supportare la necessaria **coesione interna** e **l'affermazione verso l'esterno** del nostro Cantone nel senso auspicato dal Piano direttore. Qui di seguito sono riepilogati alcuni dei temi più significativi ed attuali a questo riguardo.

### 2.2.1 Funzionalità amministrativa e autonomia comunale

L'azione volta alla soddisfazione dei bisogni primari della popolazione in risposta a bisogni che migliorano la qualità di vita mantiene un ruolo centrale nell'attività dei comuni, seppur chiamata ad adattarsi alle richieste di una società in continua evoluzione. Dopo la metà del Novecento, le esigenze individuali e di tipo sociale sono mutate condizionando di riflesso la domanda di servizi pubblici a livello locale: ai servizi tradizionali se ne sono affiancati altri legati alla protezione e alla manutenzione del territorio (rifiuti, fognature, pianificazione territoriale), all'approvvigionamento (acqua, gas, elettricità), il vasto settore della socialità, la costruzione e la manutenzione della rete stradale, talvolta l'esercizio dei mezzi di trasporto pubblici, i servizi sanitari, l'istruzione, la cultura e il tempo libero. Ciò ha determinato quasi paradossalmente una perdita di autonomia comunale ed ha reso evidente come l'attuazione efficiente e professionale dei nuovi compiti è sempre meno compatibile con la pretesa di continuare a svolgerli attraverso unità istituzionali di dimensioni ridotte o all'interno di un contesto territoriale altamente frammentato dal punto di vista istituzionale.

#### *Dibattito democratico e rinnovo delle cariche pubbliche*

Lo studio prodotto nel 1998 dal Dipartimento delle istituzioni aveva **ampiamente dimostrato come di fatto la dimensione demografica condiziona la capacità amministrativa, l'autonomia, la fornitura di servizi e di infrastrutture nonché l'esercizio dei diritti democratici**. Su quest'ultimo aspetto si possono citare i dati dell'ultima tornata di elezione dei poteri esecutivi comunali, riportati nella Tabella 14, a conferma delle precedenti indicazioni. Il rinnovo delle cariche comunali del 1° aprile 2012 ha coinvolto 132 comuni (nei rimanenti 15 comuni le elezioni sono state differite al 2013 in vista del perfezionamento delle aggregazioni di Lugano, Mendrisio e Terre di Pedemonte) che nella modalità di elezione dei rispettivi municipi possono essere così suddivisi:

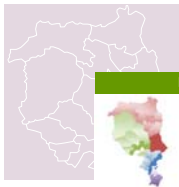
**Tabella 14 Elezioni comunali 2012, elezione dei municipi**

	n. di comuni	Pop media	Pop < 1'000	Comuni nati da aggregazione dal 2000
Elezione combattuta	94	2'625	23 (24%)	tutti
Elezione tacita	35	394	33 (94%)	nessuno
Elezione prorogata	3	297	3 (100%)	nessuno

Fonte Elaborazione SEL

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

<sup>14</sup> Le tematiche sono ampiamente trattate e precisate nella vasta documentazione che accompagna il Piano direttore e nel Piano direttore cantonale stesso nonché negli studi condotti in materia di riforma del comune, cui si rimanda per approfondimenti.



### Funzionalità amministrativa

La complessità dei temi, spesso regolati da normative cantonali e federali, richiedono maggiori competenze e conoscenze. Nell'adempimento del proprio mandato, l'apparato politico necessita del supporto di un'amministrazione comunale sufficientemente strutturata ai fini di una migliore suddivisione dei compiti operativi (di competenza dell'amministrazione) e strategici (di competenza dei politici). La capacità amministrativa determina inoltre l'idoneità dei comuni ad assolvere autonomamente e in modo funzionante i compiti ad essi affidati, in assenza della quale il ricorso a forme di collaborazione comunale diventa quasi obbligato. Il tema delle collaborazioni quali alternativa (di fatto *non-alternativa*) all'aggregazione per la messa a disposizione di servizi di spettanza comunale è stato diffusamente trattato da tempo. Si tratta di un'opzione fattibile ma molto onerosa e dall'efficacia sempre più dubbia con tutta una serie di problemi ormai noti (controllo democratico, informazione ai cittadini, azione prevalentemente settoriale e mancanza di una visione globale, limitata responsabilità di budget, costi di coordinazione, di procedure e di tempo, etc.). Le aggregazioni consentono una semplificazione di questo sistema (per maggiori dettagli, si veda Documento 2 *Scenari di aggregazione*).

### Autonomia decisionale

La vivacità dell'autonomia comunale<sup>15</sup> coniugata alla democrazia diretta costituisce senza dubbio uno dei fondamenti essenziali della riuscita del modello svizzero<sup>16</sup>, anche se oggi molto più limitata di quanto un rapido sguardo ai dati suggerisca. Tra le principali cause vi è il progressivo accentramento dei poteri decisionali a livello cantonale, prodottosi anche (ma non solo) a seguito delle carenze funzionali (mancanza di risorse e personale) a livello locale. Nei rapporti Cantone-Comuni si è così sviluppata nel corso degli anni una ripartizione imperfetta dei compiti che ha sottratto viepiù competenze decisionali ai comuni conservandone (spesso) la responsabilità esecutiva e (in parte) finanziaria. Ciò ha determinato un restringimento dell'autonomia locale che ha semplificato il ruolo dei comuni ad una funzione di "sportello" o "agenzia esecutrice" di decisioni prese da altri livelli di governo (Cantone e Confederazione). Sull'altro fronte, il divario crescente tra i confini istituzionali e il territorio funzionale (quello in cui gli enti pubblici erogano le loro prestazioni) che mina al principio dell'equivalenza fiscale, ha imposto ed impone per motivi di efficienza ed economicità (economie di scala) la realizzazione di determinati investimenti a livello regionale accentuando ulteriormente il ricorso a forme diverse di collaborazione. Questo duplice stato di cose è all'origine di una progressiva riduzione dell'autonomia residua, ovvero di quel margine di manovra a disposizione dei comuni "che permette loro di agire di propria iniziativa tanto per le questioni non esplicitamente attribuite a un'altra autorità quanto per quelle non espressamente escluse dalle competenze comunali<sup>17</sup>".

### Autonomia finanziaria

In tema si richiamano le risultanze indicate nel Messaggio governativo 5825 *Stanziamiento di un credito quadro di fr. 120'000'000.-- destinato all'aiuto per le nuove aggregazioni dei Comuni in dissesto finanziario e delle periferie* nel quale è illustrata la condizione definitivamente compromessa di (allora) 43 comuni. A oggi la situazione aggregativa dei 43 comuni citati è riassunta nella tabella che segue. Per i comuni tuttora fermi è acquisito da tempo che l'aggregazione rappresenti l'unica soluzione.

<sup>15</sup> Essa è intesa come la "facoltà (o la possibilità o il mezzo) per il comune di regolare e gestire in modo indipendente, a beneficio della cittadinanza, tutti suoi affari pubblici nonché quelli che gli sono affidati dalle leggi dello Stato" (in Eros Ratti, op. cit., p. 41)

<sup>16</sup> Lukas Rühli, *Autonomie communale entre illusion et réalité*, Monitorig des cantons 4, Avenir Suisse, 2012

<sup>17</sup> Eros Ratti, op. cit., p. 47

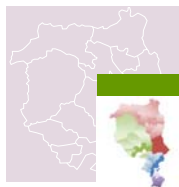


Tabella 15 Comuni indicati nel Credito quadro del MG 5825 e loro situazione aggregativa

	Comuni	Aggregazione
25 comuni aggregati	Avegno, Gordevio	attuata Avegno Gordevio
	Bruzella, Cabbio, Caneggio, Muggio, Sagno	attuata Breggia
	Bidogno, Corticiasca	attuata Capriasca
	Iseo	attuata Bioggio
	Contone, Indemini	attuata Gambarogno
	Borgnone, Palagnedra	attuata Centovalli
	Camignolo, Sigirino	attuata Monteceneri
	Ludiano	attuata Serravalle
	Calpiogna, Campello, Cavagnago, Osco	attuata Faido
	Bogno, Certara, Cimadara, Valcolla	attuata Lugano
10 comuni + Lavertezzo valle in fase avanzata o avviata	Brione V., Frasco, Lavertezzo (valle), Sonogno	votato Verzasca, in attesa di decisione
	Gresso, Isorno	votato Onsemone, in attesa di decisione
	Gnosca, Moleno, Gorduno	avviato studio con Bellinzona
	Sobrio	avviato studio con Faido
	Giomico	avviato studio Bassa Leventina
7 comuni + Lavertezzo piano in stand-by	Mergoscia	<i>abbandonata Locarno</i>
	Iragna	<i>bocciata Biasca</i>
	Bedretto	
	Bosco Gurin, Campo VM, Cerentino	
	Lavertezzo (piano)	
	Migliaglia	

Fonte Elaborazione SEL

### Autodeterminazione

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

## 2.2.2 Competitività economica e aree urbane

Nell'ultimo decennio le aree urbane sono al centro di un ampio dibattito a tutti i livelli. Pietra miliare a livello federale è il Rapporto del Consiglio federale sulla politica degli agglomerati del 19 dicembre 2001<sup>18</sup> al quale ha fatto seguito nel 2006 un rapporto intermedio<sup>19</sup>. Il documento analizza le varie problematiche urbane con un invito ad intervenire per migliorare la situazione. La politica delle aggregazioni si innesta su quella territoriale e regionale nell'intento di migliorare la competitività delle aree urbane e promuovere uno sviluppo economico e territoriale sostenibile così come auspicato dal modello territoriale del Piano direttore cantonale.

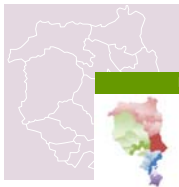
### Globalizzazione e competitività locale

Con la globalizzazione i luoghi di produzione, i consumi e i modi di vivere e di pensare si sono interconnessi su scala mondiale in un unico grande mercato. In questo contesto la concorrenza a livello internazionale si è fatta più intensa favorendo lo spostamento del baricentro dei flussi internazionali di merci e di capitali verso il Sud-Est asiatico. Paesi, regioni e comuni si contendono investitori, posti di lavoro e soprattutto il rispettivo gettito fiscale in una lotta concorrenziale tra piazze economiche sempre più

<sup>18</sup> Politica degli agglomerati della Confederazione, Rapporto del Consiglio federale del 19 dicembre 2001

<sup>19</sup> Politique des agglomérations de la Confédération : rapport intermédiaire 2006.

Office fédéral du développement économique et de l'emploi (OFDE), Rapport sur les centres urbains, Berne, août 1999



agguerrita. Questa situazione confronta i territori con l'esigenza di trovare nuove competenze e di adottare scelte strategiche per consolidare la competitività locale nel contesto globale. Tali sviluppi sono di assoluta rilevanza per un Cantone come il nostro incuneato in una regione europea tra le più dinamiche e dalle proporzioni straordinariamente più consistenti della propria (la sola provincia di Como conta oltre mezzo milione di abitanti, in un raggio di 25 km dal confine risiedono 1.5 milioni di persone, addirittura 6 milioni in un raggio di 50 km). Si tratta di una situazione unica cui non sono invece confrontati le altre agglomerazioni elvetiche poste ai confini nazionali: Basilea o Ginevra sono infatti il baricentro delle rispettive regioni transfrontaliere. **In prospettiva di una crescente apertura ed ulteriore caduta delle tradizionali barriere (commerciali, doganali, istituzionali ecc), l'affermazione di una realtà come quella cantonale quale nodo qualificato in un sistema di città regioni<sup>20</sup> necessita del concorso e l'alleanza di tutti gli attori coalizzati attorno ad una visione di sviluppo comune e condivisa. Ciò conduce inevitabilmente un ridisegno dei principi posti alla base del loro governo.**

#### *Scenario tendenziale e rischio di "esclusione e marginalizzazione"*

La globalizzazione è all'origine di una nuova strutturazione del territorio, definita con il termine di metropolizzazione che è un fenomeno tra i più specifici degli ultimi due decenni. Per effetto del continuo miglioramento delle infrastrutture di trasporti e dello sviluppo delle moderne tecnologie della comunicazione, persone, posti di lavoro e redditi si concentrano sempre più negli agglomerati urbani più importanti ed orientati verso i servizi (in particolare Zurigo, Basilea, asse Ginevra-Losanna), determinando una ristrutturazione dei sistemi urbani e ad una semplificazione dei livelli gerarchici e decisionali tra le città. Le città grandi si rafforzano mentre le città di piccole e medie dimensioni perdono parte della loro autonomia economica, assorbite nell'orbita di influenza territoriale dei centri maggiori. In Svizzera, la metropolizzazione costituisce di fatto l'ipotesi di sviluppo tendenziale<sup>21</sup>, nella realtà molto più pronunciato di quanto descritto nello scenario della "Svizzera delle metropoli" dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale<sup>22</sup>, ed è alla base del modello di sviluppo territoriale tendenziale denominato "Esclusione e metropolizzazione" elaborato nell'ambito del Piano direttore cantonale. Tale scenario prevede per il Ticino sviluppi non auspicabili sul piano economico, spaziale, sociale, ambientale e della sicurezza del territorio e costituisce di fatto un probabile futuro "se non muterà la politica dei vari attori" (PD). Stando alle proiezioni, per effetto del fenomeno di concentrazione della ricchezza nelle aree metropolitane dell'altopiano svizzero e della pianura Padana, il Ticino rischierebbe di trasformarsi in un semplice corridoio lungo l'asse nord-sud, "by-passato" e quindi escluso dai principali flussi socioeconomici perdendo quel "ruolo di ponte" tra Milano e Zurigo già assegnatogli con il precedente Piano direttore cantonale. Allo stato attuale delle cose, le città e gli agglomerati ticinesi e quindi neppure Lugano, che è il "gateway" del Ticino verso il resto della Svizzera e del mondo, non dispongono della massa critica sufficiente per fungere da piattaforma tra Zurigo e Milano e mantenere il Ticino agganciato al resto della Svizzera e del mondo<sup>23</sup>. Sul piano nazionale, la tendenza alla metropolizzazione del sistema urbano elvetico tende a relegare gli agglomerati di piccole e medie dimensioni al margine dello sviluppo a causa di un insufficiente potenziale economico e demografico<sup>24</sup> ed espone il Ticino urbano al pericolo di subire una progressiva perdita di importanza collocandolo in una posizione di nuova perifericità. Il "gruppo delle prime dieci città, di cui Lugano fa parte, sta lentamente diventando il gruppo delle città leader del quale occorre far parte, se si vuol mantenere una posizione sulla carta urbana della Svizzera"<sup>25</sup>. **In questa prospettiva, allo scopo di consentire agli agglomerati Ticinesi di mantenere a livello nazionale una posizione forte nella gerarchia del sistema politico in un periodo in cui le attività economiche, sociali e culturali tendono a confluire nelle grandi aree urbane accrescendo la concorrenza all'interno gruppo**

<sup>20</sup> Programma d'attuazione della politica regionale 2012-2015 del Canton ticino, Bellinzona, 13 luglio 2011, p.15

<sup>21</sup> Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE), Rapporto sullo sviluppo territoriale 2005, Berna, 2005

<sup>22</sup> Rossi Angelo, Lo sviluppo della regione urbana del Luganese nell'era della globalizzazione e della metropolizzazione, Commissione regionale dei trasporti del luganese, (CRTL), Lugano, 2008

<sup>23</sup> Dipartimento del Territorio, Revisione del Piano direttore cantonale, Rapporto esplicativo, maggio 2009

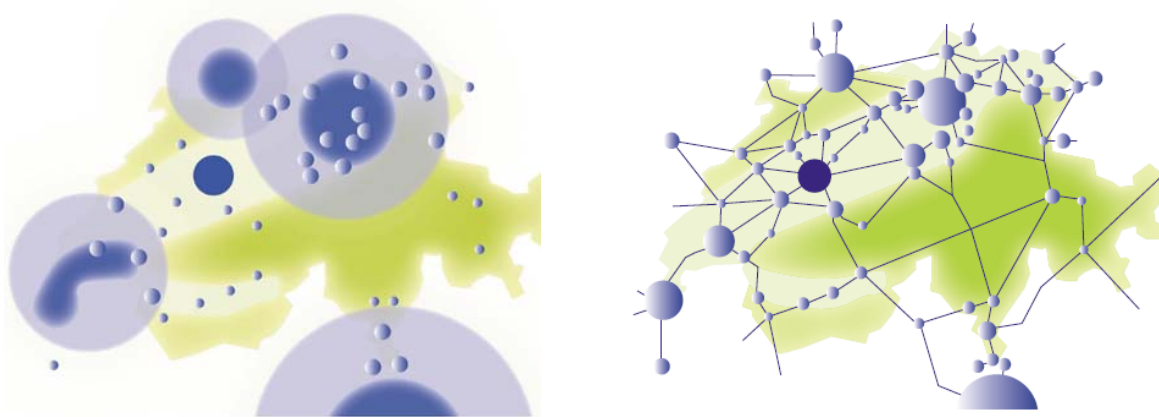
<sup>24</sup> Ufficio federale dello sviluppo territoriale (2005), op. cit.

<sup>25</sup> Rossi Angelo, op. cit.



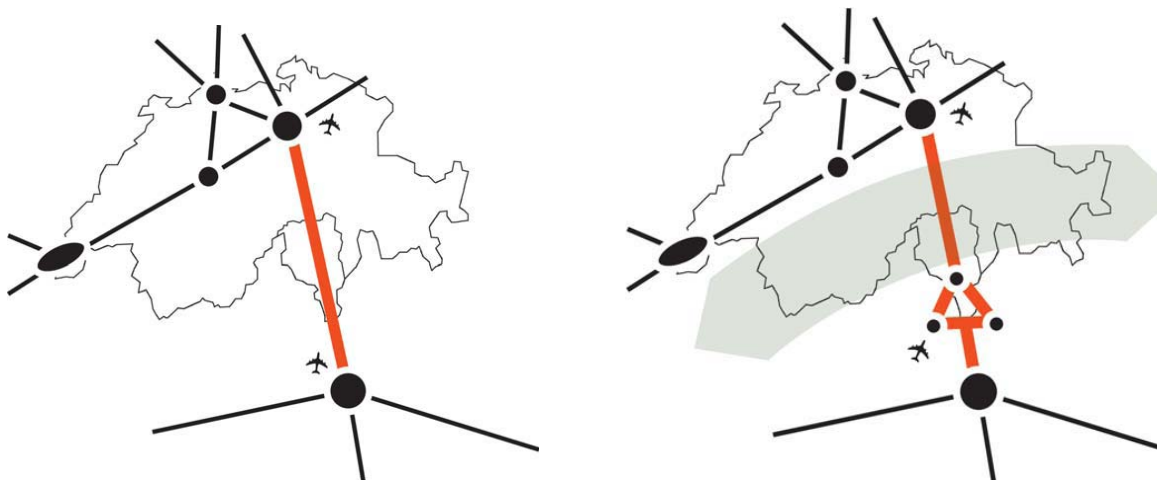
delle città di media dimensione, occorre promuovere città rilevanti in termini di popolazione, posti di lavoro e forza finanziaria.

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



Fonte Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE), Rapporto sullo sviluppo territoriale 2005, 18.03.2005

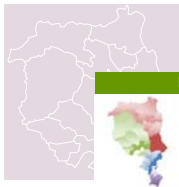
Figura 2 Scenario tendenziale *Esclusione e metropolizzazione* (a sinistra) e scenario auspicato *Integrazione e coesione* (a destra)



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

### *Il processo di suburbanizzazione e le sue conseguenze*

Se da un lato le aree urbane sono considerate il motore per eccellenza dell'attività economica del paese, nei fatti esse sono confrontate con sfide specifiche che ne limitano la capacità e le possibilità di azione. Gli studi condotti nell'ambito del Piano direttore cantonale sottolineano come oggi il Ticino contemporaneo è anche e soprattutto una realtà urbana, profondamente mutata nel giro di pochi decenni. Il processo di crescita centrifuga degli agglomerati all'origine del grande sviluppo dei comuni periferici alle città (suburbanizzazione) ha generato problemi nuovi e di dimensioni regionali in particolare negli ambiti della mobilità (congestionamento della rete viaria, difficoltà di accesso all'area centrale, ecc.) e dell'ambiente (inquinamento fonico e dell'aria, forte consumo di suolo), con costi finanziari importanti per il potenziamento e miglioramento delle infrastrutture. I comuni polo sono maggiormente confrontati con una serie di problemi (traffico pendolare, diminuzione della qualità di vita, esodo urbano dei contribuenti più interessanti, concentrazione dei gruppi sociali più deboli, situazioni difficili delle finanze



pubbliche) che scaturiscono dalla posizione centrale che occupano all'interno di una struttura urbana segmentata e differenziata<sup>26</sup> all'interno della quale i confini istituzionali non coincidono più con il territorio funzionale (che è lo spazio all'interno del quale sono organizzati e offerti i servizi pubblici alla popolazione), quello del vivere quotidiano e lo spazio dello sviluppo della regione. Come osserva il Consiglio Federale nel proprio rapporto sulla Politica degli agglomerati della Confederazione, "i consumatori, i lavoratori e gli abitanti tendono a non più attribuire alcuna importanza ai confini politici nello svolgimento delle loro attività"<sup>27</sup>. Tale fenomeno, particolarmente accentuato nelle aree urbane, è all'origine di una cattiva allocazione delle risorse e rende difficile la messa a disposizione e il finanziamento delle infrastrutture e dei servizi collettivi. Da un punto di vista finanziario, il non rispetto del principio di equivalenza fiscale causa alle città oneri di centro particolarmente gravosi e compensati solo in parte dai vantaggi legati alla funzione di polo (vantaggi d'immagine, accesso facilitato alle infrastrutture o potere decisionale). L'aggregazione consente di rimediare in modo duraturo a questo fenomeno.

#### *Competitività sociale e frammentazione istituzionale*

**Per svolgere il ruolo economico, e quindi promuovere** il proprio sviluppo garantendo un coordinamento ottimale tra interessi individuali e collettivi<sup>28</sup>, **gli agglomerati devono avere una logica collettiva che funzioni**. Il tema è quello della competitività sociale, componente essenziale della competitività economica, intesa come la capacità di intervenire assieme ed efficacemente in base ad un progetto comune. Gli studi strategici condotti nel Bellinzonese, nel Locarnese e nel Mendrisiotto hanno evidenziato come la forte frammentazione istituzionale all'interno degli agglomerati rallenta il processo decisionale con esiti non sempre ottimali anche dal profilo qualitativo. In un quadro di forte competitività come quello attuale, che richiede decisioni in tempi utili, il ritardo o il blocco di progetti che rispondono all'interesse dell'intera regione determinano costi e occasioni mancate che non ci si può permettere.

### **2.2.3 Disparità regionali**

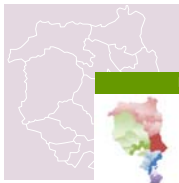
Nell'ultimo decennio è apparso evidente la conferma di un crescente squilibrio (economico, sociale, spaziale) del territorio, con un divario crescente tra città e montagna<sup>29</sup> e una concentrazione di attività economiche e popolazione nel Luganese e più in generale nel Sottoceneri a scapito delle aree del Sopraceneri, soprattutto al di fuori dagli agglomerati urbani. La polarizzazione sull'agglomerato Luganese ha avuto importanti effetti sulla struttura urbana cantonale e sui divari regionali tra le regioni periferiche e quelle centrali, mettendo in discussione la struttura policentrica che caratterizza il paesaggio urbano ticinese. Su scala cantonale questa tendenza porta a due conseguenze, con da un lato il rischio di un indebolimento della coesione territoriale (scenario generale di sviluppo tendenziale Metropolizzazione / Esclusione) e dall'altro la forte dipendenza dal Luganese che espone il Cantone a rischi maggiori nel caso di un rallentamento della locomotiva dell'economia cantonale per eccellenza. Nel complesso scenario di riferimento delineato, e nell'ottica di uno sviluppo competitivo e durevole del Ticino, emerge chiara la necessità che ogni regione del Cantone sia messa nella condizione di poter valorizzare le sue specificità, i suoi punti forti e i suoi fattori attrattivi puntando meno sulle risorse perequative e molto di più sullo sviluppo endogeno. Uno degli obiettivi della riorganizzazione istituzionale dei comuni è appunto quello di costituire realtà locali sufficientemente forti e strutturate per condurre una politica di sviluppo efficace.

<sup>26</sup> Separazione spaziale delle funzioni lavoro, abitare e tempo libero

<sup>27</sup> Consiglio federale, politica degli agglomerati della Confederazione (2001), p. 23

<sup>28</sup> Dipartimento delle Istituzioni, Il cantone e le sue regioni: le nuove città (Città 2004), Bellinzona, 2004

<sup>29</sup> Osservatorio dello sviluppo territoriale, Il Ticino non urbano Rapporto 2010



## 2.2.4 La sfida territoriale

In un contesto di forte crescita demografica che stimola a sua volta l'aumento degli insediamenti (industriali, residenziali) e determina flussi accresciuti di traffico, l'importanza del ruolo dei comuni quali responsabili della pianificazione e dell'attuazione di misure atte ad organizzare gli spazi, a definire le regole d'uso del suolo e a gestire in modo durevole i flussi di una mobilità crescente acquista oggi una nuova valenza. Allorché i problemi richiedono un'azione concertata su scala regionale, la risposta di un territorio frammentato non sempre produce soluzioni equilibrate e ottimali in un'ottica duratura. La sfida oggi consiste nel gestire l'evoluzione degli insediamenti a livello dell'intera regione.

## 3 Una visione cantonale a 360° gradi

### 3.1 Un approccio intersettoriale

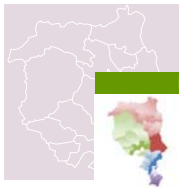
Il Piano cantonale delle aggregazioni, quale documento di riferimento per le aggregazioni in Ticino, riveste un ruolo importante poiché ispira ed orienta la politica aggregativa a medio termine. La visione strategica adottata, definita nel rispetto dei principali indirizzi strategici cantionali<sup>30</sup>, mira a consolidare le fondamenta per la crescita delle differenti regioni del Cantone nel senso auspicato dallo scenario *Integrazione e coesione*, evitando gli squilibri territoriali non solo evidenti ma anche preoccupanti. La strada intrapresa è quella di riqualificare il ruolo del comune creando sistemi di governance locali autonomi ed efficienti in grado di assolvere alla propria funzione principale di erogatori di servizi e far fronte attivamente alle sfide economiche, sociali e politiche del XXI secolo di questo Cantone.

Gli obiettivi fissati all'art. 2a LAggr (Tabella 16) costituiscono la base di lettura ed i principi-guida sui quali si fonda il Piano cantonale delle aggregazioni. Il metodo di analisi adottato e che ha consentito di radiografare e concepire il Ticino di oggi e di (dopo) domani, estende il proprio orizzonte d'indagine agli ambiti dello sviluppo economico, territoriale e delle relazioni intercomunali includendo ulteriori politiche settoriali correlate all'attività dell'ente locale moderno, segnatamente quelle che toccano gli ambiti socio-sanitari, quelle dell'istruzione e del tempo libero (fra cui lo sport e la cultura) e questo poiché ogni progetto di nuovo comune non può prescindere da una riflessione sul livello e sulle modalità di offerta di importanti servizi comunali in questi settori.

**Tabella 16 Legge sulle aggregazioni e separazione dei comuni (LAggr). Principi-guida (art. 2a)**

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

<sup>30</sup> Rapporto sugli indirizzi, Piano direttore cantonale, Politica regionale, Programmi d'agglomerato



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

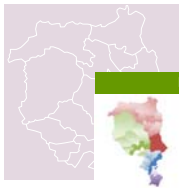
La dimensione del comune è senza dubbio uno dei temi più importanti per le sorti del comune di domani e in questo senso l'aggregazione costituisce una risposta definitiva all'aspirazione di comuni funzionali. Non solo essa crea i presupposti per il miglioramento del funzionamento politico-amministrativo e del processo decisionale all'interno dell'agglomerato, formalizzando l'integrazione istituzionale già elevata (si vedano le regionalizzazioni e collaborazioni già esistenti a livello intercomunale), ma consente alla nuova entità di assumere e gestire una serie di compiti che oggi superano le possibilità dei singoli comuni. I processi aggregativi sin qui attuati mostrano come il rafforzamento dell'ente locale e la forte diminuzione della frammentazione istituzionale abbiano migliorato i servizi alla popolazione, allargando ed integrando l'offerta: l'esempio della promozione dello sport e della cultura mostra come alcuni servizi siano dei costi ma costituiscano soprattutto dei fondamentali investimenti in termini di posti di lavoro, di utilità pubblica e di qualità di vita. Servizi che, con un ente locale unico, possono essere maggiormente integrati e coordinati, insieme agli attori privati, così da sfruttare al meglio il potenziale di ogni infrastruttura e di ogni risorsa, fisica e umana, presente sul territorio. La messa in rete e la gestione centralizzata dell'offerta di servizi che l'ente pubblico garantisce, consentono di sfruttare meglio le potenzialità, ottimizzando la gestione e l'uso delle strutture, così come gli investimenti riducendo i costi. Il consolidamento istituzionale, inoltre, favorisce una solidità finanziaria, un utilizzo delle risorse e una progettualità più concreta e meglio condivisa. I comuni che hanno raggiunto una nuova dimensione sono divenuti *realmente* autonomi, grazie alle proprie nuove risorse e ad una forza interlocutoria di maggior spessore e influenza.

Grazie alle nuove basi finanziarie dei comuni, la politica aggregativa incide evidentemente sulla perequazione intercomunale, ma non solo. Comuni più grandi comportano lo scioglimento di consorzi e di convenzioni, semplificando lo scacchiere istituzionale e pubblico e di riflesso i compiti di regolazione e di vigilanza. La vita istituzionale del Cantone si fluidifica e si semplifica, a vantaggio dei rapporti inter-istituzionali. Da questo profilo vi è un manifesto interesse anche a livello cantonale di spingere verso comuni forti e capaci di gestirsi e promuoversi con nuove e più razionalizzate risorse. Inoltre, amministrazioni comunali meglio strutturate e più professionalizzate conducono ad una migliore gestione della cosa pubblica, grazie alle competenze e alle conoscenze più specifiche, così come alle maggiori risorse umane a disposizione.

### 3.1.2 Obiettivi legati alla politica perequativa e ai rapporti Stato-Cittadino

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

Il bisogno di riformare il sistema della ripartizione dei compiti tra Cantone e comuni e quello di rivedere i flussi finanziari nascono dalla consapevolezza che il sistema attuale presenta dei limiti che non ne consentono un funzionamento ottimale. L'attuale ripartizione dei compiti è il frutto di un'evoluzione storica durante la quale le Autorità cantonali, confrontate con le rapide trasformazioni della società e con il divenire sempre più complesso dei bisogni collettivi, ha innescato un processo di centralizzazione delle competenze decisionali (chi decide) prodottosi (anche ma non solo) in risposta alle carenze funzionali e alle difficoltà manifestate da molti comuni nello svolgimento del proprio ruolo e nell'intento di privilegiare l'interesse generale rispetto a quello locale (garanzia di condizioni e standard minimi a tutta la popolazione). Tale processo, la cui responsabilità come detto è solo in parte cantonale, è stato spesso



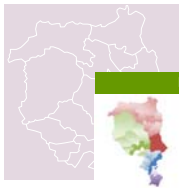
accompagnato da una decentralizzazione degli obblighi amministrativi (chi produce) e finanziari (chi paga) poco efficace dal punto di vista della razionalità economica. Ciò ha indotto ad un accavallamento non coerente delle responsabilità nell'erogazione dei servizi pubblici: alcuni decidono, altri pagano mentre altri ancora ne beneficiano. Dal canto loro, i comuni hanno assunto viepiù un ruolo di agenzia o "sportello", ovvero di semplice interfaccia verso l'esterno di servizi e attività decisi, dimensionati e organizzati da leggi cantonali, con conseguente riduzione della propria autonomia decisionale e finanziaria. Sono soprattutto i compiti condivisi ad aver subito, nel corso del tempo, i maggiori cambiamenti non sempre nel rispetto della razionalità decisionale, la quale vorrebbe che a pagare sia colui che decide i contenuti e non chi lo eroga.

Il riesame della ripartizione dei compiti e delle risorse finanziarie è un obiettivo prioritario del Cantone. In questo senso, il Piano cantonale delle aggregazioni costituisce una premessa fondamentale ai fini di un recupero di una struttura amministrativa e gestionale e di una forza finanziaria tali da consentire ai comuni di assumere le nuove competenze decisionali che scaturiranno dalla revisione dei flussi. Allo stadio attuale delle cose sussistono ancora realtà locali non sufficientemente funzionali e forti nonché diversità tra comuni per capacità finanziaria e amministrativa. Tale situazione condiziona alla base il processo di riordino di competenze, con il rischio che esso conduca a disparità tra comuni in grado o meno, per risorse e capacità, di sfruttare i margini di autonomia e rispondere alle aspettative della propria popolazione e questo nonostante lo strumento della perequazione che consente di mitigare almeno in parte le differenze comunque inevitabili tra le diverse realtà comunali. L'esperienza e la teoria dimostrano infine come in assenza di attori locali sufficientemente forti ed autonomi ogni tentativo di riforma produce effetti limitati senza un reale riordino di competenze. Da qui il ruolo basilare del Piano cantonale delle aggregazioni che consente di portare nella fase operativa questo progetto di importanza rilevante anche in relazione alla difficile situazione finanziaria dello Stato. L'impegno che il Governo è pronto ad assumersi in questo ambito prosegue in una precisa direzione che mira a ricreare coerenza di responsabilità e di azione fra le competenze politiche e l'allocazione delle risorse secondo il principio in base al quale l'ente che finanzia deve avere anche la responsabilità decisionale, "sfruttando la contingenza finanziaria per ritornare ai comuni anche competenze reali che ne aumentino il grado di autonomia" (Linee direttive 2012-2015, Scheda n. 58).

### 3.1.3 Politica di sviluppo economico

Alla luce dei nuovi orientamenti della politica economica regionale della Confederazione, anche l'impegno del Canton Ticino è volto alla promozione del rafforzamento delle città e degli agglomerati per il loro ruolo di traino nei confronti della crescita e dello sviluppo regionale. Il rafforzamento istituzionale all'interno degli agglomerati e il coordinamento delle politiche pubbliche rivolte a tali comparti sono due degli assi di intervento prioritari del Cantone. Un eccessivo frazionamento delle istituzioni comunali rappresenta un ostacolo all'efficace sfruttamento di potenziali di valore aggiunto, ciò che è oggi particolarmente evidente nelle zone periferiche, caratterizzate da perduranti difficoltà in termini di disponibilità di risorse: economiche, umane, sociali e finanziarie. Proprio a favore di queste aree, il Cantone sta elaborando, in collaborazione con la Confederazione, dei programmi specifici volti a rovesciare le dinamiche di sviluppo negative caratteristiche di questi comparti e a porre le basi per l'avvio di progetti di sviluppo locale in grado di generare ricadute economiche positive nel medio/lungo termine.

L'elaborazione e l'applicazione di un programma di sviluppo economico ambizioso e complesso come quello portato avanti dal Dipartimento delle finanze e dell'economia (DFE) necessitano non solo di un quadro istituzionale coerente, ma anche di un'ampia condivisione da parte delle cerchie interessate e di un'ottima collaborazione a livello operativo. La legittimità delle priorità dello sviluppo economico a livello strategico è oggi garantita dal *Gruppo strategico per la politica regionale*: i comuni partecipano al processo



di elaborazione della strategia di sviluppo economico per il tramite degli Enti regionali per lo sviluppo (ERS).

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

### 3.1.4 Politica dello sviluppo territoriale e della mobilità

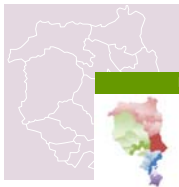
La pianificazione locale del territorio è uno dei compiti chiave dei comuni. Le problematiche legate agli insediamenti, alla mobilità, alla tutela ambientale e paesaggistica hanno assunto dimensioni che superano la suddivisione ottocentesca dei comuni che ancora conosceva il Ticino alla fine degli anni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

A scala cantonale, gli obiettivi di sviluppo territoriale o altri elementi riconducibili agli ambiti del Piano direttore cantonale (PD) – incentrati sui temi della natura, della cultura e del paesaggio (Patrimonio), degli insediamenti (Rete urbana), delle infrastrutture di trasporto (Mobilità) e dell'ambiente (Vivibilità) – risultano rafforzati da una diversa organizzazione locale. Più nello specifico, tra le pianificazioni e politiche territoriali che possono beneficiare delle aggregazioni, si possono menzionare – per fare qualche esempio – i già citati Programmi d'agglomerato, i Poli di sviluppo economico (scheda R7 del PD), i grandi generatori di traffico (Scheda R8), le aree di svago di prossimità (scheda R9), le rive lacustri (scheda P7), i parchi naturali (scheda P5) o ancora le discariche (scheda V7) e la politica energetica (scheda V3). Anche per quanto attiene alle problematiche legate alla mobilità, la visione unitaria favorita dai consolidamenti istituzionali è di evidente beneficio sia in tema di traffico privato, sia per i trasporti pubblici e la mobilità lenta.

### 3.1.5 Politica socio-sanitaria

Un migliore disegno delle strutture e l'organizzazione dei servizi in campo socio-sanitario sono pure correlati all'organizzazione istituzionale locale. Concretamente, vi sono dei servizi sociali – pubblici e privati – che, grazie a comuni più grandi e strutturati, possono rispondere a problemi relativi a tematiche o gruppi sociali specifici. Ad esempio permettendo una più completa copertura del territorio da parte di operatori sociali di prossimità e/o tutori comunali professionisti. Anche i centri giovanili e i progetti di animazione, utili per la socializzazione e il contatto con le nuove generazioni, godono di più mezzi se il comune ha una massa critica sufficiente. Un effetto positivo grazie (anche) allo strumento aggregativo si concretizza nel campo delle strutture di sostegno alle famiglie (quali i nidi dell'infanzia e i centri extrascolastici): il loro sviluppo e la loro organizzazione sono correlati alle dimensioni dei comprensori e





bacini di potenziali utenti. In tal senso, le aggregazioni di comuni permettono di creare una massa critica sufficiente per un'equa distribuzione sul territorio. Una riforma istituzionale è pure utile per una (ri)organizzazione degli sportelli regionali LAPS (referenti in particolare per le prestazioni familiari di complemento - AFI/API – e quelle assistenziali) e delle agenzie comunali AVS. L'attuale Legge federale sull'AVS prevede che le Casse cantonali di compensazione debbano avere un'agenzia in ogni comune (un'agenzia unica per più comuni può essere istituita qualora le circostanze lo giustifichino). Inoltre, sono stati istituiti in Ticino 12 sportelli regionali per altrettanti comprensori. La concretizzazione del Piano delle aggregazioni può consentire di unire queste due realtà organizzative in agenzie comunali della sicurezza sociale. In particolare per le agenzie AVS, le aggregazioni consentono di migliorare in modo significativo l'attuale organizzazione. Ciò permetterà di rispondere meglio ad uno degli obiettivi strategici definiti dalle Linee direttive 2012-2015: lo sviluppo dei servizi sociali di prossimità per garantire al cittadino dei servizi adeguati. La riduzione del numero d'interlocutori comunali, permette al Cantone una pianificazione vera e più semplice delle soluzioni abitative per i richiedenti l'asilo politico, cosicché avvenga un'equa distribuzione nel territorio di queste persone o famiglie. Per quanto attiene ai servizi di appoggio per anziani e invalidi, la pianificazione di questi servizi e delle relative strutture avviene a livello cantonale e considera una distribuzione capillare nel territorio. L'organizzazione e la dimensione dei comuni sono strettamente correlate, anche perché sono i principali referenti per la strutturazione di questo settore.

### 3.1.6 Politica scolastica

Le scuole professionali, le scuole medie superiori e le scuole medie sono organizzate a livello cantonale; tuttavia, i contatti e le collaborazioni con quest'ultime, riducendo il numero di partner (comuni), risulteranno più semplici.

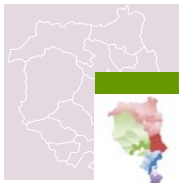
Ma è l'ambito delle scuole comunali, scuola dell'infanzia (SI) e scuola elementare (SE), ad essere il più sensibile agli scenari di aggregazione. La situazione attuale, con riferimento alle sedi, alle direzioni, alle ubicazioni, ai progetti in corso, agli accessi, ecc. è piuttosto complessa e le aggregazioni possono rivelarsi un'opportunità per riorganizzare meglio e più efficacemente un settore pubblico di primaria importanza. Più nello specifico, le dimensioni comunali incidono sulla struttura degli istituti, così come sulla loro offerta.

Idealmente, la soluzione migliore consiste nell'istituzione di istituti unici (eventualmente divisi per zone, salvaguardando la prossimità col territorio) con una direzione a tempo pieno. Per quanto concerne la scuola dell'infanzia, occorrono sedi decentrate, preferibilmente dotate di una refezione, che devono però giustificarsi in base alla popolazione di riferimento. Sinergie con gli asili nido e orari prolungati costituiscono vantaggi supplementari. La scuola elementare va concepita con accessi sicuri, facilmente raggiungibili e con un numero minimo di sezioni, offrendo – nella misura del possibile – delle attività extrascolastiche. Si può quindi dedurre che una migliore struttura istituzionale a supporto del mondo scolastico è di tutto vantaggio non solo per gli allievi che lo frequentano, ma pure per le loro famiglie, che possono contare su servizi (extra) scolastici capillari e di qualità. Ogni progetto aggregativo non può quindi fare astrazione da nuove e più razionali strutture scolastiche.

## 3.2 Esercizio vincente!

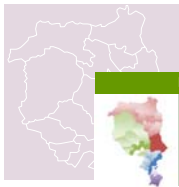
Questo breve panorama sulle competenze e gli ambiti che sono toccati da un'aggregazione evidenzia la necessità di un **coordinamento cantonale coerente e condiviso**, soprattutto quando si tratta di ridefinire i confini dei comuni ticinesi. A maggior ragione se si considera come tale esercizio potrebbe finalmente





favorire l'avvio di un tangibile processo di ancor più ampio respiro, atteso da tempo, volto a ridefinire sul medio termine e su basi solide e condivise, i rapporti fra Cantone e comuni.

Per questo motivo, l'allestimento del Piano cantonale delle aggregazioni ha visto la partecipazione di tutti i servizi coinvolti, nella consapevolezza e nella convinzione che la politica aggregativa, una delle più profonde riforme degli ultimi anni, interessa molti aspetti dell'amministrazione cantonale, chiamata ad agire come un organismo unico, sfruttando tutte le proprie risorse e conoscenze. Uno sforzo utile e doveroso, perché una sana e intelligente architettura istituzionale può solo rafforzare il federalismo svizzero e la gestione della cosa pubblica.



## 4 Verso il comune funzionante e funzionale: il Ticino dei comuni di domani

Calandosi in un contesto così complesso come quello descritto al capitolo precedente, il Piano cantonale delle aggregazioni si pone come strumento al servizio della democrazia e della funzionalità amministrativa, delle politiche dello sviluppo economico e dell'ordinamento del territorio allo scopo di rilanciare la competitività regionale interna ed esterna al Cantone e lottare contro gli squilibri economici e finanziari. Esso costituisce pure il punto di partenza per una diversa ripartizione dei compiti tra Cantone e comuni nonché della riforma dei flussi finanziari e del sistema di perequazione. Il fine politico è dunque ambizioso e mira concretamente a livello istituzionale, alla creazione di comuni che sappiano ottimizzare in sé:

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

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

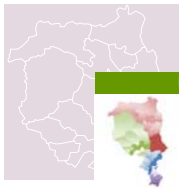
- il **comune deve “funzionare”** (funzionalità istituzionale e amministrativa), ovvero essere in grado di assolvere autonomamente i propri compiti;
- il **comune deve essere adatto a supportare attivamente lo sviluppo sostenibile** preconizzato come linea guida dello sviluppo cantonale (funzionalità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

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

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

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

- essere in grado di fornire alla propria cittadinanza prestazioni di servizio amministrative continuative e con un'organizzazione sufficientemente strutturata;
- organizzare in maniera diretta e autonoma i compiti di base del comune ticinese: scuole comunali, ufficio tecnico e squadra operai, sicurezza locale, servizi comunali alle fasce che abbisognano di



protezione sociale (per esempio in materia di anziani o anche di giovani), servizi e infrastrutture legati alla protezione ambientale in ambito comunale, ecc.

- essere autonomo dal profilo finanziario, posto che per stessa natura e collocazione vi saranno regioni o comprensori che dovranno poter contare su un supporto esterno, codificato e prevedibile, per sopperire a tutte le necessità; questa codifica è data dalla ripartizione di compiti e oneri tra livelli istituzionali e dai meccanismi della perequazione intercomunale; conoscere una certa vitalità democratica, di confronto e pluralismo nonché di ricambio nelle cariche pubbliche;
- per quanto possibile disporre di un margine per qualche intervento settoriale mirato, da calibrare secondo la propria situazione: per esempio in materia di promozione turistica, sportiva o culturale di respiro regionale che contribuisca da un lato a rafforzare il senso di appartenenza e di identificazione della cittadinanza e dall'altro a qualificare e promuovere il comune verso l'esterno.

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

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

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

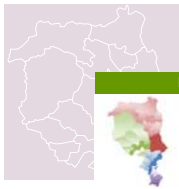
Un passo ulteriore si impone nella costruzione di un sistema istituzionale che consenta di promuovere politiche attive. Centrale in questo senso il ruolo degli agglomerati urbani (e delle rispettive aree di supporto) a tutt'oggi in parte incompiuti e in parte statici.

Si tratta, come indicato al punto 2.2.1 di perseguire anche un secondo obiettivo: quello della formazione di entità funzionalmente ottimali dal profilo territoriale e socio-economico. La valutazione di tale funzionalità va forzatamente fatta in maniera differenziata nella composita realtà del nostro Cantone. **Infatti, la medesima organizzazione locale può essere molto o per nulla funzionale a seconda del contesto nel quale è inserita.** Questo aspetto è di primaria importanza e attiene al **ruolo del comune moderno**. Questo è chiamato ad un impegno maggiore a favore dello sviluppo regionale, supportando la capacità imprenditoriale dei privati o attivando la rete relazionale tra i soggetti interessati. Le analisi *Monitoreg* svolte dall'Istituto di ricerche economiche in diverse regioni ticinesi hanno dimostrato che solo pochi comuni sono oggi in grado di proporre o realizzare progetti fattibili e suscettibili di dare impulso sociale ed economico alla regione nella quale sono situati.

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

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

Comuni come Acquarossa o Faido sono funzionali al contesto nel quale sono inseriti di relativa periferia, estesa e diffusa territorialmente, in un quadro regionale che conta (o dovrà contare) pochi attori (3 comuni al massimo per ciascuna valle), ciò che consente un dialogo effettivo e delle responsabilità chiare.



Vi sono d'altra parte comuni anche molto maggiormente dimensionati, indubbiamente funzionanti dal profilo del comune dei servizi, che però in ragione della loro collocazione in un contesto urbano ad alta intensità di integrazione, non sono funzionali al territorio dello sviluppo della rispettiva regione.

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

Negli agglomerati si tratta in definitiva di creare le premesse per politiche urbane attive, un'esigenza già sottolineata da tempo ed esaustivamente evidenziata e documentata dallo studio "Città 2004"<sup>31</sup>. La diagnosi tracciata allora indicava una situazione critica delle funzioni economiche delle città ticinesi, pur evidenziando potenziali rilevanti in ognuna di esse. A questo proposito val la pena di riproporre in grande sintesi gli elementi qualificanti della disamina effettuata a suo tempo sul ruolo delle città e la situazione dei quattro agglomerati ticinesi (Figura 3). Da allora solo Lugano e Mendrisio sono riuscite a trasformare in parte i propri potenziali in vantaggi. Ma il Ticino dinamico, spinto dalle sue città, ha bisogno di mosse strategiche in tutti i comprensori che, soprattutto nel Sopraceneri, stentano in parte a venire.

**Il Sottoceneri riuscirà (sempre più) ad agganciare l'economia ticinese ai mercati esterni, ma non a integrare tutta l'economia cantonale in questo processo. Occorre pertanto essere consapevoli che la conseguenza di ulteriore inerzia nel Sopraceneri sarà inevitabilmente un'ulteriore specializzazione e concentrazione nel Sottoceneri.**

In questo senso la frammentazione istituzionale degli agglomerati, ancora particolarmente marcata nel Bellinzonese e nel Locarnese, costituisce una criticità rilevante. Per darsi una chance di successo occorre oggi affrontare le sfide e i progetti urbani alla medesima scala alla quale questi si pongono: la scala dell'agglomerato urbano. Le città ticinesi così come nate dalla geografia dell'Ottocento non sono adeguate ad assumere le funzioni di centralità urbana, se non a un costo sproporzionato in termini di tempi, risorse e legittimità democratica.

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

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



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

<sup>31</sup> Dipartimento delle istituzioni, Sezione degli enti locali, Città 2004. Il Cantone e le sue regioni: le nuove città, ottobre 2004

Figura 4 Il Ticino ha bisogno di Città che non ha !

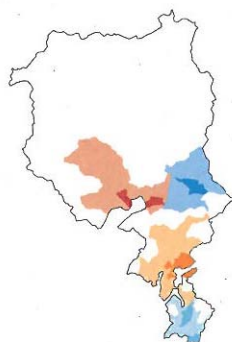
**Problema**

**Il Ticino ha bisogno di Città...  
che non ha!**

Le Città sono da sempre le fonti e i motori dello sviluppo economico in una regione. Per svolgere il ruolo di polo di crescita, una Città deve promuovere l'integrazione della regione nel sistema economico attraverso quattro **funzioni** cui corrispondono quattro **caratteristiche** che qualificano una città:

<b>PRODURRE</b>	(scala, localizzazione, agglomerato)	<b>CITTÀ CANTIERE</b>
<b>SCAMBIARE</b>	(import/export; mercato interno)	<b>CITTÀ MERCATO</b>
<b>ATTIRARE</b>	(capitale, risorse umane, ospiti)	<b>CITTÀ DESTINAZIONE</b>
<b>CONTROLLARE</b>	(regole, infrastrutture, strategia)	<b>CITTÀ CAPITALE</b>

Come può essere letta la realtà ticinese di oggi rispetto a questi elementi? Ecco una sintesi della diagnosi effettuata dal Prof. Rico Maggi dell'Università della Svizzera Italiana.



**Locarno: città da costruire**

	dimen- sione	specializ- zazione	diversifi- cazione
cantiere	-	-	-
mercato	piazza regionale		
destinazione	per turisti		
capitale	-		

Insistere sul ruolo di destinazione (turistica e residenziale), in particolare attraverso la leva del Festival del film. Attirare il capitale in forma di investimenti in attività connessi al complesso turismo e residenza, cultura e tempo libero.

**Lugano: città - polo cantonale**

	dimen- sione	specializ- zazione	diversifi- cazione
cantiere	sì	sì	(sì)
mercato	piazza internazionale		
destinazione	sì		
capitale	rilevante a scala cantonale		

Città completa su livello intermedio. Occorre aggiungere alla piazza finanziaria altri servizi avanzati (p.es. logistica), realizzare progetti strategici di trasporto e comunicazione per migliorare l'allacciamento ai mercati di livello superiore e promuovere il settore turistico orientato verso il business.

**Bellinzona: città da riequilibrare**

	dimen- sione	specializ- zazione	diversifi- cazione
cantiere	-	-	-
mercato	piazza cantonale		
destinazione	per risorse pubbliche		
capitale	importante (scala nazionale)		

Realtà oggi squilibrata. Può rimanere un mercato di rilevanza cantonale ma deve diversificare il suo cantiere al di fuori del settore pubblico e sviluppare la destinazione. Il ruolo più importante consiste nell'assumersi una leadership politica (posizione forte nella gerarchia politica e qualità della collettività).

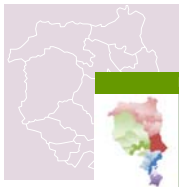
**Mendrisio-Chiasso: città da costruire**

cantiere	potenziale (Mendrisio)
mercato	da riorientare (Chiasso)
destinazione	potenziale (Mendrisio)
capitale	necessita di un unico comune

Esiste il potenziale per una città rilevante. La sfida sta nel costruire una governance che permetta di essere un'entità politica di rilievo, con una posizione chiara rispetto alle altre città ticinesi.

Estratto da Il Cantone e le sue regioni: le nuove Città, "Città 2004" documento di sintesi, Dipartimento delle istituzioni, novembre 2004, p. 11





## 5 Impostazione delle modalità attuative

### 5.1 Contesto procedurale

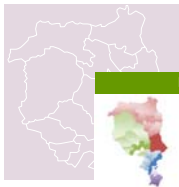
Dal profilo procedurale, la politica delle aggregazioni condotta a partire dall'inizio degli anni Duemila si è sviluppata sulla base della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni del 2003 (LAggr) che ha sostituito la precedente Legge sulla fusione e separazione dei Comuni che datava del 1945.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

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

Con la consistente revisione della LAggr adottata dal Gran Consiglio in seduta del 17 marzo 2011, il Consiglio di Stato ha riconfermato tale approccio introducendo tuttavia lo strumento del Piano cantonale delle aggregazioni. Come espresso più volte, esso risponde al bisogno di dotare questo Cantone di una visione trasparente e prevedibile all'interno della quale muoversi generando nel contempo un rinnovato e incisivo impulso al riordino complessivo dell'intero territorio cantonale affinché possano essere definitivamente raggiunti gli obiettivi perseguiti con la politica di riforma dell'ente locale (art. 2 LAggr).

Contemporaneamente alla stesura del Piano, il Ticino è stato confrontato con due iniziative costituzionali cantonali redatte sotto forma elaborata e volte a modificare in modo radicale, la prima in modo parziale, l'assetto istituzionale a livello locale:

1. **l'iniziativa promossa da Giorgio Ghiringhelli e denominata *Avanti con le nuove città di Locarno e Bellinzona*** (pubblicata sul FU nr. 23 del 20 marzo 2013) indirizzata esclusivamente agli agglomerati del Sopraceneri coinvolgendo in totale 35 Comuni (18 del Locarnese e 17 del Bellinzonese). L'iniziativa postula l'inserimento nella Costituzione di un nuovo articolo costituzionale (20a) intitolato *Aggregazioni poli urbani del Sopraceneri* che sancisce l'istituzione di due nuovi comuni di Bellinzona (art. 20a cpv. 1) e Locarno (art. 20a cpv. 2) e il versamento di un contributo cantonale di 24 milioni di franchi per il nuovo Comune di Locarno e 30 milioni per quello di Bellinzona. Con questo testo, gli iniziattivisti intendono rafforzare i poli sopracenerini dando nel contempo slancio all'economia di tutto il Cantone. L'iniziativa, firmata da quasi 12'000 cittadini, è stata giudicata irricevibile dal Gran Consiglio nella sua seduta del 14 ottobre 2013, in particolare in quanto violerebbe il diritto costituzionale di essere sentito.



2. **L'iniziativa promossa dal Sindacato dei Servizi Pubblici (VPOD) denominata *Rafforzare i comuni. Per un Ticino democratico e ben organizzato*** (pubblicata sul FU nr. 28 del 5 aprile 2013) che chiede di ridurre a 15 il numero dei Comuni esistenti. Il Cantone sarebbe così diviso: Ascona, Bellinzona, Capriasca, Chiasso, Gambarogno, Leventina, Locarno, Lugano, Malcantone, Mendrisio, Riviera, Valle di Blenio, Vallemaggia, Valle Verzasca e Valle del Vedeggio (art. 16bis cpv. 1). L'estensione esatta dei 15 comuni sarà stabilita dalla legge dopo il voto popolare, ritenuti i principi della contiguità territoriale e della razionalità amministrativa (art. 16bis cpv. 2). Molto più articolata della precedente, essa intende rafforzare gli strumenti della democrazia a livello di quartiere (con l'istituzione di Commissioni di quartiere elette dalla popolazione e consultate per tutte le questioni che hanno un impatto rilevante sul territorio) e a livello di democrazia semidiretta (abbassamento dei limiti per la riuscita di referendum e iniziative popolari comunali) come pure di migliorare i servizi offerti alla popolazione e ripensare il ruolo dei servizi cantonali.

Entrambe le iniziative optano per aggregazioni di larga scala (solo parzialmente la prima) innescando un meccanismo procedurale che ribalta il modo di procedere attuale in materia di aggregazione. Estendendo il dibattito ed interrogando i cittadini di tutto il Cantone, esse sottintendono un interesse pubblico del tema aggregativo che va oltre i confini locali e che assume una dimensione cantonale per le implicazioni che ne derivano, ritenuto i legami e la forte integrazione tra le diverse aree che compongono questo Cantone. I cambiamenti dell'organizzazione territoriale degli anni Duemila hanno mostrato la formazione di tre grandi aree, tre "regioni"<sup>32</sup>(Luganese e Mendrisotto, Bellinzonese e Tre Valli, Locarnese e Vallemaggia) che costituiscono le componenti basilari della Città-Ticino, modello di sviluppo auspicato in una visione di un Ticino per il 2020-2025 contraddistinta da una struttura policentrica, con un polo centrale di importanza nazionale e internazionale – Lugano – e tre poli di importanza cantonale: Bellinzona, Locarno e Mendrisio-Chiasso. In questa città lo spazio urbano e montano sono chiamati a completarsi a vicenda e insieme, attraverso strategie a carattere sovracomunale, a definire un sistema dalle potenzialità elevate<sup>33</sup>. La realtà attuale è ben altra cosa, contraddistinta da uno squilibrio generale (economico, sociale, spaziale) a favore del Sottoceneri e da altri più sottili squilibri che coinvolgono i diversi spazi funzionali<sup>34</sup>. In quanto strumento al servizio della costruzione di un nuovo equilibrio cantonale attraverso la valorizzazione di ogni regione<sup>35</sup>, la politica delle aggregazioni assume quindi una valenza nuova e richiede una visione su tutto il territorio. L'impostazione dell'iniziativa promossa dal Sindacato dei Servizi Pubblici, che interpella l'intero Cantone sull'organizzazione da dare a tutto il complesso comunale, sottintende che gli obiettivi cantonali in materia di sviluppo economico e territoriale, di equilibrio finanziario ma anche di riorganizzazione e modernizzazione dello Stato non ammettono più fenomeni da *free rider*<sup>36</sup>, con parti del territorio cantonale che evitano di dare il loro contributo al bene comune – chiamandosi fuori - ritenendo che nell'insieme il sistema-paese funzioni ugualmente nonostante le singole astensioni. Tutti sembrerebbero quindi chiamati a fare la loro parte, partecipando alla costituzione di comuni solidi dal punto di vista finanziario, funzionali dal punto di vista amministrativo e funzionanti relativamente al proprio ruolo.

In questo spirito s'inserisce anche il Piano cantonale delle aggregazioni, basato su obiettivi chiari sanciti dalla LAggr e criteri d'analisi uniformi applicati a tutto il Cantone. Ad ogni modo è sin d'ora acquisito che sarà il Tribunale federale a pronunciarsi sulla ricevibilità o meno dell'iniziativa "Avanti con le nuove città". I

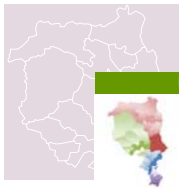
<sup>32</sup> Piano direttore cantonale, L'organizzazione territoriale in Ticino. Valutazioni e indirizzi per l'elaborazione del Modello di organizzazione territoriale, giugno 2006, p. 96

<sup>33</sup> Osservatorio dello Sviluppo territoriale, Il Ticino non urbano, Rapporto 2010, p. 5

<sup>34</sup> Osservatorio dello Sviluppo territoriale, op. cit, p. 6

<sup>35</sup> Revisione del Piano direttore cantonale, Rapporto esplicativo, maggio 2009, p. 70

<sup>36</sup> Agente economico che attua un comportamento opportunistico finalizzato a fruire pienamente di un bene (o servizio o una situazione) prodotto collettivamente, senza contribuire in maniera efficiente alla sua costituzione - M. Olson (1965) in: [www.treccani.it](http://www.treccani.it)



promotori dell'iniziativa hanno infatti annunciato di volersi rivolgere all'Alta Corte per un pronunciamento di merito.

Qualsiasi sia lo scenario procedurale che si configurerà, compreso quello di una votazione popolare cantonale per decretare aggregazioni comunali iscritte nella Costituzione, occorre essere consapevoli che nel frattempo – e quindi per diversi anni ancora - si continuerà ad operare con gli strumenti giuridici, l'impostazione e le regole iscritte nell'attuale LAggr.

## 5.2 Contesto finanziario

### 5.2.1 Tipologie di sostegno finanziario esistenti

Fin dall'inizio la politica delle aggregazioni ticinese è stata accompagnata, laddove necessario, da misure di sostegno finanziario finalizzate innanzitutto a permettere al nuovo comune una gestione il più possibile autonoma. Il supporto finanziario cantonale si articola in varie forme, a dipendenza dei diversificati contesti.

- Un primo tipo di aiuto consiste nel risanamento di situazioni finanziarie compromesse tramite l'abbattimento dei debiti con il conseguente risparmio in oneri finanziari. Questo contributo può assumere anche la valenza di mezzo per ridurre le differenze di forza finanziaria, segnatamente laddove sono coinvolti comuni in dissesto e comuni finanziariamente solidi ma ai quali non si può ragionevolmente addossare fardelli di debiti pregressi.
- In taluni casi si rende opportuno un intervento cantonale che va oltre il semplice risanamento finanziario. Il contributo è finalizzato piuttosto a sostenere progetti di investimento a carattere socio-economico di rilevanza per la comunità locale.
- Infine talvolta vengono introdotte misure atte ad attenuare situazioni in cui l'aggregazione porta a peggioramenti significativi dal punto di vista della partecipazione del nuovo comune, rispetto a quella dei comuni in aggregazione, ai flussi finanziari retti dalle regole della perequazione, sia verticale (contributi e sussidi cantonali) che orizzontale (contributo di livellamento). In questi casi si mira a concedere perlomeno un periodo di adattamento al nuovo comune.

Le tre tipologie di sostegno cantonale trovano la loro base legale nell'art. 19 cpv. 1 LAggr, rispettivamente alle lettere a), c) e d).

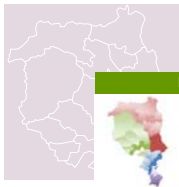
A partire dalla metà degli anni '90 (aggregazione di Russo, Crana e Comolengo) e fino e comprese le recenti aggregazioni di Lugano, Mendrisio e Terre di Pedemonte, il Cantone è intervenuto finanziariamente in modo massiccio.

Per aiuti ai sensi delle lettere a) e c) dell'art. 19 cpv. 1 LAggr, sono stati a tutt'oggi stanziati **213,4 mio di franchi**, di cui 57.4 mio ancora da pagare.

Questo importo è suddiviso nelle seguenti categorie di aiuto:

- **fr. 145 mio quali risanamenti finanziari**, comprensivi di 4.4 mio di franchi di interessi dovuti sul dilazionamento dei contributi. Da notare che di questo importo, 74,3 mio sono stati stanziati sulla base del **credito quadro di 120 mio** attribuito con il DL del 30 gennaio 2007 (MG no. 5825 del





- 29 agosto 2006) mentre il rimanente (70,7 mio) era stato deciso prima dell'entrata in vigore dello stesso.
- fr. 53,4 mio sono stati i contributi per investimenti comunali, prevalentemente con carattere di sviluppo;
  - fr. 15,0 mio per investimenti comunali attinti dal fondo LPI (art. 14 LPI). Si tratta in questo caso di investimenti per opere infrastrutturali di base.

Vanno inoltre citate le aggregazioni pendenti davanti al Gran Consiglio con due recenti messaggi riguardanti rispettivamente le valli Onsernone e Verzasca. Nel primo caso il Governo propone l'abbandono del progetto e nel secondo l'aggregazione del comprensorio con la separazione "forzata" delle due frazioni di Lavertezzo. Al di là di quanto decreterà il Legislativo, cui compete la decisione finale, gli approfondimenti svolti durante lo studio di questi due progetti aggregativi (conformi alle indicazioni del piano delle aggregazioni) hanno portato a quantificare i sostegni cantonali in ulteriori (nella variante massima indicata per l'Onsernone):

- fr. 19,1 mio di risanamento finanziario (più interessi per dilazionamento)
- fr. 2,2 mio di contributi per investimenti
- fr. 3,9 mio di aiuto agli investimenti ai sensi della LPI

per un totale quindi di 25,2 milioni di franchi.

Questi importi, comprensivi di quanto riceveranno le frazioni in piano di Lavertezzo e Cugnasco-Gerra per la separazione dai rispettivi territori di valle, andranno ad aggiungersi a quelli precedentemente indicati. Anche se l'aggregazione di Onsernone dovesse in questo momento cadere, l'ordine di grandezza degli aiuti non potrà comunque mutare sensibilmente in futuro.

## 5.2.2 Sostegni cantonali nell'ambito del Piano cantonale delle aggregazioni

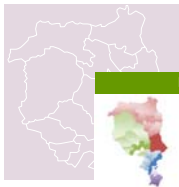
Per quanto riguarda le aggregazioni a venire si farà capo alle tre categorie di aiuto previste dall'art. 19 cpv. 1 LAggr (meglio precisati nella revisione legislativa), ovvero risanamenti, sostegni ad investimenti e neutralizzazioni temporanee dei parametri di perequazione. L'impianto del supporto cantonale in ottica di attuazione del piano cantonale delle aggregazioni deve pure porre attenzione all'accompagnamento delle aggregazioni urbane, che non necessitano di un risanamento o della specifica promozione destinata alle zone periferiche. Allo stesso modo occorrerà tener conto degli esiti della riformulazione dei rapporti tra i livelli istituzionali.

Al riguardo si possono fare le considerazioni seguenti:

### a) Risanamenti

Come riportato al precedente punto 2.2.1 (Tabella 15) sono ancora poco meno di una ventina i comuni con necessità di risanamento a suo tempo indicati nel MG no. 5825 relativo al credito quadro di 120 milioni. Oltre ai già quantificati risanamenti di Onsernone e Verzasca, sono in particolare ancora da sostenere il comprensorio della Valle Rovana e singoli comuni del Bellinzonese, della Riviera, della Leventina e del Malcantone.

Compresi gli impegni delle aggregazioni di Verzasca e Onsernone (nell'ipotesi dell'aiuto massimo), il **saldo disponibile** del credito quadro di fr. 120 mio ammonta a **fr. 26,6 mio**, importo che secondo una stima degli impegni futuri dovrebbe essere sufficiente per garantire i risanamenti dei comuni in dissesto ancora non aggregati.



Per questo tipo di aiuto, quindi, **non vi è la necessità di dotarsi di ulteriori basi legali.**

### **b) Sostegni ad investimenti**

L'aggregazione è un momento particolare per una comunità locale, la cui preparazione consente un'approfondita riflessione sulla vocazione economica e la strategia di rilancio della regione. In questo ambito il supporto cantonale va oltre il puro e semplice risanamento finanziario. In passato il Cantone ha più volte sostenuto investimenti orientati alla promozione regionale contestualmente all'aggregazione, privilegiando in particolare quelle opere che vanno ad arricchire le infrastrutture presenti nelle regioni (perlopiù discoste) del Cantone e che consentono di sviluppare un orizzonte di obiettivi comunitari condivisi nel favorevole momento della nascita di un nuovo comune.

Sostegni di questo tipo andranno valutati anche in futuro, coordinandoli ed inserendoli nel contesto delle diverse politiche settoriali cantonali. Essi hanno quale scopo principale quello di facilitare la realizzazione di opere con chiaro carattere di sviluppo, sia a livello economico che a livello sociale.

### **c) Neutralizzazione temporanea degli effetti sui flussi perequativi**

Come in passato, si potrà ancora intervenire per neutralizzare temporaneamente effetti negativi dell'aggregazione sui flussi legati alla perequazione verticale o orizzontale.

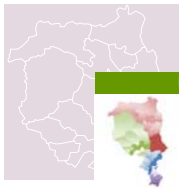
### **d) Sostegno dei poli e degli agglomerati**

Il Cantone è pure chiamato a porre attenzione all'accompagnamento delle aree urbane. Gli obiettivi in questo contesto mirano quindi alla costruzione di poli forti e in taluni casi anche al contenimento delle differenze di forza finanziaria e/o di imposizione fiscale.

In occasione del progetto di aggregazione denominato Sponda sinistra della Maggia, respinto in votazione consultiva, il Consiglio di Stato ha avuto modo di ribadire l'importanza del rafforzamento dei comuni polo per il tramite delle aggregazioni, indirizzando a questo scopo risorse finanziarie volte a migliorare la situazione di partenza del nuovo Comune e sostenere nuovi investimenti strategici. Non è stato così per i progetti che non hanno visto coinvolto il centro dell'agglomerato (segnatamente il progetto Sponda destra della Maggia,) ai quali non è stato riconosciuto nessun aiuto proprio in ragione dell'assenza del polo. Tale strategia è coerente con la visione Città-Ticino, che prevede una rete urbana solida e competitiva fondata su poli forti, secondo una gerarchia strutturata su tre livelli per importanza: nazionale (Lugano), cantonale (Locarno, Bellinzona, Chiasso-Mendrisio) e regionale (Biasca). Come già ribadito, le città svolgono più di altri il ruolo di motore, ovvero di traino in ambito economico, formativo, culturale grazie alla presenza di fattori di sviluppo e determinanti di successo complessivamente più favorevoli.

### **e) Riordino dei flussi**

Le aggregazioni costituiscono una premessa importante al fine di restituire ai comuni margini di autonomia comunale per consentir loro di assumere le nuove competenze decisionali che scaturiranno dalla riformulazione dei rapporti tra i livelli istituzionali del Cantone. Il Piano cantonale delle aggregazioni terrà conto degli orientamenti e degli esiti di tale processo al fine di consolidare definitivamente



l'obiettivo della costituzione di enti sufficientemente funzionali e forti in termini di capacità amministrativa e finanziaria. Il Piano dovrà inoltre consentire, una volta completato il quadro della riorganizzazione, la riformulazione dei rapporti e dei flussi fra Cantone e Comuni

Il Piano cantonale delle aggregazioni verrà quindi accompagnato da un'adeguata dotazione finanziaria una volta acquisiti gli scenari di aggregazione, ritenuto che il relativo impegno dovrà tenere adeguatamente conto delle disponibilità finanziarie del Cantone. I citati scenari di aggregazione vanno definiti perseguendo gli obiettivi della LAgrg e quindi del progetto di riforma del comune in generale.

Qui di seguito sono proposti in sintesi gli argomenti che sottendono un sostegno finanziario (art. 2. cpv. 2 LAgrg).

### Obiettivi delle aggregazioni (art. 2. cpv. 2 LAgrg)

### Contesto finanziario

Conseguire una gestione finanziaria autonoma (let. e)	Risanamento situazione finanziaria
Conseguire una funzionalità amministrativa (let. e) Ricerca una localizzazione ottimale delle infrastrutture di servizio alla popolazione (let. d)	Sostegno a progetti di investimento socio-economico di rilevanza per la comunità locale
Porre le basi per un adeguato e equilibrato sviluppo socio-economico di ogni regione (let. g)  Migliorare le capacità progettuali del comune (let. b) Perseguire uno sviluppo competitivo del territorio cantonale (let. c)	Sostegno a favore di progetti strategici Aiuti tesi al rafforzamento dei poli urbani
Favorire una corretta ripartizione delle competenze tra Cantone e comuni (let. b)	Riformulazione dei rapporti tra livelli istituzionali

Evidentemente la quantificazione delle varie modalità di intervento finanziario del Cantone è direttamente correlata al disegno istituzionale perseguito e può quindi essere definita solo dopo aver acquisito gli scenari di aggregazione. Occorre infatti calibrare il supporto tenendo conto del riordino che si pone quale obiettivo. In concreto, laddove i comuni hanno già raggiunto l'organizzazione prefissata dal Piano cantonale delle aggregazioni non si profila alcuna necessità di prevedere delle misure. Le altre realtà andranno valutate rispetto allo specifico obiettivo, ad esempio occorrerà tener presente:

- i supporti cantonali già concessi nell'ambito di precedenti aggregazioni;
- che l'aggregazione di comparti che già sono stati supportati dal Cantone parte da presupposti diversi dall'aggregazione tra comparti solo parzialmente o per nulla già sostenuti finanziariamente;
- che la costituzione di centri d'agglomerato forti risponde a logiche diverse dal rafforzamento del panorama istituzionale generale e quindi implica un approccio differenziato (come peraltro già operato nelle aggregazioni di Lugano, Mendrisio e, seppur non approvata, quella di Locarno).

