

4 Incentivi cantonali all'attuazione del PCA

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

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

Quale principio di base si conferma che:

IF I

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

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

Il Cantone si è da sempre impegnato a sostenere concretamente i nuovi comuni nati dalle aggregazioni. Sino al 2007, i contributi erano decisi puntualmente caso per caso, secondo le valutazioni degli attori allora interessati, e comprendevano sia aiuti al risanamento finanziario sia sostegni per investimenti a carattere socioeconomico. Dopodiché, con l'istituzione del credito quadro di fr. 120 mio per il risanamento dei comuni in dissesto finanziario (v. punto 4.1.1), i contributi in quest'ambito sono stati inquadrati meglio in un concetto globale volto all'attenuazione del debito pubblico dei comuni in difficoltà. Per quanto concerne invece gli aiuti a progetti d'investimento – spesso determinanti per il rilancio locale e regionale – le valutazioni sono sempre avvenute a seconda delle necessità locali e delle risorse cantonali disponibili, in relazione all'importanza politica del progetto aggregativo.

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

Per questo motivi, il Consiglio di Stato intende sottoporre al Gran Consiglio due nuovi crediti quadro, affinché sia chiaro, strutturato e condiviso l'impegno finanziario del Cantone a sostegno degli scenari delineati nel PCA¹.

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

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

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

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

Di conseguenza:

IF 2

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

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

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

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

4.1.2 Il nuovo credito quadro per spese di riorganizzazione amministrativa

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

Si tratta di un budget sufficiente a sostenere gli enti locali a fronte degli oneri che dovranno sopportare per la loro riorganizzazione (restano escluse le spese di natura logistica). L'obiettivo è di consentire in tempi rapidi un assetto amministrativo adeguato alle nuove esigenze di servizio, affinché a medio termine si realizzino alcune economie di scala e si ottimizzi l'impiego di risorse. Di seguito alcuni esempi di spese sussidiabili:

- consulenze esterne in ambito organizzativo e gestionale
- infrastrutture tecniche e informatiche legate alla riorganizzazione
- pensionamenti anticipati di dipendenti comunali
- integrazione dei differenti piani previdenziali dei comuni preesistenti
- armonizzazione dei piani regolatori

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

Calcolo del contributo alle spese di riorganizzazione:

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

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

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

Di conseguenza:

IF 3

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

4.1.3 Il nuovo credito quadro per investimenti di sviluppo

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

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

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

Calcolo del contributo a scopo incentivativo:

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

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

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

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

Di conseguenza:

IF 4

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

4.1.4 Sintesi dell'impegno finanziario cantonale a sostegno del PCA

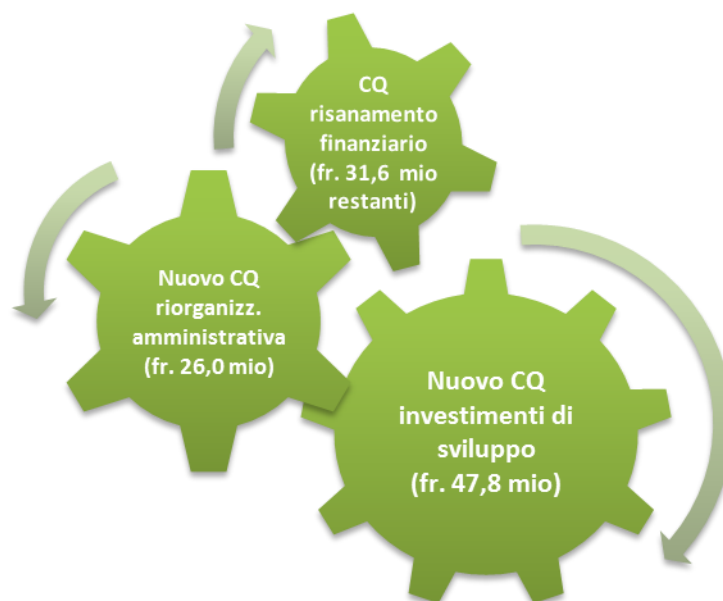
Gli incentivi finanziari proposti dal Consiglio di Stato con l'istituzione dei due nuovi crediti quadro per favorire l'attuazione del PCA ammontano a **fr. 26,0 mio** e **fr. 47,8 mio**, per un totale di **fr. 73,8 mio**. Ritenuti i contributi già decisi nell'ambito delle aggregazioni di Lugano, Mendrisio,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

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

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

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

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



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

4.2.1 Condizioni legate al progetto aggregativo

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

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

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

4.2.2 Condizioni legate alle tempistiche

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

In sintesi:

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

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

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