

# PARTE I

## Il Ticino delle nuove Città

L'importanza degli agglomerati e delle Città ticinesi per lo sviluppo di tutto il Cantone

### Indice

<b>Cosa chiede il Cantone ?</b>	<b>1</b>
A. Il consenso e la collaborazione di tutte le parti	1
B. Com'è strutturato Città 2004 ?	2
<b>1. Le aree urbane sono fondamentali per lo sviluppo socioeconomico del Ticino</b>	<b>5</b>
1.1. Ma che cos'è un "agglomerato" ?	5
1.1.1. Definizione statistica	5
1.1.2. Gli agglomerati in Ticino	6
1.2. Più della metà dei Comuni ticinesi sono urbani. In essi risiedono quasi 9 persone su 10	8
1.2.1. Il Ticino urbano	8
1.2.2. Come si sviluppa il Ticino urbano ?	9
1.3. Le zone urbane sono i centri dell'attività economica	11
1.4. Il ruolo sociale, culturale delle Città	11
<b>2. Così non va !</b>	<b>13</b>
2.1. Il quadro istituzionale attualmente in vigore non è più adeguato	14
2.1.1. I confini di moltissimi Comuni sono superati dagli eventi	14
2.1.2. La Governance è inadeguata	15
2.1.3. Le modalità di fare politica vanno cambiate	17
2.2. Il Ticino si sviluppa a velocità disuguali	18
2.2.1. Crescono i divari tra le regioni	18
2.2.2. Preoccupa la perdita di competitività	23

2.3.	Le Città s'indeboliscono _____	24
2.3.1.	La differenziazione funzionale delle attività _____	24
2.3.2.	La differenziazione sociale _____	25
2.3.3.	Le sfide delle regioni urbane _____	25
<b>3.</b>	<b>Quali soluzioni per il Ticino delle Regioni ? L'ora delle Città ! _____</b>	<b>28</b>
3.1.	La Confederazione in favore delle Città _____	28
3.2.	Il Consiglio di Stato crede negli agglomerati urbani _____	29
3.2.1.	Obiettivi di Città 2004 _____	29
3.2.2.	Strategie _____	30
<b>4.</b>	<b>Quale intervento cantonale ? _____</b>	<b>34</b>
4.1.	Intervenire sulla perequazione finanziaria? _____	35
4.1.1.	Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale (LPI) _____	35
4.1.2.	Le esternalità negli agglomerati urbani _____	38
4.1.3.	Conclusioni: quali riforme promuovere per rafforzare le Città ? _____	40
4.2.	Misura finanziaria cantonale a sostegno delle aggregazioni _____	44
4.2.1.	Base legale? _____	44
4.2.2.	Agglomerato di Locarno _____	46
4.2.3.	Agglomerato di Bellinzona _____	48
4.2.4.	Agglomerato di Chiasso - Mendrisio _____	51
4.3.	Creazione di un quarto livello istituzionale? La Comunità urbana o agglomerazione _____	56
4.3.1.	Un problema reale? _____	56
4.3.2.	Aspetti procedurali _____	57
4.3.3.	In conclusione _____	60
4.4.	Intervento sui meccanismi di funzionamento del Comune ticinese? I Manager e le Agenzie locali di sviluppo _____	61
4.4.1.	Il Metamanager (l'architetto di sistema) _____	61
4.4.2.	Le Agenzie locali di sviluppo: il caso italiano _____	65
4.4.3.	Agenzia di sviluppo urbano: un progetto ticinese _____	70
4.4.4.	Conclusioni: Manager e Agenzie: compatibili con il diritto pubblico ticinese? _____	75
4.5.	Una nuova politica regionale: interventi cantonali a sostegno di progetti di sviluppo _____	77
4.5.1.	Elementi caratterizzanti della Politica regionale _____	77
4.5.2.	Quali le conseguenze del perdurare di uno status quo istituzionale nelle Regioni? _____	80

# Documenti d'analisi

## Documento d'analisi 1

<b>La velocità delle Regioni in Ticino</b>	82
--	----

## Documento d'analisi 2

<b>Riformare il territorio ticinese: le Città sono importanti per tutti</b>	99
---	----

1.1. Stabilità delle istituzioni sì: ma la dimensione territoriale può cambiare	99
1.2. Bisogno di identificazione e mobilità della popolazione nell'agglomerato urbano	99
1.3. Sviluppo economico e specializzazione economica territoriale	101
1.4. Efficienza e efficacia nella produzione, nella distribuzione e nel finanziamento dei beni e servizi pubblici	102
1.5. Necessità di rafforzare la posizione concorrenziale (marketing urbano)	103

## Documento d'analisi 3

<b>Le ragioni economiche delle Città ... e la realtà Ticinese</b>	106
---	-----

1.1. La Città e l'economia	106
1.2. La Città cantiere	107
1.3. La Città mercato	108
1.4. La Città destinazione	109
1.5. La Città capitale	110
1.6. Conclusioni: Il Ticino ha bisogno di Città...che non ha	110

## Indice delle tabelle

Tabella 1	Gli agglomerati in Ticino _____	8
Tabella 2	Evoluzione del numero di Comuni nelle aree urbane (1930-2000) _____	9
Tabella 3	Evoluzione della popolazione nelle aree urbane (1950-2000) _____	10
Tabella 4	Evoluzione del numero di abitanti (popolazione economica) negli agglomerati ticinesi (1990-2000), in % _____	10
Tabella 5	Evoluzione della superficie nelle aree urbane, in ettari (1930-2000) _____	10
Tabella 6	Aziende e addetti nei settori II e III negli agglomerati ticinesi (2001) _____	11
Tabella 7	Evoluzione del numero di impieghi (addetti) nelle aree urbane nei settori II e III (1985-2000) _____	11
Tabella 8	Obiettivi e strumenti di un sistema di perequazione _____	35
Tabella 9	Maggiori paganti e beneficiari del contributo di livellamento 2003 _____	37
Tabella 10	Ammontare dei contributi ridistribuiti oltre il limite del 72 %, importi principali calcolati sulla base dei dati relativi agli anni 1997-2001 _____	41
Tabella 11	Servizi e attività dell'Agenzia per la Promozione e lo Sviluppo Sostenibile dell'Area Metropolitana Nord Milano (ASNM) - esempio _____	67
Tabella 12	Popolazione e posti di lavoro nel 1985 e nel 2001 e variazione percentuale _____	84
Tabella 13	Distribuzione della popolazione attiva secondo il titolo di studio più elevato ottenuto _____	85
Tabella 14	Popolazione attiva occupata per statuto _____	85
Tabella 15	Distribuzione delle attività economiche: le funzioni delle Regioni nel sistema produttivo cantonale _____	87
Tabella 16	Risultati d'esercizio nel periodo 1997-2001 _____	92
Tabella 17	Investimenti lordi e netti 1997-2001 in mio fr. e pro-capite _____	94
Tabella 18	Investimenti lordi e netti 1997-2001 pro-capite in franchi per funzione _____	94
Tabella 19	Uscite correnti per amministratore pubblico nel 2001 _____	95
Tabella 20	Le velocità delle regioni in Ticino - evoluzione e situazione. Sintesi di alcuni indicatori sotto forma di indice: la media cantonale equivale a 100 _____	97

## Indice degli schemi

Schema 1	Costituzione di un agglomerato _____	58
Schema 2	Organi dell'agglomerato e loro attribuzioni _____	59
Schema 3	Struttura di metamanagement per la gestione del rilancio della Regione urbana _____	64
Schema 4	Compiti ipotizzabili dell'agenzia nella gestione dello sviluppo del NQC _____	71
Schema 5	Organizzazione e controllo istituzionale dell'agenzia _____	72
Schema 6	L'agenzia quale organizzazione operativa tra "visione" e "progetto" _____	73

## Indice dei grafici

Grafico 1	Evoluzione 1985 – 2001 della ripartizione della popolazione in % del totale cantonale _____	83
Grafico 2	Evoluzione 1985 – 2001 della ripartizione degli addetti in % del totale cantonale _____	83
Grafico 3	Età media della popolazione nel 1990 e nel 2000 _____	84
Grafico 4	Variatione del numero totale di addetti nel settore secondario e terziario tra il 1991 e il 2001 _____	86
Grafico 5	Ripartizione cantonale risorse fiscali 1991 - 2001 _____	88
Grafico 6	Risorse fiscali prima del livellamento 1991-2001 (in mio. di fr.) _____	88
Grafico 7	Risorse fiscali pro-capite (senza CL) per regione, 1991-2001 (in fr.) _____	89
Grafico 8	Gettito d'imposta delle persone fisiche (PF) per abitante e gettito d'imposta delle persone giuridiche (PG) per posto di lavoro _____	90
Grafico 9	Moltiplicatore medio ponderato con i gettiti dell'anno precedente per regione 1991-2002 _____	91
Grafico 10	Evoluzione del debito pubblico per abitante 1997-2001 _____	93
Grafico 11	Investimenti lordi 1997-2001 (in mio. di fr.) _____	93

# Cosa chiede il Cantone ?

## A. Il consenso e la collaborazione di tutte le parti

Questa prima parte ha quale scopo quello di accompagnare gli amministratori locali e più in generale il lettore, attraverso i principali argomenti che contraddistinguono il tema degli agglomerati affinché essi maturino la consapevolezza della necessità di un cambiamento per la cui attuazione è ricercata l'iniziativa e la collaborazione di tutti.

La condivisione delle tesi sviluppate in questo documento e la concretizzazione a livello locale degli obiettivi di sviluppo che verranno indicati nella seconda parte, dovranno infatti concretizzarsi in un **processo politico**, qui idealmente suddiviso in tre fasi distinte:

### **Fase 1 - Gli obiettivi**      **E' raccolto il consenso sulla diagnosi e le conclusioni dello studio**

Quindi: è condivisa la **consapevolezza** che l'Ente locale, già trasformatosi da regolatore della convivenza agricola a ente di fornitura e dotazione di (importantissime) infrastrutture e servizi alla collettività, deve ora assumere un nuovo ruolo, come in precedenza adeguato al contesto. La missione di oggi non può essere che quella di farsi capofila nello sviluppo regionale.

### **Fase 2 - Il Governo**      **Vengono definite le modalità operative per concretizzare gli obiettivi iniziali, segnatamente verificando l'adeguatezza dell'apparato istituzionale e organizzativo a livello locale (Governance)**

Quindi: è assunta a livello regionale la **responsabilità** di farsi parte attiva nell'avvio di questo nuovo ciclo / indirizzo, che per sua stessa definizione non può innescarsi senza stimoli dal basso. Questa responsabilità include quella rispetto all'inazione e al rinvio.

### **Fase 3 - I progetti**      **E' avviato un processo decisionale per quanto concerne le priorità d'azione dalle vocazioni e dalle specializzazioni (temi catalizzatori)**

Quindi: è acquisita la **partecipazione** dei poteri locali nell'individuare le modalità operative e gli obiettivi strategici e attuativi dello sviluppo regionale, nonché nella diffusione dell'informazione e nel coinvolgimento della società civile in generale in tutto il processo.

## B. Com'è strutturato Città 2004 ?

Il documento si compone di quattro capitoli completati da tre speciali documenti d'analisi che costituiscono altrettanti approfondimenti su temi specifici.

Introduzione	Che cosa chiede il Cantone ?
Capitolo 1	Le aree urbane sono fondamentali per lo sviluppo socioeconomico del Ticino
Capitolo 2	Così non va !
Capitolo 3	Quali soluzioni per il Ticino delle Regioni ? L'ora delle Città
Capitolo 4	Quale intervento cantonale ?
Documento d'analisi 1	La velocità delle Regioni in Ticino
Documento d'analisi 2	Riformare il territorio ticinese, Prof. Angelo Rossi
Documento d'analisi 3	Le ragioni economiche delle Città e la realtà ticinese, Prof. Rico Maggi

Nel **primo capitolo** è ribadita l'importanza delle aree urbane per lo sviluppo socioeconomico del Cantone. L'importanza e l'esigenza del Ticino di puntare sulle proprie Città è ulteriormente dimostrata dal contributo del prof. Angelo Rossi (**secondo contributo d'analisi**).

Il ruolo delle aree urbane è tuttavia minacciato da una serie di situazioni e problemi di ordine istituzionale, economico e territoriale riassunti al **capitolo 2**, nel quale è pure offerto uno spaccato sull'effettiva situazione economica delle Regioni del Cantone in forma di sintesi dei dati presentati nel **primo documento d'analisi**. Tra le principali difficoltà individuate, vi è l'inadeguatezza dell'attuale sistema di Governance<sup>1</sup> che ostacola la risposta delle Regioni alle nuove esigenze di sviluppo economico e di gestione del territorio ticinese.

<sup>1</sup> Insieme di tutte quelle entità statali o parastatali che hanno il potere di influenzare, più o meno indirettamente, lo sviluppo e la competitività di una regione.

La consapevolezza di un Cantone che progredisce a velocità differenti a dipendenza della collocazione geografica impone siano adottati i correttivi necessari a favore di uno sviluppo policentrico degli agglomerati, ossia basato sui quattro centri cantonali per certi aspetti tra di loro complementari a livello funzionale. Questa tesi è ulteriormente comprovata con il percorso di analisi redatto dal prof. Rico Maggi dell'IRE (**terzo documento d'analisi**), che nel proprio contributo tratta delle quattro funzioni di rilevanza economica che qualificano il ruolo di una Città come polo di crescita regionale. *Evidenziando la sostanziale debolezza od inadeguatezza delle attuali Locarno, Bellinzona e Chiasso-Mendrisio ad affermarsi come veri poli di sviluppo, ponendo l'accento sul fatto che solo Lugano adempie oggi ai requisiti di una città completa, egli dimostra che il Ticino ha bisogno di Città che non ha !*

*Le soluzioni ci sono!* Con esplicito riferimento agli orientamenti della politica federale in materia di agglomerati e alle tesi sviluppate dal Governo nel Rapporto sugli indirizzi, nel **capitolo 3** sono indicati gli obiettivi e le possibili soluzioni che il Governo potrebbe promuovere per ovviare all'attuale inadeguatezza della Governance degli agglomerati urbani, soluzioni queste legate a loro volta ai tre assi della Riforma istituzionale avviata nel 1998.

In questo ordine di idee, nel ribadire come lo strumento primario dell'azione cantonale resti l'intervento sulla dimensione dei Comuni tramite le aggregazioni, il **capitolo 4** ipotizza cinque scenari operativi tra essi complementari, ma anche alternativi, quali ad esempio: la modifica degli strumenti della perequazione finanziaria, l'intervento diretto del Cantone a sostegno di progetti di aggregazione, la creazione di un ulteriore livello istituzionale (Ente intermedio?), l'intervento sui meccanismi di funzionamento del Comune e la nuova politica regionale.

Le misure sulle quali si vuole attirare l'attenzione del lettore mirano all'affermazione e al rafforzamento del ruolo trainante delle Città (Comune centro o polo urbano) che, ad eccezione del Luganese, il Ticino ancora non ha. Il percorso politico proposto non è agevole in quanto implica non solo il perfezionamento di un processo di riorganizzazione istituzionale e gestionale dell'agglomerato urbano, ma comporta pure un radicale cambiamento di mentalità sui fini e le modalità della politica comunale nonché sul ruolo stesso del Comune per un Ticino al passo con i tempi. L'avvento di una nuova politica comunale non potrà avvenire che attraverso la familiarizzazione degli amministratori locali con nuovi obiettivi e strumenti di gestione nonché l'accettazione e la comprensione di nuovi concetti base espressi da parole fondamentali per la moderna gestione pubblica, quali la competitività ed il management territoriale.

**Va ribadito che il perdurare di situazioni di stallo, come la difesa ad oltranza di posizioni di privilegio locale, sono un ostacolo al conseguimento di un maggiore benessere generale. Ciò non potrà che condurre all'adozione di strategie d'intervento cantonali più incisive rispetto agli strumenti sin qui adottati.**



## Capitolo I

# Le aree urbane sono fondamentali per lo sviluppo socioeconomico del Ticino

**“La Città è maestra dell’uomo”**

*Simonide di Ceo, 556-468 a.C., poeta e lirico greco*

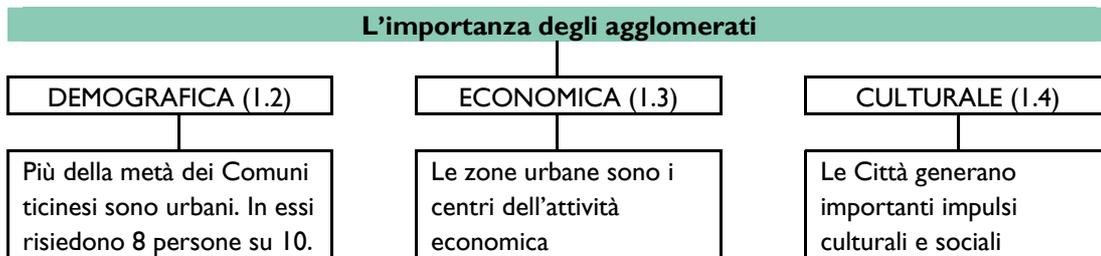
### La Città non è che una parte di un insieme economico, sociale e politico che costituisce la Regione

L'unità amministrativa raramente coincide con l'unità geografica, cioè con la Regione. Il frazionamento territoriale amministrativo artificioso impedisce una buona gestione del nuovo agglomerato. Un agglomerato costituisce il nucleo vitale di una estensione geografica, il cui limite è fissato soltanto dalla zona di influenza di un altro agglomerato. Le sue condizioni vitali sono determinate dalle vie di comunicazione che garantiscono i suoi scambi e che lo legano intimamente alla zona che gli è propria. In urbanistica la geografia e gli elementi costitutivi di una regione hanno un compito determinante: gli spartiacque, i rilievi, ecc. Nessuna attività può essere presa in considerazione quando essa non si leghi al destino armonico della Regione. Il piano della Città è uno degli elementi di quel complesso che costituisce il Piano regionale.

*Le Corbusier, La Charte d’Athènes – 1944*

# I. Le aree urbane sono fondamentali per lo sviluppo socioeconomico del Ticino

Da decenni, il Ticino così come il resto della Svizzera appare sempre più urbanizzato. Malgrado il territorio rimanga in gran parte rurale (le superfici agricole e boschive e le aree improduttive rappresentano circa il 95% della superficie cantonale), più di quattro quinti della popolazione ticinese abita negli agglomerati (1.2). Oltre a rappresentare un importante spazio di vita, le Città svolgono un ruolo catalizzatore di altre attività, economiche (1.3), sociali e culturali (1.4) grazie alla maggiore visibilità e all'accessibilità di cui godono nella rete di comunicazione.



## I.1. Ma che cos'è un "agglomerato" ?

### I.1.1. Definizione statistica

In generale, l'agglomerato urbano è una Regione costituita da un insieme di Comuni adiacenti (**corona**) che intrattengono intense relazioni, in particolare economiche, con la Città (**Comune nucleo**), che rappresenta il centro regionale. La loro interdipendenza è caratterizzata dalla presenza di flussi pendolari verso la Città nucleo. Essi costituiscono, unitamente alla struttura economica, alla contiguità edilizia con la Città, alla crescita degli insediamenti e alla loro densità, i fattori determinanti per stabilire se un Comune appartiene o meno a un agglomerato. Più in particolare, la definizione statistica di agglomerato adottata dall'Ufficio federale di statistica (UST)<sup>2</sup> è la seguente:

<sup>2</sup> Il termine è apparso nelle statistiche svizzere nel 1880. Il concetto è stato definito in modo sistematico la prima volta nel 1930. Gli importanti mutamenti nell'ambito dei trasporti e la profonda trasformazione del mondo del lavoro intervenuti nel dopoguerra, hanno condotto nel 1980 ad una revisione della definizione di agglomerato urbano. Per meglio illustrare i processi in atto negli ultimi decenni (cfr. I.1.3), con il censimento del 1990 sono state introdotte le nozioni di agglomerato transfrontaliero, di zona centrale con poli geograficamente separati e di area metropolitana (cfr. I.1.2.).

### Definizione di agglomerato relativa al sistema urbano svizzero

- 1) l'agglomerato è un insieme di almeno 20'000 abitanti formato dalla congiunzione dei territori di Comuni adiacenti;
- 2) esso comprende una zona centrale formata da un Comune nucleo e, se del caso, da altri Comuni che adempiono alle seguenti condizioni: contare più di 2000 posti di lavoro e avere un rapporto tra posti di lavoro e popolazione attiva occupata residente superiore a 0.85; inoltre almeno un sesto della popolazione attiva occupata residente in questi Comuni lavora nel Comune-nucleo, oppure questi Comuni e il Comune-nucleo formano una zona di costruzioni continue;
- 3) un Comune viene incluso nell'agglomerato se 1/6 della sua popolazione residente attiva occupata lavora nella zona centrale e se almeno tre delle condizioni seguenti sono verificate:
  - a) esiste un legame di continuità della zona costruita tra il Comune in questione ed il nucleo dell'agglomerato (non devono esserci zone non costruite, terreni agricoli o foreste che superino i 200 metri);
  - b) la densità combinata abitanti + posti di lavoro per ettaro di superficie di insediamento e agricola (senza gli alpeggi) è superiore a 10;
  - c) la popolazione è aumentata di oltre 10 punti rispetto alla media nazionale se il Comune non faceva parte dell'agglomerato nella delimitazione precedente;
  - d) un terzo della popolazione attiva occupata lavora nella zona centrale;
  - e) la proporzione di persone attive nel settore primario non supera il doppio della media nazionale.

Nell'ambito dei lavori per la revisione del Piano direttore cantonale, questa delimitazione per le aree urbane ticinesi è stata ripresa e completata suddividendo i Comuni appartenenti alla Corona in due nuove categorie: **suburbano** (Comuni aventi caratteristiche morfologiche e sociali tali da poter essere considerati a tutti gli effetti "comuni urbani) e **periurbano**, (Comuni che pur essendo funzionalmente legati alle aree centrali, e quindi appartenenti ad un agglomerato, sono soprattutto residenziali) (SPU, Elementi per uno sviluppo territoriale del Cantone Ticino 1980-2000, Bellinzona, p. 12).

#### I.1.2. Gli agglomerati in Ticino

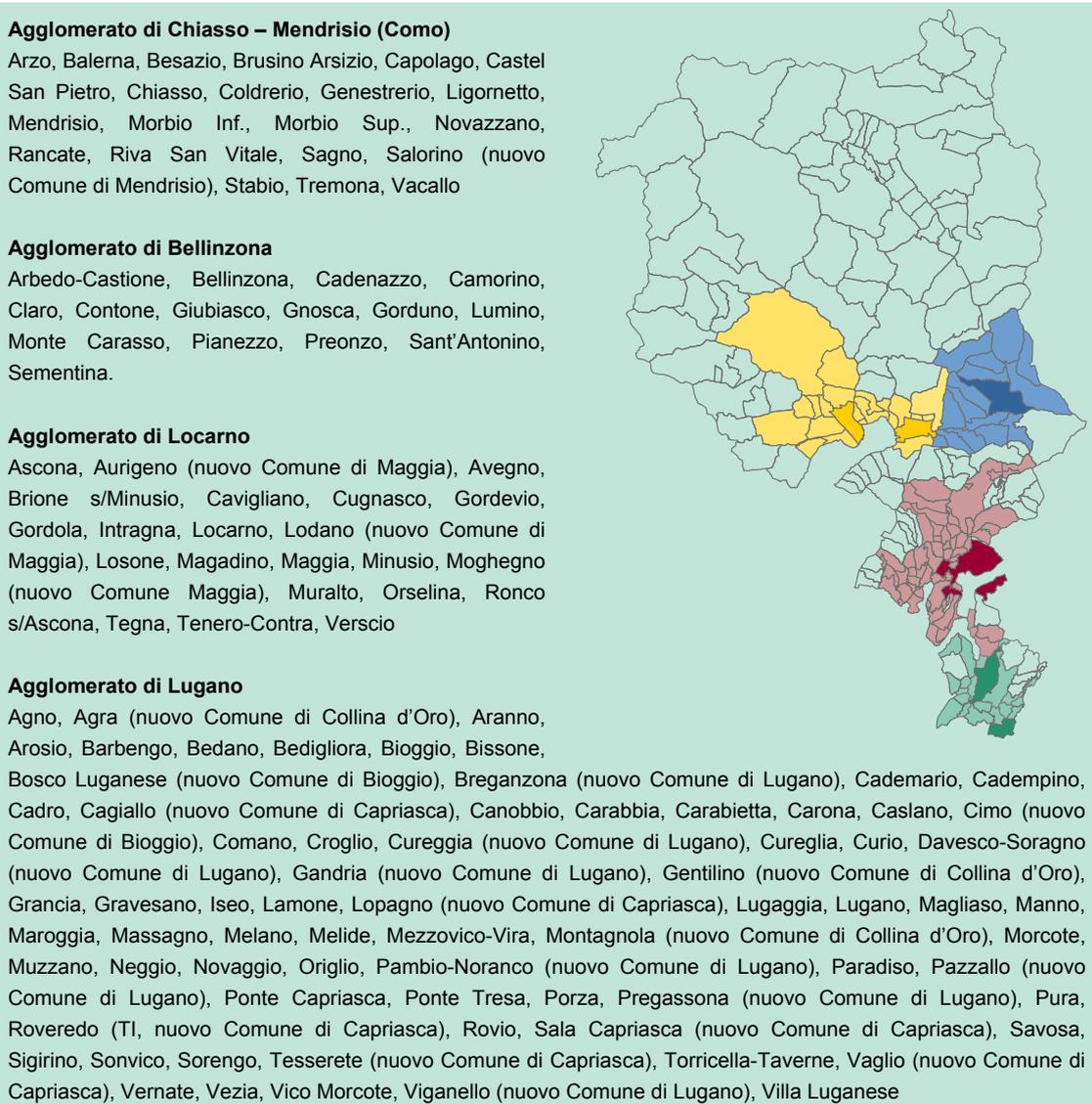
Nel maggio 2003, l'Ufficio federale di statistica (UST) ha presentato le nuove delimitazioni degli agglomerati sulla base di dati del censimento federale 2000. In Svizzera sono stati delimitati 50 agglomerati, 5 Città isolate e 5 aree metropolitane. Si tratta di un insieme gerarchico di città grandi, medie e piccole le cui funzioni sono complementari. Una prima differenziazione gerarchica degli spazi urbani risulta dall'importanza della loro popolazione. A questa si aggiunge una seconda differenziazione relativa alle funzioni economiche delle Città.

Il Cantone Ticino conta quattro agglomerati urbani, già individuati dal Piano direttore cantonale (PD) del 1990:

- l'agglomerato di Bellinzona
- l'agglomerato transfrontaliero e bipolare di Mendrisio - Chiasso - Como
- l'agglomerato di Locarno
- l'agglomerato di Lugano

L'agglomerato urbano di Lugano è considerato d'importanza nazionale ed influenza una corona di 54 Comuni (123mila abitanti). Occupa il nono posto per importanza a livello federale dopo Zurigo (1.08 mio di abitanti), Basilea (479mila abitanti), Ginevra (471mila abitanti), Berna (349mila abitanti), Losanna (309mila abitanti), Lucerna (196mila abitanti), San Gallo (146mila abitanti) e Winterthur (123mila abitanti).

Gli agglomerati di Locarno, Bellinzona e Chiasso-Mendrisio rivestono un'importanza regionale ed occupano il 24°, rispettivamente il 29° e 30° posto per importanza della loro popolazione nella gerarchia degli spazi urbani (Tabella 1).



Anche in considerazione delle strette relazioni con la zona metropolitana di Milano, l'agglomerato Ticino viene ormai considerato come **un'area metropolitana**<sup>3</sup>, unitamente a quella di Zurigo, Ginevra-Losanna, Basilea e Berna.

<sup>3</sup> Un'area metropolitana, secondo l'Ufficio federale di statistica, è costituita da un agglomerato principale (normalmente un grande agglomerato) e da un ulteriore gruppo di agglomerati. Un agglomerato appartiene a un'area metropolitana se la percentuale dei pendolari in partenza verso l'agglomerato principale è di almeno l'8,3% (1/12 dei movimenti pendolari).

## I.2. Più della metà dei Comuni ticinesi sono urbani. In essi risiedono quasi 9 persone su 10

### I.2.1. Il Ticino urbano

Ai quattro agglomerati ticinesi appartengono in totale 112 Comuni. **Un Comune su due è dunque urbano.** Benché rappresentino un terzo della superficie totale del Cantone, in essi risiede l'86 % della popolazione.

Tabella I      Gli agglomerati in Ticino

Agglomerati	Bellinzona	Chiasso-Mendrisio	Locarno	Lugano	Totale
N. Comuni <sup>1</sup>	16	20	21	55	112
Popolazione 2002 <sup>2</sup>	47'175	46'240	54'467 <sup>2</sup>	123'445	271'327
Superficie in ha	16'962	6'991	28'148 <sup>3</sup>	20'642	72'743
Rango a livello federale	29 °	30°	24°	9°	-

<sup>1</sup> Stato al 4.4.2004, tenuto conto delle aggregazioni comunali (solo per il numero di Comuni)

<sup>2</sup> Popolazione legale permanente

<sup>3</sup> Secondo la definizione 2000, sono compresi nell'agglomerato di Locarno anche i Comuni di Gerra Verzasca e Lavertezzo. I dati di cui sopra comprendono pure i rispettivi territori di Valle (popolazione ca. 180 abitanti, superficie ca. 7'400 ha)

La concentrazione della popolazione è tanto più evidente se si considera che in Ticino **4 abitanti su 10 risiedono in 10 Comuni.** Di questi, 6 sono situati nel Sopraceneri (che in totale conta 107 Comuni): sono Bellinzona, Locarno, Giubiasco, Minusio, Losone e Biasca e riuniscono ca. 57'000 abitanti, corrispondente al 42% della popolazione del Sopraceneri. Gli altri 4 Comuni si trovano nel Sottoceneri (che in totale conta 97 Comuni) sono: Lugano, Chiasso, Mendrisio e Massagno nei quali risiedono circa 69'000 persone, pari al 38% dei residenti a sud del Monte Ceneri.



In Ticino, 8 persone su 10 vivono in un agglomerato

(Agglomerato di Locarno)

## 1.2.2. Come si sviluppa il Ticino urbano ?

A partire dalla seconda metà del 19° secolo, l'industrializzazione dell'economia e lo sviluppo della ferrovia (entrata in funzione nel 1882) hanno determinato una crescente concentrazione della popolazione e delle attività economiche nelle Città. Durante questa prima fase, protrattasi fino alla seconda guerra mondiale, l'espansione geografica delle Città è pure favorita da alcune aggregazioni comunali<sup>4</sup>.

A partire dagli anni '60, in seguito alla crescente mobilità, lo spazio urbano si espande verso le zone rurali e compare il fenomeno della **suburbanizzazione**. Il processo di sviluppo dello spazio urbano oltre i limiti dei Comuni centro si è manifestato prima con la fuoriuscita dai centri delle attività produttive, quindi con l'estensione degli insediamenti residenziali in zone viepiù distanti dai centri cittadini. Dagli anni '80 è quindi apparso il fenomeno della **periurbanizzazione**, con lo sviluppo di aree residenziali nei Comuni situati nelle corone esterne degli agglomerati.

### Definizioni: suburbanizzazione e periurbanizzazione

Il termine di **suburbanizzazione** si riferisce ai processi di sviluppo urbano in atto dal secondo dopoguerra. In Ticino il termine è in uso dagli anni '60, in generale per significare la fuoriuscita di attività manifatturiere dalla Città e la conseguente formazione delle aree industriali in Comuni periferici ai centri urbani, ma ben collegati con essi attraverso il sistema dei trasporti. La diffusione del sistema produttivo si accompagnava in quel periodo dalla creazione di quartieri e di nuovi insediamenti a ridosso della Città.

Il termine di **periurbanizzazione** si riferisce all'ultimo e più recente esito dello sviluppo territoriale in Ticino: riguarda principalmente la diffusione della funzione residenziale. Questo processo si manifesta con la trasformazione dell'abitato rurale e di villaggi ai margini esterni degli agglomerati (o di alcune "isole" non urbane all'interno di essi) in insediamenti residenziali, da cui si sviluppa una forte domanda di mobilità individuale.

Fonte: Sezione della pianificazione urbanistica, Elementi per uno sviluppo territoriale del Cantone Ticino 1980 - 2000, Bellinzona, 2004, p. 4

Entrambi i fenomeni sopradescritti hanno condotto ad una crescente urbanizzazione del territorio ticinese. Secondo la delimitazione degli agglomerati del 1950, in Ticino si contavano in quegli anni 14 Comuni urbani. Da allora il loro numero è salito a 44 nel 1970, 119 nel 1990 mentre oggi giorno più di un Comune su 2 fa parte dello spazio urbano (Tabella 2). Di conseguenza, il numero di abitanti che vive in questo spazio è aumentato fortemente, passando da 175 mila persone nel a 306 mila persone; alla fine del 2000, l'86 % della popolazione ticinese viveva nello spazio urbano.

Tabella 2 Evoluzione del numero di Comuni nelle aree urbane (1930-2000)

Agglomerati	1930	1941	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Bellinzona	0	0	2	7	8	11	14	16
Chiasso -Mendrisio	0	0	3	0	0	15	20	21
Locarno	0	0	4	5	12	14	20	24
Lugano	0	0	5	18	24	53	65	72
<b>Totale</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>14</b>	<b>30</b>	<b>44</b>	<b>93</b>	<b>119</b>	<b>133</b>

Fonte : Ufficio federale di statistica

4 Vedi ad esempio la fusione di Carasso, Ravecchia e Daro con Bellinzona (1907), di Solduno con Locarno (1928). Seguono più tardi quelle di Bré e Castagnola con Lugano (1972) e Pedrinata con Chiasso (1976).

All'interno degli agglomerati, l'aumento demografico si è osservato soprattutto al di fuori delle zone centrali (vedi tabella 4) mentre nei Comuni nucleo il numero di abitanti è cresciuto in misura inferiore alla media (agglomerati di Locarno e Lugano) o è addirittura diminuito (agglomerato di Bellinzona e in particolare agglomerato di Chiasso - Mendrisio).

Tabella 3 Evoluzione della popolazione nelle aree urbane (1950-2000)

	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Bellinzona	15'371	22'246	30'388	34'904	40'767	45'196
Chiasso -Mendrisio	10'296	0	0	37'004	42'550	44'827
Locarno	13'859	17'760	37'030	40'690	44'900	53'682
Lugano	28'166	43'355	61'818	89'453	104'547	120'800
<b>Totale</b>	<b>67'692</b>	<b>83'361</b>	<b>129'236</b>	<b>202'051</b>	<b>232'764</b>	<b>264'505</b>
Ticino	175'055	195'566	245'458	265'899	282'181	306'846
In %	39%	43%	53%	76%	82%	86%

Fonte : Ufficio federale di statistica

Tabella 4 Evoluzione del numero di abitanti (popolazione economica) negli agglomerati ticinesi (1990-2000), in %

	Totale	Comuni Nucleo	Zona centrale	Corona
Agg. Di Bellinzona	10.9 %	-2.3 %	0.2 %	25.9 %
Agg. di Chiasso - Mendrisio	5.4 %	-15.3 %	0.2 %	10.3 %
Agg. Locarno	19.6 %	5.5 %	7.7 %	32.7 %
Agg. Lugano	15.5 %	4.8 %	7.0 %	19.7 %
<b>Totale</b>	<b>13.6 %</b>	<b>-1.2 %</b>	<b>4.2 %</b>	<b>21.0 %</b>

Fonte : Ufficio federale di statistica, Censimento federale della popolazione, Statistica della superficie

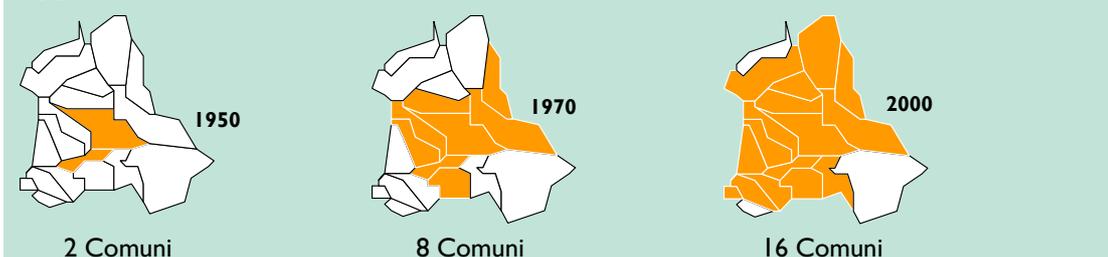
La superficie totale dei Comuni facenti parti dello spazio urbano è pure aumentata. Mentre nel 1950 gli agglomerati rappresentavano il 3% ca. della superficie totale, nel 2000 essi ricoprivano ormai il 31 % del territorio cantonale (Tabella 5).

Tabella 5 Evoluzione della superficie nelle aree urbane, in ettari (1930-2000)

	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Bellinzona	2'532	8'211	9'213	11'416	15'091	24'491
Chiasso -Mendrisio	951	0	0	5'026	6'853	7'261
Locarno	2'788	3'168	6'821	9'556	17'324	28'374
Lugano	1'539	3'565	4'979	13'355	16'877	25'974
<b>Totale</b>	<b>7'810</b>	<b>14'944</b>	<b>21'013</b>	<b>39'353</b>	<b>56'145</b>	<b>86'100</b>
Ticino	281'246	281'246	281'246	281'246	281'246	281'246
In %	3%	5%	7%	14%	20%	31%

Fonte : Ufficio federale di statistica

### Agglomerato di Bellinzona dal 1950



### 1.3. Le zone urbane sono i centri dell'attività economica

Le Città sono considerate i "motori della crescita economica"<sup>5</sup>. A questo proposito basti pensare che nei quattro agglomerati ticinesi sono localizzati il 92 % dei posti di lavoro. In altre parole, 145 mila persone lavorano nello spazio urbano (tabella 4).

**Il futuro dell'economia ticinese, è quindi legato alla possibilità di preservare il dinamismo economico degli agglomerati.**

A livello di finanze pubbliche, va inoltre sottolineato che il 99.7% delle risorse ridistribuite attraverso il contributo di livellamento, importante strumento di perequazione (vedi anche capitolo 4.1.1) sono oggi prodotte nei quattro agglomerati.

Tabella 6 Aziende e addetti nei settori II e III negli agglomerati ticinesi (2001)

	Aziende	Addetti
Agg. di Bellinzona	2'509	21'652
Agg. di Chiasso – Mendrisio	2'863	27'880
Agg. Locarno	3'268	25'328
Agg. Lugano	8'345	70'633
<b>Totale</b>	<b>16'985</b>	<b>145'493</b>
<b>Ticino</b>	<b>19'206</b>	<b>158'813</b>
In %	88 %	92 %

Fonte : Annuario statistico 2003, Comuni

Tabella 7 Evoluzione del numero di impieghi (addetti) nelle aree urbane nei settori II e III (1985-2000)

	1985	1991	1998	2001
Agg. di Bellinzona	20'012	22'487	20'394	21'652
Agg. di Chiasso - Mendrisio	29'141	32'321	27'022	27'880
Agg. Locarno	23'267	25'142	22'139	25'328
Agg. Lugano	59'078	69'436	63'490	70'633
<b>Totale</b>	<b>131'498</b>	<b>149'386</b>	<b>133'045</b>	<b>145'493</b>

Fonte : www.are.admin.ch/are e USTAT

### 1.4. Il ruolo sociale, culturale delle Città

Oltre alla loro importanza economica, le Città generano importanti impulsi culturali e sociali. A dimostrazione del dinamismo culturale dei centri basti citare come esempi il Museo Max di Chiasso, i Castelli Unesco e il Teatro sociale a Bellinzona, il Festival del Cinema di Locarno, Villa Malpensata a Lugano, ecc.

5 L'utilità e i vantaggi di essere un centro urbano sono evidenziati nel Documento di analisi 3 di Rico Maggi



## Capitolo 2

# Così non va !

*“Ogni Città riceve la sua forma  
dal deserto a cui si oppone”*

*Italo Calvino*

### La situazione economica

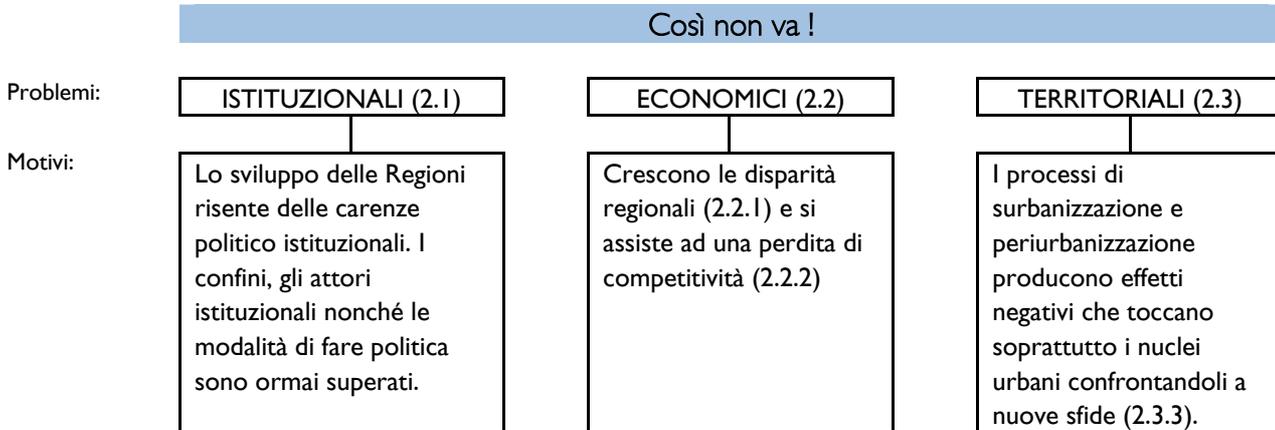
La situazione economica, ricchezza o povertà, costituisce uno dei grandi moventi della vita e condiziona i mutamenti che delincono la storia della Città o del Paese. Il valore economico non è altro che un valore momentaneo, visto che può venir modificato in qualsiasi momento dalla comparsa di forze impreviste che il caso o l'iniziativa umana possono rendere produttive o lasciar inoperanti.

*Le Corbusier, La Charte d'Athènes - 1944*

## 2. Così non va !

Il processo di urbanizzazione osservato durante gli ultimi decenni ha posto gli agglomerati di fronte a molteplici sfide, molte delle quali oltrepassano le competenze comunali. Il campo d'azione non corrisponde più agli organi decisionali, ciò che costituisce una sfida centrale per gli enti locali. I problemi di tipo istituzionale (2.1) ostacolano a loro volta la competitività delle Regioni, acuitizzando le disparità esistenti: con l'eccezione di Lugano, le Città ticinesi non sono sufficientemente forti per imporre una loro **leadership regionale** e svolgere il proprio ruolo di polo della crescita economica. Al contrario, esse pagano oggi la propria offerta di servizi ai Comuni della corona e della cintura regionale, ai cui costi non contribuiscono i cittadini domiciliati in questi ultimi (2.3). Per tener conto di tutte le necessità ed a fronte di crescenti disparità tra le regioni del Cantone, l'intervento tramite il contributo di livello rischia di rappresentare un freno e non un incentivo alla promozione del concetto di agglomerato o di Regione. La distribuzione di queste risorse finanziarie sembra infatti attenuare la capacità di reazione dei beneficiari, riducendo nel contempo il potenziale di iniziativa dei Comuni paganti (vedi capitolo 4).

Ad un'impressione di apparente tranquillità è pertanto tempo di sostituire una consapevole preoccupazione per la situazione del Cantone prestando attenzione ad una serie di malfunzionamenti" che ostacolano lo sviluppo del Ticino.



## 2.1. Il quadro istituzionale attualmente in vigore non è più adeguato

Il territorio delle regioni urbane ticinesi, pur dati innegabili legami, sinergie, collaborazioni, condizionamenti territoriali e socio-economici, si presenta oggi come tra i più complicati e frazionati del panorama nazionale. Ciò pregiudica la celere ricerca delle giuste soluzioni di sviluppo del comprensorio e la messa in esecuzione dei relativi provvedimenti da parte delle Autorità locali. A tutt'oggi occorre constatare come negli agglomerati del Bellinzonese, del Locarnese e del Mendrisiotto i poteri locali non sono nella posizione di promuovere con efficacia un vero e costruttivo dibattito sul cambiamento istituzionale.

Tutto questo ha innegabili ricadute sui processi di sviluppo di livello cantonale. Tra le principali cause di questa situazione, vi sono l'inadeguatezza degli attuali confini istituzionali (2.1.1), un assetto istituzionale inadeguato (2.1.2) nonché delle modalità di fare politica ormai superate (2.1.3).

### 2.1.1. I confini di moltissimi Comuni sono superati dagli eventi

**Il Comune ticinese, a duecento anni dalla sua fondazione, raggiunge il proprio limite operativo.** A fronte di problemi sempre più complessi che travalicano ormai i confini comunali, vi è troppo spesso un apparato di Governo locale (Governance) imperfetto che non consente di sfruttare le possibilità di sviluppo, sia per difetto istituzionale (difetto di competenze decisionali) che per assenza di visioni politiche consolidate (assenza di strategia condivisa a livello regionale e cantonale).

L'importante programma di realizzazioni infrastrutturali (servizi primari) ha inoltre pesantemente indebitato le collettività locali e condiziona ancora oggi la visione strategica di molti amministratori locali.

Quale modello di riferimento e ipotesi di base per il conseguimento degli obiettivi si propone l'idea che debba esistere un equilibrio tra il territorio, lo sviluppo socio-economico e il quadro istituzionale-organizzativo di una determinata comunità. Vale a dire, deve esistere idealmente, un'armonia tra:

- *il modo in cui si interagisce con il territorio e lo si utilizza;*
- *il modo in cui le attività economiche e la vita sociale si sviluppano;*
- *il modo in cui si configurano le istituzioni e la loro organizzazione.*

L'integrazione ideale di queste tre componenti può essere rappresentata nel modo seguente:

---

Componente istituzionale/organizzativa

---

Componente socio-economica

---

Componente territoriale

---

- **Componente istituzionale:** comprende le modalità di azione delle istanze istituzionali regionali e locali – in particolare dei Comuni – nello svolgimento delle proprie funzioni, nell'offerta dei servizi alla popolazione e nella determinazione del proprio futuro, nonché le modalità d'azione delle istanze "esterne" più ampie – in

particolare del Cantone – che pure hanno inciso direttamente e/o indirettamente sullo sviluppo della Regione interessata.

- **Componente socio-economica:** comprende, oltre alle dinamiche demografiche che abbiamo anticipato in relazione all'insediamento territoriale, lo sviluppo delle attività produttive, pubbliche e private, le relazioni e gli scambi con l'esterno, le problematiche più prettamente sociali.
- **Componente territoriale:** comprende le modalità insediative, gli aspetti pianificatori, viari, ecc., nel comprensorio medesimo, ma anche in relazione con le altre regioni.

Tra queste tre componenti deve esserci **equilibrio, congruenza ed adeguatezza**. Un territorio troppo vasto, troppo esiguo o impiegato male, oppure l'assenza di attività economiche o l'eccesso di attività economiche, la presenza di problematiche sociali acute, oppure, su un altro piano, un'inadeguata struttura istituzionale, rappresentano situazioni non ottimali e squilibrate rispetto all'auspicata corrispondenza delle tre componenti considerate. Va da sé che l'equilibrio è "dinamico", nel senso che può modificarsi nel tempo: data una certa situazione, il modificarsi dell'una o dell'altra componente porta ad una nuova configurazione, non necessariamente equilibrata, che a sua volta ne prospetta altre, e così di seguito.



Il Comune ticinese ha raggiunto il proprio limite operativo

La collaborazione intercomunale nella forma di Consorzi o Associazione rappresenta in questo contesto una risposta insufficiente. Ogni Consorzio è infatti limitato al servizio per il quale è stato istituito moltiplicando in questo modo il numero di collettività territoriali alle quali appartiene un Comune con conseguente perdita di democrazie e di autonomia finanziaria. L'azione è inoltre prevalentemente settoriale, mentre fa difetto un coordinamento d'ordine superiore nonché una visione globale della situazione. Ciò preclude una soluzione efficiente ed efficace dei problemi e non permette alle aree urbane di sfruttare appieno le proprie potenzialità. Entrambe queste condizioni vanno quindi dunque risolte se si vogliono mantenere competitività e qualità di vita.

### 2.1.2. La Governance è inadeguata

Il termine "Governo" o "Governance" è qui da intendersi come l'insieme di tutte quelle entità statali o parastatali che hanno il potere d'influenzare, più o meno indirettamente, lo sviluppo e la competitività di una regione. Tra le principali attività del Governo troviamo: catalizzare le iniziative e proporre i traguardi, incoraggiare le imprese e tenere

alte le proprie aspirazioni e a divenire sempre più competitive. Si tratta di attività, misure e iniziative volte a favorire uno sviluppo socioeconomico e territoriale di una determinata area geografica.



**La Governance** è una componente importante nel giudizio di competitività di una regione, i suoi “difetti” sono corresponsabili delle attuali carenze di competitività presenti nelle regioni del Ticino.

Valutando l'attuale assetto istituzionale delle regioni ticinesi, si osserva quanto segue:

- **Enti regionali (Regioni LIM)** create dalla omonima Legge federale sono associazioni di diritto privato prive di potere decisionale vincolante per i Comuni che ne sono membri. Hanno funzioni di coordinamento e di animazione della politica di sviluppo per tutto il loro comprensorio. Non sono riuscite (non ne hanno peraltro la forza) a far prevalere una visione regionale sugli interessi particolari delle differenti realtà comunali.
- **Enti turistici:** ricordando come il turismo è una delle risorse cantonali, non si può affermare vi sia un particolare ed efficace coordinamento tra la loro attività e quella dei poteri locali. Le analisi evidenziano come gli sforzi si concentrino perlopiù sullo sviluppo di un turismo giornaliero, legato ad attività particolari. Questo genere di turismo non genera tuttavia un indotto omogeneo sul territorio della regione, ma favorisce unicamente lo sviluppo di alcuni Comuni.
- **Il Cantone** dà gli obiettivi di sviluppo regionale essenzialmente attraverso il Piano Direttore e crea le condizioni quadro per lo sviluppo attraverso le schede di coordinamento puntuali e settoriali. Si rileva un problema a livello di condivisione delle visioni e degli obiettivi con il potere comunale.
- **I Comuni:** già si è detto come i Comuni hanno registrato una perdita della loro autonomia finanziaria e decisionale e hanno difficoltà ad affrontare i problemi che hanno una dimensione sempre più sovracomunale. Attualmente faticano ad avvicinarsi al tema dello sviluppo regionale. La collaborazione intercomunale che si è instaurata per vari servizi pubblici è estranea all'ambito dello sviluppo socioeconomico; il Consorzio è peraltro un ente pubblico inadatto ad assumere tale mandato in quanto privo di legittimazione democratica.

### Quale la via migliore per il Ticino urbano?

Oggi non c'è un potere, fatta eccezione per quello cantonale, depositario di un mandato preciso per lo sviluppo delle regioni. A ciò bisogna ovviare. L'aggregazione è una via per la creazione di un Governo dotato di adeguato capitale umano, territoriale e finanziario. Altre vie possono essere trovate nella creazione di altri organismi intermedi a scapito però del coinvolgimento della popolazione nei processi decisionali più importanti.

### 2.1.3. Le modalità di fare politica vanno cambiate

*Nel passato fare politica poteva significare gestire un territorio e i suoi problemi. Per i prossimi venti anni potrebbe voler dire gestire delle funzioni, dei processi che si manifestano anche nel nostro territorio, ma che sono mondiali. O per lo meno transregionali (Consiglio di Stato - Rapporto sugli indirizzi, p. 19).*

A tutt'oggi esiste, nelle aree urbane così come in quelle periferiche, un problema di efficacia nel promuovere progetti di sviluppo di scala regionale. Il bilancio della progettualità comunale non può essere positivo quando per realizzare un centro balneare in una primaria regione turistica occorrono 12 anni e la mobilitazione di 500 consiglieri comunali. Che dire poi del mancato sviluppo della zona industriale del Pian Faloppia, il mancato recupero della zona della Monteforno, la vicenda del Kursaal di Locarno, la crisi degli impianti di risalita e del turismo invernale (Rapporto IRE sugli impianti di risalita in Ticino, aprile 2003) ecc.

Da qui la necessità di implementare una nuova “cultura della politica comunale”, facendo riferimento ad alcuni criteri che devono guidare un nuovo indirizzo di gestione pubblica nel quale è basilare la componente del **capitale territoriale**. Essa chiama in causa gli elementi che formano la ricchezza del territorio (attività, paesaggio, patrimonio culturale, competenze e conoscenze). Il non voler affrontare il cambiamento non potrà che acutizzare il problema di un Ticino a due velocità trattato al punto successivo.

## 2.2. Il Ticino si sviluppa a velocità disuguali

Il paesaggio urbano ticinese, così come quello Svizzero, è costituito da una rete di quattro agglomerati con ruoli tra loro complementari ma di pari importanza (vedi anche Appendice 3). Questa struttura policentrica è tuttavia rimessa in questione da una situazione economica basata sempre più su una concentrazione delle attività e delle prestazioni nell'agglomerato di Lugano.

### 2.2.1. Crescono i divari tra le regioni

*C'è (...) un'area che colpisce per i propri risultati: a livello ticinese è stata individuata una zona ben specifica dell'agglomerato di Lugano, quello che abbiamo chiamato l'asse Capriasca-Arbostora che si distingue per i suoi risultati riguardanti il gettito, le risorse fiscali, il tasso di residenti con formazione superiore, l'indice di attività in categorie professionali alte e l'attrattiva residenziale. Ne risulta un insieme di Comuni con caratteristiche qualitativamente molto elevate (essenzialmente residenziali ma non solo). In conclusione, l'area urbana della Regione funzionale Lugano, e in particolare il suo centro, sembra essere il territorio verso il quale convergono le attività più pregiate e che stimola largamente l'economia ticinese, trasformando il Ticino dei quattro agglomerati in una regione sempre più primaziale.*

L. Bottinelli, I nuovi poli del Ticino: contributi statistici per la revisione del Piano Direttore, in: Dati, USTAT, Bellinzona, I-2004

Benché le disparità regionali sussistano da sempre, le tendenze in atto in Ticino negli ultimi anni hanno esercitato forti pressioni sugli equilibri interni accentuando il divario tra le regioni, con un accentramento demografico ed economico nella regione del Luganese, dove nel 2001 si concentravano il 40% della popolazione e il 45% dei posti di lavoro. La stessa si distingue inoltre per il livello di istruzione della popolazione più elevato. L'andamento socioeconomico si riflette pure sullo stato delle finanze pubbliche. In termini competitivi, pur perdendo terreno, e con specializzazioni totalmente diverse, solo la regione del Bellinzonese sembra accompagnare quella del Luganese nelle dinamiche socioeconomiche. Il Locarnese per contro è in perdita di velocità anche nei confronti del Mendrisiotto (soprattutto sul fronte della dinamica economica, delle finanze pubbliche e del capitale umano). Mentre la Regione Tre Valli si trova nella posizione più difficile. Le disparità si sono acuite anche all'interno delle regioni tra zone centrali e zone periferiche.

Queste tendenze sono riprese e meglio commentate qui di seguito sulla base di una lettura sintetica degli indicatori socio-economici presentati in Appendice 1, documento al quale si rinvia interamente per informazioni più dettagliate sull'evoluzione delle diverse regioni funzionali.

#### Popolazione

##### A. Cresce la concentrazione demografica nel Luganese

In termini demografici, il Luganese, si è confermato come l'area più dinamica con una crescita della popolazione del 18% nel periodo 1985-2001. Qui si concentra oltre il 40% della popolazione. Il Bellinzonese (15%) e il Locarnese (20%) hanno mantenuto il loro peso relativo, mentre il Mendrisiotto (16%) così come le Tre Valli (8%) hanno perso peso nel confronto cantonale. Per quest'ultima regione, decisivo è stato il calo della Leventina, specialmente durante la prima parte del decennio, anche a seguito della fine dei lavori pubblici per la realizzazione dell'autostrada e della galleria del S. Gottardo.

## Popolazione

## B. Popolazione sempre più anziana

La struttura demografica del Ticino rispecchia una tendenza all'invecchiamento della popolazione proprio a tutti i paesi europei. Nel 2000, l'età media della popolazione ticinese è di 41.5 anni. Il Bellinzonese si mantiene la Regione più giovane del Cantone, anche se lo scarto tende a contrarsi. Tendenzialmente si osserva una maggiore concentrazione nei Centri degli agglomerati delle fasce più anziane di età.

## Lavoro e reddito

## C. Popolazione attiva e addetti, tendenza 1985 – 2001: supremazia Luganese

In Ticino, nel 2001 sono stati censiti 15'817 imprese e 158'813 addetti. I dati relativi all'evoluzione del numero di **aziende** evidenziano come negli ultimi 15 anni la regione che più ha contribuito alla crescita cantonale è stata il Luganese (+ 1'652 unità). Pure Bellinzona ha dimostrato un certo dinamismo mentre la regione Locarnese così come le Tre Valli segnalano una perdita di velocità.

La tendenza ad una crescente centralità del Luganese è pure confermata dal numero di **addetti**. In un confronto temporale con i dati del censimento 1985, si osserva in sintesi come tutte le regioni perdono quota mentre si afferma il ruolo trainante del Luganese dove nel 2001 si concentrava il 45.2% dei posti di lavoro (41.1% nel 1985). I divari regionali, già importanti nel 1985, si accentuano anche a seguito del preoccupante calo occupazionale nelle regioni periferiche (-12% nelle Tre Valli), che diventano ancora più periferiche.

## Formazione

## D. Nel Luganese la più alta densità di profili formativi elevati

A livello formativo, il Luganese è quello che concentra il maggiore capitale umano seguito dal Mendrisiotto. Rispetto al 1990, la quota di persone con formazione terziaria e di laureati è aumentata in modo importante anche nel Bellinzonese e nel Locarnese. La regione che meno riesce ad attrarre o a trattenere i profili professionali più formati è quella delle Tre Valli, confermando la difficoltà delle regioni più periferiche a richiamare persone con elevati livelli di formazione

## Specializzazione

## E. La specializzazione delle regioni: Luganese sempre più diversificato

La struttura settoriale riveste un ruolo centrale per il potenziale di crescita economica di una regione. Un'analisi delle specializzazioni regionali e della loro evoluzione in termini di addetti e di unità locali, permette di individuare le aree più competitive e di determinare il ruolo della struttura settoriale nelle dinamiche di crescita regionale divergenti. A livello cantonale, l'importanza relativa dell'industria, soprattutto di quella tradizionale, scende notevolmente a profitto di una struttura più terziarizzata. A livello regionale, si distinguono le seguenti funzioni: industriale e logistico-ferroviaria nel Mendrisiotto, di piazza finanziaria nel Luganese, turistica nel Locarnese e di polo amministrativo cantonale e delle ex-regie federali (FFS, poste e telecomunicazioni) nel Bellinzonese. Nel Mendrisiotto è pure sovrarappresentata l'industria specializzata, grazie alla forte presenza della fabbricazione di apparecchi elettrici ed elettronici.

Confrontando i dati dei censimenti delle aziende tra il 1985 e il 2001, si possono individuare i settori di specializzazione crescente e decrescente. Secondo questa analisi, le specializzazioni sembrano mantenersi, tuttavia con alcune tendenze evolutive importanti (SPU, Elementi per uno sviluppo territoriale del Cantone Ticino 1980-2000, p. 14):

- il Luganese presenta un profilo funzionale sempre meno specializzato associato ad una crescente concentrazione delle attività. Una struttura settoriale maggiormente differenziata costituisce indubbiamente un punto di forza;
- le qualificazioni nei servizi dei trasporti e comunicazioni che caratterizzavano il Bellinzonese (ferrovia, e telecomunicazioni) e il Mendrisiotto (logistica, ferrovia) negli anni '80 hanno subito un sensibile indebolimento negli anni '90;
- malgrado la diminuzione netta degli addetti, (- 5%), il Mendrisiotto mantiene una specializzazione nelle attività industriali. Negli anni '90, si nota tuttavia lo sviluppo di attività più specializzate (farmacia, produzione di componenti elettriche ed elettroniche, design nel settore della moda);
- il **Locarnese**, pur mantiene la sua specializzazione nei servizi di accoglienza (alberghi e ristoranti) e alcune competenze industriali;
- il **Bellinzonese** mantiene e rafforza la sua specializzazione nel settore pubblico (amministrazione pubblica e servizi parastatali). Hanno conosciuto un aumento interessante nel tempo anche le attività di servizio alle imprese, così come quelle legate al commercio, alla ristorazione e all'albergheria.

Questi cambiamenti indicano un rafforzamento del Luganese che si afferma come centro sempre più diversificato. La diminuzione delle specializzazioni di questa regione ha un significato diverso e sta ad indicare come Lugano opera sempre più con la stessa logica di un centro metropolitano di scala nazionale.

#### F. Risorse fiscali sempre più concentrate nel Luganese

La ripartizione cantonale delle risorse fiscali conferma le disparità esistenti tra le diverse regioni. Nel 2001, su un totale di 1'084 mio. di fr. di risorse fiscali, 590 mio. di fr. sono stati prodotti nel comprensorio del Luganese. Le zone periferiche registrano per contro un calo del gettito.

La gerarchia spaziale è confermata anche dalle risorse fiscali per abitante: anche in questo campo il Luganese conferma il proprio primato con un valore pari al 135% della media cantonale. Altri indicatori, quali l'indice di forza finanziaria, riflettono la medesima tendenza con i 10 comuni più forti tutti appartenenti all'area Luganese.

#### G. Fiscalità locale: moltiplicatori d'imposta sempre più distanti

Osservando i dati relativi agli anni 1991-2002, si osserva un progressivo innalzamento della fiscalità comunale. Il Mendrisiotto è la regione che conosce l'aumento assoluto più importante (+ 11 punti percentuali), seguito dalle Tre Valli (+ 6 punti), il Bellinzonese (+ 5 punti) e il Locarnese (+ 2 punti). Il Luganese è l'unica regione in cui il moltiplicatore medio è sceso (- 2 punti).

## H. Finanze comunali

Il quinquennio 1997 – 2001 è stato nel complesso positivo per le finanze comunali. L'andamento non è stato però omogeneo: si riscontrano importanti differenze regionali, collegabili anche alla diversa evoluzione delle risorse. Mentre il debito pubblico si è ridotto fortemente per il Luganese, sul versante opposto nelle Tre Valli si è avuta una costante progressione dello stesso.

Il Luganese mantiene pure il proprio primato in termini di investimenti lordi, malgrado si siano contratti nel periodo 1997-2001 a seguito della sfavorevole situazione economica e delle difficoltà finanziarie riscontrate dagli Enti pubblici negli anni precedenti. Prevale, salvo nel Luganese, l'investimento nella funzione territoriale ed ambientale, in particolare legato alla depurazione delle acque.

## I. Qualità della localizzazione: Luganese il migliore

Sullo sfondo della globalizzazione e dell'aumento della mobilità e dei mezzi di comunicazione, si sviluppa in maniera sempre più marcata la concorrenza per ottenere insediamenti attrattivi sia a livello delle regioni sia a livello delle nazioni. **Uno dei fattori d'importanza crescente per lo sviluppo economico regionale è la qualità della localizzazione** (capacità di una regione di attrarre persone e fattori di produzione mobili).

Per poter mettere a confronto la qualità della localizzazione dei Cantoni e dei Distretti svizzeri, il CREDIT SUISSE Economic Research ha sviluppato un indice della qualità della localizzazione sulla base di valori comunali. Tale indice si basa sui seguenti fattori relativi alla localizzazione: onere fiscale delle persone fisiche, onere fiscale delle persone giuridiche, rete di comunicazione e livello d'istruzione della popolazione (Credit Suisse, Il Ticino e le Regioni dell'Italia del Nord, ottobre 2000, p. 15).

A livello dei Distretti, è quello di Lugano (0.2) ad ottenere la valutazione migliore, seguito da Locarno (-0.1) e Mendrisio (-0.2). I Distretti di Bellinzona (-0.3) e di Riviera (-0.9) ottengono per contro una valutazione inferiore

## J. Uno sguardo dentro le regioni: divari anche intraregionali

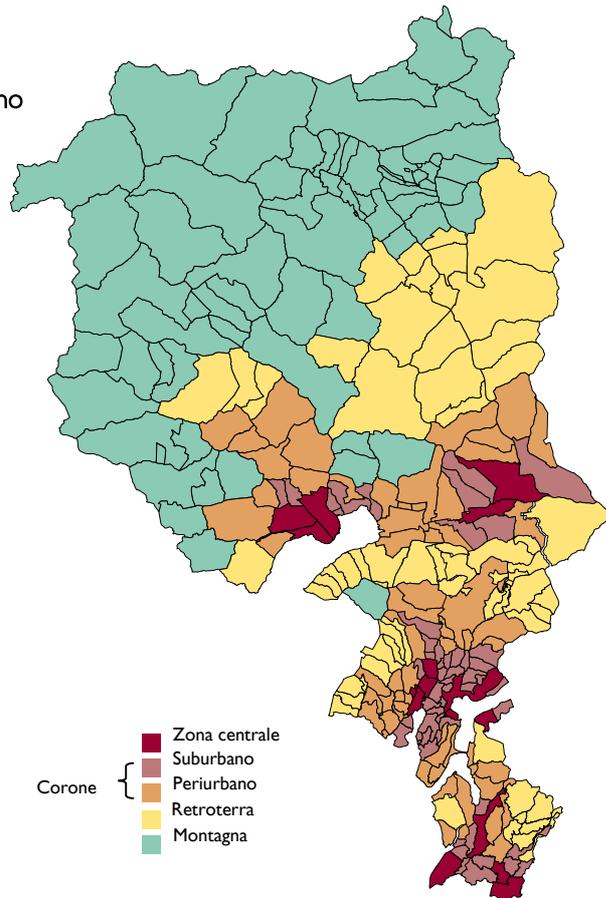
In appendice alle precedenti considerazioni comparative tra le Regioni prese nel loro insieme, va ricordato che all'interno di ognuna esistono delle differenze più o meno marcate a seconda degli indicatori e dei comprensori. Ciò è particolarmente manifesto nelle Regioni articolate attorno ad una Città, che presentano diverse tipologie di territorio. In merito si può ad esempio richiamare la delimitazione di aree funzionali allestita nell'ambito dei lavori di revisione del Piano direttore cantonale, che distingue tra centro, corona (suburbana e periurbana), retroterra e montagna (cfr. capitolo I.1.3).

**Un'analisi delle caratteristiche secondo questa ripartizione territoriale, oltre a confermare il consolidamento della predominanza del Luganese, permette di rilevare tendenze ed andamenti divergenti anche all'interno delle Regioni, quali ad esempio la crescente attrattiva residenziale della corona urbana e non del centro, la concentrazione di attività e di valore aggiunto in determinate aree, o ancora la struttura demografica più**

anziana e più "straniera" dei centri rispetto ai dintorni, ecc.<sup>6</sup>. Si tratta di elementi distintivi che risultano con le loro specificità anche dall'esame delle singole regioni urbane svolte per il Bellinzonese, il Locarnese ed il Mendrisiotto.

Vale tuttavia la pena di evidenziare già sin d'ora in questo contesto come questo genere di divari infraregionali nel tessuto urbano possono essere automaticamente riassorbiti con l'attuazione di una ricomposizione territoriale. Lugano l'ha già operata, rafforzando ulteriormente la propria posizione.

Figura I  
Ripartizioni funzionali del Piano  
direttore cantonale



Fonte: UST / USTAT,  
elaborazione SEL

6 Per un'illustrazione di dettaglio si veda: Lisa Bottinelli "I nuovi poli del Ticino. Contributi statistici per la revisione del Piano Direttore", in: Dati: statistiche e società, Bellinzona, marzo 2004, pp. 45-54 e documenti citati.

## 2.2.2. Preoccupa la perdita di competitività

La situazione economica denuncia una perdita di competitività alla quale occorre porre rimedio. Il fenomeno è peraltro svizzero e non prettamente ticinese: *"benché la Svizzera si trovi nel polo di crescita dell'arco alpino, ciò nonostante il suo reddito pro-capite è inferiore alla media di quest'area. (...) Con tassi di sviluppo inferiori a quelli dei propri vicini, sia a sud che a nord, la Svizzera corre dunque a lunga scadenza il rischio per quanto riguarda lo sviluppo, di registrare un ritardo rispetto alle regioni confinanti"* (OECD Prüfbericht Raumentwicklung Schweiz pag. 34)

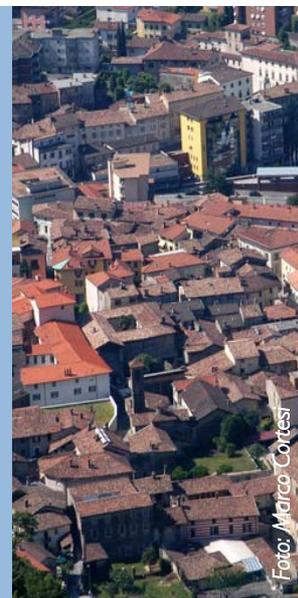
Cause:

1. **L'attuale politica regionale non ha raggiunto gli obiettivi di Piano direttore** per quanto riguarda lo sviluppo degli spazi urbani e delle periferie. L'indotto degli importanti investimenti nelle Regioni di montagna non ha permesso di accrescere l'autonomia dei comprensori interessati. Nemmeno si è instaurata quella relazione economica tra i Comuni urbani e la montagna che permette ai secondi di beneficiare dello sviluppo dei primi;
2. **In Ticino manchiamo di una mentalità imprenditoriale.** La lettura storica del Cantone Ticino evidenzia un'attitudine perlopiù passiva. Per decenni abbiamo beneficiato della sicurezza dell'impiego pubblico federale e cantonale (FFS, PTT, dogane, esercito, amministrazione cantonale), della vicinanza con l'Italia (con la sua manodopera a basso costo impiegata nell'edilizia, l'afflusso di capitali ecc.). Il boom edilizio degli anni 65-85 e la speculazione sul territorio (risorsa con carattere congiunturale, con benefici per pochi e costi infrastrutturali a carico del settore pubblico), hanno favorito questo atteggiamento di scarsa imprenditorialità dei ticinesi. In Ticino si è in sostanza vissuto il passaggio diretto dal mondo agricolo al terziario, con una classe operaia costituita da manodopera essenzialmente frontaliera.
3. Vi è infine il forte rischio che si sviluppi in più parti del Cantone **una mentalità di dipendenza verso la Nuova Lugano**, a ragione del fatto che le altre regioni sono oggi "a rimorchio" di questo polo. Ciò potrebbe addirittura sfociare in uno spirito di sudditanza, nel senso di delegare ogni sforzo di promozione economica alla Città del Ceresio.

## 2.3. Le Città s'indeboliscono

L'attuale struttura degli agglomerati è il risultato del processo di suburbanizzazione e di periurbanizzazione. La prima caratteristica di tali fenomeni è la separazione spaziale delle funzioni di lavoro, abitazione e svago (differenziazione funzionale delle attività, punto 2.3.1): le attività quotidiane dei cittadini-residenti-lavoratori-consumatori si svolgono ormai in spazi diversi, che si sovrappongono alle frontiere istituzionali, acutizzando in questo modo i problemi legati all'esistenza di *effetti esterni*<sup>7</sup> (*spillover*) e all'apparizione di situazioni di *congestionamento*<sup>8</sup> ai quali gli attuali singoli Comuni non possono apportare soluzioni efficaci. La seconda caratteristica degli agglomerati risiede in una polarizzazione dello spazio in funzione dell'appartenenza sociale degli abitanti (differenziazione sociale, punto 2.3.2). Questi fenomeni producono effetti negativi che toccano soprattutto i nuclei urbani confrontandoli a nuove sfide (2.3.3).

“Quando oggi si parla di “Città”, ad esempio citando Berna, è possibile sottintendere due concetti: l'intero agglomerato di Berna oppure il cuore del Comune politico di Berna, il cosiddetto centro città. Nella fattispecie sono considerati i centro città. Da oltre un decennio i centro Città inviano segnali d'allarme. Nei centri si concentrano i poveri, le persone sole, le situazioni monoparentali, le persone dipendenti o in formazione, i disoccupati, gli stranieri e gli emarginati – tutti causano costi elevati pur pagando poche tasse, o non pagandone affatto. Di conseguenza i centro città vanno vieppiù impoverendosi. I grossi contribuenti abitano nelle aree circostanti il centro città, nelle fasce di agglomerazione, dove i Comuni sono ricchi e il moltiplicatore d'imposta (più) basso. Si tratta di Comuni ricchi, in taluni casi veri e propri paradisi fiscali, che devono il loro benessere al fatto che il centro città mette loro a disposizione tutta una gamma di servizi – nei settori: formazione, salute, traffico, sicurezza, protezione ambientale, cultura – dei quali essi beneficiano senza assumersi alcun costo supplementare.”



Associazione Metropoli svizzera, Occorre riformare il territorio svizzero/SOS dalle città, p. 24

### 2.3.1. La differenziazione funzionale delle attività

Nell'agglomerato, dalle dense interrelazioni e dai confini sempre più indistinguibili, le zone si specializzano in funzioni: quartieri residenziali sempre più periferici, aree produttive, spazi per il tempo libero. Le attività quotidiane dei cittadini-residenti-lavoratori-consumatori, si svolgono ormai in spazi diversi che si sovrappongono alle frontiere istituzionali impedendo soluzioni efficaci.

7 Ciò avviene quando l'utilità di un servizio si estende ad altri, senza che questi partecipino alla decisione o contribuiscano al finanziamento in misura equivalente al beneficio tratto.

8 I servizi le cui funzioni di produzione sono contraddistinte da limiti di capacità (depuratori, piscine, teatri, strade, ecc.) costringono gli utenti a subire costi inizialmente imprevisi, se la domanda eccede l'offerta. E' il caso ad esempio dei problemi legati alla gestione della mobilità, generati dalle dinamiche dello sviluppo urbano, con le conseguenti pressioni sul territorio e sull'ambiente.

Sempre più spesso i seguenti spazi non coincidono più (cfr. 2.1.1.):

- il territorio istituzionale, caratterizzato dal confine politico;
- lo spazio funzionale, in cui gli enti pubblici erogano le loro prestazioni;
- lo spazio relazionale: spazio del mercato (attori economici), spazio degli abitanti e degli utenti (pendolari).

### 2.3.2. La differenziazione sociale

Alla ricerca di spazio, verde e calma, chi può si stabilisce in periferia dove è possibile beneficiare di migliori condizioni d'habitat senza dover rinunciare alle infrastrutture offerte dalla Città, e ciò grazie ad una facilità di spostamento sempre maggiore. A preferire i Comuni della cintura, dove la qualità residenziale è maggiore (spazi verdi, qualità dell'ambiente, tipologia d'alloggi) e non di rado inoltre il moltiplicatore d'imposta è più basso, sono solitamente i ceti più agiati della popolazione. Per contro, le persone economicamente più deboli (poveri, anziani, stranieri, giovani in formazione), hanno la tendenza a rimanere nelle zone centrali degli agglomerati.

### 2.3.3. Le sfide delle regioni urbane

La situazione descritta ai punti precedenti produce degli effetti negativi che toccano soprattutto i nuclei urbani.

#### A. Traffico

La separazione dei luoghi di residenza dai luoghi di lavoro, di svago e d'acquisti è all'origine di un importante flusso pendolare tra la periferia e il nucleo degli agglomerati. Inoltre, la distanza e la dispersione dei luoghi di residenza rendono difficile lo sviluppo di trasporti pubblici. Di conseguenza, un'ampia maggioranza della popolazione si sposta in automobile. In Ticino, nel 2000, il 77 % della domanda di trasporto giornaliera espressa in km viene soddisfatta dai mezzi di trasporto individuali motorizzati; il 14 % delle distanze giornaliere viene percorso con il trasporto pubblico e il 6 % a piedi o con la bicicletta (Dipartimento del territorio, Mobilità nel Ticino, Bellinzona, aprile 2004, p. 12). Questa situazione crea problemi di saturazione della mobilità nonché costi supplementari e disagi legati alla perdita di tempo causate dalla congestione del traffico.

#### B. L'ambiente

Il traffico pendolare comporta una diminuzione della qualità dell'ambiente creando problemi di inquinamento atmosferico e fonico (qualità di vita)<sup>9</sup>. Particolarmente colpiti sono i centri urbani e i Comuni dell'agglomerato situati lungo i principali assi di transito.

#### C. Gli oneri di centro

I Centri urbani sono viepiù confrontati con bisogni finanziari supplementari risultanti dalle funzioni particolari che essi assumono nel contesto della regione urbana. Questa situazione deriva soprattutto dai numerosi servizi e prestazioni offerti dal Centro all'insieme degli abitanti dell'agglomerato nell'ambito della formazione, della salute, del traffico, della sicurezza, della protezione dell'ambiente e della cultura, senza che essi partecipino al loro finanziamento. Quando è disatteso il principio dell'equivalenza fiscale,

9 Per maggiori dettagli si rimanda allo studio sulla mobilità nel Ticino

ossia quando la cerchia di coloro che pagano per una prestazione non corrisponde a quella dei beneficiari, l'erogazione di tali prestazioni causa alla Città oneri di centro. Questo fenomeno prende pure il nome di *esternalità* o *spillover*. Dal punto di vista globale, la presenza di un'esternalità implica un'inefficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche e rende difficile la messa a disposizione e il finanziamento di infrastrutture e dei servizi collettivi (M. Della Santa, Dalla collaborazione alla fusione, Tesi di dottorato, Università di Friburgo, 1996, pag. 53). In tempi di alta congiuntura, questi costi possono essere coperti grazie alle risorse fiscali provenienti dalle persone giuridiche, situate in prevalenza nelle aree centrali. Ciò non è tuttavia sempre possibile in caso di bassa congiuntura. La sfida consiste dunque nel conciliare i tre cerchi: quello dei paganti (contribuenti), la cerchia dei decisori (cittadini) e la cerchia dei beneficiari (utenti).



## Capitolo 3

# Quali soluzioni per il Ticino delle Regioni? L'ora delle Città !

*“D’una Città non godi le sette  
o le settantasette meraviglie,  
ma la risposta che dà a una  
tua domanda”*

*Italo Calvino*

### L'influenza dell'ambiente: situazione geografica e topografica

La geografia e la topografia hanno la loro parte nel destino degli uomini. Le costanti psicologiche e biologiche subiscono infatti l'influenza dell'ambiente (situazione geografica, topografica ed economica).

Non bisogna mai dimenticare che il sole comanda, imponendo la propria legge ad ogni attività che ha per fine la tutela dell'essere umano. Pianure, colline, montagne intervengono anch'esse a modellare una sensibilità e a determinare una mentalità. Sono state le creste dei monti a delimitare le zone di raccolta dove, a poco a poco, riuniti da consuetudini e usanze comuni, gli uomini sono diventati una popolazione.

*Le Corbusier, La Charte d'Athènes - 1944*

## 3. Quali soluzioni per il Ticino delle Regioni ? L'ora delle Città !

La situazione attuale esige dei correttivi al fine di assicurare l'attrattiva delle Città e degli agglomerati, veri pilastri della competitività economica ticinese. A questo proposito un'iniziativa concreta di Confederazione (3.1), Cantone (3.2) e Comuni appare sempre più necessaria.

### 3.1. La Confederazione in favore delle Città

La Confederazione ha riconosciuto che è chiamata anch'essa a contribuire al rafforzamento delle Città e alla soluzione dei problemi. Nel 1996, con le "Linee guida per l'ordinamento del territorio svizzero" e con il "Messaggio relativo al riorientamento della politica regionale", ha rilevato l'importanza delle Città e degli agglomerati per lo sviluppo sociale ed economico della Svizzera. Con l'adozione del nuovo art. 50 cpv. 2 e 3 della Costituzione federale, il cosiddetto articolo sui Comuni, essa ha dato avvio ad un'importante politica degli agglomerati a livello svizzero.

Art. 50 Cost.

2 Nell'ambito del suo agire, la Confederazione tiene conto delle possibili conseguenze per i Comuni.

3 La Confederazione prende in considerazione la particolare situazione delle città, degli agglomerati e delle regioni di montagna.

Nel 1999 il Consiglio federale ha approvato il "Rapporto sui centri urbani" riconoscendo la necessità d'intervento. L'accertamento delle opzioni d'azioni è stato affidato all'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) e al Segretariato di Stato dell'economia (SECO). I risultati sono contenuti nel Rapporto sulla "Politica degli agglomerati della Confederazione" del Consiglio federale, pubblicato nel dicembre 2001 con il quale sono state definite le linee direttrici per una politica federale più attiva in materia<sup>10</sup>. L'obiettivo principale è l'assicurazione di uno sviluppo sostenibile delle regioni urbane nelle tre dimensioni della sostenibilità (economia, società, ambiente). Il Rapporto elenca a questo scopo diverse misure appartenenti a tutte le politiche settoriali federali rilevanti per gli agglomerati. Al centro dell'impegno della Confederazione vi è il sostegno ai progetti modello con i quali si vogliono incoraggiare forme innovative di cooperazione intersettoriali all'interno degli agglomerati<sup>11</sup>, quale risposta ai limiti manifestati nelle zone urbane dalle forme tradizionali di collaborazione. Tra i progetti modello sostenuti, vi è anche una proposta ticinese relativa all'agglomerato di Lugano denominata *Mobilità e territorio: rafforzare l'agglomerato di Lugano con un nuovo asse di trasporto strutturante*.

Poiché i problemi delle Città e degli agglomerati non si arrestano ai confini comunali e cantonali, il 20 febbraio 2001 è stata istituita la *Conferenza tripartita degli agglomerati* (CTA). Essa rappresenta una piattaforma comune fra Confederazione, Cantoni, Città e Comuni per la collaborazione verticale e lo sviluppo di una politica comune degli agglomerati.

<sup>10</sup> Il documento in formato pdf può essere scaricato dal sito internet dell'ARE al seguente indirizzo <http://www.are.admin.ch/imperia/md/content/are/are2/publikationen/italienisch/39.pdf> oppure ordinato all'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica

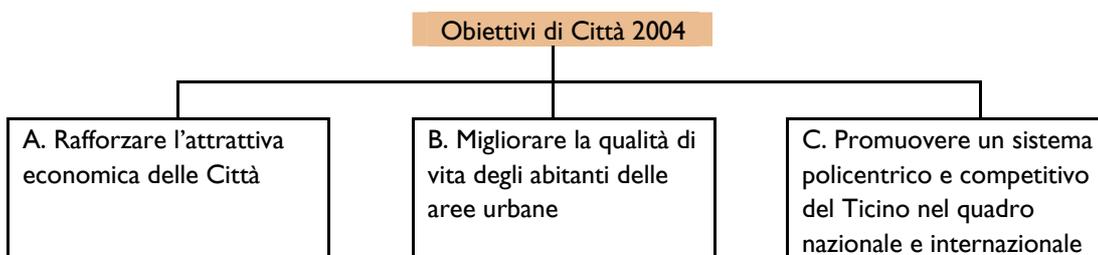
<sup>11</sup> In Svizzera esistono già alcune iniziative che si muovono in questa direzione (Friburgo, Lucerna).

## 3.2. Il Consiglio di Stato crede negli agglomerati urbani

La consapevolezza di un Cantone che progredisce a velocità ben differenti a dipendenza della collocazione geografica nonché l'insieme delle problematiche urbane preoccupa il Consiglio di Stato. Nell'interesse di uno sviluppo competitivo, ciò impone l'adozione di correttivi che sostengano le aree urbane affinché possano anche in futuro adempiere le loro importanti funzioni e si eviti il consolidarsi di situazioni quali quelle descritte al capitolo precedente. In particolare si tratta di favorire l'affermarsi del ruolo trainante delle Città (Comune centro o polo urbano) che, ad eccezione del Luganese, il Ticino ancora non ha. Il percorso politico non è agevole ma deve essere affrontato.

### 3.2.1. Obiettivi di Città 2004

La strategia del documento considera tre obiettivi principali in linea con quanto adottato dalla Confederazione: il rafforzamento dell'attrattività economica delle aree urbane (A), il miglioramento della qualità di vita dei suoi abitanti (B) e la difesa di una rete policentrica di agglomerati (C).



#### A. Rafforzare l'attrattività economica delle Città

Le aree urbane devono essere rafforzate affinché esse siano in grado di promuovere il proprio sviluppo. Il Messaggio governativo presentato al Parlamento per decretare la nascita del nuovo Comune di Lugano come pure il Rapporto sugli indirizzi, sono espliciti nell'evidenziare l'importanza degli agglomerati per lo sviluppo competitivo e durevole del Cantone; tale era peraltro già un chiaro indirizzo del Piano direttore del 1990, in modo particolare per il polo urbano di Lugano.

Lo sviluppo del Ticino presuppone una presenza territorialmente decentrata di capacità e di competenze innovative, di iniziative economiche, di infrastrutture e di servizi pubblici e privati. Per un territorio che ha le caratteristiche del Ticino (minoranza linguistica e culturale in un contesto federale, regione di transito e di frontiera, fortemente terziarizzata) sarebbe problematico attuare una strategia di sviluppo competitivo e durevole in presenza di Regioni impossibilitate o incapaci di offrire alla popolazione locale livelli di benessere almeno prossimi a quelle delle regioni più forti (...). Lo sviluppo competitivo e durevole del Ticino richiede 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 di più sullo sviluppo endogeno. In quest'ottica, è necessario un ripensamento e uno stretto coordinamento tra la politica regionale, la politica di riassetto istituzionale (aggregazioni comunali), la politica dei trasporti e le politiche economiche settoriali (incentivi all'innovazione industriale, rilancio dell'occupazione, turismo, commercio, agricoltura). Per essere una regione competitiva in senso qualitativo e quantitativo, il Ticino deve essere un Cantone formato da Regioni a forte capacità di sviluppo endogeno.

Consiglio di Stato, Rapporto sugli indirizzi, p. 40

## B. Migliorare la qualità di vita dei suoi abitanti

Il rafforzamento dell'attrattiva economica delle aree non deve andare a detrimento della qualità di vita degli abitanti. Al contrario, vivere in Città deve essere invitante per tutte le categorie della popolazione. D'altronde, la qualità di vita è inoltre diventata un fattore importante nella scelta dell'ubicazione delle imprese.

## C. Promuovere un sistema urbano policentrico e competitivo nel Ticino nel quadro nazionale e internazionale

Il paesaggio urbano ticinese è caratterizzato da quattro agglomerati, uno d'importanza nazionale (Lugano) e tre di media grandezza d'importanza regionale (Locarno, Bellinzona e Chiasso-Mendrisio). Questa struttura policentrica è oggi minacciata dalla progressiva concentrazione nell'agglomerato di Lugano di attività e persone nonché dalla nascita del nuovo polo istituzionale con le elezioni dell'aprile 2004. Con i suoi 52'000 abitanti, la "nuova" Città di Lugano si presenta in una posizione di preminenza rispetto alle altre realtà comunali ticinesi, suscettibile di modificare i rapporti di forza e di competenza all'interno del Cantone. Il messaggio governativo presentato al Parlamento per decretare la nascita del nuovo Comune rileva come l'evitare un eccessivo sconvolgimento degli equilibri interni al Cantone dipenda anche **dalla capacità di reazione degli altri agglomerati**.

(...) In Europa lo sviluppo territoriale tende a favorire la concentrazione nelle aree centrali più competitive. Analogamente in svizzera emerge un'area "forte" nel triangolo Zurigo-Basilea-Berna. Il sistema urbano policentrico svizzero rischia di indebolirsi; fondamentale per il Ticino è poter rafforzare la propria posizione nella struttura urbane elvetica grazie alla messa in rete dei propri centri.

Consiglio di Stato, Rapporto sugli indirizzi , dicembre 2003, pag. 24



La nuova Lugano è già una realtà importante

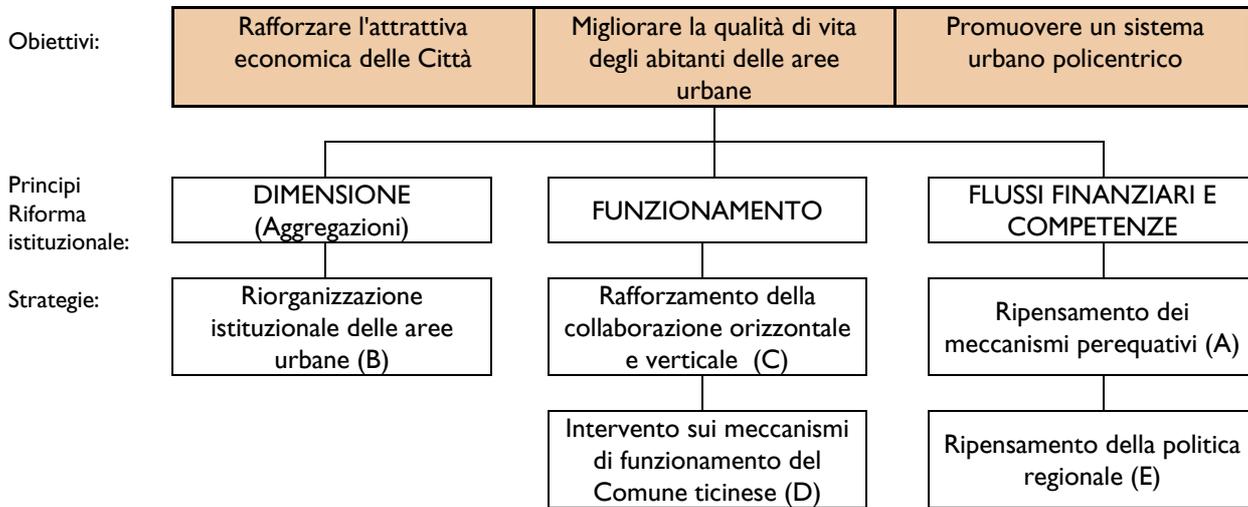
### 3.2.2. Strategie

A livello istituzionale, cinque strategie sono proposte in risposta ai problemi elencati al capitolo 2 e tenuto conto degli obiettivi espressi in materia di politica degli agglomerati. Esse rientrano nei tre assi della riforma istituzionale dei Comuni ticinesi.

Le strategie sono:

- A. Ripensamento degli strumenti della perequazione.
- B. Riorganizzazione istituzionale delle aree urbane, primariamente attraverso le aggregazioni comunali.
- C. Rafforzamento della collaborazione orizzontale all'interno dell'agglomerato e verticale.

- D. Intervento sui meccanismi di funzionamento del Comune ticinese.
- E. Ripensamento della politica regionale.



Le singole misure sono trattate al capitolo 4 mentre qui seguito sono presentati i tratti essenziali.

#### A. Ripensamento degli strumenti della perequazione

L'attuale sistema di perequazione intercomunale, concepito per rispondere alle crescenti disparità tra le Regioni del Cantone, rappresenta sovente un freno e non un incentivo alla promozione del concetto di agglomerato. La distribuzione delle risorse tramite il contributo di livellamento sembra infatti attenuare la capacità di reazione dei beneficiari, riducendo nel contempo il potenziale di iniziativa dei Comuni paganti. Esso non tiene inoltre sufficientemente conto degli oneri supplementari legati alla funzione di Centro (cfr. 2.3.3).

#### B. Riorganizzazione istituzionale delle aree urbane, primariamente attraverso le aggregazioni tra i Comuni

Come già menzionato al capitolo 2.3.1, i consumatori, i lavoratori e gli abitanti tendono a non più attribuire alcuna importanza ai confini politici nello svolgimento delle loro attività. Il riassetto istituzionale delle aree urbane attraverso le aggregazioni comunali risponde alla necessità prioritaria di riavvicinare lo spazio istituzionale (dell'offerta dei servizi pubblici) allo spazio del quotidiano (della domanda) e dello sviluppo (territorio del mercato, degli attori economici).

- La necessità di un riordino territoriale è particolarmente accentuata nel **Locarnese**, data l'innegabile importanza della regione, riconosciuta anche a livello di Piano direttore (polo turistico cantonale) e comprovata dalle risultanze di Monitorreg RLVM (vedi parte seconda studio Locarnese).
- Medesimo discorso vale per il **Bellinzonese**, dove la capitale stenta ad affermare un proprio ruolo di polo di sviluppo limitandosi di fatto ad offrire servizi alla regione. L'insediamento a Bellinzona di importanti strutture giudiziarie (Tribunale penale federale), la valenza turistica del sito (Castelli Unesco) e la sede di importanti

strutture di ricerca medica (Biopolo) devono essere oggetto di progetti atti a svilupparne l'indotto economico su tutta la regione.

- Considerazioni analoghe possono valere per il **Mendrisiotto**, regione nella quale sono presenti innegabili potenzialità di sviluppo, legate alla sua collocazione geografica. Tali potenzialità devono essere adeguatamente attivate nella regione, capace di affiancare il Luganese nella leadership economica.

La decisione del Consiglio di Stato di avviare i pre-studi sulle ipotesi di aggregazione negli agglomerati di Bellinzona, Locarno e Chiasso-Mendrisio, in alternativa all'ordinaria procedura di studio dell'aggregazione, si colloca in questo contesto, e vuole stimolare la reattività di questi agglomerati. Per i singoli scenari di aggregazione si veda la seconda e terza parte del documento.



L'evitare un eccessivo sconvolgimento degli equilibri interni al Cantone dipende anche dalla capacità di reazione degli altri agglomerati

#### C. Rafforzamento della collaborazione orizzontale all'interno dell'agglomerato e tra gli agglomerati stessi

Vi è la necessità di migliorare la collaborazione orizzontale all'interno degli agglomerati. Se necessario, occorre trovare forme di cooperazione che consentano di risolvere i problemi in modo complessivo e a un livello spaziale confacente.

Al pari della Confederazione che promuove il rafforzamento del ruolo e delle relazioni con le città svizzere, anche il Consiglio di Stato vuole rafforzare il partenariato con i principali centri del Cantone che ricordiamo formano assieme l'area metropolitana Ticino.

#### D. Intervento sui meccanismi di funzionamento del Comune ticinese

**L'Ente pubblico deve essere un attore attivo della crescita e dello sviluppo delle Regioni.** L'amministratore locale, come tutti gli attori di una Regione (imprenditori, società civile, associazioni, enti, ecc.), deve essere consapevole del ruolo da lui svolto nel perseguimento degli obiettivi di sviluppo della sua Regione ed avere a sua disposizione gli strumenti di gestione territoriale che gli permettano di agire efficacemente sul suo territorio e sulla società locale.

#### E. Verso una nuova politica regionale

A livello cantonale è necessario allineare la politica regionale ai nuovi obiettivi decisi a livello federale, sostituendo ad una mentalità un po' troppo "assistenziale", finalizzata alla ricerca del solo supporto finanziario, un nuovo orientamento dell'investimento pubblico in rapporto ad obiettivi di sviluppo socio-economico.



## Capitolo 4

# Quale intervento cantonale ?

*“Nel passato, fare politica poteva significare gestire un territorio e i suoi problemi. Per i prossimi Venti anni, potrebbe voler dire gestire delle funzioni, dei processi che si manifestano anche nel nostro territorio, ma che sono mondiali. O per lo meno transregionali”*

*Consiglio di Stato, Rapporto sugli indirizzi, p. 19*

### **Circostanze particolari hanno, attraverso la storia, determinato il carattere della Città**

I moventi che fecero nascere le Città furono di natura diversa (valore difensivo della zona, l'incrocio di due strade o vie di comunicazione, una insenatura, ecc.). La Città era di forma imprecisa, spesso semicircolare o circolare chiusa spesso all'interno di mura.

Circostanze particolari hanno quindi determinato nel tempo il carattere della Città: difesa militare, scoperte scientifiche, succedersi di amministrazioni, sviluppo progressivo delle comunicazioni e dei mezzi di trasporto (vie terrestri, d'acqua, ferrovie, aeree).

La storia della Città è scritta nelle sue piante e nelle sue architetture. Ciò che ne sopravvive costituisce il filo conduttore che, assieme ai testi e ai documenti grafici, ci consente di immaginare le fasi successive della sua esistenza.

*Le Corbusier, La Charte d'Athènes - 1944*

## 4. Quale intervento cantonale ?

In questo capitolo sono ipotizzate le vie percorribili per un intervento cantonale a sostegno delle aree urbane. Cinque sono le vie d'intervento individuate, già anticipate al capitolo 3.2. Esse non costituiscono ancora delle proposte effettive bensì una prima trattazione delle problematiche che saranno oggetto di approfondimento da parte dei competenti Servizi del Dipartimento delle istituzioni:

<b>Strumenti (cfr. 3.2):</b>		<b>Misure proposte:</b>	
4.1	Ripensamento dei meccanismi perequativi	1.	Riforma del contributo di livellamento ?
		2.	Creazione di un fondo regionale per il sostegno di progetti di sviluppo ?
		3.	Un nuovo strumento per compensare gli oneri supplementari legati alla funzione di Centro ?
4.2	Riorganizzazione istituzionale delle aree urbane		Intervento cantonale a sostegno dei progetti di aggregazione?
4.3	Rafforzamento della collaborazione orizzontale e verticale		Creazione di un quarto livello istituzionale (agglomerato o comunità urbana) ?
4.4	Intervento sui meccanismi di funzionamento del Comune ticinese	1.	I Metamanager (o architetti di sistema) ?
		2.	Le agenzie di sviluppo urbano ?
4.5	Ripensamento della politica regionale	1.	Adozione di nuove forme istituzionali per la gestione della politica regionale ?
		2.	Passaggio da un sussidiamento automatico di ogni iniziativa locale ad una politica di investimento regionale subordinata a progetti di sviluppo ?

**Per il Consiglio di Stato, la politica delle aggregazioni è sempre uno dei pilastri della strategia per la riforma dello Stato e dei rapporti tra Cittadini ed enti pubblici. Questa politica deve oggi sempre più coinvolgere gli agglomerati urbani; l'obiettivo primario è sempre quello di favorire la creazione di poli urbani forti – le nuove Città – e rafforzare l'assetto comunale.**

Questa politica esige la collaborazione di tutte le forze locali. Qualora perdurasse nel tempo l'attuale frammentazione politica, con conseguenti pregiudizi per l'efficacia delle iniziative di sviluppo locali, entrerebbero allora in maggiore considerazione gli altri interventi cantonali negli ambiti qui sopra indicati, che possono contribuire a stimolare e sostenere l'aggregazione od ovviare in altro modo all'inefficacia dell'azione politica comunale.

## 4.1. Intervenire sulla perequazione finanziaria?

Tra le possibili misure per sopperire ad un eventuale insuccesso delle aggregazioni urbane, vi potrebbe essere un adattamento dei meccanismi di perequazione. Come si evince dalla tabella qui sotto, essa risponde ad obiettivi di redistribuzione e compensazione di oneri per le zone discoste, ma non interviene oggi direttamente a risolvere i problemi interni ai Comuni degli agglomerati.

Tabella 8 Obiettivi e strumenti di un sistema di perequazione

Obiettivo	Cause	Tipo di intervento	Misure specifiche nell'ambito della LPI
A. Compensazione delle disparità di risorse e attenuazione delle differenze d'imposizione fiscale	Sviluppo economico differente tra le regioni	Perequazione delle risorse Sostegno allo sviluppo delle regioni periferiche	Contributo di livellamento (art. 4) Compensazione verticale (art. 8) Aiuto agli investimenti (art. 14)
B. Compensazione delle differenze di costo dei servizi e infrastrutture tra le diverse regioni	Motivi topografici, climatici, demografici, di scarsa densità della popolazione	Compensazione dei costi Aggregazioni	Contributo di localizzazione geografica (art. 15) Aiuto agli investimenti (art. 14)
C. Compensazione degli oneri supplementari legati alla funzione di Centro	Dimensione regionale dei servizi, "esternalità" ( <i>spillover</i> )	Aggregazioni Compensazione degli oneri legati alla funzione di Centro	Nessuna.

Qui di seguito sono presentati in sintesi gli strumenti previsti dalla Legge sulla perequazione intercomunale (4.1.1) nonché alcune riflessioni sugli oneri di centro (4.1.2). Seguono, senza la pretesa di essere esaustive, le ipotesi di modifica allo scopo di suscitare la discussione e favorire il dibattito pubblico (4.1.3).

### 4.1.1. Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale (LPI)

La LPI persegue in sintesi gli obiettivi A e B indicati nella tabella 6, e meglio: la compensazione delle disparità regionali in termini di risorse; l'attenuazione delle differenze d'imposizione fiscale tra i diversi Comuni; la compensazione delle disparità a livello di costi di produzione dei servizi.

Questi gli strumenti della LPI:

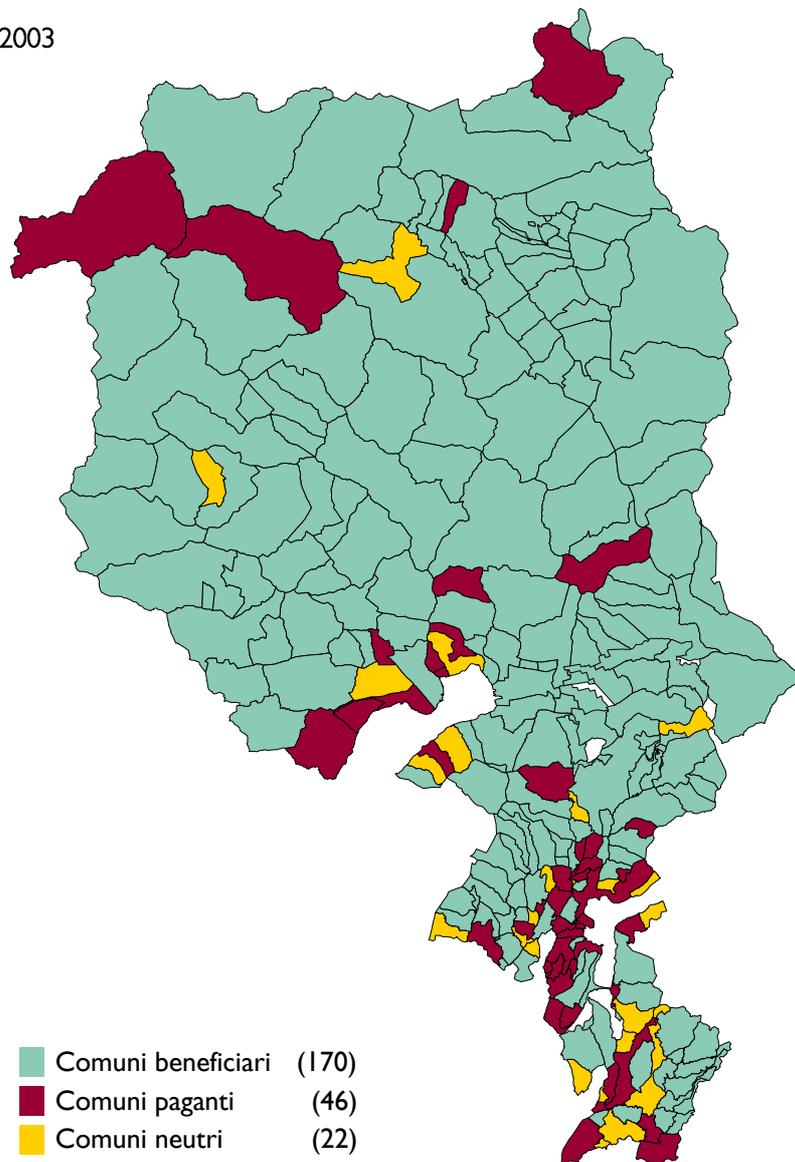
- A. Il livellamento delle potenzialità fiscali (art. 4 LPI)
- B. La compensazione verticale (art. 8 LPI)
- C. Il contributo ricorrente per gli oneri derivanti dalla localizzazione geografica (art. 15 LPI)
- D. L'aiuto agli investimenti (art. 14 LPI)
- E. L'aiuto transitorio (art. 21 LPI)
- F. L'aiuto supplementare (art. 22 LPI)

### A. Il livellamento delle potenzialità fiscali (art. 4)

Come dice il nome stesso, il contributo di livellamento serve a ridistribuire le risorse fiscali dei Comuni, in modo da attenuare le differenze nella dotazione pro-capite delle stesse e garantire a tutti un livello minimo, pari al 72% della media cantonale. Ne beneficiano i Comuni che hanno delle risorse fiscali procapite inferiori alla media cantonale, a condizione che applichino un moltiplicatore d'imposta non inferiore a quello medio ponderato di tutti i Comuni (attualmente 83%). A pagare sono i Comuni con le risorse fiscali procapite superiori alla media cantonale. Si tratta quindi di uno strumento di solidarietà intercomunale, senza l'intervento del Cantone.

La cartina 1 seguente evidenzia chiaramente la sproporzione tra Comuni beneficiari e paganti, che corrisponde alla localizzazione delle principali risorse economiche del Ticino per quanto riguarda gli agglomerati urbani.

Figura 2  
Contributo di livellamento 2003



L'avvento della nuova Legge (LPI), ma anche il continuo aumento del divario tra le risorse fiscali delle regioni del Cantone, hanno aumentato considerevolmente l'ammontare complessivo delle risorse ridistribuite: nel 2003 sono stati erogati 46,6 mio. di fr.; i Comuni paganti erano 46, quelli beneficiari 170 mentre 22 erano i Comuni "neutri" a causa del moltiplicatore troppo basso.

La situazione attuale è quindi caratterizzata da un forte divario di risorse, segnatamente tra la regione di Lugano (capitanata ovviamente dalla Città) ed il resto del Cantone, in particolare il Sopraceneri. Come si evince dalla tabella 9, diversi Comuni beneficiano di importanti contributi che coprono una parte significativa del loro fabbisogno; dall'altra parte la Città di Lugano paga da sola il 60% della dotazione del fondo. L'evoluzione economica della Città sul Ceresio è quindi determinante per molti Comuni.

Tabella 9      Maggiori paganti e beneficiari del contributo di livellamento 2003

I 20 maggiori paganti			I 20 maggiori beneficiari		
Comune	Importo	versato	Comune	Importo	prelevato
	(in fr.)			(in fr.)	
Lugano		-27'654'478	Biasca		2'971'412
Cadempino		-2'966'579	Bellinzona		2'413'685
Manno		-2'175'902	Arbedo-Castione		1'793'304
Bioggio		-2'094'196	Locarno		1'357'598
Paradiso		-2'052'948	Torricella-Taverne		1'292'343
Ascona		-1'701'638	Giubiasco		1'272'288
Montagnola		-1'144'836	Claro		1'221'853
Chiasso		-937'355	Pregassona		1'093'647
Croglio		-411'226	Gondola		1'059'282
Gentilino		-404'143	Lodrino		1'035'319
Tegna		-363'315	Monte Carasso		975'483
Mendrisio		-362'161	Capriasca		918'341
Stabio		-350'592	Faido		917'658
Morcote		-319'988	Maggia		778'630
Comano		-292'792	Gordevio		777'245
Muzzano		-284'702	Giornico		745'010
Ronco S/Ascona		-282'740	Malvagia		722'197
Bissone		-279'686	Osogna		710'754
Cureglia		-217'688	Pollegio		680'994

Il sistema, in quanto fortemente dipendente da un solo polo regionale, presenta quindi una certa fragilità, che potrebbe ridursi solo con lo sviluppo economico delle regioni periferiche e di conseguenza con l'aumento delle risorse fiscali proprie di queste zone. Superfluo dire che i poli urbani dovranno essere il motore di questo auspicato rilancio economico.



La situazione attuale è quindi caratterizzata da un forte divario di risorse, segnatamente tra la regione di Lugano (capitanata ovviamente dalla Città), ed il resto del Cantone, in particolare il Sopraceneri.

I Comuni degli agglomerati sono interessati, con ruoli differenti, dal contributo di livellamento. Essi sono per contro esclusi dal contributo di localizzazione geografica (punto C) mentre possono beneficiare del contributo agli investimenti (punto D).

#### B. La compensazione verticale (art. 8 LPI)

Consiste nella graduazione dei contributi che il Cantone versa ai Comuni o dei contributi che i Comuni versano al Cantone. Tale graduazione avviene sulla base dell'indice di forza finanziaria (IFF).

#### C. Il contributo ricorrente per gli oneri derivanti dalla localizzazione geografica (art. 15 LPI)

Se il livellamento serve a compensare le disparità in termini di risorse, il contributo ricorrente per gli oneri legati alla localizzazione geografica ha quale obiettivo la compensazione dei costi, segnatamente nei settori del traffico, del trasporto degli allievi alle scuole comunali e della fornitura di acqua potabile.

Questo aiuto è limitato alle zone periferiche (in sostanza le valli) e può essere chiesto dai Comuni con risorse fiscali pro-capite inferiori alla media cantonale e un moltiplicatore di imposta pari ad almeno il 90%.

#### D. L'aiuto agli investimenti (art. 14 LPI)

Anche in questo caso si interviene per compensare i costi, non più di gestione corrente ma di investimento. Tutti i Comuni con risorse fiscali pro-capite inferiori alla media cantonale e un moltiplicatore di imposta pari ad almeno il 90% possono richiedere questo aiuto. Esso serve ad evitare che investimenti ritenuti necessari comportino un carico di oneri finanziari insopportabile, tanto da mettere in pericolo l'equilibrio finanziario.

#### E. L'aiuto transitorio

E' un contributo di gestione corrente, regressivo e valido per 5 anni. Come lo indica il nome stesso, esso serve per la transizione dal vecchio regime di compensazione alla nuova Legge. Ne beneficiano i Comuni che prima del 2003 erano al beneficio del contributo di compensazione a copertura del disavanzo d'esercizio.

#### F. L'aiuto supplementare

E' un aiuto straordinario per i casi di rigore; esso dà la facoltà al Consiglio di Stato di avviare d'ufficio una procedura di aggregazione.

Gli strumenti perequativi presentati ai punti C-F sono finanziati nella misura dell'80% dal Cantone e del 20% dai Comuni.

### 4.1.2. Le esternalità negli agglomerati urbani

#### A. Tipologie

E' riconosciuto che le Città, in quanto centri di un agglomerato urbano, si assumono servizi - e i relativi costi - a favore di una cerchia di utenti che va oltre i confini. In generale si possono citare i seguenti ambiti:

1. **I costi di centralità legati all'attività economica** (trasporto, usura delle strade, problemi ambientali, organizzazione dello spazio urbano). Nell'ambito del settore traffico e trasporti, va citata ad esempio l'offerta da parte delle grandi Città di sistemi

di trasporto pubblico integrati (S-Bahn, reti di Bus, ecc.) che raggiungono e quindi servono anche le periferie.

2. **I costi di centralità legati all'offerta di servizi sportivi, culturali, educativi e del tempo libero.** Si pensi in particolare all'offerta culturale tipica delle grandi Città o alle infrastrutture sportive di carattere regionale (vedi ad esempio stadi), che vengono chiaramente utilizzate anche dagli abitanti della cintura urbana.



Le infrastrutture e i servizi tipicamente centrali (impianti sportivi, manifestazioni culturali e ricreative, gestione della mobilità e della sicurezza, ecc.), vengono decisi e finanziati da una cerchia di persone che corrisponde sempre meno a quella degli utilizzatori.

3. **I costi sociali.** Nell'area di lingua tedesca si usa l'espressione *A-Städte*, dove la lettera "A" sta ad indicare i ceti più bisognosi della popolazione e presenti in misura maggiore nei centri urbani. In questa categoria vengono inclusi generalmente i beneficiari dell'assistenza sociale (Abhängige), i disoccupati (Arbeitslose), le persone in formazione (Auszubildende), le famiglie monoparentali (Alleinerziehende), i richiedenti d'asilo (Asylbewerber), gli stranieri (Ausländer), le persone anziane (Ältere) e in maniera più generale, tutti quanti hanno bisogno di aiuto (Arme). Disponendo della massa critica necessaria, le Città sono spesso le sole ad offrire determinate prestazioni in ambito sociale (case per anziani, asili nido, consultori, ecc.) con costi diretti supplementari. La presenza di una più vasta offerta di servizi sociali può a sua volta attirare nei Comuni polo un numero proporzionalmente maggiore di persone a basso reddito, con conseguenze negative sulle risorse fiscali.
4. **I costi per la sicurezza pubblica:** le Città sono sempre dotate di un corpo di polizia che, a dipendenza dell'importanza del centro, può svolgere funzioni con più o meno responsabilità o specializzazione. Ci sembra corretto supporre che la sicurezza garantita nel polo possa avere ripercussioni positive anche per la periferia, o perlomeno per gli abitanti di quest'ultima quando si recano in Città per il lavoro o lo svago.



Nelle città si concentrano i maggiori potenziali ma anche le maggiori problematiche che richiedono risposte concertate sul piano regionale e coordinamento nazionale

## B. Applicazione alla realtà ticinese

Sulla base di quanto sopra si è cercato di trovare degli indizi che confermassero per i tre agglomerati di Bellinzona, Chiasso-Mendrisio e Locarno l'esistenza di costi supplementari, e quindi di esternalità, legati al ruolo di centro dei quattro Comuni polo e ciò sulla base dei costi pro-capite per le funzioni *sicurezza pubblica, cultura e tempo*

*libero, previdenza sociale e traffico.* L'analisi di quest'ultimo settore ha dimostrato l'assenza di una correlazione diretta tra i costi pro-capite e la funzione di polo; anzi, in genere sono i Comuni con minore popolazione e situati in zone più periferiche ad avere un costo maggiore. Nell'ambito della previdenza sociale, è giusto inoltre evidenziare come in Ticino questo compito è assunto prevalentemente dal Cantone, mentre i Comuni contribuiscono finanziariamente alle spese in base alla forza finanziaria.

La verifica effettuata negli altri tre ambiti (sicurezza, cultura e tempo libero, previdenza sociale) ha invece evidenziato come i costi pro-capite siano maggiori nei centri rispetto alla periferia, con però delle differenze tra i tre comprensori. **Se infatti per Bellinzona, Chiasso e Mendrisio si constata un chiaro divario di costi rispetto ai comuni della cintura, non è così nel Locarnese, dove i costi maggiori nel settore della sicurezza si riscontrano a Muralto e quelli negli altri due ambiti ad Ascona** (cultura e tempo libero, socialità).

Per ora si è trattato di un semplice "esperimento", condotto senza pretesa di rigore scientifico. Lo stesso ha comunque fornito dei risultati che vanno intesi come degli indizi di innegabile importanza che saranno senz'altro utilizzati quale base di discussione e riflessione, in particolare in occasione della prima revisione quadriennale della LPI prevista per il 2007.

### C. Esperienze in altri Cantoni

In alcuni cantoni (Berna, Lucerna, San Gallo, Sciaffusa e Uri) la presa di coscienza del problema delle esternalità ha portato a riconoscere ai centri urbani degli indennizzi, tramite diversi sistemi, che toccano generalmente i compiti di cui sopra. Nel Canton Berna ad esempio le principali città (Berna, Bienne e Thun) ricevono un contributo per i maggiori *Zentrumlasten* nei settori traffico, sicurezza, turismo, sport e socialità. Questi contributi vengono finanziati per 2/3 dal Cantone e per 1/3 dai Comuni appartenenti ai rispettivi agglomerati. I *Zentrumlasten* rientrano inoltre nel calcolo del livellamento.

#### 4.1.3.

### Conclusioni: quali riforme promuovere per rafforzare le Città ?



In Ticino non esiste un sistema di compensazione degli "oneri urbani". La soluzione ideale a questo problema è l'aggregazione, in quanto permette di far coincidere il più possibile la Comunità che decide e finanzia un servizio con quella che lo utilizza.

Come via alternativa o complementare, vi è la possibilità di apportare dei correttivi al sistema di perequazione (A) o di introdurre nuovi strumenti (punti B e C). Vediamo in sintesi alcuni possibili campi di intervento.

#### A. Riforma del contributo di livellamento?

Analogamente a quanto avviene nel canton Berna, un'opzione è quella di considerare il ruolo di polo correggendo a favore del polo uno o più parametri utilizzati per il calcolo del contributo di livellamento (risorse pro capite, moltiplicatore, popolazione). Quest'eventualità snatura però il senso del contributo di livellamento voluto per livellare la dotazione di risorse indipendentemente dal bisogno o dalla funzione del Comune.

Per rispondere alla critica relativa al fatto che questi contributi non hanno destinazione particolare (segnatamente produttiva) e dunque il loro utilizzo è interamente a

discrezione del Comune beneficiario, occorre adottare soluzione una alternativa al concetto redistributivo che sta alla base del livellamento, diminuendo se del caso l'entità del medesimo e adottando una nuova filosofia di promozione degli investimenti nei Comuni. Non si tratta dunque di intervenire sul concetto alla base del contributo di livello, bensì di interrogarsi se parte dei finanziamenti comunali ad esso destinati non debbano essere altrimenti impiegati. Questo tema è trattato al punto successivo.

#### B. Sostenere l'agglomerato: creazione di un fondo regionale per il sostegno a progetti di sviluppo?

Il contributo di livellamento ha come detto quale obiettivo la compensazione delle disparità regionali in termini di risorse legate essenzialmente ad un diverso sviluppo economico tra le regioni. Sulla base del nuovo sistema di calcolo introdotto con la LPI, beneficiano del contributo pure alcuni grossi Comuni appartenenti alle aree urbane, come ad esempio Bellinzona, Locarno, Giubiasco, Pregassona, Morbio inferiore, Vacallo, Lamone, Coldrerio.

Tabella 10 Ammontare dei contributi redistribuiti oltre il limite del 72 %, importi principali calcolati sulla base dei dati relativi agli anni 1997-2001

Comune	CL - 20 %	Agglomerato
Bellinzona	-2'413'247.21	Bellinzona
Locarno	-1'357'243.38	Locarno
Pregassona*	-776'102.28	Lugano
Morbio Inferiore	-430'538.85	Chiasso-Mendrisio
Caslano	-414'324.37	Lugano
Vacillo	-409'370.32	Chiasso-Mendrisio
Breganzona*	-383'230.87	Lugano
Giubiasco	-231'892.30	Bellinzona
Airolo	-207'078.39	-
Sonico	-193'765.82	-
Bodio	-192'079.94	-
Lamone	-162'291.70	Lugano
Coldrerio	-161'718.04	Chiasso-Mendrisio
Sant'Antonino	-151'263.92	Bellinzona
Ligornetto	-134'255.62	Chiasso-Mendrisio
Pura	-134'147.84	Lugano
Gravesano	-115'473.72	Lugano
Gudo	-114'693.19	Bellinzona
Magadino	-114'323.83	Locarno
Davesco-Soragno*	-112'294.78	Lugano
Bedano	-107'432.04	Lugano
Versoio	-105'884.53	Locarno
Agno	-104'199.09	Lugano
Ponte Tresa	-98'384.33	Lugano

Le cifre esposte corrispondono alla parte di contributo di livellamento redistribuito oltre il limite minimo del 72 % fissato dalla Legge, sulla base delle cifre 1997-2001

\* Nuovo Comune di Lugano dal 4.4.2004

Nel 2003, dei 46.6 mio. di franchi redistribuiti ai Comuni finanziariamente più deboli, 34.5 mio. di franchi sono serviti per garantire la soglia minima prevista dalla Legge (70 % nel

2003, 71 % nel 2004 e 72 % nel 2005), mentre i restanti 12.1 mio. di franchi hanno permesso ad alcuni Comuni di oltrepassare questo limite.

Va detto che il nuovo metodo di calcolo è stato voluto anche in risposta alle crescenti difficoltà finanziarie riscontrate tra i Comuni più popolosi, annoverati neutri secondo il vecchio sistema e *chiamati ad erogare alla popolazione servizi particolari in ambito culturale e sociale come pure nell'ambito della sicurezza e per i quali devono sopportarne interamente i costi anche se a beneficiarne sono spesso i cittadini dei Comuni circostanti* (Messaggio 5200 del 30 gennaio 2002, p. 23). Tuttavia, se si considera che a beneficiare in modo diretto di questi servizi sono soprattutto i Comuni dell'agglomerato, andrà valutata la possibilità di richiedere a questi ultimi e non ai Comuni finanziariamente più forti, un contributo finanziario per la compensazione dei costi cosiddetti di centralità.

Andrà inoltre ridiscussa l'opportunità d'intervenire nelle aree urbane unicamente con strumenti di redistribuzione con l'eventualità di affiancare alle stesse misure di rilancio economico, disponendo queste Regioni dei presupposti necessari per assicurare la propria autonomia. La figura 2 sul livellamento nonché la tabella 9 evidenziano la fragilità del sistema attuale, dipendente da un solo polo regionale. La questione è a sapere se la crescita di questi pochi centri potrà da sola compensare anche in futuro il progressivo divario tra le regioni o se invece non sarà importante che gli agglomerati urbani assumano il ruolo che a loro compete di propulsori dello sviluppo economico; del rinnovato dinamismo di questi ultimi trarranno beneficio tutte le Regioni.

Da qui la proposta di **garantire con il contributo di livellamento a tutti i Comuni un livello minimo di risorse pro-capite (72%), destinando le risorse oggi ridistribuite oltre questo limite per sostenere progetti produttivi a livello regionale** secondo modalità di erogazione e di finanziamento tutte da definire (creazione di un fondo per lo sviluppo, istituzione di agenzie di sviluppo, ripensamento delle regioni LIM, finanziamento misto o unicamente di tipo orizzontale). Questo sistema permetterebbe di perseguire l'obiettivo iniziale di una riduzione delle disparità regionali, intervenendo laddove mancano i presupposti per attuare una crescita della forza finanziaria, **sulle risorse** con misure di redistribuzione (contributo di livellamento) e dall'altro **contrastando le cause** stesse all'origine di tali disparità, ossia un insufficiente sviluppo economico, quando esistono invece le risorse mobili e immobili affinché il contrario sia possibile. In tal senso si seguirebbero gli indirizzi della nuova politica regionale svizzera, fondata appunto sulla promozione delle capacità d'innovazione delle Regioni. Per questa ragione l'introduzione di tale strumento dovrebbe collocarsi nell'ambito della politica regionale e non in quello della perequazione finanziaria.

La creazione del nuovo fondo implica una **modifica legislativa**, in quanto l'ordinamento attuale non contempla questa possibilità.

Questo concetto richiede, in assenza di dimensione comunale adeguata, parimenti di poter **creare un'entità decisionale autonoma** di livello regionale (cfr. 4.3). Non si tratta di un doppione rispetto all'aiuto agli investimenti previsto dalla LPI in quanto quest'ultimo interviene sul Comune in difficoltà nel sopportare gli oneri legati agli investimenti. Il nuovo fondo finanzierebbe, secondo un'impostazione simile alla LIM, il progetto capace di generare indotto economico, promosso da qualsivoglia Comune della Regione, indipendentemente dalla sua forza finanziaria.

**C. Sostenere il Comune polo: un nuovo strumento legato alle esternalità?**

Sull'esempio di alcuni altri Cantoni, è pure ipotizzabile l'introduzione di un indennizzo diretto ai centri. Strumenti di questo tipo si basano sul **calcolo dei costi pro-capite di determinati servizi e sull'attenuazione delle differenze che questi costi presentano tra il polo e i Comuni della cintura urbana** (le cosiddette esternalità). Il finanziamento può essere garantito sia dal Cantone (come a Zurigo), sia dai Comuni dell'agglomerato, vale a dire quelli che più direttamente beneficiano delle esternalità o ancora da entrambi. Si tratterebbe in sostanza di un sistema di compensazione degli oneri, limitato al comprensorio dell'agglomerato urbano.

Anche in questo caso occorre procedere ad una modifica legislativa, ad es. introducendo nella LPI un capitolo dedicato alle esternalità negli agglomerati urbani.

**Queste proposte saranno senz'altro oggetto di approfondimento da parte del DI – SEL nell'ambito della prima revisione quadriennale della LPI, prevista per il 2007.**

## 4.2. Misura finanziaria cantonale a sostegno delle aggregazioni

Per il Consiglio di Stato, la politica delle aggregazioni rimane uno dei pilastri della strategia di Riforma degli Enti locali.

Ipotizziamo in questa sede che a livello cantonale possa essere trovato il consenso politico ai fini dell'assunzione di importanti costi finanziari per stimolare e sostenere il perfezionamento delle aggregazioni negli agglomerati urbani. L'intervento nei singoli comprensori sarebbe finalizzato alla riduzione delle disparità tra la forza finanziaria dei Comuni interessati.

### 4.2.1. Base legale?

Per tutti gli scenari trattati, va anzitutto ricordato che la nuova Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni del 16 dicembre 2003 prevede 4 livelli di intervento finanziario cantonale a supporto della creazione di nuovi Comuni:

- **l'aiuto di risanamento**  
Viene erogato per i Comuni che erano in compensazione o conseguono disavanzi d'esercizio al netto del capitale proprio esistente. Per i Comuni in compensazione la questione è anche disciplinata ai sensi della nuova Legge sulla perequazione finanziaria.
- **l'aiuto per la riduzione delle differenze**  
Ha lo scopo di ridurre le differenze finanziarie tra Comuni che si aggregano (al netto dell'aiuto di risanamento eventualmente già accordato). Nel calcolo si tiene conto essenzialmente del debito pubblico, degli investimenti netti e del moltiplicatore applicato. Debita considerazione trova la dimensione dei Comuni prima dell'aggregazione come pure il moltiplicatore che sarà applicato dal nuovo Comune.
- **l'aiuto agli investimenti**  
Vincolato a progetti di chiara valenza regionale, che mirano a valorizzare le risorse locali, facilitare o incrementare l'insediamento di attività economiche, favorire il turismo ecc.
- **a livello di flussi finanziari Cantone – Comuni (compensazione verticale)**  
Se con l'aggregazione il nuovo Comune dovesse risultare marcatamente penalizzato a seguito dell'aumento della forza finanziaria o di altro meccanismo, è possibile, per un periodo definito, congelare i flussi alla situazione quo ante.

Scopo dell'analisi seguente è verificare l'incidenza sul moltiplicatore d'imposta dei vari scenari di aggregazione sviluppati negli studi preliminari denominati "I Comuni Oggi" ai quali si rimanda, e quantificare eventuali aiuti cantonali atti a mitigare, attraverso un aiuto per la riduzione delle differenze, gli aumenti di pressione fiscale che si verificherebbero in taluni Comuni.

Per ogni scenario è stato calcolato il **moltiplicatore politico medio (MPM) 2003**, quale media dei MP dei comuni considerati, ponderata con i rispettivi gettiti di imposta comunale base.

E' pure stato calcolato il **moltiplicatore aritmetico medio (MAM) 2002**, sulla base dei risultati d'esercizio e dei MP 2002. In seguito è stato confrontato il MPM con uno o più **moltiplicatori di imposta finali (MPF)** scelti quali obiettivi per un ipotetico nuovo Comune. Dalla differenza tra quest'ultimo e il MPM si ottiene l'ammanco o il surplus di gettito di imposta; moltiplicando per 10 un eventuale ammanco si ottiene l'importo del contributo necessario a raggiungere il pareggio con MP = MPF.

La formula è quindi:

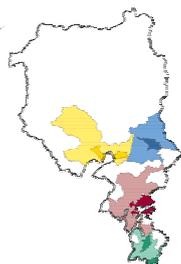
$$\text{Contributo} = 10 \times (\text{MPF} - \text{MPM}), \text{ ovviamente solo se } \text{MPF} < \text{MPM}$$

Nota: il calcolo avrebbe potuto basarsi sul moltiplicatore aritmetico, ossia  $10 \times (\text{MPF} - \text{MAM})$ .

In tal caso ci sarebbe stato il problema di eventuali risultati d'esercizio straordinari e quindi la necessità di considerare più anni per neutralizzare questo rischio. Si è ritenuto perciò di utilizzare il moltiplicatore politico, in quanto rappresenta la pressione fiscale che un Municipio fissa per coprire il proprio fabbisogno a medio termine.

Nel presente capitolo sono evidenziate le risultanze di questa verifica per singolo comprensorio urbano in rapporto a potenziali scenari di aggregazione ripresi dalla terza parte del presente studio.

## 4.2.2. Agglomerato di Locarno



Gli scenari qui elencati sono quelli proposti e analizzati nello studio preliminare condotto per l'agglomerato di Locarno.

### A. Scenario "Regione"

Comprende tutti e 9 i Comuni: Brissago, Ronco s/Ascona, Ascona, Losone, Locarno, Muralto, Minusio, Orselina e Brione s/Minusio.

Il MPM è pari al 79.4%, poco distante dal MAM (80.6%).

I MP vanno da un minimo del 65% (Losone) ad un massimo del 95% (Locarno).

Riassumendo:

MPM	79.4	
MAM	80.6	
MP minore	65	Losone
MP maggiore	95	Locarno

#### Contributo cantonale (in mio di fr.)

	Contributo compensazione differenze	
MPF = 75%	52	
MPF = 70%	111	
MPF = 65%	170	

**Commento:** anche solo per raggiungere il 75% il costo è molto alto. Si noti come senza nessun aiuto si avrebbe un MP dell'80%, inferiore cioè alla media cantonale (82%).

### B. Scenario "Sponda Destra"

Comprende: Ascona, Losone, Brissago, Ronco s/Ascona

MPM	71.9	
MAM	69.8	
MP minore	65	Losone
MP maggiore	80	Brissago, Ronco s/Ascona

#### Contributo cantonale (in mio di fr.)

	Contributo compensazione differenze	
MPF = 70%	9	
MPF = 65%	35	

**Commento:** possibile, praticamente senza aiuti, un MP del 70%. Improprio scendere sotto.

### C. Scenario "Sponda Sinistra"

Comprende: Locarno, Muralto, Minusio, Brione s/Minusio, Orselina

MPM	84.9	
MAM	88.5	
MP minore	70	Brione s/Minusio
MP maggiore	95	Locarno

#### Contributo cantonale (in mio di fr.)

	Contributo compensazione differenze	
MPF = 80%	33	
MPF = 75%	67	
MPF = 70 %	101	

**Commento:** Il risultato d'esercizio 2002 di Locarno è la causa della differenza tra MPM e MAM. Il secondo maggiore MP è quello di Orselina (80%). Sembra perciò assai poco probabile una discussione sulla base di un MPF = 85%. L'obiettivo più realistico sembra essere quello dell'80%.

### D. Conclusioni

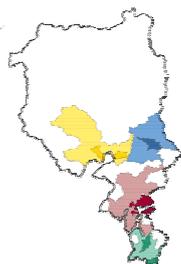
Si deve rilevare come lo scenario "Regione" che comprende tutti i Comuni permetta di mantenere agevolmente un moltiplicatore dell'80%. Al di là delle differenze interne ciò testimonia come l'unione delle forze permetterebbe di creare una città forte di ca. 38'500 abitanti. Interventi cantonali non sono proponibili data la rilevanza dell'esborso per abbassare il moltiplicatore.

Per la "Sponda destra" siamo in presenza di un Comune molto forte finanziariamente con un moltiplicatore molto concorrenziale, non possono di conseguenza entrare in considerazione aiuti di questo genere. Con una popolazione di 13'500 abitanti questo Comune potrebbe assumere una incontestabile leadership a livello della Regione, pur restando di fatto limitato dal profilo della forza contrattuale e delle strategie di sviluppo date le proprie dimensioni di popolazione e di territorio.

Per la "Sponda sinistra", un intervento per la stabilizzazione del moltiplicatore all'80% è di per sé proponibile. Con i suoi 25'000 abitanti questo Comune raggiunge le dimensioni di una vera città e può validamente assumere la leadership regionale.

Si osserva in questo caso come lo scenario delle due aggregazioni parziali condurrebbe a soluzioni efficaci per la governance locale senza in sostanza diminuire la forza finanziaria dei Comuni più favoriti.

### 4.2.3. Agglomerato di Bellinzona



Gli scenari qui elencati sono quelli proposti e analizzati nello studio preliminare condotto per l'agglomerato di Bellinzona.

#### A. Scenario "Regione"

Comprende i tutti i comuni considerati nello studio, da Claro e Preonzo fino a Gudo e Contone.

Il MPM è pari al 92.9%, leggermente inferiore ad MAM 2002 (93.8%).

I MP vanno da un minimo del 70% (Preonzo) ad un massimo del 100%.

MPM	92.9	
MAM	93.8	
MP minore	70	Preonzo
MP maggiore	100	Claro, Contone, Gnosca, Gorduno, Gudo, Lumino, Moleno, Pianezzo, Robasacco

#### Contributo cantonale (in mio di fr.)

	Contributo compensazione differenze	Contributo risanamento comuni in compensazione	Totale
MPF = 90%	28	16	44
MPF = 85 %	76	16	92

**Commento:** 95% garantito senza aiuti. Dopo Preonzo, il MP più basso è l'85% di S. Antonino. Il 90 % diventa già un obiettivo piuttosto caro.

#### B. Scenario "Corona"

Comprende Bellinzona con i 9 comuni più prossimi: Arbedo-Castione, Camorino, Giubiasco, Gnosca, Gorduno, Lumino, Monte Carasso, Pianezzo, Sementina.

MPM	93.6	
MAM	95	
MP minore	87.7	Sementina
MP maggiore	100	Gnosca, Gorduno, Lumino, Moleno, Pianezzo

#### Contributo cantonale (in mio di fr.)

	Contributo compensazione differenze	Contributo risanamento comuni in compensazione	Totale
MPF = 90%	29	8	37
MPF = 85 %	68	8	76

**Commento:** 95% garantito senza aiuti. Le differenze sono minime. Il 90% è ancora caro ma più vicino.

#### C. Scenario "Corona Sud"

Comprende: Bellinzona con Giubiasco, Camorino, Pianezzo, Sementina e Monte Carasso.

MPM	93.3	
MAM	94.3	
MP minore	87.5	Sementina
MP maggiore	100	Pianezzo

**Contributo cantonale (in mio di fr.)**

	Contributo compensazione differenze	Contributo risanamento comuni in compensazione
MPF = 90%	22	-
MPF = 85 %	56	-

**Commento:** 95% garantito senza aiuti. Con Bellinzona al 90%, questo MP sarebbe possibile senza aiuti.

**D. Scenario "Corona Nord"**

Comprende: Bellinzona con Arbedo-Castione, Gnosca, Gorduno e Lumino.

MPM	95.2	
MAM	98.2	
MP minore	93	Arbedo-Castione
MP maggiore	100	Gnosca, Gorduno, Lumino

**Contributo cantonale (in mio di fr.)**

	Contributo compensazione differenze	Contributo risanamento comuni in compensazione	Totale
MPF = 93%	11	8	19

**Commento:** 95% garantito senza aiuti e politicamente sostenibile. Per convincere Arbedo ci vogliono 11 mio.

**E. Scenario "Nord"**

Comprende: come il precedente, con in più Claro, Moleno e Preonzo.

MPM	94.4	
MAM	97.5	
MP minore	70	Preonzo
MP maggiore	100	Gnosca, Gorduno, Lumino, Claro, Moleno

**Contributo cantonale (in mio di fr.)**

	Contributo compensazione differenze (in mio di fr.)	Contributo risanamento comuni in compensazione	Totale
MPF = 93 %	8	9	17
MPF = 90%	24	9	33
MPF = 85 %	52	9	61

**Commento:** 95% garantito senza aiuti. La soluzione 93 % potrebbe essere la giusta via di mezzo.

## F. Scenario “Sud”

Comprende: Bellinzona, Cadenazzo, Camorino, Contone, Giubiasco, Gudo, Monte Carasso, Pianezzo, Robasacco, S. Antonino, S. Antonio, Sementina

MPM	92.9	
MAM	93.2	
MP minore	85	S. Antonino
MP maggiore	100	Contone, Gudo, Pianezzo, Robasacco

### Contributo cantonale (in mio di fr.)

	Contributo compensazione differenze (in mio di fr.)	Contributo risanamento comuni in compensazione	Totale
MPF = 90%	23	7	30
MPF = 85%	63	7	70

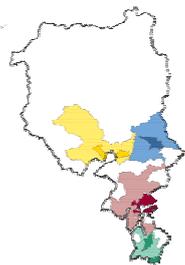
**Commento:** 93% garantito senza aiuti. Si potrebbe puntare su un 93 % (ottenibile senza aiuti, a parte il risanamento dei Comuni in compensazione).

## G. Conclusioni

Si rilevi che in tutti gli scenari lo stabilizzare il moltiplicatore al 90% comporta un intervento cantonale di principio proponibile in rapporto al costo per abitante, anche se in questo contesto troviamo delle situazioni finanziarie locali piuttosto omogenee che di principio non rendono prioritaria la via dell’attenuazione delle differenze.

Benché l’obiettivo debba essere quello di perfezionare lo scenario Regione, che con i suoi 41'000 abitanti permette alla capitale (si veda il capitolo 5) di raggiungere dimensioni consone al ruolo che deve assumere nel contesto cantonale, è proponibile passare per gli scenari intermedi Nord e Sud, limitati o no alla Corona.

#### 4.2.4. Agglomerato di Chiasso - Mendrisio



Gli scenari qui elencati sono quelli proposti e analizzati nello studio preliminare condotto per l'agglomerato di Chiasso - Mendrisio

##### A. Scenario "Mendrisiotto"

Comprende i 30 Comuni oggetto dello studio, ossia tutto il distretto con l'aggiunta di Brusino-Arsizio. Il MPM (2003) è pari all'85.6 %, superiore al MAM (78.9%).

I MP vanno da un minimo del 60% (Besazio) ad un massimo del 100 % (Meride, Bruzella, Cabbio, Caneggio, Casima, Monte, Muggio e Sagno, tutti al beneficio della compensazione ad eccezione di Meride). Monte e Casima appartengono già al nuovo Comune di Castel San Pietro.

Riassumendo:

MPM	85.6	
MAM	78.9	
MP minore	60	Besazio
MP maggiore	100	Meride, Bruzella, Cabbio, Caneggio, Casima, Monte, Muggio e Sagno

##### Contributo cantonale (in mio di fr.)

	Contributo compensazione differenze (in mio di fr.)	Contributo risanamento* comuni in compensazione	Totale
MPF = 85%	8.0	12.6	20.6
MPF = 80%	73.0	12.6	85.6

\* 3'454'000 già stanziati nell'ambito del progetto di aggregazione Muggio destra

**Commento:** mentre il primo scenario (MP 85 %) è praticabile dal profilo finanziario (12.6 mio. di fr. di risanamento e 8 mio. di fr. quale contributo per la compensazione delle differenze), il secondo appare improponibile. Si noti comunque come, stanti il MAM, lo stesso sarebbe possibile anche senza alcun aiuto ad eccezione del contributo di risanamento (di cui 3.4 mio. già stanziati nell'ambito del progetto di aggregazione Muggio destra). Ciò è dovuto ai forti avanzi d'esercizio del 2002, in particolare a Chiasso (3.7 mio. di fr.).

##### B. Scenario "Polo sud"

Comprende: Balerna, Chiasso, Morbio Inf., Vacallo

MPM	91.2	
MAM	80.6	
MP minore	85	Balerna, Vacallo
MP maggiore	95	Chiasso

##### Contributo cantonale (in mio di fr.)

	Contributo compensazione differenze (in mio di fr.)	Contributo risanamento comuni in compensazione
MPF = 90%	7.0	-
MPF = 85%	36.0	-

\* 3'454'000 già stanziati nell'ambito del progetto di aggregazione Muggio destra

**Commento:** possibile, praticamente senza aiuti, un MP dell' 90%. L'85 % diventa già un obiettivo costoso, a meno che i risultati d'esercizio 2002 si riconfermino nei prossimi anni.

### C. Scenario "Polo nord"

Comprende: Capolago, Mendrisio, Rancate, Riva San Vitale

MPM	84.3	
MAM	81.3	
MP minore	80	Capolago e Rancate
MP maggiore	85	Mendrisio, Riva San Vitale

#### Contributo cantonale (in mio di fr.)

	Contributo compensazione differenze (in mio di fr.)	Contributo risanamento comuni in compensazione
MPF = 80%	12.0	-

**Commento:** 85 % garantito senza aiuti.

### D. Scenario "Alto Mendrisiotto e Valli"

Comprende: Arzo, Besazio, Bruzella, Cabbio, Caneggio, Capolago, Casima, Castel S. Pietro, Mendrisio, Meride, Morbio Sup., Muggio, Rancate, Riva San Vitale, Sagno, Tremona

MPM	83.9	
MAM	80.9	
MP minore	60	Besazio
MP maggiore	100	Bruzella, Cabbio, Caneggio, Monte, Muggio, Sagno

#### Contributo cantonale (in mio di fr.)

	Contributo compensazione differenze (in mio di fr.)	Contributo risanamento* comuni in compensazione	Totale
MPF = 80%	17.0	12.6	29.6
MPF = 75%	38.0	12.6	50.6
MPF = 70%	60.0	12.6	60.0
MPF = 65%	82.0	12.6	82.0

\* 3'454'000 già stanziati nell'ambito del progetto di aggregazione Muggio destra

**Commento:** 85 % garantito, l'80 % non è impossibile (vedi MAM). Le altre varianti sono improponibili dal profilo finanziario e discutibili in termini di "compensazione delle differenze" considerato il fatto che due Comuni soltanto, ossia Besazio e Tremona, hanno un MP inferiore all'80%.

### E. Scenario “Basso Mendrisiotto”

Comprende: Balerna, Chiasso, Coldrerio, Genestrerio, Morbio Inf., Novazzano, Vacillo

MPM	88.6	
MAM	79.3	
MP minore	70	Novazzano e Genestrerio
MP maggiore	95	Chiasso

#### Contributo cantonale (in mio di fr.)

	Contributo compensazione differenze (in mio di fr.)	Contributo risanamento comuni in compensazione	Totale
MPF = 80%	26.0	-	26.0
MPF = 75%	62.0	-	62.0
MPF = 70%	98.0	-	98.0
MPF = 65%	135.0	-	135.0

**Commento:** l'elevato scarto tra il MPM e il MAM va ricondotto essenzialmente all'ottimo risultato conseguito da Chiasso nel 2002 (+ 3.7 mio. di fr.) e Balerna (1.6 mio. di fr. ).

### F. Scenario “Alto Mendrisiotto”

Comprende: Arzo, Besazio, Capolago, Castel S. Pietro, Mendrisio, Meride, Rancate, Riva San Vitale, Tremona

MPM	82.8	
MAM	79.6	
MP minore	60	Besazio
MP maggiore	100	Casima, Meride, Monte

#### Contributo cantonale (in mio di fr.)

	Contributo compensazione differenze (in mio di fr.)	Contributo risanamento* comuni in compensazione	Totale
MPF = 80%	11.0	3.5	14.5
MPF = 75%	31.0	3.5	34.5
MPF = 70%	51.0	3.5	54.5
MPF = 60%	70.0	3.5	73.5

\* già stanziati nell'ambito del progetto di aggregazione Muggio destra

**Commento:** lo scenario con MP dell'80 % sembrerebbe essere possibile forse anche senza aiuti. L'aiuto di risanamento per Monte e Casima è già stato stanziato nell'ambito del progetto di aggregazione "Muggio destra". Se si considera che due Comuni soltanto hanno un MP inferiore all'80% (Besazio e Tremona), lo scenario MPF 75% appare meno proponibile.

### G. Scenario “Basso Mendrisiotto e Valle di Muggio”

Comprende: Balerna, Bruzella, Cabbio, Caneggio, Chiasso, Coldrerio, Genestrerio, Morbio Inf., Morbio Sup., Muggio, Novazzano, Sagno, Vacallo

MPM	88.9	
MAM	80.0	
MP minore	70	Novazzano e Genestrerio
MP maggiore	100	Bruzella, Cabbio, Caneggio, Muggio, Sagno

**Contributo cantonale (in mio di fr.)**

	Contributo compensazione differenze (in mio di fr.)	Contributo risanamento comuni in compensazione	Totale
MPF = 80%	30.0	9.1	39.1
MPF = 75%	68.0	9.1	77.1
MPF = 70%	106.0	9.1	115.1
MPF = 60%	144.0	9.1	153.1

**Commento:** il vero problema sono i MP di Novazzano e Genestrerio. Tutti gli altri hanno un MP pari o superiore all'85 %.

**H. Scenario "Frontiera"**

Comprende: Balerna, Bruzella, Cabbio, Caneggio, Chiasso, Coldrerio, Genestrerio, Ligornetto, Morbio Inf., Morbio Sup., Muggio, Novazzano, Sagno, Stabio, Vacallo

MPM	86.8	
MAM	78.4	
MP minore	70	Novazzano, Genestrerio e Stabio
MP maggiore	100	Bruzella, Cabbio, Caneggio, Muggio, Sagno

**Contributo cantonale (in mio di fr.)**

	Contributo compensazione differenze (in mio di fr.)	Contributo risanamento comuni in compensazione	Totale
MPF = 85%	16.0	9.1	25.1
MPF = 80%	61.0	9.1	70.1
MPF = 75%	105.0	9.1	114.1
MPF = 70%	150.0	9.1	159.1

**Commento:** 85 % ottenibile con una spesa modesta. Gli altri scenari appaiono improponibili dal profilo finanziario. Si noti come tre soli Comuni hanno un MP inferiore all'85 % (Stabio, Novazzano e Genestrerio)

**I. Scenario "Mendrisio-Stabio"**

Comprende: Arzo, Besazio, Bruzella, Cabbio, Caneggio, Capolago, Casima, Castel S. Pietro, Ligornetto, Mendrisio, Meride, Morbio Sup., Meride, Rancate, Riva S. Vitale, Sagno, Stabio, Tremona

MPM	81.7	
MAM	78.1	
MP minore	70	Stabio
MP maggiore	100	Bruzella, Cabbio, Caneggio, Casima, Meride, Monte, Muggio, Sagno

**Contributo cantonale (in mio di fr.)**

	Contributo compensazione differenze (in mio di fr.)	Contributo risanamento comuni in compensazione	Totale
MPF = 80%	9.0	12.6	25.1
MPF = 75%	38.0	12.6	50.6
MPF = 70%	66.0	12.6	78.6
MPF = 60%	94.0	12.6	134.0

\* 3'454'000 già stanziati nell'ambito del progetto di aggregazione Muggio destra

**Commento:** MP 80 % quasi garantito anche senza aiuti, a parte quelli di risanamento.

## J. Conclusioni

In questo comprensorio si è da tempo affermata una realtà bipolare, l'aggregazione in un solo Comune appare di fatto molto problematica dal profilo del consenso locale.

Molto interessanti gli scenari "Polo Nord" e "Alto Mendrisiotto", peraltro già compresi nell'attuale politica di contatti bilaterali portata avanti dal Municipio di Mendrisio. Molto interessante anche lo scenario "Alto Mendrisiotto e Valli" che configura una raccolta del comprensorio montano attorno al polo di Mendrisio, riunendo i comprensori del Generoso e del San Giorgio.

Pure percorribili per Cantone e Comuni gli scenari "Basso Mendrisiotto e Valle di Muggio", come pure "Frontiera" sulla base di un moltiplicatore finale dell'85%, anche se con innegabili problemi interni legati al MP di Novazzano e Genestrerio. Per Chiasso lo scenario "Polo Sud" risulta il più proponibile al di là delle note difficoltà politiche.

### 4.3. Creazione di un quarto livello istituzionale? La Comunità urbana o agglomerazione

Si rilevi che nell'ambito dell'allestimento del messaggio sulla nuova Legge sulla collaborazione tra i Comuni il Dipartimento delle istituzioni aveva nel 2002 proposto al Consiglio di Stato l'adozione di una normativa che codificasse nel diritto pubblico ticinese l'istituto giuridico dell'Agglomerazione. L'impostazione era simile a quella dell'Istituto creato nel Canton Friburgo. Il Consiglio di Stato non ha ritenuto di proporre al Parlamento l'adozione di questa normativa, considerando in sostanza che il sostegno alle aggregazioni dovesse prevalere rispetto alla creazione di ulteriori livelli di governo intermedi tra il Cantone ed i Comuni. Tale atteggiamento può mutare, qualora non si perfezioni nel medio termine una riduzione apprezzabile del numero dei Comuni delle aree urbane.

#### 4.3.1. Un problema reale?

- **La creazione di un'organizzazione regionale a scopi multipli, la cosiddetta Agglomerazione**, può a ragion veduta essere definita una forma giuridica efficace per agire su scala regionale.
- **L'Agglomerazione** lascia di per sé sussistere i Comuni come entità autonome pur evidenziando a livello istituzionale l'esistenza di due differenti livelli di competenza.
- **Chi decide e su cosa.** Viene di fatto operato un importante distinguo a livello di Enti locali su quali sono, all'interno di un comprensorio territoriale definito, i livelli di competenza necessari ad ottimizzare il servizio pubblico.

Nelle aree urbane occorre che le Autorità locali sappiano determinare quale sia la oggettiva necessità per enti amministrativi e funzionali di creare un livello decisionale regionale al quale delegare, secondo modalità da definire, competenze la cui gestione si rivela inefficace se affidata ai singoli Comuni di quel comprensorio.

- **Il problema esiste**, lo ha confermato lo studio "Una comunità regionale urbana del Luganese" allestito dall'IRE su mandato del Consiglio di Stato (D. Baroni, M. Rossi, ottobre 1995). Pure va ricordato che il 10 giugno 1996 fu presentata un'iniziativa parlamentare elaborata, da parte dell'on. Maurizio Albisetti, per l'adozione di una Legge sull'Agglomerazione.
- **L'ostacolo principale** che si frappone alla costruzione dell'Agglomerazione è quello della definizione delle sue competenze: alle pagine 279 e segg. del citato studio IRE vengono tratteggiate le caratteristiche di un ente di collaborazione intercomunale all'interno dell'area urbana, al quale verrebbero affidati compiti di competenza comunale, ma che possono più efficacemente esser svolti a livello sovracomunale.

Rifacendosi ad esperienze e proposte legislative friborghesi e vodesi viene precisato come l'assetto istituzionale e le sue competenze possano assumere forme sostanzialmente diverse a seconda della volontà dei Comuni.

Vengono di seguito individuati, a titolo indicativo, quattro tipi di compiti che una comunità regionale urbana (o Agglomerato o Regione) può svolgere:

- **informazione:** allestimento di un inventario dei bisogni e dei progetti di realizzazione dei Comuni. Questo catalogo permetterebbe di far circolare l'informazione sui "desiderata" dei Comuni anche per aprire la possibilità di eventuali collaborazioni da concretizzare secondo le modalità classiche;
- **coordinamento:** elaborazione di un piano delle priorità sulla base dell'inventario, nell'ottica regionale. Le realizzazioni verrebbero comunque demandate ai Comuni;
- **pianificazione:** elaborazione di un piano delle opere regionali che, una volta approvato, diventa vincolante per le autorità comunali incaricate dell'esecuzione;
- **realizzazione:** la stesura del piano delle opere, la decisione sullo scadenario e l'attuazione delle realizzazioni è assunta direttamente dalla comunità da cui dipenderà in seguito anche la gestione. In questo caso la comunità deve poter disporre di mezzi adeguati.

**E la democrazia?** Giustamente lo studio rileva come i compiti attribuiti a questa nuova organizzazione regionale condizioneranno grandemente la struttura di cui l'Ente dovrebbe dotarsi. Con più le decisioni della comunità diventano vincolanti per i Comuni, con più gli organi che l'amministrano necessitano di legittimazione democratica.

**Un Ente che sa crescere.** Un pregio particolare della Comunità o Agglomerato è che questo nuovo ente può essere costruito "per gradi" assumendo progressivamente compiti pubblici delegati ai Comuni proprio per adeguare la sua struttura alle effettive esigenze dei Comuni membri ed essere così veramente l'espressione della loro volontà di collaborazione nella consapevolezza dell'unità d'interessi che caratterizza le differenti popolazioni comunali coinvolte.

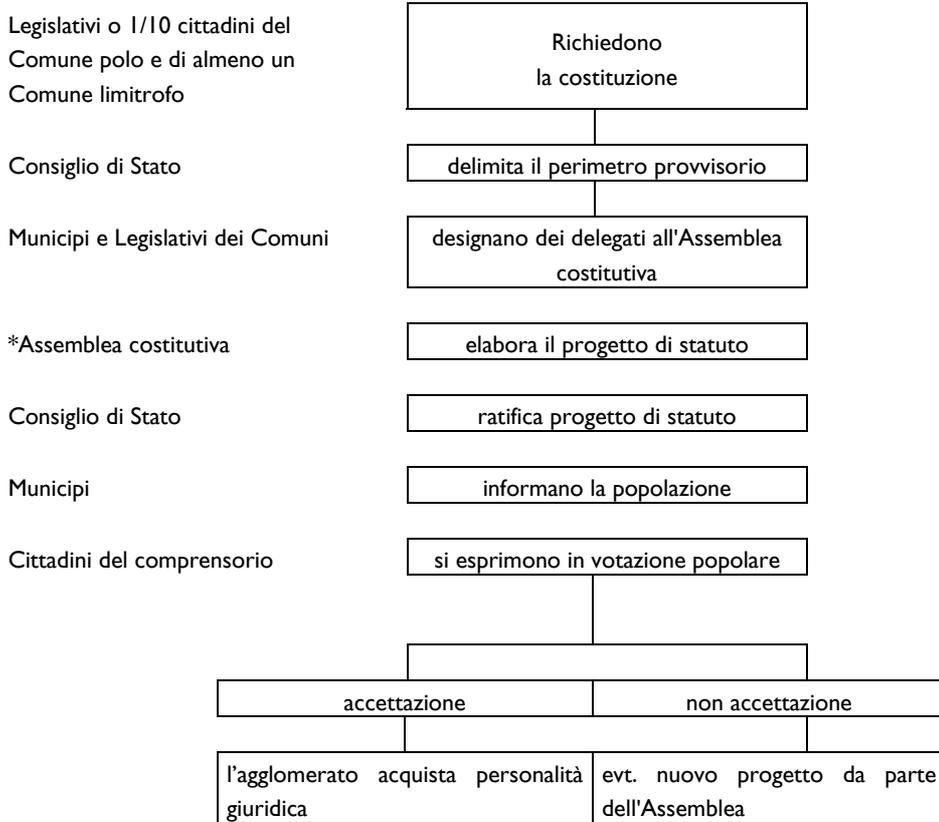
Se ciò debba sfociare nella costituzione di un quarto livello istituzionale (Ente intermedio) tocca ai Comuni deciderlo nelle rispettive regioni di appartenenza. La Legge in questo senso non farebbe altro che mettere loro a disposizione uno strumento normativo da utilizzare a questo fine.

#### 4.3.2. Aspetti procedurali

Negli schemi alle pagine seguenti sono ipotizzati i principali aspetti procedurali della costituzione e del funzionamento dell'Agglomerato. Le esperienze fatte nei Cantoni di Vaud e di Friburgo hanno consentito di riprendere in gran parte il modello normativo scelto in questi Cantoni. La grande versatilità con la quale è teoricamente possibile per i Comuni d'impostare l'assetto istituzionale e organizzativo dell'Agglomerato, rende questo modello normativo di principio interessante anche per la realtà ticinese.

È vero peraltro che l'agglomerazione stenta a trovare consensi nei Cantoni citati; sino ad oggi solo Friburgo ha conseguito un risultato apprezzabile. Date le peculiarità ticinesi, si tratta comunque di interrogarsi sulla possibilità che questa forma organizzativa possa effettivamente coordinare l'azione della politica locale ai fini dello sviluppo di aree innegabilmente importanti per l'economia cantonale.

Schema I Costituzione di un Agglomerato



\* evt. in sostituzione CdS se l'Assemblea non vi provvede entro 3 anni

**Schema 2      Organi dell'Agglomerato e loro attribuzioni**

Cittadini attivi nel perimetro dell'Agglomerato



Delegati designati dai Legislativi o tramite elezione popolare



Membri eletti dal Consiglio d'Agglomerato o tramite elezione popolare



## 4.3.3.

## In conclusione



Gli agglomerati esistono de facto da tempo sul territorio svizzero, compreso quello ticinese. Il quesito al quale dare risposta è se a questi comprensori debba corrispondere un nuovo Ente pubblico.

## A. Una via percorribile

L'agglomerato o comunità urbana costituisce di per sé una via percorribile a livello di aree urbane. Nel rispetto dell'autonomia comunale questa via non verrebbe di principio imposta a livello cantonale, ma dovrà invece scaturire da una consapevole scelta maturata a livello locale. **Il primo interrogativo consiste nel determinare se i Comuni interessati reputino necessario che sia loro messa a disposizione una normativa che consenta loro di operare un ventaglio di scelte il più ampio possibile. Questa normativa deve permettere nel contempo di essere flessibile modificando, completando o adattando le scelte iniziali sulla base del consolidamento di una volontà di collaborazione per la gestione degli interessi comuni di una regione urbana.**

## B. Un passo difficile

E' evidente che la sola ipotesi di creazione di un quarto livello istituzionale tra Cantone e Comuni costituisce di per sé un passo molto difficile e non certo popolare alle nostre latitudini; già si è detto come in sede di revisione della Costituzione cantonale tale eventualità sia stata scartata.

**Vista l'evoluzione della situazione socioeconomica e la ricomposizione istituzionale avviata con le aggregazioni, è però necessario affrontare nuovamente la questione dell'agglomerato.**

## C. Decide il popolo

Degno di rilievo è il fatto che il giudice ultimo della costituzione dell'agglomerato deve essere la popolazione; le procedure di costituzione adottate nei Cantoni di Friburgo e Vaud prevedono del resto la votazione popolare obbligatoria sul progetto di statuto. Solo con il voto positivo della maggioranza dei cittadini votanti e dei Comuni del comprensorio, l'agglomerato può acquisire personalità giuridica.

**Nell'ambito dell'elaborazione del nuovo diritto in tema di collaborazione intercomunale il tema dell'agglomerazione sarà oggetto di nuovo apprezzamento da parte del Governo.**

## 4.4. Intervento sui meccanismi di funzionamento del Comune ticinese? I Manager e le Agenzie locali di sviluppo

La riforma del Comune ticinese comprende un intervento sui meccanismi di funzionamento del Comune. Ciò implica quale prossimo passo la revisione totale della Legge organica comunale, al fine di adeguarla alla realtà del Comune moderno. È infatti evidente che per ottimizzare la capacità del Comune di concepire strategie di sviluppo del potenziale socio-economico della propria Regione è indispensabile che l'Ente sappia riorientare in tal senso l'impostazione operativa della propria organizzazione politica e amministrativa. Vengono pertanto in questo capitolo riprese esperienze già realizzate a livello europeo, valutandone in linea di massima la proponibilità nel contesto ticinese.

Se abbiamo visto in precedenza che il politico deve inserire l'obiettivo dello sviluppo economico tra quelli di prima priorità per il Comune, è anche indispensabile che egli possa avvalersi dell'azione di un apparato amministrativo, di consulenza, di progettazione e/o di marketing adeguato allo scopo.

La struttura amministrativa del Comune deve dunque essere in grado di **assorbire in misura sempre maggiore la gestione degli affari correnti**, fornendo nel contempo direttamente (servizi interni) o indirettamente (mandati di prestazione) consulenza e supporto

- a livello di pianificazione delle strategie (individuazione dei potenziali);
- a livello di ricerca e realizzazione di un prodotto (esame di fattibilità, ad es. di una struttura turistica);
- a livello di marketing urbano (immagine della Città destinazione, posizionamento rispetto all'esterno).

Il modello che tenteremo di definire vale sia per il Comune aggregato, che ha già raggiunto una sufficiente dimensione per potere operare nel contesto socio-economico, sia per un insieme di Comuni che non voglia o non possa perfezionare un progetto di aggregazione.

Quest'ultima situazione comporterà ovviamente maggiori difficoltà vuoi a livello di attribuzione di competenze decisionali alla nuova struttura operativa, vuoi a livello di controllo dell'operare di quest'ultima, sia interno che democratico.

Concentreremo la nostra analisi sulla figura del Manager locale (City Manager, Metamanager, Area manager, Project manager ecc.) e sull'Istituto dell'Agenzia di sviluppo.

### 4.4.1. Il Metamanager (l'architetto di sistema)

Reputiamo questa figura proponibile sia come dipendente in organico di una Città, che quale assuntore di uno specifico mandato di prestazione da parte di uno o più enti committenti. Le due situazioni differiranno sostanzialmente nella necessità di definire con maggior precisione il mandato in presenza di più committenti; nel caso del Comune che abbia alle sue dipendenze il Manager questi sarà chiamato con continuità a partecipare ai vari processi decisionali sia a livello strategico che nelle attività di produzione.

Descriviamo di seguito i principali compiti interpretati dal *Metamanager*. Per farlo ci rifacciamo a un articolo apparso nel 1997 sulla rivista Economia & Management della SDA Bocconi.

#### A. Compiti e competenze

Il ruolo del *Metamanager* è stato sviluppato negli studi dedicati al governo delle imprese complesse. È stato in seguito adattato alle economie locali ed in particolare ai “distretti industriali”. I contributi della letteratura in merito hanno evidenziato l'importanza di un insieme di ruoli direzionali che sappiano diagnosticare i bisogni di innovazione, formulare visioni strategiche e creare i presupposti affinché il sistema delle idee e la struttura dell'economia locale vengano dinamicamente adattati ai mutamenti nei contesti di riferimento.

I due oggetti di attenzione delle funzioni di metamangement sono:

- la progettazione e la realizzazione del sistema di prodotto
- la strategia promozionale orientata ai risultati

Il *Metamanager* assicura una regia unitaria degli interventi concernenti la realizzazione dei progetti e la loro promozione. L'architetto di sistema deve favorire il coordinamento tra le diverse iniziative per attuare una promozione centralizzata di tutte le attività.

Il *Metamanagement* e la figura del *Metamanager* possono rivelarsi leve di efficacia per esempio nel settore turistico e della promozione dello sviluppo regionale (sistemi complessi di attori, iniziative, progetti).

Le condizioni di efficacia dell'azione del Metamanager:

- **l'assetto istituzionale:** per assolvere la sua funzione, il Metamanager deve essere dotato di un assetto istituzionale o organizzativo agile, in grado di assicurare interventi rapidi.
- **le risorse finanziarie:** l'azione del Metamanager richiede la disponibilità di risorse (pubbliche e private) finanziarie stabili nel tempo.

Le idee guida perché possa operare con efficacia:

L'efficacia del *Metamanager* dipende dalla capacità di creare e diffondere una cultura fondata su alcuni importanti idee guida:

- collaborazione tra le parti in gioco
- orientamento al lungo periodo
- miglioramento costante della qualità
- crescita professionale degli operatori
- salvaguardia delle risorse ambientali
- valorizzazione della cultura e delle tradizioni locali

Come opera (l'attività di pianificazione e controllo):

- analisi del sistema competitivo
- elaborazione di un piano di sviluppo

- comunicazione costante rivolta agli operatori regionali sullo stato e l'evolvere dei progetti
- analisi dei risultati (monitoraggio dell'efficacia della strategia e dei progetti attuati per orientarli e riorientarli in caso di bisogno)

## B. E in Ticino?

Applicando la teoria alla realtà concreta delle nostre regioni è ipotizzabile, richiamate le conclusioni dei progetti Monitoreg per il Mendrisiotto e per il Locarnese indicare un possibile percorso operativo.

Quale che sia la Governance istituzionale della Regione, sia essa opportunamente ridotta nel numero di Comuni o frammentata nei Comuni attuali, è necessario che il potere locale sia in grado di appropriarsi delle vocazioni e specializzazioni indicate dallo studio, operando di seguito una precisa scelta delle priorità di azione predisponendo inoltre le modalità operative a livello organizzativo-istituzionale per concretizzare i progetti selezionati.

**Decisivo è individuare l'Autorità che possa assumere la leadership necessaria per guidare i processi di rilancio economico, sociale e istituzionale della Regione.**

Qui di seguito sono ipotizzati due scenari.

### Ipotesi 1

Nel caso di un'aggregazione riuscita la dimensione del nuovo Comune urbano deve consentirgli di agire in tal senso e dotarsi di una struttura di Metamanagement, vuoi in organico, vuoi conferendo ad hoc mandato di prestazione.

### Ipotesi 2

In assenza di aggregazione occorre far confluire dai vari Comuni una delega ad una struttura centrale che possa coordinare l'attività di Metamanagement, con evidenti maggiori problemi a livello di efficacia decisionale, in particolare a livello di concretizzazione delle proposte nei singoli Comuni. In quest'ultima ipotesi si assisterebbe ad un inevitabile allungamento dei tempi operativi oltre all'evidente difficoltà di far convergere il consenso di tutte le Autorità coinvolte sulle singole proposte operative avanzate dal Metamanager.

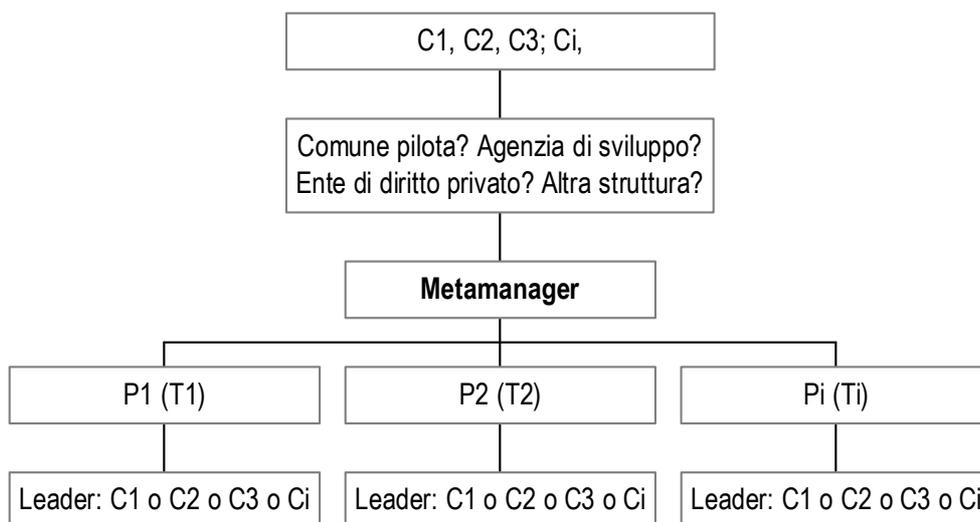
1. La difficoltà maggiore risiede nel creare un organo politico di livello regionale che possa fungere da riferimento con il Metamanager. Se scartiamo il Consorzio in quanto di fatto Ente intermedio che sottrae competenza ai Comuni, entrano in considerazione strutture di "appoggio" istituzionale quali ad es. le Conferenze dei Sindaci (CISL per il Locarnese), Commissioni di vario genere molto usate a livello federale od ancora task forces di progetto sul modello delle scelte operate nel Luganese per il quartiere di Cornaredo in relazione allo sbocco della galleria prevista dal PTL (vedi contributo di Stefano Wagner alle pagine successive). In tale ambito è proponibile coinvolgere, ove esistono, le Regioni di montagna costituite ai sensi della LIM, il cui intervento è del tutto compatibile con gli obiettivi dell'attività di queste ultime.
2. Una volta operativa questa struttura centrale la stessa si dota di un Metamanager o architetto di sistema per operare in modo professionale. Il finanziamento può essere

concordato tra i Comuni, le Regioni LIM, gli Enti turistici, a dipendenza degli obiettivi e del ruolo attribuiti al Manager.

3. I Comuni della regione incaricano la struttura centrale del compito di rilancio della Regione urbana (sorta di direzione generale). Il Metamanager svolge compiti operativi coordinando e dirigendo la realizzazione dei progetti regionali che sono oggetto di analisi dal profilo della loro opportunità e fattibilità economica, tecnica, organizzativa.
4. Su proposta della struttura centrale i Comuni avallano i progetti proposti dal Metamanager e designano il leader che si occuperà della realizzazione concreta del progetto (di fatto uno o più Comuni della Regione urbana), la cui azione è coordinata dal Metamanager.

Appare evidente come questa seconda ipotesi risulti ben più complessa e di difficile attuazione, sia a livello della raccolta del consenso politico iniziale che, successivamente, sulle singole proposte operative. Alternative possono essere trovate nella creazione di Agenzie di sviluppo che tratteremo al punto 4.4.2.

Schema 3      Struttura di metamanagement per la gestione del rilancio della Regione urbana



C1= Comuni

P1 (Ti) = Progetti per tema catalizzatore

#### 4.4.2. Le Agenzie locali di sviluppo: il caso italiano

##### A. Il quadro di riferimento e lo stato dell'arte delle politiche di sviluppo locale<sup>12</sup>

I concetti di sviluppo locale e di marketing territoriale sono diventati, anche in Italia, di uso comune sia in letteratura sia nella pratica di molte amministrazioni pubbliche locali. Le agenzie di sviluppo sono una realtà ormai diffusa su tutto il territorio nazionale: secondo un'indagine tra il 1995 e il 2002 il numero delle agenzie è passato da 39 a 185 ed il dato è probabilmente sottostimato.

I profili delle agenzie di sviluppo sono molto diversificati: alcune hanno carattere "generalista" e si occupano stabilmente di accompagnare processi di sviluppo e di marketing territoriale; altre sono state costituite con compiti più circostanziati, spesso in occasioni contingenti, quali il finanziamento di patti territoriali, contratti d'area, di quartiere ecc. e stanno ora affrontando una trasformazione in agenzie locali che seguano con continuità i processi avviati.

Si possono infatti scorgere i primi segnali dell'avvio di un nuovo ciclo di politiche per lo sviluppo locale, in ambito sia nazionale che internazionale. Con l'estensione dell'Unione Europea verso Est, molte delle risorse pubbliche su cui, soprattutto nel Sud d'Italia, si è potuto contare fino ad ora per avviare strutture operative e gestire progetti verranno meno. Inoltre, gli operatori si trovano sempre più spesso ad agire in situazioni di crescente concorrenza: accanto alle agenzie, molti altri soggetti stanno lavorando nell'ambito dello sviluppo locale, dalle associazioni imprenditoriali alle società di consulenza privata, dagli istituti di credito ai centri di ricerca privati e universitari.

Questo scenario impone una ridefinizione delle missioni dei diversi attori dello sviluppo locale. In particolare, le agenzie più generaliste saranno spinte ad assumere profili di maggior specializzazione e ad ampliare il loro raggio d'azione alla ricerca di "mercati" più estesi dell'ambito locale. Le strutture sorte con missioni specifiche, per contro, dovranno conquistarsi spazi di operatività e legittimazione anche in assenza di finanziamenti e quadri normativi ad hoc.

L'integrazione settoriale e il radicamento nei contesti locali restano ingredienti fondamentali e imprescindibili nelle esperienze di sviluppo locale e marketing territoriale di maggior successo. Promuovere e accompagnare lo sviluppo locale significa creare sinergie su diversi fronti: dalla dotazione infrastrutturale alla pianificazione urbanistica; dagli aiuti alle piccole e medie imprese alla creazione di aree di insediamento industriale; dalla finanza agevolata al sostegno dell'innovazione; dalla società dell'informazione locale al terzo settore; dalla promozione internazionale all'attrazione di investimenti esteri; dalla formazione alle politiche attive del lavoro. Il tutto miscelato secondo le caratteristiche dei contesti locali: solo entrando in relazione profonda con la storia, le vocazioni, i problemi, le dinamiche di un particolare territorio ed attivando processi di mobilitazione dal basso del capitale sociale insediato è possibile mettere a punto strategie condivise di sviluppo locale e gestire piani d'azione efficaci.

---

12 Fonte: <http://www.aidaweb.org/sviluppo.htm> (AIDA: Associazione italiana delle agenzie di sviluppo locale e marketing territoriale)

## B. Elementi di definizione<sup>13</sup>

Il modello di "Agenzia locale di sviluppo" è costruito pensando a strutture formalizzate che hanno come missione esclusiva o prevalente lo sviluppo socioeconomico locale e sub-regionale. La nozione di sviluppo locale comprende sia aspetti strettamente economico-imprenditoriali e occupazionali, quanto quelli più immateriali, come la qualità urbana, la diffusione di reti, la valorizzazione dei beni culturali.

In termini astratti, le Agenzie sono strutture-organizzazioni che contribuiscono ad abbassare permanentemente le barriere allo sviluppo locale, sotto forma di potenziamento del capitale sociale locale, di riduzione dei costi di transazione per le imprese, di miglioramento della qualità sociale, ovvero aumentando lo stock locale di beni pubblici.

Sotto questo profilo è possibile individuare tre gruppi di Agenzie di sviluppo locale:

- le "**Agenzie formali**", scaturite dall'applicazione della normativa nazionale e comunitaria. Si tratta delle strutture operative deputate a gestire progetti di sviluppo che fanno riferimento a legislazione e finanziamenti nazionali (società di gestione di Patti territoriali, di Contratti d'area) e comunitari (Gal - Gruppi di Azione Locale);
- le "**Agenzie territoriali**" nate come esternalizzazioni della Pubblica Amministrazione locale di funzioni attinenti allo sviluppo economico-territoriale, ossia strutture dedicate alla promozione e alla gestione di progetti di sviluppo locale generate da Comuni, Comunità Montane, Province;
- le "**Agenzie informali**", nate dall'azione "dal basso" di soggetti istituzionali e sociali e finalizzate alla promozione/gestione di processi di crescita di "economie minori" o di funzioni di supporto per lo sviluppo locale, come, ad esempio, banche locali, Associazioni per la valorizzazione dei beni culturali e architettonici e del patrimonio ambientale, Consorzi intercomunali per lo sviluppo integrato e la riqualificazione urbana, Società e Associazioni per lo sviluppo delle nuove occupazioni.

Sul piano operativo, per Agenzie locali di sviluppo si intendono quelle strutture che:

1. agiscono a livello sub-regionale;
2. nascono nell'ambito delle nuove politiche strutturali, della programmazione negoziata, del partenariato sociale;
3. promuovono lo sviluppo locale nei seguenti aspetti: imprenditoriali, occupazionali, ambientali (conservazione e valorizzazione del patrimonio ambientale, riqualificazione urbana) e culturali (conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale).

---

<sup>13</sup> Fonte: <http://sviluppolocale.formez.it/>

## C. Possibili compiti, in generale

Tabella 11 Servizi e attività dell'Agenzia per la Promozione e lo Sviluppo Sostenibile dell'Area Metropolitana Nord Milano (ASNM) - esempio 14

<b>Supporto alle attività produttive</b>	Reindustrializzazione di aree dismesse Creazione di imprese Progettazione di distretti produttivi Incubatori per start-up e laboratori artigianali
<b>Supporto al terzo settore</b>	Creazione di cooperative sociali
<b>Innovazione e trasferimento tecnologico</b>	Check-up tecnologici Rapporti tecnici e finanziari Ricerca di partner Progetti di collaborazione tra imprese, università e centri di ricerca
<b>Pianificazione strategica</b>	Piani Strategici Territoriali Agende 21 locali e piani di azione per la sostenibilità ambientale Piani di coordinamento sovracomunale Accordi di programma
<b>Sostenibilità ambientale e urbanistica</b>	Riqualificazione e rigenerazione ambientale e urbanistica Animazione territoriale Coordinamento per la creazione di sistemi del verde intercomunali Servizi sovracomunali di mobilità sostenibile Progetti sperimentali sulle politiche temporali (Piani dei Tempi e degli Orari) Strategie integrate di valorizzazione del territorio
<b>Comunicazione e marketing territoriale</b>	Concorsi internazionali di architettura e urbanistica Organizzazione di eventi, convegni e workshop Progetti di comunicazione
<b>Supporto ad enti di sviluppo locale</b>	Studi di fattibilità Supporto alla creazione di agenzie di sviluppo locale Sostegno all'avvio di servizi e di strutture territoriali Formazione di operatori
<b>Aree di formazione</b>	Nuove tecnologie Imprenditorialità Sviluppo locale
<b>Progetti europei e Cooperazione extra UE</b>	

### Esempio (non italiano): Agence de développement de l'Alsace (ADA)

L'ADA, agence régionale de développement et de promotion de l'économie en Alsace, au service des entreprises souhaitant investir en Alsace, se développer à l'international ou accéder aux marchés publics internationaux. L'Agence offre un accès privilégié à l'information, la continuité d'un organisme public et l'efficacité d'une entreprise, dans toutes nos missions:

- Accompagner des projets d'investissement et de développement en Alsace
- Soutenir les entreprises alsaciennes dans leur développement international
- Faciliter l'accès des acteurs régionaux aux marchés publics internationaux
- Soutenir la mise en contact de partenaires alsaciens et internationaux
- Promouvoir l'innovation technologique et les nouvelles technologies
- Développer la coopération transfrontalière dans le Rhin Supérieur

Fonte: <http://www.ada-alsace.com/index.php>

14 Fonte: <http://www.asnm.com/ita/asnm/servizi.htm>

## D. Possibili compiti, in particolare

Esempi di attuazioni (Agenzia di Sviluppo Nord Milano):

<b>Sistema d'incubazione del Nord Milano (Officina Multimediale Concordia e Laboratorio Innovazione Breda)</b>	<p>I due incubatori sono strutture attrezzate per assistere e supportare le imprese allo stato nascente, le neosocietà che cercano una sede conveniente dal punto di vista economico oltre ad un insieme di servizi di tutoraggio e di consulenze attraverso cui consolidarsi e rafforzare la loro posizione sul mercato. Le giovani imprese possono rimanere nell'incubatore per un periodo di tempo che varia a seconda del settore in cui operano (indicativamente tre anni). Nel momento in cui lasciano la struttura le loro unità modulari passano ad altre imprese neo nate. Ospiti degli incubatori OMC e LIB sono tre tipi di società:</p> <p>Start up: imprese di recente formazione, tipicamente innovative o impegnate nel settore hi-tech.</p> <p>Spin off: nuove imprese, nate dalla separazione giuridica ed economica di una divisione o di una sezione di un'impresa pre-esistente.</p> <p>Società partner: Imprese che hanno più di tre anni di vita e si propongono come fornitori di tecnologie e servizi per start up e spin off. Le imprese che desiderano entrare negli incubatori devono attenersi a procedure di valutazione e modalità di selezione standard; fattori discriminanti risultano essere il livello innovativo del business, l'età dell'azienda, la fattibilità economica dell'idea d'impresa e l'incremento occupazionale. La dinamica dell'incubazione innesca sul territorio un ciclo virtuoso che rinvigorisce in modo continuativo il tessuto imprenditoriale locale, favorendo la diffusione di imprese fisiologicamente tese all'innovazione e ad un metodo di lavoro "in rete".</p>
<b>BIC (Business Innovation Centre) La Fucina</b>	<p>Aree d'attività: creazione e sviluppo d'impresa; analisi strategica della Business Idea; assistenza nella realizzazione e verifica del Business Plan; controllo gestionale dell'azienda e assistenza globale alle idee più innovative.</p> <p>Internazionalizzazione: accompagnamento delle PMI; check-up aziendale pro-estero; selezione di partner stranieri; ricerche di mercato e studi di fattibilità sui paesi esteri; sviluppo commerciale e produttivo all'estero.</p> <p>Innovazione e trasferimento tecnologico: Sostegno alla pianificazione di processi di innovazione tecnologica nelle PMI; individuazione di specialisti di settore capaci di analizzare e sviluppare progetti di innovazione tecnologica; realizzazione di check-up tecnologici.</p> <p>Finanza: Identificazione dei migliori canali di finanziamento pubblici e privati per un progetto imprenditoriale; sviluppo della pianificazione finanziaria; supporto all'imprenditore nell'attivazione delle linee di finanziamento presso istituti di credito o Venture Capital.</p>
<b>Proxima (centro di formazione alle nuove tecnologie)</b>	<p>Mette a disposizione di imprese, enti di formazione, amministrazioni pubbliche e cittadini spazi attrezzati e know-how per promuovere la cultura, i linguaggi e le opportunità di lavoro derivanti dall'uso di Internet e delle nuove tecnologie dell'informazione. Proxima è nato nel 1998 come progetto pilota di Telelavoro, Teleservizi e Teleformazione. Le veloci dinamiche del settore delle nuove tecnologie hanno tuttavia mutato la vocazione della struttura che più recentemente si è orientata soprattutto sulla formazione alle nuove tecnologie. Imprese, amministrazioni pubbliche ed enti di formazione utilizzano le aule di Proxima per preparare partner e dipendenti all'uso di nuovi prodotti e di</p>

	nuove applicazioni informatiche. Organizza inoltre corsi nell'ambito di progetti o di iniziative specifiche e supporta l'attività del Macromedia Web Point, un centro servizi dedicato alla formazione ed allo sviluppo di nuove tecnologie nei settori Web, grafica, 3D e multimedia.
<b>Distretti produttivi</b>	Il processo di reindustrializzazione e di rilancio economico del Nord Milano si è orientato al rafforzamento del sistema produttivo locale, costituito prevalentemente da piccole e medie imprese e da attività artigiane. Uno dei primi interventi è stata la riconversione di una parte delle aree dismesse dalle industrie tradizionali in strutture attrezzate per insediamento di aziende piccole e medie. ASNM è stata incaricata dai Comuni di coordinare la costruzione di quattro nuovi distretti produttivi e di gestire il processo di selezione delle aziende a cui assegnare i nuovi spazi. La selezione è stata realizzata attraverso bandi pubblici, sulla base di criteri quali il grado di innovazione, la compatibilità ambientale dell'attività, l'affidabilità aziendale e l'incremento occupazionale. L'Agenzia ha attivato inoltre diversi strumenti di finanziamento pubblico per agevolare l'acquisto e la costruzione dei capannoni, l'investimento in nuove attrezzature produttive, l'assunzione di mano d'opera.
<b>Adapt</b>	Interventi per lo sviluppo dell'occupazione e l'insediamento di nuove attività imprenditoriali nelle aree di crisi
<b>Progetti di riqualificazione urbana</b>	
<b>Concorso internazionale di idee per la progettazione di un Parco Urbano all'interno delle aree Falck</b>	

### 4.4.3. Agenzia di sviluppo urbano: un progetto ticinese

#### *Inserto speciale*

#### **Stefano Wagner, ing. ETH**

Studi Associati SA - Lugano

*Una proposta Ticinese*

*NQC: Nuovo Quartiere Cornaredo*

*Proposta per un'agenzia di sviluppo urbana*

La gestione dello sviluppo di un comparto territoriale a cavallo di confini comunali è un tema le cui difficoltà di messa in pratica sono ben conosciute in Ticino. Negli anni '70, ad esempio, si tentò in varie parti del Ticino di sviluppare aree industriali sovracomunali di interesse regionale (quello sul Piano di Magadino è forse l'esempio più emblematico).

Una delle maggiori difficoltà nella realizzazione di questi strumenti di progettazione territoriale basati su obiettivi di sviluppo economico è da sempre stata legata alla questione della **ripartizione degli introiti fiscali**, introiti definiti dalla territorialità e basati su un sistema di moltiplicatori di imposta comunale, spesso utilizzati in un ambito più esteso quale strumento di "competizione territoriale".

Nell'odierna discussione attorno agli "agglomerati urbani" si ripropongono le stesse tematiche, con l'aggiunta delle questioni legate al finanziamento degli importanti investimenti relazionati allo sviluppo di queste aree strategiche e quelle della corretta gestione degli impatti legati al loro sviluppo.

Quest'ultimo punto viene ad aggiungersi alla complessità del mero discorso finanziario-fiscale, rendendo necessario introdurre concetti economici relativamente complessi quali la valutazione delle *esternalità* (sia positive, sia negative). Concetti generalmente difficili da applicare concretamente nella discussione politica che si genera a livello di sviluppo territoriale locale.

Un primo importante passo nel valutare queste questioni venne fatto nel 1995 con lo studio IRE "Una comunità regionale urbana del Luganese?" che ha introdotto il concetto di "*spillover*" nella discussione politica sullo sviluppo dell'agglomerato urbano di Lugano.

Molte aree strategiche per lo sviluppo di questo agglomerato si trovano a confine di vari Comuni: si pensi qui al comparto della stazione FFS, la porta Lugano sud (incluso il Pian Scairolo), il comparto del Povrò, così come il futuro quartiere di Cornaredo ("porta di accesso" Lugano nord). Anche il processo di aggregazione comunale avviato non eviterà che in una scala di tempi medio-lunghi si debbano risolvere questioni di ordine intercomunale nella gestione dello sviluppo dell'agglomerato.

E' interessante, proprio per questa considerazione, notare come per lo sviluppo di questi comparti a valenza strategica sia tutt'ora impostato sulle procedure ordinarie dello sviluppo territoriale (piano regolatore, piani di utilizzazione cantonale, ecc.). Procedure di per sé complesse, spesso dilatate nel tempo nella loro applicazione pratica e rese praticamente inefficaci laddove si viene ad aggiungere la componente della coordinazione sovra-comunale.

Le conseguenze di un tale processo si possono spesso leggere direttamente sul territorio, laddove, nonostante la posizione strategica nello spazio, il territorio manca di una qualità insediativa, elemento oggi viepiù strategico per lo sviluppo degli agglomerati urbani.

## A. Obiettivi dell'agenzia NQC

Nella presente fase di "disposizione strategica" per lo sviluppo del NQC, una struttura organizzativa sovracomunale capace di sostenere i Comuni negli sforzi per rendere effettive le potenzialità di questo comparto appare assolutamente necessaria. Questa discussione si svolgerà giocoforza in un **contesto innovativo**, dove potrebbe rendersi necessario preconizzare l'adeguamento di alcuni meccanismi di funzionamento istituzionale.

In altre parole, si tratta ora di identificare quelle strutture organizzative che permettano di gestire in maniera ottimale lo sviluppo dei comparti strategici dell'agglomerato urbano (nel caso specifico il NQC), ipotizzando **forme di delega istituzionale** di alcuni compiti a queste nuove strutture operative. Per realizzare una nuova "porta di accesso" all'agglomerato urbano di Lugano, una forma innovativa di "braccio operativo" dei Comuni è sicuramente auspicabile.

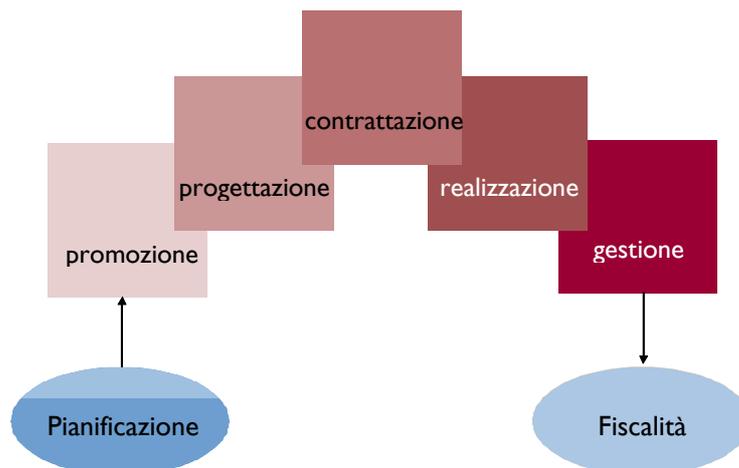
La struttura operativa sovracomunale, che per comodità chiameremo d'ora innanzi "agenzia di sviluppo urbano" (o semplicemente "agenzia"), potrà trattare da una parte compiti poco conflittuali con l'attuale ordinamento delle competenze istituzionali quali la promozione del comparto oppure la realizzazione di singoli investimenti pubblici.

Svolgendo invece compiti fortemente vincolati al sistema istituzionale, in particolare la pianificazione e alla progettazione del territorio, così come aspetti di gestione fiscale, la questione diventerebbe invece più complessa istituzionalmente.

Si ipotizza pertanto che l'agenzia NQC assuma compiti solo in un contesto operativo dello sviluppo territoriale.

**Obiettivo** ultimo da perseguire con l'ipotetica realizzazione di un'"agenzia di sviluppo urbano" resta quello di voler **rendere più efficace l'attività istituzionale** in un contesto di "sviluppo strategico" e non di creare ulteriori ambiti istituzionali. Il meccanismo di verifica delle differenti ipotesi operative dovrà sempre essere improntato su questo assunto.

Schema 4 Compiti ipotizzabili dell'agenzia nella gestione dello sviluppo del NQC



## B. Agenzia NQC: organizzazione e funzionamento

Le forme giuridiche secondo cui organizzare un'agenzia dipendono fortemente dalle sue modalità di funzionamento.

L'agenzia NQC, in funzione soprattutto dei compiti che le saranno attribuiti (cfr. il capitolo successivo), dovrà essere improntata su meccanismi decisionali di tipo "imprenditoriale", basati sul **raggiungimento di obiettivi** e verificati nella loro esecuzione a livello di efficacia.

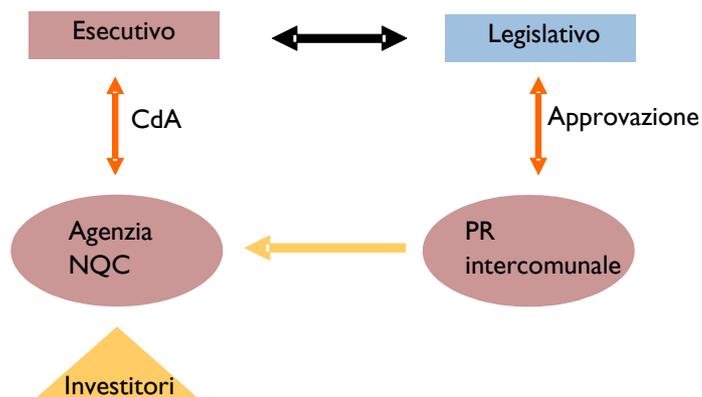
L'operato dell'agenzia si orienterà direttamente alla "visione urbanistica" sviluppata attraverso il concorso d'idee (tracciato progettuale 1).

Il citato studio dell'IRE "Una comunità regionale urbana del Luganese" dà indicazioni sulle forme giuridiche della collaborazione sovracomunale, giudicando positivamente le forme di diritto privato per assolvere alle esigenze operative del NQC:

"Le possibili modalità di collaborazione intercomunale attraverso strumenti del diritto privato si caratterizzano per una maggiore flessibilità e rapidità di esecuzione."

In relazione alle legittime preoccupazioni sul controllo istituzionale dell'operato di strutture di diritto privato si rende attenti nel rapporto che "se si tratta invece di compiti facoltativi, il ricorso alle forme di diritto privato è generalmente ritenuto lecito".

Schema 5 Organizzazione e controllo istituzionale dell'agenzia



Il controllo istituzionale dell'operato dell'agenzia avviene attraverso lo strumento del Piano regolatore comunale, approvato dai rispettivi legislativi, che rappresenta la traduzione formale della "visione urbanistica" sviluppata con il concorso d'idee.

La costituzione dell'agenzia nella **forma giuridica della società anonima**, secondo il CO artt. 620 ss, appare la forma più consona per raggiungere gli obiettivi prefissati.

Il Consiglio di amministrazione sarà formato dai rappresentanti degli azionisti che, nel caso di una società 100% di proprietà dei Comuni, potrebbe essere composto da rappresentanti degli organi esecutivi.

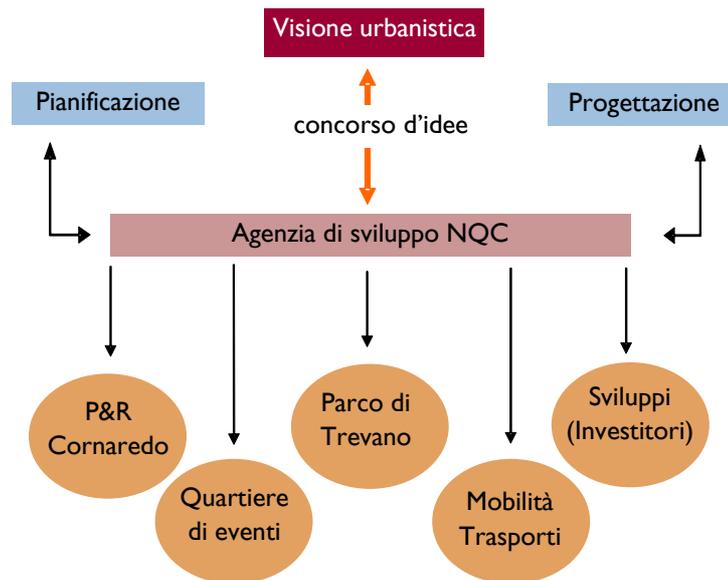
L'apertura del capitale azionario ad altri partner non viene postulata in questa fase dei lavori. Eventuali ipotesi di tale genere, sono da verificare dopo l'avvio dei lavori della società. L'azionariato sarà comunque vincolato da un contratto parasociale che determina le modalità di apertura del capitale azionario.

### C. Compiti specifici dell'agenzia NQC

I compiti dell'agenzia si deducono direttamente dalla visione di sviluppo del NQC elaborata con il concorso d'idee di urbanistica.

L'agenzia coordina la sua attività con la pianificazione del territorio, nel caso specifico un piano regolatore intercomunale, la cui approvazione resta di competenza dei singoli Comuni e collabora, interfacciando la sua attività nella progettazione, con l'autorità cantonale nella realizzazione delle opere infrastrutturali.

Schema 6 L'agenzia quale organizzazione operativa tra "visione" e "progetto"



I compiti più specifici dell'agenzia possono essere riassunti nei seguenti ambiti operativi:

- Il sostegno delle attività di investimento privato, profilandosi come "one-top-shop" dell'investitore privato, che sarà accompagnato dall'agenzia nella progettazione e realizzazione dell'opera in tutte le questioni istituzionalmente rilevanti.
- La realizzazione e l'eventuale gestione, direttamente o per società terze, di opere e progetti di interesse pubblico, di competenza delle autorità locali.

Per la seconda categoria di ambiti progettuali in cui l'agenzia sarà chiamata ad operare, si possono già oggi ipotizzare progetti legati alla ri-qualifica del comparto di Cornaredo in funzione del raggiungimento dell'obiettivo prioritario, cioè la "qualità urbanistica" dello sviluppo del NQC, tra cui:

- Il Parco dei Prati di Trevano
- Il comparto fluviale del Cassarate
- Gli eventi (sportivi e non) di massa

## D. Finanziamento dell'agenzia e chiave di riparto

Un secondo elemento importante nel controllo istituzionale dell'agenzia, è rappresentato dal **sistema di finanziamento** e dall'utilizzazione di eventuali utili d'esercizio.

Per il secondo punto si preconizza la formulazione di un contratto parasociale tra gli azionisti che preveda un re-investimento degli utili direttamente nell'implementazione di nuovi progetti per lo sviluppo del NQC.

Per il finanziamento si prevede invece una **modalità di finanziamento** legata a "progetti specifici", che richiederanno quindi ancora una volta il passaggio a livello di approvazione dei crediti nei rispettivi ambiti legislativi, a meno che l'agenzia stessa non sia capace a generare un **meccanismo di autofinanziamento**.

Con questo meccanismo di finanziamento legato a progetti viene anche generata la **chiave di riparto** degli "utili" dell'agenzia, quello che in fondo è lo sviluppo del NQC: ogni azionista (Comune) deciderà in ambito progettuale il finanziamento dell'operato, in funzione non da ultimo dell'utile che l'agenzia stessa saprà generare. La capacità imprenditoriale dell'agenzia è legata alla messa in evidenza di questi "flussi finanziari".

Per le logiche di finanziamento ipotizzate sopra, si ritiene che in una fase di avvio la costituzione della società possa avvenire per mano dei Comuni e l'agenzia quindi essere una società al 100% pubblica.

Il capitale azionario servirà a finanziare unicamente la messa in esercizio per i primi 2 anni, dopo di che varrà il principio del finanziamento per progetti oppure l'autofinanziamento delle attività.

### Tracciato progettuale 2 - Agenzia di sviluppo NQC

Costituzione da parte dei Comuni di una società anonima "Agenzia NQC, per lo sviluppo urbano SA" con i seguenti requisiti di massima:

1. Capitale sociale 500'000 CHF
2. Consiglio di amministrazione nominato dai Comuni
3. Accordo parasociale sull'utilizzazione degli utili

In una fase successiva si potranno valutare coinvolgimenti di altri partner nel capitale sociale, tra cui altri enti istituzionali (Cantone, ecc.) così come privati (banche, istituti finanziari, ecc.).

L'agenzia di sviluppo NQC:

- Non è un ufficio tecnico intercomunale
- Orienta il suo operato sulla "visione urbanistica" NQC
- Opera secondo principi di imprenditorialità
- Si organizza in una logica progettuale

Essa opera su principi di auto-finanziamento delle attività oppure viene finanziata dagli azionisti a livello di "progetti".

Costi ipotizzabili: 500'000.- CHF (capitale sociale)

Tempi: 1 anno (per la costituzione formale e la messa in esercizio)

Termine: Metà 2004 (costituzione), fine 2005 (pieno esercizio)

Finanziamento: Modalità da definire

## 4.4.4.

**Conclusioni: Manager e Agenzie: compatibili con il diritto pubblico ticinese?**

Di principio il Manager è funzione integrabile nell'organico di un Comune tramite assunzione a tempo determinato o indeterminato. Il distinguo temporale è riferito alla richiesta di prestazione che può consistere ad es. nell'elaborazione di un prodotto specifico (struttura o concetto) o in attività di marketing per la promozione dell'immagine del Comune o di prodotti specifici.

Considerate le esigenze operative di questa funzione si rende necessario l'adeguamento della Legge organica comunale, in particolare dell'aspetto deleghe di competenza

di cui all'art. 9 LOC. Non si ritiene che il Manager possa limitarsi alla gestione di "affari correnti", ma debba poter operare con potere decisionale nella gestione di un budget.

Le mansioni, i requisiti professionali, il contatto tra il Municipio, il Consiglio Comunale e questa nuova figura professionale ecc. potranno essere organizzati liberamente dal Comune per il tramite del Regolamento organico dei dipendenti o di un Regolamento speciale.

Nel caso si optasse per il conferimento di un **mandato di prestazione** il ruolo del Municipio dovrebbe di principio essere più incisivo in quanto più sollecitato a livello di controllo dell'operato del Manager, non vincolato quest'ultimo alla struttura gerarchica interna all'amministrazione comunale.

Qualora si rendesse necessaria la costituzione di un'Agenzia autonoma di diritto pubblico il diritto ticinese non conosce oggi base legale adatta. Si tratterebbe in sostanza di codificare nel nostro ordinamento la possibilità per i Comuni di creare a loro volta Enti (Agenzie) pubblici subordinati (e) dotati (e) di personalità giuridica autonoma. Ciò costituirebbe un'alternativa all'adozione di forme societarie di diritto privato, quali la Società per azioni (artt. 620 e ss. CO) od ancora all'uso della Fondazione ai sensi degli artt 80 e ss. CCS.

L'idea è quella di concepire un'entità giuridica dotata di personalità propria e dunque titolare di un potere negoziale alla quale attribuire un compito statutario, disciplinandone il funzionamento, le relazioni con gli organi del Comune, l'assetto finanziario ecc. attraverso il medesimo Statuto o tramite regolamenti speciali.

Un quesito particolare è quello a sapere se la LOC debba limitarsi a codificare la possibilità di creare l'Agenzia o debba porre qualche vincolo supplementare all'autonomia legislativa dei Comuni per quanto riguarda le modalità con le quali quest'ultima opera. In linea di massima l'Agenzia dovrebbe poter disporre di un credito quadro per il conseguimento degli obiettivi statutari, votato annualmente dal Legislativo comunale per la gestione corrente ed essere abilitata a formulare proposte autonome per investimenti o realizzazioni varie agli organi del Comune innescando la procedura decisionale prevista dalla LOC.

Nel merito della struttura decisionale dell'Agenzia è ipotizzabile la creazione di una Direzione o di un Comitato direttivo o ancora di un Consiglio di Amministrazione di nomina municipale, del quale possono o meno far parte municipali. Anche in questo ambito è concepibile l'attribuzione della direzione ad un Metamanager. Il controllo del Comune avverrebbe principalmente in sede di approvazione dei conti e al momento dell'esame delle singole proposte allestite dall'Agenzia subordinata.

**Di principio, l'introduzione di un livello gestionale intermedio di questo tipo è anche una via percorribile dal solo Cantone, ipotizzando in via legislativa una delega di compiti di sviluppo regionale a questo tipo di struttura d'Agenzia.**

**Ispirandosi a modelli Europei è concepibile attivare Enti parastatali sul modello dell'Azienda rifiuti anche per conseguire obiettivi di sviluppo regionale, delegando loro la gestione dei capitali LIM, Ltur ecc. (si veda anche pag. 109).**

I riquadri qui di seguito riassumono gli elementi principali che caratterizzano le strutture operative trattate in questo capitolo.

### **Mandato di prestazione**

- rapporto contrattuale (contratto sui generis), senza subordinazione fra le parti;
- indipendenza da una struttura gerarchica da parte dell'operatore;
- l'operatore agisce fuori dall'usuale iter istituzionale; non è legato al principio della parità di trattamento, ecc. nelle scelte di partners;
- l'operatore deve però poter fungere da rappresentante del Comune, entro i limiti del mandato quindi impegnare il Comune;
- il mandato, in particolare per quel che attiene alle facoltà di rappresentanza, non può prescindere dal rispetto delle competenze istituzionali LOC Municipio/Legislativo;
- se si vogliono evitare interferenze politiche, il mandato deve avere contenuti essenzialmente di esecuzione tecnica.

### **Assunzione interna da parte del Comune del compito**

- l'operatore entra nell'organico del Comune, evt. con rapporto di lavoro a tempo determinato e con compito specifico. Può entrare in linea di conto un'opzione di contratto di diritto privato;
- via di controllo e di direttive più sicura per il Municipio;
- presuppone tuttavia la creazione di una base legale LOC, che permetta la delega di competenze decisionali oltre "l'ordinario"; ciò in un ambito specifico e entro un determinato budget. La delega non può interferire nell'ordine di competenze istituzionali Municipio/Legislativo;
- controindicazione: condizionamento dell'operatore dal fatto che è in una posizione di dipendente;
- rischio di un certo conflitto interno ad esempio con Segretario, che ha funzioni di Capo del personale;
- obblighi e doveri dall'inserimento nelle strutture (fedeltà, discrezione, ecc.);
- condizionamento in immagine e nella libertà d'azione;
- nel caso di assunzione da parte di un pool di Comuni occorre mettere in conto la delega delle competenze decisionali ad un Comune pilota; ciò può essere attutito dalla costituzione di una Commissione ad hoc che accompagna.

### **Ente autonomo**

- presenta il vantaggio che il compito può essere in toto delegato, con assunzione di responsabilità da parte di chi lo assume; agisce indipendente con propri organi, entro il mandato istituzionale ricevuto;
- occorre creare a più livelli una base legale ex novo (diritto comunale e cantonale) che permetta l'istituzione dell'Ente, con la creazione di modalità organizzative;
- è un Ente pubblico: deve pertanto rispettare talune regole del gioco di diritto pubblico (vedi conferimento di mandati, commesse, ecc.);
- può sfuggire ad un controllo istituzionale da parte dell'Ente pubblico. Deve pertanto essere costituita una rete di controllo istituzionale;
- non può interferire nell'ordine di competenze istituzionali Esecutivo/Municipio.
- trae con sé la delega di responsabilità politica.

## 4.5. Una nuova politica regionale: interventi cantonali a sostegno di progetti di sviluppo



Ogni Amministratore comunale deve essere consapevole dell'importanza della politica regionale, se i singoli Comuni sono stati perlopiù impegnati in investimenti legati alla dotazione infrastrutturale di base, poco ci si è sinora concentrati sugli investimenti di sviluppo dell'economia locale. Benché sulla carta gli intendimenti dei Piani di sviluppo regionali allestiti dalle regioni LIM, con il concorso dei Comuni, fossero proprio questi, i dati sull'evoluzione dell'economia regionale contenuti in Monitoreg evidenziano come gli obiettivi di sviluppo non siano stati raggiunti. Per molti anni, peraltro, la finalità dei sussidi e prestiti LIM veniva per così dire "dirottata" su investimenti di base, quali le canalizzazioni. Un Ticino adeguatamente urbanizzato dal profilo degli accessi e delle infrastrutture di smaltimento e di approvvigionamento idrico non risulta di per sé ancora sufficientemente attrattivo per l'insediamento di attività economiche, specialmente nelle aree discoste.

A livello di aree urbane, eccezion fatta per Lugano, le Città ticinesi necessitano dell'aiuto cantonale per attivare delle strategie di sviluppo endogeno nella propria Regione. Il Cantone può a tale fine stimolare **e appoggiare l'azione delle Regioni e delle loro Città, pianificando una strategia di politica regionale mirata:**

- all'individuazione ed alla condivisione degli obiettivi di sviluppo prioritari nelle quattro Regioni
- all'elaborazione dei progetti che permettono di conseguire questi obiettivi
- a supportare finanziariamente la loro realizzazione.

### 4.5.1. Elementi caratterizzanti della Politica regionale

#### A. La politica regionale: gli inizi

Negli anni '70 il concetto di sviluppo regionale era accomunato al concetto della correzione delle disparità economiche (tassi di crescita PIL e del reddito disequilibrati) e infrastrutturali (ritardi nelle infrastrutture di trasporto e di comunicazione, approvvigionamento idrico e energetico).

Si ragiona allora principalmente sulla relazione (opposizione/complementarità) tra centro e periferia.

Nasce la politica regionale basata su misure **ridistributive**.

Fino agli anni '80 il problema viene dunque vissuto a livello di redistribuzione delle opportunità tra regioni "ricche" e regioni "economicamente minacciate" e come un

problema di insufficiente dotazione di risorse (umane, finanziarie, tecniche, infrastrutturali).

## B. La nuova politica regionale (paesi OCSE)

Effetti perversi della “vecchia” politica regionale:

- La massiccia assistenza finanziaria servita per costruire infrastrutture e sviluppare i servizi pubblici sulle regioni più povere, ha contribuito soprattutto a creare delle distorsioni dei mercati e una cultura di dipendenza, non portando in molti casi ad un reale sviluppo delle regioni in questione.
- La creazione artificiale di poli economici di sviluppo, perché insufficientemente fondata sui vantaggi concorrenziali delle regioni ha condotto allo sviluppo di progetti costosi (come le zone industriali) accompagnati da misure fiscali incitative ugualmente costose, di cui molti senza futuro.
- I tentativi di mantenere in vita settori industriali in declino al fine di proteggere l'impiego locale anche quando tutto lasciava capire che questi settori erano condannati, non hanno fatto altro che condurre a spese inutili e importanti.



Le politiche delle regioni non si indirizzano più soltanto alle Regioni più sfavorite, ma a tutte le Regioni; le più ricche come le più povere.

## C. I cinque pilastri della nuova politica regionale

1. Le politiche delle regioni **non si indirizzano più soltanto alle Regioni più sfavorite, ma a tutte le Regioni; le più ricche come le più povere.**
2. L'obiettivo non è più quello di attirare investimenti nelle Regioni in difficoltà attraverso aiuti finanziari, fiscali o in natura alle aziende, ma di mobilitare tutti i mezzi affinché tutte le Regioni siano in grado di **massimizzare le loro opportunità di sviluppo** (sviluppo endogeno). Gli investimenti vengono attivati non per approfittare delle misure incitative (sviluppo artificiale) ma perché questa Regione grazie ai suoi vantaggi competitivi (attivazione del capitale territoriale) possa raggiungere un livello superiore di redditività.
3. Il sistema di perequazione va mantenuto ma non indirizzato a preservare artificialmente lo stesso livello di infrastrutture in tutte le Regioni, bensì al mantenimento di un **ambiente favorevole allo sviluppo delle aziende secondo le specificità regionali.**

4. Occorre creare infrastrutture d'appoggio allo sviluppo competitivo quali l'aiuto alla diffusione delle conoscenze (educazione, formazione, stage), delle tecnologie e dell'innovazione, tutte le misure che mirano allo sviluppo del capitale sociale ed alla protezione dell'ambiente.
5. **La Governance:** in primo luogo si tratta di vegliare affinché la politica territoriale sviluppata a livello nazionale sia compatibile con le politiche di sviluppo portate avanti nelle Regioni e nelle Città. Occorre quindi organizzare **una giusta distribuzione delle responsabilità e delle risorse finanziarie ai tre livelli d'intervento (nazionale, regionale, locale)**, evitando la decentralizzazione delle responsabilità che non sono accompagnate da risorse fiscali che ne permettano la realizzazioni. In secondo luogo si tratta di riunire attorno alle principali decisioni e alle Autorità locali l'insieme degli attori locali: il settore privato, i partner sociali, il mondo associativo e la società civile nel suo insieme. Questi partenariati locali sono il mezzo più sicuro per garantire l'identificazione dei veri problemi, delle giuste priorità e l'adozione di soluzioni efficaci.

#### D. La politica regionale svizzera

##### La nuova politica regionale

(...) Il principio basilare della nuova politica regionale è il passaggio da un assistenzialismo regionale (la logica del sussidio compensatorio e vincolato, versato alle Regioni meno favorite o più a rischio) ad un federalismo regionale, basato su due assi portanti:

- a. aumento delle risorse liberamente disponibili (tramite la nuova perequazione finanziaria);
- b. maggiore elasticità nei vincoli legislativi federali, soprattutto nel campo della pianificazione territoriale con leggi-quadro meno rigide, meno dettagliate e più progettuali (stretto connubio tra politica regionale e politica territoriale).

Questi principi vanno attuati parallelamente a livello cantonale nei confronti dei Comuni. Ciò presuppone una politica di riassetto istituzionale fondata sullo strumento delle fusioni o aggregazioni comunali. È difficilmente realizzabile uno sviluppo endogeno nelle singole regioni del Cantone fintantoché permarrà l'attuale grado di frammentazione istituzionale a livello comunale, con grandi differenze di disponibilità di risorse e quindi di possibilità positive (...).

Consiglio di Stato, Rapporto sugli indirizzi - dicembre 2003, pag. 41

Il Dipartimento federale dell'economia ha di recente posto in consultazione il progetto di **nuova Legge federale in materia di politica regionale**. Gli orientamenti generali possono così essere riassunti:

- una politica che considera l'insieme del territorio svizzero e non più solo le regioni periferiche e di montagna;
- una politica orientata sui potenziali innovativi e di crescita delle regioni secondo criteri di efficienza economica;
- una politica che prevede speciali misure di sostegno per le regioni meno favorite;
- una politica basata sulla costruzione di processi istituzionali, trasparenti, efficienti e partecipativi.

Le condizioni quadro alla base della nuova politica regionale sono:

- promozione delle iniziative economiche private (infrastrutture, politica fiscale, pianificazione del territorio, reti di competenza ecc.);
- aiuti alle regioni meno favorite;
- nuove forme istituzionali per la gestione della politica regionale (strutture di Governance territoriale).

#### **4.5.2. Quali le conseguenze del perdurare di uno status quo istituzionale nelle Regioni?**

A livello cantonale è necessario allinearsi a questi obiettivi adeguando la relativa normativa e attivando le necessarie riorganizzazioni a livello di Amministrazione cantonale, stimolando nel contempo le quattro Regioni del Ticino a dotarsi di una efficace struttura di Governo regionale. L'aggregazione tra i Comuni e/o le misure trattate ai punti B. e C. di questo capitolo possono essere una via per l'organizzazione delle Regioni ticinesi in funzione dei nuovi obiettivi federali.

Il Cantone considererà l'eventualità di imporre in via legislativa l'adozione di una Governance di livello regionale alla quale affidare compiti primari per quanto riguarda lo sviluppo economico. Segnatamente la pianificazione del territorio, la concezione e realizzazione degli investimenti necessari allo sviluppo della Regione e l'amministrazione dei capitali messi a disposizione dalla Confederazione e dal Cantone per la politica regionale. L'importanza di questi compiti non potrebbe che condurre ad un quarto livello istituzionale, sulla falsa riga, ed in scala ridotta delle Province italiane o delle Regioni autonome spagnole.



## Documento d'analisi I

### La velocità delle regioni in Ticino

Evoluzione e situazione attraverso la lettura di alcuni indicatori

*“L’altrove è uno specchio in negativo. Il viaggiatore riconosce il poco che è suo scoprendo il molto che non ha avuto ”*

*Italo Calvino, Le Città invisibili*

### Valori di ordine psicologico e fisiologico. I due principi contraddittori che reggono la personalità umana: l'individuale e il collettivo

La vita si sviluppa nella misura in cui si accordano i due principi contraddittori che reggono la personalità umana: **l'individuale** e **il collettivo**. Isolato l'uomo si sente disarmato, perciò si aggrega spontaneamente ad un gruppo. Abbandonato alle sue uniche forze, egli vivrebbe nell'insicurezza e nel pericolo. Incorporato nel gruppo sente pesare su di sé la costrizione di inevitabili discipline, ma in cambio è al sicuro. Divenuto elemento costitutivo di una società che lo protegge, egli collabora direttamente o indirettamente alle mille attività che assicurano la sua vita fisica e sviluppano la sua vita spirituale.

Un piano è saggio quando consente uno sviluppo armonioso e nello stesso tempo tiene conto al massimo della libertà individuale. Potenziamento della persona nell'ambito del civismo.

*Le Corbusier, La Charte d'Athènes - 1944*

# Documento d'analisi I

## La velocità delle Regioni in Ticino

In questo testo sono poste a confronto alcune caratteristiche delle tendenze e della situazione odierna delle regioni ticinesi, attraverso alcuni indicatori socio-economici comparativi commentati stringatamente.

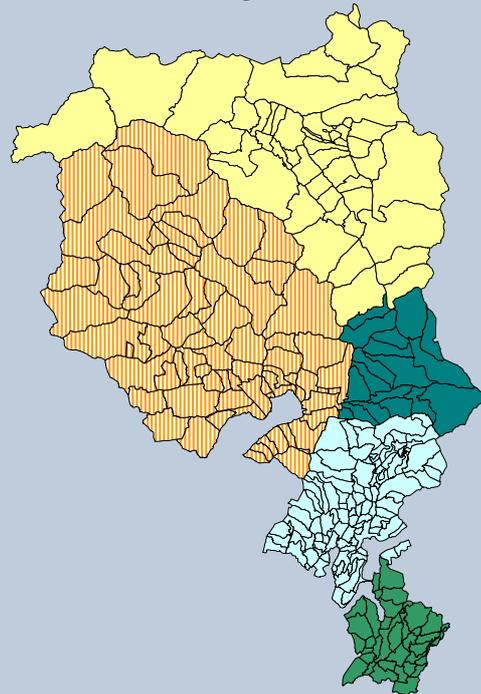
Lo scopo è diagnosticare tendenze e situazioni nel confronto interregionale.

Gli indicatori ritenuti fanno emergere la presenza di fattori dinamici-propulsivi o di elementi statici-di declino e consentono di confrontare convergenze e divari tra le regioni citate.

Le tematiche successivamente toccate riguardano la demografia, le attività economiche e l'occupazione, le finanze pubbliche, gli investimenti dei Comuni.

Le regioni sono qui intese come raggruppamento di Comuni, e più precisamente quelle che suddividono il Cantone in 5 comparti definiti come segue:

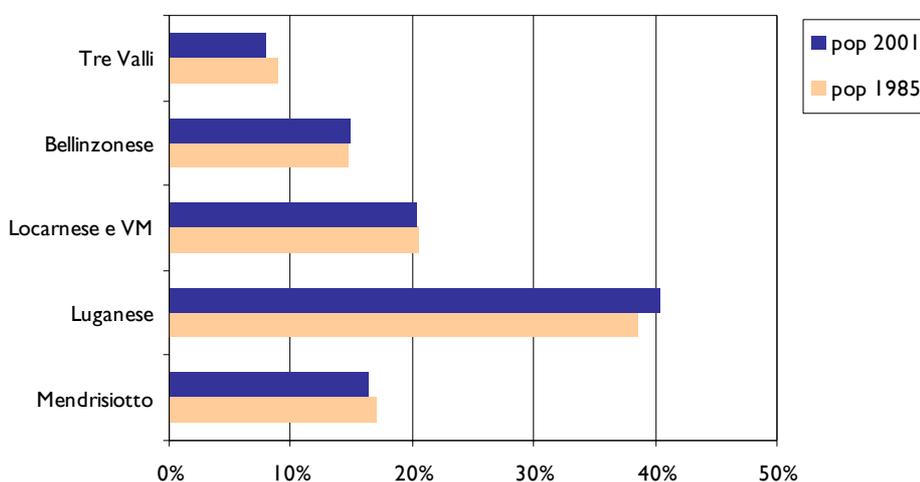
- **Mendrisiotto**: comprensorio situato a sud del ponte diga
- **Luganese**: comprensorio situato tra il ponte diga e il Monte Ceneri
- **Bellinzonese**: 19 comuni del comprensorio di studio Agglomerato Bellinzona (corrispondenti al distretto di Bellinzona senza Isonne e Medeglia e con l'aggiunta di Contone e Claro)
- **Locarnese e Vallemaggia** comprensorio della Regione LIM Locarnese e Vallemaggia (corrispondente ai distretti di Locarno e Vallemaggia senza Contone)
- **Tre Valli**: distretti di Leventina, Blenio e Riviera senza Claro



## POPOLAZIONE E OCCUPAZIONE

### Cresce la concentrazione demografica e occupazionale nel Luganese

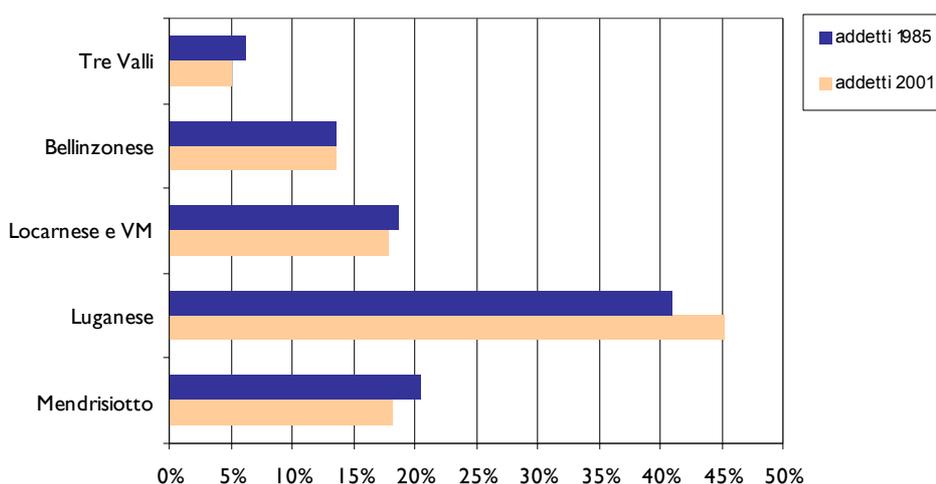
Grafico 1 Evoluzione 1985–2001 della ripartizione della popolazione in % del totale cantonale



#### Ripartizione della popolazione:

- Bellinzonese e Locarnese hanno nel 2001 lo stesso peso demografico del 1985;
- perdono quota il Mendrisiotto e soprattutto le Tre Valli, unica regione che registra una perdita assoluta di abitanti dovuta alla diminuzione importante in Leventina, mentre "tiene" Blenio e cresce la Riviera;
- si consolida ulteriormente il Luganese.

Grafico 2 Evoluzione 1985–2001 della ripartizione degli addetti in % del totale cantonale



#### Ripartizione dei posti di lavoro:

- il Luganese cresce in maniera importante;
- il Bellinzonese conserva la propria quota;
- le altre regioni perdono peso; nel Mendrisiotto e nelle Tre Valli il numero assoluto di addetti diminuisce (calo notevolissimo della Leventina, contenuto in Riviera, valori costanti in Blenio).

**POPOLAZIONE E OCCUPAZIONE****Tendenza 1985-2001 effettivi in popolazione e posti di lavoro: Luganese su, Tre Valli giù**

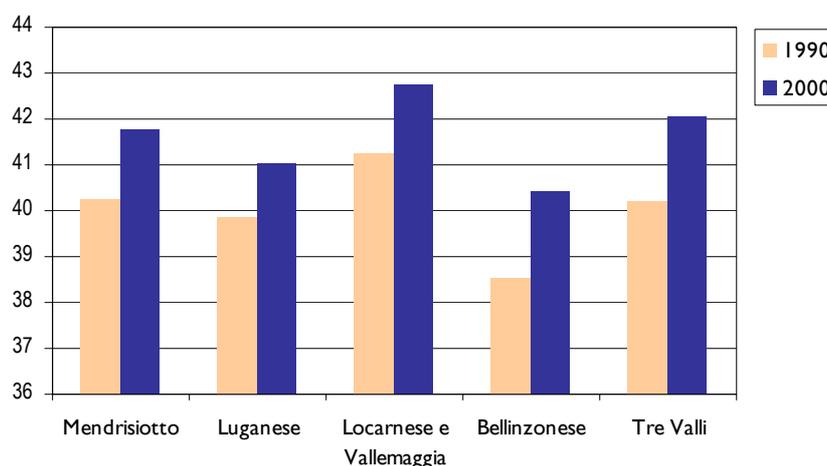
Tabella 12 Popolazione e posti di lavoro nel 1985 e nel 2001 e variazione percentuale

	popolazione 1985	popolazione 2001	Var. 85-01 popolazione	posti di lavoro 1985	posti di lavoro 2001	Var. 85-01 addetti
Mendrisiotto	47'109	50'980	8%	30'498	28'917	-5%
Luganese	106'562	125'476	18%	61'277	71'744	17%
Locarnese e VMaggia	56'557	63'233	12%	27'809	28'349	2%
Bellinzonese	40'629	46'501	14%	20'402	21'672	6%
Tre Valli	24'820	24'649	-1%	9'257	8'131	-12%

- evoluzione demografica negativa anche in termini assoluti (oltre che relativi, come risulta dal dato precedente) nelle Tre Valli, dove è decisivo il calo della Leventina (-9%);
- nettamente più marcato il calo occupazionale (si ricorda la chiusura delle grandi industrie della bassa Leventina; la Valle perde un quinto dei posti di lavoro nel periodo considerato);
- in testa alle variazioni positive sempre il Luganese.

**COMPOSIZIONE DEMOGRAFICA PER ETÀ****Bellinzonese regione più giovane ma anche con il maggior incremento**

Grafico 3 Età media della popolazione nel 1990 e nel 2000



Fonte: censimento federale della popolazione 2000

- nel 2000 l'età media della popolazione ticinese è di 41.5 anni, con un incremento di 1.5 anni dal 1990;
- il valore medio nei Comuni varia da 35 a 60 anni, esistono ovunque importanti differenze all'interno dei comprensori;
- sia nel 1990 che nel 2000 il Bellinzonese è la regione "più giovane" del Cantone, anche se lo scarto tende a contrarsi;

- tendenzialmente si rileva che i centri degli agglomerati (città e immediata periferia), così come le aree più discoste registrano i valori più elevati, mentre nelle "cinture" urbane si trovano quelli più contenuti, indicativi della presenza di giovani famiglie.

## STRUTTURA DELLA POPOLAZIONE ATTIVA

### Nel Luganese la più alta densità di profili formativi elevati

Tabella 13 Distribuzione della popolazione attiva<sup>15</sup> secondo il titolo di studio più elevato ottenuto

	Fino a scuola dell'obbligo (1)	Livello secondario superiore (2)	Livello terziario (3)	Quota di diplomati universitari (4)
Bellinzonese*	27%	52%	21%	7%
Locarnese e VMaggia	26%	51%	23%	7%
Tre Valli*	32%	53%	15%	4%
Luganese	24%	49%	27%	11%
Mendrisiotto	24%	53%	24%	8%

Fonte: censimento federale della popolazione 2000

- (1) nessuna formazione terminata, scuola dell'obbligo
- (2) scuola di formazione generale, scuola che prepara a una formazione professionale, apprendistato, scuola professionale a tempo pieno, scuola di maturità
- (3) scuola magistrale, scuola o formazione professionale superiore, scuola universitaria professionale
- (4) università, politecnico, scuola post-universitaria

## FORMAZIONE

### CATEGORIA DI DIRIGENTI SOPRATTUTTO NEL SOTTOCENERI

Tabella 14 Popolazione attiva occupata per statuto

	indipendenti (1)	dipendenti dirigenti (2)	dipendenti quadri medi e inferiori	dipendenti senza funzione direttiva	apprendisti
Bellinzonese*	13%	8%	13%	61%	5%
Locarnese e VMaggia	22%	7%	11%	55%	5%
Tre Valli*	17%	5%	10%	61%	6%
Luganese	17%	13%	12%	55%	4%
Mendrisiotto	16%	11%	13%	56%	4%

Fonte: censimento federale della popolazione 2000

- (1) comprende: indipendenti con dipendenti, indipendenti senza dipendenti e familiari coadiuvanti
- (2) comprende: dipendenti membri della direzione e dipendenti nella propria azienda

- gli indipendenti comprendono figure professionali diverse: dai liberi professionisti, più densamente presenti nel centro degli agglomerati, in particolare del Luganese, ai piccoli artigiani in proprio, presenti anche nelle zone più discoste, ai contadini, che ancora operano anche nelle valli, ai ristoratori e affini, più densamente concentrati nelle regioni turistiche come il Locarnese;

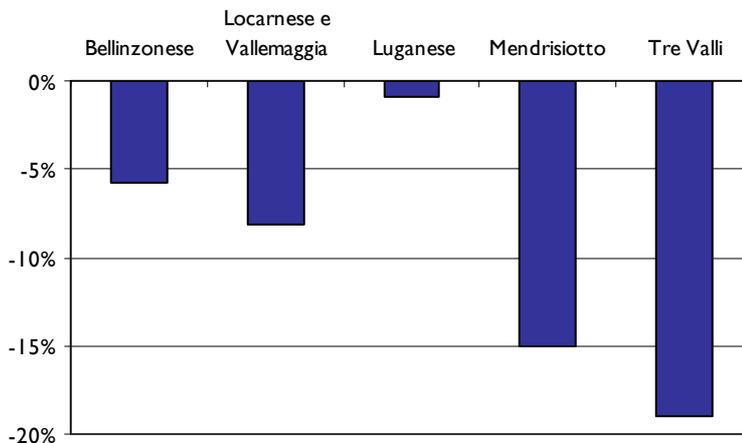
<sup>15</sup> Sono quindi escluse le persone in formazione, i pensionati, le casalinghe, i titolari di rendite ecc; il grado di formazione riguarda il titolo più elevato conseguito e non corrisponde necessariamente all'attività esercitata; le persone sono qui attribuite al luogo di residenza e non di lavoro

- per i dirigenti si osserva una decisa prevalenza nel Sottoceneri, in particolare nel Luganese.

## OCCUPAZIONE

### Evoluzione dei posti di lavoro nel decennio scorso: i dati più negativi al Nord e al Sud del Cantone

Grafico 4 Variazione del numero totale di addetti nel settore secondario e terziario tra il 1991 e il 2001



Fonte: Censimenti federali aziende 1991 e 2001

- negli anni '90 l'occupazione subisce dapprima una flessione e poi un parziale recupero a fine periodo;
- nel Luganese il numero di posti di lavoro nel 2001 raggiunge quasi l'effettivo di 10 anni prima;
- in calo le altre Regioni, particolarmente sensibile agli estremi sud e nord;
- nelle Tre Valli si trova il ridimensionamento più marcato.

## DISTRIBUZIONE DELLE ATTIVITÀ ECONOMICHE

### Le funzioni delle Regioni nel sistema produttivo cantonale

La ripartizione delle attività economiche nelle Regioni ne mette in luce le diverse funzioni: industriale e logistico-ferroviaria nel Mendrisiotto, di piazza finanziaria nel Luganese, turistica nel Locarnese e di polo amministrativo cantonale e delle ex-regie federali (FFS, poste e telecomunicazioni) nel Bellinzonese.

Tabella 15 Distribuzione delle attività economiche: le funzioni delle Regioni nel sistema produttivo cantonale

	popo- lazione	industria (+estrazioni e energie)	costru- zioni	commercio e ripara- zioni	alberghi e ristoranti	attività finanziarie e immobiliari	trasporti e lstru- comunica- zione	sanità	amministra- zione, servizi pubblici e sociali	
Bellinzonese*	15%	8%	13%	14%	9%	10%	25%	16%	14%	25%
Locarnese e VM	20%	20%	19%	18%	36%	10%	8%	19%	21%	14%
Tre Valli*	8%	6%	10%	4%	6%	2%	5%	6%	5%	5%
Luganese	40%	33%	44%	47%	40%	68%	33%	43%	45%	43%
Mendrisiotto	16%	33%	14%	17%	10%	10%	29%	16%	15%	12%
CANTONE	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

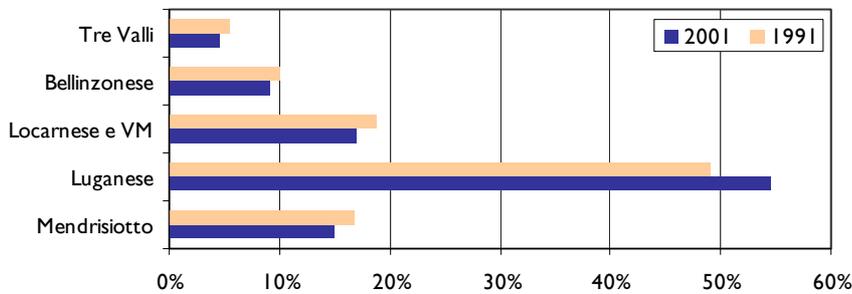
- il settore **industriale** è particolarmente rappresentato nel Mendrisiotto (effetto frontiera);
- le **costruzioni** si distribuiscono grosso modo come la popolazione; nelle Tre Valli incide verosimilmente il cantiere AlpTransit;
- il **commercio** si concentra con prevalenza leggera sul Luganese;
- l'**albergheria e la ristorazione** sono densamente presenti nel Locarnese;
- vi è fortissima concentrazione delle **attività finanziarie, assicurative e immobiliari** nel Luganese; le altre regioni sono tutte sottorappresentate;
- il settore **trasporti e comunicazioni** è molto presente nel Mendrisiotto (logistica, ferrovia) e nel Bellinzonese (ferrovia, telecomunicazioni);
- l'**istruzione e la sanità** sono distribuite in tendenziale correlazione alla popolazione;
- la **pubblica amministrazione**, la difesa, la sicurezza sociale e gli altri servizi pubblici, sociali e personali sono densamente presenti nel Bellinzonese e nel Luganese e sottorappresentati nel Locarnese e Mendrisiotto.

La dinamica evolutiva dell'economia delle Regioni è correlata in misura importante (pur se non unica) agli sviluppi - in espansione o in contrazione - dei rispettivi settori di specializzazione.

## FINANZE COMUNALI

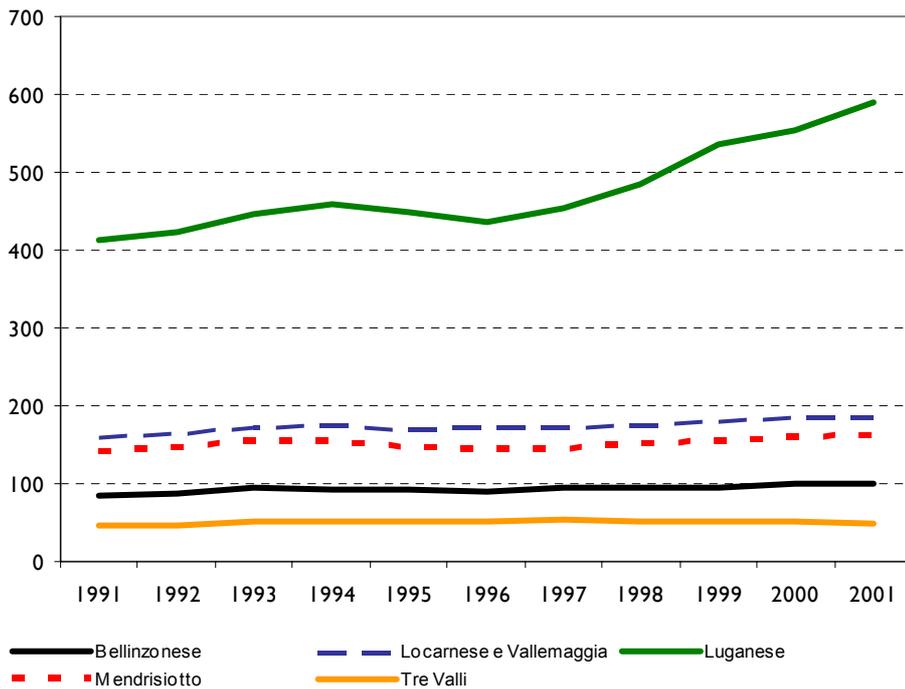
### Risorse fiscali sempre più concentrate nel Luganese

Grafico 5 Ripartizione cantonale risorse fiscali 1991-2001



- il divario di risorse tra regioni si accentua nella seconda metà degli anni 90;
- le risorse fiscali sono sempre più prodotte nel comprensorio del Luganese: 54.5% del totale cantonale nel 2001 (circa 590 mio. di fr.);
- le zone periferiche registrano un calo del gettito, anche in termini assoluti negli anni recenti.

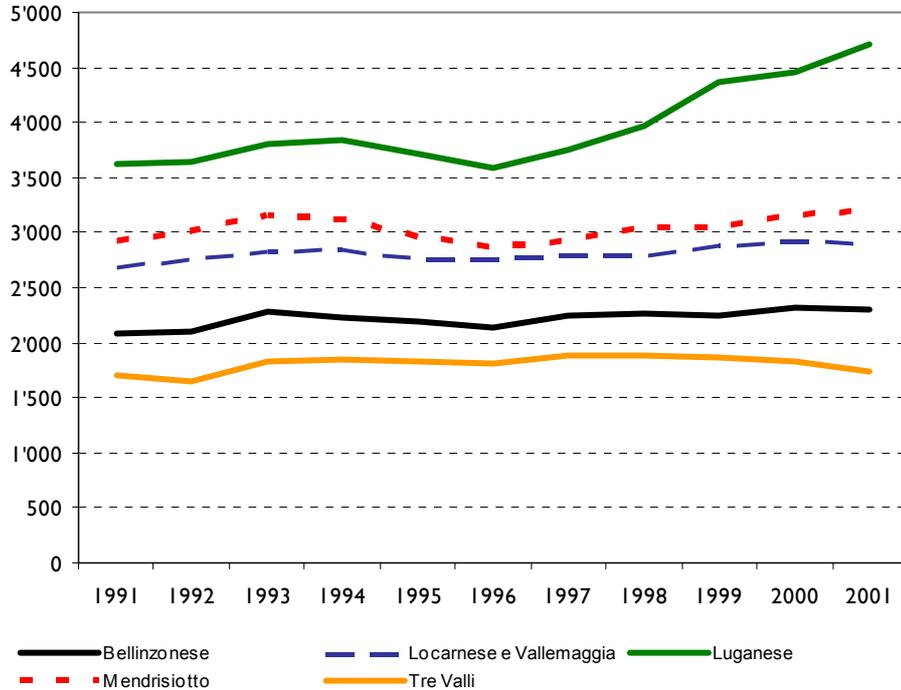
Grafico 6 Risorse fiscali prima del livellamento 1991-2001 (in mio. di fr.)



## FINANZE COMUNALI

### Crescono le disparità di risorse per abitante

Grafico 7 Risorse fiscali pro-capite (senza CL) per regione, 1991-2001 (in fr.)



- il Luganese mantiene e consolida decisamente il primato quanto alle risorse pro capite;
- nel 1991 le Tre Valli raggiungevano il 58% della media e il Luganese il 124% (rapporto ca. 1:2);
- nel 2001 le Tre Valli scendono al 50 % e il Luganese sale al 135%; la disparità tra regione più povera e più ricca cresce e il rapporto tende a raggiungere 1:3;

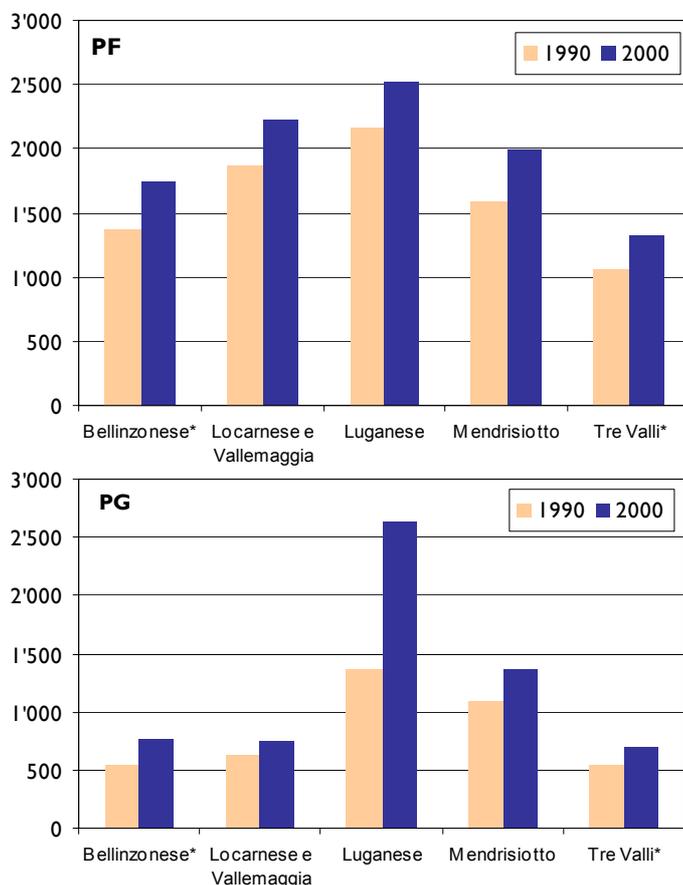
indice = 100	1991	2001
Mendrisiotto	100	91
Luganese	124	135
Locarnese e VM	92	83
Bellinzonese	71	66
Tre Valli	58	50

- altri indicatori riflettono la medesima tendenza (per es. gli indici di forza finanziaria);
- all'ampliarsi dei divari corrisponde un maggior fabbisogno perequativo, che si esprime nei fatti in un forte aumento del contributo di livellamento erogato (già prima della modifica di Legge)

## INDOTTO FISCALE

### Si acuisce il divario dell'indotto fiscale generato dalle attività economiche

Grafico 8      Gettito d'imposta delle persone fisiche (PF) per abitante e gettito d'imposta delle persone giuridiche (PG) per posto di lavoro



	% gettito PF	% gettito PG
Bellinzonese*	83%	17%
Locarnese e VM	87%	13%
Tre Valli*	85%	15%
Luganese	62%	38%
Mendrisiotto	72%	28%
<b>CANTONE</b>	<b>71%</b>	<b>29%</b>

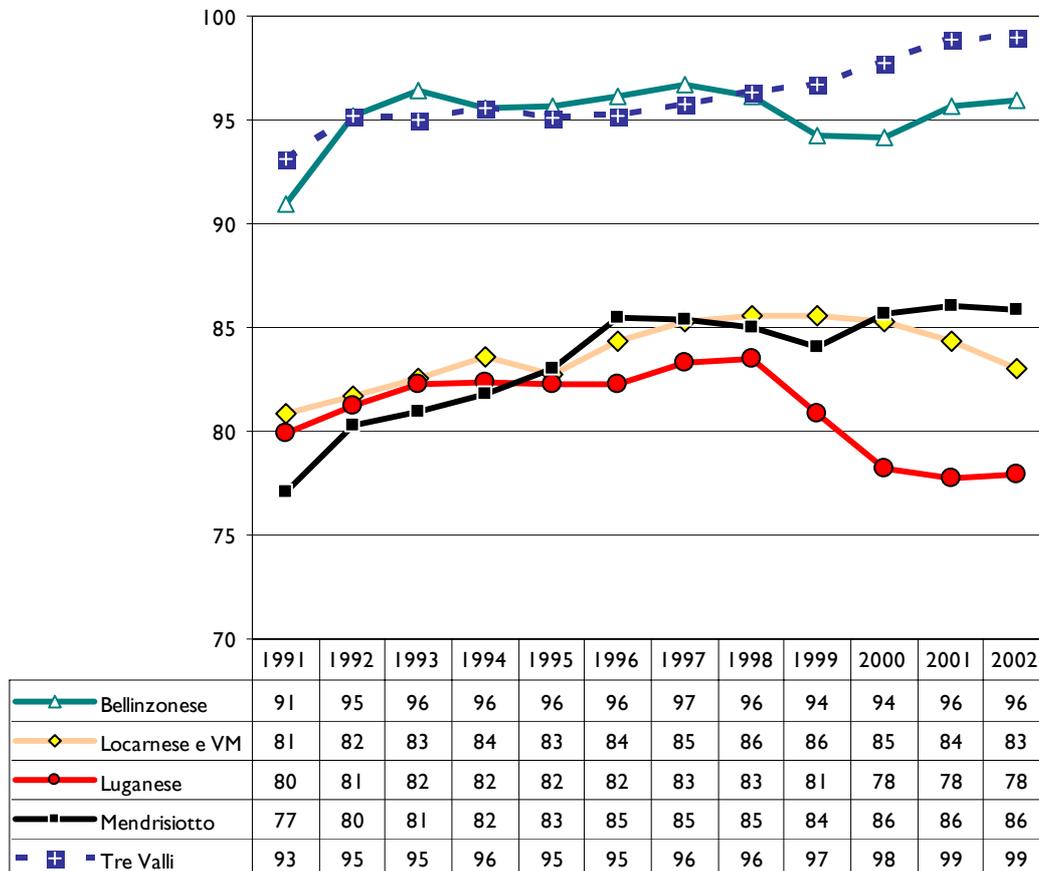
Fonte: Sezione Enti locali

- il gettito d'imposta delle persone fisiche per abitante nelle Tre Valli è la metà di quello del Luganese;
- l'evoluzione regionale è simile;
- il Sopraceneri è molto più dipendente dal gettito delle persone fisiche che non il Sottoceneri;
- l'indotto fiscale per posto di lavoro è piuttosto omogeneo (su valori bassi) nel Sopraceneri, mentre è nettamente più elevato e differenziato nel Sottoceneri;
- il divario cresce considerevolmente nel decennio; i valori del Luganese raddoppiano.

## FISCALITA' LOCALE

### Moltiplicatori d'imposta sempre più distanti

Grafico 9 Moltiplicatore medio ponderato con i gettiti dell'anno precedente per regione 1991-2002



Fonte: Statistica finanziaria SEL

- *Tre Valli*: progressivo innalzamento medio della fiscalità comunale, già inizialmente elevata;
- *Bellinzonese*: andamento regionale tendenzialmente costante su livelli alti;
- *Locarnese e Vallemaggia*: MP medio a livelli simili del Sottoceneri solo grazie al peso di alcuni importanti Comuni della sponda destra del Verbano (e di alcuni altri);
- *Luganese*: unica regione dove la situazione media nel 2002 è più favorevole di quella del 1991;
- *Mendrisiotto*: zona che conosce l'aumento assoluto più importante; nel 1991 aveva il MP medio più basso del Cantone; 11 anni dopo si ritrova al terzo posto con un'importante crescita di 8,8 punti.

**CONTI DEI COMUNI****Andamenti contrastanti, specchio dell'evoluzione delle risorse**

Tabella 16 Risultati d'esercizio nel periodo 1997-2001

	somma dei risultati d'esercizio (mio fr.) 1997-2001	in fr. per abitante
Mendrisiotto	+ 8.8	+ 166
Luganese	+ 102.7	+ 825
Locarnese e VMaggia	+ 7.4	+ 117
Bellinzonese*	- 0.4	- 9
Tre Valli*	- 5.0	- 205
<b>CANTONE</b>	<b>+ 113.4</b>	<b>+ 367</b>

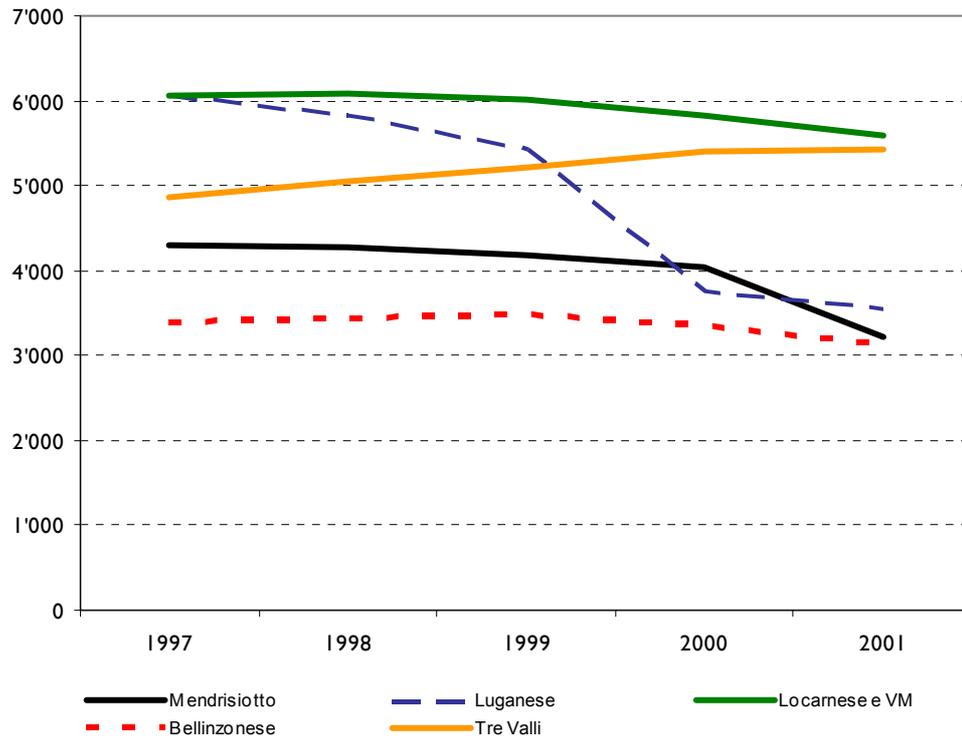
Fonte: Statistica finanziaria SEL

- Il periodo 1997-2001 è stato nel complesso molto positivo per le finanze dei Comuni ticinesi: la somma dei risultati della gestione corrente è infatti positiva e supera i 113 milioni di franchi;
- l'andamento non è però stato omogeneo e si riscontrano importanti differenze regionali, collegabili anche alla diversa evoluzione delle risorse;
- il fondo di compensazione ha versato in questo periodo oltre 87 milioni di franchi a copertura totale o parziale di disavanzi soprattutto nelle aree discoste, importo che altrimenti sarebbe andato a peggiorare il risultato nei rispettivi comparti.

**DEBITO PUBBLICO****Crollo nel Luganese, continua crescita nelle Tre Valli**

- grazie agli avanzi recenti e agli investimenti limitati, il debito pubblico dei Comuni è passato da 5.314 fr./ab. nel 1997 a 4.020 fr./ab. nel 2001;
- la riduzione è fortemente influenzata dalla diminuzione del debito di Lugano, a seguito del trapasso di debiti alla AIL SA (la diminuzione sarebbe considerevolmente inferiore tenendo conto dei debiti dell'AIL SA); a seguito di un'operazione analoga nel 2001, unitamente ad altre circostanze, anche il dato del Mendrisiotto è calato sensibilmente;
- l'andamento nelle Regioni è alquanto differenziato e non ovunque si osserva una traiettoria di diminuzione;
- le due evoluzioni più antitetiche sono da una parte il letterale crollo del valore nel Luganese, con una diminuzione percentuale di quasi 40%, sul versante opposto la costante progressione del debito pubblico nelle Tre Valli (+11% in 5 anni).

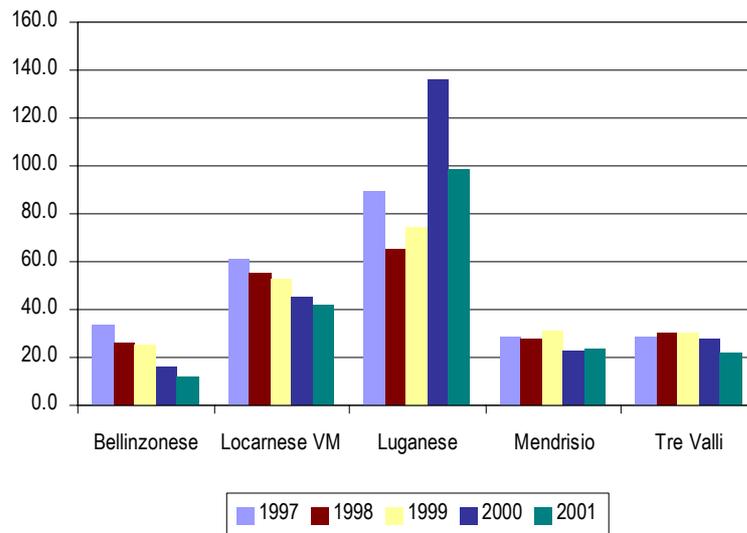
Grafico 10 Evoluzione del debito pubblico per abitante 1997-2001



Fonte: Statistica finanziaria SEL

## INVESTIMENTI Sempre contenuti

Grafico 11 Investimenti lordi 1997-2001 (in mio. di fr.)



Fonte: Statistica finanziaria SEL

- gli investimenti si sono fortemente contratti nella seconda parte degli anni '90 a seguito della sfavorevole situazione economica e delle difficoltà finanziarie riscontrate dagli Enti pubblici negli anni precedenti;

- si è inoltre in parte spento il boom degli investimenti in opere di urbanizzazione (soprattutto canalizzazioni) che aveva caratterizzato gli anni '80 e l'inizio anni '90.

Tabella 17 Investimenti lordi e netti 1997-2001 in mio fr. e pro-capite

	1997 - 2001		1997 - 2001	
	lordi	netti	Lordi fr/ab	netti fr/ab
Mendrisiotto	132	90	2.591	1.762
Luganese	464	354	3.694	2.829
Locarnese e Valle Maggia	255	155	4.030	2.448
Bellinzonese	111	63	2.567	1.451
Tre Valli	138	75	4.917	2.682
<b>TOTALE</b>	<b>1.100</b>	<b>736</b>	<b>3.535</b>	<b>2.369</b>

Fonte: Statistica finanziaria SEL

L'alto valore pro-capite degli investimenti nelle Tre Valli, comparativamente alle altre Regioni, riflette in parte il ritardo infrastrutturale ancora presente nelle regioni periferiche.

Tabella 18 Investimenti lordi e netti 1997-2001 pro-capite in franchi per funzione

<b>Investimenti lordi pro capite</b>	Mendrisiotto	Luganese	Locarnese e VM	Bellinzonese	Tre Valli
Amministrazione	127	333	130	91	106
Sicurezza	53	40	36	54	195
Educazione	106	175	218	179	201
Cultura e tempo libero	68	474	244	347	125
Previdenza sociale	83	36	129	8	12
Traffico	306	832	749	486	413
Ambiente e territorio	672	626	897	290	1'619
Economia pubblica	14	9	135	9	20
Finanze	0	908	39	14	2

<b>Investimenti netti pro capite</b>	Mendrisiotto	Luganese	Locarnese e VM	Bellinzonese	Tre Valli
Amministrazione	127	304	129	84	99
Sicurezza	3	34	10	39	81
Educazione	87	168	186	179	175
Cultura e tempo libero	67	444	221	202	70
Previdenza sociale	82	27	125	6	12
Traffico	250	687	622	360	242
Ambiente e territorio	208	320	257	-58	677
Economia pubblica	14	1	45	9	14
Finanze	0	862	26	13	2

fonte: Statistica finanziaria SEL

- i dati delle tabelle indicano gli investimenti per abitante (lordi e netti) per funzione dell'Ente pubblico sulla base dei dati 1997-2001 di un centinaio di Comuni rappresentativi dei 2/3 della popolazione;

- prevale, salvo nel Luganese, l'investimento nella funzione territoriale e ambientale, in particolare legato alla depurazione delle acque;
- il dato del Luganese alla funzione "finanze" è quasi del tutto determinato dalla sottoscrizione da parte di Lugano del capitale azionario della AIL SA per un importo di 70 mio fr..

## GOVERNANCE LOCALE

### Diversi rappresentatività e potere decisionale

Tabella 19 Uscite correnti per amministratore pubblico nel 2001

	n. muni- cipali	ogni 1000 abitanti	n. consi- glieri com.	uscite correnti per municipale in l'000 fr.	uscite correnti per consigliere comunale in l'000 fr.
Bellinzonese*	101	2	421	1'387	330
Locarnese e VM	283	4	741	792	280
Tre Valli*	184	7	539	429	131
Luganese	427	3	1'537	1'321	361
Mendrisiotto	185	4	690	942	249
<b>CANTONE</b>	<b>1'180</b>	<b>4</b>	<b>3'928</b>	<b>1'001</b>	<b>291</b>

Fonte: SEL

- un municipale ticinese, in media, "decide" su un milione di franchi (considerate le uscite correnti - quindi senza ammortamenti);
- un municipale di Lugano oltre 50 volte tanto; dati delle Città:

	per municipale in l'000 fr.	per cons. com. in l'000 fr.
Bellinzona	9'389	1'314
Locarno	8'541	1'495
Lugano	50'437	5'044

- uno delle Tre Valli su meno di mezzo milione (circa quanto la media di un consigliere comunale della regione Luganese).

## APPENDICE: UNO SGUARDO DENTRO LE REGIONI

### Divari anche intraregionali

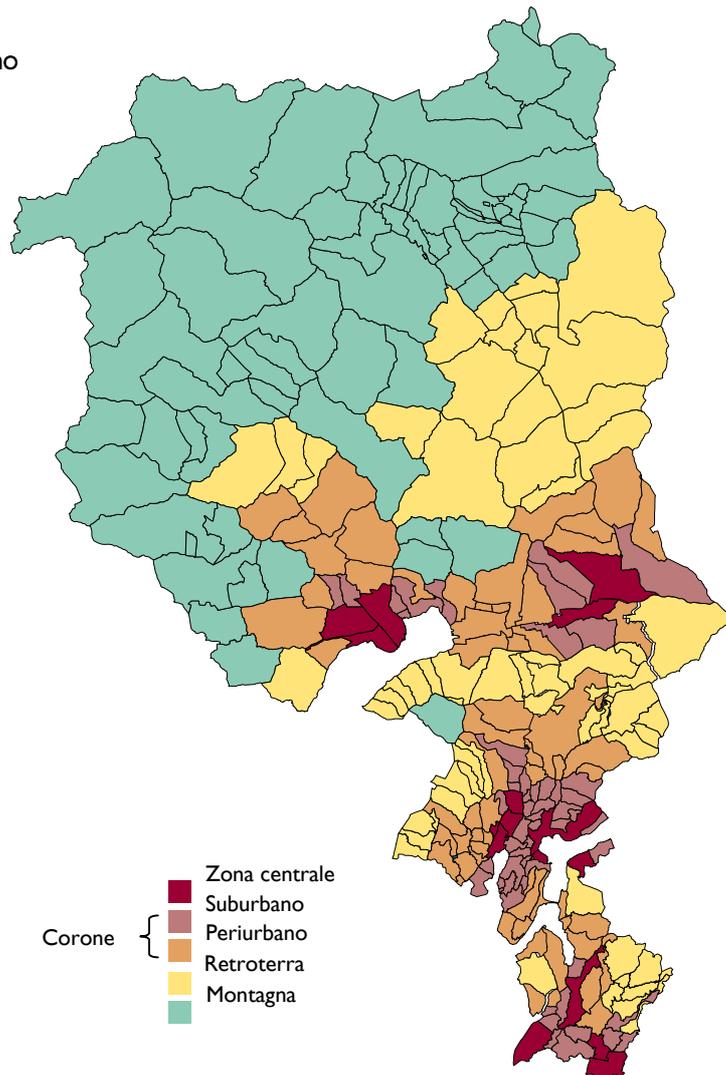
In appendice alle precedenti considerazioni comparative tra le Regioni prese nel loro insieme, va ricordato che all'interno di ognuna esistono delle differenze più o meno marcate a seconda degli indicatori e dei comprensori. Ciò è particolarmente manifesto nelle Regioni articolate attorno ad una Città, che presentano diverse tipologie di territorio. In merito si può ad esempio richiamare la delimitazione di aree funzionali allestita nell'ambito dei lavori di revisione del Piano direttore cantonale, che distingue tra centro, corona (suburbana e periurbana), retroterra e montagna (cfr. cartina).

Un'analisi delle caratteristiche secondo questa ripartizione territoriale, oltre a confermare il consolidamento della predominanza del Luganese, permette di rilevare tendenze ed andamenti divergenti anche all'interno delle Regioni, quali ad esempio la crescente attrattiva residenziale della corona urbana e non del centro, la concentrazione di attività

e di valore aggiunto, o ancora la struttura demografica più anziana e più "straniera" dei centri rispetto ai dintorni, ecc.<sup>16</sup>.

Si tratta di elementi distintivi che risultano con le loro specificità anche dall'esame delle singole regioni urbane svolte per il Bellinzonese, il Locarnese ed il Mendrisiotta. **Vale tuttavia la pena di evidenziare già sin d'ora in questo contesto come questo genere di divari infraregionali nel tessuto urbano possono essere automaticamente riassorbiti con l'attuazione di una ricomposizione territoriale. Lugano l'ha già operata, rafforzando ulteriormente la propria posizione.**

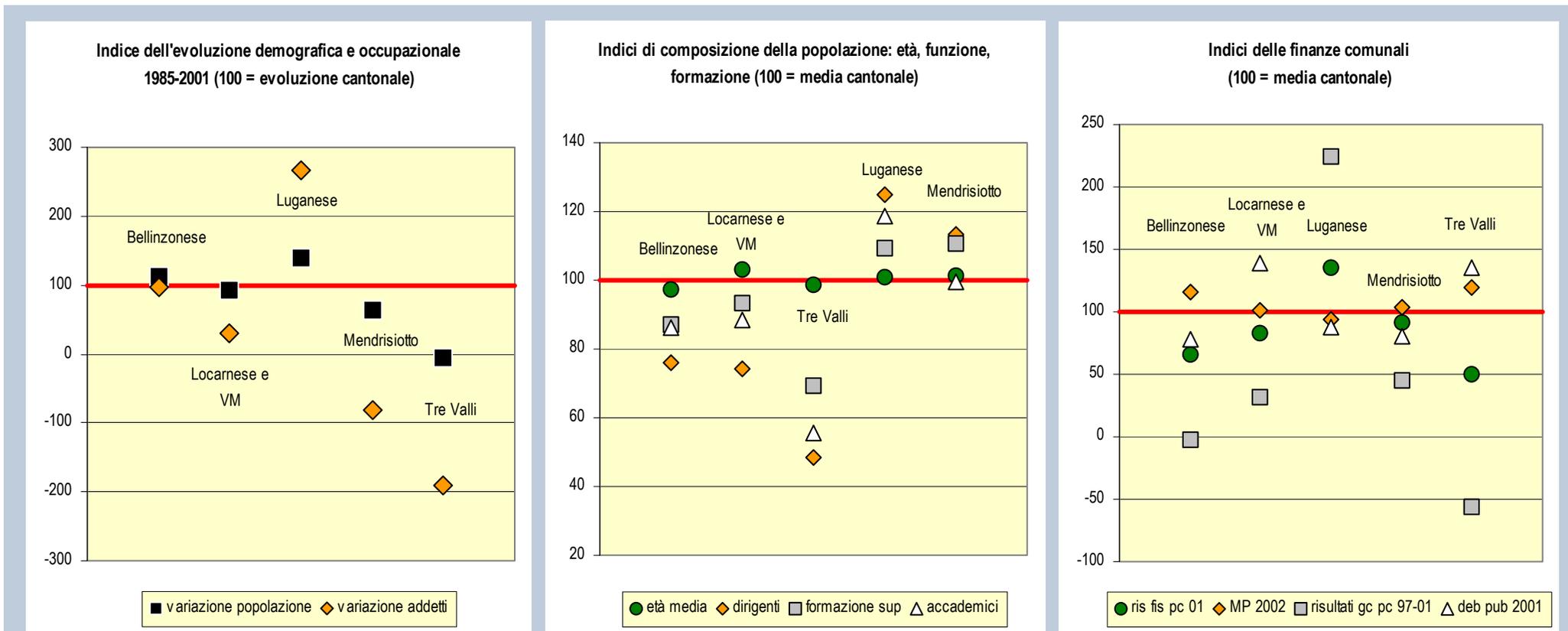
Figura 3  
Ripartizioni funzionali del Piano  
direttore cantonale



Fonte: UST / USTAT, elaborazione SEL

<sup>16</sup> Per un'illustrazione di dettaglio si veda: Lisa Bottinelli "I nuovi poli del Ticino. Contributi statistici per la revisione del Piano Direttore", in: Dati: statistiche e società, Bellinzona, marzo 2004, pp. 45-54 e documenti citati.

Tabella 20 Le velocità delle regioni in Ticino - evoluzione e situazione. Sintesi di alcuni indicatori sotto forma di indice: la media cantonale equivale a 100



### Luganese sempre più forte

Nel Luganese si concentrano sempre più la popolazione (40% del Cantone) e soprattutto i posti di lavoro (45% degli addetti); se la tendenza dovesse continuare agli ultimi ritmi, tra qualche anno il Luganese potrebbe ospitare oltre la metà delle attività produttive del Cantone.

Dal profilo della composizione demografica sono concentrati nel Sottoceneri, soprattutto nel Luganese, le categorie dei dirigenti e degli attivi con formazione scolastica superiore e in particolare gli accademici. Più giovane della media la regione Bellinzonese.

Con, da una parte, un moltiplicatore d'imposta e un debito pubblico per abitante inferiori alla media cantonale e, dall'altra, risorse fiscali e risultati d'esercizio pro capite molto migliori dell'aggregato cantonale, il Luganese riunisce gli indicatori più positivi delle finanze comunali.



## Documento di analisi 2

# Riformare il territorio ticinese

Le Città sono importanti per tutti

**Contributo del prof. Angelo Rossi**

*“Per vedere una Città non basta tenere gli occhi aperti”*

*Italo Calvino*

## Continui mutamenti presiedono allo sviluppo delle Città

Le ragioni che presiedono allo sviluppo delle Città dipendono da continui mutamenti. Aumento o diminuzione di una popolazione, prosperità o decadenza di una Città, nuovi mezzi di comunicazione, benefici o malanni di una politica scelta o subita, avvento del macchinismo, tutto è in movimento. Con il tempo, alcuni valori entrano indubbiamente a far parte del patrimonio di un gruppo, sia esso Città, Paese o Umanità. Il sentimento della Città si forma attraverso gli anni e condiziona la formazione dell'individuo. La Città essendo piccola patria, ha in sé un valore morale importante.

*Le Corbusier, La Charte d'Athènes - 1944*

# I. Riformare il territorio ticinese: le Città sono importanti per tutti

## I.1. Stabilità delle istituzioni sì: ma la dimensione territoriale può cambiare

La stabilità delle istituzioni che ci governano è considerata dall'economia come un fattore molto importante e attrattivo. La Svizzera, in futuro, continuerà certamente a dibattere su alcuni aspetti del federalismo. Non sembra però avere intenzione di mettere in discussione uno dei capisaldi della sua democrazia, basata su tre livelli di governo: quello nazionale, quello regionale (Cantoni) e quello locale (Comuni).

Dal profilo territoriale, invece, è probabile che avverranno mutamenti. E' prevedibile che in futuro il nostro Paese non conterà più 26 tra Cantoni e semi-Cantoni e oltre 3'000 Comuni. La dimensione territoriale di Cantoni e Comuni non fa infatti parte dei tabù del sistema elvetico. Da sempre le nostre costituzioni prevedono la possibilità di creare nuovi Cantoni e Comuni e ne regolano la nascita. Da sempre il legislatore svizzero ha quindi considerato la possibilità che il territorio si adegui alle mutate condizioni dell'ambiente. Questa osservazione vale in particolare per i Comuni e soprattutto per gli agglomerati urbani. In questo breve contributo cercheremo di individuarne le ragioni.

### Le dimensioni variabili del Comune

Come provano i dati della tabella che segue, nei paesi dell'OCDE, i comuni hanno dimensioni medie di popolazione e di superficie estremamente variabili.

<i>Paesi</i>	<i>Superficie media del Comune in km<sup>2</sup></i>	<i>Popolazione media</i>
Giappone	115	36'800
Portogallo	300	33'300
Svezia	1500	29'600
Danimarca	156	18'500
Olanda	50	17'700
Germania	29	7'200
Italia	38	7'050
Francia	15	1'500
Svizzera	13	2'100
Ticino	11.4	1'250

## I.2. Bisogno di identificazione e mobilità della popolazione nell'agglomerato urbano

Il Comune moderno è un'istituzione chiamata a soddisfare numerosi bisogni. Vi è dapprima un bisogno ideale di identità e socializzazione. Ognuno di noi, in misura diversa, sente la necessità di appartenere ad una comunità e di riconoscersi in essa.

Giudicando dalle statistiche sulla mobilità, sembra che questo bisogno sia più sentito nei paesi federalisti che in quelli con un potere politico centralizzato. La mobilità interregionale e infraregionale è infatti inferiore nei paesi federalisti, che in quelli centralizzati. Bisogna tuttavia riconoscere che anche in Svizzera vi sono luoghi nei quali la mobilità è elevata: in Comuni suburbani di medie dimensioni come Lugano, il movimento annuo della popolazione (arrivi, partenze) può riguardare il 15-20 per cento della popolazione. In un Comune di questo tipo, la popolazione continua perciò a rinnovarsi e i bisogni di identificazione e integrazione sociale diventano pertanto sempre più difficili da soddisfare.

### La mobilità urbana nel ciclo di vita di un individuo

• Infanzia e adolescenza:	comune suburbano del primo anello
• Inizio attività lavorativa	città, centro dell'agglomerato
• Matrimonio	appartamento in città
• Nascita di uno o più figli	comune suburbano del secondo anello
• Cambiamento del posto di lavoro o nascita di altri figli	altro comune suburbano
• Divorzio	città, centro dell'agglomerato
• Pensionamento	comune suburbano
• Età avanzata	città, centro dell'agglomerato o comune suburbano del primo anello

La migrazione pendolare tra il comune suburbano e il centro, o viceversa, può modificare la realizzazione di queste fasi nel tempo.



Le cause che determinano la mobilità sono di natura familiare o professionale: matrimonio, nascita dei figli, i figli che si rendono indipendenti, cambiamento del posto di lavoro, inizio o cessazione dell'attività professionale da parte della moglie, carriera professionale, divorzio, pensionamento di uno o dei due coniugi, ecc... Vari tentativi realizzati nelle zone urbane per orientare e ridurre la mobilità della famiglia alla ricerca di alloggi più soddisfacenti, sono falliti. Due sono gli effetti importanti della mobilità residenziale della popolazione urbana:

- il primo è quello di **far perdere popolazione alla Città**, centro dell'agglomerato. Sono in particolare le famiglie giovani e con un reddito superiore alla media che si spostano dal centro verso i Comuni suburbani;
- il secondo è quello di **generare movimenti di popolazione sempre più importanti**, di natura satellitare, ossia movimenti che girano attorno al centro dell'agglomerato. Si tratta di una mobilità che ha per risultato di separare le residenze dei nuclei familiari ricchi da quelli con reddito medio o basso. Questo si riflette chiaramente sulla composizione partitica delle maggioranze politiche locali. Quasi tutte le capitali europee con più di un milione di abitanti hanno periferie urbane rosse, con maggioranze di sinistra e periferie urbane conservatrici. Da un tipo di periferia all'altra, il tenore di vita cambia notevolmente.

È opportuno tenere presente che l'attività edilizia, nel nostro ordinamento, è regolata da piani regolatori comunali. Non esiste pertanto nessun altro strumento pianificatore che permetta di organizzare questa attività su un piano sovracomunale all'interno di un agglomerato urbano. A meno di modificare, a livello di pianificazione delle zone edificabili, i limiti dei comprensori comunali di pianificazione e concepire così un piano delle zone edificabili per l'agglomerato.

### Movimento della popolazione negli agglomerati urbani ticinesi

Gli arrivi e le partenze di abitanti sono particolarmente elevati nei Comuni che fanno parte di un agglomerato urbano. Nel 1997, gli agglomerati urbani ticinesi contavano 251'214 abitanti. Nei cinque anni successivi ben 89'840 abitanti hanno lasciato questi Comuni e sono stati sostituiti da 95'545 nuovi abitanti. In pratica, quindi, la popolazione degli agglomerati urbani ticinesi si rinnova nella misura del 35% nel corso di un quinquennio. O, se vogliamo utilizzare un altro indicatore, per sottolineare l'importanza della mobilità della popolazione urbana, possiamo dire che un abitante di un Comune sito in uno degli agglomerati ticinesi risiede in media 14 anni in quel Comune.

Teniamo conto del fatto che più della metà delle partenze e degli arrivi da questi Comuni si fanno in direzione di altri Comuni dello stesso agglomerato o in provenienza da questi Comuni. Questo significa che se l'agglomerato fosse un Comune solo, partenze e arrivi, e quindi il tasso di rotazione della popolazione comunale, si ridurrebbero della metà. Per rafforzare quindi l'identità comunale in zona urbana forse non c'è miglior mezzo dell'aggregazione di comuni.

## 1.3. Sviluppo economico e specializzazione economica territoriale

Lo sviluppo conosciuto dall'economia ticinese nel corso degli ultimi quarant'anni è stato accompagnato da un importante fenomeno di urbanizzazione, ossia di concentrazione delle attività economiche e dei posti di lavoro negli agglomerati urbani. Nel 1990, il 76% dei posti di lavoro dell'economia ticinese si trovava nelle regioni urbane di Locarno, Bellinzona, Lugano, Mendrisio e Chiasso. Oggi questa percentuale si avvicina all'80%. Le regioni urbane sono diventate quindi il motore dell'economia cantonale. In altre parole: il futuro della nostra economia è legato alla possibilità di preservare il dinamismo economico degli agglomerati urbani.

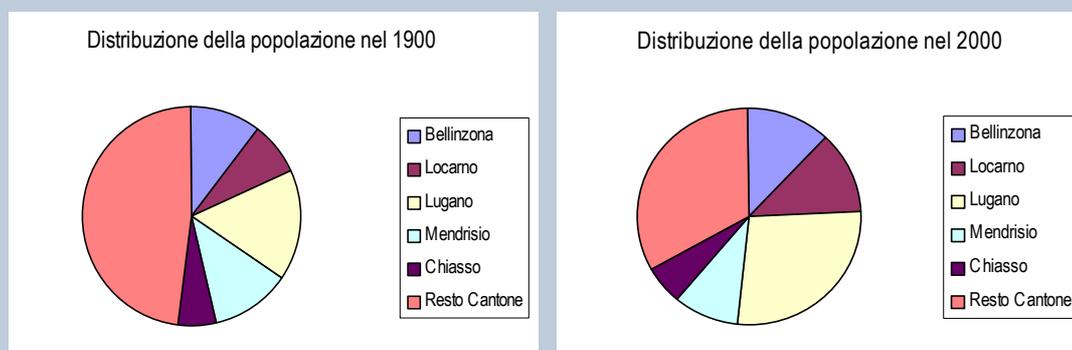


Oggi, l'80 % dei posti di lavoro dell'economia ticinese si trovano negli agglomerati

L'urbanizzazione del sistema economico cantonale è stata determinata da una parte dal venire meno dell'importanza del settore primario (agricoltura, selvicoltura) e del settore secondario (industria, costruzioni e artigianato), come settori produttori di valore aggiunto, dall'altra dallo sviluppo dei servizi come settore guida. Stando alle stime disponibili, nel 2001 i servizi occupavano il 69.2% della popolazione attiva del Cantone. Nel 1960, la quota di questo settore nell'occupazione totale era pari solo al 43.4%. Aggiungiamo che, nel corso di questo periodo, l'offerta di posti di lavoro dell'economia ticinese si è raddoppiata. Per i servizi (siano essi offerti da aziende private o da amministrazioni e aziende pubbliche) la localizzazione urbana è indispensabile, perché il rapporto di fornitura si stabilisce quasi sempre con una clientela che vuole avere accesso diretto al luogo dove il servizio viene offerto (si pensi per fare due soli esempi al centro acquisti o a una scuola superiore). Data la forte espansione dei servizi, le città sono diventate, nel corso degli ultimi trenta-quarant'anni, luoghi di produzione di servizi,

piuttosto che località residenziali. Il caso di Lugano, che oggi conta più posti di lavoro che popolazione, è da questo punto di vista, molto indicativo.

### **Evoluzione della distribuzione della popolazione all'interno del territorio del Cantone, tra le zone urbane e il resto del Cantone dal 1900 al 2000**



Come si può notare, dal 1900 al 2000, la parte delle zone urbane, in particolare di quella di Lugano, sul totale della popolazione del Cantone è aumentata considerevolmente. Mentre nel 1900 le zone urbane rappresentavano un po' più della metà del totale, nel 2000 esse rappresentano già i due terzi.

Con il passare del tempo il grande sviluppo delle attività di servizio ha portato a un decentramento di certi uffici. Per difficoltà di spazio o di accesso banche, centri d'acquisto o scuole si sono stabilite fuori dal centro urbano in comuni di medie o di piccole dimensioni. Questi servizi non servono però certamente solo la popolazione del comune in cui hanno sede, ma si rivolgono ai cittadini di tutto l'agglomerato. Quei servizi che hanno una portata cantonale, nazionale o addirittura internazionale mantengono le loro sedi nel centro città, ma spostano in periferia i cosiddetti "back offices", cioè quelle attività che non sono direttamente a contatto con la clientela.

#### **1.4. Efficienza e efficacia nella produzione, nella distribuzione e nel finanziamento dei beni e servizi pubblici**

Il Comune è un'azienda che deve mettere a disposizione dei suoi cittadini una quantità non indifferente di beni e servizi. Ma i cittadini, non sempre si rendono conto delle condizioni nelle quali beni e servizi vengono prodotti, distribuiti e finanziati. Il cittadino richiede una gestione comunale efficace ed efficiente. Ma efficacia ed efficienza nella produzione e nella distribuzione di beni e servizi di natura pubblica dipendono, in molti casi, dalla dimensione del Comune. Sappiamo infatti che la produzione di numerosi beni e servizi di natura pubblica è sottoposta a quello che gli economisti chiamano l'effetto di soglia. Al di sotto di un certo numero di abitanti i costi di produzione unitari sono così elevati da impedire la messa a disposizione del bene o servizio in questione. Questa osservazione riguarda in modo particolare i cosiddetti servizi centrali: musei, teatri, scuole di ordine superiore, ospedali, attrezzature sportive e per il tempo libero e la maggioranza dei servizi sociali.

Come abbiamo visto la popolazione si distribuisce all'interno dell'agglomerato per classi di reddito. I cittadini più abbienti tendono a stabilirsi nelle zone residenziali discoste dal centro e situate in Comuni che si arricchiscono grazie alla presenza di questi contribuenti benestanti. Questi Comuni producono in qualche caso servizi, che rappresentano uno spreco, perché costano molto, ma vengono poco utilizzati, in quanto

quel Comune non raggiunge la soglia demografica necessaria per offrire determinati servizi.

A questo fenomeno se ne contrappone un altro. Nei centri urbani, come abbiamo visto, risiedono spesso i ceti medio bassi, con un reddito fiscale debole. Eppure la Città deve garantire determinati servizi, che vengono finanziati dai cittadini residenti, ma utilizzati anche dagli abitanti dei Comuni periferici. Anzi, il fatto che la Città garantisca e finanzi questi servizi favorisce i Comuni periferici che non li devono finanziare. Si crea così una situazione anomala, per cui la Città si impoverisce e gli altri comuni si arricchiscono. Accade così che nei settori dell'educazione, dello sport, della cultura e del sociale, i Comuni suburbani sfruttino i servizi messi a disposizione dal centro, risparmiando quindi sulle spalle dei contribuenti della città.

### Efficienza dell'offerta di servizi pubblici e mobilità

Gli agglomerati urbani sono, come abbiamo già ricordato, aree di grande mobilità. Alle migrazioni dall'esterno e a quelle interne si aggiungono i movimenti pendolari, ossia gli spostamenti quotidiani della popolazione attiva, di parte della popolazione scolastica e di parte dei consumatori dalla periferia verso il centro e viceversa. L'accessibilità di un servizio, in particolare l'accessibilità con mezzi di trasporto pubblico, diventa un problema di efficienza sociale maggiore. Normalmente l'accessibilità è maggiore nel centro dell'agglomerato, perché una localizzazione centrale minimizza le distanze per lavoratori, studenti e consumatori residenti nell'agglomerato. Ma è importante che all'efficienza della localizzazione si accompagni, in particolare per quel che riguarda l'offerta di servizi pubblici, l'efficienza nel finanziamento. Se i servizi vengono messi a disposizione della popolazione dell'agglomerato sono gli utilizzatori che dovranno contribuire a finanziarli e non solamente i contribuenti residenti nel centro o nel Comune di localizzazione del servizio.



## 1.5. Necessità di rafforzare la posizione concorrenziale (marketing urbano)

Dall'inizio degli anni novanta l'economia svizzera, per varie ragioni fatica a tenere il ritmo di crescita delle economie sviluppate. Stentiamo ad essere concorrenziali sui mercati internazionali. E' importante osservare come questa diminuzione di capacità competitiva a livello internazionale non si traduca solamente in riduzioni di quote di mercato per le aziende svizzere esportatrici, ma, implichi di fatto, un calo significativo dell'attrattività della Svizzera per gli investimenti delle attività economiche nei settori manifatturiero e, soprattutto, dei servizi. Nel mercato europeo integrato, gli investimenti delle aziende del settore privato diventano sempre più mobili. Nel senso che le aziende spostano facilmente le loro attività. E' quindi importante che le località urbane svizzere

interessate ad accogliere queste aziende siano messe in condizione di competere con altri concorrenti europei. Per promuovere questo obiettivo sono state proposte diverse misure. Tra queste figura anche il miglioramento dell'attrattività economica degli agglomerati urbani, mediante il rafforzamento della loro visibilità a livello nazionale e internazionale (marketing urbano). Si parla spesso, in relazione a questo problema, di promozione degli agglomerati elvetici a regioni economiche di importanza europea. Per il Ticino la questione della Regione economica di importanza europea è una sfida di grande portata.

### Marketing urbano

Con il termine di marketing urbano si indicano due tipi di attività diverse: una rivolta verso l'esterno, il resto del mondo, e l'altra verso l'interno. Comune alle due attività è l'obiettivo di rafforzare la capacità concorrenziale della Città e la sua attrattività.

Verso l'esterno, il marketing urbano è rappresentato da tutte quelle strutture che cercano di far conoscere la Città nel resto del mondo, attraverso iniziative di vario genere. Si tratta di strutture pubbliche, come per esempio gli enti del turismo o i dipartimenti di marketing delle amministrazioni cittadine, ma anche di strutture private (organizzazioni che si occupano di congressi, fiere, festivals, promozione commerciale o industriale, ecc..).

Verso l'interno, il marketing urbano fa propri i principi del New public management per sviluppare un'attività di supporto delle amministrazioni pubbliche allo sviluppo urbano più snella e flessibile, meglio orientata verso i fini dello sviluppo urbano a medio e a lungo termine. Le aggregazioni di comuni situati nell'agglomerato possono, da questo profilo, essere considerate come una misura utile non solo per migliorare la governance di questo territorio in termini di efficienza e efficacia, ma anche per rafforzarne la competitività.

**Le dimensioni dei suoi centri urbani non sono tali, oggi, da consentirgli di affrontare la concorrenza. E' però vero che secondo una definizione particolare della regione alpina che esclude dalla stessa Città come Trento, Como o Lugano - Lugano (si tratta dell'agglomerato) è il quarto centro urbano per importanza della regione alpina, dopo Grenoble, Graz e Klagenfurt.**



Dall'inizio degli anni novanta l'economia svizzera, per varie ragioni fatica a tenere il ritmo di crescita delle economie sviluppate.

Novartis, Canton Basel City (BS)  
Fonte: <http://www.swissworld.org>

Considerazioni di natura analoga possono essere fatte quando il discorso della regione europea si svolge a livello transfrontaliero, come è il caso delle raccomandazioni espresse dal Consiglio federale, nel suo recente rapporto sulla politica degli agglomerati. Il cosiddetto "Triangolo urbano insubrico" – con gli agglomerati di Lugano, Como e Varese a livello gerarchico superiore, e quelli di Mendrisio-Chiasso e Luino a livello inferiore – è concepibile oggi in termini economici per il forte potenziale dell'economia del Sottoceneri. **Non lo è invece a livello di istituzioni pubbliche – con l'eccezione di Lugano - per le dimensioni troppo esigue dei Comuni urbani ticinesi.** Se vogliamo quindi che i nostri agglomerati urbani abbiano maggiore visibilità e non perdano future possibilità di sviluppo, sarà importante dare loro una dimensione compatibile con il livello europeo.



## Documento di analisi 3

# Le ragioni economiche delle Città ... e la realtà ticinese

Un contributo del prof. Rico Maggi, direttore dell'Istituto di ricerche economiche, Lugano

*“Una Città può passare attraverso catastrofi e medioevi, vedere stirpi diverse succedersi nelle sue case, veder cambiare le sue case pietra per pietra, ma deve, al momento giusto, sotto forme diverse, ritrovare i suoi dèi”*

*Italo Calvino*

## La situazione politica e il sistema amministrativo

Se la politica è per sua natura essenzialmente variabile, il suo frutto, il sistema amministrativo, possiede una stabilità naturale che gli consente, nel tempo, di durare più a lungo e non permettere modifiche troppo frequenti. È un sistema che, entro limiti molto rigorosi, amministra in modo uniforme il territorio e la società, impone loro statuti, determina in tutto il paese uniformi modalità di azione.

*Le Corbusier, La Charte d'Athènes - 1944*

# I. Le ragioni economiche delle Città ... e la realtà Ticinese

## I.1. La Città e l'economia

La domanda del perché una Regione ha bisogno di Città per far crescere la sua economia trova una risposta banale: **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 mondiale. Ciò implica allacciare l'economia regionale ai mercati mondiali (connessione esterna) e orientare ed integrare l'economia locale (connessione interna). È utile distinguere quattro funzioni di rilevanza economica che definiscono insieme il ruolo di una Città come polo di crescita regionale: **produrre, scambiare, attirare e controllare**. Queste funzioni sono elencate nella tabella seguente, che indica gli elementi che caratterizzano ogni funzione e appende una sigla su ognuna.

Funzione	Elementi	Sigla
<b>Produrre</b>	Scala, localizzazione, agglomerazione	Città cantiere
<b>Scambiare</b>	Import/Export; Mercato interno	Città mercato
<b>Attirare</b>	Capitale, risorse umane, ospiti	Città destinazione
<b>Controllare</b>	Regole, infrastrutture, strategia	Città capitale

Sono queste funzioni che determinano se un luogo geografico è una Città dal punto di vista economico:

- per la prima funzione, la Città deve avere **una dimensione minima**;
- per la seconda deve essere **integrata in una rete internazionale** e gerarchica di Città;
- per la terza deve essere **aperta e attrattiva**;
- per la quarta funzione, una Città deve per forza anche essere **un'entità politica rilevante** (cioè un Comune), integrando le reti locali in quelle nazionali ed eventualmente internazionali.

In una tale prospettiva economica, Città non si possono definire semplicemente come insiemi continui di superfici costruite perché l'agglomerazione è solo uno dei fenomeni economici rilevanti per una Città.

La domanda da porre dunque non riguarda infatti **il perché ci vogliono delle Città** per promuovere lo sviluppo economico **ma di quale e quante città abbiamo bisogno**. Rispetto alla realtà ticinese si tratta dunque di verificare se le nostre Città soddisfano i criteri economici e, se non fosse il caso, di identificare i deficit principali. È in questa prospettiva che discuteremo il contesto ticinese.

## 1.2. La Città cantiere

La Città è da sempre il luogo principale di produzione. I vantaggi legati alla vicinanza tra produzione e consumo e tra le diverse attività produttive stesse hanno privilegiato lo sviluppo di Città come luoghi di produzione concentrata. La divisione del lavoro, la specializzazione e il progresso tecnologico sono tutti strettamente legati al fenomeno della Città come aggregazione di attività economiche. Il fenomeno della concentrazione spaziale delle attività economiche va solitamente ricondotto a tre tipi di economie che favoriscono la Città come cantiere: economie di scala, economie di localizzazione ed economie di agglomerazione.

- **Economie di scala** sono vantaggi provenienti del fatto che si produce in grandi dimensioni. Ma produrre sulla grande scala è solo possibile se si servono mercati di grande dimensione e se si ha accesso a un mercato di fattori – soprattutto lavoro – importante e ricco di qualifiche. E questo è il caso in Città e/o in grandi Comuni favoriti da reti di trasporto che garantiscono una buona accessibilità.
- **Economie di localizzazione** sono vantaggi di produzione e di costo dovuti alla vicinanza tra produzione in settori simili. Grazie alla specializzazione in luoghi vicini, si sviluppa un pool di competenze, un mercato del lavoro fitto nel settore rilevante e un mercato interessante per i clienti che affluiscono in questo luogo, sicuri di trovare un'offerta importante e variegata. Oggigiorno si parla di “cluster” quando si pensa ad aree specializzate nella produzione di certi prodotti.
- Il terzo tipo di **economie** che caratterizza le Città sono quelle **di agglomerazione** ovvero di vantaggi di costo dovuti alla concentrazione nello spazio di imprese attinenti a settori diversi. Questo tipo di concentrazione spaziale non solo approfitta di un mercato del lavoro ancora più ricco, soprattutto in funzioni generali, ma in generale di un'interazione facilitata con fornitori e clienti e un accesso ottimale ad informazioni rilevanti.

La Città cantiere sfruttando questi vantaggi diventa automaticamente una fonte di ricchezza perché specializzandosi produrrà di più di quel che chiede il mercato locale e inizierà ad esportare. E più esporta e più anche le industrie legate a questo settore (fornitori, partner, ecc.) sapranno sviluppare competenze e prodotti specifici che possono essere esportati. E le industrie di esportazione formano tradizionalmente la base per la crescita economica di un'intera Regione.

La concentrazione nello spazio di attività produttive in diversi settori va in parallelo con un aumento delle residenze in una Città. Più produzione significa più collaboratori che prendono residenza in questa città che significa un mercato locale più grande che provocherà la localizzazione di altre imprese nella città. Questa dinamica cumulativa è limitata solo da problemi di congestione ed eventualmente di costi del lavoro che aumentano dovuto alla loro scarsità. Ma evidentemente un tale processo cumulativo positivo per una determinata città, troverà la sua controparte in zone, regioni e città non competitive, dove la partenza di funzioni produzione sarà accompagnata dalla partenza di lavoratori e dunque di residenza e consumatori.



Fonte: [http://www.geod.ethz.ch/p02/projects/dapcad/examples/URB\\_lugano.html](http://www.geod.ethz.ch/p02/projects/dapcad/examples/URB_lugano.html)

Delle città Ticinesi, Lugano è l'unica che può essere considerata una Città cantiere

### 1.3. La Città mercato

**La città è da sempre una piazza di mercato.** La razionalità economica della piazza di mercato consiste nella confluenza di venditori e compratori in un punto nello spazio geografico, secondo un orario preciso per scambiare beni specifici. Sarebbe costoso ed inefficace lasciare consumatori e offerenti andare a cercarsi nei rispettivi luoghi di produzione e di residenza. È per questa ragione che si trovano da sempre e ancora oggi i mercati "settimanali" dei produttori agricoli in città secondo un orario fisso. Ma anche nell'era dei servizi offerti del settore terziario avanzato (servizi finanziari, consulenze ecc.), dove in principio il trasferimento fisico delle persone non è più essenziale per lo scambio, le Città svolgono sempre questo ruolo di piazza di mercato. Anzi, le grandi metropoli basano la loro ragione d'essere principalmente su queste attività. La piazza di mercato permette perciò una concentrazione spaziale e temporale, nonché una specializzazione rispetto al tipo di bene scambiato. La piazza facilita e promuove lo scambio e attira produttori, consumatori e venditori. Grazie al mercato il prodotto locale raggiunge il mercato mondiale e i prodotti del mondo giungono alla realtà locale.

Un'economia ha bisogno di queste piazze di mercato per la creazione di ricchezza e per il dinamismo inerente negli scambi. La creazione di ricchezza avviene da parte dei produttori e dei consumatori locali. Per i produttori locali, il mercato-città rappresenta una base sicura di domanda locale sulla quale costruire una strategia d'esportazione. La piazza locale dà accesso ai mercati internazionali e permette così di collegare l'economia locale con il mondo. Per i consumatori, il mercato-città permette di acquistare beni locali e beni provenienti da altre regioni e paesi. Crea così ricchezza dando accesso ai mercati mondiali non solo ai consumatori ma ai produttori che possono fornirsi gli input necessari per una produzione innovativa e concorrenziale. Esponendo l'economia locale alla concorrenza globale, il mercato promuove anche l'innovazione e con ciò la competitività locale. Ma non esiste solo una logica orizzontale campagna - mercato cittadino - mondo (e viceversa), bensì anche una logica verticale.

Città-mercato hanno dimensioni e funzioni e perciò importanza diversa. Sono integrate in un **sistema gerarchico di Città**. Ogni mercato si collega così a mercati inferiori e superiori.

La caratteristica principale dei mercati moderni consiste nello scambio d'informazione tra imprese del terziario avanzato. Questo scambio avviene tramite mezzi di telecomunicazione, ma anche e soprattutto in forma d'incontri, conferenze e altre forme di contatti diretti. Ciò presuppone un grado di mobilità elevato. Di conseguenza la posizione gerarchica di una città mercato è determinata dalla presenza di servizi avanzati e di infrastrutture e servizi di trasporto performanti.

## I.4. La Città destinazione

Destinazione è un concetto diverso di quello di luogo di mercato. Un mercato non è una destinazione. Mercati sono luoghi di scambio, non di permanenza; sono luoghi per "insider"; non c'è bisogno di cercarli. **Destinazioni invece sono luoghi che si cercano**, che non sono familiari. Mentre la Città come luogo di produzione e come mercato sono concetti conosciuti, destinazione è una nozione utilizzata unicamente in contesti turistici. Qui si propone invece di considerare la Città come luogo di attrazione in un senso più ampio, cioè come polo di attrazione per ospiti sì, ma anche molto più in generale per risorse umane e capitale. Per svolgere questo ruolo una città deve essere "attraente".

In termini economici la Città come destinazione turistica attira ospiti. Questo posiziona una Città sulla carta geografica e ciò rappresenta un vantaggio competitivo anche fuori del settore turistico. Un luogo turisticamente attrattivo crea delle esternalità e per la funzione produttiva e per quella di mercato. La destinazione turistica attrattiva diventa un label utile per sviluppare un marchio nella produzione e allo stesso tempo promuove la Città anche come luogo residenziale e con ciò fa crescere la piazza di mercato locale. La destinazione turistica non crea dunque solo ricchezze dirette ed indirette attraverso le attività legate al turismo, ma promuove lo sviluppo dovuto alle esternalità create per il cantiere ed il mercato.



Locarno può dare impulsi allo sviluppo insistendo sul suo ruolo come destinazione (turistica e residenziale), sviluppando il suo asse principale in questo contesto, cioè il festival del film.

L'attrazione turistica però non è quella più importante nella nostra prospettiva. Più interessante è **la capacità di una Città nell'attrarre risorse produttive umane**. Come già detto, la dimensione e qualità del mercato del lavoro è un fattore chiave per lo sviluppo di una città e una Regione. Più attrattiva è una Città come residenza, e più facile si rivela per le imprese (presenti in città o interessate nella localizzazione) convincere management e collaboratori a muoversi verso questa città. Non senza ragione la qualità di vita è diventata un argomento chiave nel marketing delle città, cioè nella gara per attrarre imprese competitive.

Per i due fattori d'attrazione citati diventa ovvio che una Città può anche diventare un polo che attira il capitale. Investimenti vanno fatti dove si trova un mercato del lavoro interessante e dunque dove la qualità di vita è alta e la città conosciuta. In più, gli investimenti sono attrattivi se fatti in una città cantiere di dimensioni rilevanti e in una città mercato con una posizione affermata nella gerarchia mondiale. Finalmente, si attrae capitale verso città dove la società civile e il sistema politico garantiscono stabilità, affidabilità e sicurezza.

## I.5. La Città capitale

Cantieri, mercati e poli d'attrazione sono performanti, ovvero tutta la logica individuale rende, a condizione che la logica collettiva funzioni. Con logica collettiva intendiamo qui la cultura del partenariato tra privato e pubblico (la governance), qualità e prezzo dei servizi statali (sistema fiscale), le infrastrutture e altri progetti strategici. La qualità del discorso collettivo dipende, in analogia a quanto detto per la sfera economica, dalla dimensione delle Città, dalla loro posizione nel sistema gerarchico (e federalista) degli enti politici e della loro attrattività.

Una dimensione significativa delle Città permette di fornire servizi collettivi di alta qualità con una fiscalità attrattiva e crea possibilità per definire progetti strategici interessanti e realizzare infrastrutture significative. In più, sul livello rilevante per il Ticino si può affermare, che la governance è facilitata in un collettivo di dimensione grande e economicamente benestante e omogeneo e culturalmente diversificato.

**Solo una posizione forte** nella gerarchia del sistema politico permette a una Città di implementare le proprie strategie in cooperazione con altre Città e con i livelli politici superiori. **Ma una collettività forte e competitiva è anche necessaria per coinvolgere la sua Regione in una logica di sviluppo e progresso.** Finalmente solo una Città attrattiva riesce a coinvolgere i cittadini in un partenariato evoluto tra privato e pubblico e invogliare i suoi cittadini ad impegnarsi nell'interesse collettivo per la realizzazione di progetti strategici.

La Città capitale nel senso descritto, cioè **la Città che è in grado di assumersi una leadership politica**, sarà dunque caratterizzata da una dimensione rilevante, una posizione forte nella gerarchia politica e una qualità della collettività che è attraente per i suoi cittadini. Una tale capitale svolge un ruolo strategico che è ben lontano dalla realtà politica di molte capitali nel senso stretto, che rappresentano dei centri di smistamento di sussidi piuttosto che collettività forti e dinamici nel servizio della propria Regione.

## I.6. Conclusioni: Il Ticino ha bisogno di Città...che non ha

Abbiamo visto in precedenza che 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 agganciare la realtà economica locale ai mercati mondiali. Questa integrazione riguarda la produzione di beni e servizi, il loro scambio sui mercati, l'attrazione di risorse e la governance dei processi. In una prospettiva economica questi quattro aspetti definiscono una Città che nel caso ideale rappresenta allo stesso tempo un cantiere, un

mercato, una destinazione e una capitale. Vogliamo qui di seguito discutere la realtà delle Città ticinesi secondo i quattro aspetti.

La Città cantiere ha una dimensione significativa che permette di sfruttare vantaggi della produzione su grande scala, si distingue per la presenza di un cluster di attività economiche connesse che formano la base delle attività esportatrici e creano un pool di competenze simili e, finalmente, possiede un ventaglio di attività diverse che creano la ricchezza dei mercati locali tipici per un agglomerato. **Delle Città ticinesi, Lugano è l'unica** che può essere considerata una Città cantiere, con comunque un punto debole sul terzo aspetto, cioè il portafoglio diversificato di attività economiche competitive. Le altre Città sono troppo piccole e non presentano delle specializzazioni competitive e significative.

La Città mercato si contraddistingue per una posizione specifica nella gerarchia delle reti di Città. Tutte le città sono per forza piazze di mercato, ma più importante una piazza è, più dà accesso non solo a beni e servizi a condizioni favorevoli ma fornisce alla Città e alla sua Regione informazioni strategiche. Una piazza di mercato importante ha un'accessibilità elevata e un grado d'interazione importante con le metropoli, centri mondiali dei servizi avanzati. In Ticino, **Lugano può essere considerata una piazza di mercato di livello internazionale** però con un'accessibilità limitata che si posiziona nettamente sotto il livello della metropoli di Milano o dei mercati internazionali di secondo o terzo livello come Zurigo e Ginevra. **Le altre città rappresentano delle piazze cantonali (Bellinzona) o regionali (Locarno).**

La Città destinazione possiede una localizzazione attrattiva ed esercita un'attrazione forte su risorse umane, capitale e visitatori. Dovuto a questa forza attrattiva, la destinazione non è solo un luogo di residenza attrattiva, ma può allo stesso tempo essere una meta turistica e un luogo di produzione, soprattutto di servizi avanzati. **Tra le Città ticinesi, la destinazione più importante è ancora Lugano**, ma anche Locarno per turisti e Bellinzona per risorse pubbliche hanno una certa importanza. Tutte hanno però dei problemi dal lato pratico a esercitare questa funzione in modo coerente.

La Città capitale riveste una posizione strategica nel sistema federalista, garantisce una gestione efficace delle risorse, promuove progetti strategici e coinvolge i cittadini in un partenariato evoluto tra privato e pubblico. La qualità della cosiddetta governance del sistema determina la misura nella quale una città capitale promuove lo sviluppo di una Regione garantendo un coordinamento ottimale tra interessi individuali e collettivi. Il Ticino possiede una città capitale con una posizione gerarchica importante (Bellinzona) su livello nazionale e una città capitale rilevante per il Cantone (Lugano).

In sintesi si può dire che dal punto di vista economico Lugano può essere considerata una città completa su un livello intermedio, mentre Bellinzona rappresenta una realtà disequilibrata con un'importanza della capitale alta, ma di poca rilevanza come destinazione, mercato e cantiere. Le altre città non possono essere considerate tali in una prospettiva economica. La diagnosi rispetto alle funzioni economiche delle Città ticinesi risulta dunque critica. Ciò non significa che non ci siano dei potenziali rilevanti in ogni caso. Però per il momento solo Lugano, con il progetto della Nuova Lugano dà segnali di voler trasformare questi potenziali in vantaggi competitivi. **Si pone perciò la domanda a sapere quale sia la strategia da seguire nella prospettiva di un Ticino dinamico, spinto dalle sue città.**

Per quanto riguarda **Lugano**, si tratta in primo luogo di completare il cantiere aggiungendo alla piazza finanziaria altri servizi avanzati (p.es. logistica). Attraverso la realizzazione di progetti strategici di trasporto e comunicazione la piazza di mercato

deve essere allacciata meglio ai mercati di livello superiore. Finalmente, la destinazione deve essere promossa in direzione di un settore turistico orientato verso il business.

**Bellinzona** può rimanere un mercato di rilevanza cantonale, ma deve diversificare il suo cantiere al di fuori del settore pubblico e sviluppare la destinazione. Ma il ruolo più importante nell'interesse dello sviluppo del Cantone per la capitale consiste nell'assumersi una leadership politica, caratterizzata da una posizione forte nella gerarchia politica e una qualità della collettività che è attraente per i suoi cittadini. Come tale capitale competitiva, Bellinzona svolgerà un ruolo strategico per tutto il Cantone che è ben lontano dalla realtà politica attuale, dove la capitale è meno un partner potente per le altre Città bensì un centro di smistamento di sussidi.

Nella prospettiva scelta, **Locarno** può dare impulsi allo sviluppo insistendo sul suo ruolo come destinazione (turistica e residenziale), sviluppando il suo asse principale in questo contesto, cioè il festival del film. Perché la Città destinazione implica una forte attrattività non solo per turisti, ma anche per capitale umano, si tratterà di attirare il capitale equivalente in forma di investimenti in attività connesse al complesso turismo e residenza, cultura e tempo libero.

Non si è parlato del **Mendrisiotto**. La ragione è semplice: una Città deve per forza essere un'entità politica, cioè un Comune, per svolgere la funzione di capitale. Ma nel Mendrisiotto esistono con Chiasso e Mendrisio due cittadine che solo insieme, potrebbero formare una Città rilevante. Mendrisio può essere considerato, grazie al suo patrimonio e all'accademia una piccola destinazione e allo stesso tempo una Città cantiere di dimensione discreta. Chiasso invece non rappresenta al momento attuale aspetti economici rilevanti per una Città. Il cantiere è da riorientare, il mercato non esiste e la destinazione non è attrattiva. La sfida sta nel costruire una governance che permette di esser un'entità politica rilevante, con una posizione chiara rispetto alle altre Città ticinesi.

**Nell'interesse di uno sviluppo competitivo e equilibrato, il Ticino ha bisogno di mosse strategiche in tutte le sue Città. Lugano come unica Città riuscirà ad allacciare l'economia ticinese ai mercati mondiali, ma non a integrare tutta l'economia cantonale in questo processo. La conseguenza sarebbe un'ulteriore "specializzazione" in efficienza e competitività a Lugano con l'alto rischio di un consolidamento dell'aspettativa di redistribuzione altrove, "nociva" per lo sviluppo di tutto il Cantone.**