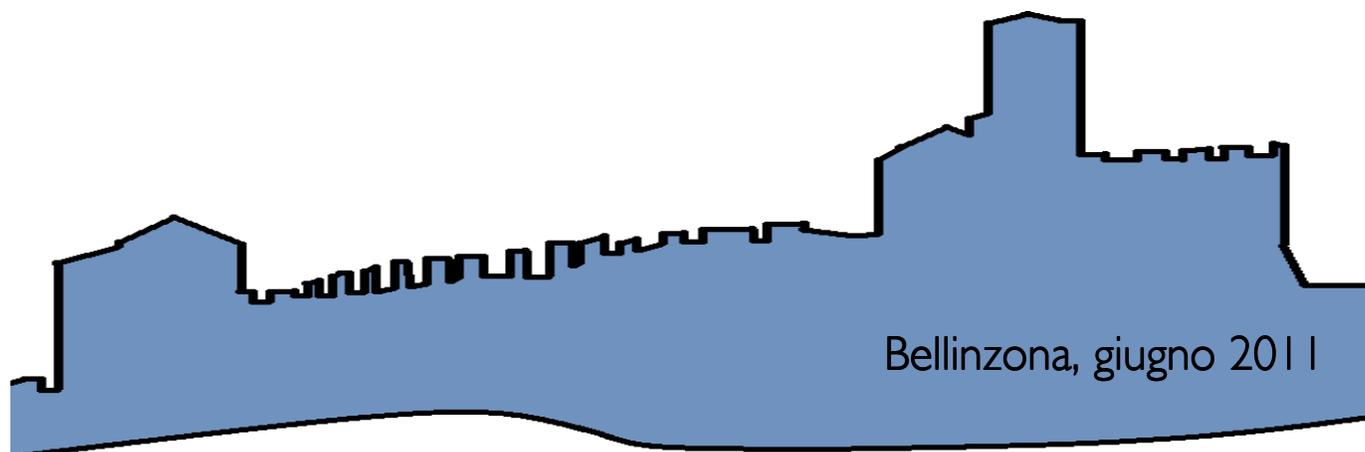


Studio strategico del Bellinzonese

Analisi quantitativa e qualitativa dell'agglomerato

Documento di lavoro



Bellinzona, giugno 2011

Impressum

Editore

Dipartimento delle istituzioni, Sezione degli enti locali

Coordinamento

Elio Genazzi Capo Sezione degli enti locali

Autori

Analisi socio-territoriale

Ronnie Moretti Geografo presso la Sezione dello sviluppo territoriale (SST)

Analisi socio-economica

Valentina Mini Economista e Post Doc in Economia presso l'Istituto di Ricerche Economiche (IRE), Università della Svizzera Italiana (USI)

Analisi finanziaria

Simona Corecco Economista presso la Sezione degli enti locali (SEL)

Analisi istituzionale

Alessandro Speziali Politologo (stagiaire) presso la Sezione degli enti locali (SEL)

Analisi risultati di workshop

Valentina Mini Economista e Post Doc in Economia presso l'Istituto di Ricerche Economiche (IRE), Università della Svizzera Italiana (USI)

Responsabile dei workshop

Siegfried Alberton Vice direttore Istituto di Ricerche Economiche (IRE), Università della Svizzera Italiana (USI)

Stampa

Centro sistemi informativi (CSI)
Via Carlo Salvioni 12a
6501 Bellinzona

Per ulteriori informazioni

Sezione degli enti locali
Via Carlo Salvioni 14
6501 Bellinzona
Telefono +41 (0)91 814 17 11
e-mail di-sel@ti.ch

Il documento è scaricabile al seguente indirizzo: www.ti.ch/agglomerati

Citazione

Dipartimento delle istituzioni, Sezione degli enti locali, Studio strategico del Bellinzonese, Bellinzona, giugno 2011

Sintesi globale dello Studio strategico del Bellinzonese

Lo Studio strategico del Bellinzonese rientra nella strategia di promozione delle aree urbane e intende stimolare il dibattito sul futuro del Bellinzonese, concentrandosi in particolar modo sulla ricerca della migliore *governance locale* necessaria per affrontare le sfide presenti e future. L'obiettivo del Consiglio di Stato è quello di realizzare uno studio che offra, da una parte, un'analisi fattuale (ricorrendo a dati, statistiche, ecc.) del comprensorio e, dall'altra, la realtà percepita dai principali attori – delle istituzioni politiche e della società civile – della regione (grazie ai lavori nei workshop). Si tratta quindi di una radiografia a 360 gradi per comprendere quale sia lo stato di salute del Bellinzonese affinché si possa tracciare il miglior percorso per rilanciare la regione. Il documento è, allo stato attuale, composto da cinque moduli dedicati all'analisi del territorio di riferimento, del sistema economico e sociale, degli aspetti finanziari dei comuni e dell'agglomerato, dell'assetto istituzionale e dei workshop condotti.

Il modulo 1 ricorda come fra le principali caratteristiche dell'agglomerato bellinzonese vi sia la vocazione amministrativa accompagnata da una forte componente residenziale in tutti i comuni, in cui la qualità di vita è quasi ovunque soddisfacente. Vi sono dei poli d'interesse regionale e cantonale (anche al di fuori delle aree centrali) come pure spazi verdi e ricreativi facilmente accessibili. Tuttavia, il forte pendolarismo e la mobilità interna spesso saturano l'assetto viario del comprensorio, che accusa un trasporto pubblico decisamente insufficiente.

Il modulo 2 esegue un'analisi socioeconomica che conferma l'andamento altalenante della ricchezza prodotta e potenzialmente disponibile nel Bellinzonese, con un trend grossomodo in linea con la media cantonale (comunque inferiore ad altri agglomerati, come Chiasso-Mendrisio e Lugano). Bellinzona è l'agglomerato che offre il minor numero di occupati, che si raggruppa soprattutto nel settore terziario. Dal punto di vista della competitività economica, il Bellinzonese si descrive come una regione economicamente debole, con una capacità economica locale non in grado di svilupparsi a tassi superiori rispetto alla media cantonale. I settori che godono di un contesto favorevole sono prevalentemente terziari, legati all'Amministrazione pubblica, alla sanità e all'assistenza sociale e alle attività di costruzione. Per quanto concerne il capitale umano, la maggior parte della popolazione bellinzonese ha conseguito un diploma di apprendistato, di scuola professionale o magistrale; il tasso di laureati è inferiore rispetto agli altri agglomerati. È il settore impiegatizio a rappresentare il profilo professionale maggiore. La presenza di profili più strategici ai fini della competitività (manager, ingegneri, liberi professionisti, professioni accademiche e quadri) è invece piuttosto debole.

Il modulo 3 ha analizzato l'evoluzione delle finanze dei comuni dell'agglomerato nel periodo 2000-2008 e descrive il Bellinzonese come agglomerato dalle risorse relativamente modeste nel confronto cantonale. Esso ha pagato, come tutti, gli sgravi fiscali decisi a livello cantonale, con una flessione delle entrate nel 2003. La ripresa è

stata tuttavia inferiore rispetto al trend cantonale. Inoltre, gli utili ottenuti dai comuni nascondono una struttura delle spese contenuta. A livello, di persone giuridiche, la presenza di attività legate al settore pubblico spiega e assicura la stabilità dei redditi degli impiegati, molti residenti nel comprensorio. I dati mostrano come si tratti di una regione che marci sostanzialmente sul posto, in leggera perdita di velocità rispetto al trend cantonale, ad immagine del Sopraceneri. La stabilità è probabilmente dettata dal substrato economico (settore impiegatizio e forte presenza dell'Amministrazione pubblica).

Il modulo 4 è dedicato alla radiografia della struttura politico-amministrativa del comprensorio, rilevando una cinquantina di collaborazioni intercomunali, oltre 1'350 cariche e numerosi consessi pubblici. In un contesto simile, in cui vi sono 17 comuni autonomi, il processo decisionale della regione mostra una frammentazione che mina un processo decisionale fluido e lineare, necessario per promuovere e realizzare opere e investimenti d'interesse collettivo e sovracomunale. Inoltre, pure l'erogazione di servizi pubblici rischia un deficit di efficacia ed efficienza. Se da una parte i compiti per i comuni diventano più complessi e scavalcano i perimetri comunali, dall'altra la struttura giurisdizionale data ancora dell'inizio del secolo scorso, determinando uno scollamento fra la realtà economico-sociale e i meccanismi politico-amministrativi.

Il modulo 5 raccoglie gli spunti emersi dai workshop condotti in presenza degli attori della società civile e delle istituzioni politiche. Da queste tavole rotonde si delinea la realtà percepita del Bellinzonese sia caratterizzata da una serie di criticità attuali (sebbene sostenuta da un livello di benessere generale) e dalla mancanza di un progetto comune di sviluppo futuro, che racchiuda una strategia chiara e condivisa. Sono tre le considerazioni principali. Primo, il territorio è caratterizzato da una parcellizzazione tale da determinare una mancanza di progetti condivisi, una carenza di coordinamento intercomunale e una viabilità difficoltosa (il Bellinzonese tra l'altro non è sempre in grado di cogliere le opportunità offerte dalla sua posizione strategica come centro dell'asse Nord-Sud). Secondo, la sfera economica è caratterizzata da una mancanza di dinamismo imprenditoriale che si ripercuote anche sulla gestione dei beni culturali e ambientali, sulla massiccia presenza dell'Amministrazione pubblica, sull'esistenza di alcune realtà industriali tradizionali legate alle Officine FFS. V'è una carente promozione economica locale in grado di agevolare le imprese presenti e di attrarne nuove. Terzo, la sfera sociale della competitività locale viene percepita come carente di reti attive: scarsa inclinazione alla discussione e alla condivisione di programmi e progetti (aspetto confermato dai partecipanti come pure dal costante assenteismo lungo i lavori dei workshop).

Prossimi passi. Lo Studio strategico si propone come un utile strumento per costruire una visione d'insieme del futuro del comprensorio. Attualmente lo stato dei lavori si trova al termine della fase 1, quindi della fase *diagnostica*. Prima di poter passare alla fase 2 di *progettazione* (costruzione di una nuova governance per il Bellinzonese) occorre inevitabilmente passare attraverso una fase *intermedia*: una condivisione di idee ritenute utili per superare le attuali criticità e valorizzare le potenzialità della regione. È pertanto necessario far cogliere le opportunità del processo partecipativo in atto, poiché lo studio in questione intende rafforzare il tessuto socioeconomico e la cultura della programmazione, coinvolgendo la comunità nel suo insieme. È quindi necessario che tutti gli attori bellinzonesi determinanti partecipino ai lavori.

Sommario

Modulo 1

1. Il territorio di riferimento	2
2. Accessibilità o mobilità	7
3. Le caratteristiche socio-demografiche	9
4. Sintesi	11

Modulo 2

1. Sistema economico e sociale	13
--------------------------------	----

Modulo 3

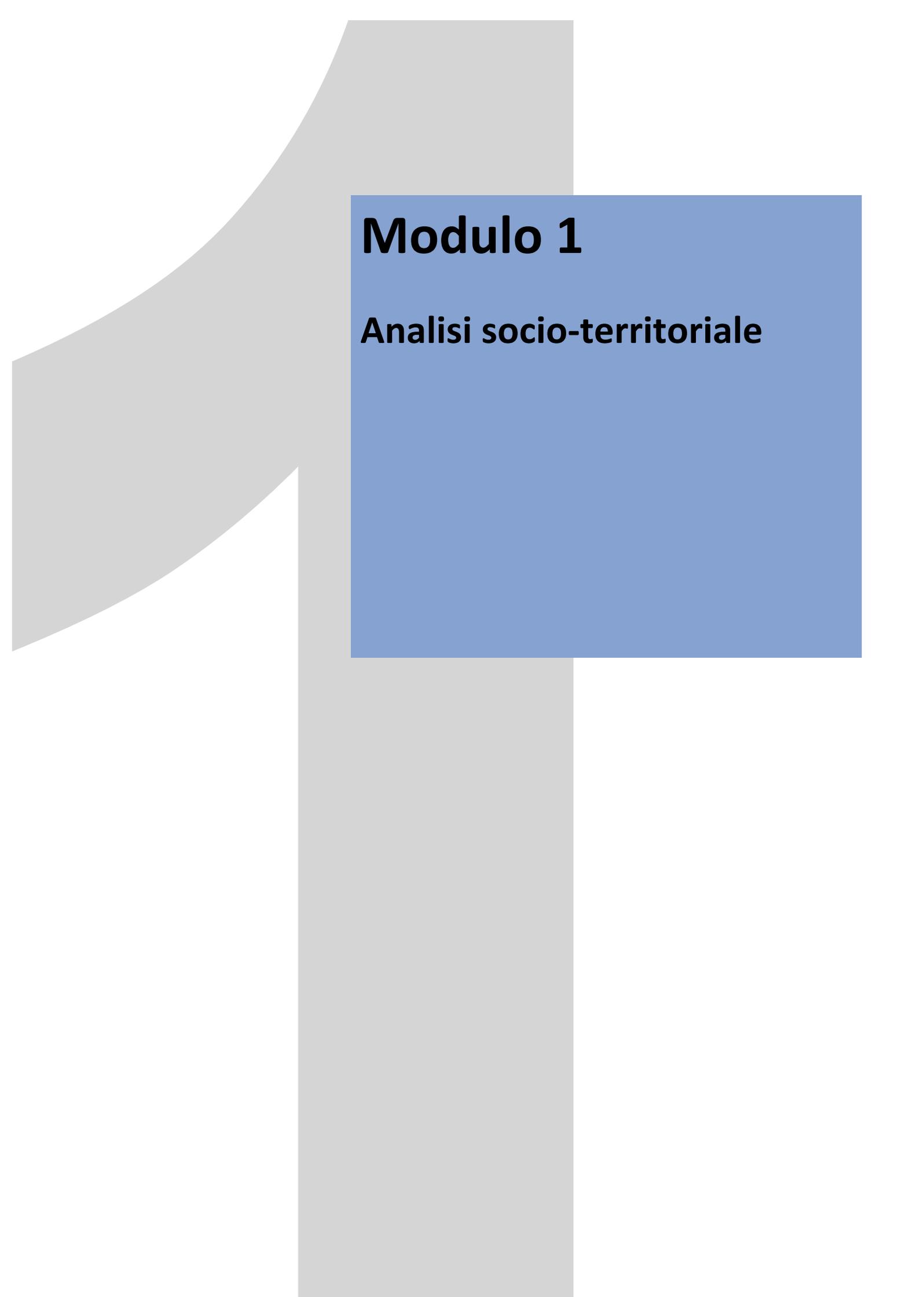
1. Introduzione	47
2. Comuni ticinesi	48
3. Indice di forza finanziaria	53
4. Risultati d'esercizio (2004-2008)	54
5. Risorse fiscali	64
6. Moltiplicatore d'imposta	80
7. Debito pubblico: evoluzione e confronto cantonale	84
8. Investimenti lordi	88
9. Indicatori finanziari	90
10. Conclusioni	96
11. Compendio	97

Modulo 4

1. Analisi istituzionale: i comuni oggi	104
2. Organizzazione istituzionale	106
3. Organizzazione amministrativa	111
4. Autonomia comunale tra mito e realtà	114
5. Progettualità e servizi alla popolazione	121
6. Gli altri attori presenti sul territorio	124
7. Compendio	126

Modulo 5

1. Il processo di workshop	130
2. Lo stato attuale	135
3. Lo sviluppo futuro	141
4. I profili emersi	145
5. Insegnamenti e prossimi passi	158
6. Allegati	162



Modulo 1

Analisi socio-territoriale

Indice

1. Il territorio di riferimento	2
1.1. Le caratteristiche territoriali e topografiche	2
1.2. Il profilo evolutivo del comprensorio	4
2. Accessibilità e mobilità	7
3. Le caratteristiche socio-demografiche	9
4. Sintesi	11

Tabelle

Tabella 1	Comuni appartenenti al comprensorio di studio	2
Tabella 2	Densità abitativa e utilizzo della superficie (in % -1992/1997-)	4
Tabella 3	Utilizzazione del suolo	5

Figure

Figura 1	Delimitazione del comprensorio di studio	3
Figura 2	Struttura dei piani regolatori	6
Figura 3	Sistema ferroviario regionale	8

Modulo 1

Analisi socio-territoriale

Breve sintesi del contenuto

Cap.	Titolo	Criterio d'indagine	Contenuto
1.	Il territorio di riferimento	Analisi statistica	Presentazione delle caratteristiche territoriali; evoluzione dell'agglomerato nel tempo
2.	Accessibilità e mobilità	Analisi territoriale; PAB	Riepilogo della situazione viaria attuale
3.	Le caratteristiche socio-demografiche	Analisi statistica	Sintesi delle dinamiche legate agli addetti, ai settori economici e al trend demografico

1. Il territorio di riferimento

1.1. Le caratteristiche territoriali e topografiche

Appartenenza statistica

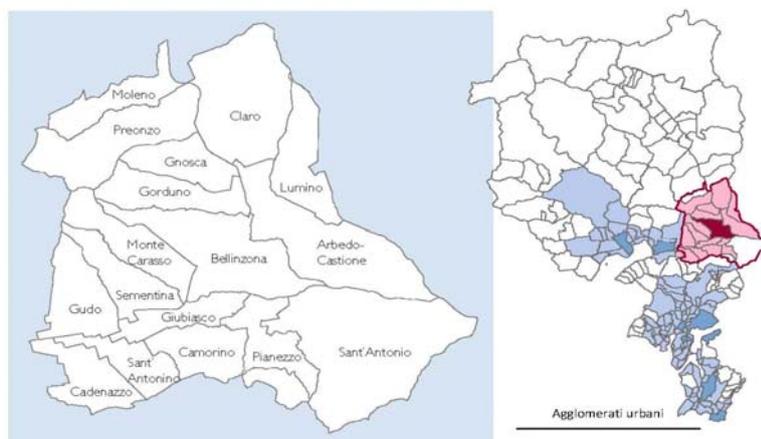
Il comprensorio di studio comprende 17 comuni appartenenti, con l'eccezione di Claro, al distretto di Bellinzona e ricopre grosso modo l'agglomerato urbano del Bellinzonese.

Tabella 1 Comuni appartenenti al comprensorio di studio

<i>Comuni</i>	<i>Distretto</i>	<i>Regione statistica</i>	<i>Agglomerato 2000</i>
Arbedo-Castione	Bellinzona	Bellinzonese	Bellinzonese
Bellinzona	Bellinzona	Bellinzonese	Bellinzonese
Cadenazzo	Bellinzona	Bellinzonese	Bellinzonese
Camorino	Bellinzona	Bellinzonese	Bellinzonese
Claro	Riviera	Tre Valli	Bellinzonese
Giubiasco	Bellinzona	Bellinzonese	Bellinzonese
Gnosca	Bellinzona	Tre Valli	Bellinzonese
Gorduno	Bellinzona	Bellinzonese	Bellinzonese
Gudo	Bellinzona	Bellinzonese	Bellinzonese
Lumino	Bellinzona	Bellinzonese	Bellinzonese
Moleno	Bellinzona	Tre Valli	-
Monte Carasso	Bellinzona	Bellinzonese	Bellinzonese
Pianezzo	Bellinzona	Bellinzonese	Bellinzonese
Preonzo	Bellinzona	Tre Valli	Bellinzonese
Sant'Antonino	Bellinzona	Bellinzonese	Bellinzonese
Sant'Antonio	Bellinzona	Bellinzonese	-
Sementina	Bellinzona	Bellinzonese	Bellinzonese

L'estensione

L'area di studio confina a sud con il Monte Ceneri, a est con il Canton Grigioni e l'Italia, a ovest con la Regione Locarnese e Vallemaggia e a nord con il Distretto della Riviera; la sua estensione è di 208,33 chilometri, superiore a quella di Mendrisio-Chiasso (72,61 kmq), inferiore a quella di Locarno (281,48 kmq) e paragonabile alla dimensione dell'agglomerato di Lugano (206,32 kmq). L'estensione del comprensorio corrisponde al 7,5% del territorio ticinese. I comuni del comprensorio si situano a un'altitudine che non supera i 300 metri (ad eccezione di Pianezzo -491 metri- e Sant'Antonio -825 metri-).

Figura 1 Delimitazione del comprensorio di studio

Fonte: Dipartimento delle istituzioni, Sezione Enti Locali, 2010

Il territorio

L'area è caratterizzata¹ da un territorio prevalentemente pianeggiante che si estende dalla Riviera al Piano di Magadino. I corridoi fluviali (fiumi Ticino, Moesa e Morobbia) rappresentano la spina dorsale "verde" dell'agglomerato e mettono in relazione tra loro i grandi spazi agricoli aperti del Piano di Magadino, della Riviera e della Bassa Mesolcina. Quest'ultimi, assieme ai versanti boschivi, formano il contesto non edificato dell'agglomerato bellinzonese e gli conferiscono una preziosa qualità paesaggistica e ambientale. Inoltre, il piano di Magadino è attualmente interessato da un progetto di parco a carattere naturalistico-agricolo e di svago promosso dal Cantone, che contribuirebbe allo sviluppo qualitativo della regione.

In termini comparati, il comprensorio di studio ha la percentuale più elevata di territorio boschivo (69%), una quota di superficie agricola nella media cantonale (14%), una quota relativamente bassa di insediamenti (8,7%, solo Locarno presenta una percentuale inferiore) e una porzione di superficie improduttiva abbastanza elevata (8,7%, inferiore solo a Locarno). Generalmente il sopra-Ceneri si caratterizza per maggiori quote di territorio destinato agli insediamenti e minori porzioni di superficie improduttiva. Dal punto di vista tecnico, solitamente il divario tra la quota di popolazione (14,3%) e la quota di territorio (7,5% sul totale cantonale) evidenzia il grado di urbanizzazione dell'area studiata.

¹Abbiamo ripreso alcuni dati dai lavori per Città 2004 e per il programma di agglomerato 2011

Tabella 2 Densità abitativa e utilizzo della superficie (in % -1992/1997-)

	Comprensorio di Studio	Agglomerato di Lugano	Agglomerato di Mendrisio-Chiasso	Agglomerato di Locarno	Ticino
Densità abitativa (2008)	238.0	646.4	659.3	208.2	118.3
Bosco	69.0%	64.5%	51.5%	61.0%	48.8%
Superficie agricola utile	14.0%	11.4%	21.6%	10.6%	14.3%
Insedimenti	8.7%	19.6%	25.4%	8.0%	5.1%
Superficie improduttiva	8.7%	4.5%	1.5%	20.4%	31.7%

Fonte: Elaborazioni IRE su Censimento federale della popolazione 2000, statistica della superficie 1992/97 (USTAT) e USTAT - Espop Ticino - Popolazione residente permanente, 2010

1.2. Il profilo evolutivo del comprensorio

L'evoluzione del territorio

Nel 1850 i comuni del comprensorio di studio si presentano divisi all'interno dei fondovalle della Riviera e del Piano di Magadino. Bellinzona è il principale centro, ma il suo sviluppo è ancora circoscritto all'interno delle sue mura medievali. L'attività principale è l'agricoltura con uso intensivo dei "monti", poiché il fondovalle non era ancora stato bonificato.

All'inizio del 1900 alcuni avvenimenti - tra cui la bonifica del Piano di Magadino, la scelta di Bellinzona quale capitale stabile del Cantone e l'arrivo della ferrovia (operativa dal 1874) - diedero avvio a importanti, benché lente, trasformazioni.

Dal 1950 l'assetto socio-economico della regione comincia lentamente a cambiare. Sia Bellinzona che i comuni limitrofi conoscono un'espansione e un aumento della popolazione. Accanto alle attività amministrative, la capitale sviluppa quelle legate ai servizi; sorgono pure infrastrutture a carattere regionale quali la caserma, lo stadio e le scuole. Nelle aree periferiche avviene l'espansione delle aree residenziali, avviando il processo di sub-urbanizzazione.

I comuni della regione abbandonano lentamente il loro carattere rurale a favore di attività del settore secondario e terziario. Assieme a Bellinzona, i comuni di Arbedo-Castione, Sementina e Giubiasco sono quelli che più denotano un cambiamento in questo senso. In altri comuni invece - Gnosca, Gorduno, Lumino, Pianezzo e temporaneamente S. Antonino - inizia a prevalere il carattere residenziale. Nei comuni più discosti - Claro, Gudo, Pianezzo, S. Antonio - si avverte invece il fenomeno della migrazione della popolazione rurale.

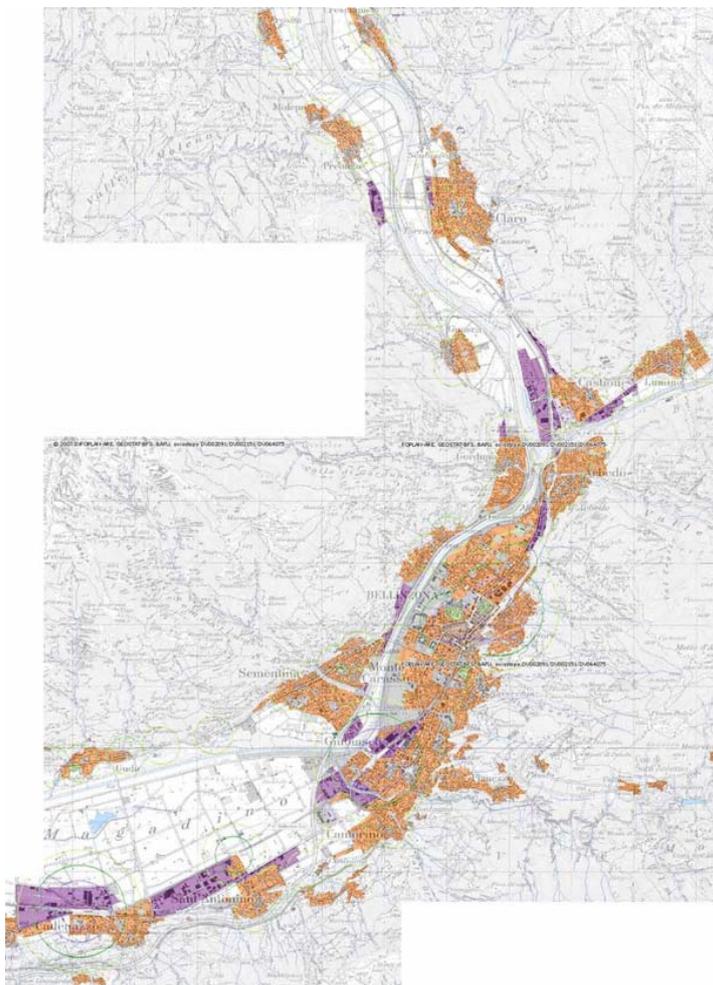
Tabella 3 Utilizzazione del suolo

L'Utilizzazione del suolo nei Cantoni / statistica della superficie, UFS, Berna 2001					
	Distretto di Bellinzona				Cantone
	79/85	92/97	diff.	diff %	diff. %
Superfici boschive	14285	14546	261	1.83	2.1
Superfici agricole utili	3595	3024	-571	-15.88	-10.4
Superfici d'insediamento	1469	1751	282	19.20	14.1
<i>Di cui:</i>					
<i>Area edificata</i>	725	852	127	17.52	15.39
<i>Area industriale</i>	158	188	30	18.99	29.54
<i>Superfici di insediamento speciali</i>	85	90	5	5.88	-7.66
<i>Zone verdi e di riposo</i>	67	96	29	43.28	22.49
<i>Superfici del traffico</i>	434	525	91	20.97	13.51
Superfici improduttive	1839	1867	28	1.52	0.1
Totali	21188	21188			

L'evoluzione demografica

Nell'ultimo ventennio la crescita demografica di Bellinzona è limitata, mentre nei comuni limitrofi è più accentuata a causa della migrazione della popolazione dal centro urbano ai comuni periferici più vicini (fenomeno di suburbanizzazione). Appare inoltre un processo di periurbanizzazione, cioè lo spostamento di abitanti verso comuni ancora più esterni, con la costruzione di case unifamiliari. Si nota anche una trasformazione di alcuni comuni più discosti in cui il carattere agricolo-rurale è sostituito da modelli di vita e caratteristiche più urbani (abbandono progressivo dell'agricoltura, insediamenti monofamiliari, ecc.). La suburbanizzazione è caratterizzata non solo dalla migrazione della popolazione ma anche dal decentramento delle attività; in alcuni comuni limitrofi cresce il settore secondario che porta alla creazione di poli produttivi e commerciali nella corona dell'agglomerato. A Bellinzona, per contro, si accentua la presenza del settore terziario.

La tabella 3 indica la ripartizione delle superfici e l'evoluzione avvenuta dalla metà degli anni Ottanta alla metà degli anni Novanta. Nel confronto con la media cantonale, il distretto subisce una diminuzione più marcata delle superfici agricole utili e un maggior incremento delle superfici insediate dove prevale l'aumento della superficie destinata al traffico e quella delle aree verdi urbane.

Figura 2 **Struttura dei piani regolatori**

zone edificabili, stato 2007 (fonte: Web-GIS, ARE)

La struttura del territorio

Il comprensorio del Bellinzonese ha decisamente maggiori riserve complessive all'interno delle proprie zone edificabili (44%) rispetto alla media cantonale (38%) o all'agglomerato del Locarnese (34%). Si tratta di un potenziale interessante, che deve essere ben sfruttato massimizzando le opportunità offerte dalla messa in esercizio delle due gallerie di base del Gottardo e del Ceneri. Va pertanto evitata l'ulteriore dispersione dell'insediamento, che diminuirebbe la qualità del paesaggio e aumenterebbe la necessità di mobilità privata, intasando maggiormente la struttura viaria.

L'evoluzione economica

Il tenore di vita presente nel Bellinzonese in termini di Prodotto Interno Lordo pro-capite è in linea con la media cantonale. Sebbene si registri una netta distinzione tra la ricchezza internamente prodotta tra il Sottoceneri (più elevata) e il Sopraceneri, il Bellinzonese (con 62'300 franchi per abitante) presenta un dato superiore a quello del Locarnese.

La creazione di valore aggiunto, come per il resto del Cantone, si concentra nel settore terziario (specialmente nel comparto politico e urbano, con un avanzamento della *new economy*) in cui, inoltre, si concentra pure la più alta percentuale di posti di lavoro. Il profilo professionale più presente è quello impiegatizio.

I valori più elevati inerenti alla disoccupazione si registrano nelle professioni alberghiere e nei servizi postali, mentre, dall'altro lato, le professioni nella sanità e nell'insegnamento di materie scientifiche registrano i livelli di disoccupazione più bassi.

Capitale sociale e cultura

Le occasioni aggregative che facilitano la formazione (o il rafforzamento) del capitale sociale sono rilevate soltanto attraverso la densità di associazioni e fondazioni presenti: il Bellinzonese registra il dato più elevato, confermandosi negli anni in crescita rispetto agli altri agglomerati ticinesi. Tuttavia, se questo dato è importante per indagare la presenza di strutture associative, nulla si può dire sulla effettiva attività collegiale. Una caratteristica che tradizionalmente si lega allo sviluppo della cultura imprenditoriale, soprattutto in un contesto caratterizzato da micro- e piccole imprese come il Bellinzonese.

In realtà, il comprensorio registra un tasso di imprenditorialità tra i più bassi del Cantone e il numero minore di unità produttive presenti sul territorio. In questo contesto il rapporto tra settore pubblico e settore privato mette in evidenza una quota rilevante del primo.

Il settore pubblico emerge come comparto importante nel Bellinzonese, anche in termini di specializzazioni territoriali. Infatti la pubblica Amministrazione emerge come settore fortemente localizzato, così come le telecomunicazioni e il comparto di trasporti e fabbricazione di mezzi di trasporto.

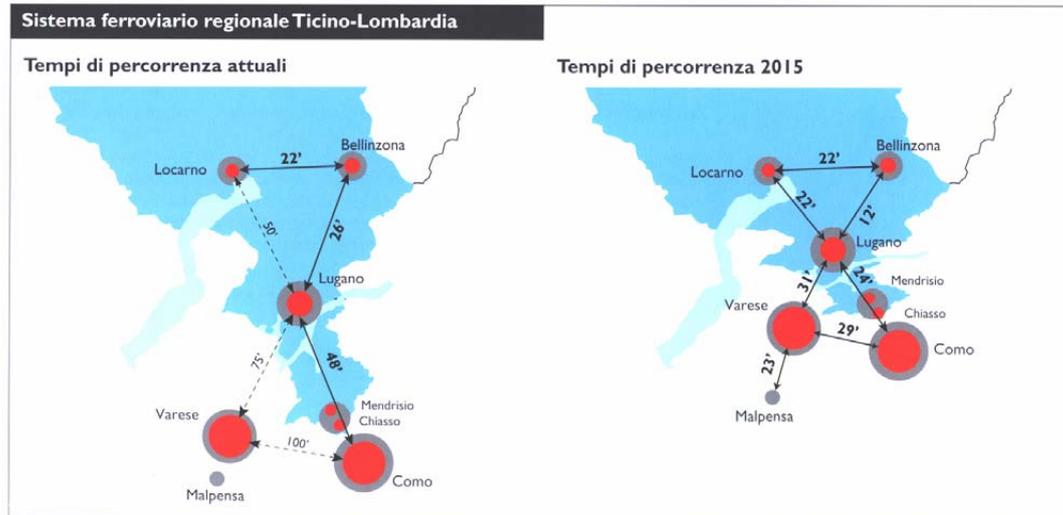
2. Accessibilità e mobilità

I problemi di traffico. In termini di infrastrutture dedicate all'accessibilità, è necessario sottolineare come la regione sia situata al centro di crocevia viari e ferroviari. Il territorio è attraversato da un lato dall'autostrada A2 che si dirama all'altezza di Arbedo-Castione, dove è possibile proseguire per il San Gottardo (A2) oppure per il San Bernardino (A13), dall'altro dalla linea ferroviaria che collega Milano con il resto della Svizzera. Inoltre, il processo di suburbanizzazione dell'ultimo ventennio ha determinato un forte incremento della mobilità motorizzata individuale con i relativi effetti negativi sulla qualità dell'ambiente. La Commissione regionale dei trasporti ha affrontato questo problema attraverso una politica dei trasporti integrata con la politica ambientale e quella dell'organizzazione territoriale, considerando tutti i vettori di trasporto.

I progetti a favore di una mobilità integrata e sostenibile nel Bellinzonese sono numerosi e alcuni sono già in fase di attuazione. Oltre ad AlpTransit, che riveste un'importanza

internazionale, sono previsti progetti a valenza regionale come il Piano regionale dei trasporti del Bellinzonese e il collegamento A2-A13 attraverso il Piano di Magadino. Di valenza cantonale e transfrontaliera è invece il Sistema ferroviario regionale Ticino-Lombardia (TILO) che, grazie ad AlpTransit e in particolare alla galleria di base del Ceneri (che consentirà di percorrere la tratta Bellinzona-Lugano in 12 minuti), potrà fare un salto di qualità e diventare una vera e propria metropolitana.

Figura 3 Sistema ferroviario regionale



Come tutti gli agglomerati, anche quello di Bellinzona presenta problemi di traffico causati dalla dispersione degli insediamenti e dai conseguenti movimenti pendolari.

I principali problemi del Bellinzonese sono:

- la saturazione dell'asse interno di transito fra i due svincoli autostradali, in particolare tra Bellinzona sud e il centro città;
- il conseguente traffico parassitario (ricerca da parte degli automobilisti di percorsi alternativi);
- l'insufficiente offerta di trasporto pubblico (linee/fermate e cadenza oraria);
- l'inadeguatezza della rete di percorsi pedonali e ciclabili;
- una dotazione e distribuzione dei posteggi insufficiente e inadatta rispetto alle esigenze di gestione del traffico.

L'offerta di trasporti pubblici lamenta delle lacune sia per quanto riguarda la qualità del servizio (tempi di percorrenza, frequenze, ritardi), sia per quanto riguarda l'aspetto quantitativo (numero corse, fasce orarie). I percorsi per recarsi con i mezzi pubblici nelle zone a nord del centro storico sono penalizzati da tempi di percorrenza elevati, dovuti principalmente alla congestione della rete stradale e all'assenza di corsie preferenziali. Alcune di queste lacune sono state affrontate dalla CRT che ha allestito un Piano regionale dei trasporti, solo parzialmente attuato.

Il movimento pendolare

La metà dei quasi 11'000 pendolari in entrata a Bellinzona provengono dal comprensorio di studio, mentre altri 2'000 provengono dalla regione Tre Valli e Mesolcina; cifre significative di pendolari in entrata si registrano anche con la Regione Locarno e Vallemaggia e con il Luganese. Oltre a Bellinzona, la seconda destinazione dei movimenti pendolari che si registra nei comuni del comprensorio è la regione del Luganese (2'296 pendolari in uscita), con la quale il saldo è ampiamente negativo (-547), ed è solo parzialmente compensato dal saldo positivo della Città di Bellinzona; i movimenti pendolari in uscita, oltre che da Bellinzona (910) e da Giubiasco (398), sono particolarmente importanti da tutti i settori.

Rispetto al Luganese, la regione Locarnese e Vallemaggia attrae meno pendolari dal comprensorio PAB da cui escono 1'505 pendolari, cifra superata già solo dai pendolari che dal Locarnese e dalla Vallemaggia si recano a lavorare a Bellinzona (1'567); sull'insieme del comprensorio PAB i pendolari in entrata da quella regione sono 2'558, con un saldo positivo di ben 1'053 unità. Da notare come non solo Bellinzona, ma pure Cadenazzo, Sant'Antonino e Sementina presentano un saldo pendolari positivo con la regione Locarnese e Vallemaggia.

Capillarità trasporti pubblici

Nell'agglomerato del Bellinzonese la superficie disponibile totale di fondi liberi ammonta a ca. 285 ha, quella di fondi parzialmente liberi a ca. 225 ha. Il 36.8% delle superfici disponibili (fondi liberi) sono allacciate ai trasporti pubblici in modo insufficiente (categoria E o senza allacciamento), il 60.3% delle zone sono allacciate in modo discreto o mediocre (categoria C o D) e solo il 2.9% sono ben allacciate. Per quanto riguarda i fondi parzialmente liberi la situazione è simile a quanto descritto precedentemente. I problemi di allacciamento ai fondi liberi è più marcato per le zone sulla sponda destra (Sementina, Monte Carasso, Gudo), della cintura nord 2 (Claro, Preonzo, Moleno, Gnosca, Lumino) e della montagna (Pianezzo, S. Antonio). Per le zone in vicinanza della fermata di Arbedo-Castione, il previsto rifacimento della fermata con l'attestamento delle linee regionali TILO permetterà un miglioramento sostanziale della qualità di allacciamento dei fondi attualmente liberi o parzialmente liberi. Anche nel cuore dell'agglomerato (Bellinzona, Giubiasco, Camorino), alcuni fondi sono ancora insufficientemente collegati, sintomo di una rete di trasporto pubblico carente, sia per quanto riguarda la capillarità del servizio, sia per la cadenza oraria.

3. Le caratteristiche socio-demografiche

L'agglomerato di Bellinzona è caratterizzato dalla presenza di un centro principale, Bellinzona, e un centro secondario, Giubiasco. Qui sono concentrati i servizi centrali (banche, assicurazioni e servizi alle imprese), nonché i servizi sociali e amministrativi. Bellinzona è anche percepita come polo ricreativo e culturale in quanto possiede la maggior parte delle infrastrutture sportive, culturali, scolastiche di scala regionale e cantonale.

I comuni di Camorino, S. Antonino, Cadenazzo, Lumino, Arbedo-Castione, Gorduno, Monte Carasso, Sementina e parzialmente Gnosca e Claro, costituiscono quella fascia dell'agglomerato in cui si è percepito maggiormente il decentramento di popolazione e di attività lavorative dal centro, generando una forte quantità di flussi pendolari giornalieri.

La crescita demografica

Per i comuni di Cadenazzo (con Robasacco), Camorino e S. Antonino balza all'occhio in particolare la crescita demografica, tra il 1990 e il 2008, del 44.3%. Nel settore in questione vi è stata la combinazione, a partire dagli anni '80, di un'ampia disponibilità di terreni liberi a prezzi accessibili con i vantaggi di localizzazione dovuti all'autostrada e all'asse stradale per Locarno: i tempi di percorrenza per i pendolari verso i luoghi di lavoro del Luganese e del Locarnese non sono molto più lunghi di quelli verso il centro di Bellinzona.

Le buone condizioni d'accesso rispetto allo svincolo autostradale e rispetto all'agglomerato di Locarno potrebbero valere anche per lo sviluppo demografico del settore composto dai comuni di Gudo, Monte Carasso e Sementina (+36.9%). Ad Arbedo-Castione, Claro, Gnosca, Gorduno, Lumino, Moleno e Preonzo si è registrata una crescita demografica del +29.7%, che si spiega soprattutto per l'ampia disponibilità di terreni edificabili con un buon rapporto tra prezzo e accessibilità rispetto alla rete autostradale verso le altre parti del Cantone. Da sottolineare infine il forte incremento demografico di Pianezzo (+41%), che attesta il fenomeno di periurbanizzazione in corso anche in Val Morobbia.

Seppur con grosse differenze tra i comuni, la crescita demografica del comprensorio nell'arco del periodo esaminato, dal 1990 al 2008, è stata in linea con quella del Cantone, anche se lievemente superiore. Rispetto al +16% del Cantone, l'evoluzione demografica è stata del +20.3%, con ritmi di crescita abbastanza regolari nel corso degli anni.

L'occupazione

L'evoluzione degli addetti è stata altalenante, con un andamento paragonabile a quello generale del Cantone. Al di là delle variazioni congiunturali, che hanno determinato una sensibile riduzione degli addetti tra il 1991 e il 2001 e una significativa ripresa dopo il 2000, si possono notare le seguenti situazioni particolari: nel deficit di addetti, rispettivamente nelle situazioni di stasi o di debole incremento, tra il 1991 e il 2008 a Bellinzona (+3.9%), a Cadenazzo (+4.6%) e a Giubiasco (-13.0%) si riflette la crisi delle vecchie attività produttive del secondario, che nelle zone industriali di questi comuni si erano affermate nel corso del ventesimo secolo. Emerge pure la drastica riduzione del servizio pubblico federale (ferrovie, poste e telecomunicazioni, militare) intervenuta negli anni '90. Nelle cifre di Camorino (+57.3%) si riflette la particolare posizione delle zone insediative produttive del Comune, a ridosso dello svincolo autostradale di Bellinzona Nord, che con l'apertura della galleria del Ceneri alla fine degli anni '70, è diventato il baricentro geografico degli agglomerati urbani del Cantone e luogo privilegiato anche per importanti strutture pubbliche di servizio cantonale.

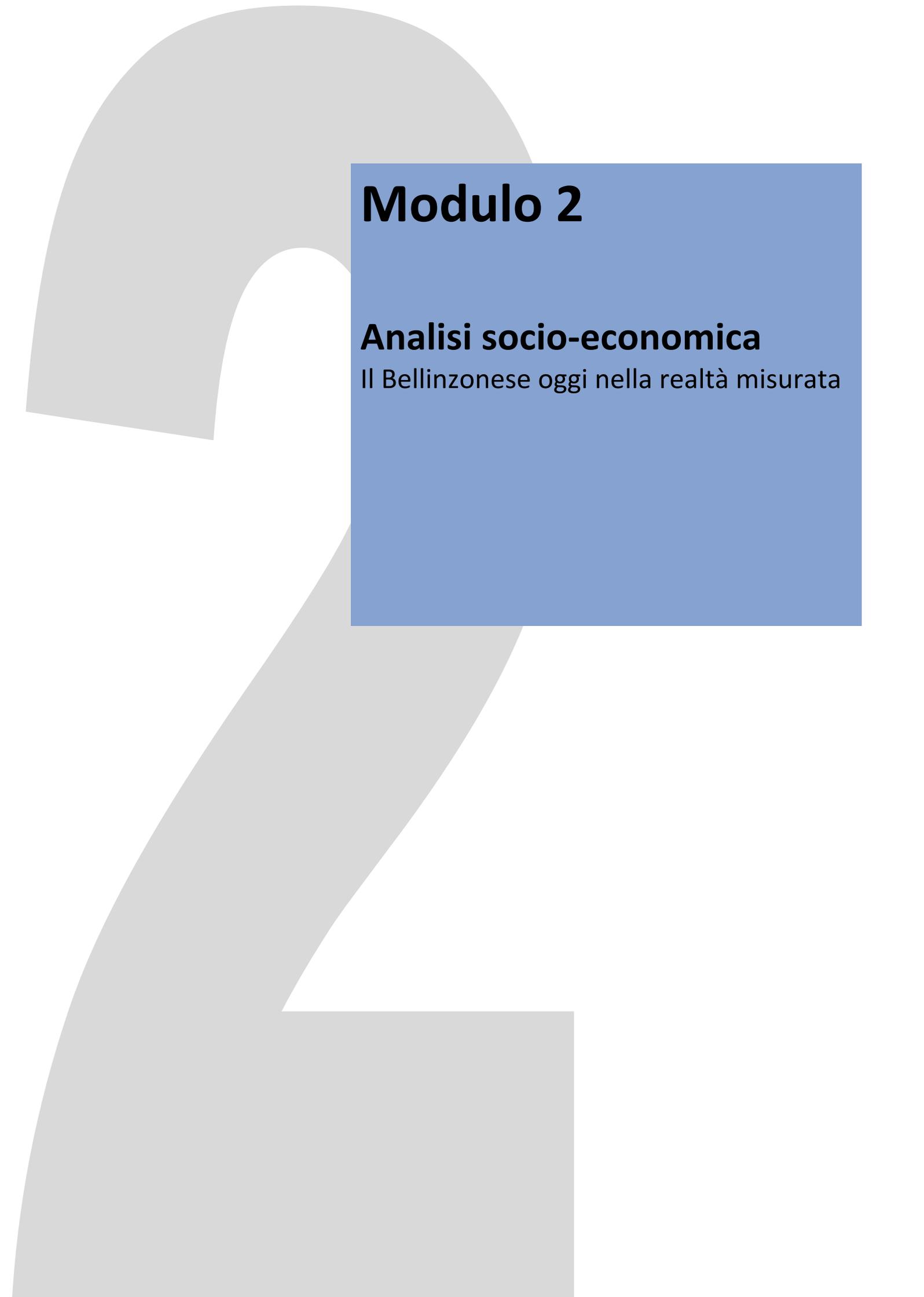
Turismo

I posti-letto turistici sono rimasti pressoché costanti tra il 1992 e il 2001, con un'incidenza complessiva comunque assai ridotta, tra il 4 e il 5%. Dopo il 2001 vi è stato comunque un significativo aumento (+43%), dovuto ad alcune iniziative particolari in campo turistico-ricettivo, soprattutto per quanto riguarda i campeggi, che hanno registrato un aumento di 1'350 posti a Bellinzona, Gudo e Cadenazzo.

4. Sintesi

Le principali caratteristiche dell'agglomerato bellinzonese possono riassumersi nei seguenti punti:

- vocazione amministrativa accompagnata da una forte componente residenziale in tutti i comuni;
- qualità di vita soddisfacente quasi ovunque;
- presenza di poli d'interesse regionale e cantonale anche al di fuori delle aree centrali;
- presenza di spazi verdi e ricreativi facilmente accessibili;
- forte pendolarismo e mobilità interna vicina al livello di saturazione;
- trasporto pubblico interno all'agglomerato decisamente insufficiente.

A large, light gray, stylized number '2' is positioned in the background, partially obscured by a blue rectangular box. The '2' has a thick, rounded top and a curved bottom, with a white cutout in the middle.

Modulo 2

Analisi socio-economica

Il Bellinzonese oggi nella realtà misurata

Indice

1. Sistema economico e sociale	13
1.1. Il contesto teorico	13
1.1.1. Il contesto normativo di riferimento	15
1.1.2. Concetti ispiratori	15
1.1.3. La Nuova Politica Regionale e la politica delle aggregazioni	17
1.2. Tendenze in atto: Bellinzonese motore o vagone dell'economia ticinese?	18
1.2.1. Lo standard di vita nel Bellinzonese	19
1.2.2. Le determinanti della performance economica	21
A. L'occupazione	21
B. Effetto di composizione e di competizione dell'economia bellinzonese	23
C. La produttività	26
1.2.3. I fattori di sviluppo economico	30
A. Il capitale umano	30
1.2.3.A.1 Pendolarismo e mano d'opera straniera	32
1.2.3.A.2 Disoccupazione	33
B. Il capitale sociale	34
C. Il grado di imprenditorialità	36
1.2.4. Le specializzazioni economiche	38
1.3. La progettualità nel Bellinzonese	39
1.3.1. Progetti a valenza cantonale	40
A. Il polo di sviluppo economico di Castione	40
1.3.1.A.1 Contenuto	40
1.3.1.A.2 Obiettivi	40
1.3.1.A.3 Prossimi passi	40
B. Ente regionale per lo sviluppo Bellinzonese e Valli (ERS-BV)	41
1.3.1.B.1 Contenuto	41
1.3.1.B.2 Obiettivi	41
C. Programma d'agglomerato del Bellinzonese	41
1.3.1.C.1 Contenuto	42
1.3.1.C.2 Obiettivi	42
1.3.1.C.3 Prossimi passi	42
D. AlpTransit e sviluppo della rete ferroviaria	43
1.3.1.D.1 Contenuto	43
1.3.1.D.2 Obiettivi	43
1.3.1.D.3 Prossimi passi	43
E. Parco del Piano di Magadino	44
1.3.1.E.1 Contenuto	44
1.3.1.E.2 Obiettivi	44
1.3.1.E.3 Prossimi passi	44
1.3.2. Progetti a valenza comunale	45

Tabelle

Tabella 1	Stato di avanzamento della politica delle aggregazioni in Ticino _____	18
Tabella 2	Numero di occupati sulla popolazione residente in età da lavoro: confronto tra agglomerati _____	22
Tabella 3	Classe dimensionale delle imprese: confronto tra agglomerati (2008) ____	37

Figure

Figura 1	Chiave di lettura della competitività territoriale _____	14
Figura 2	Diagramma di interpretazione semplice dell'analisi Shift and Share _____	24

Grafici

Grafico 1	Prodotto Interno Lordo (PIL) pro-capite: confronto tra agglomerati (1980-2008) _____	20
Grafico 2	PIL pro-capite nel Bellinzonese: confronto tra agglomerato e regione funzionale (1980-2008) _____	20
Grafico 3	Numero totale di persone occupate: confronto tra agglomerati (1980-2008) _____	21
Grafico 4	Occupati nel Bellinzonese: confronto tra agglomerato e regione funzionale (1980-2008) _____	22
Grafico 5	Posti di lavoro per settore economico nel distretto di Bellinzona (1995-2005) _____	22
Grafico 6	Effetto di composizione e di competizione nelle quattro regioni funzionali ticinesi (2001-2008) _____	24
Grafico 7	Effetto di composizione e di competizione settoriale nel comprensorio di studio (2001-2008) _____	26
Grafico 8	Produttività: confronto tra agglomerati (1980-2008) _____	27
Grafico 9	Produttività nel Bellinzonese: confronto tra agglomerato e regione funzionale (1980-2008) _____	27
Grafico 10	Creazione di valore aggiunto nei cinque macro-settori economici nella regione funzionale bellinzonese (1980-2008) _____	29
Grafico 11	Livello di formazione della popolazione: confronto tra distretti (2000) ____	31
Grafico 12	Profilo socio-professionale della popolazione del distretto bellinzonese (2000) _____	32
Grafico 13	Evoluzione del tasso di disoccupazione nel comprensorio di studio e in Ticino (1995-2009) _____	33
Grafico 14	Associazionismo negli agglomerati ticinesi (2001-2008) _____	34
Grafico 15	Densità di associazioni: confronto tra agglomerati (2001-2008) _____	35
Grafico 16	Numero di fondazioni presenti sul territorio: confronto tra agglomerati (2001-2008) _____	35
Grafico 17	Densità di fondazioni: confronto tra agglomerati (2001-2008) _____	36

Grafico 18	Tasso di imprenditorialità: confronto fra regioni funzionali (2008) _____	36
Grafico 19	Numero di imprese nei settori pubblico e privato: confronto tra agglomerati (2008) _____	38
Grafico 20	Settori di forte specializzazione nel comprensorio di studio (2001-2008)_	39

Modulo 2

Il Bellinzonese oggi nella realtà misurata

Il Bellinzonese, così come il resto del Cantone, ha attraversato e sta attraversando una fase di cambiamenti, alcuni percepibili e altri meno visibili, sulla spinta di processi economici, culturali e territoriali.

La presente sezione offre una visione d'insieme dello stato economico del Bellinzonese, attraverso alcuni degli indicatori chiave (EU, 2006; OECD, 2004) ritenuti necessari per comprendere la competitività locale.

Seguendo tale approccio, la realtà del comprensorio di studio viene confrontata con i principali agglomerati ticinesi.

Cap.	Titolo	Criterio d'indagine	Contenuto
1.	Il comprensorio di studio: una sintesi	Analisi statistica esplorativa di dati secondari	Riepilogo delle principali caratteristiche del comprensorio di studio in termini di territorio, demografia ed economia (tre aree dell'approccio competitivo).
2.	Il sistema economico e sociale	Triangolazione per la definizione del contesto teorico e normativo di riferimento. Analisi statistica descrittiva di dati secondari relativi alla regione funzionale, all'agglomerato e al comprensorio di studio, in un'ottica comparata rispetto alle altre realtà ticinesi. Riferimento metodologico al modello piramidale della competitività regionale.	Analisi delle tendenze economiche in atto nel Bellinzonese, partendo dall'analisi dello standard di vita, passando attraverso la descrizione delle determinanti delle performance economiche e di alcuni fattori di sviluppo economico e delle specializzazioni settoriali. Il capitolo si conclude con una panoramica dei progetti a valenza cantonale o intercomunale che coinvolgono il comprensorio di studio.

In questa sezione si propone una lettura delle principali caratteristiche del comprensorio di studio, lette attraverso la lente della competitività economica regionale seguendo l'impostazione piramidale (Lengyel, 2004).

1. Sistema economico e sociale

1.1. Il contesto teorico

Il concetto di competitività è entrato di prepotenza negli ultimi anni sia nei dibattiti accademici, che in quelli politici. Una rapida rassegna della letteratura svela l'assenza di una definizione comunemente accettata da discipline economiche, scuole e autori. Inoltre, la recente biforcazione intellettuale tra i documenti di *policy* - concentrati all'utilizzo del termine come *validazione* esterna per le strategie regionali (Bristow, 2005) - e le trattazioni accademiche - che legano e mescolano il concetto a quelli di globalizzazione ed economia della conoscenza (Rostow, 2005 e Raco, 2000) - non fa che incrementare l'offuscamento delle idee sul tema. Tale contesto alimenta la creazione di un riferimento teorico limitato a critiche e contro obiezioni di stampo interpretativo.

La debole struttura teorica non ha tuttavia frenato la produzione e divulgazione di metodi di misurazione e *metri di giudizio* sulle competitività nazionali e regionali, che modellano e modificano la fisionomia economica dei territori in base alle tecniche di volta in volta utilizzate¹. Il pericolo direttamente collegato è quello di interpretare classifiche e graduatorie non supportate da intense basi teoriche, creando una situazione in cui "*theory led by policy*" (Lovering, 1999), adeguando ogni realtà alle dinamiche degli esempi vincenti pubblicizzati.

Calandosi in un contesto così complesso, la ricerca qui presentata si pone come riflessione per le politiche di competitività territoriale, con l'ambizione di essere uno strumento utile per ragionare sullo sviluppo regionale tenendo presente le differenze territoriali sia in dotazioni che in potenzialità.

Nel contesto economico attuale, le politiche regionali spesso portano i territori ad assumere - come le imprese - strategie che li pongono in competizione tra loro (Camagni, 2002), anche se non esiste un meccanismo automatico ed efficiente che garantisca ad ogni territorio un ruolo definito nella divisione internazionale del lavoro (Bellandi, 2003). In questo quadro di riferimento, la competitività dei territori emerge come tematica centrale nelle scelte strategiche, al fine di assicurare una stabilità occupazionale, un accesso ai benefici dell'integrazione esterna e un miglioramento continuo del benessere e della ricchezza locali (obiettivi principali nelle agende politiche). È ormai chiaro che a livello di analisi locale si rifiutano impostazioni puramente teoriche tradizionali della competitività territoriale, ricondotta di volta in volta ad un riflesso delle dinamiche di export (di derivazione Ricardiana), alla produttività (la critica di Krugman del 1994) o alle dinamiche puramente aziendali (Thompson, 2003; Ettlinger e Patton, 2009).

¹ Negli ultimi 15 anni sono stati realizzati molti studi che hanno usato come chiave interpretativa il concetto di competitività territoriale, dai Progetti LEADER dell'Unione Europea a livello internazionale, ai progetti Monitoreg, svolti dall'IRE per le regioni ticinesi o, ancora, agli studi strategici per gli agglomerati urbani promossi dalla Sezione degli enti locali del Dipartimento delle istituzioni (http://www.ti.ch/di/di/SezEL/agglomerati/analisi/analisi_territorio.asp?menu=8a).

Le analisi correnti tendono a concentrarsi su aree di evidente capacità economica e possibilità competitiva, lasciando sullo sfondo una serie di interrogativi aperti - sia metodologici che di merito - sui modelli e gli approcci applicabili ai diversi territori che si configurano come centrali o come periferici. In effetti, la letteratura esistente consente di evidenziare come le esperienze di studio correnti tendano ad applicare i modelli a realtà di successo - divulgandone i risultati positivi raggiunti -, omettendo quelle zone ritenute a basso potenziale alle quali (per ragioni dimensionali o quantitative) l'applicazione dei metodi noti giunge a conclusioni incomplete o fallimentari (Cho e Moon, 2000). Queste aree sono il più delle volte considerate di scarso interesse dal punto di vista della speculazione accademica, ma spesso proprio su tali realtà i policy maker sono chiamati ad intervenire.

Partendo da questo impianto teorico, il nostro contributo analitico si spinge ad analizzare il sistema economico del comprensorio di studio, confrontandolo sia con le altre realtà paragonabili a livello cantonale (gli agglomerati di Lugano, Locarno e di Mendrisio), sia con le dinamiche presenti nella regione di appartenenza (la regione funzionale di Bellinzona e Valli). L'obiettivo è quello di divenire un utile strumento di supporto in grado di guidare i livelli istituzionali coinvolti in modo attivo e propositivo nel processo decisionale.

Il cardine dell'approccio seguito interpreta la competitività territoriale come una variabile multidimensionale che riflette dinamiche economiche, sociali ed ambientali.

Figura 1 Chiave di lettura della competitività territoriale



Fonte: Elaborazione IRE, 2010

Seguendo questa linea, ogni realtà presenta livelli di competitività - alti o bassi - che possono essere migliorati. La sfida generale viene ad essere quella di individuare e incentivare i connotati delle potenzialità, trasformandole in un sistema di visioni e progetti. L'impianto teorico proposto permetterebbe di andare oltre il limite di "competitività come pura ossessione" discussa da Krugman (1994), superando le problematiche di errata strategia politica ad essa collegate.

1.1.1. Il contesto normativo di riferimento

Da alcuni anni le aree urbane sono al centro di un ampio dibattito a tutti i livelli e il tema dell'aggregazione associato alla competitività territoriale fa parte sia dei dibattiti accademici che di quelli politici, ritagliandosi spazio tra i documenti normativi di riferimento.

In questo contesto, da un punto di vista normativo, il presente studio ha una doppia anima: da un lato si inserisce nel quadro della politica regionale di nuova concezione, dall'altro coglie l'opportunità della rivitalizzazione delle istituzioni locali (attraverso la riforma comunale di aggregazione).

Da una rapida rassegna di queste disposizioni specifiche vigenti sul sistema cantonale, emerge come il legislatore abbia voluto porre attenzione alla necessità di stimolare un sistema di progettualità e di operatività dei territori, puntando l'attenzione sull'impulso all'innovazione, sulla produzione di valore aggiunto e sul miglioramento della competitività.

I mutamenti avvenuti su scala internazionale richiedono inevitabilmente decisioni di adattamento a livello regionale, in grado di porre la dimensione locale quale risposta competitiva alle dinamiche di globalizzazione (Camagni e Capello, 2002), con una particolare riflessione rivolta a quelle aree di piccole dimensioni che, per caratteristiche strutturali o funzionali, faticano ad innescare autonomamente le dinamiche proprie dello sviluppo endogeno.

Guardando alla situazione ticinese, sembra ormai assodato che le attuali circostanze richiedano un cambiamento che vada oltre il confine formale e giurisdizionale. In questo quadro di riferimento, l'assetto istituzionale e funzionale delle realtà comunali di limitate dimensioni – che implicano parcellizzazioni territoriali e realtà geografiche ristrette –, non manifesta la capacità di rispondere adeguatamente alle dinamiche in atto sul piano economico, sociale ed ambientale.

Assumendo questa linea di lettura, appare evidente come la trattazione dei processi di sviluppo nelle regioni interne richieda una strategia di sviluppo chiara, condivisa e specifica, che passa anche attraverso l'attuazione e la lettura costruttiva delle indicazioni normative vigenti.

1.1.2. Concetti ispiratori

*« [...] noi pensiamo di modellare una polis felice non prendendo pochi individui separatamente e rendendoli tali, ma considerandola nella sua interezza. »
(Platone, Repubblica, IV, 420c)*

L'origine della crisi istituzionale in generale si lega a dinamiche che influenzano negativamente uno sviluppo regionale attivo. Questo si associa al profilarsi di finanze dissestate, deficit demografici, realtà geografiche ristrette e tali da non consentire lo svolgersi regolare dei processi democratici, amministrativi e programmatici.

Il delinarsi di nuovi scenari socio-economici e territoriali, sia a livello internazionale che locale, ha spinto verso una nuova interpretazione della politica regionale. In questo panorama, l'approccio della politica regionale di nuova concezione innova il paradigma concettuale di riferimento. Fino ad ora, il perno di sostegno era dato dall'obiettivo di eliminare le disparità e di costituire basi vitali, al fine di evitare l'esodo dalle regioni periferiche e montane, seguendo il principio di redistribuzione.

Questo tipo di politica, sebbene sembri aver consentito un miglioramento dell'attrattiva abitativa, non ha dato un grande impulso all'attuazione di progetti con effetti duraturi sulla crescita (Ufficio di Statistica del Cantone Ticino, 2008).

Per tali motivi, la nuova concezione mira a stimolare l'innovazione, ad appoggiare la produzione di valore aggiunto e a migliorare la competitività delle singole regioni, all'interno di un quadro di collaborazione tra i diversi livelli istituzionali e di coerenza tra le linee strategiche pensate per le diverse aree.

Seguendo il principio della crescita, l'intento è quello di mantenere o creare posti di lavoro nelle regioni che beneficiano degli aiuti, contribuendo contestualmente a mantenere un insediamento decentrato ed eliminare, alla base, le disparità regionali². I principi fondanti richiamano lo sviluppo sostenibile e la complementarità tra aree - urbane e periferiche -, oltre alla responsabilità cantonale nell'applicazione e la messa in rete di competenze e compiti. Seguendo questa via, gli orientamenti strategici possono essere individuati nello stimolo all'innovazione, alla creazione di sinergie coordinate e alla istituzione di un sistema di conoscenze e informazioni (come indicato nel Programma d'Attuazione della Politica Regionale 2008-2011 nel Cantone Ticino).

La strategia cantonale in materia di sviluppo economico e territoriale si basa su due documenti fondamentali della pianificazione cantonale, in cui appare chiaro il concetto dello sviluppo sostenibile: il riferimento è al Rapporto sugli indirizzi e al Piano Direttore cantonale. Oltre a questi documenti, orientati più direttamente alla pianificazione formale, il Cantone ha elaborato negli anni alcuni studi sui quali fondare la politica di riforma istituzionale dei comuni ticinesi³. Su tale base si sono avviati un importante processo di aggregazione e diversi studi strategici concernenti gli agglomerati urbani.

Oggi i progetti di aggregazione non sono più promossi dal Cantone con obiettivi puramente finanziari, ma si basano su criteri di valorizzazione e gestione del territorio, rivitalizzazione delle regioni e creazione di entità comunali propositive.

L'obiettivo è quello di creare comuni più solidi e protagonisti della vita politica, sociale ed economica della loro regione. Alla luce dello sviluppo del Cantone di questi anni, l'aggregazione può diventare una risposta istituzionale per rilanciare la competitività regionale all'interno del Cantone, per lottare contro gli squilibri economici e finanziari, per recuperare maggiori poteri degli enti nell'ambito della ripartizione di competenze fra Cantone e Comune e anche per assicurare un recupero di progettualità dal basso.

²L'approccio si vede completamente stravolto. Dall'ottica della correzione ex-post delle disparità molto diffuso fino alla seconda metà degli anni ottanta, all'ottica della competitività territoriale e, quindi, dell'avvio di meccanismi di sviluppo atti ad anticipare i cambiamenti piuttosto che subirli

³Si fa qui riferimento a "Il Cantone e i suoi comuni, l'esigenza di cambiare" (1998) e "Il Cantone e le sue regioni: le nuove città" (2004)

I progetti attuati e in atto sono numerosi, sia nelle aree periferiche che in quelle urbane. I programmi - tra quelli già concretizzati e quelli a diversi stadi di evoluzione - abbracciano tutto il territorio cantonale.

La convinzione di fondo è che, laddove c'è un'eccessiva frammentazione del territorio, ci sia una dispersione delle forze tale da spegnere le capacità propositive.

Con questa interpretazione, i processi aggregativi sono visti come una possibilità per portare i nuovi enti ad assumere un ruolo importante nei processi socio-economici della loro regione.

1.1.3. La Nuova Politica Regionale e la politica delle aggregazioni

Gli ambiti di interesse normativo specifici, che direttamente coinvolgono lo stato attuale e l'evoluzione del "sistema Bellinzonese", trovano spazio nella Nuova Politica Regionale (NPR) federale di nuova concezione (entrata in vigore nel gennaio 2008) e nelle disposizioni inerenti le aggregazioni dei comuni.

Lo studio strategico in questo contesto ha il ruolo di identificare adeguatamente l'attuale realtà economica, territoriale e istituzionale, per individuare possibili vie di sviluppo percorribili e competitive.

Le spinte evolutive provenienti dal contesto globale dell'economia, sommate al problema interno dell'alta frammentazione delle comunità locali, hanno spinto l'Autorità cantonale ad assumere un ruolo guida nella politica delle aggregazioni comunali.

Al fine di migliorare l'assetto finanziario e quello della collaborazione intercomunale, sul territorio cantonale si propongono riflessioni e azioni per riconsiderare la pianificazione territoriale alla luce delle nuove esigenze, che superano i confini giurisdizionali dei comuni. L'assetto istituzionale dei comuni non risponde più alla realtà in atto sul piano sociale, economico, funzionale, che coinvolge un territorio a livello regionale e non più giurisdizionale. Per gli agglomerati sembra essere giunto il momento di rendersi attivi nel dare concretezza alla formazione e al sostegno di nuovi poli regionali, estendendo i servizi, dando unità e coordinazione all'attuale frammentazione territoriale e delineando progetti comuni. Un processo nell'ottica del partenariato, in cui ogni ente collabora alla definizione di una caratteristica comunitaria specifica.

La modifica dell'estensione territoriale dei comuni non è una novità, prova ne è la precedente Legge sulla fusione e separazione dei comuni che risaliva al 1945.

Nel 1975 si era tentato di dare un impulso alla creazione di nuovi comuni, ma l'iniziativa non portò ai risultati sperati, probabilmente perché i progetti di allora venivano interpretati come troppo basati su aspetti puramente demografici e finanziari, ma sprovvisti di giustificazioni convincenti dal punto di vista politico e di spiegazioni legate al rinnovamento della progettualità.

La situazione ha preso una svolta con la pubblicazione nel 1998 da parte del Cantone del noto e citato studio “Il Cantone e i suoi comuni, l’esigenza di cambiare”. In questo quadro, attraverso approfondimenti e riflessioni sul Comune ticinese odierno e futuro, si poneva l’accento sul processo aggregativo. Nella situazione critica che da anni si respira, il documento sembrava andare oltre la sopravvivenza amministrativa, proponendo un approccio più spontaneo alla fusione.

Le misure messe in campo si inscrivono nella necessità di creare le condizioni quadro per favorire lo sviluppo economico: le linee della normativa cantonale hanno indicato l’obiettivo della riorganizzazione delle istituzioni locali, nell’ottica di ridefinire i rapporti tra Cantone e comuni.

La Legge sulle aggregazioni e separazioni dei comuni, entrata in vigore nel febbraio 2004, è frutto di un lungo aggiornamento legislativo. In essa le finalità, per le quali si promuovono le aggregazioni, sono molteplici e seguono principi sia di stampo politico-istituzionale (ad es. stimolare il dibattito democratico e garantire la gestione della cosa pubblica, conseguire in ogni singolo Comune una funzionalità amministrativa e gestione finanziaria basate su razionalità ed economicità della spesa pubblica), sia di stampo strategico-economico (ad es. migliorare la progettualità dei comuni, perseguire una concreta progettualità pianificatoria e un corretto ordinamento del territorio cantonale, ricercare una localizzazione ottimale delle infrastrutture di servizio).

Tabella 1 Stato di avanzamento della politica delle aggregazioni in Ticino

Numero di comuni	Stato di avanzamento nel processo aggregativo (a partire dal 1995)
24	Nati da aggregazione
2	Progetti in cui si è svolta la votazione consultiva
13	Progetti per i quali la votazione è in corso
7	Progetti abbandonati in seguito a votazioni consultive con esito negativo

Fonte: Sezione Enti locali (DI); elaborazioni IRE, 2010

In genere, con l’aggregazione, si vuole evitare strategie di sviluppo locale contrarie all’interesse regionale e cantonale. Progettualità e capacità amministrativa non sembrano sempre garantite dai comuni strutturalmente e finanziariamente sottodimensionati, e questo limita o elimina la loro possibilità di giocare un ruolo politico e operativo efficace.

1.2. Tendenze in atto: Bellinzonese motore o vagone dell’economia ticinese?

Nel contesto descritto, anche per il Bellinzonese diviene necessario riflettere sullo stato economico attuale e sull’esigenza o volontà di considerare in modo attivo lo sviluppo futuro del comprensorio.

Lo studio strategico diviene quindi un'opportunità per riflettere sullo stato attuale e per condividere una visione futura di ciò che si vuole per l'agglomerato di domani.

Ovviamente, per giungere ad una discussione costruttiva e condivisa, si rende necessaria un'analisi tecnica indipendente dalla realtà osservata.

Questa sezione, tenendo presente la complessità della materia e i molteplici aspetti che coinvolgono il tema dello sviluppo regionale, offre uno spaccato economico del Bellinzonese, utilizzando dati secondari elaborati e interpretati alla luce del modello piramidale di competitività locale⁴.

Attraverso i dati a disposizione, l'analisi che segue considera l'evoluzione nel tempo di variabili socio-economiche nella regione in ottica comparata: si propone un confronto a livello sub-cantonale al fine di fare luce sulla struttura e la dinamica del comprensorio in esame.

Seguendo il citato modello piramidale (Lengyel, 2004), lo studio apre considerando lo standard di vita presente nel comprensorio (2.2.1). Successivamente vengono esaminate le due determinanti della performance economica (2.2.2): occupazione e produttività. La sezione 2.2.3 è dedicata ad alcuni dei cosiddetti fattori di sviluppo generalmente intesi. Infine, la sezione 2.2.4 offre al lettore un'immagine dei settori di forte specializzazione nell'agglomerato.

1.2.1. Lo standard di vita nel Bellinzonese

La ricchezza prodotta e potenzialmente disponibile nel Bellinzonese registra nel tempo un andamento altalenante, con un trend in linea con la media cantonale.

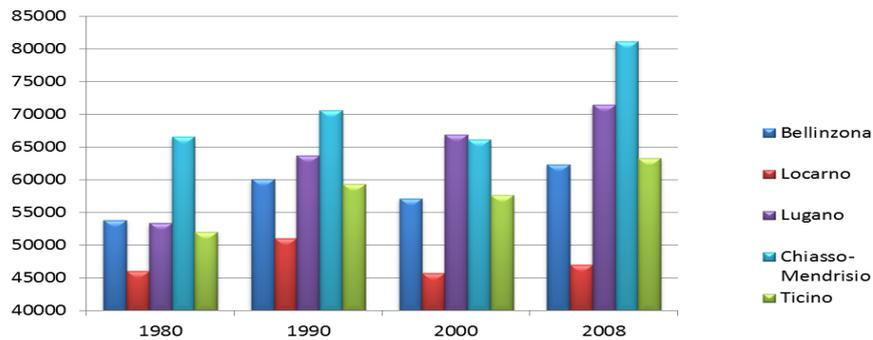
Dai circa 54'000 franchi annui per persona del 1980, si passa nel 1990 ad un valore pari a circa 60'000 franchi, per poi scendere a poco più di 57'000 franchi nel 2000 e quindi risalire a 62'300 nel 2008.

L'andamento oscillante è registrato anche nell'agglomerato di Chiasso-Mendrisio (sebbene su valori più elevati) e in quello di Locarno (con valori decisamente più bassi). Fa eccezione l'agglomerato di Lugano, che nel tempo registra una continua tendenza positiva.

Nel 2008 il Bellinzonese registra una ricchezza interna pro capite superiore a Locarno, con valori allineati alla media ticinese.

⁴Per approfondimenti si veda ad esempio Budd, L. e Hirmis, A.K. (2004): Conceptual Framework for Regional Competitiveness, *Regional Studies*, 9. pp. 1015-1028; Lengyel, L. (2004): The Pyramid Model: Enhancing Regional Competitiveness in Hungary, *Acta Oeconomica*, 54 (3) pp. 323-342

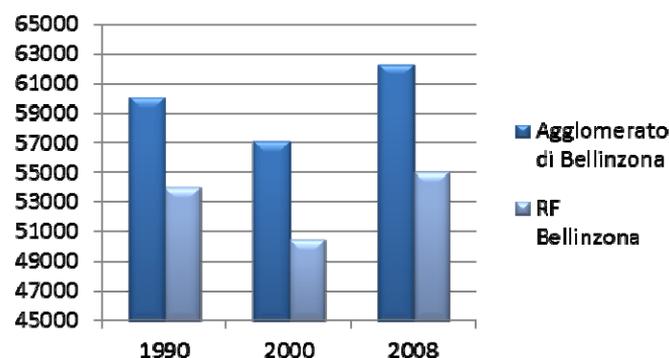
Grafico 1 Prodotto Interno Lordo (PIL) pro-capite: confronto tra agglomerati (1980-2008)



Fonte: Elaborazioni IRE su dati BAK Basel, 2010

In rapporto al Prodotto Interno Lordo cantonale, sebbene l'agglomerato sia in linea con la media ticinese, il suo peso diminuisce nel tempo. Si nota in questo una distinzione tra il Sopraceneri (sotto la media cantonale) e il Sottoceneri (sopra la media).

Grafico 2 PIL pro-capite nel Bellinzonese: confronto tra agglomerato e regione funzionale (1980-2008)



Fonte: Elaborazioni IRE su dati BAK Basel, 2010

Il confronto tra la ricchezza disponibile all'interno dell'agglomerato e nella regione è utile per evidenziare quale peso economico si concentra nel comprensorio di studio rispetto ai territori più periferici. Dal dato emerge che l'agglomerato di Bellinzona nel 2008 produce circa i tre quarti della ricchezza potenzialmente disponibile nelle Tre Valli e nel Bellinzonese.

In ottica dinamica, l'importanza dell'agglomerato è sempre più consistente: se la percentuale del PIL pro capite dell'agglomerato sull'intera regione funzionale era del 69% nel 1980, nel 2008 arriva ad essere pari al 75%.

In termini generali, si può affermare che nell'agglomerato la ricchezza internamente prodotta è maggiore di circa 7'300 franchi rispetto alla regione funzionale; una differenza che si è andata ampliando nel tempo (nel 1990 era pari a 6'000 franchi pro-capite).

1.2.2. Le determinanti della performance economica

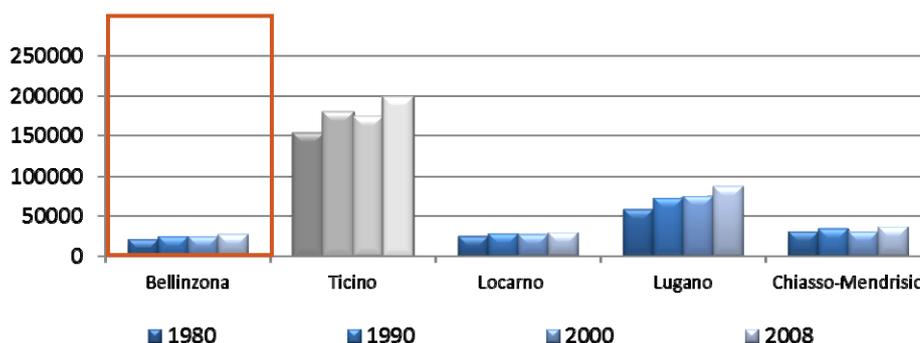
A. L'occupazione

Il numero di occupati nell'agglomerato di Bellinzona registra i valori più bassi rispetto agli altri tre agglomerati dal 1980 ad oggi.

La variazione media annua segue un andamento altalenante nel tempo. Infatti, partendo da quasi 21'000 occupati nel 1980, passa nel 1990 ad un valore di circa 24'800. Nel 2000 arriva a perdere circa 100 occupati, mentre nel 2008 raggiunge un numero di 27'500 persone occupate.

La percentuale degli occupati rispetto al numero di persone residenti in età da lavoro è pari all'82%. In ottica comparata emerge in modo evidente la differenza tra i territori Sopra- e Sottoceneri, quest'ultimo caratterizzato da percentuali più elevate⁵.

Grafico 3 Numero totale di persone occupate: confronto tra agglomerati (1980-2008)



Fonte: Elaborazioni IRE su dati BAK Basel, 2010

Considerando il volume complessivo degli occupati, emerge che nel 2008, su 100 persone che sono occupate sul territorio cantonale, 14 lavorano nel Bellinzonese.

La quota degli occupati bellinzonesi sul totale degli occupati ticinesi è stabile al 14% e registra nel tempo variazioni minime.

Il confronto sub-cantonale fa emergere come Lugano sia segnato negli anni da un trend positivo, così come Bellinzona (sebbene su livelli differenti).

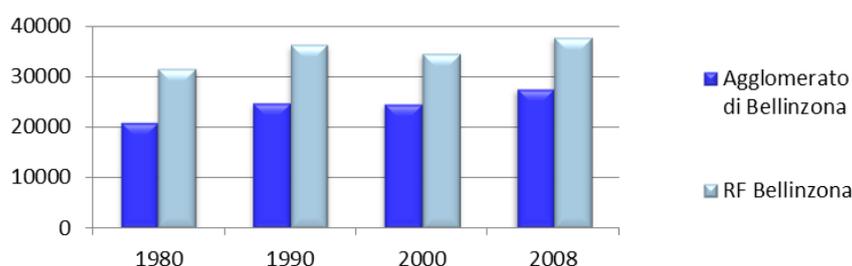
⁵Il dato ufficiale non distingue tra residenti e pendolari stranieri: a questo è dovuto il dato di Mendrisio che presenta una percentuale superiore alla totalità

Tabella 2 Numero di occupati sulla popolazione residente in età da lavoro: confronto tra agglomerati

2008	
Bellinzona	82%
Locarno	74%
Lugano	98%
Chiasso-Mendrisio	115%

In termini assoluti, ovviamente il numero di occupati nell'intera regione è più elevato rispetto al totale di occupati nell'agglomerato. La differenza sembra mantenersi pressoché costante nel tempo. Tuttavia, considerando la differenza fra le due realtà, è possibile affermare che nella regione funzionale al di fuori dell'agglomerato gli occupati sono circa 10'000.

Grafico 4 Occupati nel Bellinzonese: confronto tra agglomerato e regione funzionale (1980-2008)



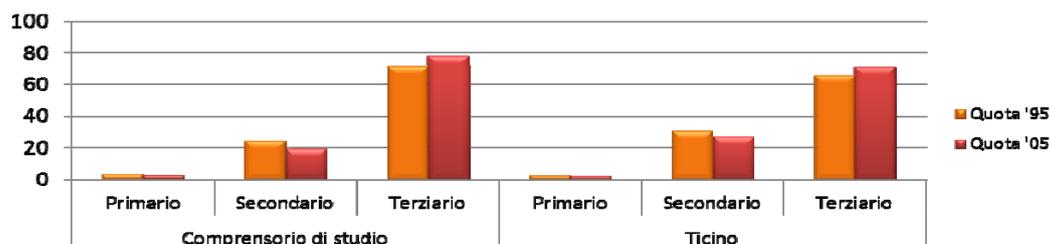
Fonte: Elaborazioni IRE su dati BAK Basel, 2010

Il peso dell'agglomerato rispetto alla regione funzionale di appartenenza è elevato anche per la variabile occupazionale (così come abbiamo visto essere per il PIL pro capite).

Paragonando gli occupati nell'agglomerato con quelli nella regione funzionale, il peso dell'agglomerato è passato dal 66% nel 1980 al 73% nel 2008: i dati evidenziano che tra gli occupati nella regione funzionale, 3 su 4 lavorano nell'agglomerato.

Considerando il numero di occupati, diviene interessante esaminare quali siano i settori nei quali si concentrano gli effettivi posti di lavoro (grafico seguente).

Grafico 5 Posti di lavoro per settore economico nel distretto di Bellinzona (1995-2005)



Fonte: Elaborazioni IRE su dati Censimento federale delle Aziende, 2010

Nell'agglomerato del Bellinzonese la quota più elevata di occupati si raggruppa nel terziario: nel 2005, 76 persone su 100 del distretto lavorano in questo comparto (una percentuale tra le più alte nel Cantone).

Sebbene questo elemento sia comune a tutti gli agglomerati (con una media cantonale nel 2005 di quasi il 70%), la realtà bellinzonese si distingue per un importante incremento: dal 1995 al 2005 si assiste infatti ad un aumento pari al 12.9% (il più elevato a livello cantonale).

Risulta invece di opposta tendenza l'andamento dei valori relativi al primario: sebbene il Bellinzonese registri un numero di addetti superiore agli altri tre agglomerati, tra il 1995 e il 2005 si assiste ad una piccola diminuzione pari allo 0.8% (sostanzialmente stabile).

Stesso trend per il settore secondario: nei due anni (1995 e 2005) questo è il comparto con la minor quota di occupati rispetto alla media cantonale e, nel decennio considerato, registra un decremento di 5.3 punti percentuali (anche in questo settore è la variazione più elevata riscontrata nel Ticino, solo Lugano ha un valore simile [-5.2%]).

B. Effetto di composizione e di competizione dell'economia bellinzonese

L'analisi di seguito proposta fa riferimento alla relazione tra struttura produttiva e crescita regionale, attraverso l'indagine del tasso di crescita regionale relativo di una regione (metodologia nota come Shift and Share Analysis [Beeson, P.E., 1987; Berzeg, K., 1984; Bucks, T. W., 1970; Casler, S. D., 1989; Graham, D.J., 2010]).

L'approccio si basa sulla considerazione che il tasso di crescita di una regione è influenzato da tre elementi: la struttura industriale, la produttività dei settori e la dinamica della domanda.

Nell'ipotesi che una regione abbia la stessa composizione settoriale della nazione e i settori produttivi siano caratterizzati da uguale produttività, allora il tasso di crescita regionale coincide con quello nazionale. Comunemente il tasso di crescita regionale si scosta da quello nazionale, e questa differenza (o differenziale) detta *shift*, può dipendere da due effetti: l'effetto di composizione e l'effetto competizione della struttura settoriale della regione.

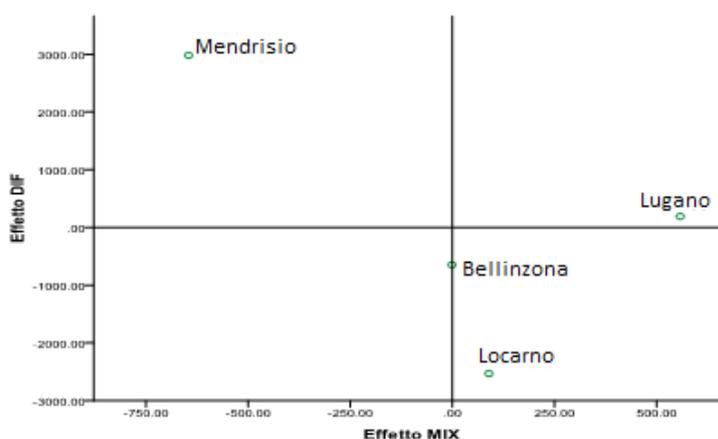
Il primo – noto anche come effetto *mix* – deriva dalla presenza nella regione considerata di settori che a livello cantonale mostrano una dinamica accentuata. In questo caso per l'economia locale ha una forte importanza l'effetto di trazione dato dalla dinamica cantonale.

Il secondo – conosciuto come *dif* – deriva dalla capacità dell'economia regionale di sviluppare in media ogni settore a tassi superiori a quelli dei corrispondenti settori nazionali. In questo caso l'economia locale si dimostra più dinamica rispetto al contesto cantonale.

Figura 2 Diagramma di interpretazione semplice dell'analisi Shift and Share

competizione + composizione -	competizione + composizione +
competizione - composizione -	competizione - composizione +

L'analisi *Shift and Share* applicata alla realtà qui studiata, permette di scomporre il tasso di crescita in componenti strutturali e locali. In questo modo è possibile capire se la crescita è dovuta ad una migliore performance locale o se invece è una crescita trainata dalla buona prestazione cantonale.

Grafico 6 Effetto di composizione e di competizione nelle quattro regioni funzionali ticinesi (2001-2008)

Fonte: Elaborazioni IRE su dati BAK Basel, 2010

In termini più aggregati, l'interpretazione di tale approccio permette di separare gli effetti strutturali (*mix*) da quelli di performance (*dif*). Contemporaneamente, permette di evidenziare i motori dello sviluppo regionale: gli elementi riconducibili alla domanda (effetto *mix*) e quelli legati all'offerta e alla competitività locale (effetto *dif*).

Applicando quest'analisi ai dati disponibili sulle quattro regioni funzionali ticinesi, è possibile affermare che la regione di Bellinzona presenta un'economia locale poco dinamica: l'effetto di competizione è infatti negativo, mentre l'effetto di composizione risulta essere prossimo allo zero.

Il Bellinzonese si descrive come una regione economicamente debole, con una capacità economica locale non in grado di svilupparsi a tassi superiori rispetto alla media cantonale.

Le altre quattro regioni funzionali presentano posizionamenti molto differenti tra loro.

La regione di Lugano presenta valori positivi sia per quanto riguarda l'effetto di composizione che di competizione: la crescita economica è sostenuta sia da una dinamicità locale che da un andamento cantonale favorevole.

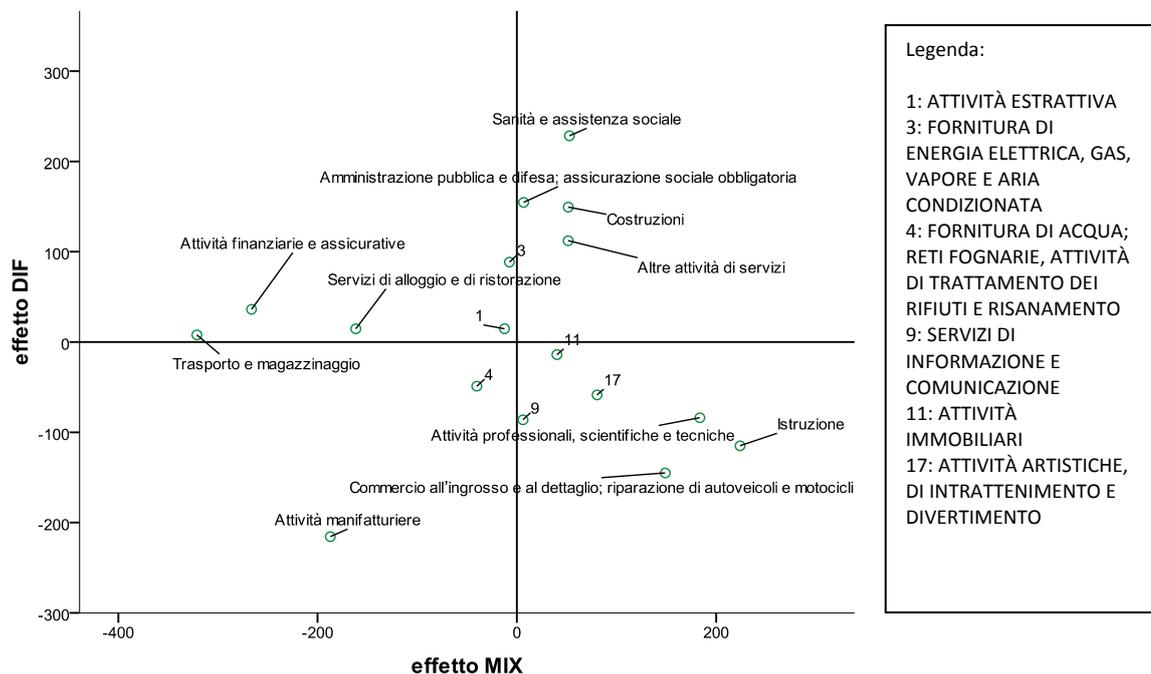
Lo sviluppo della regione di Mendrisio è caratterizzato da una capacità competitiva locale positiva, che va oltre il sostegno della domanda cantonale (effetto di composizione negativo).

Infine, Locarno si caratterizza per una bassa competitività locale, sebbene goda dell'effetto positivo del traino cantonale.

Ponendo l'attenzione alla situazione del Bellinzonese, si applica l'analisi *Shift and Share* ai settori economici (grafico 10): in questo modo è possibile trarre alcune interessanti osservazioni sulla struttura produttiva del comprensorio di studio.

1. I settori nei quali si registra una competizione locale positiva sono prevalentemente del terziario, legati alle attività dell'Amministrazione pubblica, alla sanità e assistenza sociale, alle attività finanziarie e assicurative, ai servizi di alloggio e ristorazione e alla fornitura di energia. Tuttavia, tra le attività con una buona dinamicità locale compaiono anche le attività estrattive e le costruzioni.
2. Tra questi settori, quelli che godono anche di un contesto cantonale favorevole sono la sanità e l'assistenza sociale, le attività dell'Amministrazione pubblica, altre attività di servizi e le costruzioni.
3. Dall'altro lato, i comparti che registrano un basso effetto competitivo sono riconducibili all'istruzione, alle attività professionali scientifiche e tecniche, alle attività artistiche, ai servizi immobiliari, al trattamento di reti fognarie e dei rifiuti, al commercio all'ingrosso e al dettaglio (e riparazione di autoveicoli). Nella stessa situazione troviamo le attività manifatturiere e la distribuzione di acqua.
4. Tuttavia, questi due ultimi settori si trovano in una situazione caratterizzata non solo da un negativo effetto di competizione, ma anche da un negativo effetto di composizione, ossia in un contesto che in letteratura viene definito "critico".

Grafico 7 Effetto di composizione e di competizione settoriale nel comprensorio di studio (2001-2008)



Fonte: Elaborazioni IRE su dati BAK Basel, 2010

La competitività caratteristica del Bellinzonese si lega ai servizi ed in particolare ai servizi connessi con la pubblica Amministrazione e le attività correlate, una riflessione che emerge anche osservando la creazione di valore aggiunto suddivisa per settori (sezione seguente).

C. La produttività

La produttività può essere in genere definita, in prima approssimazione, come il rapporto tra la quantità di output e le quantità di uno o più input utilizzati per la sua produzione. Il calcolo può riferirsi ad una singola impresa, all'industria o più in generale ad un territorio o ad una nazione. A livello settoriale - e territoriale - la misura della produttività, generalmente utilizzata, si riferisce al valore aggiunto per lavoratore o per ora lavorata.

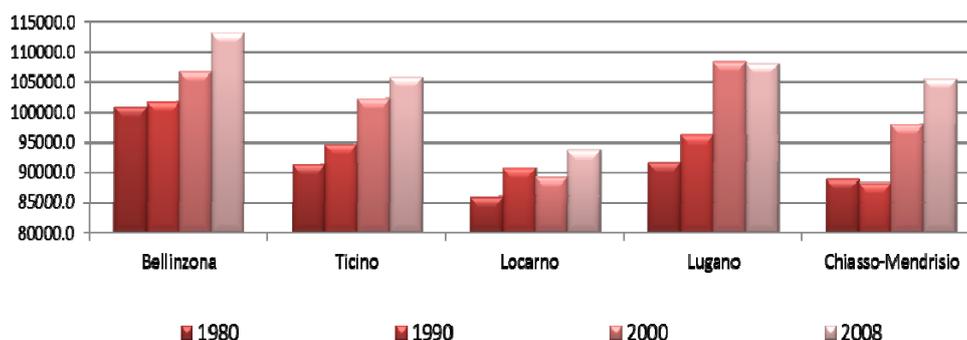
Tuttavia, il valore aggiunto non funge soltanto da base di calcolo, ma fornisce anche un'informazione interessante rispetto all'incremento di valore che si verifica nell'ambito della produzione e distribuzione di beni e servizi, grazie all'intervento dei fattori produttivi (capitale e lavoro). Quando la misurazione viene applicata ad una regione, si assume che quel territorio acquisti beni e servizi necessari a produrre altri beni e servizi. Il risultato della differenza tra il valore finale dei prodotti e il valore dei prodotti acquistati per essere impiegati nel processo produttivo è il valore aggiunto. Pertanto si può dire che esso è una misura dell'incremento lordo del valore risultante dall'attività economica, ossia dal processo di trasformazione delle materie prime iniziali in prodotto finale.

La produttività dell'agglomerato di Bellinzona, calcolata sul numero degli occupati effettivi, registra i valori più elevati del Cantone sin dal 1980. Tuttavia questo dato non deve essere letto in modo fuorviante. Infatti, riflettendo sul calcolo statistico della produttività è chiaro che la base di riferimento è data dal numero degli occupati e ricordiamo che nel Bellinzonese il numero di occupati è il più basso rispetto agli altri agglomerati cantonali. Allo stesso tempo, nel Bellinzonese la produzione di valore aggiunto si concentra nel terziario.

La variazione media annua della produttività nel Bellinzonese è positiva per tutti gli intervalli considerati, una caratteristica che differenzia questo dagli altri agglomerati ticinesi.

In termini di quote sulla produttività dell'intero Cantone, il livello di produttività del Bellinzonese è al di sopra della media cantonale, sebbene il peso diminuisca nel tempo. Si nota in questo una distinzione tra i territori del Sopraceneri (peso in diminuzione dal 1980) e il Sottoceneri (peso in aumento dal 1980).

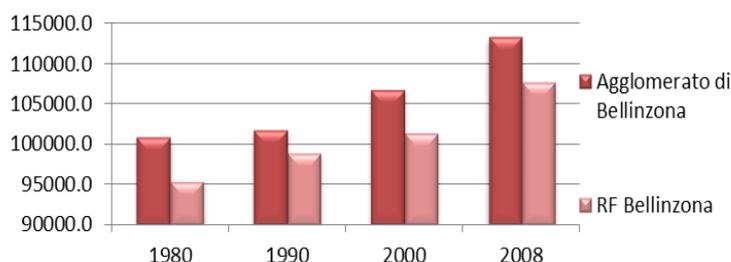
Grafico 8 Produttività: confronto tra agglomerati (1980-2008)



Fonte: Elaborazioni IRE su dati BAK Basel, 2010

Il confronto tra i valori della produttività registrati nell'agglomerato rispetto a quelli relativi all'intera regione funzionale mettono in evidenza la centralità dell'agglomerato, sottolineando negli anni una concentrazione produttiva dell'aggregato urbano rispetto all'esterno. Una differenza che non sembra dissolversi nel tempo.

Grafico 9 Produttività nel Bellinzonese: confronto tra agglomerato e regione funzionale (1980-2008)



Fonte: Elaborazioni IRE su dati BAK Basel, 2010

Al fine di individuare i settori che maggiormente contribuiscono alla produzione di valore aggiunto, si propone un'analisi suddivisa per comparti produttivi. L'obiettivo è quello di fornire un raggruppamento trasversale ai settori, per evidenziare informazioni strutturali che sfuggirebbero ad una suddivisione settoriale tradizionale o di dettaglio. Tali raggruppamenti, identificati come "in grado di guidare un'economia", sono: il comparto della *Nuova Economia*, il comparto della vecchia economia, quello tradizionale, il comparto urbano e quello politico. Una breve descrizione può essere un'utile guida nell'interpretazione dei dati.

Il comparto della *Nuova Economia* si riferisce alla manifattura di strumenti d'ufficio, hardware e installazione di processori di dati (NACE 30); alla manifattura di strumenti per generare e distribuire elettricità, strumenti per le trasmissioni radio-televisive e le telecomunicazioni (NACE 31 e 32). Inoltre, include i servizi postali e le telecomunicazioni (NACE 64). Questo aggregato, attraverso l'inclusione dei nuovi strumenti della tecnologia dell'informazione e comunicazione, fu il principale motore dietro il boom mondiale alla fine degli anni Novanta. I settori che lo compongono sono stati caratterizzati in anni recenti da tassi di crescita sopra la media e un livello comparato alto di produttività oraria.

L'aggregato della vecchia economia include quattro divisioni manifatturiere, ossia la manifattura chimica e di prodotti chimici (NACE 24), la manifattura di apparecchiature mediche, strumenti di precisione, apparecchi ottici e orologi (NACE 33) e la manifattura di veicoli (NACE 34 e 35). La scelta è intesa ad includere quelle industrie tradizionali, molte delle quali sono considerate produzioni ad intenso valore aggiunto e con alto livello di produttività, con localizzazioni tradizionali che sanno mantenersi sulla scena della competizione nell'innovazione.

Il raggruppamento definito "tradizionale" è formato da quelle industrie che non possono essere strutturalmente inserite nell'aggregato precedente (vecchia economia). Si tratta di una lunga lista di settori che sebbene abbiano avuto un'importanza fondamentale nei decenni passati, non svolgono più un ruolo di volano di crescita nei paesi dell'Ovest Europa e del Nord America (mentre aumentano la loro importanza nei paesi emergenti e nei paesi in via di sviluppo). Tuttavia, non è necessariamente uno svantaggio anche per le regioni più avanzate rimanere coinvolte in questi settori, soprattutto per i primi sotto elencati, i quali possono ancora generare un potenziale di crescita. In questo raggruppamento rientrano settori di produzione riconducibili al secondario: miniere e cave (NACE 10-14); produzione di alimenti, bevande e prodotti di tabacco (NACE 15 e 16); tessile, abbigliamento, indumenti e pellame, beni di cuoio e scarpe (NACE 17,18,19); lavorazione del legno (NACE 20); carta e stampaggio (NACE 22); produzione di beni relativi a coke, petrolio raffinato, combustibili nucleari (NACE 23), alla plastica e gomma (NACE 25) e a minerali non metallici (NACE 27 e 28); produzione di macchinari e strumenti (NACE 36 e 37) e il settore delle costruzioni (NACE 45).

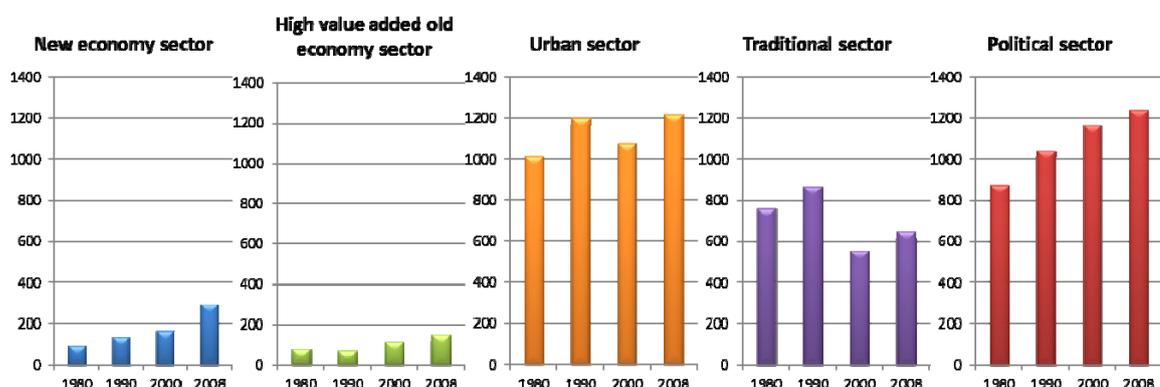
Il cosiddetto "settore urbano" include attività economiche relative ai servizi riconducibili a servizi finanziari e servizi aziendali, che necessitano una certa prossimità geografica rispetto ai clienti – normalmente sono servizi concentrati nelle aree metropolitane. Allo stesso tempo, in questo aggregato sono inclusi quei servizi riconducibili ai bisogni quotidiani: in questo caso ci si riferisce al commercio, hotel e ristoranti, servizi alla

persona, agenzie immobiliari, di affitto, di noleggio e i servizi di trasporto. In misura crescente anche questa tipologia di servizi tende a concentrarsi nelle aree urbane, dove si concentrano persone potenzialmente interessate e in grado di pagare tali servizi. È interessante sottolineare che, mentre i precedenti comparti settoriali sono stati creati sulla base del contenuto dei settori produttivi, questo aggregato viene definito sulla base del posizionamento geografico del servizio offerto (ossia la sua concentrazione urbana). La lista dei settori inclusi in questa definizione parte da vendita, mantenimento e riparazione di automobili (NACE 50), commercio e commissioni commerciali (NACE 51-52), hotel e ristoranti (NACE 55), trasporto (NACE 60-63), banche, assicurazioni e servizi correlati (NACE 65-67), leasing, servizi alle imprese (NACE 71 e 74), gruppi di interesse, associazioni, sport, intrattenimento e servizi alla persona (NACE 91-92-93), case private (NACE 95).

Infine, il “settore politico”, che include tutte quelle attività influenzate dai governi, per esempio la fruizione di servizi relativi alla salute, l’educazione, l’energia e l’acqua. Come risultato di una competitività – così come intesa dal punto di vista imprenditoriale – meno pressante, le attività dell’aggregato politico hanno solitamente dimostrato una produttività inferiore alla media. I settori produttivi inseriti dall’*International Ranking Report* in questo aggregato sono: il settore primario (NACE 01-05), elettricità, gas e acqua calda (NACE 40), lavorazione e distribuzione dell’acqua (NACE 41), ricerca e sviluppo (NACE 73), Amministrazione pubblica, difesa nazionale e assicurazione sociale obbligatoria (NACE 75), istruzione (NACE 80), servizi sociali e sanitari (NACE 85) e trattamento degli scarichi e dei rifiuti (NACE 90).

Guardando al dato sul valore aggiunto nella regione funzionale di Bellinzona e Valli, emerge che nel 2008 i settori che creano più alti volumi di valore aggiunto sono riconducibili al comparto politico. Questo risultato sottolinea la funzione che Bellinzona da tempo ricopre all’interno del Cantone, ossia quella di sede amministrativa e burocratica. Infatti, all’interno del comparto considerato, il ruolo dell’Amministrazione pubblica, della difesa nazionale e dell’assicurazione sociale obbligatoria è evidente.

Grafico 10 Creazione di valore aggiunto nei cinque macro-settori economici nella regione funzionale bellinzonese (1980-2008)



Assumendo una prospettiva dinamica, è chiaro il trend crescente che la creazione di valore aggiunto nel comparto politico ha seguito dal 1980 al 2008.

Contemporaneamente, l'altro comparto che riporta valori interessanti è quello del *urban sector*, legato alla produzione di servizi finanziari o correlati e di servizi quotidiani alla persona. Tale aggregato, sebbene abbia mostrato un andamento temporale altalenante, nel 2008 registra valori elevati.

Questo dato, legato ai risultati illustrati nei paragrafi precedenti, induce una duplice riflessione. Da un lato l'importanza dei servizi finanziari e correlati che godono non solo di una dinamicità locale, ma anche di una forza cantonale nota. Dall'altro, l'importanza dei servizi alla persona e dei servizi cosiddetti quotidiani. In tale contesto, questo dato insieme a quello sull'Amministrazione pubblica profila un agglomerato frequentato e abitato da funzionari, burocrati e impiegati che oltre a prestare lavoro, usufruiscono di una serie di prestazioni che richiedono all'agglomerato. La presenza dell'Amministrazione pubblica, vista in termini di persone occupate, può quindi essere un'opportunità da mantenere e sviluppare.

Infine, un'attenzione particolare viene posta sul *New Economy Sector*: un settore che, sebbene non sia di dimensioni notevoli (valori assoluti), registra nel tempo un incremento considerevole.

1.2.3. I fattori di sviluppo economico

A. Il capitale umano

Il concetto di "capitale umano" è di uso relativamente recente, solitamente utilizzato in campo economico (dall'inglese *human capital*). Il termine ha avuto una rapida ed ampia diffusione negli ultimi vent'anni, per affinità con la terminologia economica che identifica le risorse economiche a disposizione di una data società. Esso viene incluso nelle risorse economiche – insieme all'ambiente e al capitale fisico – intendendo dire che la capacità di una società di produrre beni e servizi necessari a soddisfare i propri bisogni dipende dalla quantità, qualità e combinazione della totalità delle risorse a propria disposizione.

Mentre il capitale fisico è costituito da prodotti materiali durevoli utilizzabili per la produzione di altri beni materiali o immateriali, il capitale umano è costituito dall'insieme delle facoltà e delle risorse umane, riconducibili in particolare alla conoscenza, all'istruzione, all'informazione, alle capacità tecniche, che danno luogo alla capacità umana di svolgere attività di trasformazione e di creazione.

Dal punto di vista economico, la manifestazione più importante del capitale umano è il lavoro, non inteso nella quantità ma nella qualità. Seguendo questo approccio, le teorie più recenti hanno spostato l'attenzione dal capitale fisico a quello umano.

Le principali componenti che determinano questa variabile sono oggi individuate nell'istruzione e nell'informazione (Sandonà, 2009), intendendo per "istruzione" l'insieme di attività connesse con l'acquisizione di conoscenze e capacità tecniche (definite come investimenti in capitale umano).

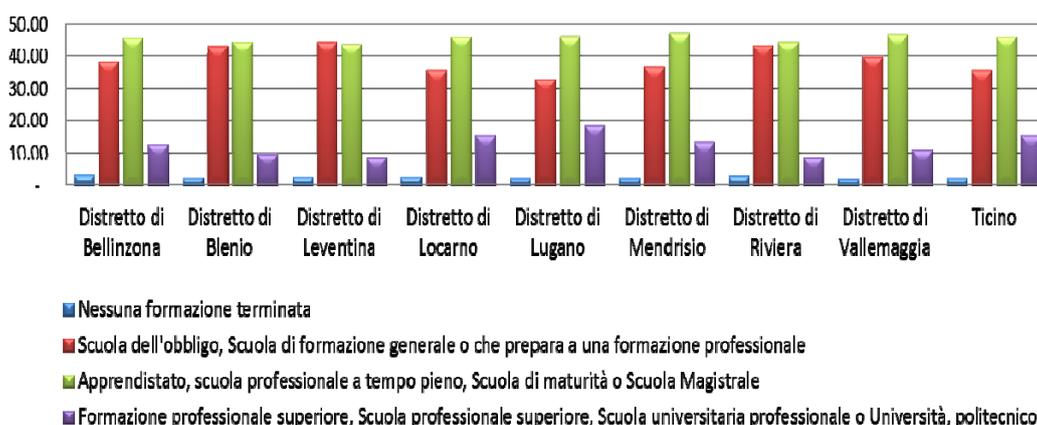
Elemento interessante se confrontato con l'elevata presenza nel Bellinzonese di infrastrutture dedicate all'istruzione e alla formazione secondaria.

I dati relativi all'agglomerato di Bellinzona fanno luce sul livello di formazione, il profilo socio-professionale, la disoccupazione (dato interpretato come capitale umano non utilizzato (OECD, 2010) e il frontalierato in entrata (un bacino di capitale umano esterno dai confini istituzionali).

Prima di entrare nel merito dell'analisi, è importante sottolineare che i dati disponibili sono quelli relativi al Censimento della popolazione del 2000: a distanza di un decennio la struttura del capitale umano potrebbe aver subito sensibili modifiche.

La maggior parte della popolazione del distretto di Bellinzona (come nella media cantonale) ha conseguito un diploma di apprendistato, di scuola professionale a tempo pieno, di maturità o di scuola magistrale.

Grafico 11 Livello di formazione della popolazione: confronto tra distretti (2000)



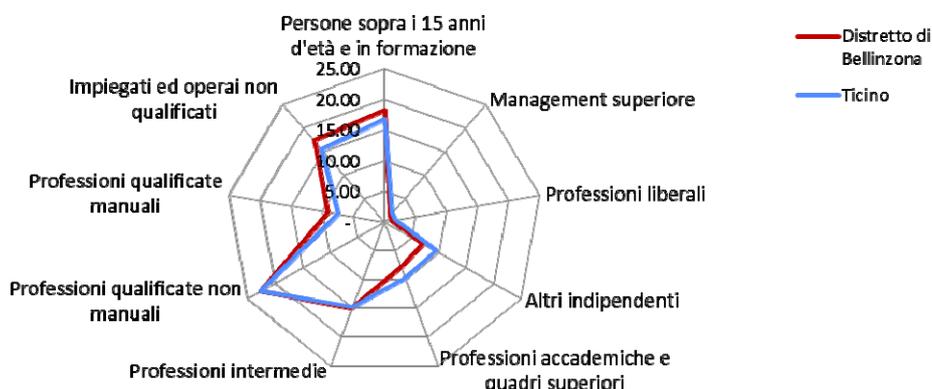
Fonte: Elaborazioni IRE su Censimento federale della popolazione 2000 (USTAT), 2010

Un'altra percentuale elevata (38,4%) si riferisce alle persone che oltre alla scuola dell'obbligo hanno frequentato una scuola di formazione generale o un corso che prepara ad una formazione professionale (su una media cantonale pari a 35,96%).

La densità di laureati nel Bellinzonese (12,63%) è inferiore rispetto alla media ticinese: a livello cantonale questi profili si concentrano nel Luganese (18,4%) e nel Locarnese (15,3%).

Rilevante è il dato sulla presenza di persone che non hanno terminato la loro formazione: il Bellinzonese infatti registra la percentuale cantonale più elevata (3,09%).

Grafico 12 Profilo socio-professionale della popolazione del distretto bellinzonese (2000)



Fonte: Elaborazioni IRE su Censimento federale della popolazione 2000 (USTAT), 2010

I dati relativi al 2000 fanno emergere che il profilo professionale più presente nel distretto di Bellinzona (22.7%) è quello relativo agli impiegati (professioni legate alla comunicazione, ai servizi e i tecnici impiegati nell'agricoltura, nella produzione o nell'edilizia).

Al di sopra del dato medio cantonale (pari al 22.6%) figurano anche il Luganese e il Mendrisiotto.

Contemporaneamente, si registra una percentuale elevata anche di tecnici intermedi (come nei distretti di Lugano e Mendrisio), di operai qualificati (come per i distretti di Blenio, Leventina, Riviera e Vallemaggia) e non qualificati (come in Leventina e Riviera). Nel 2000 la presenza dei profili più strategici ai fini della competitività è invece scarsa: si tratta nello specifico di manager, ingegneri, liberi professionisti, professioni accademiche e quadri (sia tecnici che dei servizi).

Infine, una caratteristica peculiare del Bellinzonese riguarda l'alta percentuale di persone sopra i 15 anni di età in formazione: con il 18,3%, il Bellinzonese registra il dato più elevato a livello cantonale.

1.2.3.A.1 Pendolarismo e mano d'opera straniera

Il riferimento al pendolarismo e alla mano d'opera straniera viene qui inserito al fine di avere un'immagine dei flussi in entrata e in uscita di persone attive coinvolte nel mercato del lavoro bellinzonese (entrata) o residenti nell'agglomerato e impiegate altrove (uscita).

Su un totale di 24'182 addetti nel 2008, 1'263 sono frontalieri. Ogni 100 addetti nell'agglomerato circa 5 abitano oltre confine, uno dei dati più bassi del Cantone.

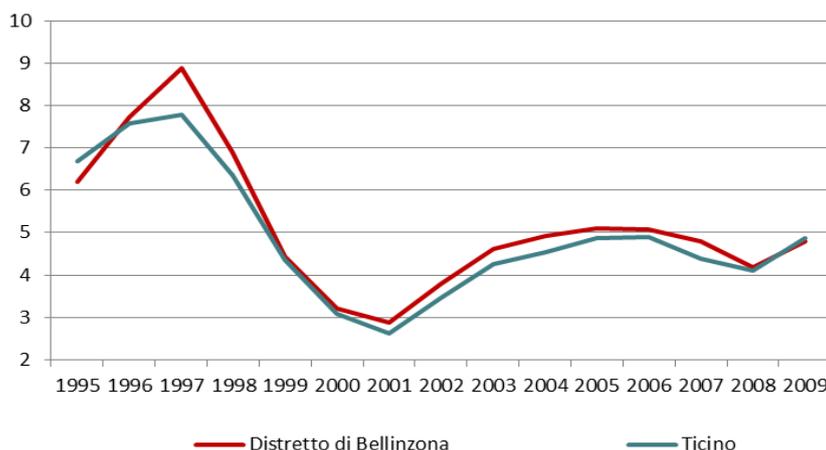
Il confronto con le altre realtà ticinesi mette in evidenza una bassa presenza di frontalieri nel Bellinzonese rispetto agli agglomerati di Mendrisio (circa 49 frontalieri ogni 100 addetti), Lugano (22 frontalieri ogni 100 occupati) e Locarno (ogni 100 addetti 16 sono frontalieri). Ovviamente il fenomeno non è tale da incidere significativamente sul mercato del lavoro, ma è comunque un elemento interessante che caratterizza il comprensorio di studio.

1.2.3.A.2 Disoccupazione

La disoccupazione viene generalmente definita come la condizione di mancanza di un lavoro per una persona in età da lavoro (da 16 a 64 anni) che lo cerchi attivamente, sia perché ha perso il lavoro che svolgeva (disoccupato in senso stretto), sia perché è in cerca della prima occupazione. È la condizione opposta all'occupazione. Nello studio del capitale umano disponibile in una regione, viene interpretata come una porzione di capitale umano non utilizzata dal sistema produttivo locale (OECD, 2010).

Dal 1995 al 2009 il tasso medio di disoccupazione nel Distretto di Bellinzona è di circa il 5.2%, con un picco di 8.9% nel 1997 ed un minimo di 2.9% nel 2001. Suddividendo i disoccupati tra svizzeri e stranieri, vediamo che il tasso di disoccupazione degli stranieri (media del 8.4%) è quasi sempre più che doppio rispetto a quello degli svizzeri (media del 3.7%).

Grafico 13 Evoluzione del tasso di disoccupazione nel comprensorio di studio e in Ticino (1995-2009)



Dal confronto interdistrettuale emerge che il tasso di disoccupazione medio nel Bellinzonese è tra i più elevati del Cantone, superato unicamente dal Distretto di Locarno (5.6%) e da quello di Riviera (5.7%).

La media cantonale è del 4.9% e il valore più basso è del 3.2% nel Distretto di Vallemaggia. Va notato che fino al 2007 la media cantonale era inferiore al tasso registrato nel Bellinzonese, mentre negli ultimi anni la situazione si è capovolta.

Il tasso di disoccupazione nelle varie professioni⁶ evidenzia che il dato più elevato viene registrato nelle professioni alberghiere e dei servizi postali (media superiore al 10%), mentre le professioni della sanità, dell'insegnamento e della cultura e le professioni scientifiche sono quelle con il tasso più basso (media di circa il 4%).

Sebbene il Bellinzonese non sia propriamente una regione a forte presenza di frontalieri, negli ultimi anni la loro quota è aumentata sia in termini assoluti, sia in termini relativi.

⁶ Analisi effettuata utilizzando la nomenclatura svizzera delle professioni 2000 (NSP 2000)

B. Il capitale sociale

Il concetto di capitale sociale può essere definito, in via generale, come l'insieme delle risorse potenziali incorporate nelle reti di relazione degli individui.

Il concetto di capitale, tradizionalmente economico, vuole indicare l'insieme dei mezzi umani, materiali e finanziari necessari per la produzione di beni e servizi (capitali finanziari e capitali fisici). In tal senso, anche il capitale sociale può essere inteso quale mezzo necessario per la produzione, sebbene abbia un significato più ampio, non limitato alle scienze economiche.

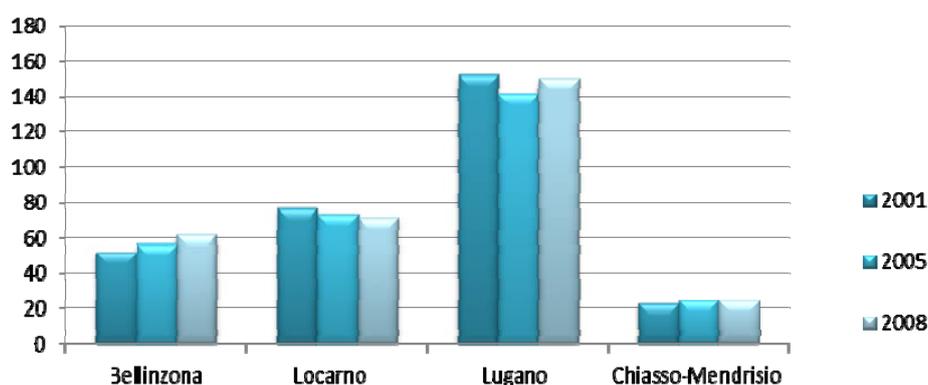
Le definizioni comunemente accettate lo riferiscono all'insieme delle risorse durature di tipo relazionale che un qualunque attore sociale (individuo, gruppo, ecc.) può utilizzare – insieme ad altre risorse – per la realizzazione dei propri fini. Ovviamente, queste relazioni esistono indipendentemente dai fini e dalla loro mobilitazione o meno.

I dati attualmente disponibili per il comprensorio di studio mettono in evidenza la presenza di strutture preposte al sostegno della formazione di capitale sociale, ossia le organizzazioni di tipo associativo e le fondazioni.

Il dato sul numero complessivo di associazioni culturali, sportive o di altra tipologia presenti nell'agglomerato di Bellinzona rileva circa 60 strutture nel 2008, a seguito di un incremento crescente seguito negli anni precedenti.

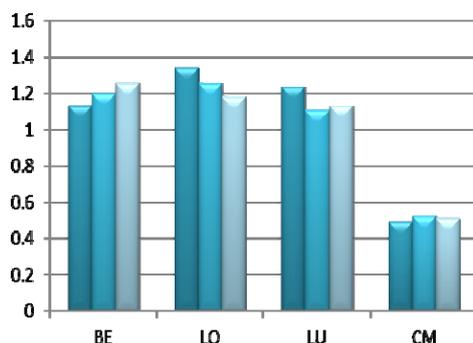
Il confronto con gli altri agglomerati nel Cantone sottolinea una numerosità di strutture associative nettamente superiore a Lugano con circa 150 strutture nel 2008 (agglomerato che segue un trend altalenante), seguito da Locarno che tuttavia negli anni ha visto ridurre la numerosità di tali strutture.

Grafico 14 Associazionismo negli agglomerati ticinesi (2001-2008)



Il numero di associazioni presenti nel Bellinzonese è superiore soltanto a quello di Chiasso-Mendrisio (sopra le 20 unità).

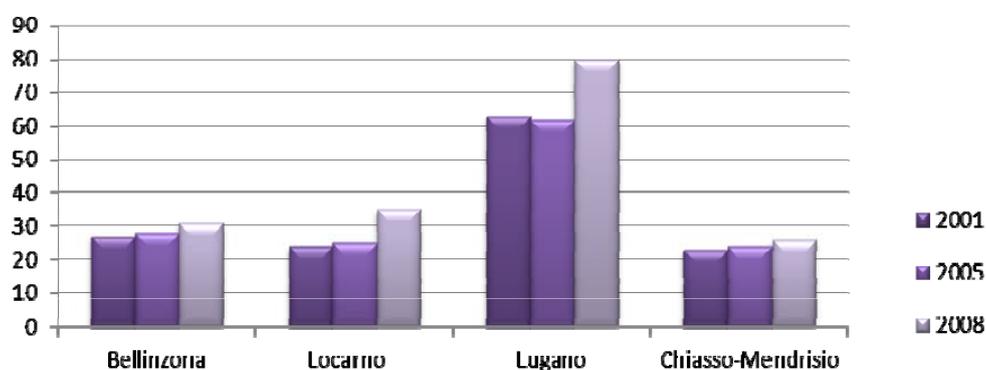
Tuttavia, se relativizziamo il dato in base al numero di abitanti, la situazione risulta differente. L'analisi ci permette di capire quante associazioni culturali ci sono sul territorio per ogni 1000 abitanti.

Grafico 15 Densità di associazioni: confronto tra agglomerati (2001-2008)

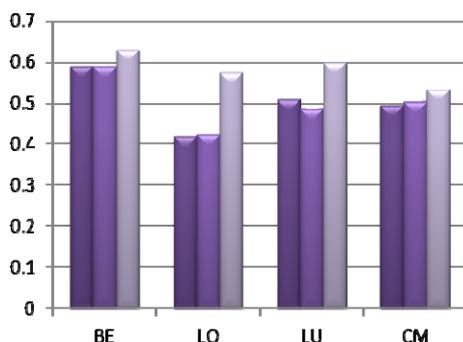
Nel Bellinzonese c'è la più alta densità di strutture associative rispetto a tutti gli altri agglomerati ticinesi: ogni 4'000 abitanti ci sono circa cinque associazioni, quattro a Locarno e Lugano e due a Chiasso-Mendrisio.

Allo stesso modo viene considerato il numero delle fondazioni presenti sul territorio. In termini assoluti Lugano è l'agglomerato con la maggiore concentrazione di strutture (circa 80 fondazioni nel 2008), seguita in ordine da Locarno (35), Bellinzona (30) e Chiasso-Mendrisio (26).

Assumendo un'ottica temporale emerge che tutte le realtà presentano un aumento del numero di fondazioni (ad eccezione di Lugano che nel 2005 registra un leggero calo).

Grafico 16 Numero di fondazioni presenti sul territorio: confronto tra agglomerati (2001-2008)

La concentrazione di fondazioni considerata per il numero di abitanti mette in luce di nuovo la superiorità di Bellinzona rispetto a tutte le altre realtà cantonali.

Grafico 17 Densità di fondazioni: confronto tra agglomerati (2001-2008)

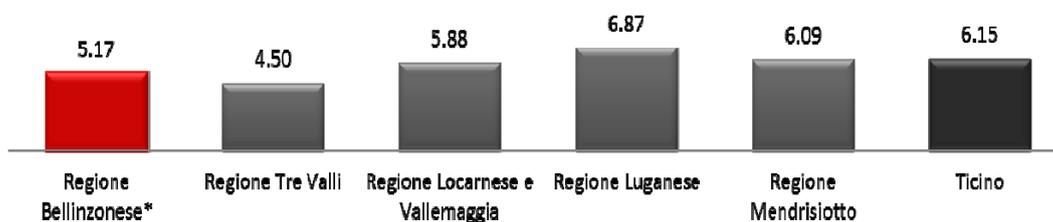
Infatti, nel 2008 nell'agglomerato sottoposto a studio esistono circa tre fondazioni ogni 5000 abitanti, a seguire in ordine Lugano, Locarno e Mendrisio-Chiasso.

Dall'analisi emerge quindi che nel Bellinzonese sono ben presenti strutture atte alla formazione o all'espressione del capitale sociale sul territorio, con una proporzione sugli abitanti maggiore rispetto agli altri tre agglomerati ticinesi. Le strutture esistono, sono state create e rilevate. Tuttavia i dati non sono in grado di dirci con quale intensità l'attività associativa viene svolta e quale effetto può esserci sulla creazione di reti relazionali tra gli individui basate sulla stima e la fiducia (sentimenti che secondo la letteratura avrebbero una ricaduta positiva anche sull'attività economica e lo sviluppo dell'area).

C. Il grado di imprenditorialità

All'interno dell'approccio piramidale, la struttura imprenditoriale viene posta tra le determinanti di successo di un territorio. Sotto questa espressione vengono inclusi indicatori relativi sia alla dimensione delle imprese presenti (grandezza in base al numero di addetti) sia alla numerosità o alla demografia delle imprese in un territorio (dato relativo alla numerosità di unità operative).

In questa sezione l'attenzione è posta sul grado di imprenditorialità, ossia il numero di aziende presenti nell'area considerata suddiviso per il numero di abitanti.

Grafico 18 Tasso di imprenditorialità: confronto fra regioni funzionali (2008)

Nel 2008, nel comprensorio di studio sono presenti 2'563 stabilimenti produttivi (con un incremento di 647 unità rispetto al 1985). Considerando il totale delle aziende in Ticino (20'455 nel 2008), ciò corrisponde al 12.5% delle imprese ticinesi.

Con circa cinque stabilimenti di produzione ogni 100 abitanti, la densità imprenditoriale del Bellinzonese si situa al di sotto della media cantonale (6.15), seguita solo dalla Regione Tre Valli (4.5).

Il grado di imprenditorialità più elevato nel Cantone è registrato nella regione luganese, che sfiora le sette aziende ogni 100 abitanti.

Per comprendere quale tipo di imprese esistono nel Bellinzonese, si esamina la classe dimensionale delle unità produttive presenti nell'agglomerato.

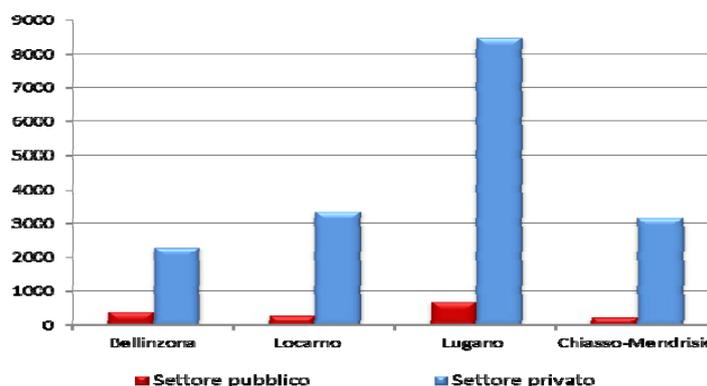
Tabella 3 Classe dimensionale delle imprese: confronto tra agglomerati (2008)

	Bellinzona	Locarno	Lugano	Chiasso-Mendrisio
Micro-imprese (fino a 9 addetti)	2303	3190	7923	2933
Piccole (10-49 addetti)	350	405	1036	413
Medie (50-249 addetti)	59	69	205	80
Grandi (250 e più addetti)	5	5	18	14

Il dato mette in evidenza una notevole superiorità delle micro-imprese (ossia unità produttive con al massimo nove addetti), non solo nell'area sottoposta a studio (nel Bellinzonese circa l'85% delle imprese sono micro), ma in tutto il Cantone Ticino. Seguono le piccole imprese (12.88%). La numerosità imprenditoriale complessiva nel Bellinzonese è la più bassa rispetto agli altri agglomerati e soltanto cinque grandi imprese (che contano più di 250 addetti) hanno deciso di scegliere la nostra regione di studio come sito produttivo.

Infine si considera la tipologia di imprese in base alla loro appartenenza al settore pubblico o privato. Il valore assoluto riferito al 2008 posiziona Lugano come agglomerato con la più alta concentrazione di imprese private – una numerosità molto superiore alle altre realtà confrontate – e anche di imprese pubbliche, sebbene in quest'ultimo caso il *gap* con gli altri agglomerati non sia così forte.

Grafico 19 Numero di imprese nei settori pubblico e privato: confronto tra agglomerati (2008)



Il Bellinzonese nel 2008 ha il numero più basso di imprese private rispetto agli altri agglomerati, ma per il numero di imprese pubbliche è secondo solo a Lugano. Questo dato, considerando che il Bellinzonese conta il minor numero di imprese in generale, fa comprendere l'alta densità di imprese pubbliche sul territorio.

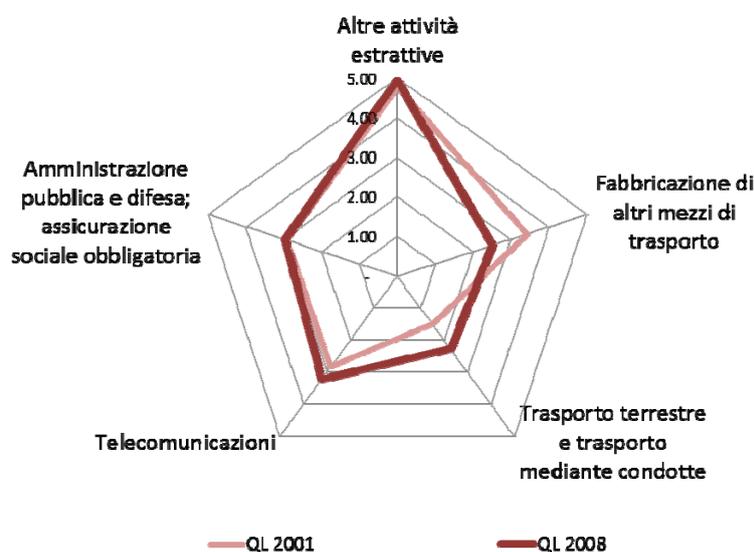
1.2.4. Le specializzazioni economiche

Il quoziente di localizzazione, relativo ad un settore in una data area, è determinato dal rapporto tra la quota di occupazione che il settore possiede nell'area di interesse (il comprensorio di studio) e la quota di occupazione che il settore possiede nell'ambito di un'unità territoriale più ampia (nel nostro caso il Cantone Ticino). I risultati possono essere in parte ricondotti all'analisi *Shift and Share* presentata nella sezione relativa al capitale umano. Tuttavia, la riflessione sul quoziente di localizzazione qui proposta ci permette di riflettere su quelle attività che si localizzano specificatamente nel Bellinzonese.

I valori assunti dal quoziente di localizzazione (QL) superiori all'unità indicano che il settore considerato assume un peso superiore rispetto a quello assunto nell'ambito dell'unità territoriale più ampia. In modo analogo, valori del quoziente di localizzazione inferiori a uno indicano che il settore considerato assume un peso inferiore rispetto a quello assunto nell'ambito dell'unità territoriale più ampia.

In termini analitici, il quoziente di localizzazione mostra quali settori tendono a localizzarsi in modo specifico nel comprensorio di studio, a prescindere dalla loro importanza relativa nella struttura economica locale.

Nella presente sezione il QL viene calcolato come il rapporto tra gli addetti in un settore economico nel comprensorio bellinzonese rispetto agli occupati nello stesso settore a livello cantonale.

Grafico 20 Settori di forte specializzazione nel comprensorio di studio (2001-2008)

L'analisi sul Bellinzonese evidenzia alcune specializzazioni importanti, che nel 2008 presentano un quoziente di localizzazione superiore a due.

Le attività che specificatamente si trovano nel Bellinzonese sono le attività estrattive (ad esempio pietra, ghiaia, sabbia, argilla e prodotti di cava), le telecomunicazioni, l'Amministrazione pubblica (comprendendo anche difesa e assicurazione sociale obbligatoria), la fabbricazione di mezzi di trasporto (ad esempio locomotive e materiali rotabili ferro-tranviari) – che perde posizioni rispetto al 2001 – e il trasporto terrestre e mediante condotte (che recupera posizioni rispetto al 2001).

Viene confermata l'importanza dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'Amministrazione pubblica. Dai dati non emerge un elevato quoziente di localizzazione per altri settori potenzialmente importanti per il Bellinzonese, come ad esempio nel settore della ricerca e in quello turistico. In merito a quest'ultimo si rileva che il quoziente di localizzazione dei servizi di alloggio è pari a 0.4 per tutti i periodi esaminati, mentre per i servizi di ristorazione il quoziente di localizzazione è pari a 1.1.

1.3. La progettualità nel Bellinzonese

Uno degli obiettivi importanti che un piano strategico si pone riguarda la capacità – e necessità – di mettere a sistema i progetti esistenti in una regione, in modo non solo da inquadrali sotto una medesima cornice, ma anche per minimizzare la dispersione di risorse e la duplicazione degli sforzi. Il Bellinzonese è attualmente coinvolto in diversi progetti, alcuni a valenza cantonale, altri di interesse comunale. Questa sezione presenta alcuni di essi al fine di dare al lettore un'immagine complessiva delle idee e delle opportunità esistenti.

1.3.1. Progetti a valenza cantonale

A. Il polo di sviluppo economico di Castione⁷

Questo progetto è collegato alle seguenti schede del Piano Direttore (PD):

- Scheda Piano Direttore M7: Sistema ferroviario regionale Ticino-Lombardia (TILO)
- Scheda Piano Direttore R7: Poli di sviluppo economico
- Scheda Piano Direttore R8: Grandi generatori di traffico.

1.3.1.A.1 Contenuto

A nord dell'agglomerato di Bellinzona, il comparto di Castione (nel Comune di Arbedo-Castione) sta vivendo un'evoluzione contrastante: ad est della ferrovia vi sono importanti insediamenti commerciali, mentre ad ovest un'estesa area industriale stenta a decollare. La realizzazione di una nuova fermata del sistema S-Bahn ticinese (TILO) è l'occasione per correggere questo disequilibrio e trasformare, a lungo termine, il comparto di Castione in polo di sviluppo economico dell'agglomerato di Bellinzona. Per poter realizzare un riordino pianificatorio funzionale allo sviluppo economico e territoriale del comparto, la Sezione dello sviluppo territoriale e l'Ufficio per lo sviluppo economico del Cantone Ticino lavorano insieme e a stretto contatto con il Comune e i proprietari fondiari interessati dal progetto.

1.3.1.A.2 Obiettivi

Nell'ambito della politica regionale e conformemente al PD e alla politica degli agglomerati, con la realizzazione di PSE s'intende:

- predisporre comparti territoriali particolarmente attrattivi per l'insediamento e lo sviluppo di attività economiche, in sintonia con gli obiettivi di promozione economica e di organizzazione territoriale perseguiti a livello cantonale;
- orientare l'insediamento delle attività economiche a sostegno della Città-Ticino;
- garantire un approccio interdisciplinare e una fattiva collaborazione tra pubblico e privato;
- eventualmente recuperare delle aree dimesse;
- predisporre e aggiornare una banca dati territoriale che indichi le possibilità insediative nel Cantone.

1.3.1.A.3 Prossimi passi

Ricerca del consenso e della disponibilità dei proprietari fondiari (almeno di alcuni) a spostare le proprie attività o a vendere i loro terreni.

⁷ Testo redatto in collaborazione con l'Ufficio per lo sviluppo economico (Dipartimento delle finanze e dell'economia)

B. Ente regionale per lo sviluppo Bellinzonese e Valli (ERS-BV)⁸

1.3.1.B.1 Contenuto

La Legge d'applicazione della Legge federale sulla politica regionale (LaLPR), prevede tra le altre autorità competenti per l'applicazione della stessa, degli Enti regionali per lo sviluppo. Coerentemente con il Piano Direttore cantonale, l'iter per la costituzione di un ERS per il Bellinzonese e Valli è in corso (approvazione dello statuto da parte dei comuni coinvolti, in seguito vi sarà l'assemblea costitutiva). I compiti previsti dalla LaLPR per gli ERS:

- partecipare all'elaborazione del Programma d'attuazione quadriennale;
- valorizzare il potenziale economico e territoriale della regione;
- diventare ambito regionale di confronto/coordinamento per la realizzazione di progetti;
- collaborare con il Cantone per l'applicazione LaLPR, in sintonia con gli indirizzi delle politiche settoriali.

1.3.1.B.2 Obiettivi

Lo statuto dell'ERS-BV indica i seguenti compiti futuri:

- adempiere i compiti LaLPR;
- fungere da piattaforma per lo scambio di esperienze e la promozione di collaborazioni e sinergie per il miglioramento della gestione dei servizi e della cosa pubblica;
- creare una tavola rotonda strategica per la discussione di indirizzi di sviluppo, il posizionamento competitivo e la difesa di interessi e prerogative regionali;
- svolgere compiti/servizi attribuitigli dall'assemblea.

C. Programma d'agglomerato del Bellinzonese⁹

Nel 2001 il Consiglio Federale ha varato la politica degli agglomerati con l'obiettivo primario di favorire la collaborazione verticale (Confederazione-Cantone-comuni) e quella orizzontale (tra comuni) all'interno degli agglomerati. Nel 2006 il Parlamento ha approvato la Legge federale concernente il fondo infrastrutturale per il traffico d'agglomerato (LFIT) e la costituzione dell'omonimo fondo. Esso ha una validità di 20 anni e dispone di 6 miliardi di franchi, quali contributi agli investimenti, destinati a migliorare i trasporti pubblici e privati nelle città e negli agglomerati. Su questa base, a partire dal 2011 la Confederazione sosterrà interventi per la rete dei trasporti fino ad un massimo del 50% del loro costo realizzativo.

⁸ Testo redatto in collaborazione con la Sezione della promozione economica (Dipartimento delle finanze e dell'economia)

⁹ Per ulteriori informazioni si rimanda a <http://www.ti.ch/dt/dstm/temi/Agglomerato/>

1.3.1.C.1 Contenuto

In genere, un programma di agglomerazione dovrebbe coordinare l'evoluzione degli insediamenti e del traffico, includere misure di pianificazione del territorio e proporre una strategia in grado di coordinare la rete dei trasporti e lo sviluppo insediativo.

L'elaborazione del Programma d'agglomerato del Bellinzonese si compone di cinque fasi (analisi, allestimento scenario auspicato, elaborazione strategie settoriali e misure, effetti delle misure e prioritizzazione delle misure).

L'analisi dello stato attuale e i temi considerati nella definizione dei possibili scenari riguardano gli insediamenti, i trasporti pubblici, le infrastrutture e il traffico privato, il traffico lento, il paesaggio, l'ambiente e la sicurezza.

La definizione degli scenari auspicati si basa su:

- limiti insediativi del territorio;
- densificazione degli insediamenti nel rispetto della qualità urbanistica;
- sviluppo di zone abitative, lavorative e commerciali laddove l'offerta dei trasporti pubblici è buona;
- offerta trasporti pubblici efficiente;
- infrastruttura volta al miglioramento della qualità della vita;
- mobilità lenta come alternativa attrattiva al traffico privato.

Adottando una prospettiva funzionale dell'agglomerato, si propongono due scenari auspicati: variante "centrale" e variante "centrale-nord".

1.3.1.C.2 Obiettivi

La sfida interregionale per il Bellinzonese si sostanzia in:

- sviluppare tutte le sue potenzialità di fronte alla concorrenza tra le città (Lugano, Locarno, Mendrisio);
- aumentare l'accessibilità e la qualità della sua posizione dopo la messa in esercizio di AlpTransit.

1.3.1.C.3 Prossimi passi

Le esigenze dell'ARE (Bundesamt für Raumentwicklung ovvero l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale) richiedono di identificare e definire le priorità per lo sviluppo dell'agglomerato.

Contemporaneamente la "concorrenza" tra le città necessita di una valutazione e del consolidamento di Bellinzona e del Bellinzonese, sfruttando anche le potenzialità di AlpTransit.

Per questo si rende necessario:

- uno sviluppo coordinato tra insediamenti e trasporti;
- una scelta tra due scenari: "sviluppo centrale" e "centrale-nord";
- una rielaborazione dello scenario scelto secondo la situazione concreta, senza che l'idea di base venga alterata.

D. AlpTransit e sviluppo della rete ferroviaria¹⁰

1.3.1.D.1 Contenuto

Il progetto relativo allo sviluppo della rete ferroviaria nel Bellinzonese si lega anche al futuro di AlpTransit e si iscrive nelle strategie cantonali per il traffico viaggiatori.

I contenuti consistono in:

- apertura delle gallerie di base del San Gottardo e del Ceneri nel 2017 risp. 2019;
- completamento e potenziamento della rete TILO.

Con una prospettiva temporale del 2020, gli interventi principali in Ticino riguardano:

- AlpTransit (San Gottardo e Ceneri);
- progetto ZEB (Eurocity Zurigo/Basilea- Milano);
- a livello cantonale l'opera FMV e la bretella di Camorino.

1.3.1.D.2 Obiettivi

Gli obiettivi si intrecciano con la strategia cantonale di rete urbana "Città Ticino", con un concetto di offerta che coinvolge l'interno degli agglomerati, gli agglomerati fra di loro, i fondo valle, le valli laterali e le località discoste.

Gli obiettivi prossimi riguardano:

- la realizzazione della rete S-Bahn con servizio ogni 15' sulla S10 (Albate/Varese-Castione/Biasca) e sulla S20 (Locarno-Castione);
- la nuova fermata Piazza Indipendenza in posizione strategica.

In questo contesto, la prospettiva per il 2030 ha l'obiettivo di incrementare il traffico nazionale e internazionale, il traffico interregionale (Locarno-Lugano-Chiasso via galleria Ceneri) e il traffico regionale (Locarno Bellinzona, Chiasso-Lugano e Lugano Bellinzona).

Le principali criticità legate a questo progetto si sostanziano nella capacità insufficiente del nodo ferroviario di Bellinzona (Castione-Giubiasco) per la sovrapposizione, su soli due binari, di tutti i treni merci, treni passeggeri a lunga percorrenza e i TILO.

1.3.1.D.3 Prossimi passi

Sostenere la realizzazione dell'aggiramento ferroviario di Bellinzona nell'ambito del progetto Ferrovia 2030, concretamente:

- realizzazione della nuova tratta Biasca-Camorino, secondo il tracciato già approvato dal Consiglio Federale;
- conferma in tempi brevi del tracciato definitivo tra Lugano e Chiasso e progettazione/realizzazione in breve tempo di una prima tappa Vezia-Melide (circonvallazione di Lugano);
- processo decisionale della fermata IC sul Piano di Magadino.

¹⁰Per ulteriori informazioni si rimanda a <http://it.wikipedia.org/wiki/AlpTransit> e www.alptransit.ch/it/

E. Parco del Piano di Magadino¹¹

1.3.1.E.1 Contenuto

Il Piano di Magadino costituisce un importante spazio (esteso su 2'200 ettari toccando 15 comuni) tra gli agglomerati del Locarnese e del Bellinzonese, che si caratterizza per il suo valore agricolo, naturalistico e di svago. Un tassello importante per lo sviluppo del Piano è la sua progettazione.

Il progetto è destinato a mettere in atto misure mirate ed equilibrate per valorizzare reciprocamente vocazioni e contenuti esistenti, secondo i principi della Legge cantonale sulla protezione della natura e in linea con gli indirizzi fissati dalla Confederazione nella revisione della Legge federale sulla protezione della natura.

1.3.1.E.2 Obiettivi

L'obiettivo generale è quello di indirizzare lo sviluppo del Piano di Magadino verso un paesaggio multiforme a carattere prevalentemente aperto e rurale, di qualità, in cui vi sia integrazione tra il settore primario, le attività del tempo libero e le misure di tutela dei preziosi ambienti naturali che arricchiscono il comparto.

Si tratta in sostanza di valorizzare le vocazioni e i contenuti esistenti, in modo da assicurare e migliorare la varietà e la ricchezza paesaggistica dell'area, adottando strategie finalizzate a stimolare le sinergie tra le attività produttive, ricreative e formative.

In quest'ottica le vocazioni individuate nel futuro parco sono tre: agricoltura, natura e svago. L'agricoltura ha un ruolo centrale e vedrà la promozione di forme di utilizzazione che incrementino la diversità biologica e la qualità del paesaggio.

La natura è identificata nelle principali aree di pregio naturalistico, che sono già definite: si tratta di proteggerle adeguatamente e di migliorarne la gestione.

Infine lo svago sarà di tipo sostenibile e l'offerta sarà rivolta primariamente alla popolazione locale.

1.3.1.E.3 Prossimi passi

L'attuazione del Parco competerà ad una struttura organizzativa sostenuta dal Cantone, d'intesa con i comuni e con il supporto di altri enti e associazioni.

Lo strumento di istituzione formale del Parco sarà un Piano di utilizzazione cantonale (PUC), che il Consiglio di Stato intende sottoporre al Gran Consiglio entro la fine dell'attuale legislatura.

Le fasi da affrontare riguardano:

- l'elaborazione formale e le procedure di adozione del PUC;
- l'esame da parte del legislativo e relativa adozione.

¹¹ Per ulteriori informazioni si rimanda a www.ti.ch/ppdm

1.3.2. Progetti a valenza comunale

Alcuni dei progetti a valenza cantonale, presenti all'interno del comprensorio di studio, avranno un'importanza sia organizzativa che funzionale per l'intero agglomerato. Di seguito viene presentata una breve lista (in ordine casuale) di quelli più ampiamente discussi sia a livello politico che sociale.

- A. Stadio comunale;
- B. Centro commerciale;
- C. Progetto di polizia regionale;
- D. PCAI-B o Piano cantonale d'approvvigionamento idrico del Bellinzonese e Progetto acquedotto intercomunale Valle Morobbia (per un valore di 20 milioni di franchi);
- E. Progetto di teleriscaldamento (per un ammontare di 60 mio. di franchi). Promotore: società Teris (AET, Comune di Giubiasco e l'ACR. L'AMB rientrerà solo successivamente);
- F. Centrale Biogas a Giubiasco. Promotore: AMB;
- G. Nuova sede IRB;
- H. Albergo a 5 stelle a Claro.



Modulo 3

Analisi finanziaria

Indice

1. Introduzione	47
2. Comuni ticinesi	48
2.1. La gestione corrente	49
2.2. Indicatori finanziari aggregati dei comuni ticinesi	50
3. Indice di forza finanziaria	53
4. Risultati d'esercizio (2004-2008)	54
AGGLOMERATI A CONFRONTO	54
CITTÀ A CONFRONTO	56
I COMUNI DEL BELLINZONESE	56
4.1. Evoluzione delle spese e dei ricavi, in generale e per gruppi di comuni (2004-2008)	59
AGGLOMERATI A CONFRONTO	59
CITTÀ A CONFRONTO	60
I COMUNI DEL BELLINZONESE	61
4.2. Classificazioni funzionali: alcune indicazioni generali	62
AGGLOMERATI A CONFRONTO	62
CITTÀ A CONFRONTO	63
I COMUNI DEL BELLINZONESE	63
5. Risorse fiscali	64
5.1. Evoluzione	64
AGGLOMERATI A CONFRONTO	65
CITTÀ A CONFRONTO	66
I COMUNI DEL BELLINZONESE	67
5.2. Gettito d'imposta, quale specializzazione?	68
AGGLOMERATI A CONFRONTO	68
CITTÀ A CONFRONTO	71
I COMUNI DEL BELLINZONESE	72
5.3. Il contributo di livellamento (2000-2007)	76
AGGLOMERATI A CONFRONTO	77
CITTÀ A CONFRONTO	78
I COMUNI DEL BELLINZONESE	79
6. Moltiplicatore d'imposta	80
6.1. Moltiplicatore politico (2004-2008)	80
6.2. Moltiplicatore aritmetico (2004-2008)	83
7. Debito pubblico: evoluzione e confronto cantonale	84
AGGLOMERATI A CONFRONTO	84
CITTÀ A CONFRONTO	85
I COMUNI DEL BELLINZONESE	86
8. Investimenti lordi	88
AGGLOMERATI A CONFRONTO	88
CITTÀ A CONFRONTO	88
I COMUNI DEL BELLINZONESE	89

9. Indicatori finanziari	90
9.1. Agglomerati	90
9.2. Città	92
9.3. Analisi per comuni	93
10. Conclusioni	96
11. Compendio	97

Allegati

Allegato 1	Somma risultati d'esercizio, 2004-2008	97
Allegato 2	Agglomerati, spese pro capite (senza addebiti interni), 2004-2008	97
Allegato 3	Agglomerati, ricavi pro-capite (senza addebiti interni), 2004-2008	98
Allegato 4	Città, spese pro capite (senza addebiti interni), 2004-2008	98
Allegato 5	Città, ricavi pro-capite (senza addebiti interni), 2004-2008	98
Allegato 6	Comprensorio di studio, spese pro-capite (senza addebiti), 2004-2008	98
Allegato 7	Comprensorio di studio, ricavi pro-capite (senza addebiti), 2004-2008	98
Allegato 8	I Comuni del Bellinzonese, spese pro-capite nette	99
Allegato 9	Agglomerati, spese nette pro capite (saldo) per genere di costo, media 2006-2008	99
Allegato 10	Città, spese nette pro capite (saldo) per genere di costo, media 2006-2008	100
Allegato 11	Comuni del comprensorio, spese pro-capite nette (saldo) per genere di costo, media 2006-2008	100
Allegato 12	Evoluzione 1994-2007 dei moltiplicatori di imposta medi per distretto	101
Allegato 13	Evoluzione 2002-2009 dei moltiplicatori politici dei singoli comuni	101
Allegato 14	Evoluzione 2002-2009 dei moltiplicatori politici dei singoli comuni	102

Tabelle

Tabella 1	Valori contabili, risultati complessivi per l'insieme dei comuni, 2000-2008	49
Tabella 2	Indicatori finanziari aggregati per l'insieme dei comuni, 2000-2008	51
Tabella 3	Indice forza finanziaria 2010/2011 e posizionamento a livello cantonale	53
Tabella 4	Indice forza finanziaria 2010/2011 delle città ticinesi	54
Tabella 5	Somma risultati d'esercizio, 2004-2008	54
Tabella 6	Diritti di distribuzione, importi versati ai comuni dalle AMB 2002-2009	57
Tabella 7	Risultati d'esercizio pro-capite per regioni funzionali, in totale e in fr./ab.	58
Tabella 8	Variazione risorse fiscali pro capite ante CL, 1998-2008	65
Tabella 9	Evoluzione delle risorse fiscali pro-capite prima e dopo il contributo di livellamento, confronto tra agglomerati, 1997-2007	78
Tabella 10	Indicatori finanziari, agglomerati, 2006-2008	91
Tabella 11	Indicatori finanziari, città, 2006-2008	92
Tabella 12	Indicatori finanziari, comuni del comprensorio di studio, 2008	93

Figure

Figura 1	Delimitazione funzionale dei Comuni del Bellinzonese _____	47
Figura 2	Risultati d'esercizio pro-capite per comuni, (franchi /abitante) _____	58
Figura 3	Risorse fiscali pro-capite senza contributo di livellamento, confronto tra Comuni (1997-2007) _____	67
Figura 4	Contribuenti con reddito imponibile > 75'000 franchi (2006) in % rispetto ai casi totali e scarto % rispetto alla media cantonale _____	75
Figura 5	Comuni del comprensorio di studio, contributo di livellamento 2002 e 2009 _____	79
Figura 6	Moltiplicatore politico dei comuni del Bellinzonese , 2008 e 2009* _____	82
Figura 7	Moltiplicatore aritmetico dei comuni del Bellinzonese, 2008 _____	83

Grafici

Grafico 1	Risultati d'esercizio, 2000-2008, confronto tra agglomerati (in mio. di fr.) _____	55
Grafico 2	Risultati d'esercizio pro-capite, 2000-2008, confronto tra città (fr./ab.) _____	56
Grafico 3	Risultati d'esercizio per regioni funzionali, 2000-2008, in fr. _____	57
Grafico 4	Spese e ricavi correnti per abitanti (senza addebiti interni), agglomerati a confronto (2004-2008) _____	59
Grafico 5	Spese e ricavi correnti per abitanti (senza addebiti interni), città a confronto (2000-2008) _____	60
Grafico 6	Comprensorio di studio, spese pro-capite (senza addebiti interni), 2000-2002, 2003-2005 e 2006-2008 _____	61
Grafico 7	Comprensorio di studio, ricavi pro-capite (senza addebiti interni), 2000-2002, 2003-2005 e 2006-2008 _____	61
Grafico 8	Agglomerati, spese pro-capite per funzione (saldo), media 2006-2008 _____	62
Grafico 9	Città, spese pro-capite per funzione (saldo), media 2006-2008 _____	63
Grafico 10	Comprensorio di studio , spese pro-capite per funzione (saldo), media 2006-2008 _____	64
Grafico 11	Risorse fiscali pro-capite senza CL, confronto tra agglomerati (1997-2007) _____	65
Grafico 12	Risorse fiscali pro-capite senza CL, confronto tra città (1990-2007) _____	66
Grafico 13	Risorse fiscali pro-capite senza contributo di livellamento, confronto tra regioni funzionali all'interno del comprensorio di studio (1997-2007) _____	67
Grafico 14	Risorse fiscali pro-capite senza contributo di livellamento, confronto fra Comuni (2007) _____	68
Grafico 15	Imposte delle persone e delle aziende, agglomerati urbani 2007 _____	68
Grafico 16	Imposte persone fisiche (PF) e imposte persone giuridiche (PG) in mio. di fr., confronto tra agglomerati (1997-2007) _____	69
Grafico 17	Imposte persone fisiche (PF) e imposte persone giuridiche (PG) pro-capite, confronto tra agglomerati (1997-2007) _____	71
Grafico 18	Imposte persone fisiche (PF) e imposte persone giuridiche (PG) pro-capite, confronto tra città (1997-2007) _____	71
Grafico 19	Rilevanza persone giuridiche sul gettito d'imposta cantonale (senza CL), 2007 _____	72

Grafico 20	Imposte persone fisiche (PF) e imposte persone giuridiche (PG) pro-capite, confronto tra aree funzionali (1997-2007) _____	73
Grafico 21	Imposte pro-capite persone giuridiche (PG), confronto tra comuni, 2007 e tasso di crescita 1997-2007 _____	74
Grafico 22	Imposte pro-capite persone fisiche (PF), confronto tra comuni, 2007 _____	74
Grafico 23	Evoluzione del contributo di livellamento totale 1990-2009 _____	76
Grafico 24	Evoluzione del contributo di livellamento per agglomerati, 2003-2009 _____	77
Grafico 25	Comuni del comprensorio di studio, evoluzione del contributo di livellamento (1997-2009) _____	79
Grafico 26	Comuni del comprensorio di studio, contributo di livellamento in % delle entrate totali, 2008 _____	80
Grafico 27	Evoluzione 1994-2007 dei moltiplicatori d'imposta medi per distretto* _____	81
Grafico 28	Debito pubblico pro-capite in fr., confronto tra agglomerati (2000 – 2008) _____	84
Grafico 29	Debito pubblico pro-capite in fr., confronto con le altre città (2000–2008) _____	85
Grafico 30	Debito pubblico per gruppi di comuni (2000 – 2008) _____	86
Grafico 31	Debito pubblico pro-capite per gruppi di comuni (2000 – 2008) _____	87
Grafico 32	Debito pubblico per abitante, confronto tra comuni, 2008 _____	87
Grafico 33	Investimenti lordi per abitante, confronto con gli altri agglomerati _____	88
Grafico 34	Investimenti lordi per abitante, confronto con le altre città _____	88
Grafico 35	Investimenti lordi totali per regioni funzionali, 2000-2008 _____	89
Grafico 36	Investimenti lordi per abitanti, confronto tra comuni, media 2000-2008 _____	89

Modulo 3

Analisi finanziaria

A livello metodologico, il presente modulo si suddivide in otto capitoli e cerca di rispondere ad alcuni quesiti importanti.

- Bellinzona può essere definita “il motore” dell’agglomerato bellinzonese? Qual è la forza del centro?
- Il Bellinzonese è un agglomerato dinamico (le risorse crescono +/- della media)?
- Come giudicare la forza finanziaria della regione?
- Qual è l’importanza dei flussi perequativi?
- In quale misura la situazione congiunturale si ripercuote sulle finanze comunali?

Cap.	Titolo	Contenuto	Criteri d’indagine
1	I comuni ticinesi	Breve riassunto dell’andamento dell’economia ticinese e delle finanze comunali nel periodo 2000-2008	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gestione corrente e conto degli investimenti (sintesi dei principali valori) ▪ Indicatori finanziari aggregati dei Comuni ticinesi (2000-2008)
2	L’indice di forza finanziaria (IFF)	La forza finanziaria dei comuni del comprensorio. Posizionamento dei singoli comuni	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Indice di forza finanziaria (IFF)
3	Risultati d’esercizio	Analisi dei risultati d’esercizio sul periodo 2000-2008. Evoluzione delle spese e dei ricavi (totale e per funzione)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Risultati di gestione corrente 2000-2008 ▪ Spese e ricavi pro-capite (senza addebiti e accrediti interni), 2000-2008 ▪ Classificazione funzionale: spese pro-capite per funzione, media 2006-2008
4	Risorse fiscali	Evoluzione delle risorse fiscali 1997-2007, tendenza generale e confronto tra agglomerati, città e comuni. Gettito d’imposta (1997-2007) Stratificazione fiscale Perequazione finanziaria e grado di dipendenza dai contributi perequativi	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Risorse fiscali pro-capite (senza CL) ▪ Imposta persone fisiche (PF) ▪ Imposta persone giuridiche (PG) ▪ Reddito imponibile e IFD ▪ Contribuenti reddito imponibile > 75'000 fr. ▪ Contributo di livellamento (1990-2009)
5	Moltiplicatore d’imposta	Il moltiplicatore comunale: un indicatore dello stato di salute delle finanze locali	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Moltiplicatore politico (MP) ▪ Moltiplicatore aritmetico (MA)
6	Investimenti	Evoluzione e confronto cantonale	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Investimenti lordi per abitante (2000-2008)
7	Debito pubblico	Evoluzione e confronto cantonale	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Debito pubblico pro-capite (2000-2008)
8	Indicatori finanziari	Calcolo dei principali indicatori finanziari	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Indicatori finanziari aggregati (2006-2008)
9	Compendio	Riassunto finale delle principali tendenze	

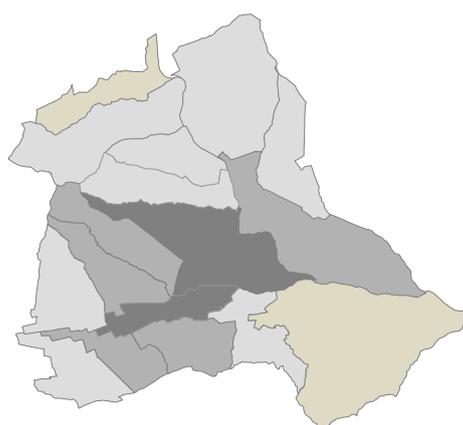
1. Introduzione

In questo capitolo è esaminata l'evoluzione della situazione finanziaria del comprensorio di studio sulla base dei dati annuali provenienti dalla statistica finanziaria dei Comuni ticinesi¹. L'analisi si sviluppa su tre scale territoriali distinte e mette a confronto Bellinzona e il Bellinzonese con gli agglomerati e le città del Cantone nell'intento di valutare la forza finanziaria, le peculiarità e il dinamismo della regione. Un importante tema affrontato è il grado di dipendenza del Bellinzonese dai meccanismi perequativi. Saranno inoltre sinteticamente analizzati alcuni aspetti di tipo gestionale per comprendere, ad esempio, come sono utilizzate le risorse disponibili.

Questo tipo di analisi completa quella di tipo socio-economico ed offre ulteriori spunti di riflessione sul grado di competitività del sistema locale, ritenuto come lo sviluppo economico e la forza finanziaria di una regione si condizionano a vicenda. Le risorse disponibili determinano infatti la capacità di azione del settore pubblico in termini di progetti ed investimenti di sviluppo locale, i cui impulsi economici hanno a loro volta degli effetti sulle entrate fiscali in una sorta di circolo virtuoso o vizioso. Il polo dell'agglomerato svolge in questo senso un ruolo importante, un vero e proprio motore dell'intero sistema, dove per motore di una regione s'intende *quella parte del territorio la cui popolazione e le cui attività economiche crescono più rapidamente della media, e di conseguenza, contribuiscono ad accelerare il ritmo di crescita dell'insieme*².

Ai fini dell'analisi, i comuni sono stati raggruppati nelle aree funzionali definite dall'Ufficio federale di statistica e riprese nel Piano Direttore (COTAB), in funzione del grado di ogni Comune. Si distinguono quattro aree: area centrale, area suburbana, area periurbana e retroterra (Figura 1).

Figura 1 Delimitazione funzionale dei Comuni del Bellinzonese



■ Comuni centrali	Bellinzona, Giubiasco
■ Comuni suburbani	Arbedo-Castione, Camorino, Monte Carasso, Sementina, Sant' Antonino
■ Comuni periurbani	Cadenazzo, Claro, Gnosca, Gorduno, Gudo, Lumino, Pianezzo, Preonzo
■ Retroterra	Moleno, Sant' Antonio

Fonte COTAB, www.ti.ch/PD

Area centrale

L'area centrale dell'agglomerato è caratterizzata dalla presenza di un centro principale, Bellinzona, e uno secondario, Giubiasco. Questi due poli si distinguono per la forte presenza di servizi centrali, sociali e amministrativi.

Area suburbana

L'area suburbana possiede caratteristiche territoriali vicine a quelle dell'area centrale, per la vicinanza ai centri, per la densità dell'edificato o per la presenza di un apparato produttivo e di infrastrutture e di servizi collettivi di una certa entità.

Area periurbana

E' costituita da comuni più distanti dalle aree centrali ma in via di urbanizzazione, principalmente residenziali e in cui gran parte della popolazione lavora nelle aree centrali.

Retroterra

Il retroterra è rappresentato dai comuni di Sant'Antonio, Cadenazzo-Robasacco e Moleno, dove una certa tenuta in termini di popolazione contrasta con un sensibile declino in termini di posti lavoro.

¹Ultimi dati disponibili: anno 2008. Per le risorse finanziarie: anno 2007

²Angelo Rossi: Lugano, motore del Ticino, *in*: Azione, dicembre 2004

2. Comuni ticinesi

Nell'ultimo ventennio il Ticino ha conosciuto, dal punto di vista economico, fasi alterne di crescita. Il periodo tra il 1991 e il 1998 fu un periodo difficile durante il quale la macchina economica del Cantone così come quella di tutta la Svizzera è passata "dalla quarta alla prima", per usare le parole di Angelo Rossi, a seguito in particolare delle difficoltà del settore industriale. Poi, dal 1998 al 2001, l'economia ha ripreso a crescere. Dal 2001 al 2005 la crescita è proseguita per poi rafforzarsi nel periodo 2005-2008, con un aumento importante dei posti di lavoro (+ 14'000 in Ticino). Nei primi mesi del 2008 una nuova crisi scoppiata negli Stati Uniti ha investito l'economia mondiale con sfumature e intensità differenti, raggiungendo il proprio apice a metà 2009. La Svizzera ha retto senza grandi danni il colpo della crisi (contrazione del PIL 2009: -1.9%), registrando nel 2010 una forte ripresa economica (stima crescita del PIL: + 2.7%). Per il 2011, il gruppo di esperti della Confederazione prevede un ridimensionamento della crescita (stimata a + 1.5%) anche a seguito dell'indebolimento dell'economia estera e il rafforzamento del franco svizzero sui mercati delle divise. Le indagini congiunturali evidenziano già nel 3° trimestre del 2010 i primi segnali di rallentamento (calo delle esportazioni delle merci, leggero peggioramento del clima delle imprese e di fiducia dei consumatori)³. Per quanto concerne il Ticino, il nostro Cantone ha accusato nel 2009 una forte contrazione del PIL (- 2.5%) e una crescita del tasso di disoccupazione, affermandosi come la seconda regione svizzera più colpita dalla crisi. Nel 2010, sulla scia dell'evoluzione nazionale, anche l'economia cantonale è apparsa in miglioramento (stima BAK Basel Economics: + 2.6%) mentre il tasso di disoccupazione è rimasto pressoché stabile (5.7% nel III trimestre 2010⁴; in Svizzera 3.8%).

Il trend congiunturale ha un impatto sulle finanze comunali, soprattutto a livello di gettito fiscale. Gli effetti non sono però immediati: gli enti pubblici subiscono infatti in maniera differita gli effetti negativi di una crisi e quelli positivi di una ripresa per l'intermediario dell'occupazione e, di riflesso, dei redditi dei cittadini. Altri fattori sono suscettibili di influenzare, anche in maniera importante, i risultati contabili a livello locale. Vedi ad esempio i processi aggregativi (per il tramite degli aiuti versati dal Cantone), l'attuazione di opere pubbliche importanti, altre scelte di gestione locale o modifiche legislative decise a livello cantonale. A questo proposito si ricordano ad esempio i quattro pacchetti di sgravi fiscali⁵, le misure di modifica della ripartizione degli oneri tra Cantone e comuni⁶ e la modifica dei meccanismi perequativi entrata in vigore nel 2003 la quale ha introdotto una solidarietà più marcata tra i comuni più ricchi e quelli più poveri, tradottasi con prelievi più importanti per i primi e contributi più generosi per i secondi.

³SECO, Economia svizzera: raffreddamento congiunturale in vista, comunicato stampa del 14.12.2010; www.seco.admin.ch

⁴<http://www.code.ire.eco.usi.ch/publicazioni/publicazioni.cfm>

⁵I pacchetto: entrata in vigore per i comuni 1.1.2003; Il pacchetto (limitato): entrata in vigore 1.1.2000; III pacchetto: entrata in vigore 1.1.2000; IV pacchetto: entrata in vigore 1.1.2003. A questi si aggiungono gli effetti delle iniziative popolari dell'11.05.1998 "per una esenzione, della imposizione delle successioni e delle donazioni, più sociale" (entrata in vigore 1.1.2000) "per una politica fiscale più vicina al popolo" (entrata in vigore 1.1.2001)

⁶Nuovo sistema di finanziamento degli ospedali pubblici, delle case per anziani e dei servizi di cura domiciliare (1. gennaio 2000; sgravio di oneri stimato per i comuni: 35 milioni di franchi); onere per l'assistenza sociale interamente a carico del Cantone (1.1.2001 – beneficio stimato per i comuni: 11 milioni di franchi); aumento dei sussidi per gli stipendi dei docenti comunali (2003 – beneficio stimato per i comuni 5 milioni di franchi)

I due paragrafi successivi ripercorrono l'andamento delle finanze dei comuni ticinesi nel periodo 2000-2008 proponendo due tabelle di riepilogo dei principali valori di bilancio e di gestione corrente (5.1.1), nonché una sintesi degli indicatori finanziari aggregati per i comuni ticinesi (5.1.2).

2.1. La gestione corrente

Dal 2000 al 2008 le finanze comunali hanno conosciuto due periodi favorevoli e un triennio di maggiori difficoltà (**Tabella 1**).

Tabella 1 Valori contabili, risultati complessivi per l'insieme dei comuni, 2000-2008

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Risultato di gestione (in mio.)	43.2 (+ 7.3)	39.9 (- 3.3)	46.4 (+ 6.5)	17 (-29.7)	- 13.4 (-30.4)	-16.9 (-3.5)	14.8 (31.7)	11.9 (-2.9)	1.2 (-10.7)
Uscite correnti e variazione (in mio)	1'123.0 (+ 15.2)	1'181.7 (+58.7)	1'188.0 (+ 6.3)	1'207.4 (+19.4)	1'214.6 (+7.2)	1'244.4 (+29.8)	1'256.9 (+12.5)	1'292.3 (+35.4)	1'345.6 (+53.3)
Ammortamenti e variazione (in mio)	350.5 (+ 218.4)	171.4 (- 179.1)	149.6 (- 21.8)	142.4 (-7.2)	158.3 (15.9)	138.2 (-20.1)	140.7 (+2.5)	178.5 (+37.8)	162.0 (-16.5)
Spese correnti e variazione (in mio.)	1'493.0 (+ 233.1)	1'372.4 (- 120.6)	1'356.6 (- 15.8)	1'369.5 (+12.9)	1'394.6 (+25.1)	1'404.7 (+10.1)	1'417.6 (+12.9)	1'492.3 (+74.7)	1'531.1 (+38.8)
Ricavi correnti e variazione (in mio.)	1'536.2 (+ 240.0)	1'412.3 (- 123.9)	1'402.9 (- 9.4)	1'386.5 (-16.4)	1'381.1 (-5.4)	1'387.8 (+6.7)	1'432.4 (+44.6)	1'504.2 (+71.8)	1'532.3 (+28.1)
Investimenti lordi (in mio.)	246.3 (+ 34.1)	196.8 (- 49.5)	197.7 (- 0.8)	226.6 (+28.9)	259.8 (+33.2)	227.3 (-32.5)	223.8 (-3.5)	241.8 (+18.0)	220.7 (-21.1)
Investimenti netti (in mio)	188.9 (+ 61.7)	136.1 (- 52.8)	132.3 (- 3.8)	164.4 (+32.10)	205.5 (+41.1)	172.4 (-33.1)	175.0 (+2.6)	178.4 (+3.4)	154.7 (-23.7)
Autofinanziamento (in mio)	393.7 (+ 225.7)	211.4 (- 182.3)	196.0 (- 15.4)	159 (-37.0)	144.9 (-14.1)	121.3 (-23.6)	155.5 (+34.2)	190.4 (+34.9)	163.2 (-27.2)
Variazione debito pubblico (in mio.)	1'336.6 (- 206.6)	1'249.6 (-86.6)	1'184.6 (- 65)	1'190.8 (+6.2)	1'251.7 (+60.9)	1'314.7 (+63)	1'332.1 (+17.4)	1'322.0 (-10.1)	1'329.4 (+7.4)
N. Comuni con un avanzo di gestione	158 / 245	122 / 243	120/238	154/238	92/212	95/199	97/196	117/190	74/181
MP medio	83%	82.8%	82.47%	81.71%	80.88%	81.90%	81.27%	80.02%	79.28%
Commento	Prosegue la serie di risultati positivi con un miglioramento rispetto al 1999.	Ulteriore miglioramento delle finanze comunali. Crescono le entrate ma anche le uscite (senza ammortamenti).	Risultato contabile molto positivo. Molto buono pure l'auto-finanziamento. Gli investimenti netti si mantengono su livelli molto bassi.	Risultato soddisfacente. Sui conti 2003 grava l'incertezza dell'entrata in vigore del I e del IV pacchetto fiscale e del passaggio alla tassazione annuale con il sistema post-numerando.	La situazione finanziaria peggiora: i Comuni conoscono un disavanzo di gestione pur perdurando l'effetto positivo della ↓ dei tassi d'interesse. Calo dei gettiti fiscali.	Prosegue la difficile situazione finanziaria. I gettiti fiscali sono lievemente in crescita ma inferiori al 2003. La riduzione del gettito PF non è ancora stata recuperata.	Primi segnali di ripresa. Recuperata la riduzione del gettito PF grazie alla buona congiuntura. Il debito pubblico aumenta e si mantiene su livelli elevati.	Segnali di miglioramento malgrado il consistente disavanzo di Lugano (-11.7 mio di fr.) dovuto ad una correzione del gettito (- 19 mio.) a seguito della crisi.	Si conferma il quadro positivo con tendenza al rallentamento. Segnali di contrazione: peggioramento del risultato di gestione, diminuzione degli investimenti e del tasso d'ammortamento.
	Ciclo positivo. Il miglioramento della congiuntura si è ripercosso favorevolmente sulle finanze pubbliche comunali.			Inversione di tendenza (2003) seguito da un ciclo negativo di due anni (2004-2005). Il debito pubblico in termini nominali riprende ad aumentare.			Inversione di tendenza (2006). Seguono due anni positivi, seppure il 2008 denota un peggioramento rispetto al 2007 correlato alla crisi finanziaria mondiale e la conseguente perdita di gettito.		

2000 - 2002 Fase positiva per le finanze comunali

Questo periodo, iniziato nel 1998, è contraddistinto da un progressivo miglioramento dell'insieme del quadro finanziario dei comuni. Esso coincide con una riduzione del debito pubblico, favorito dall'elevato autofinanziamento e dal basso volume degli investimenti. I risultati per l'anno 2000 sono condizionati in modo determinante dai ricavi straordinari e dagli ammortamenti supplementari contabilizzati dalla città di Lugano (211.7 milioni di fr.) conseguenti al ricavo di rivalutazione delle AIL (191.7 milioni di fr.) trasformate in SA.

Nel 2001 anche Chiasso ha proceduto alla trasformazione delle proprie aziende industriali in SA registrando utili straordinari per 22.1 milioni di fr.⁷.

2003 -2005 Fase negativa

L'anno 2003 coincide con l'entrata in vigore per i Comuni del I° e IV° pacchetto fiscale⁸ e con il passaggio alla tassazione annuale accompagnata dalla riduzione delle aliquote per le persone fisiche. Nello stesso anno è pure entrata in vigore la nuova Legge sulla perequazione intercomunale (LPI). Il 2003 marca un'inversione di tendenza per quanto attiene alle finanze comunali (riduzione di quasi due terzi dell'avanzo di gestione corrente, leggero aumento del debito pubblico, riduzione dell'autofinanziamento). Nel 2004 e nel 2005 la situazione finanziaria complessiva peggiora ulteriormente, tant'è che i comuni registrano, per la prima volta dopo il 1997, un disavanzo d'esercizio e un incremento del debito pubblico.

2006 -2008 Fase positiva

Nel 2006 la situazione finanziaria dei comuni migliora, segnatamente per quanto concerne il risultato di gestione corrente grazie anche alla positiva congiuntura economica che ha portato ad un aumento del gettito fiscale, in particolare delle persone giuridiche.

Nel 2007 e nel 2008 si conferma il quadro complessivamente positivo delle finanze comunali, malgrado nel 2008 si manifestino alcuni primi segnali di peggioramento legati alla crisi in atto. Nel 2007 il debito pubblico si riduce lievemente pur mantenendosi su livelli elevati. Lugano accusa importanti disavanzi di gestione (-11.7 mio di fr. nel 2007 e -15.3 mio di fr. nel 2008). Sui conti dei comuni pesa l'incognita delle ripercussioni della crisi finanziaria mondiale.

2.2. Indicatori finanziari aggregati dei comuni ticinesi

Gli indicatori finanziari sono delle percentuali che mettono in relazione grandezze desunte dai conti comunali. La tabella qui di seguito riassume l'evoluzione degli indici finanziari pubblicati annualmente nella Statistica finanziaria per l'insieme dei comuni ticinesi nel periodo 2000-2008. Particolarmente interessanti risultano essere i valori mediani calcolati per l'anno 2008. Per il significato dei vari indici, si rimanda al riquadro a pagina 52.

⁷Ad essi si aggiungono 15.9 milioni di sopravvenienze che hanno consentito la registrazione di 37 milioni di franchi di ammortamenti supplementari

⁸I dati per il 2003 non tengono ancora conto degli effetti degli sgravi. Infatti, al momento di allestire i conti consuntivi, i comuni non erano ancora in possesso di nessuna tassazione relativa all'anno 2003

Tabella 2 Indicatori finanziari aggregati per l'insieme dei comuni, 2000-2008

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Mediana* 2008	Valutazione indicatore medio 2008
Copertura delle spese correnti	3.0%**	3.0%	3.5%	1.3%	-1.0%	-1.2%	1.1%	0.9%	0.1%	0.3%	Sufficiente
Ammortamento dei beni amministrativi	18.3%**	9.8%	8.6%	9.1%	9.9%	8.3%	8.0%	10.3%	9.2%	6.7%	Insufficiente
Quota degli interessi	2.1%**	1.4%	1.4%	1.0%	0.1%	-0.1%	-0.6%	-0.5%	-0.8%	2.1%	Molto bassa
Quota degli oneri finanziari	10.6%**	9.4%	9.6%	9.1%	8.5%	8.3%	7.4%	7.4%	7.8%	12.2%	Media
Grado di autofinanziamento	209.1%**	155.4%	148.2%	97.1%	70.6%	70.4%	88.9%	106.8%	105.6%	95.6%	Molto buono
Capacità di autofinanziamento	26.1%	15.3%	14.3%	11.7%	10.7%	8.9%	11.0%	12.8%	10.8%	10.8%	Sufficiente
Debito pubblico pro-capite	4'319	4'020	3'798	3'740	3'902	4'067	4'088	4'023	4'033	4'635	Medio/elevato
Quota di capitale proprio	12.8%	14.2%	16.2%	17.4%	16.8%	15.9%	16.0%	16.3%	16.3%	11.2%	Media
Quota di indebita- mento lordo			164.9%	158.1%	160.5%	166.3%	164.4%	155.7%	155.5%	186.7%	Alta
Quota degli investimenti ⁹			14.4%	15.9%	17.7%	15.5%	15.2%	15.8%	14.2%	12.9%	Media
	<p>Prosegue il miglioramento della copertura dei costi. L'ammortamento è insufficiente. Cala l'incidenza degli interessi passivi (grazie alla ↓ dei tassi), l'autofinanziamento ↑, tendenza alla contrazione del debito pubblico, comunque elevato.</p> <p>Grado di copertura delle spese positivo. Gli ammortamenti rimangono insufficienti. Si riduce ulteriormente la quota d'interessi grazie alla ↓ debito e tassi. Investimenti ai minimi storici. Capacità d'autofinanziamento buona</p> <p>Ulteriore miglioramento del grado di copertura. Ammortamenti insufficienti. Investimenti bassi. Buona la capacità d'autofinanziamento.</p> <p>Si riduce il grado di copertura. Gli ammortamenti rimangono insufficienti. L'ulteriore ↓ dei tassi ha consentito una nuova ↓ della quota d'interessi. Il grado di autofinanziamento globale è buono anche perché gli investimenti rimangono modesti.</p> <p>Grado di copertura delle spese negativo. Ammortamenti insufficienti (mediana 6.2%). Gli investimenti ↑ ma rimangono modesti. L'autofinanziamento è sostenuto dagli aiuti per le aggregazioni versati dal Cantone (28.7 mio. di fr.).</p> <p>Peggiora il grado di copertura. Scendono gli ammortamenti (6.9% se si considerano i soli ordinari). La capacità d'autofinanziamento cala. Cresce l'indebitamento lordo così come i debiti verso gli istituti di credito.</p> <p>Il grado di copertura ritorna positivo, anche se l'avanzo è contenuto. Ammortamenti ancora insufficienti. Grazie alla ↓ dei tassi, la quota degli interessi è negativa. Riprende a ↑ la capacità d'autofinanziamento. Investimenti modesti.</p> <p>La % degli ammortamenti aumenta superando la quota del 10% (grazie soprattutto agli amm. straordinari). La mediana è tuttavia molto bassa (6.2%). Il grado d'aut. > 100% e gli investimenti netti contenuti hanno indotto una ↓ del debito pubblico.</p> <p>Il grado di copertura è in calo ma resta positivo. Calano gli amm. straordinari. Buono il grado di autofinanziamento mentre ↓ la capacità d'autofinanziamento. Livello alto del debito: i debiti corrispondono al 155% dei ricavi (valore auspicato 50-100%)</p>										
	Costante miglioramento della situazione complessiva.			Peggiora il quadro finanziario dei Comuni. Momento difficile delle finanze Comunali.			Situazione finanziaria globale positiva. Per il 2008 si osserva un peggioramento legato anche alla crisi finanziaria mondiale.				

* la mediana divide in due parti uguali il campione considerato // ** indicatori calcolati al netto dei 191.7 mio. di fr. di ricavi e amm. straordinari dell'operazione AIL del Comune di Lugano Fonte Sezione Enti locali, Dipartimento Istituzioni, I conti dei comuni, Bellinzona

In generale, per il 2008 valgono le seguenti osservazioni.

- Ammortamento dei beni amministrativi: il valore medio (9.2%) è poco rappresentativo del tasso di ammortamento generalmente applicato. La metà dei comuni si situa infatti al di sotto del 6.7% (mediana), inferiore quindi al limite minimo di legge del 10% previsto all'art 158 LOC da raggiungere entro il 2019ⁱ.
- La quota d'indebitamento lordo permette di definire l'indebitamento del Comune mettendo a confronto i debiti con il potenziale finanziario, espresso dal volume dei ricaviⁱⁱ. Nel 2008, si situa al 155% (mediana 186.7%), un valore che sta a significare che i debiti verso gli istituti di credito corrispondono al 155% dei ricavi annui, mentre sarebbe auspicabile un valore fra il 50 e il 100%.

⁹La quota degli investimenti permette di relativizzare l'importanza degli investimenti realizzati da mettendoli in relazione con la somma delle uscite correnti e le uscite per investimento

- L'indice concernente la capacità di autofinanziamento riesce meglio di altri ad esprimere la forza finanziaria di una regione. Esso delinea la capacità dei comuni di finanziare i propri investimenti con risorse generate dalla gestione corrente. Dal 2003, questo indice si situa su valori sufficienti.
- Il grado di autofinanziamento per il 2008 si mantiene su livelli molto buoni, superiori alla soglia del 100%, malgrado una contrazione dell'auto-finanziamento (-27.2 mio. di fr., vedi **Tabella 1**) e questo grazie alla riduzione degli investimenti lordi il cui valore è il più basso registrato dal 2003.

Definizione degli indicatori e proposta di scala di valutazione

Copertura delle spese correnti

$[(\text{ricavi correnti senza accrediti interni e riversamenti} - \text{spese correnti senza addebiti interni e riversamenti}) / \text{spese correnti senza addebiti interni e riversamenti}] \times 100 \quad [(4 - 47 - 49 - (3 - 37 - 39)) / (3 - 37 - 39)] \times 100$

Scala di valutazione:	sufficiente - positivo	>0%
	disavanzo moderato	-2,5% - 0%
	disavanzo importante	<-2,5%

Ammortamenti amministrativi in percentuale dei beni amministrativi

$[(\text{ammortamenti amministrativi ordinari e supplementari}) / (\text{beni amministrativi ad inizio anno senza partecipazioni})] \times 100$
 $[(331 + 332) / (14 + 16 + 17)] \times 100$

Scala di valutazione:	limite min. di legge, da raggiungere prog.	≥10%
-----------------------	--	------

Quota degli interessi

$(\text{interessi netti} / \text{ricavi correnti senza accrediti interni e riversamenti}) \times 100 \quad [(32 - (42 - 424)) / (4 - 47 - 49)] \times 100$

Scala di valutazione:	bassa	<1%
	media	1% - 3%
	alta	3% - 5%
	eccessiva	>5%

Quota degli oneri finanziari

$(\text{interessi netti e ammortamenti amministrativi} / \text{ricavi correnti senza accrediti interni e riversamenti}) \times 100$
 $[(331 + 32 - (42 - 424)) / (4 - 47 - 49)] \times 100$

Scala di valutazione:	bassa	<3%
	media	3% - 10%
	alta	10% - 18%
	eccessiva	>18%

Grado di autofinanziamento

$(\text{autofinanziamento} / \text{investimenti netti}) \times 100 \quad [(4 - 3 + 331 + 332 + 333) / (5 - 57 - (6 - 67 - 68))] \times 100$

Scala di valutazione:	buono	>80%
	sufficiente	60% - 80%
	debole	<60%

Capacità di autofinanziamento

$(\text{autofinanziamento} / \text{ricavi correnti senza accrediti interni e riversamenti}) \times 100 \quad [(4 - 3 + 331 + 332 + 333) / (4 - 47 - 49)] \times 100$

Scala di valutazione:	buona	>15%
	sufficiente	8% - 15%
	debole	<8%

Debito pubblico pro capite

$\text{debito pubblico} / \text{popolazione finanziaria} \quad [(2 - 29 - 10 - 11 - 12 - 13) / (\text{popolazione finanziaria})]$

Scala di valutazione:	basso	<2.000 fr.
	medio	fr. 2.000 - fr. 4.000
	elevato	fr. 4.000 - fr. 6.000
	eccessivo	> fr. 6.000

Quota di capitale proprio

$(\text{capitale proprio} / \text{totale dei passivi}) \times 100 \quad [((1 - 19) - (2 - 29)) / (2)] \times 100$

Scala di valutazione:	eccessiva	>40%
	buona	20% - 40%
	media	10% - 20%
	debole	<10%

Quota di indebitamento lordo

$(\text{debiti a breve, medio e lungo termine e per gestioni speciali} / \text{ricavi correnti senza accrediti interni e riversamenti}) \times 100$
 $[(21 + 22 + 23) / (4 - 47 - 48 - 49)] \times 100$

Scala di valutazione:	molto buona	<50%
	buona	50% - 100%
	discreta	100% - 150%
	alta	150% - 200%
	critica	200% - 300%
	molto critica	>300%

Quota degli investimenti

$(\text{investimenti lordi} / \text{spese di gestione corrente senza ammortamenti e addebiti interni e riversamenti} + \text{uscite di investimento}) \times 100$
 $5 / [3 + 5 - (331 + 332 + 333 + 37 + 38 + 39)] \times 100$

Scala di valutazione:	molto alta	>30%
	elevata	20% - 30%
	media	10% - 20%
	ridotta	<10%

3. Indice di forza finanziaria

L'Indice di forza finanziaria (IFF) è l'elemento centrale della perequazione tra il Cantone e i comuni (perequazione verticale). Esso offre una prima misura della forza finanziaria di una regione. Tale indice determina l'ammontare dei sussidi correnti del Cantone e la partecipazione dei comuni alle spese cantonali. Maggiore è l'IFF di un Comune, minore sono i sussidi cantonali. L'IFF è calcolato ogni anno dispari sulla base dei seguenti criteri: risorse fiscali, imposta federale diretta (IFD), fabbisogno di consuntivo, gettito d'imposta cantonale e popolazione (evoluzione). L'indice medio generale è uguale a 100. In virtù della loro forza finanziaria, i comuni sono suddivisi in 6 categorie:

- **comuni forti** zona superiore (> 105) / zona inferiore (90-105)
- **comuni medi** zona superiore (75-90) / zona inferiore (60-75)
- **comuni deboli** zona superiore (45-60) / zona inferiore (> 45)

Tabella 3 **Indice forza finanziaria 2010/2011 e posizionamento a livello cantonale**

Comune	Indice di forza finanziaria 2010/2011		Variazione 1991/2010	Ranking cantonale*
Arbedo-Castione	83.4	Comune medio zona superiore	3%	70
Bellinzona	82.8	Comune medio zona superiore	-5%	75
Cadenazzo	81.5	Comune medio zona superiore	n.d	81
Camorino	87.0	Comune medio zona superiore	3%	63
Claro	72.7	Comune medio zona inferiore	2%	108
Giubiasco	79.8	Comune medio zona superiore	-5%	86
Gnosca	73.5	Comune medio zona inferiore	-11%	106
Gorduno	67.5	Comune medio zona inferiore	-5%	127
Gudo	78.5	Comune medio zona superiore	4%	93
Lumino	80.0	Comune medio zona superiore	0%	85
Moleno	53.6	Comune debole zona superiore	-24%	163
Monte Carasso	82.4	Comune medio zona superiore	9%	76
Pianezzo	76.7	Comune medio zona superiore	-12%	97
Preonzo	114.2	Comune forte zona superiore	66%	22
Sant'Antonino	90.9	Comune forte zona inferiore	-7%	53
Sant'Antonio	60.3	Comune medio zona inferiore	5%	150
Sementina	89.9	Comune medio zona superiore	-2%	55
Mediana	80.0	Comune medio zona superiore		

* Su un totale di 176 comuni

Con un indice di forza finanziaria pari a 82.8 punti, Bellinzona appartiene alla fascia dei comuni medi (zona superiore) e si situa al 75esimo posto della graduatoria cantonale, occupando il gradino più basso tra i poli urbani del Cantone.

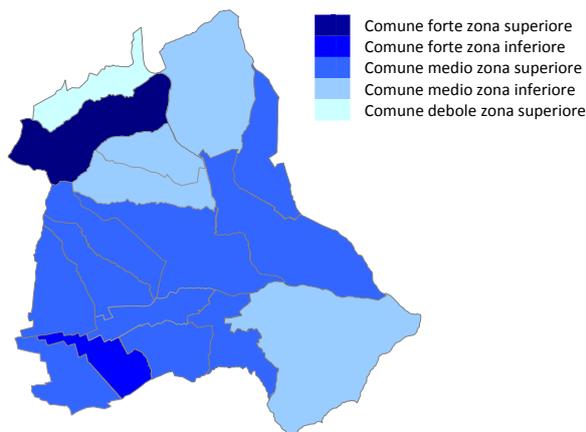
Tabella 4 Indice forza finanziaria 2010/2011 delle città ticinesi

Comune	Indice di forza finanziaria 2010/2011		Variazione 1991/2010	Ranking cantonale
Bellinzona	82.8	Comune medio zona superiore	-5%	75
Chiasso	107.1	Comune forte zona superiore	-11 %	30
Locarno	88.0	Comune medio zona superiore	- 7 %	58
Lugano	142.0	Comune forte zona superiore	n.d.	8
Mendrisio	108.9	Comune forte zona superiore	n.d.	27

Nota Per Lugano e Mendrisio, il confronto con il 1990/1991 non è possibile ritenuti i processi aggregativi che hanno interessato i due poli urbani.

I comuni dell'agglomerato del Bellinzonese hanno in genere una forza finanziaria media, denotando quindi una certa omogeneità. Fanno eccezione Preonzo e Sant'Antonino, comuni con un IFF forte, e Moleno contraddistinto al contrario da un IFF debole.

All'interno del comprensorio, otto comuni, tra i quali anche Bellinzona, hanno conosciuto una riduzione della propria forza dal 1991 ad oggi.



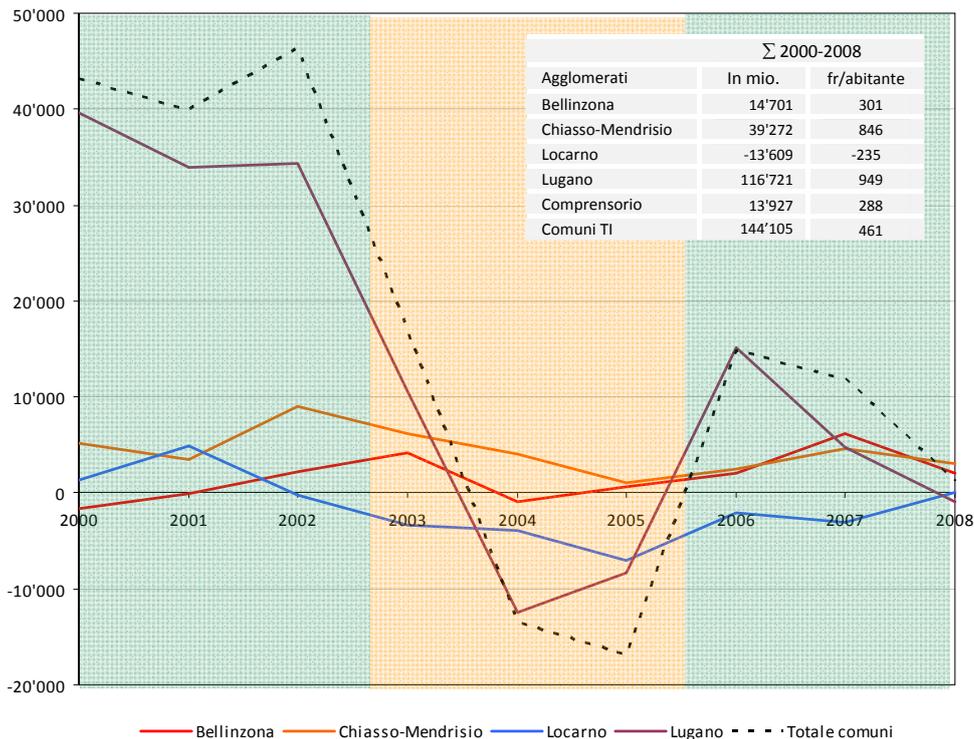
4. Risultati d'esercizio (2004-2008)

AGGLOMERATI A CONFRONTO

Nella tabella qui di seguito sono riportati i risultati d'esercizio cumulati per i tre periodi che hanno contraddistinto le finanze comunali (2000-2002; 2003-2005 e 2006-2008; vedi punto 2) relativi ai quattro agglomerati ticinesi.

Tabella 5 Somma risultati d'esercizio, 2004-2008

Agglomerati	Σ 2000-2002 in mio. di fr.	Σ 2003-2005 in mio. di fr.	Σ 2006-2008 in mio. di fr.	Σ 2000-2002 in mio. di fr.	Σ 2003-2005 in mio. di fr.	Σ 2006-2008 in mio. di fr.
Bellinzona	495	3'772	10'434	10	79	212
Chiasso-Mendrisio	17'678	11'324	10'270	387	243	216
Locarno	5'906	-14'310	-5'204	108	-253	-90
Lugano	107'936	-10'199	18'984	882	-79	146
Comprensorio di studio	473	2'996	10'458	10	63	214
Totale agglomerati	132'015	-9'413	34'484	491	-33	121
Totale comuni	129'508	-13'316	27'914	417	-41	85

Grafico 1 Risultati d'esercizio, 2000-2008, confronto tra agglomerati (in mio. di fr.)**Tra il 2000 e il 2008 per il Bellinzonese risultati perlopiù positivi**

Dopo un biennio iniziale difficile (2000-2001), condizionato negativamente dai risultati negativi di Bellinzona (-2.2 mio. di fr. nel 2000 e -0.86 mio. di fr. nel 2001), l'agglomerato sopracenerino ha conosciuto un periodo favorevole dal punto di vista delle finanze pubbliche, eccezione fatta per il 2004 (disavanzo cumulato di quasi un milione di franchi) per effetto soprattutto degli sgravi fiscali. Il 2004 e il 2005 sono anni critici anche per il Locarnese ed il Luganese. Non è così per l'agglomerato di Chiasso-Mendrisio, l'unico ad ottenere risultati costantemente positivi. Dal 2006 al 2008 si hanno risultati nuovamente positivi, anche se il 2008 evidenzia un leggero peggioramento della situazione per effetto della crisi in atto. Il 2007 è stato un anno molto favorevole per l'agglomerato di Bellinzona che ha ottenuto un risultato record di 6.2 mio. di fr.

L'agglomerato di Bellinzona fa meglio di quello di Locarno

Tra il 2000 e il 2008 i comuni del comprensorio di studio hanno accumulato un avanzo netto complessivo di 13.9 mio. di fr. Ancora meglio hanno fatto gli agglomerati di Lugano¹⁰ (+116.7 mio. di fr.) e di Chiasso-Mendrisio (+40,2 mio. di fr.). Male invece il Locarnese, che nello stesso periodo ha accusato un disavanzo netto complessivo di 16.5 mio. di franchi.

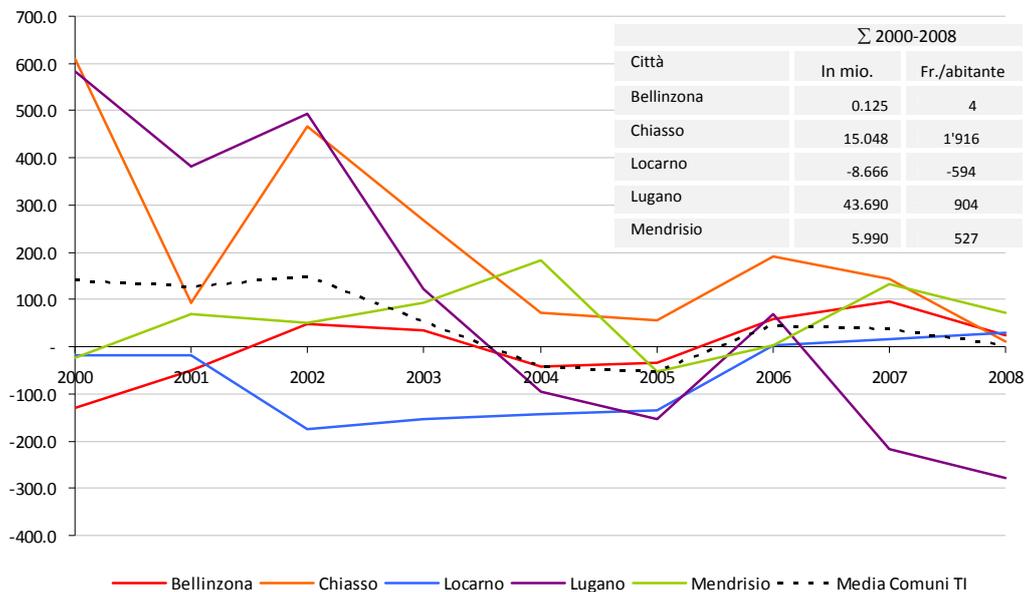
Risultati superiori alla media cantonale nel periodo recente

In termini di utile pro-capite, tra il 2006 e il 2008 (ciclo positivo) il comprensorio di studio si situa, con 214 fr./abitante, al secondo posto nella graduatoria cantonale preceduto di poco dall'agglomerato di Chiasso-Mendrisio (216 fr./abitante). In evidenza i comuni suburbani (vedi punto C).

¹⁰Il risultato eccezionale dell'agglomerato Luganese nel 2000 è condizionato dai conti della Città che hanno registrato un avanzo di 29.7 mio. di fr. Si ricorda che in quel periodo Lugano ha provveduto alla rivalutazione delle AIL a seguito della loro trasformazione in SA, con un ricavo di 191.7 mio. di fr.

CITTÀ A CONFRONTO

Grafico 2 Risultati d'esercizio pro-capite, 2000-2008, confronto tra città (fr./ab.)



Bellinzona: sul periodo, conti sostanzialmente a pareggio

Sul periodo 2000-2008 i conti della città chiudono sostanzialmente a pareggio malgrado gli importanti disavanzi accumulati negli anni 2000-2001 e, in misura minore, nel biennio 2004-2005. Più critica la situazione di Locarno mentre Chiasso, Lugano e Mendrisio si distinguono per risultati ampiamente positivi.

Dal 2006, la situazione migliora

Dal 2005, la città di Bellinzona conosce risultati in termini pro-capite leggermente superiori alla media cantonale.

I COMUNI DEL BELLINZONESE

Durante il periodo 2000-2008 il Bellinzonese registra risultati d'esercizio positivi. Particolarmente favorevole è risultato essere il triennio 2006-2008. A questo risultato hanno contribuito senz'altro gli importanti aiuti perequativi nonché i cospicui introiti di cui la Città e i comuni appartenenti al comprensorio di distribuzione delle AMB hanno beneficiato (diritti di distribuzione) a partire dal 2002.

Dopo la bocciatura popolare della proposta di vendere la Sezione Elettricità delle AMB al raggruppamento SES-AET, il 21 dicembre 2001 i 14 comuni serviti dalle AMB¹¹ hanno sottoscritto un primo accordo giunto a scadenza il 31 dicembre 2007 che prevedeva, oltre al corrispettivo di privativa di 2.8 milioni annui, il versamento di 15 milioni (più interessi) quali diritti di distribuzione sull'arco di sei anni¹². Ai comuni del comprensorio è stato così garantito l'incasso dell'utile che essi avrebbero percepito nel caso in cui la proposta di vendita fosse andata in porto. Nel 2008 sono stati versati ulteriori 4 milioni di franchi quale compenso ai comuni per aver rinunciato temporaneamente al riscatto degli impianti¹³ ripartiti nella misura del 40 % alla città di Bellinzona e del 60 % ai comuni

¹¹ Arbedo-Castione, Bellinzona, Cadenazzo, Camorino, Contone, Giubiasco, Gnosca, Gorduno, Lumino, Monte Carasso, Pianezzo, Sant'Antonino, Sant'Antonio e Sementina

¹² Bellinzona, MM 2910 concernente l'accordo per il rinnovo delle concessioni di privativa per la distribuzione di energia elettrica, 6 aprile 2006

¹³ Il termine di riscatto è stato inizialmente fissato al 31.12.2007 e quindi rinviato al 2016 con il rinnovo della concessione

restanti. Di fatto, tra il 2002 e il 2007 le AMB hanno versato ai comuni 24.79 mio. di fr. sottoforma di diritti di distribuzione¹⁴. Si tratta di un importo notevole che ha concorso in modo determinante ai positivi risultati di gestione corrente del comprensorio, unitamente al contributo di livellamento (5.3). Poco hanno invece contribuito le risorse fiscali, relativamente modeste e dal trend di crescita decisamente inferiore alla media cantonale (5.1).

Il 18 ottobre 2006 è stata firmata una nuova convenzione con la quale i comuni hanno rinnovato la concessione di privativa per ulteriori nove anni (validità 1.1.2008 - 31.12.2016). Con la nuova convenzione, il concetto in vigore fino al termine del 2007, basato sui diritti di distribuzione fissi e garantiti, è venuto a cadere. L'importo versato ai comuni dipende dagli utili conseguiti dall'azienda¹⁵. La chiave di riparto, aggiornata ogni tre anni, a partire dal 1. gennaio 2008, risulta dalla media degli ultimi tre anni fra la quota di erogazione di energia e la quota di popolazione finanziaria di ogni Comune. Alla scadenza della concessione i comuni mantengono la facoltà di esercitare il riscatto degli impianti. Nel 2008 sono stati versati 4.8 mio. di franchi mentre la quota versata nel 2009 ammonta a 4.9 mio. di franchi¹⁶.

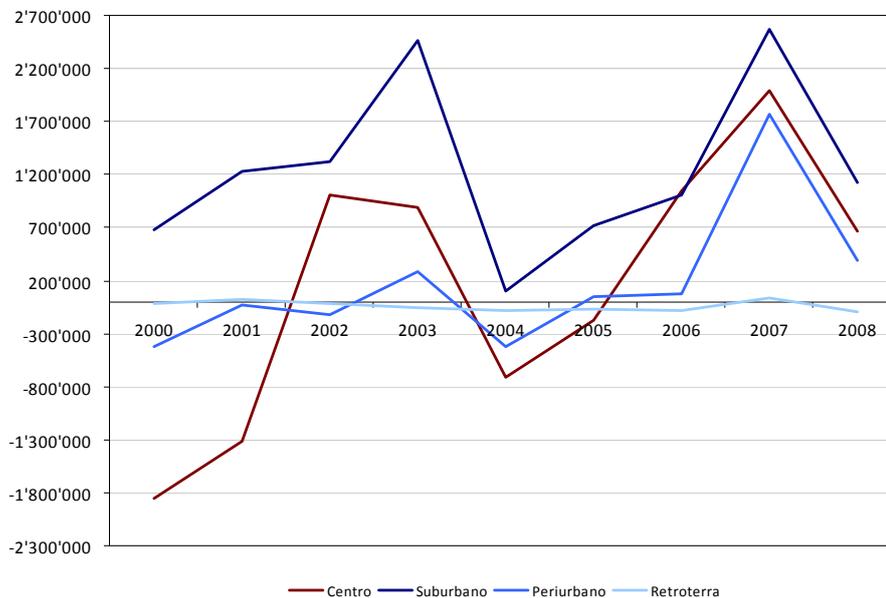
Tabella 6 Diritti di distribuzione, importi versati ai comuni dalle AMB 2002-2009

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
2'681'800	2'681'800	4'531'800	4'531'800	4'531'801	5'831'250	4'500'000	4'600'000

Fonte Conti consuntivi AMB, <http://www.amb.ch/>

Per quanto concerne l'andamento dei singoli comuni, il confronto tra le diverse aree funzionali dell'agglomerato permette di rilevare quanto segue.

Grafico 3 Risultati d'esercizio per regioni funzionali, 2000-2008, in fr.



¹⁴Conti consuntivi AMB, 2002-2007

¹⁵Non si tratta quindi di un importo fisso come in precedenza. L'importo distribuito ai comuni dipende dall'utile conseguito dall'azienda

¹⁶Conti consuntivi AMB, 2008 e 2009. Questo notevole apporto finanziario dato dalle AMB ai conti dei comuni del proprio comprensorio di distribuzione non può essere ritenuto acquisito ritenuto le disposizioni della nuova Legge di applicazione alla legge federale sull'elettricità. Delle valutazioni sono in corso per valutare la compatibilità di questo contributo in particolare con l'art. 14 della Legge cantonale

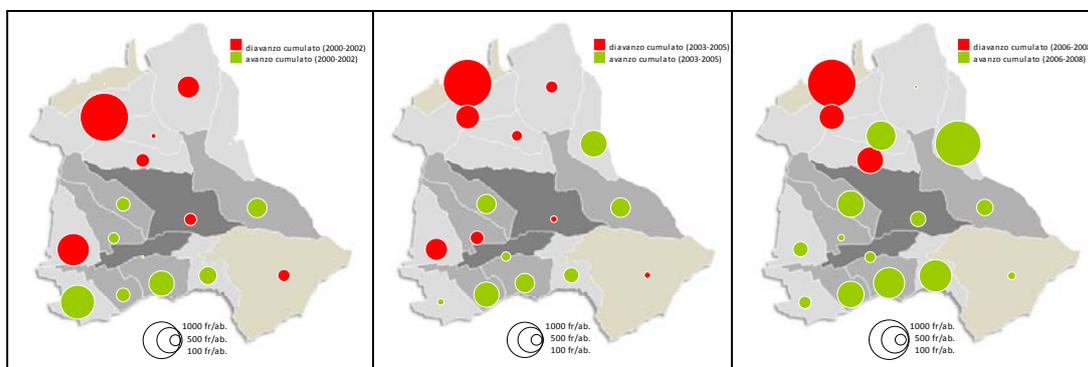
Tabella 7 Risultati d'esercizio pro-capite per regioni funzionali, in totale e in fr./ab.

	Σ 2000-2002 in mio. di fr.	Σ 2003-2005 in mio. di fr.	Σ 2006-2008 In mio. di fr.	Σ 2000-2008 In mio. di fr.	Σ 2000-2002 in mio. di fr.	Σ 2003-2005 in mio. di fr.	Σ 2006-2008 In mio. di fr.	Σ 200-2008 In mio. di fr
Centro*	-	5'460	3'693'039	1'530'428	-89	0	146	57
Suburbano	3'237'587	3'279'885	4'693'250	11'210'722	248	240	332	821
Periurbano	-574'566	-91'414	2'217'700	1'551'720	-72	-10	244	162
Retroterra	-21'812	-197'581	-146'339	-365'731	-73	678	477	1'229
Totale	473'138	2'996'350	10'457'650	13'927'139	10	63	214	288

* **Centro**: Bellinzona e Giubiasco; **Suburbano**: Arbedo-Castione, Camorino, Monte Carasso, Sant'Antonino e Sementina; **Periurbano**: Cadenazzo, Claro, Gnosca, Gorduno, Gudo, Lumino, Pianezzo, Preonzo; **Retroterra**: Moleno, Sant'Antonio

I migliori risultati sono stati ottenuti dai comuni suburbani

I comuni suburbani hanno conosciuto in assoluto un andamento più favorevole accumulando un utile complessivo di 11.2 mio. di franchi. In evidenza in particolare i comuni di Camorino (3.4 mio. di fr.), Arbedo-Castione (3.2 mio. di fr.), St. Antonino 2.5 mio. di fr.), Lumino¹⁷ (2.3 mio. di fr.) e Monte Carasso (2.2 mio. di fr.) che assieme hanno registrato un avanzo cumulato di gestione corrente di oltre 13 mio di franchi (vedi **Allegato 1**). Il 2007 si attesta come un anno record mentre si osserva per il 2008 un vistoso calo generale degli utili d'esercizio.

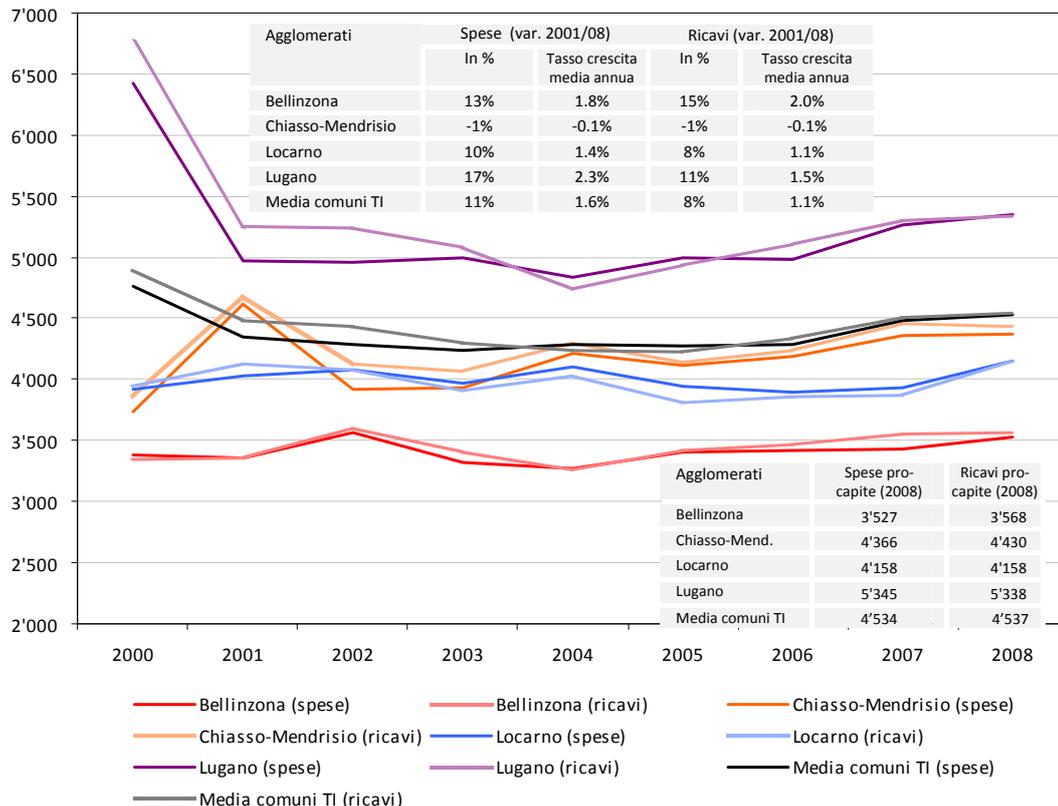
Figura 2 Risultati d'esercizio pro-capite per comuni, (franchi /abitante)

¹⁷Unico Comune appartenente all'area periurbana

4.1. Evoluzione delle spese e dei ricavi, in generale e per gruppi di comuni (2004-2008)

AGGLOMERATI A CONFRONTO

Grafico 4 Spese e ricavi correnti per abitanti (senza addebiti interni), agglomerati a confronto (2004-2008)



Spese e ricavi a confronto: tendenza cantonale

Tra il 2001 e il 2008¹⁸, le spese per l'insieme dei comuni ticinesi sono aumentate in media dell'11% (tasso di crescita annua 1.6% con un'accelerazione dopo il 2005), mentre i ricavi correnti dell'8%.

Nel Bellinzonese il tasso di crescita delle entrate è di poco superiore a quello delle uscite

Nei quattro agglomerati, le spese e i ricavi hanno conosciuto un andamento altalenante. Nel Bellinzonese, le spese sono cresciute mediamente ad un ritmo inferiore rispetto ai ricavi. L'agglomerato Luganese registra al contrario un forte incremento delle spese (+ 17%), superiore ai ricavi (+ 11%), ciò che spiega i risultati negativi degli ultimi anni.

Meno soldi per il Bellinzonese

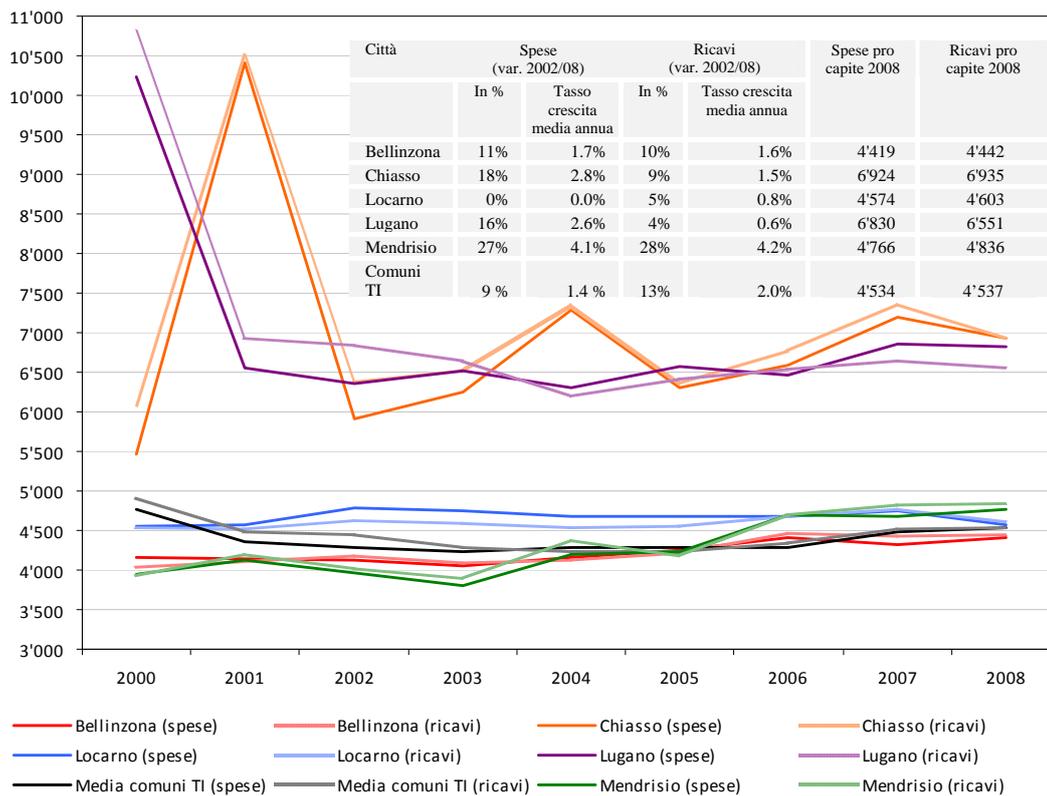
In generale, i comuni del Bellinzonese hanno a disposizione meno risorse per soddisfare i bisogni della propria popolazione (fr. 3'568 per persona nel 2008, vedi anche Allegato 3)

¹⁸Non è stato preso quale riferimento l'anno 2000 poiché i risultati di Lugano sono falsati dall'operazione unica di trasformazione in SA delle AIL (utile straordinario di gestione e ammortamenti supplementari)

rispetto alla media cantonale (fr. 4'537 per persona nel 2008). Conseguentemente anche il livello delle spese per abitante è inferiore. La spesa pro-capite media dei comuni dell'agglomerato bellinzonese è di 3'527.- franchi, ovvero di mille franchi inferiore rispetto alla media (fr. 4'534.-).

CITTÀ A CONFRONTO

Grafico 5 Spese e ricavi correnti per abitanti (senza addebiti interni), città a confronto (2000-2008)



In un confronto con gli altri poli urbani, Bellinzona si situa all'ultimo posto sia a livello di costi, sia di ricavi per abitante

Mediamente, la città dispone di 4'442 fr./abitante e spende 4'419 fr./ab. Nel periodo 2002/2008, il tasso di crescita delle spese (11%) è di un punto superiore alla crescita dei ricavi¹⁹ (10%).

La città di Mendrisio ha conosciuto in termini percentuali un forte aumento dei ricavi (+28%) al quale ha fatto seguito un aumento altrettanto importante dei costi (+ 27%).

I ricavi crescono grazie a più fattori

La città evidenzia, in particolare a partire dal 2001, una tendenza al rialzo dei ricavi. A questo aumento hanno contribuito il rialzo del moltiplicatore (fissato temporaneamente al 100% negli anni 2001-2002 e passato dal 95 al 97% a partire dal 2005), la riforma della Legge sulla perequazione (entrata in vigore nel 2003) i cui meccanismi hanno inserito la Capitale nella lista dei beneficiari (vedi capitolo 5.4.3) nonché i diritti di distribuzione provenienti dalla modifica delle relazioni finanziarie con le AMB.

¹⁹Non sono stati presi quale riferimento gli anni 2000 e 2001 in quanto i risultati di Lugano e Chiasso sono falsati dall'operazione unica di trasformazione delle rispettive aziende municipalizzate in SA

I COMUNI DEL BELLINZONENSE

Come si evince dal grafico sotto, a livello di spese pro-capite vi sono differenze importanti tra i comuni del Bellinzonese: nel 2008, Bellinzona ha speso 4'400 fr. per abitante mentre Preonzo 5'600 fr. per abitante. All'opposto, troviamo Gnosca, Arbedo-Castione e Monte Carasso con poco più di 2'700 fr. per abitante (Allegato 6).

Grafico 6 Comprensorio di studio, spese pro-capite (senza addebiti interni), 2000-2002, 2003-2005 e 2006-2008

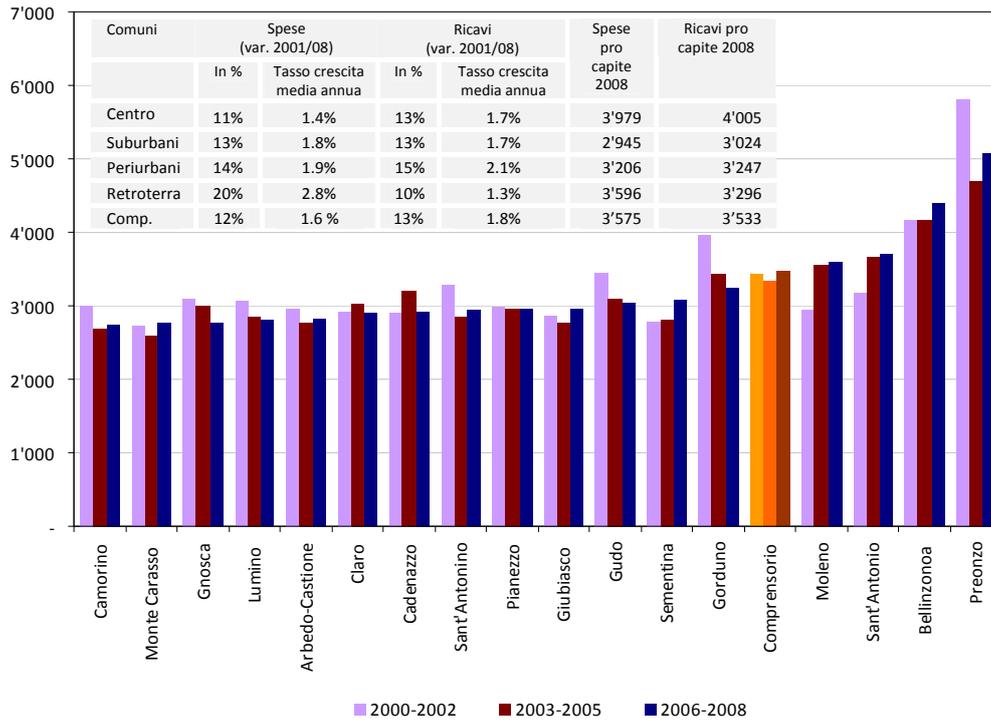
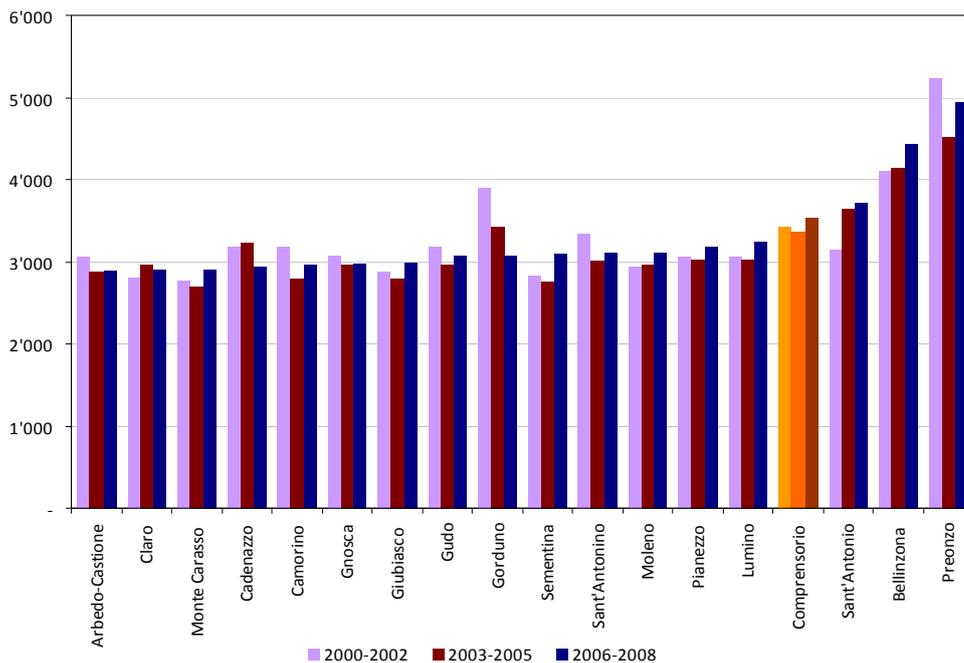


Grafico 7 Comprensorio di studio, ricavi pro-capite (senza addebiti interni), 2000-2002, 2003-2005 e 2006-2008

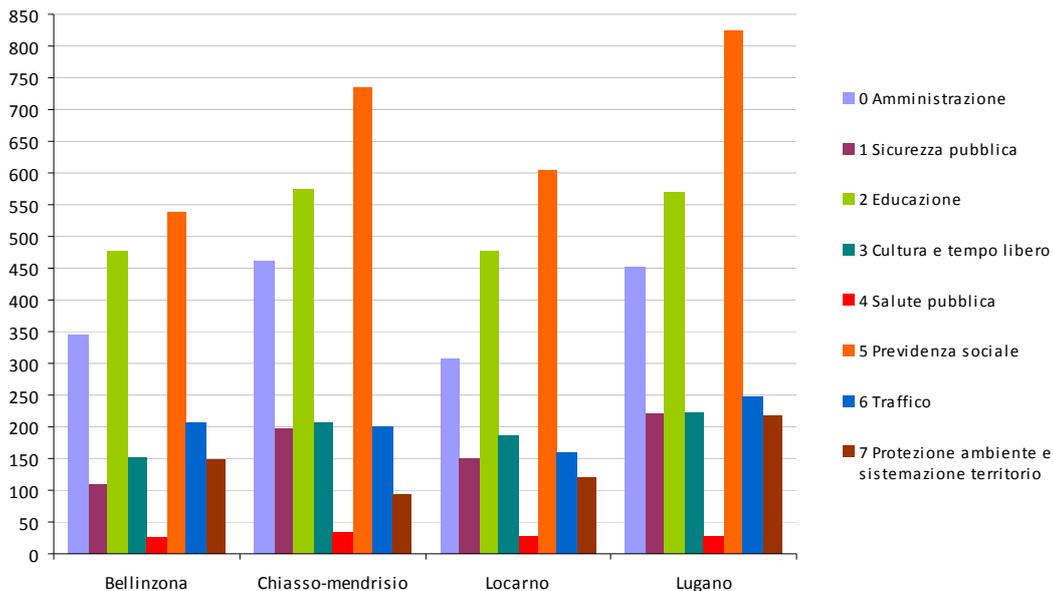


4.2. Classificazioni funzionali: alcune indicazioni generali

Nei grafici qui di seguito sono riportate le spese pro-capite (al netto dei ricavi) per le diverse funzioni del conto di gestione corrente. Questi dati offrono alcuni spunti di riflessione sugli ambiti più dispendiosi a livello comunale.

AGGLOMERATI A CONFRONTO

Grafico 8 Agglomerati, spese pro-capite per funzione (saldo), media 2006-2008

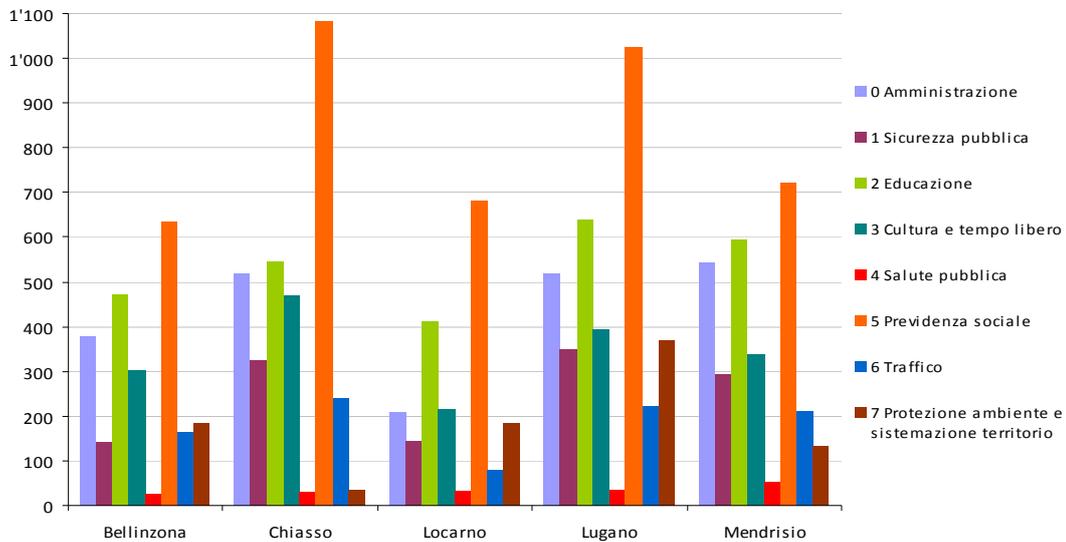


- Il Bellinzonese evidenzia un livello di spese pro-capite inferiore per tutte le categorie funzionali rispetto alla media cantonale.
- Il settore della *Previdenza sociale* è in assoluto il settore più oneroso, con un costo per abitante di franchi 538.- (media cantonale 688 fr./ab).
- A livello cantonale, tra il 2006 e il 2008, il settore del *Traffico* registra in termini percentuali la progressione più marcata (+ 9.9%). Il Bellinzonese conosce per contro un forte aumento delle spese nell'ambito della *Salute pubblica* (+ 41.4%).

	Spesa pro-capite (media 2006-2008)		Incremento medio 2006-2008	
	Media TI	Bellinzonese	Media TI	Bellinzonese
0.	406	346	2.2%	3.8%
1.	172	109	3.8%	7.9%
2.	524	477	3.0%	6.0%
3.	185	152	-1.0%	13.4%
4.	29	25	3.1%	41.4%
5.	688	538	5.6%	9.1%
6.	231	206	9.9%	14.9%
7.	160	147	2.4%	1.7%

CITTÀ A CONFRONTO

Grafico 9 Città, spese pro-capite per funzione (saldo), media 2006-2008



Bellinzona presenta una spesa pro-capite inferiore in tutti i settori. Più in particolare si rileva quanto segue:

- Bellinzona spende in media la metà rispetto alle altre città nel settore della *Sicurezza pubblica*. Contenute anche le spese legate alla *Previdenza sociale*, di quasi 250 fr./ab. inferiori alla media cantonale.
- In ambito *educativo*, vi è una differenza di 100 fr./ab. Spesa netta per allievo (media 2006 -2008): 7'000.- franchi.

	Spesa pro-capite (media 2006-2008)		Incremento medio 2006-2008	
	Città TI	Bellinzona	Città TI	Bellinzona
0.	454	378	-2%	2%
1.	279	140	6%	16%
2.	568	471	6%	6%
3.	352	302	-4%	13%
4.	35	26	-2%	28%
5.	884	635	5%	18%
6.	193	163	12%	21%
7.	264	185	0%	-16%

Città	Spese (nette)/allievo SI + SE *
Bellinzona	7'000
Chiasso	9'100
Locarno	6'200
Lugano	9'300
Mendrisio	8'500

* Media 2006-2008

I COMUNI DEL BELLINZONENSE

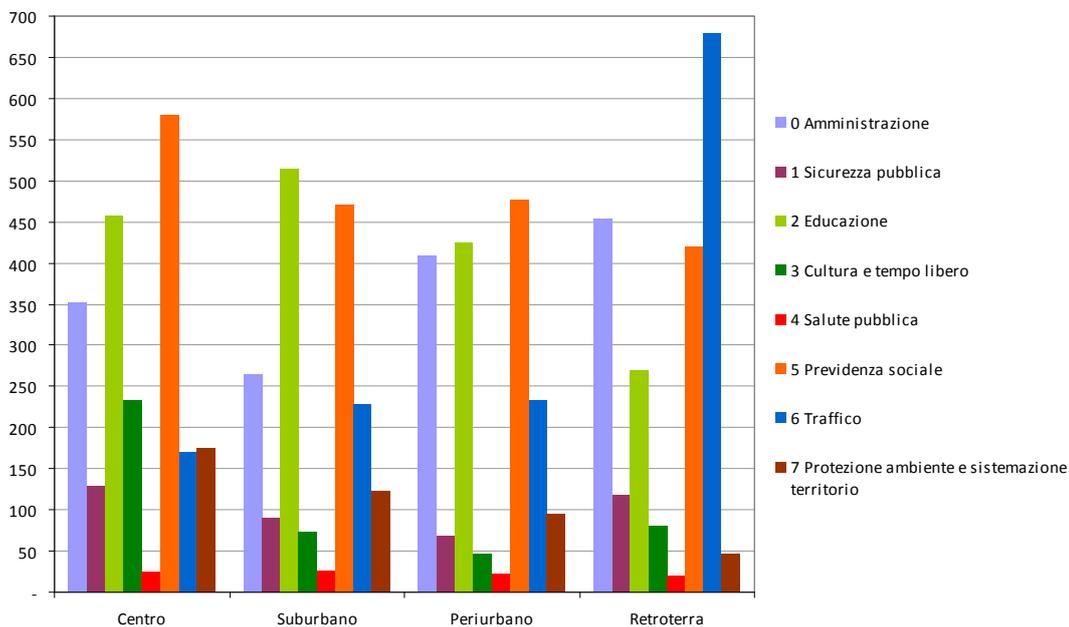
Il grafico qui di seguito presenta i dati pro-capite per le diverse funzioni di gestione corrente relative ai comuni del comprensorio²⁰. I costi legati ai settori della *Sicurezza pubblica*, della *Cultura e del tempo libero* e della *Previdenza sociale* sono maggiori nell'area centrale. Si tratta di ambiti per i quali generalmente i centri offrono prestazioni supplementari di cui beneficia la popolazione dell'intero agglomerato²¹. Questo principio non è invece verificato per il settore del *Traffico*²².

²⁰Per i dettagli sui singoli comuni, si rimanda all'allegato 8

²¹Nella definizione di *Centro* è incluso anche Giubiasco

²²Solo a Chiasso e a Mendrisio le spese nette legate al traffico e sostenuti dal centro sono superiori alla media dei comuni dell'agglomerato

Grafico 10 Comprensorio di studio , spese pro-capite per funzione (saldo), media 2006-2008



In generale, *l'Educazione* e la *Previdenza sociale* rappresentano i due ambiti maggiormente dispendiosi a livello comunale (allegato 8), ad eccezione di tre comuni (Gnosca, Moleno e Pianezzo) dove l'amministrazione ha un peso rilevante.

5. Risorse fiscali

Le risorse fiscali di un determinato Comune comprendono il gettito (cantonale) delle persone fisiche, il gettito (cantonale) delle persone giuridiche, l'imposta alla fonte, l'imposta immobiliare cantonale, il contributo di livellamento (CL), l'imposta sugli utili immobiliari, l'imposta immobiliare comunale e l'imposta personale. Nel Bellinzonese, le risorse fiscali (senza contributo di livellamento CL) rappresentano il 63% dei ricavi (2007). Questa percentuale è dell'80% per l'insieme dei comuni ticinesi. Si tratta quindi di un elemento importante delle entrate che richiede un'analisi di dettaglio.

Il capitolo è stato strutturato in tre parti: il punto 5.4.1 propone un esame dell'evoluzione delle risorse fiscali senza CL mentre il punto 5.4.2 analizza lo sviluppo del gettito delle persone fisiche e giuridiche. Il punto 5.4.3 tratta più specificatamente del contributo di livellamento.

5.1. Evoluzione

Evoluzione delle risorse: tendenze a livello cantonale

A livello ticinese, le risorse fiscali nominali sono passate da 920.4 mio. di franchi nel 1997 a 1'184.9 mio. di franchi nel 2007 con un aumento di oltre il 28% in 10 anni. Nel 2003, anno segnato dall'entrata in vigore del I° e del IV° pacchetto di sgravi fiscali e dal passaggio dal sistema bi-annuale post-numerando ad un sistema annuale, si è registrato il valore più basso dopo il 1997.

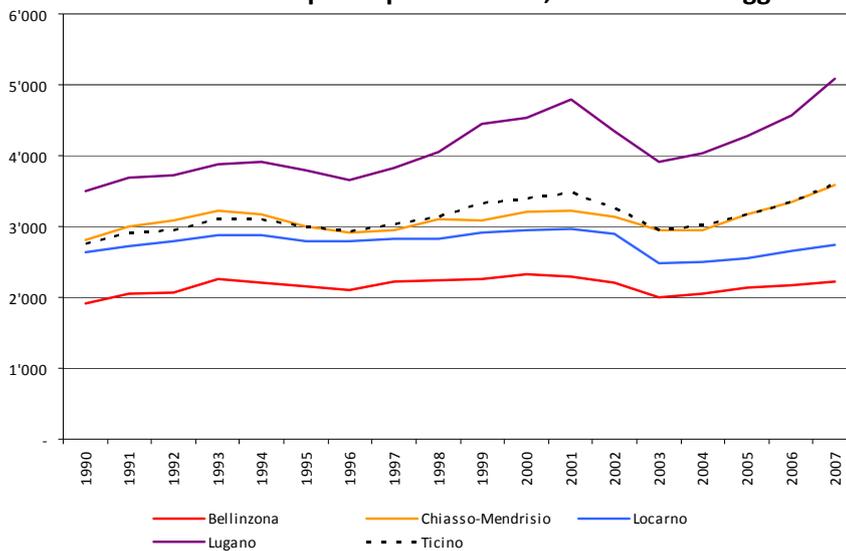
Da allora, vi è stato un recupero progressivo. Il 2007²³ è l'anno con le risorse fiscali più elevate di sempre. In termini pro-capite, le risorse sono cresciute del 19%, passando da fr. 3'033 (1997) a fr. 3'610 (2007), il che equivale ad un massimo storico anche per il dato per abitante. L'evoluzione delle singole regioni è stata tuttavia differente: i distretti di Lugano (+32%) e di Mendrisio (+21%) registrano una crescita importante, il Bellinzonese marcia sostanzialmente sul posto (1%) mentre calano le risorse negli altri distretti, in particolare nelle Tre Valli.

Tabella 8 Variazione risorse fiscali pro capite ante CL, 1998-2008

Distretti	Variazione risorse fiscali pro capite ante CL 1997-2007
Bellinzona	+ 1 %
Blenio	- 13 %
Leventina	- 9 %
Locarno	- 3 %
Lugano	+ 32 %
Mendrisio	+ 21 %
Riviera	- 16 %
Vallemaggia	- 12 %
Media Ticino	+ 19 %

AGGLOMERATI A CONFRONTO

Grafico 11 Risorse fiscali pro-capite senza CL, confronto tra agglomerati (1997-2007)



Nota: sino all'accertamento 2006, per il calcolo delle risorse fiscali i dati del gettito delle persone giuridiche si riferiscono all'anno precedente a quello delle persone fisiche. A partire dall'accertamento 2006, tutti i gettiti sono riferiti allo stesso anno

²³ Ultimo accertamento fiscale definitivo disponibile

Tra il 2003 e il 2007, risorse in crescita anche per l'agglomerato di Bellinzona

Nel periodo più recente, tra il 2003 e il 2007 l'agglomerato di Bellinzona ha segnato un aumento del 12% delle risorse fiscali pro-capite senza CL (media TI 22%), di poco superiore al Locarnese (+10%) che si situa così all'ultimo posto nella classifica cantonale degli agglomerati. La crescita maggiore si registra nel Sottoceneri, con l'agglomerato di Lugano che segna un +30% e quello di Chiasso-Mendrisio con un +22%, risultati questi che evidenziano il divario crescente tra le due regioni del Cantone (Tabella 8).

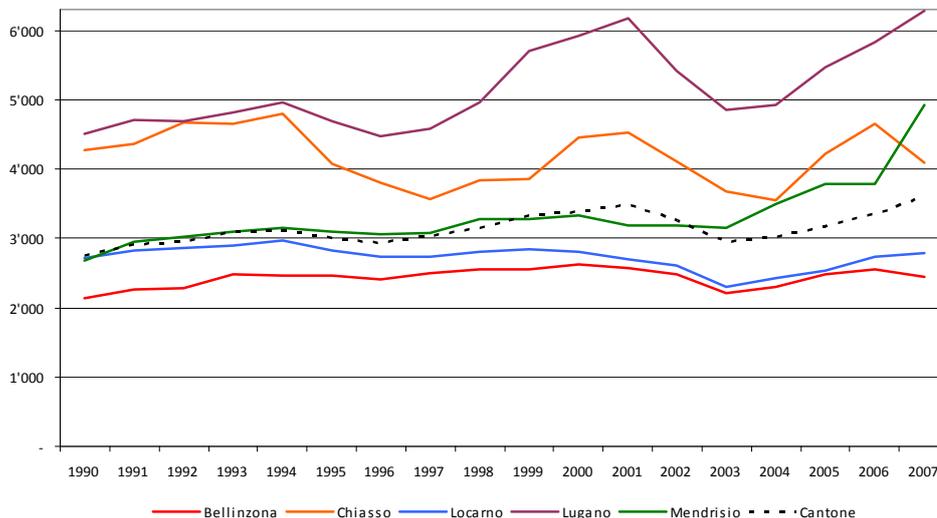
Agglomerati	Risorse fiscali pro-capite 2007 ante CL	Var. 2003-2007
Bellinzona	2'229	12%
Chiasso-Mend	3'583	22%
Locarno	2'748	10%
Lugano	5'084	30%
Ticino	3'610	22%

Per il Bellinzonese risorse modeste

L'agglomerato di Bellinzona dispone di risorse fiscali relativamente modeste nel contesto cantonale (fr. 2'229.- nel 2007, contro una media cantonale di fr. 3'610.-).

CITTÀ A CONFRONTO

Grafico 12 Risorse fiscali pro-capite senza CL, confronto tra città (1990-2007)



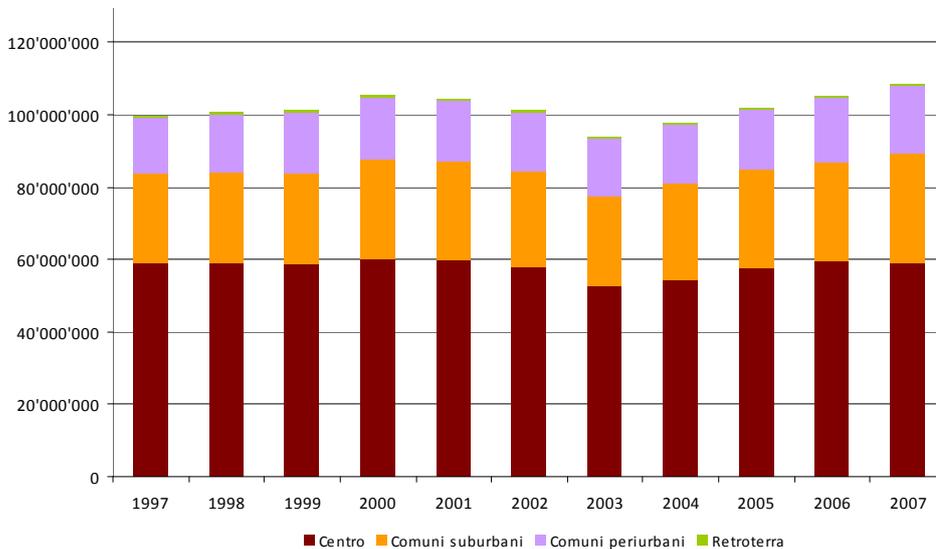
Bellinzona: risorse fiscali pro-capite in ripresa ma a ritmo più lento

Nel confronto con gli altri centri urbani, la città di Bellinzona dispone del dato pro-capite più basso (2'444 fr./ab). Nel periodo 2003-2007 l'incremento è stato dell'11%, inferiore alla media cantonale (22%). Spicca su tutti il balzo in avanti di Mendrisio (+56%), effettuato soprattutto nel periodo recente (2005-2007).

Città	Risorse fiscali pro-capite 2007 ante CL	Var. 2003-2007
Bellinzona	2'444	11%
Chiasso	4'099	11%
Locarno	2'797	21%
Lugano	6'281	30%
Mendrisio	4'928	56%

I COMUNI DEL BELLINZONENSE

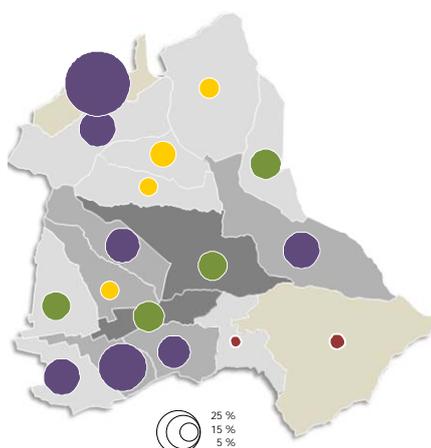
Grafico 13 Risorse fiscali pro-capite senza contributo di livellamento, confronto tra regioni funzionali all'interno del comprensorio di studio (1997-2007)



Comuni suburbani in crescita

Si conferma il leggero aumento delle risorse constatato dal 2003. Crescono in particolare le risorse dei comuni suburbani (16%). L'andamento per i singoli comuni è piuttosto eterogeneo. In particolare si segnala un aumento superiore alla media per Moleno (53.4%), Sant'Antonino (+17.4%), Arbedo-Castione (+17.4%), Preonzo (+17.4%), Cadenazzo (+17.1%), Monte Carasso (+ 15.8%), Camorino (13.9%) e Lumino (12.8%). In termini di valori assoluti, solo Preonzo dispone di risorse fiscali pro-capite (senza CL) superiori alla media cantonale (2007).

Figura 3 Risorse fiscali pro-capite senza contributo di livellamento, confronto tra Comuni (1997-2007)



Comuni	Risorse fiscali pro-capite 2007 ante CL	Var. 2003-2007
Centro	2'340	11%
Suburbano	2'134	16%
Periurbano	2'071	11%
Retroterra	1'671	11%
Comprensorio	2'226	12%

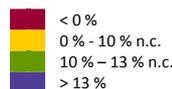
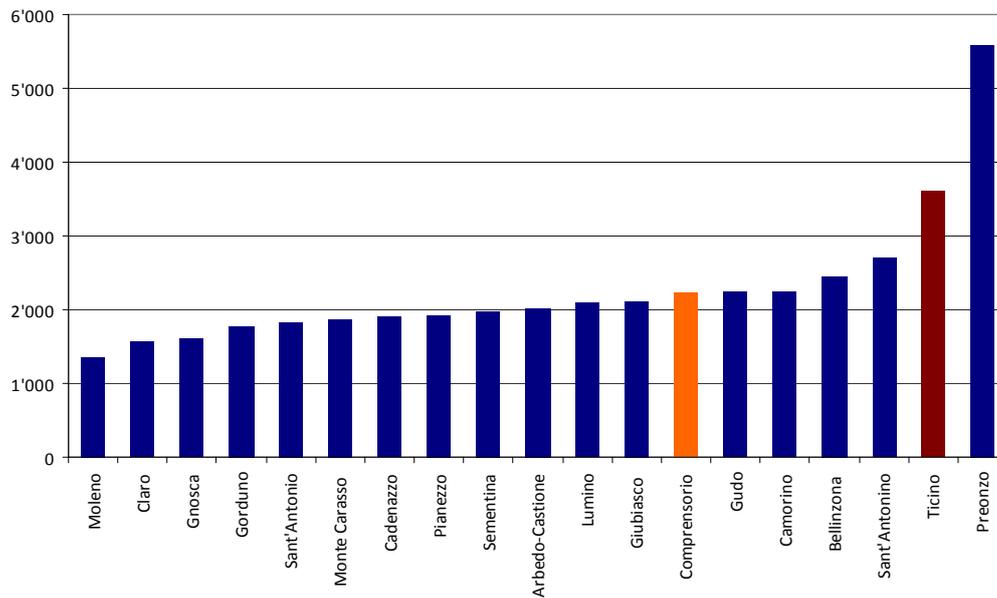


Grafico 14 Risorse fiscali pro-capite senza contributo di livellamento, confronto fra Comuni (2007)

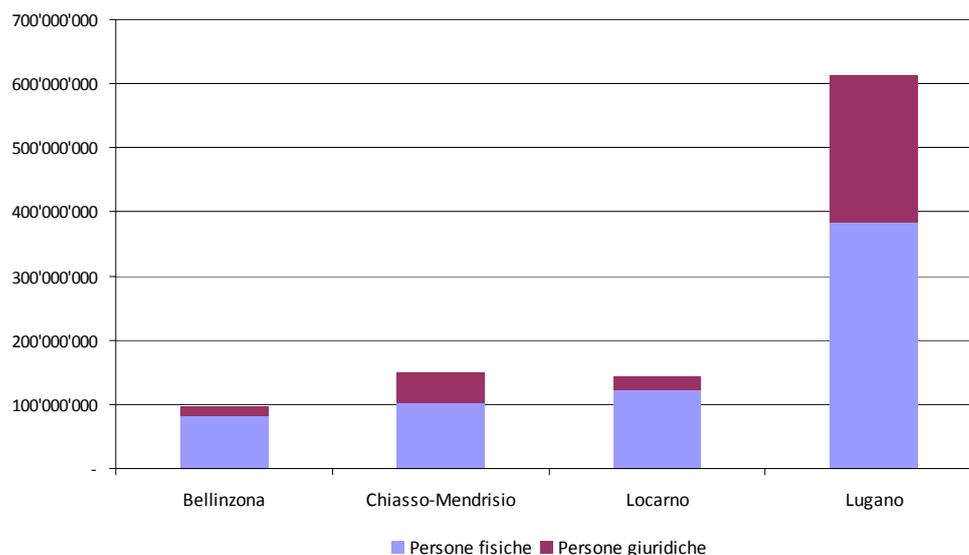


5.2. Gettito d'imposta, quale specializzazione?

L'evoluzione delle risorse fiscali è direttamente legata allo sviluppo delle due imposte principali, ovvero quella sul reddito e sulla sostanza delle persone fisiche e quella sull'utile e sul capitale delle persone giuridiche. Il gettito delle persone fisiche rappresenta nell'insieme oltre il 63% delle risorse totali (2007) e dal 1997 al 2007 è aumentato in termini nominali del 14%

AGGLOMERATI A CONFRONTO

Grafico 15 Imposte delle persone e delle aziende, agglomerati urbani 2007

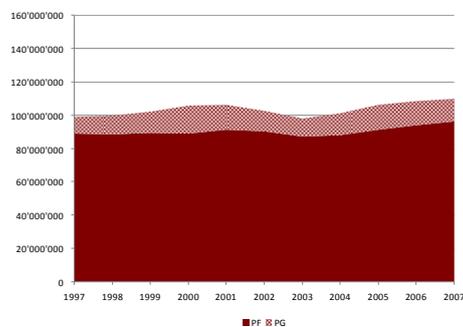


Rilevanza delle persone fisiche e giuridiche

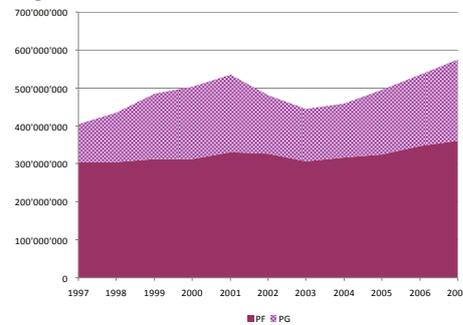
La composizione del gettito cantonale base del Bellinzonese (imposte delle persone e delle aziende) si basa prevalentemente sul gettito delle persone fisiche, ciò che di norma assicura una maggiore stabilità alle risorse poiché meno sensibili alle oscillazioni congiunturali. Nel Bellinzonese, le imposte delle aziende costituiscono il 15% del gettito d'imposta cantonale senza CL²⁴ (media cantonale 29%). Ciò si spiega con un'elevata presenza di impieghi legati al settore pubblico che non generano direttamente gettito fiscale delle persone giuridiche. Tassi molto più elevati per gli agglomerati di Lugano (36%) e di Chiasso-Mendrisio (30%), mentre nel Locarnese prevalgono nettamente le imposte sulle persone fisiche (14%).

Grafico 16 Imposte persone fisiche (PF) e imposte persone giuridiche (PG) in mio. di fr., confronto tra agglomerati (1997-2007)

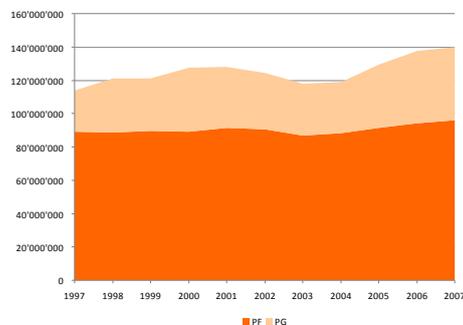
Bellinzona



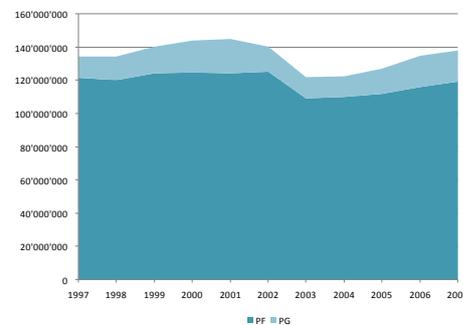
Lugano



Chiasso-Mendrisio



Locarno



All'incremento del gettito fiscale tra il 2003 e il 2007 hanno contribuito sia le persone fisiche che quelle giuridiche

L'evoluzione del gettito fiscale delle persone fisiche evidenzia l'effetto dei diversi pacchetti fiscali sui gettiti comunali²⁵ oltre che le ripercussioni del cambiamento della congiuntura economica. In generale, l'entrata in vigore, nel 2001, del II° e del III° pacchetto fiscale ha inciso solo marginalmente sul gettito mentre nel 2003 si constata una diminuzione importante dello stesso in corrispondenza all'entrata in vigore del I° e del IV° pacchetto fiscale.

²⁴Il gettito base è composto dal gettito cantonale delle persone fisiche + gettito cantonale delle persone giuridiche + imposta alla fonte + imposta immobiliare cantonale

²⁵Ivi compreso l'effetto dell'iniziativa della Lega dei ticinesi "Per una politica fiscale più vicina al popolo" approvata in votazione popolare il 6 febbraio 2000

Tra il 2001 e il 2003 le imposte sulle persone fisiche sono diminuite dell'8% su scala cantonale. Nel Bellinzonese il calo è stato del 9% (12% per l'agglomerato di Locarno, 7% per quello di Lugano e 5% per Chiasso-Mendrisio). Il dato si è poi ripreso successivamente, passando da 73.5 mio. di franchi nel 2003 a 82.9 mio. di franchi nel 2007 con una crescita del 13% (media cantonale 19%).

Il gettito delle persone giuridiche è prevalentemente influenzato dalla situazione congiunturale che spinge da un anno all'altro verso l'alto o verso il basso gli utili aziendali e quindi il gettito fiscale. Si rileva tuttavia come anche il gettito sulle persone

Agglomerati	Imposta persone fisiche		Imposta persone giuridiche	
	In mio. di fr (2007)	Variazione 2003-2007	In mio. di fr (2007)	Variazione 2003-2007
Bellinzona	14.0	13%	15.8	41%
Chiasso-Mendrisio	43.9	16%	48.9	58%
Locarno	18.8	12%	20.7	65%
Lugano	214.5	24%	231.2	68%

giuridiche abbia conosciuto proprio nel biennio 2002-2003 un'importante contrazione, passando, su scala cantonale, da 282.8 mio. di franchi nel 2001 a 199.9 mio. di franchi nel 2003 (-29%). Particolarmente toccati gli agglomerati di Lugano (-32%) e Locarno (-38%), mentre l'agglomerato di Chiasso-Mendrisio (-16%) e di Bellinzona (-25%) hanno accusato un calo minore.

Come già per le persone fisiche, anche le imposte sulle aziende hanno ripreso a crescere significativamente negli anni successivi, passando nell'insieme da 199.9 mio. di franchi (2003) a 325.2 mio. di franchi (2007; +63%), stabilendo un record a livello nominale. Nel Bellinzonese il tasso di crescita è stato del 41%.

La tabella qui sotto mostra il dato pro-capite delle due imposte principali, suddivise per agglomerato (2003-2007).

Per il Luganese, risorse maggiori

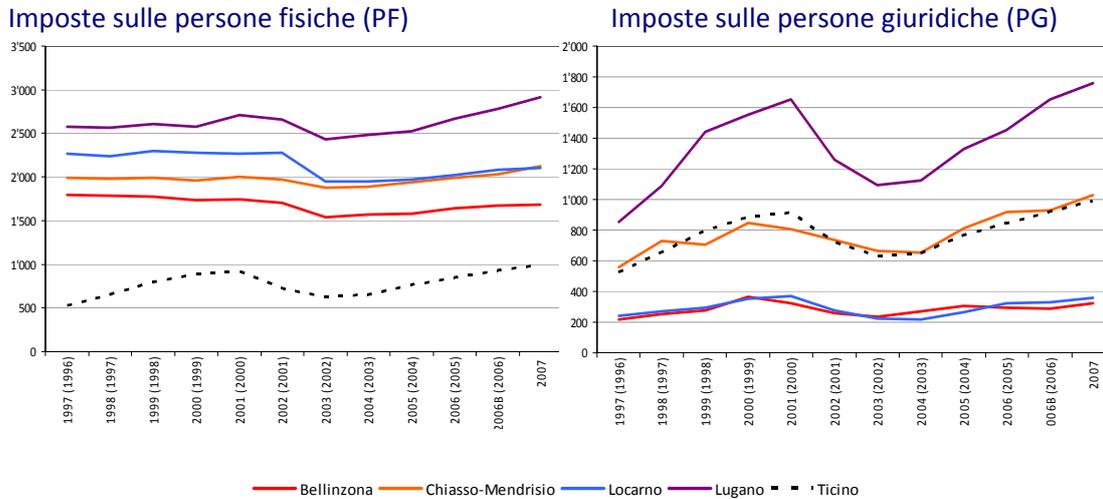
Riassumendo si può evidenziare come l'agglomerato di Lugano dispone di risorse maggiori in entrambe le categorie di contribuenti, ma il divario è chiaramente maggiore per le imposte delle persone giuridiche.

Agglomerati	Imposta persone fisiche		Imposta persone giuridiche	
	pro capite 2007	Variazione 2003-2007	pro capite 2007	Variazione 2003-2007
Bellinzona	1'687	10% (+128 fr.)	321	37% (+53 fr.)
Chiasso-Mendrisio	2'123	13% (+157 fr.)	1'029	54% (+261 fr.)
Locarno	2'109	8% (+131 fr.)	357	60% (+105 fr.)
Lugano	2'912	20% (+352 fr.)	1'761	61% (+561 fr.)
Ticino	2'275	15% (+238 fr.)	990	58% (+292 fr.)

Nel Bellinzonese, l'evoluzione del pro-capite del gettito delle persone fisiche e di quelle giuridiche non può non far riflettere

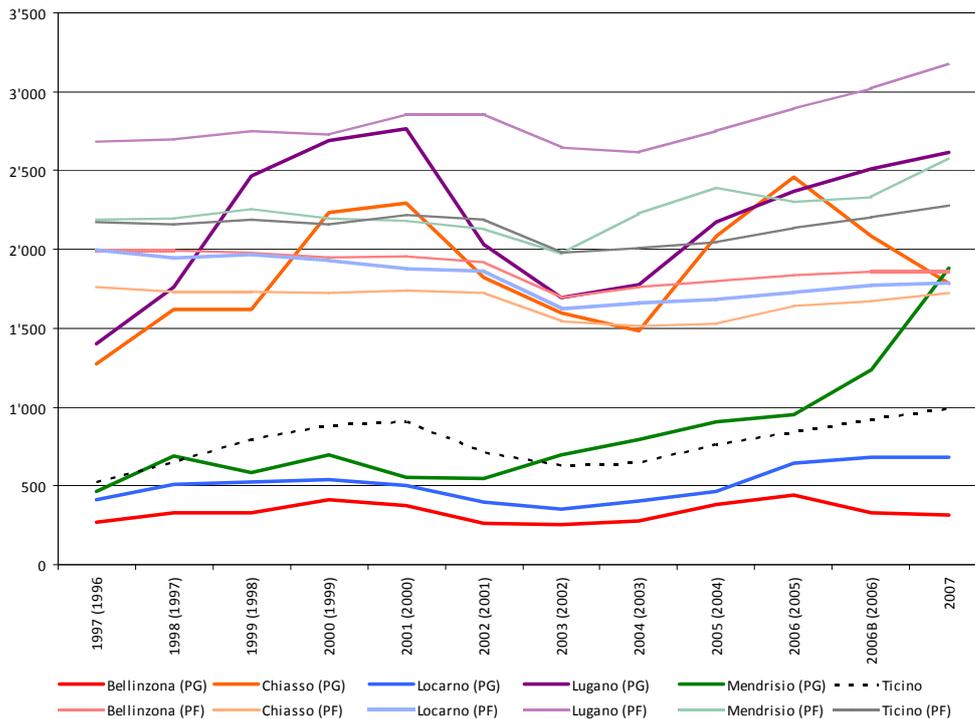
- I gettiti pro-capite delle persone fisiche e di quelle giuridiche crescono ma, in misura minore rispetto al trend cantonale.
- Diversamente dagli agglomerati di Lugano e Chiasso-Mendrisio, quelli di Bellinzona e Locarno ancora non hanno recuperato, in termini pro-capite delle persone fisiche, il calo accusato nel 2002-2003.

Grafico 17 Imposte persone fisiche (PF) e imposte persone giuridiche (PG) pro-capite, confronto tra agglomerati (1997-2007)



CITTÀ A CONFRONTO

Grafico 18 Imposte persone fisiche (PF) e imposte persone giuridiche (PG) pro-capite, confronto tra città (1997-2007)



Persone giuridiche inferiori alla media

Bellinzona dispone di un pro-capite delle persone giuridiche (318 fr./ab.) nettamente inferiore alla media cantonale (990 fr./ab.). Più elevato invece il dato sulle persone fisiche (fr./ab. 1'858), di poco superiore a quello dei centri di Locarno (1'784 fr./ab) e Chiasso (1'724 fr./ab). Il tasso di crescita (+ 9%) è tuttavia contenuto.

Nel periodo recente, a Bellinzona imposte sulle persone giuridiche in calo; in crescita gli altri centri urbani

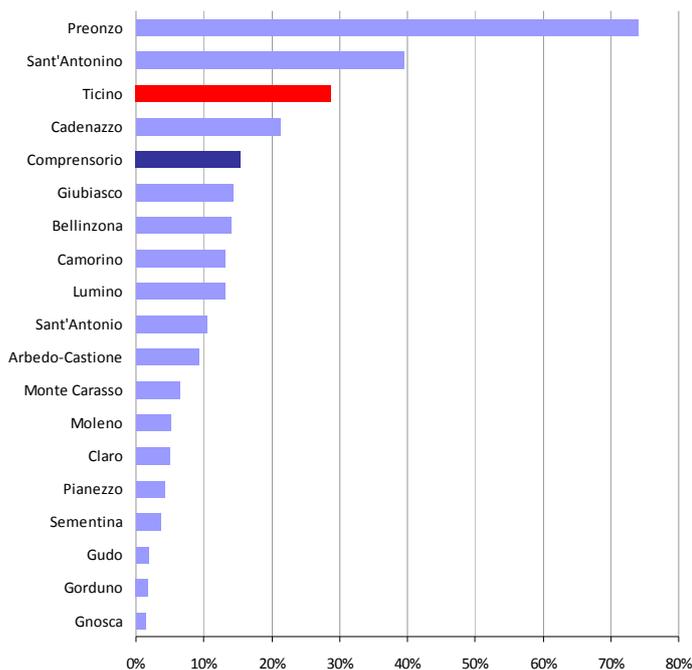
Si segnala in particolare la crescita registrata dal Comune di Mendrisio, il cui gettito sulle persone giuridiche è cresciuto nel periodo recente da 14.2 mio. di fr. (2006) a 21.8 mio. di fr. (2007), con un aumento del valore pro-capite di oltre 600 franchi. Tendenza inversa per Bellinzona che nello stesso periodo ha accusato un calo, seppur leggero, delle imposte delle persone giuridiche, passate da 5.6 mio. di fr. a 5.4 mio. di fr.

Città	Imposta persone fisiche		Imposta persone giuridiche	
	pro capite 2007	Variazione 2003-2007	pro capite 2007	Variazione 2003-2007
Bellinzona	1'858	9%	318	24%
Chiasco	1'724	12%	1'787	12%
Locarno	1'784	10%	685	94%
Lugano	3'176	20%	2'616	54%
Mendrisio	2'576	31%	1'878	171%

I COMUNI DEL BELLINZONESE

Il rapporto tra il gettito delle persone giuridiche (PG) e il gettito d'imposta cantonale (senza CL) del Comune permette di evidenziare l'importanza delle stesse nell'economia locale.

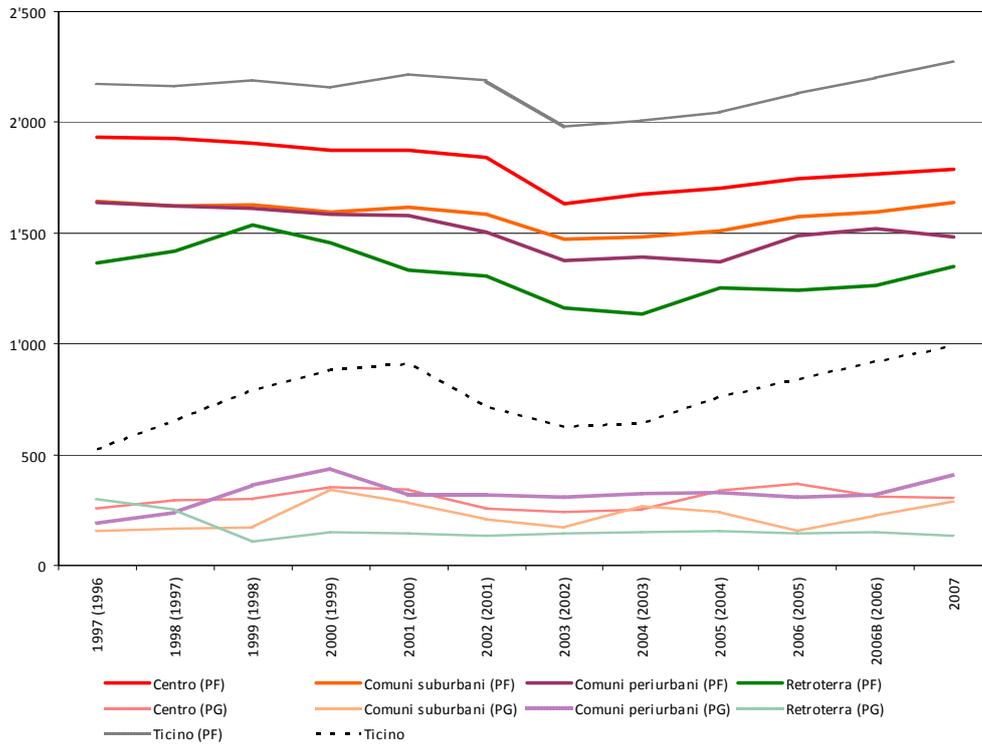
Grafico 19 Rilevanza persone giuridiche sul gettito d'imposta cantonale (senza CL), 2007



E' confermato lo scarso peso delle persone giuridiche

Le persone giuridiche costituiscono il 15% del gettito base (29% a livello cantonale). All'interno del comprensorio, si distinguono i comuni di Preonzo (74%) e di Sant'Antonino (40%) con delle percentuali nettamente superiori alla media cantonale. Questi dati confermano l'importanza del gettito fiscale delle persone fisiche nel totale delle risorse.

Grafico 20 Imposte persone fisiche (PF) e imposte persone giuridiche (PG) pro-capite, confronto tra aree funzionali (1997-2007)



L'analisi di dettaglio dei dati pro-capite evidenzia quanto segue.

- **Dal 2003 al 2007 il pro-capite delle imposte sulle persone fisiche aumenta ma in misura minore rispetto al trend cantonale.** Crescita sopra la media per i comuni del retroterra. Dal 2006 al 2007 si registra una flessione del dato relativo ai comuni periurbani.
- **Nei comuni suburbani, cresce in modo importante il gettito pro-capite delle persone giuridiche (+70%).** In particolare si distinguono i comuni di Sant'Antonino (+76.2%), Cadenazzo (+77.6%), Arbedo-Castione (+109.8%) e Lumino (+76.9%)²⁶.

Comuni	Imposta persone fisiche		Imposta persone giuridiche	
	pro-capite 2007	Variazione 2003-2007	pro-capite 2007	Variazione 2003-2007
Centro	1'791	10%	307	29%
Suburbani	1'641	11%	292	70%
Periurbani	1'482	8%	405	32%
Retroterra	1'348	16%	131	-8%
Comprensorio	1'687	10%	321	39%
Ticino	2'275	15%	990	58%

²⁶ Nel caso di Claro (+88%), la crescita nominale è limitata (+34 fr./abitante)

Grafico 21 Imposte pro-capite persone giuridiche (PG), confronto tra comuni, 2007 e tasso di crescita 1997-2007

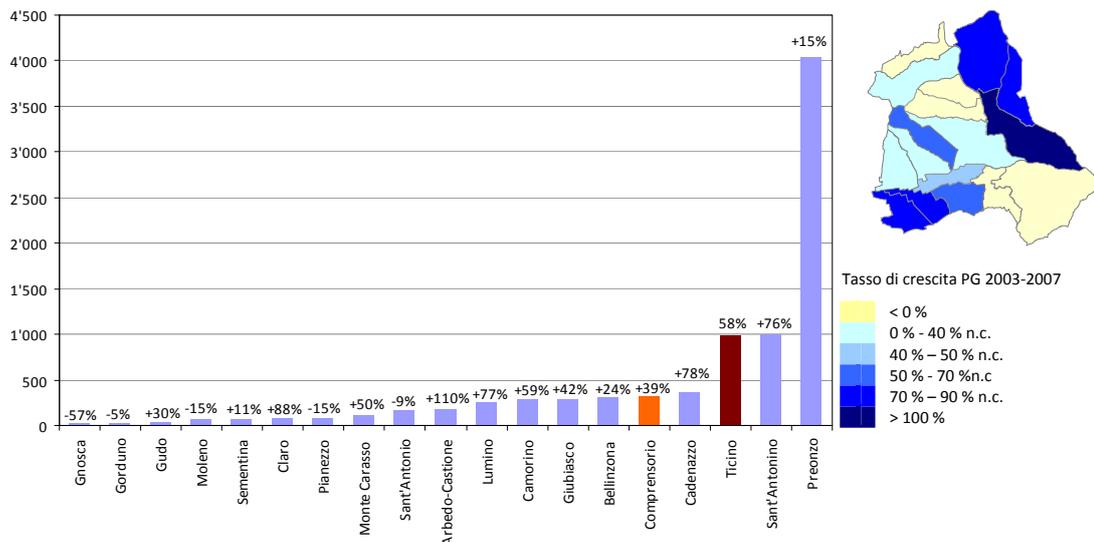
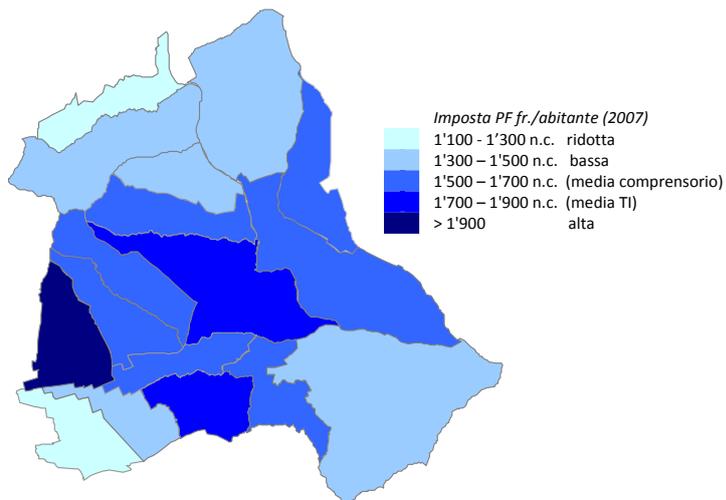


Grafico 22 Imposte pro-capite persone fisiche (PF), confronto tra comuni, 2007

Il gettito pro-capite delle persone fisiche e delle persone giuridiche offre pure un'indicazione sulla stratificazione fiscale dei contribuenti. Come già evidenziato sopra, **il pro-capite delle imposte sulle persone fisiche è maggiore nell'area centrale e nei comuni suburbani**. Gudo detiene il primato in seno al comprensorio (1'994 fr./ab.) seguito da Bellinzona (1'858 fr./ab.).



Imposta federale diretta e stratificazione fiscale

Le due tabelle seguenti pongono a confronto il reddito imponibile ai sensi dell'imposta federale diretta (IFD) e l'imposta versata. Ciò permette di esprimere un giudizio di massima sul reddito imponibile dei cittadini contribuenti.

	Reddito imponibile in % del totale cantonale		Imposta IFD in % del totale cantonale	
	1995/1996	2006	1995/1996	2006
Comprensorio	14.7%	14.5%	12.2%	10.8%
<i>Agglomerati</i>				
Bellinzona	14.4%	14.6%	12.1%	10.9%
Chiasso-Mendrisio	14.2%	15.0%	13.3%	14.6%
Locarno	16.1%	16.5%	16.6%	14.8%
Lugano	39.6%	42.6%	47.2%	53.1%
Ticino	100%	100%	100%	100%

Fonte USTAT, Annuario statistico ticinese, anno 2001 e 2008 (in www.ti.ch/DFE/USTAT)

- **L'agglomerato di Bellinzona scivola all'ultimo posto per importanza del reddito imponibile a livello cantonale (14.6%),** superato dall'agglomerato di Chiasso-Mendrisio. Cresce in modo importante l'agglomerato di Lugano.
- Mentre gli agglomerati avanzano, nel comprensorio si riduce la quota parte di reddito imponibile sul totale cantonale (da 14.7 a 14.5%).
- **S'indebolisce la situazione contributiva e quindi finanziaria dei residenti.** Il differenziale tra reddito imponibile e imposta pagata si riduce ulteriormente passando da -2.4% a -3.7%. Questo vale anche per l'agglomerato locarnese.

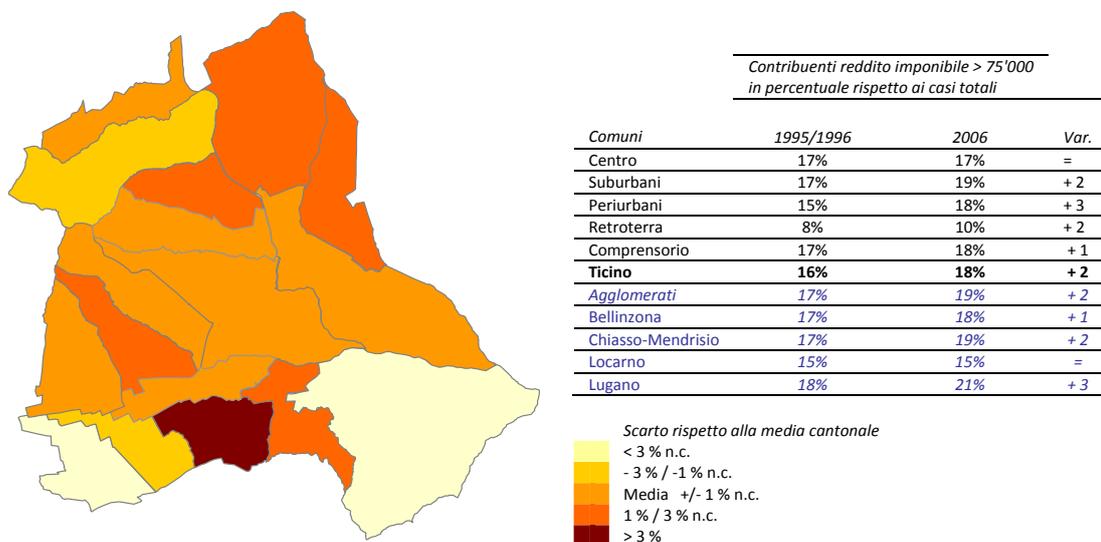
Per quanto concerne le dinamiche interne al comprensorio, si osserva quanto segue.

	Reddito imponibile in % del totale cantonale		Imposta IFD in % del totale cantonale	
	1995/1996	2006	1995/1996	2006
Comprensorio				
Centro	8.3%	7.5%	7.4%	5.8%
Comuni suburbani	3.9%	4.2%	3.0%	3.3%
Comuni periurbani	2.4%	2.6%	1.9%	1.7%
Retroterra	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%

- **S'indebolisce notevolmente la situazione contributiva dei residenti nell'area centrale**
Leggero peggioramento anche per i comuni periurbani. Migliora invece quella dei comuni suburbani. La riduzione di quota parte di reddito imponibile e delle imposte riscontrata precedentemente per il comprensorio è quindi da ricondurre essenzialmente all'andamento dell'area centrale.

La figura seguente evidenzia la ripartizione all'interno dei diversi comuni dei contribuenti con reddito imponibile superiore ai 75'000 franchi in percentuale rispetto alla media cantonale per l'anno 2006.

Figura 4 Contribuenti con reddito imponibile > 75'000 franchi (2006) in % rispetto ai casi totali e scarto % rispetto alla media cantonale



- Negli ultimi dieci anni cresce nell'agglomerato il numero di residenti con redditi elevati (da 17% a 18%) ma in misura minore rispetto alla media cantonale (da 16% a 18%).
- Nel 2006, il 18% dei contribuenti residenti nel comprensorio aveva un reddito superiore ai 75'000 franchi (ai sensi dell'IFD), conformemente alla media cantonale (18%).
- Nei comuni di Camorino (21%), Lumino (20%), Claro (20%) e Sementina (19.8%) questa percentuale è di due punti superiore alla media.
- **Avanzano i comuni della cintura mentre il centro marcia sul posto.** I comuni della periferia denotano una maggiore attrattiva nei confronti dei contribuenti con redditi più elevati. Ciò è vero in particolare per i comuni periurbani.

5.3. Il contributo di livellamento (2000-2007)

La Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale (LPI) stabilisce che i comuni "più ricchi" (detti anche *comuni paganti*) versano soldi in un fondo di livellamento destinato ai comuni "più poveri" (*comuni beneficiari*) al fine di garantire loro il raggiungimento di un livello minimo di risorse pro-capite (72% della media cantonale). Nel 2003 la Legge ha subito un'importante revisione che ha portato ad un aumento del numero di beneficiari e degli importi versati.

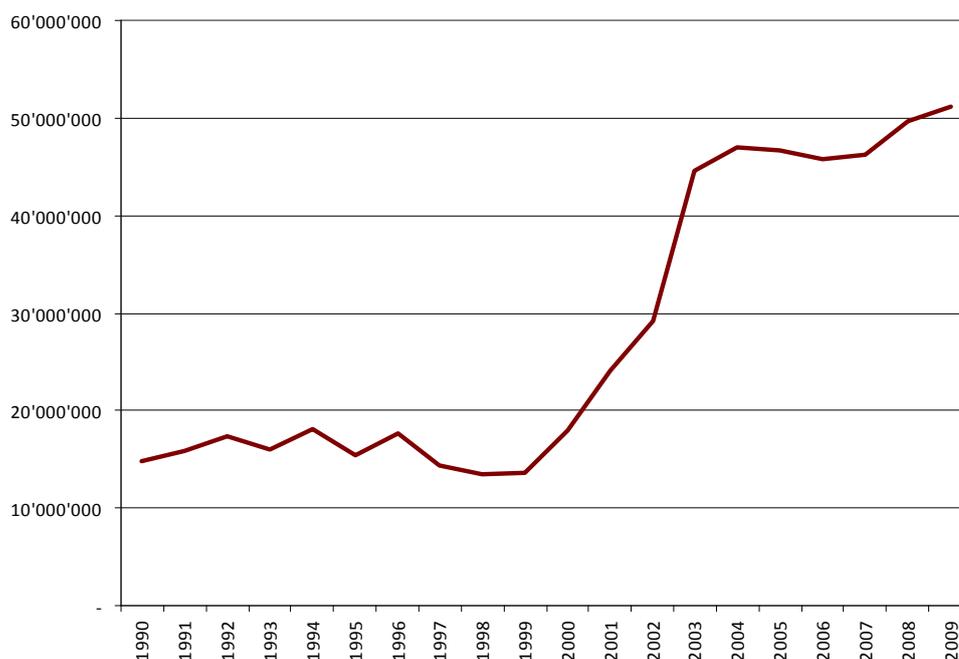
Calcolo del CL per i comuni beneficiari (art. 4 cpv. 1 LPI; art. 10 RLPI)

I comuni con risorse fiscali pro-capite inferiori alla media cantonale e moltiplicatore politico d'imposta superiore al moltiplicatore comunale medio (MCM) ricevono un contributo pari al 20% della differenza tra le risorse

pro-capite comunali e le risorse pro-capite medie cantonali. Al minimo, tramite il versamento del contributo di livellamento, le risorse fiscali pro-capite del Comune sono integrate fino a raggiungere il 72% della media.

Il contributo di livellamento si calcola su una media quinquennale. Il contributo 2008 è basato sulla media degli anni 2002-2005.

Grafico 23 Evoluzione del contributo di livellamento totale 1990-2009

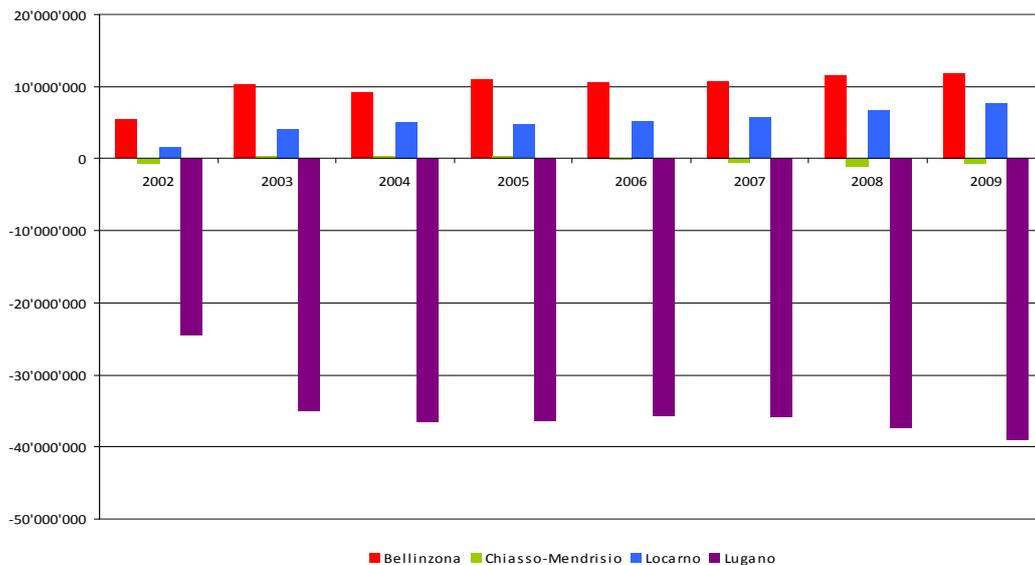


Con le differenze regionali, aumenta il contributo di livellamento

Con il nuovo meccanismo di calcolo introdotto nel 2003 dalla LPI, il contributo di livellamento versato ai beneficiari è passato dai 29.4 milioni del 2002 ai 51.1 milioni di franchi nel 2009²⁷. L'aumento del contributo è stato maggiore rispetto alle stime iniziali (livellamento previsto 33.5 mio. di franchi) poiché il divario delle risorse fiscali pro-capite tra i comuni forti e quelli deboli è aumentato in misura molto marcata proprio negli anni a cavallo del 2000 (Messaggio 6273 del 30 settembre 2009, p. 4).

AGGLOMERATI A CONFRONTO

Grafico 24 Evoluzione del contributo di livellamento per agglomerati, 2003-2009



- Il Bellinzonese è da sempre una regione beneficiaria.
- **I comuni del Bellinzonese hanno beneficiato in modo importante delle modifiche introdotte dalla nuova LPI.** Nell'agglomerato di Bellinzona, la LPI ha portato ad un raddoppio del contributo di livellamento²⁸. Tra i motivi vi è l'entrata di Bellinzona tra i beneficiari nonché il divario crescente in termini di risorse fiscali tra il Bellinzonese e più in generale il Sopraceneri e il Sottoceneri.
- L'agglomerato di Locarno fino agli inizi degli anni '90 al netto finanziava il contributo di livellamento. Nel 2008 è il secondo maggior beneficiario dopo il Bellinzonese²⁹.
- Il Luganese è il grande finanziatore del contributo di livellamento. Dal 2006 l'agglomerato di Chiasso-Mendrisio è diventato "pagante" a seguito dell'importante aumento di risorse fiscali.

Contributo di livellamento 2009
(in mio di fr.)

Agglomerati	2002	2009	Var.
Bellinzona	5.4	11.9	118%
Chiasso-Mendrisio	-0.69	-0.79	16%
Locarno	1'7	7'6	348%
Lugano	-24.1	-38.9	61%
Agglomerati	-17.6	-20.1	14%
Totale	29.4	51.1	74%

²⁷ Nel 2009 sono stati prelevati 1.3 mio. di franchi dalla riserva costituita dalle riprese

²⁸ Il Distretto di Bellinzona è il maggior beneficiario a livello cantonale

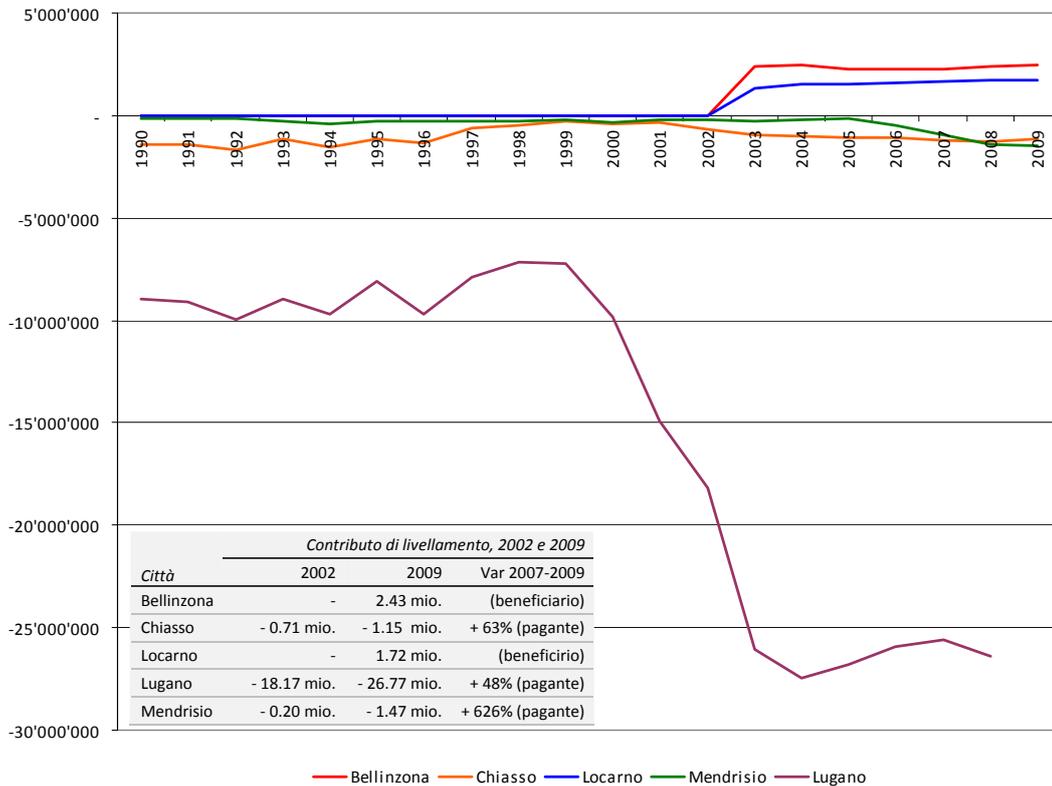
²⁹ A livello distrettuale, il Locarnese si situa al terzo posto dopo Bellinzonese e Riviera

Confrontando i dati delle risorse fiscali pro-capite per distretto, **prima e dopo** il contributo di livellamento, si comprende l'importanza del contributo stesso. Si constata che dopo il contributo quasi tutti i distretti possono vantare, nel periodo in esame, un aumento delle risorse fiscali pro-capite.

Tabella 9 Evoluzione delle risorse fiscali pro-capite prima e dopo il contributo di livellamento, confronto tra agglomerati, 1997-2007

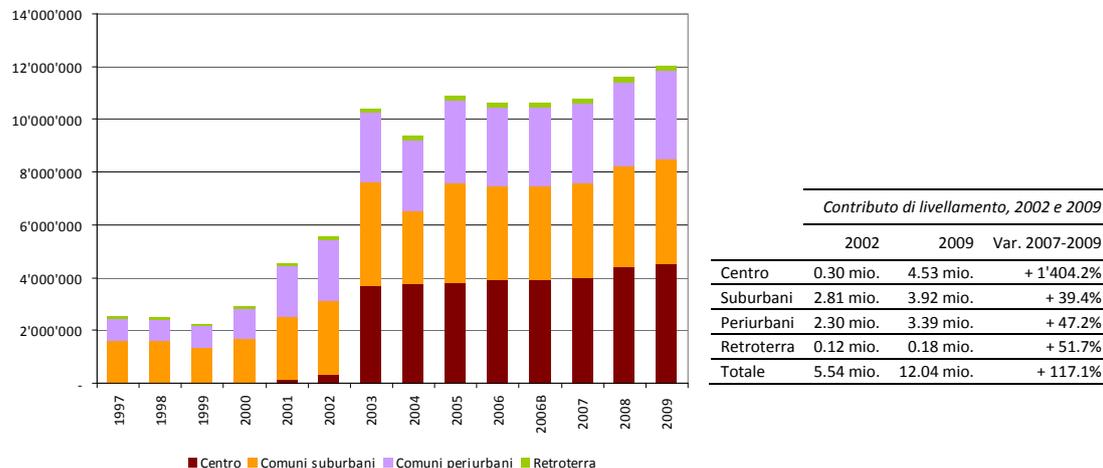
	Bellinzona		Chiasso - Mendrisio		Locarno		Lugano		Comprensorio di studio	
	senza CL	con CL	senza CL	con CL	senza CL	con CL	senza CL	con CL	senza CL	con CL
1997	2'231	2'285	2'954	2'933	2'827	2'839	3'820	3'728	2'230	2'286
2007	2'229	2'441	3'583	3'570	2'748	2'846	5'084	4'810	2'226	2'441
Var 97/07	0%	7%	21%	22%	-3%	0%	33%	29%	0%	7%

CITTÀ A CONFRONTO



- Bellinzona e Locarno sono i maggiori beneficiari in assoluto della LPI. In precedenza erano esclusi dal contributo poiché avevano risorse fiscali superiori ai 2/3 della media.
- Bellinzona è il polo cantonale che riceve il contributo più elevato.

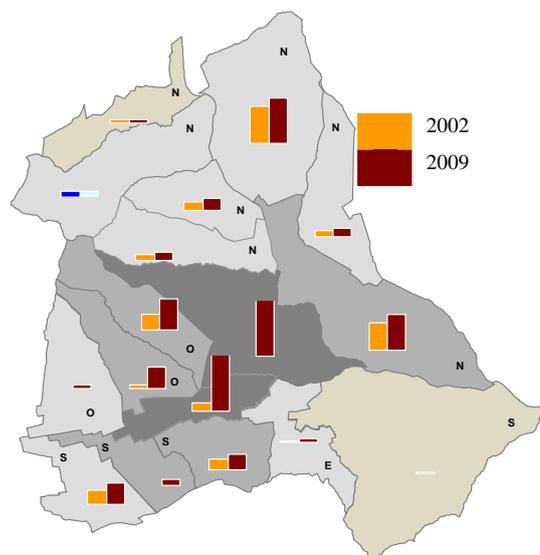
I COMUNI DEL BELLINZONESE

Grafico 25 Comuni del comprensorio di studio, evoluzione del contributo di livellamento (1997-2009)

I contributi versati nel 2003 denotano un incremento importante del livellamento dovuto in particolare ai contributi versati ai comuni dell'area centrale (Bellinzona e Giubiasco). Crescono pure, ma in misura minore, i versamenti effettuati ai comuni dell'area suburbana e periurbana.

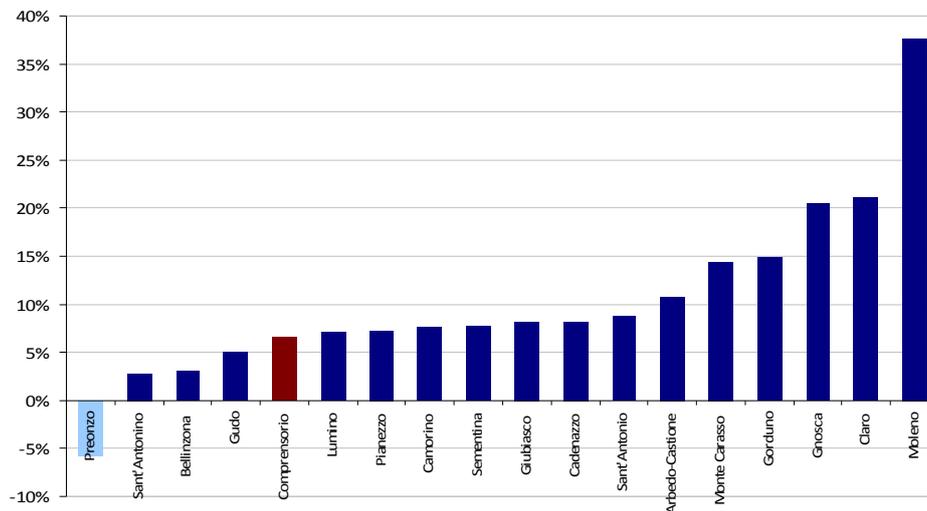
Figura 5 Comuni del comprensorio di studio, contributo di livellamento 2002 e 2009

- A seguito della modifica del calcolo del contributo introdotto con la nuova LPI sono diventati beneficiari, oltre a Bellinzona, anche i comuni di Gudo e Sant'Antonino. Nel 2002, questi comuni non percepivano né pagavano alcun contributo poiché avevano risorse fiscali superiori ai 2/3 della media. Preonzo è il solo Comune pagante.
- Hanno pure beneficiato della LPI quei comuni che già percepivano un contributo ai sensi della precedente Legge, ma il cui moltiplicatore era inferiore al 100%. Con la nuova LPI, a parità di moltiplicatore, il contributo è stato aumentato. Tra questi troviamo: Giubiasco, Monte Carasso, Sementina e Cadenazzo.
- Fra il 2002 e il 2009 in tutti i comuni si è assistito ad un incremento del contributo incassato. Nel 2009, i quattro maggiori comuni beneficiari della regione sono: Bellinzona (2.43 milioni di franchi), Giubiasco (2.09 milioni), Claro (1.52 milioni) e Arbedo-Castione (1.29 milioni).



Il grafico qui di seguito mette in relazione il contributo di livellamento con le entrate totali dei comuni, dedotti gli addebiti interni. Si stabilisce così una sorta di grado di dipendenza del Comune alla perequazione orizzontale. Per il Comune di Moleno, il contributo di livellamento costituisce oltre il 38 % dei ricavi totali. A Claro, Gnosca e Gorduno, un franco su cinque è garantito dal livellamento.

Grafico 26 Comuni del comprensorio di studio, contributo di livellamento in % delle entrate totali, 2008



6. Moltiplicatore d'imposta

Il moltiplicatore d'imposta costituisce un indicatore importante per quanto attiene lo stato di salute delle finanze comunali. Di regola, un moltiplicatore basso è sintomo di una buona situazione finanziaria mentre un moltiplicatore stabile al 100% è sinonimo di finanze pubbliche in costante tensione. Si distinguono due tipi di moltiplicatore: quello politico e quello aritmetico. Il primo è fissato politicamente e, a corto termine, non corrisponde necessariamente alle reali esigenze finanziarie del Comune. Il secondo è una risultante del rapporto fra il gettito base (persone fisiche + persone giuridiche) e il fabbisogno d'imposta del Comune. Se il fabbisogno è inferiore al gettito base, il moltiplicatore aritmetico è inferiore al 100%. Nel caso inverso, è superiore al 100%.

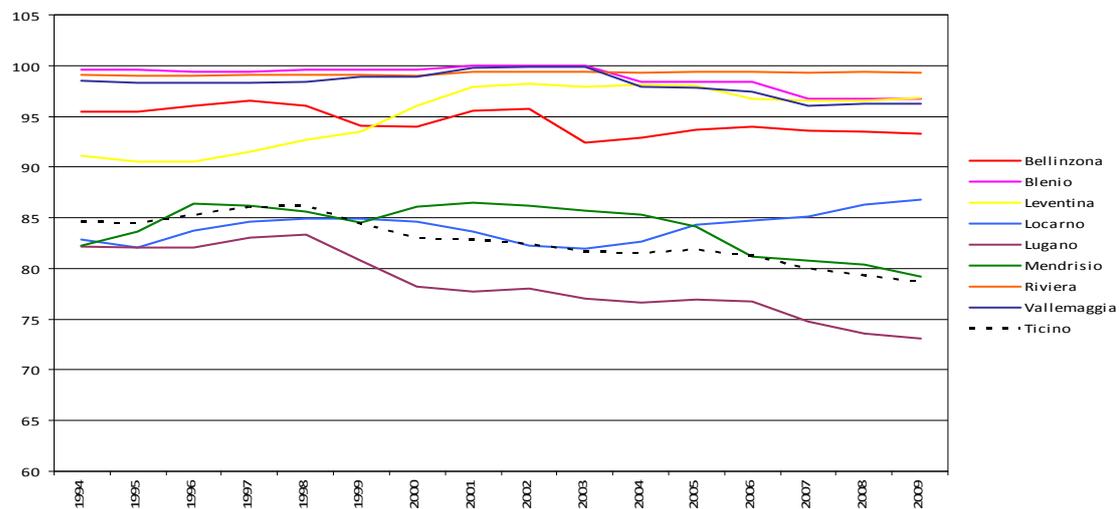
6.1. Moltiplicatore politico (2004-2008)

L'evoluzione dei moltiplicatori d'imposta a livello cantonale

La serie storica concernente i moltiplicatori politici medi per distretto inizia nel 1994. Per gli agglomerati si dispongono dati a partire dal 2004. Si osserva come dal 1994 al 1998 il moltiplicatore medio dei comuni sia cresciuto, passando dall'84,6% all'86,2% (vedi anche **Allegato 12**). Dal 1999 in poi si è verificata una costante diminuzione del moltiplicatore medio fino a giungere l'80,1% nel 2009. Dall'esame dei singoli distretti si constata come il Luganese e il Mendrisiotto hanno avuto una marcata diminuzione del moltiplicatore (- 7.68 punti di moltiplicatore, rispettivamente 5.31).

Nel Mendrisiotto, il calo si è registrato soprattutto a partire dal 2006. Nel Bellinzonese, Mendrisiotto, Vallemaggia e nel distretto di Blenio la diminuzione è stata più contenuta. In questi due ultimi distretti la diminuzione è stata possibile grazie ai risanamenti finanziari legati ai processi aggregativi. Nel Locarnese, Leventina e Riviera il moltiplicatore medio è per contro aumentato.

Grafico 27 Evoluzione 1994-2007 dei moltiplicatori d'imposta medi per distretto*



Var.	Bellinzona	Blenio	Leventina	Locarno	Lugano	Mendrisio	Riviera	Vallemaggia	MP Medio
94-2009	-2.15	-2.86	5.74	3.85	-9.15	-3.05	0.24	-2.27	-5.87
99-2009	-0.77	-2.89	3.32	1.83	-7.68	-5.31	0.28	-2.68	-5.65

*) Si tratta del moltiplicatore d'imposta di un dato anno ponderato con il gettito delle PF dell'anno precedente e il gettito delle PG di due anni prima. Dal 2008, si considerano le PF e le PG dell'anno precedente

Fonte Messaggio 6273 del 30 settembre 2009, Annuario statistico ticinese (per l'anno 2008); Sezione Enti locali per l'anno 2009

Nel Bellinzonese, grazie al livellamento, MP in ribasso

Nel Bellinzonese si osserva una riduzione del moltiplicatore politico in concomitanza con l'entrata in vigore della nuova LPI (2003). Si ricorda che proprio i comuni del Bellinzonese sono stati tra i maggiori beneficiari del nuovo sistema di perequazione i cui effetti sono stati un miglioramento della situazione finanziaria e quindi una diminuzione del moltiplicatore politico³⁰.

La situazione all'interno degli agglomerati: MP più elevato per il Bellinzonese

Negli ultimi 6 anni si constata una netta diminuzione del MP negli agglomerati di Chiasso-Mendrisio (-6.11 punti di moltiplicatore) e Lugano (-3.56 punti di moltiplicatore). Cresce invece il MPM per il Locarnese (+ 4.40) e, in misura lieve, quello del Bellinzonese (+ 0.40). Si riduce così il divario dei due agglomerati sopracenerini (da 10.44 punti nel 2004 a 7.11 punti nel 2009) anche se il MPM dell'agglomerato Bellinzonese rimane in assoluto il più elevato.

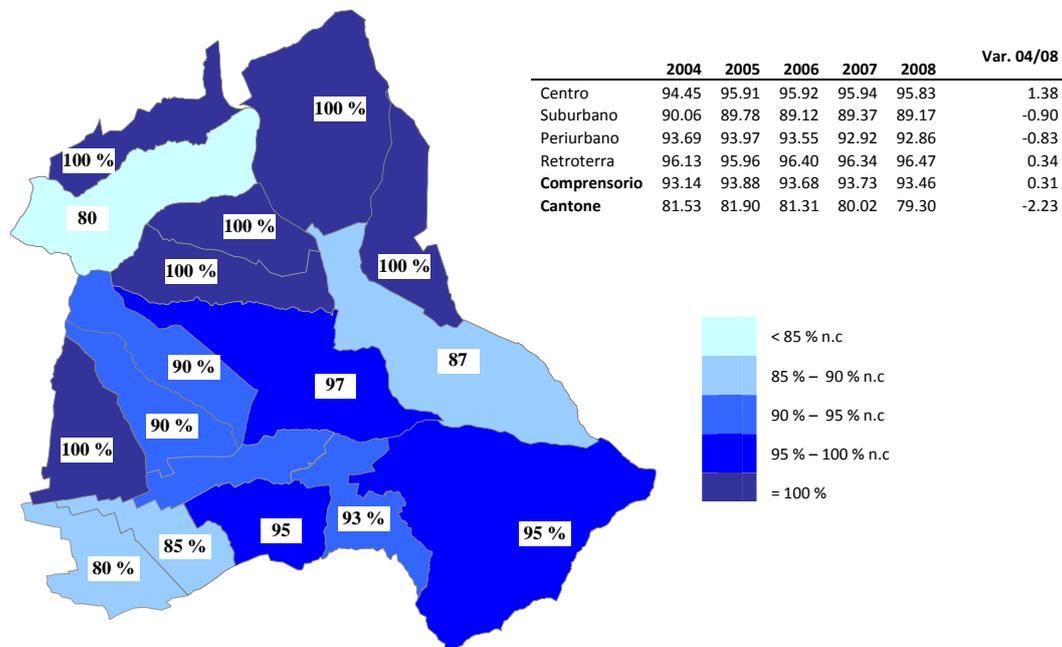
³⁰Questo tanto più se si considera che nello stesso periodo le risorse fiscali senza CL hanno conosciuto un incremento limitato

	Bellinzona	Chiasso- Mendrisio	Locarno	Lugano	MP Ticino
2004	93.13	85.13	82.69	76.11	81.53
2005	93.92	83.98	84.54	76.49	81.90
2006	94.34	85.21	76.57	81.60	81.30
2007	93.83	80.61	85.37	74.25	80.02
2008	93.73	80.22	86.62	73.08	79.30
2009	93.53	79.02	87.09	72.55	78.73
Variazione 04-2009	0.40	-6.11	4.40	-3.56	-2.80

Fonte: Annuario statistico ticinese, anni 2004-2009

La figura qui di seguito mostra la situazione all'interno del comprensorio di studio nel 2009. Si nota come i comuni a nord dell'agglomerato hanno un moltiplicatore più elevato, equivalente al 100% ad eccezione di Preonzo (80%). Diverso il discorso per i comuni a sud, il cui moltiplicatore politico è inferiore a quello di Bellinzona, con l'unica eccezione di Gudo (100%) e Sant'Antonio (95%).

Figura 6 Moltiplicatore politico dei comuni del Bellinzonese, 2008 e 2009*



* I moltiplicatori 2008 e 2009 sono identici

Arbedo-Castione giù, Preonzo su

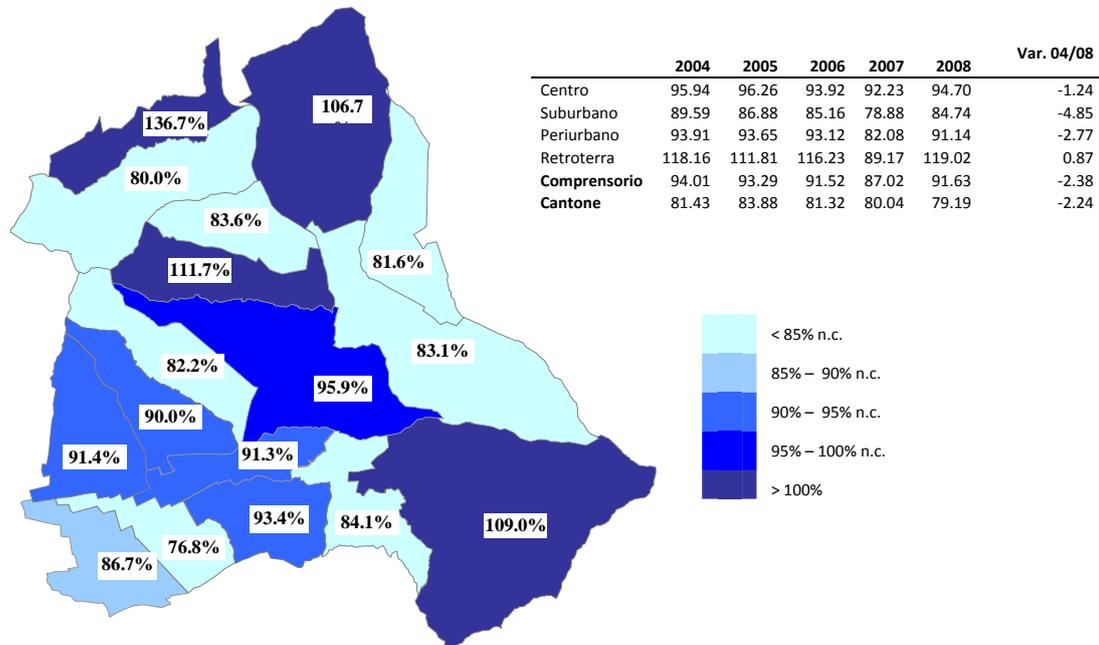
Dal 2002 al 2009 cinque comuni hanno diminuito il proprio moltiplicatore (Arbedo-Castione, Bellinzona, Camorino, Monte Carasso e Pianezzo). Tutti tranne Pianezzo lo hanno fatto nei due anni successivi all'entrata in vigore della nuova LPI. Solo Preonzo ha visto crescere il proprio MP, peraltro in modo significativo dal 70 all'80%.

In evidenza il Comune di Arbedo-Castione che dal 2002 al 2009 ha ridotto di 13 punti il proprio moltiplicatore (da 100 a 87). Per maggiori dettagli sulla situazione dei singoli comuni, si rimanda all'**Allegato 13** e **Allegato 14**.

6.2. Moltiplicatore aritmetico (2004-2008)

La tabella qui di seguito mostra l'evoluzione del moltiplicatore aritmetico delle varie fasce di comuni durante il periodo 2004-2008.

Figura 7 Moltiplicatore aritmetico dei comuni del Bellinzonese, 2008



Nota: Il moltiplicatore aritmetico comunale medio è dato dalla media ponderata dei moltiplicatori comunali. La ponderazione è effettuata sulla base del gettito cantonale delle persone fisiche dell'anno precedente e il gettito delle PG di due anni prima. Dal 2008, si considerano le PF e le PG entrambi dell'anno precedente

Osservazioni:

- Il valore medio aggregato per il comprensorio si situa a 91.6% (2008). Sul periodo lo stesso è diminuito in modo progressivo. I comuni appartenenti all'area suburbana (84.74%) evidenziano valori inferiori alla media del comprensorio (91.63%). Due comuni del comprensorio, Moleno e Claro, presentano dei moltiplicatori aritmetici costantemente superiori al 100 %.
- Dal 2004 si registra un costante miglioramento del MA medio per l'area suburbana.
- In generale il carico d'imposta è superiore al moltiplicatore aritmetico.

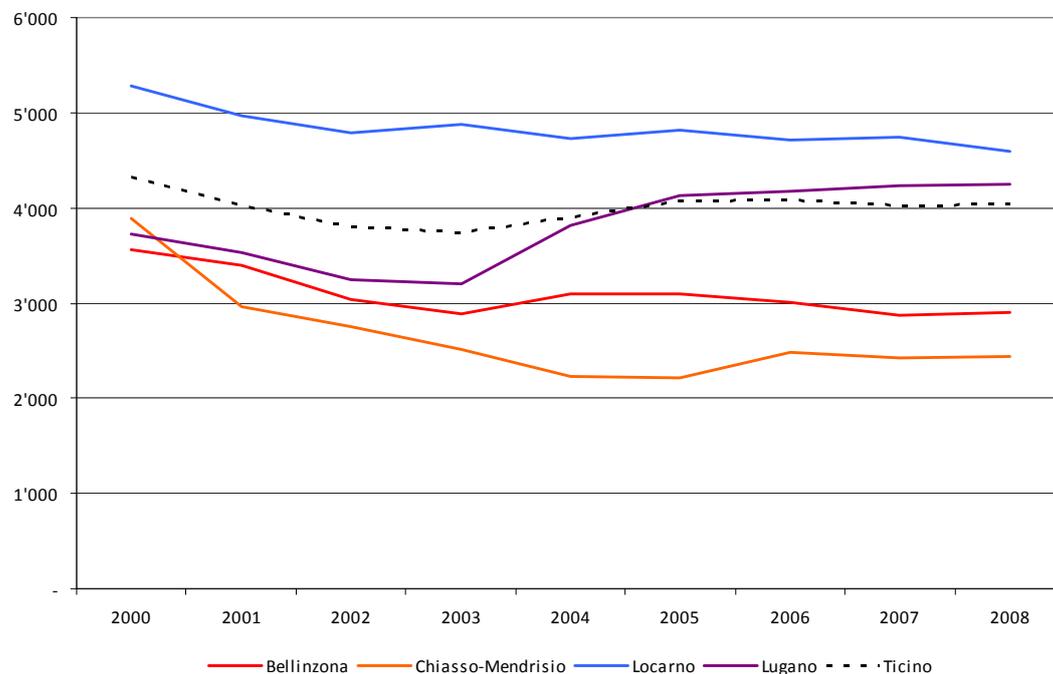
7. Debito pubblico: evoluzione e confronto cantonale

L'analisi delle risorse fiscali e dei moltiplicatori d'imposta hanno evidenziato per il Bellinzonese una situazione complessivamente peggiore rispetto agli altri agglomerati. La riflessione si arricchisce ora con l'esame dell'evoluzione del debito pubblico in termini assoluti e pro-capite. Tale analisi presenta due limiti importanti che vanno evidenziati: un esiguo debito pubblico non è necessariamente sinonimo di una buona situazione finanziaria. Occorre infatti rapportarlo alle risorse fiscali per un discorso di sostenibilità dello stesso. L'indice d'indebitamento lordo permette in un certo senso di ovviare a questo problema correlando debito pubblico e ricavi correnti (senza accrediti interni e riversamenti). Il debito pubblico va, inoltre, comparato con le infrastrutture pubbliche presenti sul territorio. Un indebitamento basso può nascondere un ritardo infrastrutturale anche importante (si tratta quindi di una sorta di *debito occulto*).

AGGLOMERATI A CONFRONTO

A norma dell'art. 161 cpv. 1 LOC il debito pubblico è costituito dalla differenza fra il totale dei debiti (capitali terzi e finanziamenti speciali) ed il valore dei beni patrimoniali allibrati a bilancio.

Grafico 28 Debito pubblico pro-capite in fr., confronto tra agglomerati (2000 – 2008)



Agglomerati	Debito pubblico (in 1'000 fr.)		Debito pubblico pro-capite (in fr.)	
	2008	Variazione 2000-08 in %	2008	Variazione 2000-08 in %
Bellinzona	144'762	-11%	2'899	-18%
Chiasso-Mend.	116'723	-34%	2'436	-37%
Locarno	269'376	-7%	4'590	-13%
Lugano	566'624	25%	4'248	14%
Ticino	1'329'425	-1%	4'023	-7%
Comprensorio	141'721	-8%	2'867	-17%

Cala il debito pubblico

A livello cantonale, si constata una positiva tendenza alla riduzione del debito pubblico. Il calo interessa in particolare gli anni 2000-2002 e 2007, mentre nel periodo 2003-2006 (ciclo negativo per le finanze comunali) si è assistito ad una crescita del valore.

Bellinzonese giù

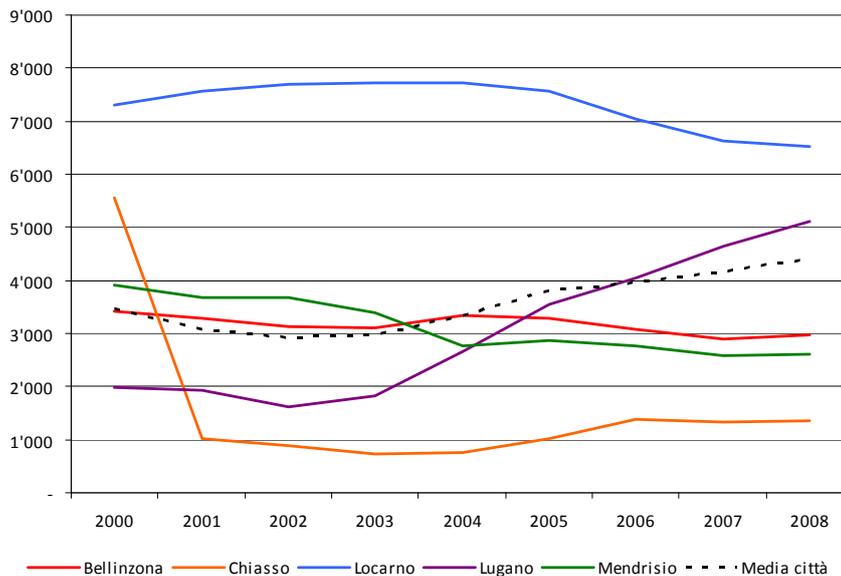
Dal 2000 al 2008 il debito pubblico totale dell'agglomerato Bellinzonese è diminuito dell'11%, raggiungendo un valore di poco superiore ai 144 mio. di franchi. Durante questo periodo, solo l'agglomerato di Lugano ha conosciuto un incremento del debito.

Valori pro-capite inferiori alla media cantonale

L'analisi dell'evoluzione del debito pubblico pro-capite fra il 2000 e il 2008 evidenzia per il Bellinzonese un debito pubblico più basso rispetto agli altri due agglomerati del Cantone con una tendenza al ribasso (-18%). La lettura del debito pubblico va comunque messa anche in relazione con i dati sulle risorse fiscali. Il Mendrisiotto dispone di risorse del 46% superiori a quelle del Bellinzonese mentre il Luganese quasi del doppio. Più delicata è invece la situazione del Locarnese, le cui risorse sono del 16% superiori a quelle bellinzonei mentre il debito pubblico pro-capite è quasi il doppio.

CITTÀ A CONFRONTO

Grafico 29 Debito pubblico pro-capite in fr., confronto con le altre città (2000-2008)



Inizio decennio favorevole per Chiasso e Lugano

Ad inizio decennio, il debito pubblico (totale e pro-capite) di Lugano (anno 2000) e Chiasso (anno 2001) si è ridotto sostanzialmente a seguito delle operazioni di trasformazioni delle rispettive aziende industriali in SA con conseguente rivalutazione degli impianti e trasferimento delle plusvalenze all'attivo di bilancio come crediti patrimoniali che, secondo la definizione, sono conteggiati in diminuzione del debito pubblico.

Città	Debito pubblico (in 1'000 fr.)		Debito pubblico (in fr.)	
	2008	Variazione 2000-08 in %	2008	Variazione 2000-08 in %
Bellinzona	51'737.38	-10%	2'968	-13%
Chiasso	10'711.33	-75%	1'352	-76%
Locarno	99'211.90	-7%	6'525	-11%
Lugano	281'396.98	182%	5'411	174%
Mendrisio	30'377.44	-29%	2'597	-34%
Città	473'435.03	35%	4'418	27%

Cresce in modo significativo il debito pubblico di Lugano; in leggero calo quello di Bellinzona

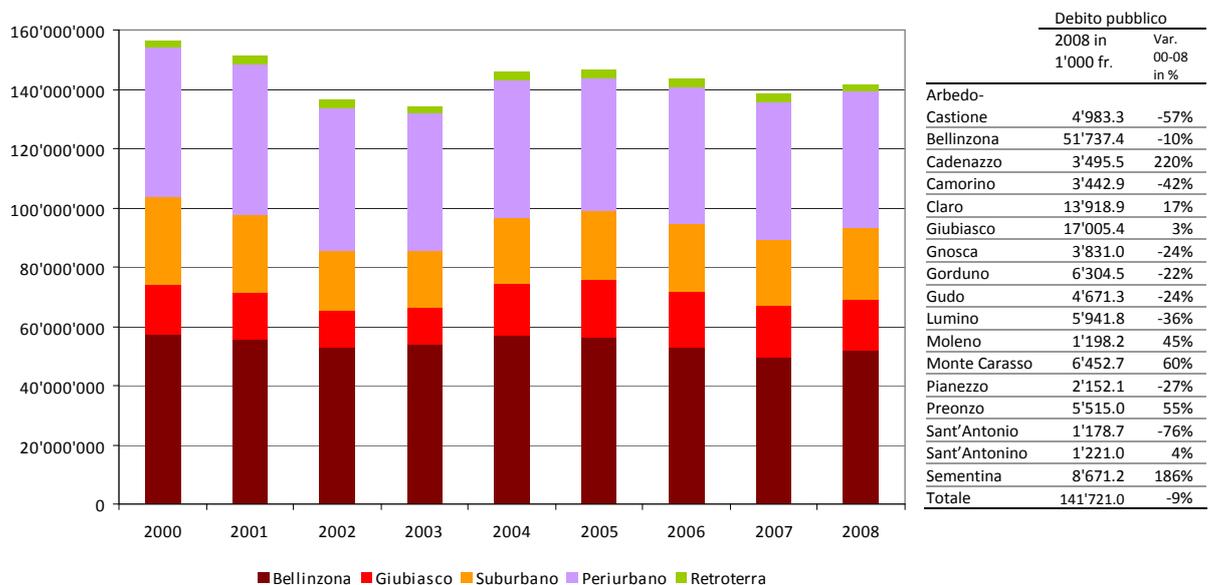
Il debito pubblico complessivo, inteso come differenza tra il capitale di terzi e i beni patrimoniali, cala ovunque ad eccezione di Lugano.

Primato negativo per Locarno, positivo per Chiasso

Malgrado la leggera flessione, il dato del debito pubblico per Locarno rimane critico. Valori superiori ai 6'000 fr./ab. sono infatti ritenuti eccessivi. La soglia critica è fissata a 4'000 fr./ab. La recente revisione della LOC dovrebbe contribuire nei prossimi anni a far ritornare il debito pubblico entro limiti più modesti; idealmente sarebbe auspicabile scendere sotto la soglia dei 2'000 fr. per abitante. Tra le città, solo Chiasso si situa al di sotto.

I COMUNI DEL BELLINZONESE

Grafico 30 Debito pubblico per gruppi di comuni (2000 – 2008)



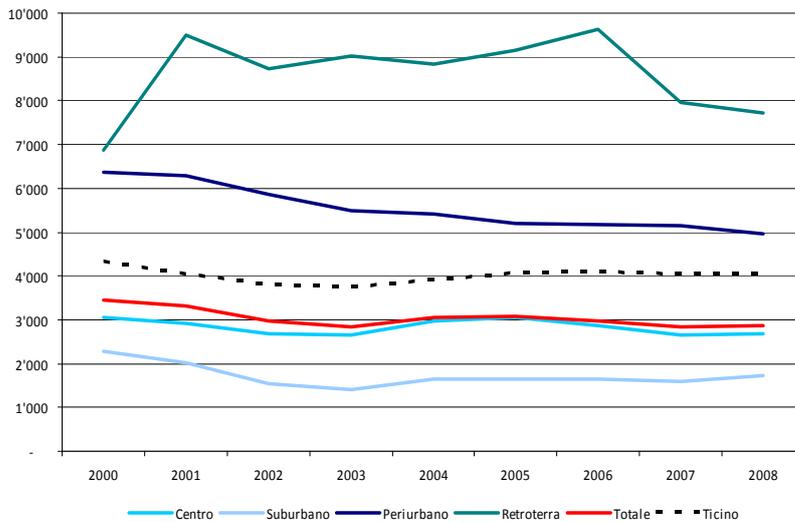
Debito pubblico in calo

Il debito pubblico totale dei 17 comuni ha conosciuto una diminuzione del 9% in termini nominali (-17% pro-capite), attestandosi su un valore di 141.7 mio di franchi, e del 17% in termini pro-capite.

La suddivisione del debito pubblico all'interno del comprensorio evidenzia differenze per fasce di comuni

I comuni suburbani presentano un debito pubblico pro-capite inferiore ai 2'000 franchi. Situazione critica invece per l'area periurbana e soprattutto per il retroterra.

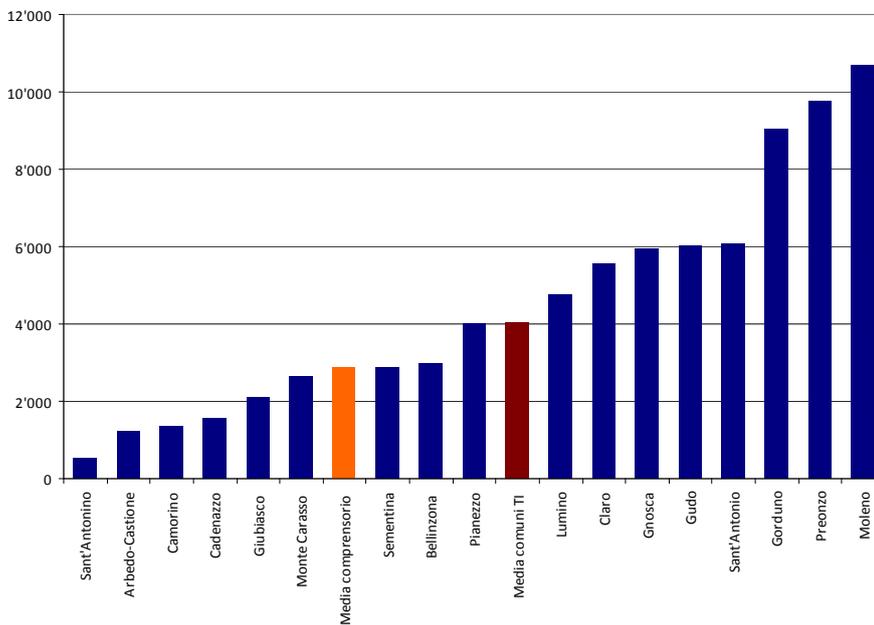
Grafico 31 Debito pubblico pro-capite per gruppi di comuni (2000 – 2008)



	Debito pubblico (in 1'000 fr.)		Debito pubblico (in fr.)	
	2008	Variazione 2000-08 in %	2008	Variazione 2000-08 in %
Centro	68'743	-7%	2'688	-12%
Suburbani	24'729	-16%	1'726	-25%
Periurbani	45'830	-9%	4'969	-22%
Retroterra	2'419	21%	7'729	13%
Totale	141'721	-9%	2'867	-17%

L'analisi del debito pubblico pro-capite per singolo Comune evidenzia una situazione grave per Moleno (10'968 fr./ab.), Gorduno (9'045 fr./ab.), Preonzo (9'761 fr./ab.) e Gudo (6'020 fr./ab.). Critica la condizione di Gnosca (5'949 fr./ab.) e Claro (5'556 fr./ab.).

Grafico 32 Debito pubblico per abitante, confronto tra comuni, 2008



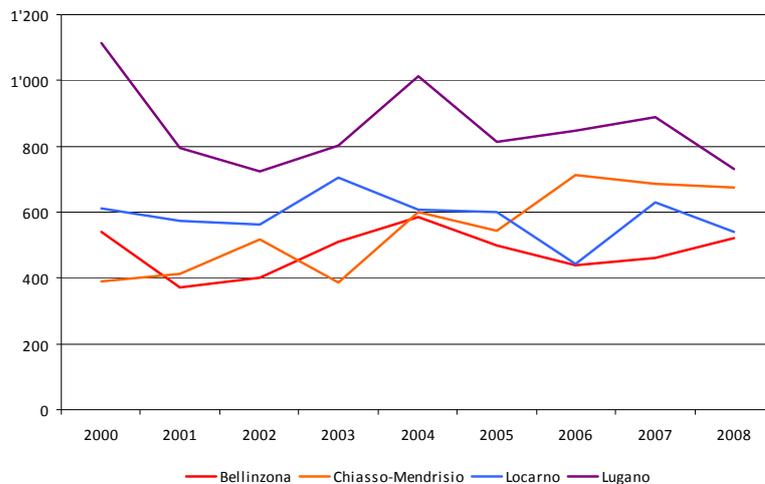
	Debito pubblico pro capite	
	2008	Var. 00-08 in %
Arbedo-Castione	1'227	-58%
Bellinzona	2'968	-13%
Cadenazzo	1'556	150%
Camorino	1'349	-50%
Claro	5'556	-2%
Giubiasco	2'090	-6%
Gnosca	5'949	-40%
Gorduno	9'045	-29%
Gudo	6'020	-34%
Lumino	4'753	-41%
Moleno	10'698	40%
Monte Carasso	2'633	38%
Pianezzo	3'985	-34%
Preonzo	9'761	33%
Sant'Antonio	524	-78%
Sant'Antonino	6'074	-5%
Sementina	2'875	145%
Totale	2'867	-17%

8. Investimenti lordi

Accanto al conto di gestione corrente, i conti amministrativi comprendono il conto degli investimenti dove vengono registrate le uscite e le entrate relative all'acquisizione di beni durevoli.

AGGLOMERATI A CONFRONTO

Grafico 33 Investimenti lordi per abitante, confronto con gli altri agglomerati

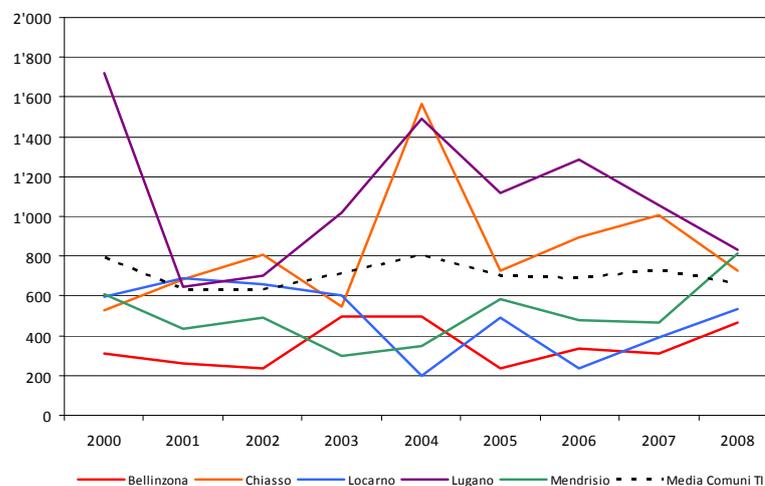


Investimenti lordi (2000-2008)		
	In mio. di fr.	Media annua fr./abitante
Bellinzona	207.37	482
Chiasso-Mendrisio	230.30	549
Locarno	297.85	586
Lugano	981.66	858
Totale aggl.	1'717.2	686
Totale comuni TI	2'040.79	708

Nel periodo 2000-2008, i comuni del Bellinzonese hanno investito complessivamente 207.37 milioni di franchi, meno di quanto non abbia fatto l'agglomerato di Lugano (981.66 milioni), di Locarno (297.85 milioni) e di Chiasso-Mendrisio (230.30 milioni). Come risulta dal grafico qui sopra, la quota d'investimenti netti pro-capite per il Bellinzonese (media sul periodo 2000-2008: 482 fr./ab.) si situa al di sotto degli altri agglomerati.

CITTÀ A CONFRONTO

Grafico 34 Investimenti lordi per abitante, confronto con le altre città



Investimenti lordi (2000-2008)		
	In mio. di fr.	Media annua fr./abitante
Bellinzona	53.87	350
Chiasso	58.97	832
Locarno	64.84	488
Lugano	517.36	1'096
Mendrisio	51.34	505
Tot. città	746.39	802
In % comuni TI	37 %	113 %

Sul periodo 2000-2008, oltre il 69% degli investimenti lordi totali delle città è stato effettuato dalla città di Lugano, seguita da Locarno (8.7%) e Chiasso (7.9%). Chiudono Bellinzona (7.2%) e Mendrisio (6.9%).

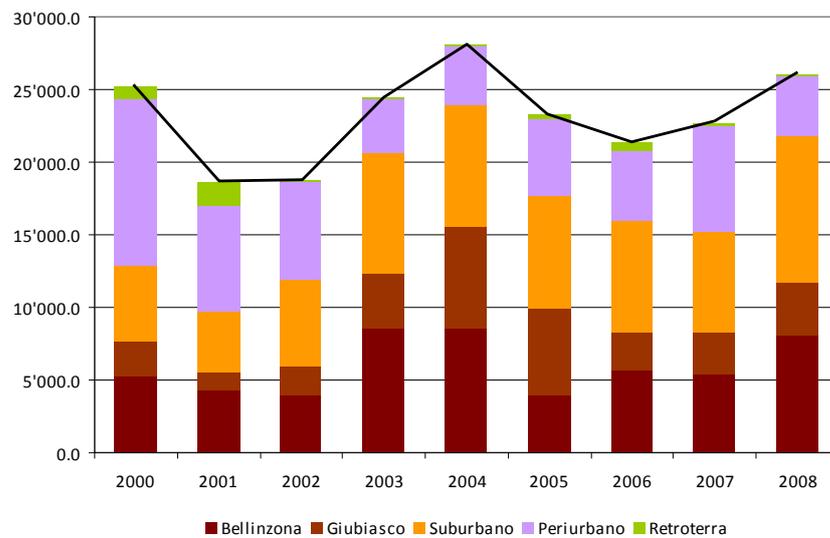
Investimenti lordi pro-capite bassi per Bellinzona

In termini pro-capite, solo Lugano e Chiasso presentano un valore superiore alla media cantonale. Bellinzona chiude la classifica dei centri urbani con un investimento pro-capite medio annuo di franchi 350. La capacità operativa della città si attesta su questi livelli, come lo dimostra la quota degli investimenti (**Tabella 11**).

I COMUNI DEL BELLINZONESE

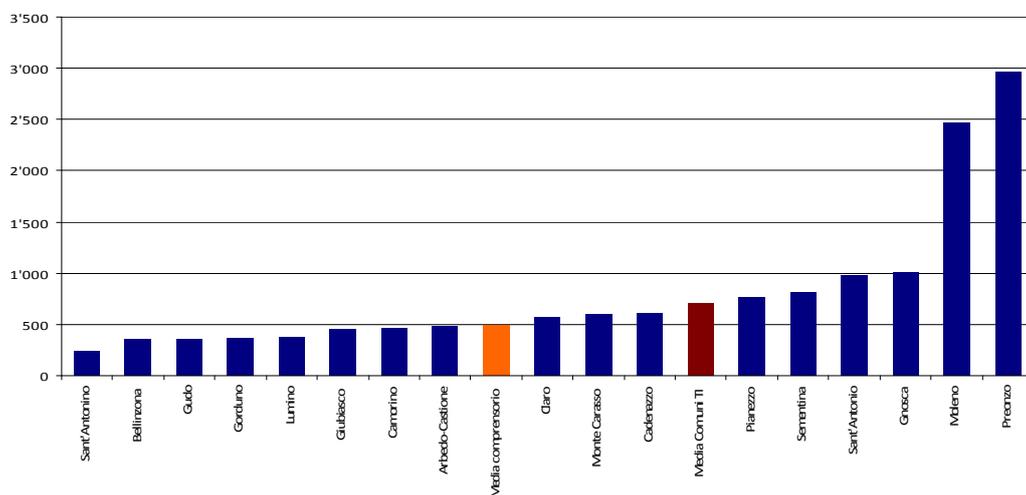
Tra il 2000 e il 2008, i 17 comuni hanno investito complessivamente 208.4 mio. di franchi. Di questi, 85.2 mio. di fr. (41%) sono stati spesi da Bellinzona e Giubiasco. Nel complesso, si può comunque affermare che gli investimenti effettuati tra il 2000 e il 2008 sono ripartiti in modo abbastanza uniforme tra le tre aree funzionali dell'agglomerato.

Grafico 35 Investimenti lordi totali per regioni funzionali, 2000-2008



Investimenti lordi (2000-2008)		
	In mio. di fr.	Media annua fr./abitante
Centro	85.2	380.5
Periurbani	64.6	526.6
Suburbani	54.6	707.3
Retroterra	4.0	1'515.2
Comprensorio	208.4	488.8

Grafico 36 Investimenti lordi per abitanti, confronto tra comuni, media 2000-2008



9. Indicatori finanziari

Gli indicatori finanziari sono dei rapporti espressi in percentuale che mettono in relazione dei dati desunti dai conti consuntivi. Essi permettono di apprezzare l'evoluzione finanziaria di un comprensorio o di un ente pubblico attraverso l'esame della variazione, nel tempo, del loro valore ed il confronto con i valori medi cantonali.

In generale, il giudizio sulla situazione finanziaria di un ente pubblico scaturisce dall'esame del conto di gestione corrente. Il **risultato di gestione corrente**, per quanto importante, è fortemente influenzato dagli ammortamenti contabili e può quindi variare anche in modo sostanziale. L'**autofinanziamento**, calcolato sommando il risultato di gestione con gli ammortamenti, è in questo senso più significativo. Esso coincide con la nozione di *cash flow*. Più è alto, più si riduce la necessità di ricorrere all'indebitamento. Rapportato con i ricavi della gestione corrente si ottiene la **capacità di autofinanziamento**. Essa indica in che misura la gestione corrente libera risorse da destinare al finanziamento degli investimenti. Se superiore al 15% è considerata buona. Se si divide l'autofinanziamento per gli investimenti netti effettuati si ottiene il **grado di autofinanziamento**. L'indice è considerato buono se supera l'80%, il che significa che il finanziamento degli investimenti è garantito soprattutto con mezzi propri e solo limitatamente ricorrendo al capitale terzi per il tramite dell'indebitamento. Il grado di autofinanziamento deve evidentemente essere calcolato per un periodo di più anni, poiché ad un anno di forti investimenti ne possono seguire altri con scarsi investimenti. L'entità e il peso del **debito pubblico** incidono in modo importante sui ricavi di gestione corrente. La **quota degli interessi** mette in relazione gli interessi passivi, al netto del reddito del patrimonio, con i ricavi della gestione corrente. La quota degli interessi è completata dall'indicatore della **quota degli oneri finanziari** che mette in relazione la somma di interessi e ammortamenti con i ricavi di gestione corrente³¹. Dal 2003 la statistica finanziaria considera due nuovi indicatori: la **quota d'indebitamento lordo** e la **quota degli investimenti**. La quota d'indebitamento lordo permette di meglio definire l'importanza dell'indebitamento del Comune mettendo in relazione i debiti verso terzi (esclusi gli impegni correnti e i finanziamenti speciali) con il potenziale finanziario espresso dal volume dei ricavi. Rispetto alla nozione di debito pubblico, questo indicatore ha inoltre il vantaggio di non più dedurre dal capitale di terzi i beni patrimoniali il cui valore dipende dai criteri di valutazione applicati ai beni comunali, che possono differire da Comune a Comune. La **quota degli investimenti** consente di relativizzare l'importanza degli investimenti realizzati da un Comune, mettendo in relazione la somma delle uscite correnti con le uscite per investimento (SEL, *I Conti dei Comuni nel 2003*, Bellinzona 2005, p. 8).

9.1. Agglomerati

La tabella qui di seguito riassume gli indicatori finanziari per i quattro agglomerati per gli anni 2006-2008. Si tratta, come si ricorderà, di un periodo favorevole dal punto di vista delle finanze pubbliche locali.

³¹E' utile mettere in relazione i quattro indicatori sopra descritti. Infatti, un Comune con un'elevata capacità di autofinanziamento sarà in grado di conseguire un buon grado di autofinanziamento contenendo la quota degli interessi e la quota degli oneri finanziari

Tabella 10 Indicatori finanziari, agglomerati, 2006-2008

	Bellinzona			Locarno			Lugano			Mendrisio/Chiasso		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Copertura delle spese correnti	1.3%	3.8%	1.2%	-1.0%	-1.4%	0.0%	2.4%	0.7%	-0.1%	1.6%	2.6%	1.9%
Ammortamenti amministrativi	9.4%	9.6%	9.5%	6.5%	7.6%	10.1%	7.2%	9.1%	8.2%	8.2%	10.8%	8.3%
Quota degli Interessi	-0.3%	-0.7%	-0.5%	-0.8%	-0.2%	-1.0%	-1.1%	-1.1%	-1.3%	-1.1%	-1.1%	-1.3%
Quota degli oneri finanziari	7.6%	6.7%	7.6%	8.7%	8.9%	7.2%	6.0%	6.3%	7.3%	5.7%	6.5%	6.1%
Grado di autofinanziamento	120%	125%	86%	106%	76%	142%	85%	87%	104%	70%	112%	90%
Capacità di autofinanziamento	11.8%	14.0%	11.3%	9.4%	9.6%	13.9%	11.3%	11.9%	10.1%	10.1%	12.1%	9.0%
Debito pubblico pro-capite (in fr.)	3'007	2'877	2'899	4'709	4'746	4'590	4'180	4'230	4'248	2'479	2'420	2'436
Quota di Capitale proprio	12.2%	14.3%	15.2%	10.2%	10.0%	10.3%	20.8%	20.6%	20.2%	21.9%	22.5%	23.0%
Quota di indebitamento lordo	158%	143%	139%	186%	177%	169%	159%	155%	155%	107%	102%	107%
Quota degli investimenti	13%	13%	14%	11%	15%	13%	16%	16%	13%	16%	15%	14%

In generale valgono le seguenti osservazioni.

- Il grado di copertura delle spese correnti è buono e riflette i risultati positivi di gestione corrente ottenuti nel triennio. È confermato per il 2008 un leggero peggioramento della situazione anche per effetto della crisi economica in atto.
- Il tasso d'ammortamento dei beni amministrativi nel Bellinzonese è di poco inferiore al minimo di legge del 10%. Si ricorda che nel calcolo rientrano anche gli ammortamenti straordinari.
- La quota degli interessi è molto bassa, anche nel Locarnese e nel Luganese malgrado l'elevato debito pubblico. Il motivo è da ricercare nei bassi tassi di interesse.
- Il grado di autofinanziamento è più che buono, con valori al di sopra dell'80% in tutte le regioni anche se per il 2008 si constata una flessione significativa, con il Bellinzonese che si situa al di sotto della media cantonale (105.6%). L'indice è influenzato dal valore degli investimenti, relativamente deboli nel Bellinzonese, e dall'autofinanziamento in calo nel 2008.
- La capacità d'autofinanziamento si mantiene su livelli sufficienti. Il Bellinzonese consegue un autofinanziamento pari al 11.3% dei ricavi. Nel Luganese questo indice si è deteriorato nel tempo (nel 2000 ammontava a 19.7%).
- Il debito pubblico pro-capite è elevato per gli agglomerati di Lugano e Locarno. Più positivo invece il giudizio per Bellinzona e Chiasso-Mendrisio.
- La quota d'indebitamento lordo si attesta su valori alti per gli agglomerati di Locarno e Lugano. È confermato quindi il livello preoccupante del debito pubblico che caratterizza questi due agglomerati per quanto giungano dal Locarnese segnali di miglioramento. Da notare come il giudizio sull'indebitamento nel Bellinzonese peggiora se il dato è rapportato al volume dei ricavi. Non è invece così per l'agglomerato di Chiasso-Mendrisio.
- La quota degli investimenti si situa ovunque su livelli medi. Precedentemente si era rilevato come in termini pro-capite il Bellinzonese occupava l'ultimo posto nella graduatoria cantonale degli agglomerati. Questo indice evidenzia come il livello degli investimenti sia commisurato alle entrate.

9.2. Città

Tabella 11 Indicatori finanziari, città, 2006-2008

	Bellinzona			Chiasso			Locarno			Lugano			Mendrisio		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Copertura delle spese correnti	1.3%	2.2%	0.5%	2.9%	2.0%	0.2%	0.1%	0.4%	0.6%	1.1%	-3.2%	-4.1%	1.2%	4.0%	2.8%
Ammortamenti amministrativi	11.3%	9.2%	8.3%	10.5%	19.4%	8.3%	6.3%	9.8%	7.1%	9.5%	10.5%	8.9%	9.8%	10.1%	10.0%
Quota degli Interessi	-3.1%	-4.0%	-4.1%	-2.3%	-2.4%	-2.8%	-0.9%	0.4%	-1.6%	-3.6%	-3.6%	-4.0%	-3.0%	-2.9%	-3.4%
Quota degli oneri finanziari	2.3%	0.8%	2.2%	2.7%	2.5%	1.9%	7.9%	9.3%	7.4%	1.3%	2.5%	4.1%	5.1%	4.9%	4.4%
Grado di autofinanziamento	168%	170%	74%	59%	105%	94%	291%	205%	102%	41%	35%	32%	217%	138%	95%
Capacità di autofinanziamento	10.7%	9.6%	7.0%	7.8%	12%	4.9%	11.6%	13.3%	9.6%	7.8%	5.2%	3.8%	14.0%	11.0%	9.2%
Debito pubblico pro-capite (in fr.)	3'077	2'890	2'968	1'378	1'336	1'352	7'050	6'628	6'525	4'043	4'643	5'124	2'767	2'595	2'597
Quota di Capitale proprio	9.2%	11.2%	12.3%	23.1%	24.6%	24.8%	0.0%	0.5%	0.8%	22.4%	20.3%	17.3%	22.2%	22.0%	22.3%
Quota di indebitamento lordo	151%	135%	125%	110%	96%	103%	193%	164%	176%	152%	158%	174%	87%	88%	95%
Quota degli investimenti	8%	7%	10%	13%	14%	10%	5%	9%	11%	18%	14%	12%	11%	10%	16%

In relazione alla città di Bellinzona, valgono le seguenti osservazioni.

Nel 2006 e nel 2007 la quota degli ammortamenti migliora rispetto agli anni precedenti (nel 2004: 6.8%; 2005: 6.7%) grazie anche agli ammortamenti supplementari effettuati grazie agli introiti straordinari provenienti dalla vendita di terreni (3.3. mio. di fr. nel 2006 e 354'000 fr. nel 2007)³². Nel 2008 il tasso si riduce pur restando al di sopra dell'8%.

Il grado di autofinanziamento per il 2006 e il 2007 si situa oltre il 100% con conseguente riduzione del debito pubblico. Concorrono a questo risultato il volume relativamente contenuto degli investimenti, i risultati positivi d'esercizio nonché gli ammortamenti supplementari. Nel 2008 il parametro scivola sotto la soglia dell'80% a seguito di una riduzione dell'autofinanziamento e dell'aumento delle spese d'investimento. Cresce di conseguenza il debito pubblico (+ 1.9 mio. di fr. in termini nominali).

La capacità di autofinanziamento migliora nel 2006 e nel 2007, dopo due anni di risultati insoddisfacenti (5% nel 2005 e 5.3% nel 2006). Nel 2009, il valore slitta di nuovo al di sotto del limite inferiore dell'8% (debole) ed evidenzia una capacità limitata di affrontare nuovi investimenti o comunque nuove spese.

Grazie ai positivi risultati d'esercizio, la quota di capitale proprio ha ripreso a crescere pur situandosi su valori medio/bassi.

A livello di debito pubblico, Bellinzona e Mendrisio presentano una situazione favorevole, con un valore pro-capite su livelli medi. La quota d'indebitamento è tuttavia più elevata a Bellinzona e riflette, come più volte evidenziato, potenzialità di risorse inferiori.

³²Nel 2007, sono pure stati destinati quali ammortamenti supplementari gli introiti provenienti dell'ultima tranche dei diritti di distribuzione versati dall'AMB al Comune (1.6 mio. di fr.)

9.3. Analisi per comuni

Qui di seguito sono presentati gli indicatori finanziari relativi ai singoli comuni, limitati all'esercizio 2008. Si ricorda che gli indicatori finanziari hanno dei limiti poiché permettono di descrivere una determinata situazione ma non sono in grado di indicarne le cause. Per comprendere i motivi che hanno condotto ad una data situazione è necessario analizzare il contesto specifico comunale e studiare in modo più approfondito il bilancio, il conto di gestione corrente e il conto investimenti. Ciò non rientra negli obiettivi di questo studio, finalizzato a dare piuttosto un giudizio globale sulla situazione dei comuni del Bellinzonese.

Tabella 12 Indicatori finanziari, comuni del comprensorio di studio, 2008

	Copertura delle spese correnti	Amm. amministrativi	Quota degli Interessi	Quota degli oneri finanziari	Grado di auto-finanziamento	Capacità di auto-finanziamento	Debito pubblico pro-capite (in fr.)	Quota di Capitale proprio	Quota di indebitamento lordo	Quota degli investimenti
Arbedo-Castione	2.5%	14.8%	0.7%	10.8%	160.0%	17.5%	1'227	34.0%	81.67%	11.79%
Bellinzona	0.5%	8.3%	-4.1%	2.2%	73.8%	7.0%	2'968	12.3%	124.83%	10.14%
Cadenazzo	-0.9%	12.7%	0.9%	7.8%	53.8%	11.0%	1'556	31.9%	93.72%	19.09%
Camorino	1.1%	14.0%	0.9%	9.1%	23.4%	12.2%	1'349	32.8%	115.83%	37.70%
Claro	-3.1%	5.4%	6.8%	17.8%	76.7%	7.8%	5'556	5.2%	229.90%	10.10%
Giubiasco	1.1%	14.7%	0.2%	9.2%	106.9%	13.0%	2'090	8.8%	126.12%	14.38%
Gnosca	8.7%	5.5%	6.4%	18.8%	324.9%	20.4%	5'949	6.3%	272.22%	7.35%
Gorduno	-5.9%	5.3%	11.0%	26.7%	49.1%	9.4%	9'045	-0.4%	384.87%	20.90%
Gudo	5.5%	5.1%	5.8%	15.3%	573.7%	15.6%	6'020	-0.9%	257.63%	3.54%
Lumino	11.6%	7.9%	3.2%	17.5%	131.0%	24.7%	4'753	18.8%	174.10%	20.41%
Moleno	-12.8%	6.6%	20.0%	42.8%	N/D	8.1%	10'698	-6.1%	663.07%	3.33%
Monte Carasso	4.5%	10.0%	1.4%	13.3%	55.3%	16.1%	2'633	18.7%	177.62%	29.29%
Pianezzo	5.0%	5.8%	1.00%	10.6%	63.4%	14.4%	3'985	34.0%	81.67%	22.98%
Preonzo	0.03%	13.7%	5.5%	16.4%	N/D	30.0%	9'761	4.9%	261.3%	0.79%
Sant'Antonino	6.2%	10.7%	-0.2%	4.7%	340.7%	14.9%	524	4.9%	261.28%	5.73%
Sant'Antonio	-0.5%	8.2%	-0.6%	16.8%	54.4%	10.9%	6'074	41.4%	64.03%	17.95%
Sementina	0.9%	13.1%	4.5%	12.1%	96.5%	16.1%	2'875	15.0%	118.81%	20.25%
Media Comuni TI	0.1%	9.2%	-0.8%	7.8%	105.6%	10.8%	4'033	15.1%	160.0%	14.2%
Mediana TI	0.3%	6.7%	2.1%	12.2%	95.6%	10.8%	4'635	11.2%	186.7%	12.9%
Media comprensorio	1.3%	9.6%	-0.6%	7.5%	85.1%	11.3%	2'867	15.3%	135.7%	14.3%
Mediana comprensorio	1.1%	8.3%	1.4%	13.3%	76.7	14.4%	3'985	11.0%	160.0%	14.4%

Quattro indici in particolare meritano di essere commentati.

Ammortamenti amministrativi: nel 2008, solo otto comuni raggiungevano il tasso minimo del 10% fissato dalla LOC. Si ricorda tuttavia che ai sensi dell'art. 214 LOC (norma transitoria) i comuni dispongono di 10 anni di tempo (2019) per il raggiungimento di questo limite minimo e di 5 anni (2014) per adeguarsi all'obiettivo intermedio dell'8%³³.

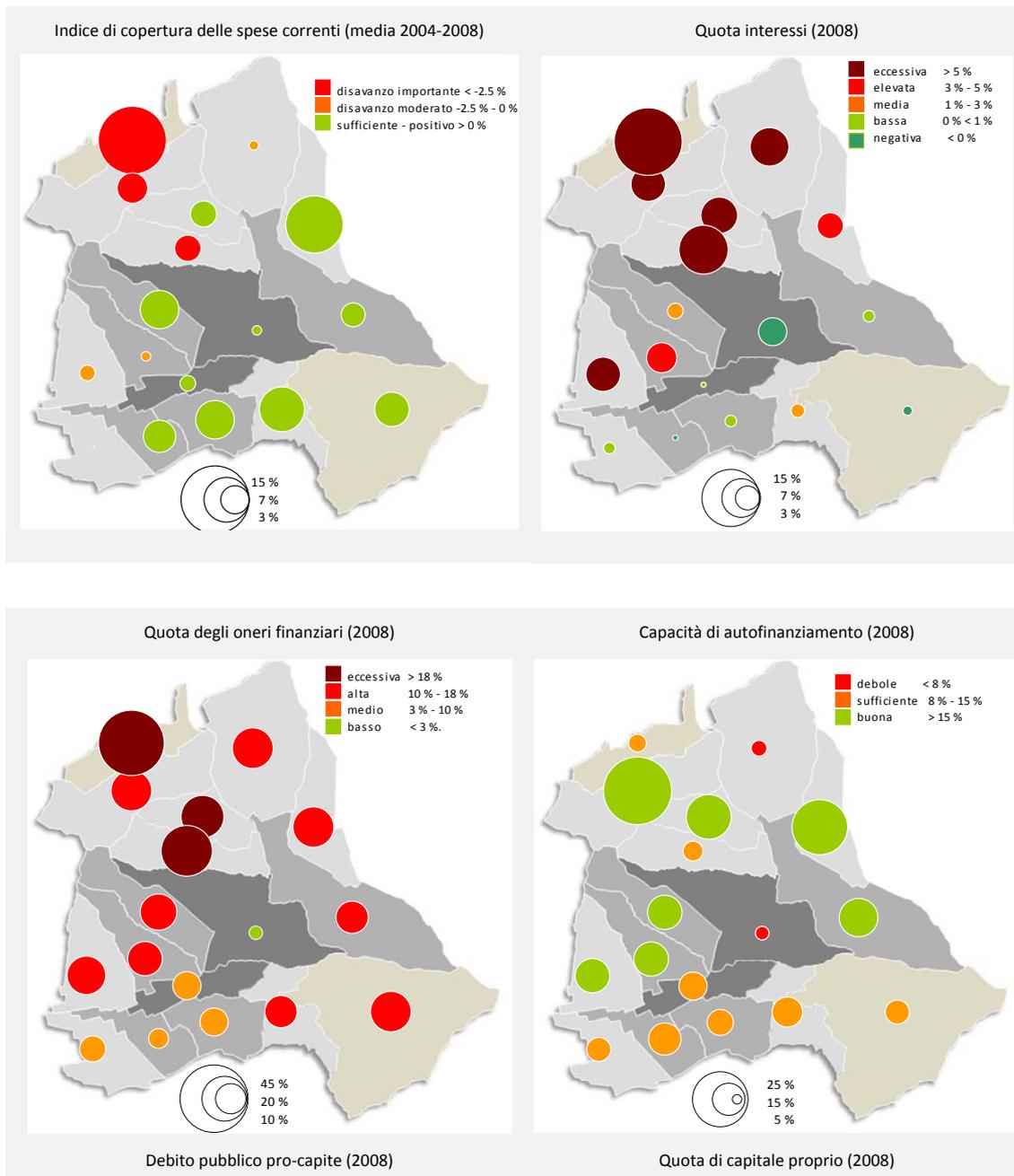
³³Con la revisione parziale della Legge organica comunale (LOC) approvata dal Gran Consiglio il 7 maggio 2008 ed entrata in vigore il 1. gennaio 2009, il tasso d'ammortamento minimo complessivo è passato dal 5% al 10% del valore residuo (art. 158 LOC). Per facilitare l'adeguamento al nuovo limite d'ammortamento, è stata adottata una norma transitoria che fissava a 4 anni il tempo concesso ai comuni per l'adeguamento alla nuova norma. A seguito dell'iniziativa parlamentare elaborata del 20 aprile 2009 presentata dal gruppo PLR, il periodo d'adattamento è stato prolungato da 4 a 10 anni (2019) con l'inserimento di una tappa intermedia di 5 anni per adeguarsi ad un obiettivo intermedio dell'8% (entro il 2014)

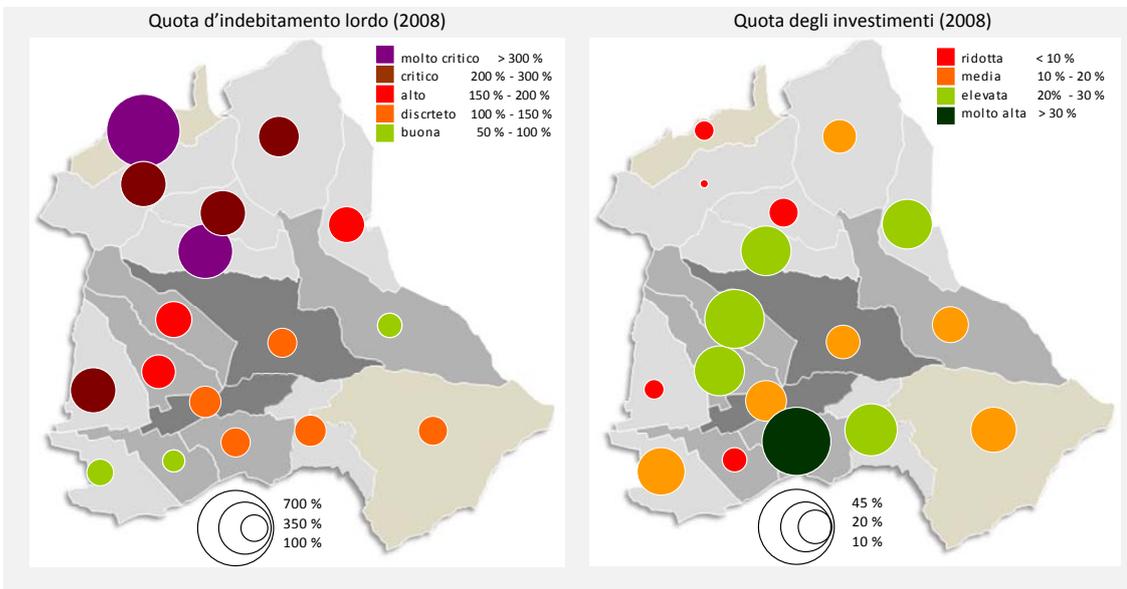
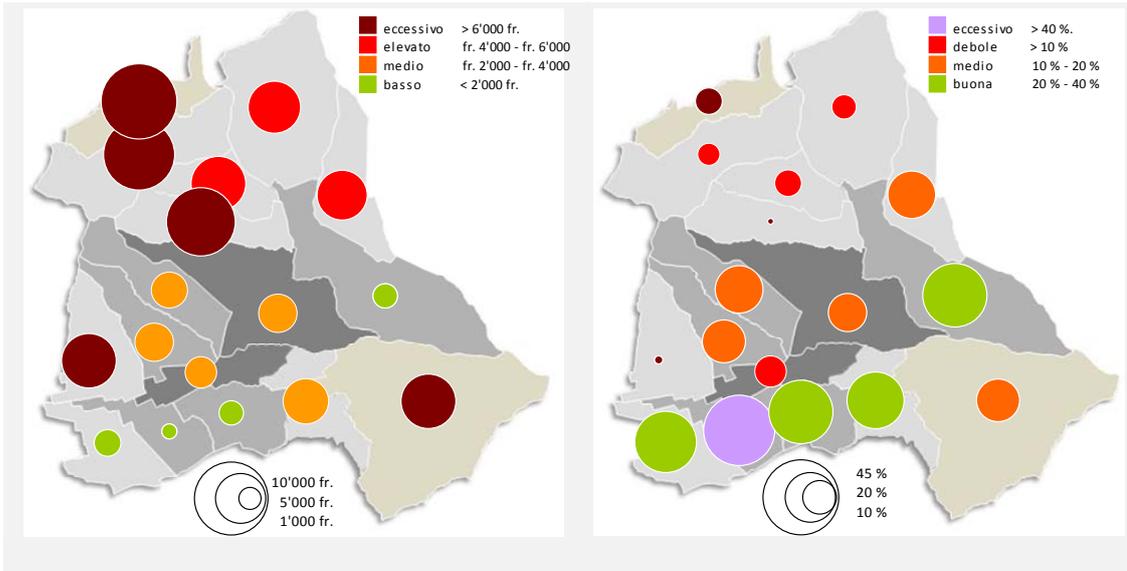
La quota degli interessi è negativa assestandosi su valori analoghi alla media cantonale. La mediana si fissa tuttavia all'1.4% e solo due comuni si collocano al di sotto del valore medio. Bellinzona si distingue per il valore più basso (-4.1%).

La quota degli oneri finanziari supera in 12 comuni il limite del 10% (alto). In tre casi, assume valori eccessivi (Moleno, Gorduno e Gnosca).

La capacità d'autofinanziamento è generalmente sufficiente, con la mediana situata al 13.3%, ovvero al di sopra del dato cantonale.

L'indebitamento si situa su valori bassi. In quattro comuni (Arbedo-Castione, Cadenazzo, Camorino e St. Antonino) è inferiore ai 2'000 fr./pro-capite.





10. Conclusioni

Questo capitolo ha analizzato l'evoluzione delle finanze dei comuni dell'agglomerato nel periodo 2000-2008 (ultimi dati disponibili).

Il Bellinzonese si affaccia su un comprensorio, le Tre Valli, in costante difficoltà e che ha conosciuto negli ultimi decenni un calo sostanziale delle risorse.

Quello bellinzonese, è un agglomerato dalle risorse relativamente modeste nel confronto cantonale. Esso ha pagato come tutti gli sgravi fiscali votati a livello cantonale, con una flessione delle entrate nel 2003. La ripresa è stata tuttavia inferiore rispetto al trend cantonale.

Gli utili ottenuti dai comuni nascondono una struttura delle spese pure contenuta. A livello di persone giuridiche, la presenza di attività legate al settore pubblico spiega e assicura la stabilità dei redditi degli impiegati, molti risiedenti nel comprensorio.

In conclusione, è un agglomerato che marcia sostanzialmente sul posto, in leggera perdita di velocità nei confronti del trend cantonale, ad immagine del Sopraceneri. La stabilità è probabilmente dettata dal substrato economico (settore impiegatizio, forte presenza dell'amministrazione pubblica) mentre le specializzazioni del Locarnese espongono maggiormente la regione alla variabilità della congiuntura.

11. Compendio

Allegato 1 Somma risultati d'esercizio, 2004-2008

Comuni	Σ 2000-2002 in mio. di fr.	Σ 2003-2005 in mio. di fr.	Σ 2006-2008 in mio. di fr.	Σ 2000-2002 in mio. di fr.	Σ 2003-2005 in mio. di fr.	Σ 2006-2008 in mio. di fr.
Arbedo-						
Castione	1'178'120	1'205'357	802'707	304	304	201
Bellinzona	-2'228'725	-692'176	3'046'296	-132	-41	177
Cadenazzo	1'626'063	102'340	221'895	848	49	105
Camorino	1'086'734	719'273	1'591'164	487	304	632
Claro	-815'388	-347'389	28'507	-378	-151	12
Giubiasco	60'654	697'636	646'743	8	89	80
Gnosca	-17'301	-63'338	376'857	-33	-105	592
Gorduno	-91'640	-639	-311'782	-144	-1	-453
Gudo	-558'023	-292'383	119'866	-816	-394	153
Lumino	11'636	656'283	1'639'842	10	553	1'325
Moleno	494	-189'718	-157'121	5	-1'779	-1'472
Monte Carasso	334'765	710'899	1'107'307	153	302	458
Pianezzo	128'764	114'241	369'949	265	211	683
Preonzo	-858'677	-260'530	-227'434	-1'675	-490	-408
Sant'Antonino	355'992	1'091'026	1'061'377	169	494	472
Sant'Antonio	-22'306	-7'863	10'783	-119	-52	57
Sementina	281'977	-446'669	130'695	105	-158	43
Comprensorio di studio	137'353	142'673	146'398	10	63	214
<i>Centro</i>	-2'168'071	5'460	3'693'039	-89	0	146
<i>Suburbano</i>	3'237'587	3'279'885	4'693'250	248	240	332
<i>Periurbano</i>	-574'566	-91'414	2'217'700	-72	-10	244
<i>Retroterra</i>	-21'812	-197'581	-146'339	-73	-678	-477

Allegato 2 Agglomerati, spese pro-capite (senza addebiti interni), 2004-2008

Agglomerati	2004	2005	2006	2007	2008
Bellinzona	3'276	3'409	3'419	3'424	3'527
Chiasso-Mendrisio	4'210	4'120	4'183	4'359	4'366
Locarno	4'103	3'938	3'895	3'928	4'158
Lugano	4'836	4'998	4'985	5'270	5'345
Comprensorio di studio	3'282	3'413	3'422	3'428	3'533
Totale agglomerati	4'313	4'363	4'361	4'529	4'630
Media comuni TI	4'280	4'277	4'289	4'476	4'534

Allegato 3 Agglomerati, ricavi pro-capite (senza addebiti interni), 2004-2008

Agglomerati	2004	2005	2006	2007	2008
Bellinzona	3'255	3'422	3'463	3'551	3'568
Chiasso-Mendrisio	4'298	4'141	4'236	4'458	4'430
Locarno	4'034	3'815	3'858	3'875	4'158
Lugano	4'738	4'933	5'102	5'305	5'338
Comprensorio di studio	3'258	3'424	3'464	3'559	3'575
Totale agglomerati	4'266	4'314	4'423	4'573	4'644
Media comuni TI	4'238	4'225	4'335	4'512	4'537

Allegato 4 Città, spese pro-capite (senza addebiti interni), 2004-2008

Agglomerati	2004	2005	2006	2007	2008
Bellinzona	4'117	4'215	4'465	4'425	4'442
Chiasso	7'354	6'361	6'775	7'348	6'935
Locarno	4'530	4'547	4'687	4'771	4'603
Lugano (1)	6'204	6'411	6'540	6'635	6'551
Mendrisio	4'376	4'177	4'700	4'818	4'836

(1) Compresi i comuni di Barbengo, Carabbia, Villa Luganese (aggregazione entrata in vigore il 20.04.2008. Prima chiusura consolidata dei conti: 31.12.2009) e per il 2004 i comuni di Breganzona, Cureggia, Davesco-Soragno, Gandria, Pambio-Noranco, Pazzallo, Pregassona, Viganello (aggregazione entrata in vigore 4.4.2004)

(2) Compresi i comuni di Arzo, Capolago, Genestrerio, Tremona e Rancate

Allegato 5 Città, ricavi pro-capite (senza addebiti interni), 2004-2008

Agglomerati	2004	2005	2006	2007	2008
Bellinzona	4'159	4'249	4'407	4'330	4'419
Chiasso	7'281	6'305	6'583	7'204	6'924
Locarno	4'674	4'683	4'683	4'753	4'574
Lugano (*)	6'300	6'564	6'471	6'852	6'830
Mendrisio (2)	4'193	4'230	4'697	4'685	4'766

Allegato 6 Comprensorio di studio, spese pro-capite (senza addebiti), 2004-2008

Comuni	2004	2005	2006	2007	2008
Gnosca	2'983	2'914	2'806	2'788	2'732
Arbedo-Castione	2'591	2'824	2'884	2'807	2'763
Monte Carasso	2'562	2'658	2'586	2'833	2'845
Sant'Antonio	3'473	3'560	3'524	3'890	3'690
Bellinzona	4'159	4'249	4'407	4'330	4'419
Preonzo	4'536	4'743	5'042	4'588	5'588
Comprensorio di studio	3'282	3'413	3'422	3'428	3'533

Valori più bassi (2008)

Valori più alti (2008)

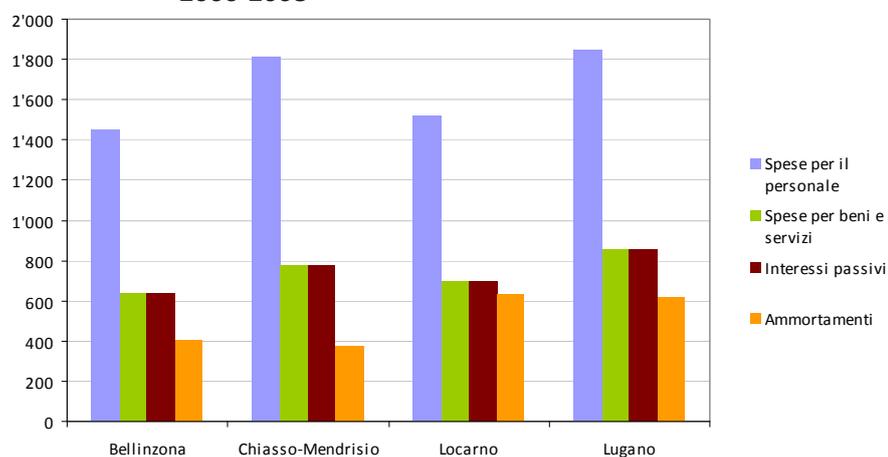
Allegato 7 Comprensorio di studio, ricavi pro-capite (senza addebiti), 2004-2008

Comuni	2004	2005	2006	2007	2008
Arbedo-Castione	2'619	2'910	2'947	2'876	2'832
Camorino	4'117	4'215	4'465	4'425	4'442
Claro	2'539	3'851	2'750	2'997	3'085
Sant'Antonio	3'245	3'705	3'579	4'115	3'467
Bellinzona	4'117	4'215	4'465	4'425	4'442
Preonzo	4'443	4'450	4'633	4'586	5'590
Comprensorio di studio	3'258	3'424	3'464	3'559	3'575

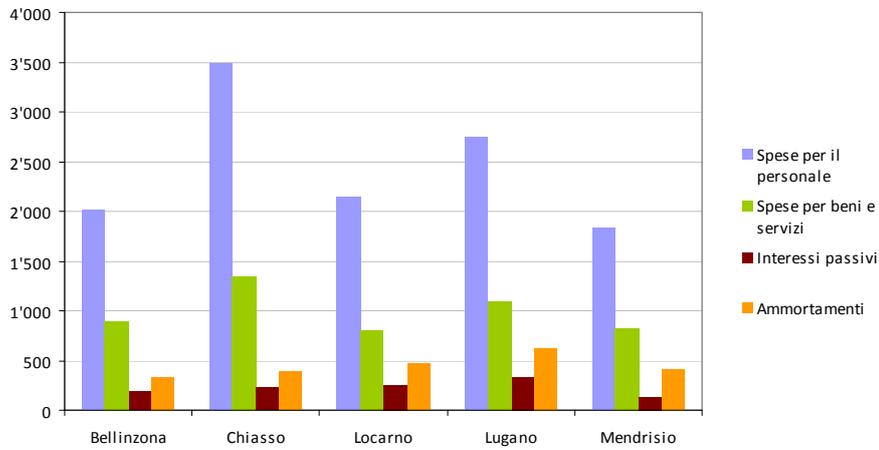
Valori più bassi (2008) Valori più alti (2008)

Allegato 8 I comuni del bellinzonese, spese pro-capite nette (saldo) per funzione, media 2006-2008

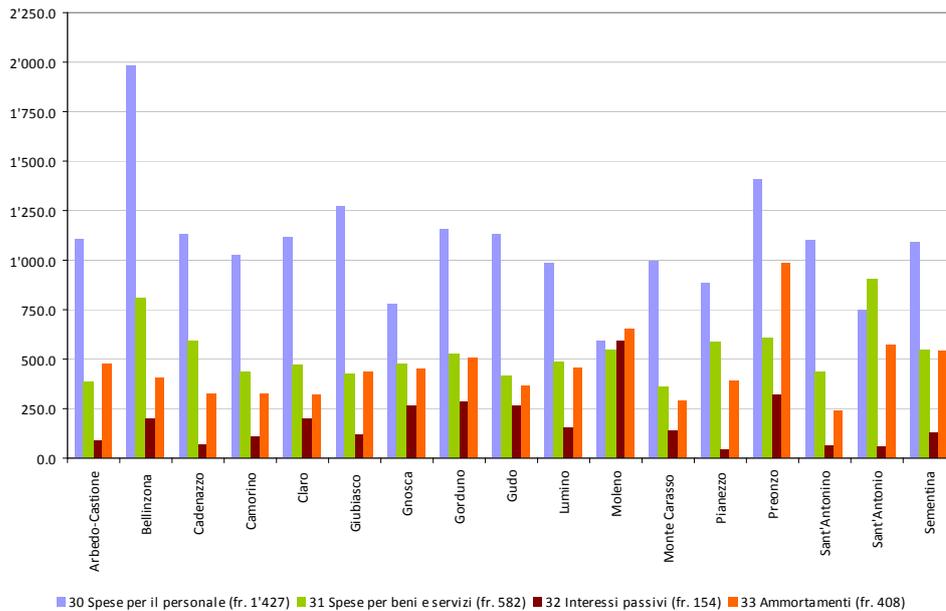
	0 Amministra- zione	1 Sicurezza pubblica	2 Educazione	3 Cultura e tempo libero	4 Salute pubblica	5 Previdenza sociale	6 Traffico	7 Prot. amb. e sist. terr.
Arbedo-Cast.	218.4	103.1	530.8	51.7	23.7	417.7	215.5	164.9
Bellinzona	377.9	140.5	471.0	302.2	26.5	634.8	163.1	184.9
Cadenazzo	387.4	72.8	456.6	92.3	24.1	401.8	208.1	77.6
Camorino	323.4	73.4	489.1	17.6	26.4	460.7	331.3	77.8
Claro	353.8	80.8	421.0	29.6	24.6	512.7	188.8	118.5
Giubiasco	310.5	111.1	441.3	89.6	22.6	479.6	189.2	158.4
Gnosca	705.2	44.6	328.2	22.1	0.0	421.9	43.1	57.8
Gorduno	440.2	107.2	389.3	22.1	20.9	534.8	356.2	80.4
Gudo	421.1	40.7	381.2	33.9	25.5	583.7	307.3	46.5
Lumino	365.0	42.4	450.3	37.3	23.9	394.0	261.3	130.8
Moleno	673.6	154.1	250.2	109.1	17.7	500.6	298.6	150.9
Monte Carasso	267.3	62.2	540.0	128.5	25.5	549.7	89.9	139.7
Pianezzo	481.8	83.9	375.6	36.2	23.3	363.6	366.7	61.8
Preonzo	506.6	64.2	646.0	56.7	23.5	884.0	367.2	165.8
Sant'Antonino	255.4	99.8	513.4	54.6	26.3	490.6	363.0	152.5
Sant'Antonio	349.5	101.7	289.9	69.8	20.2	389.6	907.8	-7.6
Sementina	304.9	107.0	526.5	118.8	26.3	498.7	179.5	75.0
Comprensorio	343.3	107.9	472.3	152.2	24.7	534.4	204.1	145.7

Allegato 9 Agglomerati, spese nette pro-capite (saldo) per genere di costo, media 2006-2008

Allegato 10 Città, spese pro-capite nette (saldo) per genere di costo, media 2006-2008



Allegato 11 Comuni del comprensorio, spese pro-capite nette (saldo) per genere di costo, media 2006-2008



Allegato 12 Evoluzione 1994-2007 dei moltiplicatori d'imposta medi per distretto*

Anno	Bellinzona	Blenio	Leventina	Locarno	Lugano	Mendrisio	Riviera	Vallemaggia	MP Medio
1994	95.44	99.56	91.07	82.89	82.2	82.25	99.09	98.51	84.60
1995	95.49	99.55	90.53	82.03	82.07	83.62	99.04	98.31	84.54
1996	96.02	99.41	90.55	83.70	82.06	86.38	99.04	98.29	85.33
1997	96.56	99.4	91.47	84.66	83.06	86.19	99.08	98.32	86.09
1998	96.02	99.57	92.74	84.92	83.36	85.58	99.05	98.39	86.19
1999	94.06	99.59	93.49	84.91	80.73	84.51	99.05	98.92	84.38
2000	93.97	99.59	96.03	84.61	78.21	86.12	99.03	98.87	83.01
2001	95.52	100	97.92	83.65	77.77	86.47	99.41	99.83	82.82
2002	95.74	100.00	98.20	82.26	77.98	86.23	99.38	99.84	82.47
2003	92.38	100.00	97.94	81.94	77.08	85.73	99.36	99.84	81.71
2004	92.86	98.38	98.08	82.65	76.60	85.32	99.32	97.94	81.53
2005	93.67	98.38	98.01	84.34	76.99	84.12	99.34	97.85	81.90
2006	93.95	98.36	96.75	84.71	76.74	81.21	99.35	97.43	81.31
2007	93.58	96.71	96.50	85.10	74.76	80.76	99.34	96.09	80.02
2008	93.49	96.72	96.49	86.28	73.60	80.38	99.35	96.24	79.30
2009	93.29	96.70	96.81	86.74	73.05	79.20	99.33	96.24	78.73
Variazione									
94-2009	-2.15	-2.86	5.74	3.85	-9.15	-3.05	0.24	-2.27	-5.87
99-2009	-0.77	-2.89	3.32	1.83	-7.68	-5.31	0.28	-2.68	-5.65

*) Si tratta del moltiplicatore d'imposta di un dato anno ponderato con il gettito delle PF dell'anno precedente e il gettito delle PG di due anni prima

Fonte Messaggio 6273 del 30 settembre 2009, Annuario statistico ticinese (per l'anno 2008); Sezione Enti locali per l'anno 2009

Allegato 13 Evoluzione 2002-2009 dei moltiplicatori politici dei singoli comuni

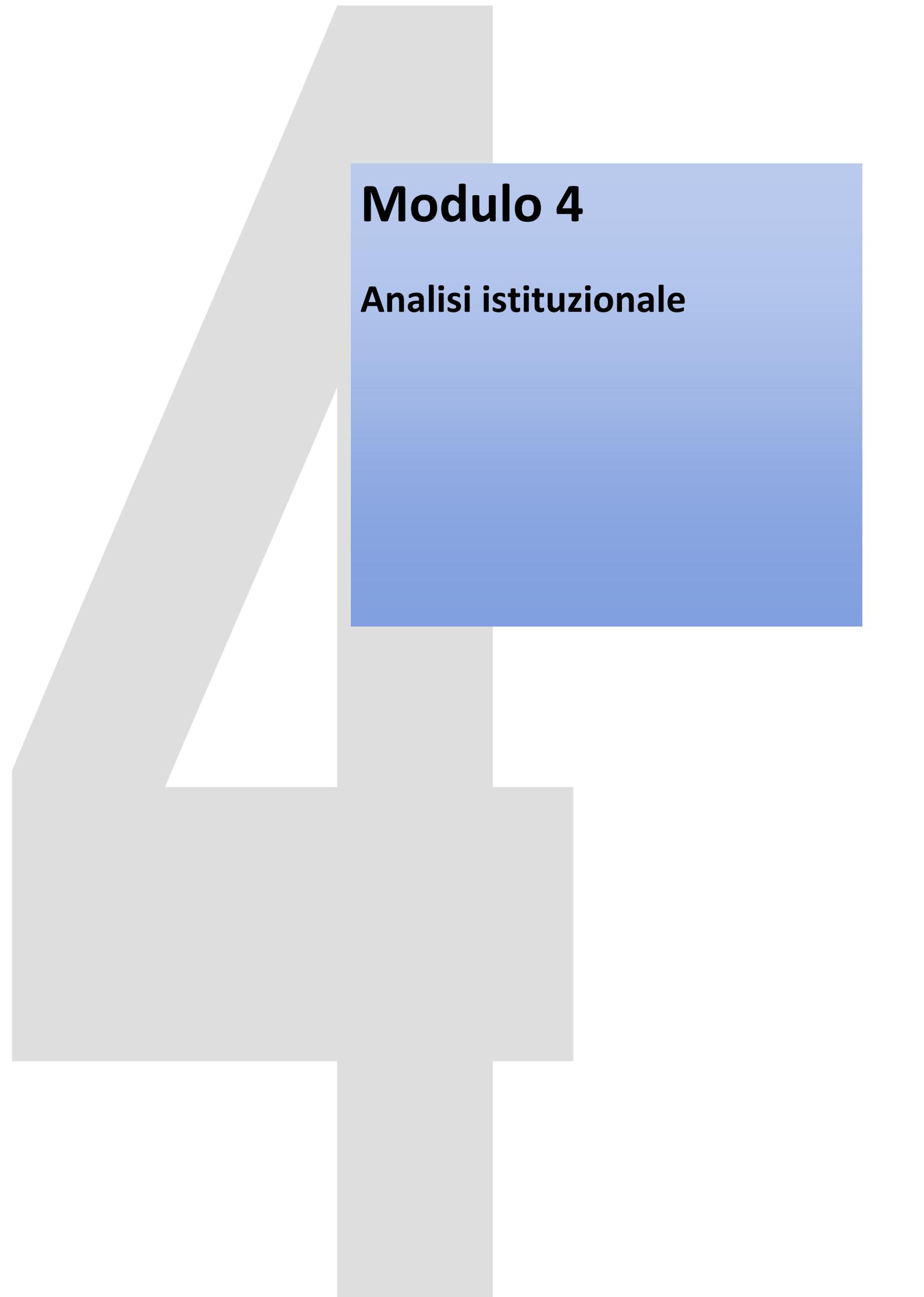
MP	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Var. 02/09
Arbedo-									
Castione	100.0	90.0	90.0	90.0	87.0	87.0	87.0	87.0	-13.0
Bellinzona	100.0	95.0	95.0	97.0	97.0	97.0	97.0	97.0	-3.0
Cadenazzo	0.0	0.0	0.0	90.0	85.0	82.5	85.0	85.0	85.0
Camorino	100.0	95.0	95.0	95.0	95.0	95.0	95.0	95.0	-5.0
Claro	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0
Giubiasco	90.0	90.0	93.0	93.0	93.0	93.0	93.0	93.0	3.0
Gnosca	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0
Gorduno	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0
Gudo	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0
Lumino	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0
Moleno	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0
Monte									
Carasso	93.0	93.0	90.0	90.0	90.0	90.0	90.0	90.0	-3.0
Pianezzo	100.0	100.0	100.0	100.0	97.0	93.0	93.0	93.0	-7.0
Preonzo	70.0	70.0	70.0	75.0	80.0	80.0	80.0	80.0	10.0
Sant'Antonino	85.0	85.0	85.0	85.0	85.0	85.0	85.0	85.0	0.0
Sant'Antonio	95.0	95.0	95.0	95.0	95.0	95.0	95.0	95.0	0.0
Sementina	90.0	87.5	90.0	90.0	90.0	90.0	90.0	90.0	0.0

Allegato 14 Evoluzione 2002-2009 dei moltiplicatori aritmetici dei singoli comuni

MP	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Var. 02/08
Arbedo-									
Castione	85.3	78.4	88.2	84.6	83.2	82.9	83.1	-	-2.1
Bellinzona	92.9	93.4	97.1	98.6	94.4	92.8	95.9	-	3.0
Cadenazzo	0.0	0.0	0.0	76.9	81.8	77.2	86.7	-	86.7
Camorino	86.3	80.3	97.8	89.8	87.7	70.7	93.4	-	7.2
Claro	104.7	104.7	101.1	105.2	106.6	86.0	106.7	-	2.0
Giubiasco	88.7	88.0	93.0	89.9	92.7	90.6	91.3	-	2.6
Gnosca	101.1	90.3	116.4	102.0	100.9	75.5	83.6	-	-17.5
Gorduno	102.1	101.7	98.5	99.7	110.6	105.1	111.7	-	9.6
Gudo	106.6	104.3	106.7	109.5	102.2	98.7	91.4	-	-15.2
Lumino	89.2	83.0	88.9	97.7	83.2	64.8	81.6	-	-7.7
Moleno	100.0	153.6	148.2	217.8	179.8	112.8	136.7	-	36.7
Monte									
Carasso	86.6	90.4	78.8	83.6	75.8	83.3	82.2	-	-4.3
Pianezzo	119.2	106.7	96.5	85.1	76.4	83.5	84.1	-	-35.0
Preonzo	86.3	72.2	72.0	81.1	88.6	80.0	80.0	-	-6.3
Sant'Antonino	81.9	64.0	84.6	83.3	83.2	71.7	76.8	-	-5.1
Sant'Antonio	101.7	93.3	109.4	86.7	91.4	80.5	109.0	-	7.2
Sementina	82.3	87.0	96.1	93.7	94.2	83.5	90.0	-	7.7

ⁱLe misure di accompagnamento sancite dall'art. 214 LOC prevedono il raggiungimento del tasso minimo complessivo dell'8% della sostanza ammortizzabile entro il 2014; a partire dal 2019 dovrà invece essere raggiunto il tasso minimo del 10%

ⁱⁱRispetto alla nozione del debito pubblico, questo indicatore ha il vantaggio di non più dedurre dal capitale dei terzi i beni patrimoniali il cui valore dipende dai criteri di valutazione applicati ai beni comunali che possono differire da Comune a Comune



Modulo 4

Analisi istituzionale

Indice

1. Analisi istituzionale: i comuni oggi	104
1.1. Introduzione: il Comune in un nuovo contesto	104
2. Organizzazione istituzionale	106
2.1. Cariche pubbliche e organi comunali	106
2.2. Il costo della frammentazione istituzionale	108
3. Organizzazione amministrativa	111
4. Autonomia comunale tra mito e realtà	114
4.1. L'autonomia che cos'è?	114
4.1.1. Le restrizioni all'autonomia comunale	115
A. Centralizzazione delle competenze	115
B. Consorzi e collaborazioni	116
5. Progettualità e servizi alla popolazione	121
5.1. L'autonomia residua	121
5.2. Offerta di servizi alla popolazione	121
5.3. Investimenti di base e investimenti di sviluppo	122
5.4. Considerazioni conclusive	123
6. Gli altri attori presenti sul territorio	124
6.1. Il ruolo dei patriziati e delle parrocchie	124
6.2. Altri partner nei processi decisionali: il concetto di governance	125
7. Compendio	126

Tabelle

Tabella 1	Totale degli organi e degli attori politici presenti nel comprensorio	106
Tabella 2	Numero di cariche pubbliche presenti nel comprensorio	107
Tabella 3	Numero di consessi presenti nel comprensorio	108
Tabella 4	I costi dell'apparato politico attuale	109
Tabella 5	Numero di sedute degli organi comunali attivi nel comprensorio di studio	110
Tabella 6	Numero di dipendenti comunali	111
Tabella 7	Abitanti per dipendente comunale	113
Tabella 8	Le restrizioni all'autonomia comunale	114
Tabella 9	Prestazioni definite a livello cantonale con delega esecutiva al Comune	115
Tabella 10	Esempi di servizi i cui oneri sono riversati ai comuni	116
Tabella 11	Collaborazioni intercomunali	117
Tabella 12	Patriziati, parrocchie e imposte di culto nel comprensorio	124

Grafici

Grafico 1	Offerta di servizi: rapporto fra centro e resto dell'agglomerato _____	122
Grafico 2	Analisi delle attività significative per il distretto bellinzonese _____	125
Grafico 3	Analisi tipologia finanziaria _____	125

Modulo 4

Analisi istituzionale

Anticipazione dei contenuti

Cap.	Titolo	Criterio d'indagine	Contenuto
1.	Analisi istituzionale: i comuni oggi	Sintesi	I comuni attuali si trovano in un contesto fortemente differente rispetto al momento storico in cui nacquero
2.	Organizzazione istituzionale	Analisi in base ai questionari sottoposti alle cancellerie comunali	Descrizione del numero di attori politici, di consessi e considerazioni sul processo decisionale del Bellinzonese
3.	Organizzazione amministrativa	Analisi in base ai questionari sottoposti alle cancellerie comunali	Descrizione della dotazione amministrativa all'interno del comprensorio di studio
4.	Autonomia comunale tra mito e realtà	Analisi in base ai questionari sottoposti alle cancellerie comunali	Descrizione delle restrizioni fattuali all'autonomia comunale
5.	Progettualità e servizi alla popolazione	Analisi in base ai questionari sottoposti alle cancellerie comunali	Descrizione dell'offerta di servizi nel Bellinzonese
6.	Gli altri attori presenti sul territorio	Analisi descrittiva	La presenza di patriziati e parrocchie nel comprensorio
7.	Compendio	Sintesi	Conclusioni per quanto concerne l'analisi istituzionale del Bellinzonese

1. Analisi istituzionale: i comuni oggi

1.1. Introduzione: il Comune in un nuovo contesto

Dall'agricoltura all'urbanizzazione

L'azione dei comuni s'inserisce in un contesto socio-economico che evolve nello spazio e nel tempo. Dalle collettività locali del XIX secolo si progredisce verso una società sempre più complessa, determinando il passaggio dal *Comune agricolo* al *Comune dei servizi*. I profondi cambiamenti, intervenuti a partire dal secondo dopoguerra, nel tessuto economico, sociale, culturale e politico hanno fatto emergere bisogni nuovi e sempre più articolati nei vari ambiti del vivere in società (educazione, cultura, sicurezza, protezione dell'ambiente, tempo libero, ecc.). Per le collettività locali il processo di modernizzazione determina un notevole sforzo amministrativo e finanziario per dotare il proprio territorio di tutta una serie di servizi di base (strade, canalizzazioni, sicurezza, ecc.) e di servizi più particolari (scuole dell'infanzia, sicurezza sociale, protezione ambientale, ecc.).

L'accresciuta mobilità di persone e di merci ha dilatato i confini di riferimento del vivere quotidiano, innescando una forte interdipendenza tra i territori tanto che i problemi e le sfide hanno acquisito un carattere viepiù regionale. Di riflesso, è mutato il ruolo dell'azione pubblica che si trova non solo a gestire servizi prettamente comunali, ma anche a promuovere progetti d'interesse regionale. Malgrado questi cambiamenti i confini politico-amministrativi sono, invece, rimasti gli stessi marcando una certa staticità rispetto alle evoluzioni negli altri ambiti della società.

Un Comune adeguato ai tempi

Oggigiorno i confini tra i comuni all'interno degli agglomerati sono diventati impercettibili e la mobilità giornaliera ha trasformato l'agglomerato in un unico grande villaggio, fatto di aree con specializzazioni diverse (aree industriali, zone residenziali, spazi commerciali, ecc.). Una constatazione che porta a descrivere gli agglomerati urbani attuali come una "Città diffusa" che si caratterizza per l'accentuata integrazione economica, professionale, sociale, relazionale, culturale e spesso anche identitaria. Emerge quindi con chiarezza la necessità d'interrogarsi se l'assetto politico e amministrativo attuale si adatti all'evoluzione che ha già investito tutte le altre sfere della società. Infatti, i compiti dei poteri locali non si limitano più a quelli tradizionali legati al proprio perimetro, bensì si estendono pure alla promozione di progetti e alla difesa d'interessi regionali. Occorre quindi un'azione pubblica che vada al di là delle frontiere amministrative: un'esigenza che si scontra contro la frammentazione istituzionale dell'agglomerato bellinzonese.

La collaborazione intercomunale come soluzione subottimale

Con la fine del Comune agricolo, la collaborazione è diventata una via spesso obbligata onde ripartire gli importanti investimenti legati alla produzione e distribuzione dei servizi

collettivi. In un certo senso, la collaborazione ha permesso di rimandare nel tempo il dibattito sulla dimensione ottimale dei comuni, senza però dare una risposta soddisfacente in termini di controllo democratico, di efficienza e di semplificazione dei processi decisionali. Il tema è stato affrontato per la prima volta a livello cantonale alla fine degli anni '90, con la pubblicazione dello studio *Il Cantone e i suoi comuni, l'esigenza di cambiare*. Allora, l'attenzione era rivolta soprattutto ai comuni periferici con evidenti difficoltà di funzionamento a causa della scarsità di mezzi e di risorse. Il tema ha successivamente investito anche le aree urbane, composte da comuni che singolarmente funzionano, ma che ricorrono costantemente alle varie forme di collaborazione e che spesso faticano nella realizzazione di progetti a carattere regionale.

Gli agglomerati come motore di sviluppo

Negli ultimi tre decenni le aree urbane si sono sviluppate notevolmente e hanno raggiunto una forza trainante per il resto del Cantone. Gli agglomerati sono quindi diventati dei veri e propri motori per quanto concerne la crescita sociale, culturale ed economica del Paese. L'agglomerato è per definizione anche una fucina d'impieghi grazie alla centralità e la visibilità di cui godono le aree urbane. In Ticino, la stragrande maggioranza dei posti di lavoro si concentra nei quattro agglomerati che assieme contribuiscono in maniera decisiva alla crescita e al benessere cantonale. Di riflesso, i centri urbani offrono le maggiori opportunità di sviluppo nei vari ambiti della società acquistando una forza e un ruolo per cui la competitività del Cantone dipende fortemente da essi.

Uno sviluppo minato dalla frammentazione

Se i comuni rivestono un indubbio ruolo nello sviluppo regionale, è pure vero che la frammentazione istituzionale rischia d'indebolire la progettualità e la dinamicità di una regione. Lo studio strategico del Locarnese prima e quello del Bellinzonese ora hanno permesso di evidenziare come la frammentazione comporti diversi generi di costi: soldi, tempo, efficienza e qualità. Com'è facilmente intuibile, l'elevato numero di rappresentanti politici costa in termini di onorari, indennità o gettoni di presenza nei vari consessi. Secondariamente, la complessità della struttura politica non può che frenare e complicare i processi decisionali. Da una parte, la ricerca del consenso ritarda le decisioni e rischia di condurre a compromessi non sempre ottimali; dall'altra, la frammentazione nuoce anche alla coordinazione logistica e pratica fra coloro che sono chiamati ad esprimersi, decidere e realizzare quei servizi e quelle opere che servono alla regione.

Un assetto istituzionale adeguato?

È nell'interesse locale, regionale e cantonale che l'architettura istituzionale sia delle più adatte a sostenere la capacità progettuale e innovatrice delle aree urbane. È quindi doveroso chinarsi sulla struttura politica di ogni agglomerato per comprendere se essa sia la più adatta per far fronte alle nuove sfide della società e dell'economia attuale. Altrimenti v'è il rischio che le città-polo non arrivino ad assumere quel ruolo di *leadership* necessario per diventare il motore di sviluppo della regione.

2. Organizzazione istituzionale

Si tratta ora di descrivere l'organizzazione istituzionale del comprensorio di studio e più specificatamente gli attori politici, le cariche pubbliche, gli organi comunali presenti nel comprensorio di studio – senza trascurare il costo di un tale apparato politico – e le collaborazioni intercomunali. In sostanza ci interessa definire *chi* decide e *come* decide. Ciò permette, inoltre, di scattare una fotografia del Bellinzonese che aiuti a comprendere cosa comporta *de facto* un agglomerato frammentato, soprattutto in relazione ai processi decisionali e alla loro fluidità. Quest'ultimi sono due elementi fondamentali di ogni azione pubblica e, di riflesso, di ogni sistema politico.

2.1. Cariche pubbliche e organi comunali

Il comprensorio di studio si estende su una superficie di 211 km² e conta più di 49'500 abitanti. Sono 17 i comuni a cui è affidata la gestione politica del territorio, per un totale di oltre 1'400 cariche presenti negli organi comunali, nei consorzi e negli altri enti intercomunali (v. tabella 1 e 2). Pertanto, si conta circa una carica pubblica ogni 41 abitanti e un rappresentante politico ogni 95. Le cifre conducono subito ad interrogarsi sui costi in termini economici come pure sulla struttura organizzativa dei comuni attuali.

Tabella 1 Totale degli organi e degli attori politici presenti nel comprensorio

Organi	Risorse umane
17 municipi	93 municipali
15 consigli comunali	396 consiglieri comunali
2 assemblee comunali	
28 commissioni e delegazioni municipali	377 commissari del municipio
53 commissioni del Consiglio comunale	318 commissari del CC
ca. 60 collaborazioni diverse	286 delegati per collaborazioni
Per un totale di circa 1470 cariche...	

A titolo comparativo, la nuova Città di Lugano conta più di 57'000 abitanti per un totale di 7 municipali e 60 consiglieri comunali.

Tabella 2 Numero di cariche pubbliche presenti nel comprensorio

	Municipali	Consiglieri Comunali	Commissari e delegati municipali	Commissari CC	Delegati ¹ consorzi, associazioni o fondazioni	Totale
Arbedo-Castione	7	25	38	28	39	137
Bellinzona	7	50	78	36	52	223
Cadenazzo	5	25	30	20	17	97
Camorino	7	30	22	28	17	104
Claro	7	27	10	15	2	61
Giubiasco	7	30	19	27	18	101
Gnosca	5	25	18	21	20	89
Gorduno	5	25	30	21	11	92
Gudo	5	21	6	20	2	54
Lumino	5	25	35	20	15	100
Moleno	3	Assemblea	12	3	8	26
Monte Carasso	7	21	14	24	22	88
Pianezzo	5	21	6	15	6	53
Preonzo	5	21	20	5	9	60
Sant'Antonino	5	25	25	15	23	93
Sant'Antonio	3	Assemblea	n.d.	n.d.	n.d.	3
Sementina	5	25	14	20	25	89
Totale	93	396	377	318	286	1470

Le cariche pubbliche sono ben 1470 (tabella 2) mentre il numero di consessi presenti nel Bellinzonese sono ben 140 (tabella 3). Il processo decisionale, soprattutto per ciò che concerne i progetti regionali, deve quindi confrontarsi con un numero elevato di consessi. Se da una parte si garantisce molto spazio di giudizio e di decisione a tutti gli attori politici, dall'altra si rischia di dilatare oltremodo i tempi per l'effettiva realizzazione delle opere necessarie generando notevoli costi finanziari, economici e organizzativi.

È giusto insistere sulla centralità del processo decisionale nell'ambito regionale perché è proprio quest'ultimo a dar vita ai beni e ai servizi ad uso della popolazione. Decidere significa dunque poter creare le premesse per il miglioramento continuo delle qualità di vita di una comunità, soprattutto in un contesto globale molto dinamico dove l'immobilismo politico è pagato a caro prezzo. Sapere e poter decidere in tempi ragionevoli è una *conditio sine qua non* affinché un Comune e una regione s'adattino ai bisogni e alle circostanze in continua evoluzione, assicurando la continua ricerca del benessere.

¹Il numero di delegati rimane indicativo poiché i dati forniti dai comuni non sono stati sempre completi

Tabella 3 Numero di consessi presenti nel comprensorio

	Commissioni municipali	Delegazioni municipali	Commissioni permanenti CC	Commissioni speciali CC	Totale
Arbedo-Castione	3	2	3	1	9
Bellinzona	11	0	4	0	15
Cadenazzo	4	2	3	1	10
Camorino	4	3	3	1	11
Claro	1	1	3	0	5
Giubiasco	3	2	3	5	13
Gnosca	3	4	3	0	10
Gorduno	4	2	3	0	9
Gudo	0	2	3	1	6
Lumino	7	2	3	1	13
Moleno	3	1	1	0	5
Monte Carasso	0	2	3	1	6
Pianezzo	0	2	3	0	5
Preonzo	2	2	2	0	6
Sant'Antonino	3	2	3	0	8
Sant'Antonio	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sementina	4	1	2	2	9
Totale	52	30	45	13	140

2.2. Il costo della frammentazione istituzionale

L'alto costo della rappresentanza politica

L'organizzazione politica appena descritta comporta costi considerevoli. Come si evince dalla tabella 4, la somma delle indennità per municipali, consiglieri comunali, commissari e delegati ammonta a più di CHF 1'100'000.-.

Nell'agglomerato bellinzonese si destinano annualmente fr. 22,88 pro-capite quale spesa per le autorità politiche. Dalla tabella emerge chiaramente come le dimensioni ridotte dei comuni incidano negativamente sul costo per abitante di una simile architettura istituzionale. A questo punto ci si potrebbe interrogare se queste spese non possano essere ridotte o impiegate più efficacemente.

La frammentazione comporta costi di natura diversa. L'architettura istituzionale attuale non ha solo costi di tipo finanziario. L'alto numero di attori politici e consessi implica una complessificazione del sistema politico e, di conseguenza, del processo decisionale. Una simile struttura amministrativa e politica comporta inevitabilmente delle difficoltà sul piano della coordinazione, della concertazione e della fluidità delle decisioni determinando, di conseguenza, un rallentamento dei processi politici e decisionali.

Tabella 4 I costi dell'apparato politico attuale

	Esecutivo	Legislativo	Totale	Costo per abitante
Arbedo-Castione	53'950	8'350	62'300	15.10
Bellinzona	284'000	67'860	351'860	20.35
Cadenazzo	50'000	11'750	61'750	27.10
Camorino	96'000	7'200	103'200	39.55
Claro	50'750	100	50'850	20.15
Giubiasco	92'640	7'420	100'060	12.20
Gnosca	18'260	0	18'260	28.00
Gorduno	25'720	4'560	30'280	42.10
Gudo	24'455	1'000	25'455	32.50
Lumino	31'460	0	31'460	24.70
Moleno	13'780	180	13'960	124.65
Monte Carasso	33'480	680	34'160	13.85
Pianezzo	23'120	2'320	25'440	47.10
Preonzo	23'400	1'840	25'240	44.75
Sant'Antonino	43'500	3'920	47'420	21.15
Sant'Antonio	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sementina	141'280	10'680	151'960	54.45
TOTALE	1'005'795	127'860	1'133'655	22.85

La complessità del sistema attuale ostacola il dinamismo. Infatti, per promuovere e realizzare un progetto regionale in cui partecipano più comuni i tempi si dilatano oltremodo. Negoziare, ricercare compromessi e superare i vari ostacoli che si frappongono alla realizzazione finale di opere pubbliche rappresenta un freno al dinamismo degli agglomerati che spesso devono aspettare anni per veder concretizzarsi servizi o infrastrutture importanti. Questi ritardi si traducono in costi finanziari ed economici e non di rado ne risente anche la qualità del progetto. Infatti, se da una parte le soluzioni di compromesso sono necessarie per poter contare sulla partecipazione di tutti i comuni, esse possono però snaturare il progetto iniziale, con il rischio di giungere ad opere non del tutto funzionali od ottimali. Infatti, si rischia di modulare il progetto affinché incontri il minor numero possibile di opposizioni, e non secondo criteri come l'efficacia o la funzionalità. Non va nemmeno trascurato il fatto che questa complessità di centri decisionali non solo complica l'iter delle politiche pubbliche, ma può addirittura scoraggiare e impedire la nascita dei progetti stessi.

La tabella 5 mostra il numero complessivo di sedute degli organi comunali nel Bellinzonese: in tutto 1191 riunioni in un solo anno. Se ad esse si aggiungono le altre sedute all'interno delle diverse collaborazioni intercomunali si capisce l'immensa mole dell'attività istituzionale, con tutti i problemi che ne derivano.

La circolazione delle informazioni fatica in una regione frammentata

La frammentazione istituzionale ostacola, inoltre, il flusso d'informazioni e di *know-how* utili per affrontare problematiche comuni senza che ogni ente locale dispendi risorse per risolverli autonomamente, come se si trattasse un problema *ex novo*. Risorse umane e

finanziarie unite potrebbero, invece, costituire un bacino solido di conoscenze e di mezzi che permetta il nascere, lo svilupparsi e il realizzarsi di progetti, di pratiche e di idee che altrimenti non vedrebbero mai la luce.

La circolazione delle informazioni permette anche di promuovere investimenti ben inseriti nel contesto dell'agglomerato, studiando al meglio l'ubicazione e la natura dei servizi in questione. Spesso, l'esistenza di molti comuni può tradursi nella realizzazione di doppioni e perciò in spese inutili o che potevano essere investite altrove.

Tabella 5 Numero di sedute degli organi comunali attivi nel comprensorio di studio

	Municipio e Commissioni	CC e Commissioni	Totale
Arbedo-Castione	70	24	94
Bellinzona	112	97	209
Cadenazzo	83	55	138
Camorino	45	34	79
Claro	45	26	71
Giubiasco	53	12	65
Gnosca	54	10	64
Gorduno	50	14	64
Gudo	24	4	28
Lumino	64	12	76
Moleno	22	2	24
Monte Carasso	26	6	32
Pianezzo	33	5	38
Preonzo	46	7	53
Sant'Antonino	65	25	90
Sant'Antonio	n.d.	n.d.	0
Sementina	44	22	66
Totale	836	355	1191

Piccoli attori, poca forza

È nella logica delle cose che gli attori con maggiore peso abbiano anche una presenza e una forza contrattuale maggiore, soprattutto nei confronti del Cantone e di altre regioni. L'arena politica premia chi possiede i capitali maggiori – economici, demografici, geografici e culturali – e penalizza, invece, quei comuni che non possono far valere nessuno di questi parametri. Un Comune che ha un peso politico notevole è un Comune che migliora la sua capacità di rivendicazione a tutto vantaggio dell'autodeterminazione comunale; altrimenti, l'autonomia rimane un concetto essenzialmente teorico, soprattutto per i comuni di piccole dimensioni, ben presenti nel comprensorio di studio. Grazie alla definizione di *chi* governa abbiamo potuto rilevare pure il *come* si governa. Le cifre e le caratteristiche che contraddistinguono l'apparato e il sistema politico dell'agglomerato di studio non possono non far sorgere una domanda:

è questo il sistema ideale?

3. Organizzazione amministrativa

La qualità dell'amministrazione pubblica è fondamentale per un buon Comune

La capacità amministrativa e operativa è fondamentale per la funzionalità di un Comune. Per capacità amministrativa s'intende la capacità degli amministratori di svolgere autonomamente con professionalità, efficacia ed efficienza le pratiche di loro competenza, fornendo una corretta ed immediata consulenza agli utenti-cittadini ed offrendo un supporto altrettanto valido al potere politico.

Senza un valido apparato amministrativo i rappresentanti politici non sono nella condizione di svolgere correttamente la gestione della cosa pubblica; inoltre, una capacità amministrativa lacunosa costringe i politici ad occuparsi personalmente degli affari correnti (dossier edilizi, questioni gestionali, cavilli giuridici, ecc.). Così, oltre a svolgere compiti che non corrispondono alla propria missione originale, i rappresentanti politici disperdono tempo ed energie a discapito del processo decisionale e delle scelte più strategiche, quindi della politica comunale. Di seguito sono riportati il numero di dipendenti comunali al netto degli istituti di case per anziani e del corpo docenti².

Il funzionamento corretto ed efficiente di un Comune dipende da più variabili: la dimensione, le competenze e le capacità gestionali risultano determinanti. Di principio, più un'amministrazione è strutturata e tanto migliore è la qualità dei servizi offerti ai cittadini e la capacità di fornire in proprio le prestazioni di servizio pubblico. La tabella soprastante palesa come alcuni comuni abbiano un'amministrazione così ridotta da concentrare funzioni, competenze e potere in mano a pochi attori.

Qual è dunque la capacità amministrativa dei comuni del Bellinzonese?

Tabella 6 Numero di dipendenti comunali

Comune	Pop. 2008	Amministrazione	UT	Aziende / squadra esterna	Polizia	Totale
Arbedo-Castione	4'133	9.4	1.8	8	1	20.2
Bellinzona	17'286	30.6	20	139.5	29.6	219.7
Cadenazzo	2'279	4.8	1.5	4.0	0	10.3
Camorino	2'610	5	1.5	4.0	0	10.5
Claro	2'521	4.5	2	3.3	1	10.8
Giubiasco	8'188	17.5	3	20	15.5	56
Gnosca	652	1	0	1	0	2
Gorduno	719	2	0	2	0	4
Gudo	783	1.4	0.3	1	0	2.7
Lumino	1'274	2	0	2	0	4
Moleno	112	0.5	0	0.2	0	0.7
Monte Carasso	2'464	5.4	0.7	7	0	13.1
Pianezzo	540	1.2	0.0	1.5	0	2.7
Preonzo	564	2.0	0.0	2.0	0	4
Sant'Antonino	2'241	3.3	2.0	4.3	0	9.6
Sant'Antonio	201	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sementina	3'012	6.4	0.5	6	0	12.9
Totale	49'575	97	33.3	205.8	47.1	383.2

²Il rischio sarebbe, altrimenti, di falsare l'organico e la relativa funzionalità amministrativa del Comune

- Parametro 1: la capacità amministrativa è misurata in base al numero di dipendenti per ambito. Per semplicità sono state ritenute quattro funzioni: amministrazione, ufficio tecnico, aziende municipalizzate (inclusa la cosiddetta squadra esterna) e polizia. A ciascuna di esse corrisponde una certa dotazione di personale amministrativo. Analogamente al modello adottato in altri studi, la dotazione è considerata nulla se, oltre al segretario comunale, non vi sono altri impiegati a tempo pieno alle dipendenze del Comune nei quattro ambiti dell'amministrazione comunale; scarsa se ce ne sono 1-2, sufficiente se ve ne sono 3-4, buona se comprende almeno cinque e completa se vi sono più dipendenti per ogni funzione.
- Parametro 2: *numero totale di abitanti / dipendente pubblico*. Esso segnala ogni quanti abitanti è presente un dipendente comunale, senza distinzione però di funzione o di area di appartenenza.

All'interno dell'agglomerato risaltano subito (cfr. tabella 6) le differenti dotazioni per quanto concerne l'amministrazione comunale. Sulla base del primo parametro, nel Bellinzonese i comuni davvero funzionali sono meno della metà. Per i comuni con meno di 1000 abitanti la capacità amministrativa è scarsa e implica per i municipali un impegno maggiore nella gestione degli affari correnti e di ordinaria amministrazione. Inoltre, un'amministrazione poco strutturata porta ad avere dei segretari comunali "tuttofare", poiché non è possibile una vera suddivisione dei compiti operativi. Per di più, la presenza di aziende municipalizzate o delle collaborazioni intercomunali implica spesso questioni complesse e specifiche che richiedono parecchie risorse.

La frammentazione implica parecchi doppioni

Attualmente nel Bellinzonese vi sono molti impiegati comunali che fanno le stesse cose. Lettere alle autorità cantonali, emissioni di tasse, registrazioni contabili, atti amministrativi, ecc. sono solo alcuni esempi di lavori che ogni Comune svolge impiegando il proprio personale. Si creano quindi doppioni che potrebbero invece essere risolti con una diversa organizzazione amministrativa della regione.

Verso comuni "sportello"

La ridotta capacità amministrativa di molti enti locali spinge il Cantone a valutare possibili riorganizzazioni di servizi svolti sin'ora dai comuni. Un accentramento che condurrebbe ancor più ad avere dei semplici comuni "sportello".

Tabella 7 Abitanti per dipendente comunale

Comune	Pop. 2008	Amministrazione	UT	Aziende/ Squadra esterna	Polizia	Totale	Funz. x 1000 ab.
Arbedo-Castione	4'133	440	2'296	516	4'133	6'869	5
Bellinzona	17'286	564	864	124	584	2'410	13
Cadenazzo	2'279	475	1'519	570	-	1'994	5
Camorino	2'610	522	1'740	652	-	2'262	4
Claro	2'521	560	1'261	764	2'521	4'342	4
Giubiasco	8'188	467	2'729	409	529	9'280	7
Gnosca	652	652	-	652	-	652	3
Gorduno	719	360	-	359	-	360	6
Gudo	783	559	-	783	-	559	3
Lumino	1'274	637	-	637	-	637	3
Moleno	112	224	-	560	-	224	6
Monte Carasso	2'464	456	-	352	-	456	5
Pianezzo	540	450	-	360	-	450	5
Preonzo	564	282	-	282	-	282	7
Sant'Antonino	2'241	679	1'121	521	-	1'800	4
Sant'Antonio	201	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sementina	3'012	471	-	502	-	471	4
Totale	49'579	602.4	1'488.9	623.6	36.6	231.7	8

E se domani vi fosse una nuova realtà comunale? Un'amministrazione completa permette di distinguere realmente i compiti operativi (di competenza dell'amministrazione) da quelli strategici (di competenza dei politici), come pure auspicato dalla recente revisione della LOC. Si permetterebbe anche una specializzazione dei compiti e dei ruoli cosicché il cittadino possa ricevere una corretta e immediata consulenza in caso di bisogno. Così, una nuova gestione delle risorse umane svilupperebbe al meglio le potenzialità e i profili professionali dei collaboratori, a sicuro vantaggio dell'utenza, assicurando a tutto il comprensorio il medesimo standard.

I servizi offerti possono essere uniti sfruttando un'economia di scala che razionalizza le risorse a beneficio dell'efficienza pubblica, senza intaccare la qualità del servizio erogato, anzi.

Una realtà comunale più forte e più capace permetterebbe, inoltre, di invertire la tendenza all'accentramento dei compiti nelle mani del Cantone, permettendo così una vera autonomia comunale.

4. Autonomia comunale tra mito e realtà

4.1. L'autonomia che cos'è ?

Il Comune di oggi è realmente autonomo?

Uno dei principi cardine del sistema federale svizzero consiste nell'autonomia comunale. Tuttavia, nel corso degli anni si è verificato un progressivo accentramento dei poteri decisionali a livello cantonale, anche a causa delle carenze funzionali e delle difficoltà manifestate da molti comuni nello svolgere i compiti a loro affidati. Uno dei motivi principali risiede nel deficit di risorse umane e finanziarie. Nel Canton Ticino sono oltre 150 le leggi, i decreti e i regolamenti che negano o limitano l'autonomia legislativa, finanziaria ed amministrativa agli enti locali. Inoltre, i comuni hanno ceduto parte della propria autonomia pure negli ambiti rimasti (formalmente) di loro competenza delegando ad altri enti, come i consorzi, la competenza di decidere in questioni che riguardano la vita quotidiana della collettività locale.

L'esempio dei consorzi mostra come questa forma di collaborazione, una delle più ricorrenti, non garantisce né l'efficienza democratica, né l'efficienza operativa. Questo stato di cose impone una seria riflessione sull'effettiva autonomia comunale.

La tabella 8 spiega, in sintesi, i tre gradi di restrizione dell'autonomia.

Tabella 8 Le restrizioni all'autonomia comunale

<i>Il Comune decide cosa produrre?</i>	<i>Il Comune decide come produrre?</i>	<i>Il Comune deve sopportare il costo?</i>	Situazione
NO	NO spesso disposizioni e norme tecniche che concedono poco margine di manovra a livello esecutivo	SI Raramente i sussidi versati dall'autorità superiore coprono la totalità dei costi	Il Comune ha perso l'autonomia finanziaria e decisionale. Esso si limita all'esecuzione e alla produzione di quanto deciso da altri livelli di governo. Si parla anche di "Comune sportello" o "Comune agenzia". Esempio: canalizzazioni, AVS, ecc.
NO	NO il servizio è prodotto dal Cantone	SI il Comune è chiamato a versare il proprio contributo	Il Comune partecipa finanziariamente al servizio senza poterne tuttavia decidere i contenuti. Esempio: eliminazione rifiuti, fondi centrali di previdenza sociale
SI in parte	NO il servizio è prodotto da un ente intermedio o un altro Comune	SI	Il Comune delega ad altri enti intermedi la competenza di produrre il servizio pur rimanendone responsabile e quindi sopportandone i costi. Esempio: consorzio raccolta rifiuti
SI	SI nel limite delle norme	SI	Il Comune è autonomo. A limitare la sua capacità d'azione vi è unicamente il grado di autonomia finanziaria residua, ossia ciò che resta a sua completa e libera disposizione. Esempio: centro sportivo.

4.1.1. Le restrizioni all'autonomia comunale

A. Centralizzazione delle competenze

L'autonomia comunale è ridotta per alcuni servizi, la cui definizione compete ad altri livelli di governo, quindi il Cantone e la Confederazione. Tuttavia, la produzione di questi servizi è delegata ai comuni che svolgono così un ruolo di agenzia, o sportello, dell'istanza superiore.

Ma cosa s'intende con autonomia decisionale? Con questo termine s'intende la capacità dei comuni di decidere liberamente cosa (si parla anche di responsabilità dell'offerta) e come produrre (responsabilità della funzione di produzione).

L'erosione dell'autonomia decisionale comunale

Da alcuni anni si osserva una centralizzazione delle competenze (ad esempio nell'ambito scolastico o ambientale) che porta ad una sottrazione di autonomia comunale lasciando tuttavia agli enti locali la responsabilità della produzione e del finanziamento (parziale) dei servizi³. Così, i comuni diventano una semplice interfaccia (sportello) verso l'esterno per quanto concerne servizi e attività decise, dimensionate e organizzate da altri livelli di governo. I comuni si trovano talvolta obbligati a partecipare ai costi di produzione dei servizi senza poter però influenzare il contenuto dell'offerta minima.

Di conseguenza, l'autonomia legislativa e decisionale dei comuni è stata progressivamente erosa e la responsabilità è solo in parte cantonale (politica redistributiva o di solidarietà interregionale). Infatti, i comuni si dimostrano spesso non in grado, per mancanza delle necessarie risorse e conoscenze, di svolgere i compiti loro affidati. La tabella 9 mostra alcuni esempi di prestazioni definite a livello cantonale.

Tabella 9 Prestazioni definite a livello cantonale con delega esecutiva al Comune

<i>Funzione</i>	<i>Compito</i>	<i>Grado di autonomia comunale</i>
Protezione giuridica	Controllo abitanti	Nulla
	Commissioni tutorie regionali	Scarsa
Polizia	Polizia del fuoco	Scarsa/nulla
	Protezione civile	Nulla
Educazione	Scuola dell'infanzia	Scarsa/nulla
	Scuola elementare	Scarsa/nulla
Salute pubblica	Servizio medico scolastico, ambulanza	Scarsa/nulla
Previdenza sociale	Assistenza	Scarsa
	Case per anziani	Scarsa/nulla
	Contributi sociali	Nulla
	Agenzia AVS	Nulla
Politica ambientale	Approvvigionamento idrico	Scarsa/nulla
	Depurazione acque	Nulla
	Raccolta rifiuti	Scarsa/nulla
Territorio	Procedure edilizie	Scarsa
	Pianificazione della rete dei sentieri	Scarsa/nulla
Finanze	Tenuta a giorno del ruolo dei contribuenti	Nulla

³Le interdipendenze fra Cantone e comuni possono essere di natura diversa. Si parla di **compiti delegati**, quando la definizione dei servizi da erogare avviene ad un livello superiore (Cantone o Confederazione) mentre il mandato di erogare il servizio pubblico di sua competenza è attribuito al livello inferiore. Sono detti **compiti condivisi**, quelli la cui responsabilità legislativa e/o finanziaria non spetta ad un solo ente pubblico ma è ripartita fra i due livelli di governo

Ma cosa s'intende con autonomia finanziaria? Con questo termine s'intende la capacità dei comuni di decidere liberamente e in modo indipendente, le categorie, la quantità e la qualità delle prestazioni che intende offrire ai propri cittadini.

Il riversamento, da parte di Cantone e Confederazione, di oneri e servizi di competenza non locale ha come secondo effetto di ridurre l'autonomia finanziaria comunale limitando la capacità d'azione di quei comuni che vorrebbero e potrebbero apportare un contributo effettivo allo sviluppo e alla crescita regionali, ma che di fatto non hanno più mezzi, né la possibilità per farlo.

Tabella 10 Esempi di servizi i cui oneri sono riversati ai comuni⁴

<i>Numero di conto</i>	<i>Compito</i>
101.361	Rimborso commissione regionale tutoria
212.361	Contributo trasporto scuola allievi
501.361	Contributo comunale ai fondi centrali di previdenza sociale (AVS/AI/PC/AM)
540.361.06	Contributo per il collocamento minorenni
540.361.09	Contributi comunali per asili nido
570.362	Contributo per anziani ospiti d'istituti
580.365	Contributo per SACD
580.365	Contributi per i servizi d'appoggio
581.361	Contributo assistenza sociale
610.351	Rimborso per manutenzione strade cantonali
690.361	Contributo comunità tariffale
720.351	Rimborso a ente smaltimento rifiuti
780.361	Rimborso al Cantone controllo impianti di combustione
830.361	Contributo Ente Turistico Ticinese
921.361.08	Contributo al fondo di livellamento
921.361.09	Contributo al fondo di perequazione

B. Consorzi e collaborazioni

Le collaborazioni intercomunali si rivelano essere un'ulteriore limitazione all'autonomia comunale, decisionale e finanziaria. Molti comuni si affidano ad esse per superare i frequenti problemi posti dal costo, dalla natura tecnica specifica del compito e dal carattere regionale di molti servizi senza dover rimettere in discussione i propri confini politici.

A partire dai dati forniti dai comuni è stata recensita la seguente tabella che presenta le forme di collaborazione che coinvolgono i comuni del comprensorio.

⁴ Nella tabella sono stati pure considerati i contributi al fondo di livellamento e di perequazione. Pur rientrando nell'ambito della perequazione orizzontale, sono stati qui ritenuti poiché si tratta di contributi obbligatori decisi a livello superiore che restringono il margine d'autonomia comunale

Tabella 11 Collaborazioni intercomunali

	Tipo di collaborazione	Arbedo-Castione	Bellinzona	Cadenazzo	Camorino	Claro	Giubiasco	Gnosca	Gorduno	Gudo	Lumino	Moleno	Monte Carasso	Pianezzo	Preonzo	Sant'Antonino	Sant'Antonio	Sementina	
Amministrazione																			
Consulenza edilizia con Giubiasco	CV						x							X					
Sicurezza pubblica																			
Consorzio Protezione Civile Bellinzonese	C	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x			x
Ente Regionale Protezione Civile Tre valli	C					x													
Polizia Comunale Bellinzona	CV	x	x					x	x			x							x
Polizia Comunale Giubiasco	CV			x	x		x							x			x		
Corpo Pompieri Cadenazzo	CV			x													x		
Corpo Pompieri di Montagna del Gaggio	CV							x	x			x			x				
Corpo Civici Pompieri Bellinzona	CV	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	
Convenzione intercomunale lotta contro incendi montagna	CV				x		x							x			x		
Educazione																			
Consorzio dentario scolastico Bellinzonese	C		x		x							x							x
Scuola infanzia Preonzo	CV							x				x							
Scuola elementare Preonzo	CV							x				x							
Consorzio attività creative con Biasca	C					x													
Consorzio sostegno pedagogico	C					x													
Scuola infanzia Giubiasco	CV						x							x					
Convenzione attività creative con Giubiasco	CV						x							x					
Cultura e tempo libero																			
Consorzio Piazza di tiro Quartino	C			x													x		
Fondazione Mulino Erbetta e Casa Molinara	FA	x																	
Fondazione Teatro sociale	FA		x																

	Tipo di collaborazione	Arbedo-Castione	Bellinzona	Cadenazzo	Camorino	Claro	Giubiasco	Gnosca	Gorduno	Gudo	Lumino	Moleno	Monte Carasso	Pianezzo	Preonzo	Sant'Antonino	Sant'Antonio	Sementina	
Salute pubblica																			
Consorzio Casa per Anziani della Riviera	C	x				x													
Consorzio Casa per Anziani Circolo del Ticino	C				x			x	x	x		x	x		x				x
Croce Verde	FA	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Fondazione Casa per Anziani di Giubiasco	FA			x	x		x							x			x		x
Ass. Bellinzonese Assistenza e cura a Domicilio	FA			x				x		x		x	x				x		x
Previdenza sociale																			
Com. tutoria regionale 14	CC	x	x					x	x		x	x			x				
Antenna Icaro	FA												x						
Traffico																			
CRTB		x		x	x			x											x
Scopatrice con Sementina	CV												x						
Silo sale con Sementina e Giubiasco	CV						x						x						x
Consorzio strada agricola-forestale Arbedo	C	x	x																
Protezione dell'ambiente e sistemazione del territorio																			
Consorzio depurazione acque Biasca e dintorni	C																		
Consorzio depurazione acque del Verbano	C			x	x					x							x		
Consorzio depurazione acque della Riviera	C					x		x				x			x				
Consorzio depurazione acque di Bellinzona e dintorni	C	x	x		x		x		x		x		x	x					x
Consorzio Servizio Raccolta rifiuti sud Bellinzona	C			x	x					x			x	x			x	x	x
Consorzio Nettezza urbana Biasca e Valli	C					x													
Consorzio raccolta rifiuti Nord-Bellinzona	C	x						x	x			x			x				

	Tipo di collaborazione	Arbedo-Castione	Bellinzona	Cadenazzo	Camorino	Claro	Giubiasco	Gnosca	Gorduno	Gudo	Lumino	Moleno	Monte Carasso	Pianezzo	Preonzo	Sant'Antonino	Sant'Antonio	Sementina
Consorzio opere di arginatura Ticino-Moesa in Claro	C	x				x		x	x						x			
Consorzio manutenzione opere arginatura e premunizione forestale "Monte Ceneri"	C	x	x	x														
Consorzio di sistemazione e manutenzione della strada Calmagnone - Cima di Dentro	C			x														
Consorzio riali Pianturina	C	x		x														
Consorzio riali S. Antonino	C																	
Consorzio arginature monte ceneri	C															x		
Consorzio manutenzione arginature e premunizioni torrentizie Valle di Arbedo	C	x																
Consorzio strada Paudò – Monti di Ravecchia – Monti di Artore	C		x															
Consorzio correzione Fiume Ticino	C	x					x					x						
Consorzio Riali S. Giulio e Pian di Né	C															x		
Consorzio torrente Dragonato	C		x															
Consorzio riale Guasta	C		x				x											
Consorzio opere di arginatura della Riviera	C					x						x						
Consorzio riale Darò e Lobbia	C		x															
Consorzio strada forestale Valle d'Arbedo	C	x	x															
Consorzio raggruppamento terreni a Carasso	C		x															

	Tipo di collaborazione	Arbedo-Castione	Bellinzona	Cadenazzo	Camorino	Claro	Giubiasco	Gnosca	Gorduno	Gudo	Lumino	Moleno	Monte Carasso	Pianezzo	Preonzo	Sant'Antonino	Sant'Antonio	Sementina
Economia pubblica																		
Istituto di Ricerca in biomedicina	FA		x															
Istituto oncologico della Svizzera italiana			x															
Energia																		
AMB - Elettricità		x	x	x	x		x	x	x		x		x	x		x	x	x

Struttura della tabella di rilevamento:

- *Tipo di collaborazione*: per le collaborazioni intercomunali sono stati selezionati tutti quei servizi, anche non prettamente di competenza comunale, svolti attraverso la via della collaborazione. La tabella è stata stilata secondo le informazioni giunte dalle amministrazioni comunali dei comuni coinvolti nello Studio strategico: è pertanto possibile che vi siano ulteriori collaborazioni sfuggite al censimento.
- *Formalizzazione della collaborazione*: nella seconda colonna è indicata la forma giuridica scelta per realizzare la collaborazione (C = consorzio, CV = convenzione, FA = fondazione o associazione di Comuni, A = altra forma di collaborazione fra enti pubblici).
- La tabella offre alcuni spunti di riflessione sulla forte integrazione del comprensorio che si contraddistingue per le numerose interazioni esistenti tra gli attori pubblici nonché per il carattere sovracomunale di un numero sempre più elevato di servizi.
- Sono una cinquantina le collaborazioni presenti nell'agglomerato bellinzonese, in alcuni casi i comuni coinvolti sono quasi la totalità.
- In passato, il ricorso sistematico a consorzi e convenzioni ha permesso di risolvere problemi di gestione dovuti essenzialmente alla dimensione troppo contenuta dei comuni senza rimettere in discussione i confini comunali. Tuttavia, questo modo di operare presenta diversi svantaggi che non permettono di farne una soluzione definitiva a medio e lungo termine:
 - a. il ricorso a un numero elevato di collaborazioni comunali riduce il margine di autonomia decisionale e finanziaria dei comuni. I consorzi in particolare godono di un'autonomia amministrativa e parzialmente finanziaria.
 - b. I consorzi non garantiscono necessariamente l'efficienza operativa.
 - c. Come già ricordato in precedenza, il moltiplicarsi di attori coinvolti allunga i tempi di decisione e non conduce necessariamente a soluzioni ottimali.

La complessità di questa rete intercomunale si traduce in un fattore limitativo dell'autonomia comunale, tanto decisionale quanto finanziaria. Ogni Comune, in media, ricorre a 14 collaborazioni (nelle loro varie forme) e ciò significa che non v'è vera

autonomia in parecchi ambiti. L'alto numero di collaborazioni crea una piattaforma di sinergie intercomunali che ha già creato, *de facto*, una sorta di città diffusa, funzionalmente interdipendente.

5. Progettualità e servizi alla popolazione

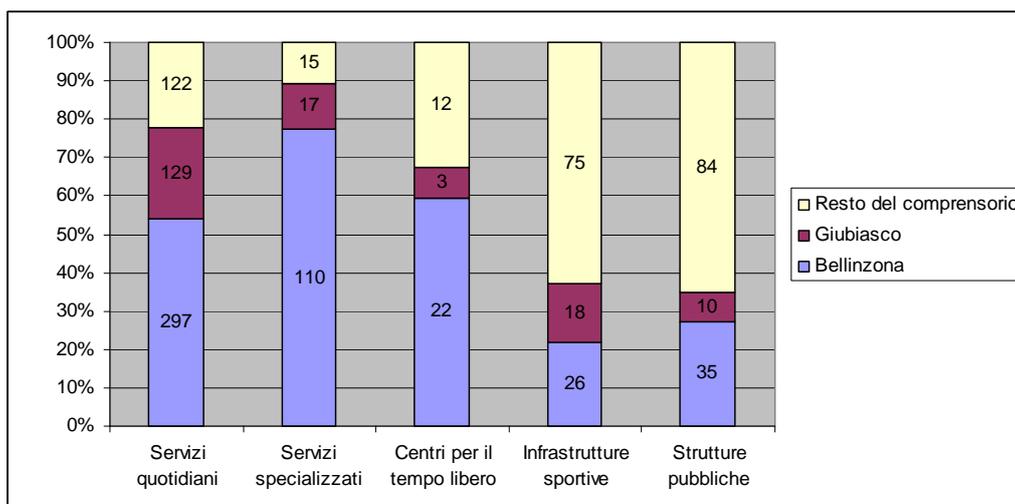
5.1. L'autonomia residua

Nel paragrafo precedente è stato rilevato come i comuni del Bellinzonese siano legati nell'erogazione di un certo numero di servizi, con la relativa limitazione nell'autonomia propria.

Si tratta ora di verificare quale sia l'autonomia residua dei comuni, dunque il margine di manovra senza alcun condizionamento intercomunale, cantonale o federale, per realizzare i propri obiettivi politici definiti dalle necessità locali e dalle aspettative degli elettori. La preoccupazione centrale è quindi quella di valutare come sono state impiegate le risorse disponibili. Per quest'ultime vi sono tre possibili opzioni. Si può agire a livello di politica fiscale modificando il moltiplicatore affinché sia più attrattivo e attiri, di conseguenza, nuovi contribuenti. Inoltre, gli enti locali possono concentrarsi sull'estensione dei servizi alla popolazione estendendo l'offerta dei servizi oltre a quelli imposti per legge. Infine, si possono prevedere investimenti volti a migliorare le infrastrutture del Comune, come l'arredo urbano o la cura del territorio ad esempio.

5.2. Offerta di servizi alla popolazione

Il Bellinzonese è un agglomerato che dispone sicuramente della gran parte dei servizi utili ai suoi cittadini. Accade però, come per quanto concerne il tempo libero e gli spazi di aggregazione (musei, cinema, teatri, centri giovanili, ecc.), che alcuni servizi siano offerti soprattutto dalla città-polo, o comunque da pochi comuni, nonostante il loro interesse e utilizzo regionale. Non c'è quindi una coincidenza fra coloro che sostengono i costi, coloro che decidono e coloro che beneficiano dei vari servizi collettivi. Questa situazione, dovuta essenzialmente alla frammentazione istituzionale, pone dei problemi nei termini di democraticità (*tutti gli attori interessati possono esprimersi su un oggetto d'interesse regionale*) e di solidarietà (*tutti i comuni contribuiscono in modo adeguato?*). Va inoltre sottolineato come la garanzia di alcuni servizi di base (scuole, manutenzione della rete viaria, canalizzazioni, ecc.) assorbano, specialmente per i piccoli comuni, la maggior parte delle risorse riducendo sensibilmente il margine di manovra per nuovi servizi che non siano quelli imposti dalla legge: arredo urbano, infrastrutture sportive, spazi d'aggregazione, promozione turistica, ecc.

Grafico 1 Offerta di servizi: rapporto fra centro e resto dell'agglomerato

Nel grafico 1 è rappresentato il rapporto fra centro (Bellinzona e Giubiasco) e il resto del Bellinzonese per quanto concerne l'offerta di servizi, così riassunta:

- *Servizi quotidiani*: negozi (piccoli commerci al dettaglio), ristoranti, bar, farmacie
- *Servizi specializzati*: studi medici, dentisti, fisioterapisti
- *Centri per il tempo libero*: musei, cinema, biblioteche, teatri, discoteche, centri giovanili, centri diurni per anziani
- *Infrastrutture sportive*: campi sportivi (calcio, tennis, ecc.), centri sportivi, palestre, centri fitness, piscine, parchi giochi, piste di ghiaccio
- *Strutture pubbliche*: scuole dell'infanzia, scuole elementari, scuole medie, scuole professionali, scuole medie superiori, giudicatura di pace, case per anziani, Chiese.

Per tre ambiti molto importanti (servizi quotidiani, servizi specializzati, centri per il tempo libero) il centro offre all'agglomerato più della metà delle prestazioni. È chiaro che l'offerta non è unicamente pubblica e a carico del Comune. Tuttavia, appare chiaro che, nel complesso, Giubiasco e soprattutto Bellinzona garantiscono un largo ventaglio di servizi a beneficio della regione. Di conseguenza, sostenere l'attrattività e la salute finanziaria del centro serve a tutto il comprensorio, proprio per la sua forte integrazione e interdipendenza.

5.3. Investimenti di base e investimenti di sviluppo

La progettualità di un comparto si distingue in progetti o investimenti di base e progetti di sviluppo.

Gli investimenti di base concernono le infrastrutture che soddisfano le esigenze di base della popolazione: strade, scuole, canalizzazioni, ecca. Non si tratta quindi d'investimenti che favoriscono direttamente lo sviluppo poiché si concentrano sul mantenimento dello sviluppo attuale e sull'adempimento dei compiti del Comune.

Infatti, questi interventi sottostanno generalmente alle direttive cantonali e federali che orientano pure la tempistica.

I progetti di sviluppo, invece, sono in grado di contribuire alla realizzazione di un cosiddetto vantaggio competitivo. Grazie a questi investimenti il Comune agisce sulla propria immagine e migliora la propria attrattiva economica e/o residenziale. Vi sono due modalità d'investimento: gli investimenti materiali (infrastrutture turistiche, sportive, congressuali, ecc.) e gli investimenti immateriali (promozione, riorganizzazione istituzionale, formazione, ecc.). Nell'ambito dei progetti di sviluppo è il Comune ad essere competente e rientrano pertanto nelle scelte di gestione locale. Il ruolo dell'ente pubblico può assumere ruoli diversi:

Promotore	il Comune è l'ideatore e il promotore del progetto
Responsabile	il Comune è il responsabile operativo del progetto
Finanziario	il Comune partecipa finanziariamente alla realizzazione del progetto
Consultativo	il Comune viene unicamente contattato e informato ufficialmente del progetto, interessandolo dal profilo territoriale o altro

5.4. Considerazioni conclusive

I comuni del Bellinzonese funzionano e sarebbe scorretto affermare il contrario. Il loro ruolo e i loro compiti sono assolti essendo riusciti a dotare il territorio delle infrastrutture e dei servizi di base necessari alla popolazione quali scuole, strade, acquedotti ecc. Lo hanno fatto anche grazie agli importanti sussidi cantonali e federali, comunque non sufficienti per coprire la totalità delle spese. È stato quindi necessario attingere alle proprie risorse finanziarie erodendo, di conseguenza, la propria autonomia residua e di riflesso l'offerta complementare di servizi alla popolazione.

Il funzionamento dei comuni dell'agglomerato s'inserisce in un contesto frammentato dal punto di vista istituzionale e si poggia su una fitta nonché complessa rete di collaborazioni comunali. Questa condizione, alla luce dell'apparato amministrativo e politico illustrato più in alto, impone una riflessione sulla dimensione ottimale necessaria al comprensorio del nostro studio.

Nell'ultimo decennio gli investimenti di sviluppo attuati sono piuttosto limitati e spiegano la progressiva perdita di dinamicità dell'agglomerato nei confronti di altre regioni del Cantone, il Luganese e l'Alto Mendrisiotto in primis. Essendo terminati i grandi investimenti infrastrutturali finanziati da Cantone e Confederazione, i comuni si trovano oggi a dover impegnarsi in nuovi importanti progetti per rilanciare le sorti della regione. Questa missione, vitale e strategica, richiede però un assetto istituzionale capace di definire e promuovere gli investimenti necessari. L'attuale frammentazione politico-amministrativa del comprensorio sembra costituire un notevole ostacolo al rilancio del Bellinzonese che si trova spesso paralizzato dalla quantità e dalla complessità degli attori in gioco. Inoltre, una simile gestione del territorio influisce negativamente sulle risorse finanziarie a disposizione, creando così un circolo vizioso nocivo per il futuro.

Si tratta, ora, di decidere se metter mano all'architettura istituzionale del Bellinzonese disegnando un nuovo agglomerato che possa affrontare in maniera più coesa ed efficiente le nuove sfide all'orizzonte.

6. Gli altri attori presenti sul territorio

6.1. Il ruolo dei patriziati e delle parrocchie

Nell'agglomerato urbano del Bellinzonese il Comune non è il solo attore istituzionale: vi sono anche i patriziati e le parrocchie, i cui ruoli si rivelano spesso di prim'ordine.

Per quanto concerne l'istituzione patriziale, essa è presente in quasi tutti i comuni, eccezion fatta per Giubiasco, Lumino e Moleno.

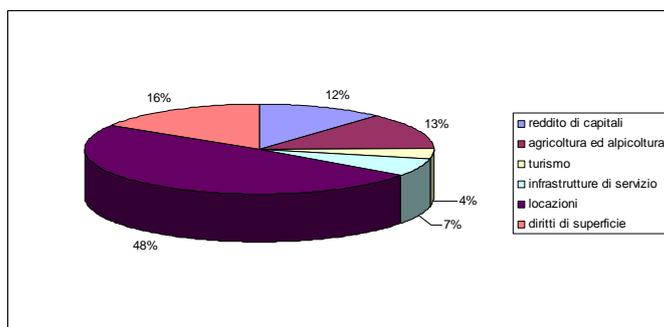
Per quanto concerne l'evoluzione del numero di fuochi nei patriziati del distretto di Bellinzona nell'ultimo decennio, si registra una progressione in linea con la tendenza presente nel resto del Cantone. In termini assoluti, è il terzo distretto per numero di patrizi, dopo quello di Locarno e Lugano.

Tabella 12 Patriziati, parrocchie e imposte di culto nel comprensorio

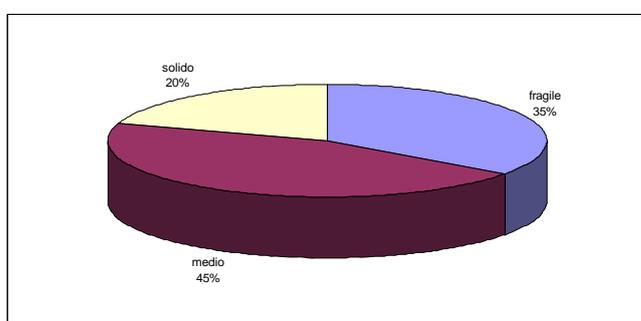
	<i>Arbedo- Castione</i>	<i>Bellinzona</i>	<i>Cadenazzo</i>	<i>Camorino</i>	<i>Claro</i>	<i>Giubiasco</i>	<i>Gnosca</i>	<i>Gorduno</i>	<i>Gudo</i>	<i>Lumino</i>	<i>Moleno</i>	<i>Monte Carasso</i>	<i>Pianezzo</i>	<i>Preonzo</i>	<i>Sant'Antonio</i>	<i>Sant'Antonio</i>	<i>Sementina</i>
Patriziato	X	X	X	X	X		X	X	X	X		X	X	X	X	X	X
Parrocchia	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	n.d.	X
Imposta di culto	X	X	X	X			X	X		X				n.d.			X

La forza finanziaria dell'ente si aggira attorno ai 23,7 milioni di franchi (2005), ancora una volta terzo a livello cantonale, dove spicca il Patriziato di Carasso con più di 6,1 milioni (2005). Le attività preponderanti sono quelle legate alle locazioni che generano poco meno della metà del reddito lordo distrettuale mentre l'ambito del turismo è quello di minor peso. Per quanto attiene alla tipologia finanziaria delle istituzioni patriziali del Bellinzonese, il 45% del totale ha una solidità media, il 35% fragile e il 20% forte.

I patriziati non sono unicamente dei gestori di alcuni beni o servizi di loro competenza: essi sono anche un valido e riconosciuto veicolo d'identità locale. In futuro, potranno esser cercate nuove sinergie con la realtà bellinzonese, così da garantire uno sviluppo territoriale e una rivalorizzazione di attori storici per la regione.

Grafico 2 Analisi delle attività significative per il distretto bellinzonese

Come mostra il grafico a sinistra le attività preponderanti nel Bellinzonese sono quelle legate alle locazioni, che rappresentano quasi la metà del reddito lordo distrettuale, mentre quelle con il minor peso sono nell'ambito del turismo. A livello cantonale, il reddito lordo bellinzonese costituisce il 9% del totale.

Grafico 3 Analisi tipologia finanziaria

Il grafico a fianco mostra la ripartizione dei Patriziati bellinzonesi all'interno della tipologia finanziaria. Il numero maggiore di enti si situa nella categoria "medio", che equivale al 45% del totale.

6.2. Altri partner nei processi decisionali: il concetto di governance

La "governance" come nuova modalità di conduzione politica

L'evoluzione e la trasformazione dei territori, dell'economia e della politica hanno conseguenze dirette sulla sovranità e sul quadro politico istituzionale. In questa evoluzione si afferma il concetto di "governance" in sostituzione del concetto classico di *government*. Se nel passato la gestione politica era essenzialmente gerarchica e quindi concentrata nella verticalità delle istituzioni politiche, la tendenza attuale è viepiù orizzontale, con la compartecipazione di altri attori, pubblici e privati. C'è quindi una gestione politica meno rigida e più fluida che include e affida alcuni compiti, decisionali o realizzativi, ad altri attori: dai consorzi a ditte private, dalle associazioni a gruppi di cittadini. C'è quindi un coordinamento fra attori di natura diversa che mirano a pilotare o orientare lo sviluppo socio-economico di una regione.

Nuovi attori per un ritorno alla prossimità

Integrare nuovi attori nella governance locale permette di ricercare nuove modalità d'organizzazione e d'azione politica, più flessibili e moderne. Patriziati, associazioni cittadine, gruppi d'interesse, ecc. sono ben presenti nella realtà ticinese, e possono sicuramente contribuire alle scelte da operare sul territorio. La loro partecipazione (anche solo consultiva) alle decisioni politiche permette il cosiddetto "ritorno alla prossimità" fra istituzioni e cittadino.

Nuovi attori in un contesto politico-amministrativo semplificato

Tuttavia, se da una parte la moltitudine di attori può essere fonte di ricchezza (poiché aumenta i capitali in termini economici, sociali, culturali, di *know how*, ecc.), dall'altra la frammentazione politico-amministrativa rende il tutto più complesso, poiché gli attori non istituzionali devono interloquire con più consessi. È quindi importante che assieme alla democratizzazione della politica si affianchi una semplificazione dell'architettura istituzionale: si crea così una larga base di discussione, sicuramente arricchente, che darà vita a idee, progetti e politiche pubbliche che potranno essere velocemente concretizzate, senza perdersi per gli irti sentieri della frammentazione politico-amministrativa.

7. Compendio

Come conclusione sintetica dell'analisi istituzionale di questo capitolo possiamo definire 10 punti essenziali:

1. **Evolgono i ruoli, si ampliano i compiti e crescono le difficoltà.** Negli ultimi decenni, oltre ai compiti tradizionali e alle infrastrutture di base, se ne sono aggiunti di nuovi. Dall'approvvigionamento energetico (acqua, gas, elettricità, ecc.) alla salvaguardia dell'ambiente, dalla socialità alla promozione turistica, dal tempo libero alla manutenzione della viabilità. Questa evoluzione pone i comuni dinanzi a nuove sfide che necessitano una forza e una capacità progettuale importante e reale.
2. **I comuni sono chiamati ad essere motore dello sviluppo senza avere né la dimensione né le risorse necessarie.** Oltre all'estensione dei compiti, i comuni devono essere il fulcro dello sviluppo sociale, economico e culturale della propria regione. Per assolvere questa missione è necessario disegnare un nuovo progetto comune per la regione, sorretto da una gestione politica delle dimensioni e delle capacità adatte, dando vita a un Comune funzionale e autonomo.
3. **Un comprensorio composto da 17 comuni, una cinquantina di collaborazioni e oltre 1'350 cariche non corrisponde all'evoluzione economica, sociale e territoriale.** Di fronte alla forte integrazione sociale, territoriale, economica e funzionale dell'agglomerato, la gestione politica è rimasta quella ereditata dagli inizi del Novecento. Di fatto, l'anacronismo dei confini politici ostacola il dinamismo necessario al Bellinzonese.

4. **17 amministrazioni comunali: un manco di efficienza e uno spreco di risorse.** Un agglomerato integrato potrebbe essere gestito in maniera unitaria, evitando doppioni e concentrando le risorse umane laddove ce ne sia più bisogno, guadagnando in efficienza e operatività. Infatti, diversi comuni dispongono di una capacità amministrativa ridotta che potrebbe essere sensibilmente migliorata, evitando che vi siano impiegati “tuttofare”, come spesso capita per i segretari comunali. Una nuova organizzazione istituzionale permetterebbe di sfruttare meglio le competenze già presenti sul territorio senza disperdere energie e risorse affrontando i problemi a compartimenti stagni.
Le 17 amministrazioni comunali implicano pure una spesa notevole in termini d’indennità per tutto l’apparato di rappresentanza politica.
5. **Un processo decisionale troppo complesso.** In politica è necessario poter decidere senza rischiare delle paralisi che si tradurrebbero in un problema di sviluppo sia per gli enti locali, sia per l’intera regione. Oggigiorno il Bellinzonese, come il resto degli agglomerati, si trova sempre più a fronteggiare problemi che concernono più comuni e devono quindi essere risolti in maniera globale. Tuttavia, la frammentazione e la complessità istituzionale si rivelano essere un serio ostacolo ad un’ottimale gestione regionale: il costo della frammentazione è pure in termini di coordinazione intra- e intercomunale che pesa sulla fluidità e la qualità delle decisioni.
6. **Piccole dimensioni, poca voce.** Una delle caratteristiche dei comuni di modeste dimensioni è la carenza di peso verso le altre autorità, quella cantonale soprattutto. Bisogna quindi chiedersi se, per migliorare la propria forza contrattuale, non sia più opportuno costituire un unico attore istituzionale con una maggiore forza economica e demografica, quindi politica. Inoltre, diventare un unico interlocutore permetterebbe di rappresentare meglio gli interessi della regione, senza dividersi in parecchi attori, ciascuno con i propri interessi particolari.
7. **Un nuovo progetto rilancia la passione per la cosa pubblica.** Negli ultimi anni sempre più competenze decisionali sono passate nelle mani delle autorità cantonali lasciando però la responsabilità finanziaria ai comuni. Questo spinge gli enti locali ad esser agenzie esecutrici del governo centrale a scapito della loro missione originaria di centro decisionale in cui vengono definiti i contenuti e gli obiettivi pubblici. Probabilmente un Comune più grande potrebbe essere in grado, per una maggiore disponibilità di risorse, di guadagnare una migliore capacità contrattuale. Costruire un nuovo Comune significa porre nuovi obiettivi e garantire una maggiore autonomia. Di riflesso, lo stimolo per partecipare attivamente alla vita pubblica diventa più interessante. La situazione attuale, per contro, mostra come la reale capacità decisionale del Comune sia ridotta: occorre quindi reagire?
8. **I consorzi non sono una soluzione.** L’emergere di problemi simili ha portato i comuni ad affrontare insieme i principali compiti, soli o in collaborazione con altri comuni limitrofi, nella forma di convenzioni e consorzi. In totale oggi si conta una cinquantina di collaborazioni e un numero elevato di delegati, talvolta poco esperti e che garantiscono una presenza al solo fine di garantire i *quorum* necessari alla presa di decisioni. Ricorrere costantemente ai consorzi risolve alcuni problemi pratici ma ne solleva altri, soprattutto in termini di controllo democratico su importanti servizi collettivi che influiscono sulla quotidianità del Comune.

9. **Un'erosione continua del potere.** L'accentramento dei compiti e la moltiplicazione delle deleghe esecutive senza la totale compensazione dei costi, come pure la moltiplicazione delle forme di collaborazione, hanno di fatto ridotto l'autonomia comunale ad un puro concetto teorico. Inoltre, l'autonomia residuale, essendo in relazione alla forza e alla dimensione del Comune, rimane una forza spesso inespressa o fortemente ridotta.
10. **I comuni sono ad un bivio.** Occorre riorganizzare l'agglomerato per diventare più grandi, più autonomi e più forti.



Modulo 5

Analisi dei risultati di workshop

Il Bellinzonese oggi nella realtà percepita

Indice

1. Il processo di workshop	130
1.1. L'obiettivo e il percorso	130
1.2. Gli ambiti di discussione	133
2. Lo stato attuale	135
2.1. Le prime riflessioni	135
2.2. Le criticità dello stato attuale emerse dai workshop specifici	137
2.3. Parole a confronto	139
3. Lo sviluppo futuro	141
3.1. Le idee emerse dai workshop specifici	141
3.2. Parole a confronto	144
4. I profili emersi	145
4.1. Il metodo della votazione	145
4.2. I risultati di voto	148
4.3. Le tematiche specifiche	152
4.3.1. La dotazione di capitale sociale	152
4.3.2. Una caratterizzazione per il Bellinzonese	153
4.3.3. L'organizzazione territoriale	154
4.3.4. La presenza dell'Amministrazione pubblica	155
4.3.5. La Governance	156
5. Insegnamenti e prossimi passi	158
5.1. Quali risultati emersi	158
5.2. Prossimi passi	159
6. Allegati	162
A. Questionario sottoposto alla Società Civile	162
B. Questionario sottoposto ai Politici	163

Tabelle

Tabella 1	Ambiti di criticità individuate nel Bellinzonese emerse durante il primo workshop _____	134
Tabella 2	Criticità emerse dai workshop specifici _____	138
Tabella 3	Le idee sullo sviluppo futuro del Bellinzonese _____	141
Tabella 4	La moda nel voto espresso dalla società civile: lo stato attuale _____	148
Tabella 5	La moda nel voto espresso dalla società civile: lo sviluppo futuro _____	149
Tabella 6	La moda nel voto espresso dai politici: lo stato attuale _____	150
Tabella 7	La moda nel voto espresso dai politici: lo sviluppo futuro _____	151

Figure

Figura 1	La tecnica dei cinque sensi _____	136
Figura 2	Discussione sulle criticità dello stato attuale del Bellinzonese _____	136
Figura 3	Le parole utilizzate dalla società civile per descrivere lo stato attuale del Bellinzonese _____	140
Figura 4	Le parole utilizzate dai politici per descrivere lo stato attuale del Bellinzonese _____	140
Figura 5	Le parole utilizzate dalla società civile per delineare lo sviluppo futuro del Bellinzonese _____	144
Figura 6	Le parole utilizzate dai politici per delineare lo sviluppo futuro del Bellinzonese _____	145

Grafici

Grafico 1	Processo di workshop _____	130
Grafico 2	Distribuzione dei votanti per tematica di discussione e partecipazione _	146
Grafico 3	La fattibilità del piano strategico nel Bellinzonese _____	152
Grafico 4	Fattibilità del piano strategico: relazione tra i risultati di voto e l'appartenenza al gruppo _____	153
Grafico 5	La mancanza di una caratterizzazione del Bellinzonese _____	153
Grafico 6	Mancanza di una caratterizzazione del Bellinzonese: relazione tra i risultati di voto e l'appartenenza al gruppo _____	154
Grafico 7	L'organizzazione territoriale _____	154
Grafico 8	Organizzazione territoriale: relazione tra i risultati di voto e l'appartenenza al gruppo _____	155
Grafico 9	Il ruolo dell'Amministrazione pubblica _____	155
Grafico 10	Ruolo dell'Amministrazione pubblica: relazione tra i risultati di voto e l'appartenenza al gruppo _____	156
Grafico 11	La Governance _____	157
Grafico 12	Governance: relazione tra i risultati di voto e l'appartenenza al gruppo _	157

Modulo 5

Il Bellinzonese oggi nella realtà percepita

Questa parte dello studio è dedicata al percorso di discussione e di condivisione intrapreso con i gruppi di lavoro.

L'analisi si è svolta all'interno di un ampio processo partecipativo che ha visto coinvolti gli attori locali appartenenti alla società civile e alla sfera politica in un ruolo determinante. I partecipanti sono stati chiamati ad evidenziare le potenzialità della regione in termini di capitale territoriale e posizionamento competitivo strategico.

Cap.	Titolo	Criterio d'indagine	Contenuto
1	Il processo di workshop	Descrittivo	Obiettivo e percorso dei workshop, con indicazione degli ambiti di discussione scelti
2	Lo stato attuale	Workshop	Stato dell'arte della realtà bellinzonese percepita dagli attori coinvolti con evidenziazione delle principali criticità emerse
3	Lo sviluppo futuro	Workshop	Analisi delle idee emerse durante il processo di workshop sul futuro del Bellinzonese
4	I profili emersi	Analisi delle discussioni di workshop	Analisi dei risultati di voto sulle tematiche indicate dai partecipanti, con osservazione delle caratteristiche emerse per i due macro gruppi coinvolti (cosiddetti società civile e politici)
5	Insegnamenti e prossimi passi	Riflessioni sui risultati emersi	Sintesi ed elaborazione dei principali risultati emersi dai lavori di workshop e riflessione sui possibili prossimi passi da intraprendere nello Studio strategico del Bellinzonese

1. Il processo di workshop

1.1. L'obiettivo e il percorso

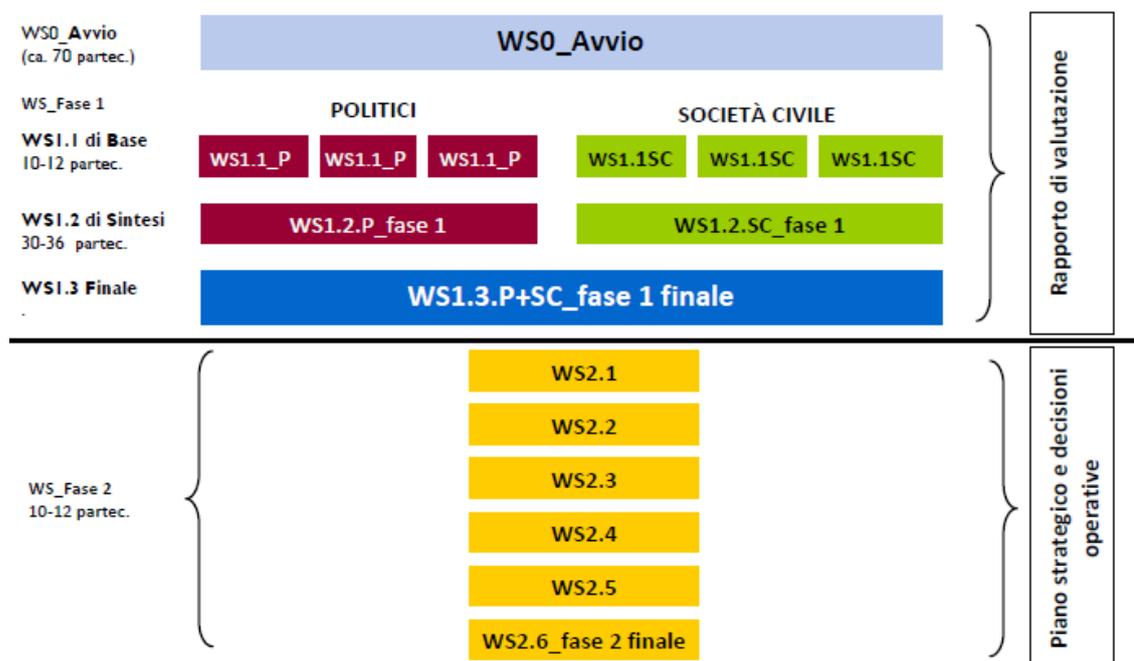
Uno studio strategico ha come finalità la costruzione di un documento che individui i problemi, le opportunità, gli obiettivi e gli scenari di sviluppo del territorio in esame.

Il processo partecipativo legato allo studio generalmente mira, in prima istanza, alla costruzione delle politiche di sviluppo di una comunità, con l'obiettivo di:

- considerare le interpretazioni sullo stato attuale del sistema territoriale, sottolineando le criticità e le opportunità;
- raccogliere ed interpretare la domanda locale, con riferimento alle opportunità, alle risorse e ai problemi dello sviluppo per come sono percepiti dal Bellinzonese;
- coinvolgere la comunità locale nella costruzione di una visione dello sviluppo futuro che affronti i temi essenziali del processo di trasformazione territoriale ed economico-sociale;
- utilizzare la conoscenza specifica del territorio da parte degli abitanti e degli attori organizzati presenti nella città (ad es. in merito ai grandi progetti);
- sondare e utilizzare la competenza progettuale presente fra gli abitanti e gli attori locali, un elemento cruciale per la gestione dei processi di trasformazione;
- contribuire a fare della costruzione dello studio un processo nel quale la società locale sia effettivamente coinvolta nelle sue diverse articolazioni.

L'attività di analisi strategica si fonda quindi sulla partecipazione allargata a tutte le istanze locali, pubbliche e private, e ai singoli cittadini.

Grafico 1 **Processo di workshop**



L'obiettivo di un coinvolgimento il più ampio e qualificato possibile è una diretta conseguenza del nuovo ruolo delle città come attori collettivi nella guida e direzione del governo del territorio: esso richiede infatti l'aggregazione di tutte le forze e le istanze territoriali per poter rispondere in modo rapido, efficiente ed efficace alle nuove necessità.

In questa prospettiva, la città non può più essere considerata semplicemente come luogo fisico. Essa è anche e soprattutto una comunità collettiva, ricca di sapere e competenze diffusi tra i vari attori: dalle istituzioni pubbliche alle organizzazioni private, dalle associazioni fino ai singoli cittadini. Promuovendo la partecipazione attiva di tutta la comunità, il processo di pianificazione strategica intende attivare questa intelligenza diffusa quale elemento fondamentale nella riflessione sul futuro della città. In questo processo creativo, ciascun soggetto portatore di propri interessi contribuisce a creare una visione di sviluppo della comunità locale e a ridefinirne l'identità.

L'azione sinergica di tutti gli attori identifica il valore aggiunto del processo. L'individuazione e la realizzazione di progetti in modo coerente ed ordinato favoriscono l'ottimizzazione delle risorse.

Il processo partecipativo è stato portato avanti con la realizzazione di nove workshop (grafico 1), distinti per tipologia di destinatari e per tematiche trattate, seguendo lo schema seguente.

Il **primo appuntamento introduttivo** è avvenuto nel luglio 2010. In questa sede, l'attività, condotta in gruppi formati spontaneamente, è stata suddivisa in due fasi:

- la prima si è concentrata sulla condivisione delle percezioni sullo stadio di sviluppo attuale del Bellinzonese;
- la seconda si è focalizzata sull'identificazione delle criticità percepite rispetto alle traiettorie di possibile sviluppo del Bellinzonese.

In chiusura, la condivisione e discussione degli aspetti critici relativi al Bellinzonese, emersi durante la giornata, hanno posto le basi per la strutturazione delle tematiche che sono state successivamente approfondite nei successivi workshop.

Seguendo il percorso di studio, l'ultima fase del processo ha fatto riferimento ad attività condotte in laboratorio, al fine di giungere alla strutturazione delle criticità da affrontare negli incontri successivi.

I risultati emersi dal lavoro condotto nei gruppi hanno messo in evidenza una percezione dello stato attuale del Bellinzonese abbastanza critico, in cui i termini "declino" e "maturità" vengono spesso utilizzati. Tuttavia, le spiegazioni delle scelte effettuate sottolineano l'esistenza di visioni talvolta divergenti, dovute sia all'interpretazione dei termini "declino e maturità", sia all'ottica già propositiva assunta nel descrivere lo stato attuale.

In questo contesto sono emerse diverse percezioni, riassumibili nelle seguenti espressioni:

- Tra la maturità e il declino (Gr. 4)
- Maturità per evitare il declino (Gr. 2)
- Tra il declino (grigio) e il rilancio (verde) (Gr. 3)
- Declino in fase terminale con positivi elementi di rilancio (Gr. 6).

Dopo una descrizione singola dello stadio attuale del Bellinzonese, i gruppi sono giunti ad esprimere alcune considerazioni condivise al loro interno.

Riprendendo le considerazioni fatte nei gruppi sulle criticità principali del comprensorio, emergono le seguenti note:

Gruppo 2: mancanza di strategie condivise per progredire

Maturità per evitare il declino, mancanza di strategie condivise per progredire.

La discussione si è concentrata attorno ai due termini di “maturità” in senso di consapevolezza di capacità e potenzialità del Bellinzonese, ma anche di “declino” potenziale derivante dalla staticità e immobilità della regione.

Gruppo 3: necessaria ricerca della maturità per uscire dal grigio (declino) e del verde (rilancio) assieme per un progetto unico (quattro aggregazioni)

Il fatto di essere tutti assieme ha voluto evidenziare la necessità di una visione ben definita e condivisa non soltanto a livello locale, ma anche regionale.

In questo contesto, la maturità è stata interpretata come la necessità di trovare uno spunto per rilanciare l’agglomerato, con un accento particolare sui problemi istituzionali.

Gruppo 4: assenza di un centro (o progetto) capace di coinvolgere tutti

In questo gruppo l’accezione data al termine “maturità” si è legata alle situazioni di comodo, con un riferimento esplicito al settore pubblico che fa da salvagente all’economia regionale. Questa situazione di favore, creata da Confederazione e Cantone, sembra però si stia esaurendo.

Inoltre, sembra mancare un centro, o un progetto, espressione di una chiara leadership capace di coinvolgere tutti.

Bellinzona, in questo senso, non sembra ancora in grado di giocare questo ruolo. Una regione senza lode e senza infamia quindi, in chiaro/scuro.

Gruppo 6: positivi elementi di rilancio ancora slegati

La situazione di attuale declino in fase terminale lascia tuttavia intravedere alcuni positivi elementi di rilancio, sebbene ancora slegati.

Si muove qualche cosa, ma in un momento in cui c’è ancora troppa sfiducia, molto distacco tra pubblico, politico, privato e persone. Si sente una nostalgia del passato, una non conoscenza delle potenzialità attuali.

Occorrerebbe uscire da una miopia, vedendo e mettendo in rete le esperienze esistenti, superando i campanilismi, sia tra gruppi che tra politici (maggiore federalismo).

In conclusione, una rilettura dei risultati emersi dai lavori, individuali e di gruppo, ha permesso di trarre quattro considerazioni riassuntive riguardanti le criticità percepite.

1. Nel Bellinzonese esistono delle potenzialità ma manca una leadership e una strategia condivisa.
2. Il Bellinzonese è una regione economicamente sfidata dal graduale venir meno del settore pubblico. È una regione che deve slegarsi dai retaggi di un passato che rischia di frenare il necessario rinnovamento.
3. Il Bellinzonese è una regione che necessita di un nuovo sogno, di un nuovo progetto in cui credere con forza e positività.
4. Il Bellinzonese è una regione che deve ragionare come tale e non solo come la somma degli interessi e delle identità dei singoli comuni.

Il workshop introduttivo è giunto a porre le basi per la definizione delle criticità legate allo sviluppo del Bellinzonese. Alla fine dei lavori, ad ogni partecipante è stato chiesto di votare le tre criticità sulle quali è stato posto l'accento nei workshop successivi.

Al primo incontro **hanno fatto seguito sei workshop focalizzati** su tre ambiti di discussione emersi come importanti per il Bellinzonese (condotti in modo parallelo, tre per la società civile e tre per i politici).

Il processo è continuato con **due incontri riassuntivi** - uno per macro gruppo - durante i quali sono stati delineati i principali risultati emersi dalle discussioni.

Infine, la prima fase ha trovato conclusione con un **workshop finale** tenuto l'11 dicembre 2010 alla presenza dei tre Consiglieri di Stato in rappresentanza dei Dipartimenti coinvolti (Istituzioni, Finanze ed economia e Territorio).

Quest'ultimo incontro ha avuto quattro principali obiettivi:

- tracciare la realtà misurata e la realtà percepita del Bellinzonese;
- identificare il profilo del "cittadino" e del "politico" rispetto ai principali aspetti emersi;
- condividere i risultati del percorso fino a qui seguito;
- riflettere sull'opportunità dei prossimi passi da intraprendere in ottica attiva di sviluppo dell'agglomerato.

1.2. Gli ambiti di discussione

I workshop hanno rappresentato occasioni strutturate di scambio di idee e opinioni, articolate in diverse ore di lavoro ciascuna, alle quali sono stati invitati esponenti delle associazioni locali, delle categorie economiche e professionali, dei soggetti istituzionali e comuni cittadini per conoscere e discutere i diversi punti di vista sullo stato di salute del Bellinzonese, i problemi e le criticità specifiche (che si riscontrano con riferimento al tema in discussione) ed eventuali loro proposte.

Tabella 1 Ambiti di criticità individuate nel Bellinzonese emerse durante il primo workshop

	GR2	GR3	GR4	GR6
Criticità 1	Mancanza di condivisione, individualismo	Comodo ruolo della Capitale (limitata mentalità e cultura imprenditoriali)	Assenza di visioni e campanilismo	Morfologia del territorio
Criticità 2	Mobilità e pianificazione territoriale	Carenza di infrastrutture (viarie e turistiche)	Uso indiscriminato delle risorse (edificazione e urbanizzazione)	Campanilismo disgregativo
Criticità 3	Salvaguardia di beni culturali e ambientali di interesse cantonale	Cultura del dialogo politico (non si condivide)	Mediatizzazione (uso strumentale dei <i>media</i>)	Risorse finanziarie limitate
Criticità 4	Troppa Amministrazione pubblica, poche alternative	Mancanza di leadership	Personalismi politici	Carenza di progetti regionali condivisi
Criticità 5	Poco spirito imprenditoriale	Scarsa cultura imprenditoriale	(si aggiunge durante la discussione il problema fiscale)	Monocoltura strutturale

A partire dalle criticità emerse nel primo incontro introduttivo (tabella 1), sono stati individuati tre ambiti di discussione sui quali focalizzare i workshop successivi. Si tratta di:

- Specializzazioni e competitività economica
- Mobilità (sostenibile) e organizzazione territoriale
- Patrimonio culturale e ambientale.

Questi temi di criticità tipici della regione esaminata, sono strettamente legati alle dimensioni comunemente identificate nel concetto di competitività regionale/locale: economica, ambientale e sociale.

I partecipanti, dopo aver espresso una preferenza di partecipazione rispetto alla tematica di discussione, sono stati di volta in volta invitati tramite una convocazione che assolveva anche la funzione di traccia dell'incontro.

Al termine di ciascun incontro, a fini interni, veniva redatto un documento di sintesi degli elementi di riflessione e di proposta emersi.

Ogni appuntamento si è svolto in due momenti principali:

- la prima sulle principali criticità attuali del comprensorio di studio,
- la seconda sulle riflessioni sul possibile sviluppo futuro del Bellinzonese.

Questo esame del contesto territoriale ha consentito di tracciare una prima "fotografia" del territorio.

I dati e le informazioni raccolte sulla realtà misurata hanno permesso di contestualizzare la situazione del comprensorio di studio, mentre l'analisi della realtà percepita dagli abitanti del territorio ha permesso di inserire il Bellinzonese in una dimensione più ampia. Infatti, gli attori locali hanno permesso di osservare la percezione che ognuno ha del proprio territorio, in termini di punti di forza e debolezza.

L'attività di riflessione strategica sul Bellinzonese ha lo scopo di mettere a sistema iniziative già in corso, promuovere la competitività del territorio e insieme produrre nuovi scenari e nuove immagini del futuro.

Con questo obiettivo le discussioni in workshop hanno proposto e evidenziato di volta in volta temi di discussione che vengono riassunti e sistematizzati nei capitoli che seguono, distinguendo tra stato attuale e sviluppo futuro del comprensorio di studio. Parallelamente si mantiene la separazione dei profili specifici "società civile" e "politici" cercando di sottolineare somiglianze e differenze nelle percezioni.

La sezione si chiude offrendo al lettore una breve riflessione sui prossimi passi da intraprendere in seno al processo avviato per lo Studio strategico.

2. Lo stato attuale

2.1. Le prime riflessioni

Ogni workshop specifico è stato strutturato in modo tale da discutere (nella prima parte) sulle principali criticità del Bellinzonese, ossia quei fattori che influiscono in vario modo sulle dinamiche presenti e future del comprensorio, con incidenza sulla sfera economica, territoriale, sociale o demografica. Assumendo questo punto di vista, l'obiettivo è stato quello di individuare le principali tematiche critiche dell'agglomerato.

Durante gli incontri la riflessione si è aperta con la tecnica dei cinque sensi, con l'intento di far descrivere ai partecipanti il Bellinzonese di oggi così come percepito.

Infine, sebbene il Bellinzonese venga definito come la *bella addormentata*, il confronto tra questa e le altre realtà ticinesi, fa emergere una storia dell'agglomerato che non lo connoterebbe come in fase di declino.

Alcuni esempi infatti, riguardanti strutture importanti e di notevole interesse (vengono citati il centro biomedico, il teatro sociale, il centro di gioventù e sport, le officine FFS e la caserma), vogliono sottolineare il fatto che, sebbene il Bellinzonese non abbia avuto una storia di grande polo – sia a livello cantonale che federale – e sebbene non disponga di risorse finanziarie paragonabili al Luganese, tuttavia si presenta come realtà con esperienze stimolanti.

Si tratta di una regione geograficamente centrale in Ticino, che ospita la Capitale cantonale e che interessa le vie di comunicazione (si cita la nuova stazione Tilo e AlptTransit). Tutto il dibattito si conclude con una riflessione sulla necessità di credere nelle potenzialità del territorio: la regione non è distrutta, ma non bisogna però più attendere.

2.2. Le criticità dello stato attuale emerse dai workshop specifici

Partendo dai risultati condivisi da società civile da un lato e politici dall'altro, la presente sezione traccia i profili delle percezioni sullo stato attuale del Bellinzonese.

La fase attuale del ciclo di sviluppo del comprensorio di studio è stato più volte definito con i termini “declino” o “maturità”, con l'intento di sottolineare una situazione di generale benessere legato al passato, ma che non trova stimoli interni per un cambiamento o uno sviluppo attivo.

Entrando nella fattispecie dei gruppi tematici, la tabella seguente (tabella 2) cerca di riassumere le principali criticità specifiche sollevate, cercando di individuare profili distinti appartenenti alla società civile o alla sfera politica.

Tabella 2 Criticità emerse dai workshop specifici

Tematica discussa	Società civile	Politici
Specializzazioni e competitività economica	<ul style="list-style-type: none"> - mancanza di coordinamento tra attività produttive e pianificatorie (individualismo e poca lungimiranza) - mancanza di uno sportello delle industrie a livello regionale (con persone competenti) - mancanza di obiettivi a lungo termine - mancanza di infrastrutture (sia per turismo che per attività commerciali – ad es. alberghi) - mancanza di una cultura imprenditoriale 	<ul style="list-style-type: none"> - mancanza di una identificazione economica chiara per il Bellinzonese - mancanza di diversificazione economica - pochi stimoli per gli imprenditori, con un basso interesse ad insediare le imprese su questo territorio - infrastruttura di formazione culturale limitata - mancanza di cultura di accoglienza - poca progettualità pubblica e privata
Mobilità (sostenibile) e organizzazione territoriale	<ul style="list-style-type: none"> - mancanza di una pianificazione strategica, dovuta ad una incapacità di gestire un piano regionale - assenza di collaborazione, la quale fa venire meno i rapporti intercomunali - assenza di infrastrutture adeguate alla dimensione del Bellinzonese (questione di città o di paese) 	<ul style="list-style-type: none"> - definizione dell'utilizzo del territorio - non si tiene conto di un coordinamento della riorganizzazione del trasporto sia pubblico che privato con la politica degli insediamenti e AlpTransit
Patrimonio culturale e ambientale	<ul style="list-style-type: none"> - litigiosità degli attori coinvolti nelle decisioni, chiusura e individualismo non solo a livello personale ma anche comunale - creazione di eventi multipli e sovrapposti - fiume non usato come risorsa o filo conduttore, ma come canale - basso sfruttamento dei castelli 	<ul style="list-style-type: none"> - traffico - non organizzazione del territorio - mancanza di manutenzione del patrimonio pubblico - scollamento tra le esigenze di chi vive nel Bellinzonese e chi lo visita - mancanza di un pensiero imprenditoriale applicato al turismo - mancanza di infrastrutture ricettive adeguate - timore verso il nuovo

Dall'analisi delle criticità emerse all'interno dei gruppi tematici di discussione, non emergono molte problematiche puntuali, bensì alcune questioni trasversali.

Si tratta della mancanza di una organizzazione territoriale (sia in termini di utilizzo del suolo che di pianificazione dei trasporti), della carenza infrastrutturale, della mancanza di una progettualità in grado di avere un riferimento temporale medio lungo e della scarsità di collaborazione tra gli attori coinvolti (dipinti come litigiosi, chiusi e non inclini al cambiamento). Queste problematiche sono state sollevate sia dai rappresentanti della società civile che della scena politica bellinzonese, e proprio su questi punti, di natura più generale e talvolta culturale, spesso si è innescata la discussione.

Alcune note distintive sono emerse tra la società civile laddove si è fatto riferimento alla mancanza di uno sportello delle industrie a livello regionale, alla trascurata immagine del fiume come risorsa e al basso sfruttamento del patrimonio dei castelli, talvolta riconosciuto come tale dall'esterno, piuttosto che dalla popolazione locale.

Contemporaneamente, altre sottolineature specifiche sono attribuibili al gruppo dei politici e si riferiscono all'assenza di una caratterizzazione economica chiara dell'economia bellinzonese, in grado di distinguerla dalle altre realtà cantonali. Questa riflessione si collega alla necessità annunciata di creare un ambiente attrattivo per nuove imprese e stimolante per quelle presenti.

In tale contesto si fa riferimento anche ad una scarsa infrastruttura dedicata alla formazione.

Un ulteriore ambito caratterizzato da riflessioni dettagliate sulle criticità dello stato attuale del Bellinzonese è quello relativo al patrimonio culturale e ambientale. Emerge qui la percezione dell'incapacità degli attori locali di interpretare il turismo come un settore economico, e come tale guardarlo sotto una lente imprenditoriale.

Infine, interessante sottolineare la riflessione sullo scollamento di vedute tra gli abitanti del Bellinzonese e i suoi visitatori, una problematica legata sia all'offerta che alla cultura di attrazione.

2.3. Parole a confronto

Il riassunto delle principali criticità emerse durante le discussioni, non sembra far emergere due profili distinti – società civile e politici –: la situazione attuale del Bellinzonese sembra essere letta in modo piuttosto univoco dalle due categorie di attori, che tendono a rimanere ancorati a tematiche generali.

Questo risultato viene evidenziato dall'analisi qualitativa dei verbali di workshop condotta attraverso *Many Eyes* di *IBM Research Labs*, uno strumento che consente di estrarre le parole che con maggiore frequenza vengono utilizzate nella discussione, assegnando una dimensione maggiore in base al numero di ripetizioni (una parola che spesso ritorna nella discussione avrà una dimensione notevole e viceversa)¹.

Pur mantenendo separati i profili "società civile" e "politici", i termini che con alta frequenza vengono ripetuti sono simili e riconducono agli stessi concetti.

Nella fattispecie, tralasciando i termini "Bellinzona" e "Bellinzonese" – ovviamente ridondanti –, la società civile lega lo stato attuale del comprensorio di studio soprattutto alle parole "problema", "mobilità", "piano", "essere", "fatto" e "anni" (figura 3).

¹Vengono sottratti all'analisi tutti gli interventi dei tecnici e dei moderatori coinvolti di volta in volta nei workshop

In termini più pratici, i problemi sollevati sembrano talvolta limitarsi agli aspetti quotidiani di discussione locale, come ad esempio i centri commerciali. Altre riflessioni si legano a problematiche avvertite e trattate in realtà più ampie, come ad esempio l'importanza rivestita dal centro storico – sia in termini commerciali che identitari –, la problematica della mobilità o l'assenza di un piano di sviluppo condiviso per il territorio. In conclusione, dovendo tracciare una linea di visione, non sembrano evidenziarsi percezioni molto differenti tra i gruppi coinvolti.

3. Lo sviluppo futuro

3.1. Le idee emerse dai workshop specifici

La strutturazione del lavoro in gruppi orientati a temi specifici permette ai partecipanti di focalizzare l'attenzione su aspetti precisi dello sviluppo del comprensorio di studio.

In generale le idee proposte sembrano avere il filo conduttore dell'investimento in tecnologia, sia per la creazione di una specificità economica del Bellinzonese, sia per una strategia di rispetto ambientale, con ricadute in termini di mobilità e di organizzazione del territorio.

Se questo è un filo conduttore generale discusso durante i lavori, ci sono tuttavia alcune idee diversificate che meritano un'esplicitazione (tabella seguente).

Tabella 3 Le idee sullo sviluppo futuro del Bellinzonese

Tematica discussa	Idea più fattibile per la società civile	Idea più fattibile per i politici
Specializzazioni e competitività economica	<ul style="list-style-type: none"> - investire nel settore "life science" e nella creazione di una città congressuale - puntare sul miglioramento della efficienza energetica ed energia verde 	<ul style="list-style-type: none"> - Bellinzona come una silicon valley, con la creazione di un polo tecnologico - vicinanza della Pubblica Amministrazione utile anche per gli iter imprenditoriali
Mobilità (sostenibile) e organizzazione territoriale	<ul style="list-style-type: none"> - posteggi Nord-Sud con possibilità di park and ride e un potenziamento del trasporto pubblico 	<ul style="list-style-type: none"> - mobilità sostenibile, investendo in tecnologia ed ecologia, nel rispetto della qualità di vita
Patrimonio culturale e ambientale	<ul style="list-style-type: none"> - migliorare la viabilità, mantenendo lo spazio-città dove si vive bene, con il potenziamento dei commerci cittadini e una maggior cura della città 	<ul style="list-style-type: none"> - potenziamento delle aree di svago (considerando il Piano di Magadino) con una <i>organizzazione</i> e pianificazione degli spazi dedicati - valorizzazione del centro (importante per l'agglomerato) - Bellinzona come destinazione, attraverso una valorizzazione dell'attrattiva e delle manifestazioni aggregative - coinvolgimento degli attori in gioco

L'idea di investire nel settore *life science* e nella città congressuale, emersa durante la discussione del gruppo di persone appartenenti alla società civile e interessato alle specializzazioni e alla competitività economica, veniva giustificata dai sostenitori per una serie di motivi riconducibili alla presenza dell'IRB e dello IOSI, alla potenzialità dell'agricoltura biologica e alla presenza di uno stile di vita e ad un ambiente attrattivi che possono stimolare l'insediamento di nuove imprese. Contestualmente l'idea viene posta come in grado di non creare una concorrenza aggressiva nei confronti degli altri agglomerati (ognuno specializzato in settori o comparti economici differenti). La riflessione sulla fattibilità dell'idea trovava tuttavia una criticità forte e condivisa tra i presenti, individuata nella mancanza di figure professionalmente in grado di sostenere e implementare – sia dal punto di vista strategico che operativo – un tale modello.

Sempre dalla società civile in merito alla specializzazione economica, veniva sollevata la possibilità di investire nelle energie verdi, in modo tale da poter rendere più efficiente l'utilizzo energetico, con ricadute importanti sia sui trasporti che sul conseguente riordino territoriale. In termini di criticità, i promotori dell'idea hanno identificato alcuni nodi relativi alla proposta avanzata in termini di una mancanza di coerenza tra le norme a diversi livelli (cantonale e comunale) e un potenziale ostacolo in termini di fattibilità economica.

Quando la società civile ha proposto la creazione di posteggi per le automobili private alle porte Nord e Sud della città, proponeva contestualmente di potenziare il trasporto pubblico grazie ad una massa critica adeguata, a costi più sostenibili e a tempi di attuazione relativamente brevi. Tuttavia, quando i promotori si sono interrogati sui soggetti potenzialmente chiamati ad implementare l'idea, hanno citato istanze a diversi livelli, quali: i comuni per la realizzazione, il CRTB per la pianificazione, l'Ente Regionale di Sviluppo e il Dipartimento del territorio. Indubbiamente in questo contesto la concertazione e l'accordo tra le parti veniva ad essere elemento fondamentale per l'eventuale realizzazione di un nuovo modello di mobilità e pianificazione territoriale.

La riflessione che la società civile fa sul patrimonio ambientale e culturale, sottolinea la necessità non solo di sfruttare i potenziali inespressi presenti sul territorio (ad esempio il patrimonio dei castelli e del fiume), ma chiama in causa anche la formazione e la professionalità delle risorse destinate alla gestione. Quest'ultimo aspetto si lega alla necessità di puntare sull'istruzione e la formazione della gestione di patrimoni culturali e naturali a valenza cantonale presenti sul territorio – e in questi termini si fa riferimento alla scuola alberghiero-turistica. Allo stesso tempo si solleva la necessità di una gestione adeguata, un punto che i partecipanti legano alla forte presenza dell'Amministrazione pubblica, che dovrebbe essere stimolo o esempio di una pratica del "buon gestire".

In questo caso, il punto critico principale intravisto nella fattibilità dell'immagine offerta dal workshop sembra riguardare non tanto i contenuti, ma gli attori chiamati a realizzare la situazione così delineata. La problematica più rilevante viene infatti legata ad una scarsità di capitale sociale, tale da far venir meno la possibilità di ragionare ad un piano comune, ad una strategia condivisa e ad una gestione coordinata del territorio bellinzonese e dei suoi patrimoni.

I lavori condotti dai politici si aprono con una riflessione sullo sviluppo futuro in termini di specializzazioni e competitività economica. In questo scenario, la proposta si concentra attorno ad un centro tecnologico, inteso non solo dal punto di vista competitivo (l'accrescimento di attività nel settore dell'elettrotecnica), ma strategico, poiché permetterebbe di creare quelle sinergie e quelle relazioni che sopperiscono alla dimensione imprenditoriale ridotta. I politici evidenziano come nel Bellinzonese manchi una struttura in grado di creare una rete relazionale tra le imprese: *“siamo troppo piccoli per far fronte a progetti e dobbiamo andare a cercare dei partner esterni”* (intervento del Gruppo Politici durante il workshop del 27 settembre 2010). La dimensione delle imprese non è tale per far fronte sempre ai mandati o per investire in progetti rilevanti. In questo contesto la proposta del centro tecnologico, dopo aver chiarito i contenuti (ossia cosa deve entrare in un polo tecnologico di questo tipo), diviene importante per la messa in rete delle conoscenze (che dà la possibilità di andare oltre la dispersione). Le condizioni necessarie tuttavia sono date dalla volontà di agire che ognuno ripone nelle idee proposte.

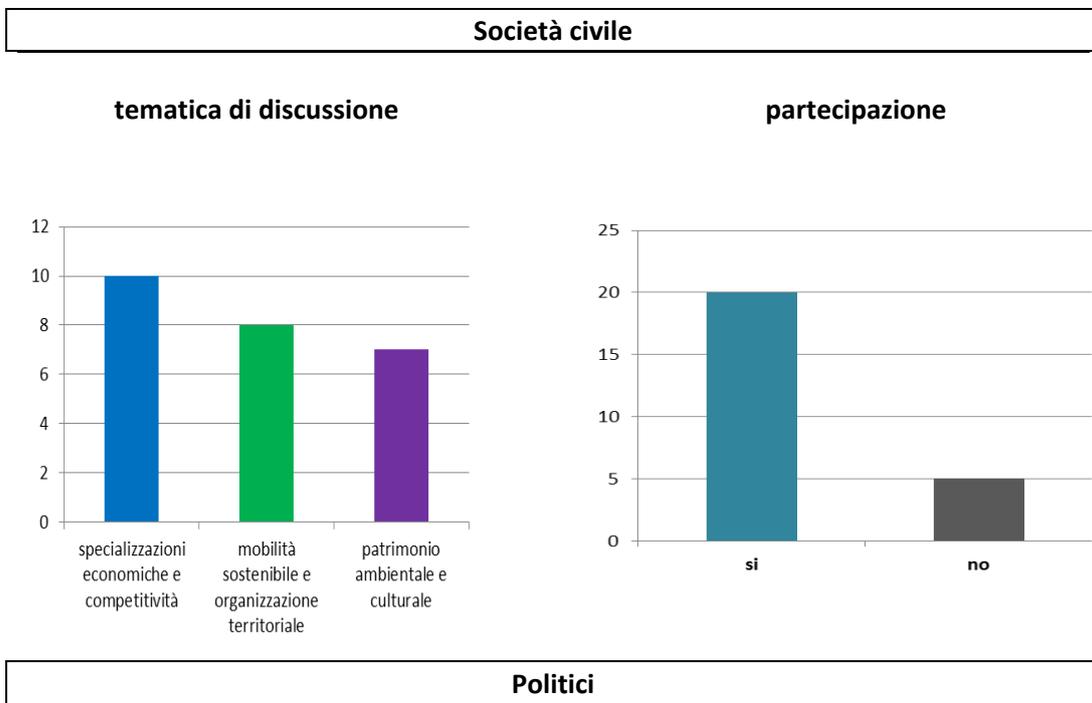
Le proposte dei politici per il futuro in termini di mobilità e organizzazione del territorio si sono concentrate sulla sostenibilità ecologica dei trasporti, attraverso un investimento in tecnologia, in grado di mantenere alta la qualità di vita. In questo contesto la tecnologia viene intesa come strumento per ridurre gli spostamenti (se applicata ad esempio al telelavoro), per migliorare i veicoli, per incentivare il teleriscaldamento (riducendo così il trasporto e l'utilizzo di combustibili tradizionali) e per investire in un centro di competenza sulla mobilità sostenibile (creando così sinergie con le aziende). La riflessione sulla fattibilità, ha chiamato in causa non soltanto le modalità di implementazione, ma anche la gestione dell'idea/progetto. Entrambi i passaggi sono stati ricondotti dai politici ad una visione di governance regionale: da un lato il *“come agire”* è stato associato ad un Comune forte e nuovo, che non abbia necessità di passare attraverso istanze intermedie, dall'altro il *“chi agisce”* è stato legato al ruolo di un futuro ente sovracomunale in collaborazione con gli *stakeholders* esistenti (ad es. CRT).

Infine, la riflessione del gruppo di politici chiamati ad immaginare lo sviluppo futuro del Bellinzonese in termini di patrimonio ambientale e culturale, ha proposto un'immagine basata sull'organizzazione e la pianificazione territoriale, facendo perno sull'importanza delle aree di svago, sul valore del centro storico e sulla capacità di migliorare l'attrattività del Bellinzonese anche attraverso l'organizzazione di manifestazioni importanti.

Il nocciolo delle discussioni è giunto tuttavia a sottolineare un problema che frequentemente viene richiamato in modo trasversale dai gruppi di lavoro, ossia il coinvolgimento degli attori in gioco e la capacità di pianificare e organizzare una strategia comune. Una caratteristica del capitale sociale non sempre in grado di trasformare le relazioni interpersonali in utili legami di collaborazione, basati sulla fiducia e sulla reciprocità.

A tal fine il gruppo tecnico ha elaborato una serie di tesi di discussione (in modo distinto, sebbene simile, per società civile e politici), sulla base delle tematiche emerse durante i lavori di workshop. Ognuna di queste tesi rappresentava un ambito ritenuto importante per il Bellinzonese. L'elenco è stato elaborato in forma di questionario che prevedeva per ogni affermazione una scala di risposte con la possibilità di esprimere completo assenso con la tesi presentata, fino ad un assoluto dissenso (allegato 1). Ad ogni partecipante è stata data la possibilità di esprimersi per iscritto e in modo anonimo: tra la società civile hanno risposto 25 persone su 36 (un tasso di risposta del 69.4%), mentre tra i politici partecipanti (38) 20 hanno restituito il questionario completo (un tasso di risposta pari al 53%).

Grafico 2 Distribuzione dei votanti per tematica di discussione e partecipazione



I risultati dei questionari sono stati presentati e discussi nei workshop riassuntivi (del 27 ottobre 2010 per la società civile e del 28 ottobre per i politici): le tesi infatti erano state volutamente intese non come un risultato, ma come un punto di inizio sul quale costruire la riflessione strutturata.

La numerosità di rispondenti al questionario si sono suddivisi in modo pressoché uguale tra i gruppi tematici (grafici precedenti), con una piccola superiorità numerica dei partecipanti al gruppo “economico” tra i rappresentanti della società civile e del gruppo “mobilità ed organizzazione territoriale” tra i politici. Il questionario è stato inviato a tutti i membri dei gruppi di lavoro, indipendentemente dalla loro effettiva partecipazione ai workshop. Le risposte sono state fornite principalmente da coloro che hanno preso effettivamente parte alle discussioni, sebbene una piccola percentuale di chi non ha partecipato abbia dato comunque il suo voto (5 su 25 rispondenti tra la società civile e 5 su 20 rispondenti tra i politici).

I workshop riassuntivi hanno preso in considerazione i risultati ottenuti dalle votazioni su ogni singola tesi, e su queste si è costruita una riflessione comune. Durante gli incontri i rappresentanti di società civile, da un lato, e della sfera politica, dall’altro, hanno chiarito le proprie interpretazioni delle problematiche attuali e delle idee sullo sviluppo futuro del Bellinzonese, discutendo apertamente con i presenti sia di temi specifici che generali.

Al termine dei lavori lo stesso questionario è stato nuovamente sottoposto ai presenti. Questa scelta metodologica è giustificata da un duplice obiettivo: da un lato vedere la coerenza di voto dei rispondenti, dall’altro indagare se una riflessione collettiva può portare a risultati di voto differenti. L’ipotesi di base è che una discussione aperta e collegiale, durante la quale ognuno esprime la propria impressione, possa ridurre la parte di indecisione e ampliare l’intesa, sia in termini di accordo che di disaccordo generale.

A tal fine, le tabelle seguenti presentano le tematiche proposte e i relativi risultati delle votazioni, avvenute prima e dopo il workshop di discussione, distinguendo per gruppi rappresentativi (società civile e politici) e per orizzonte temporale (stato attuale e sviluppo futuro).

Le tematiche proposte si distinguono in 10 affermazioni per la società civile e 11 per i politici. In entrambi i casi pongono l’accento su:

- la tematica del capitale sociale;
- la necessità di una caratterizzazione del Bellinzonese (anche con esempi specifici riportati di volta in volta dai partecipanti);
- la parcellizzazione e l’organizzazione del territorio;
- la possibilità di pensare ad un organo o ad una modalità di governance territoriale.

4.2. I risultati di voto

La tendenza di voto viene indagata attraverso la moda statistica, ossia la modalità (o la classe di modalità) caratterizzata dalla massima frequenza di voti (in altre parole, è il tipo di voto che compare più frequentemente).

Tabella 4 La moda nel voto espresso dalla società civile: lo stato attuale

DOMANDA		RISPOSTA PRIMA	RISPOSTA DOPO
1	La possibilità di affrontare un piano strategico del Bellinzonese è frenata dall' insufficiente dotazione attuale di capitale sociale	sono d'accordo	sono d'accordo
2	Lo stato critico attuale di sviluppo economico attuale del Bellinzonese è vittima della mancanza di una chiara e riconosciuta USP (Unique Selling Proposition) , che distingue il Bellinzonese dalle altre regioni del Cantone	sono d'accordo	sono d'accordo
3	Lo stato critico attuale dello sviluppo del Bellinzonese in termini di mobilità e organizzazione territoriale è dovuto alla eccessiva parcellizzazione del territorio e dei suoi molteplici usi funzionali	sono d'accordo	sono d'accordo

Una distribuzione è *unimodale* se ammette un solo valore modale, è *bimodale* se ne ammette due (se esistono due valori che compaiono entrambi con la frequenza massima nella data distribuzione), *trimodale* se ne ha tre, e via discorrendo.

Dall'analisi emerge che le affermazioni proposte sullo stato attuale del Bellinzonese raccolgono un voto di consenso sia da parte della società civile che dei politici.

Lo stesso non vale per le tesi focalizzate sul possibile sviluppo futuro del comprensorio: qui infatti la società civile si esprime con una frequenza bimodale, tra l'essere d'accordo e l'indecisione, rispetto alla strategia di governance. Parallelamente i rappresentanti della vita politica bellinzonese votano con medesima frequenza l'accordo o l'indecisione in riferimento alle affermazioni "Lo sviluppo futuro del Bellinzonese si applica attraverso la costituzione di un'azienda multiservizi con funzioni organizzative e strategiche" e "Lo sviluppo economico futuro del Bellinzonese passa dalla costituzione di un Centro Tecnologico, che potrebbe essere legato al progetto di centro di competenza sui trasporti e mobilità sostenibile facente capo alle Officine FFS".

Tabella 5 La moda nel voto espresso dalla società civile: lo sviluppo futuro

	DOMANDA	RISPOSTA	
		PRIMA	DOPO
4	Lo sviluppo futuro del Bellinzonese passa da un processo culturale partecipativo che promuova l'approccio sistemico ai problemi in un'ottica di aperto confronto	sono d'accordo	sono d'accordo
5	Lo sviluppo futuro del Bellinzonese si applica attraverso la costituzione di un' azienda multiservizi sovra-comunale con funzioni organizzative e strategiche	indecisione	sono d'accordo
6	Lo sviluppo economico futuro del Bellinzonese passa attraverso la creazione di un Polo Ticinese delle Scienze della Vita	sono d'accordo	Sono pienamente d'accordo
7	Lo sviluppo economico futuro del Bellinzonese poggia sulla valorizzazione della presenza dell'Amministrazione pubblica	sono d'accordo	sono d'accordo
8	Lo sviluppo futuro del Bellinzonese in termini di mobilità e organizzazione territoriale dipende dalla concezione di una mobilità a due velocità , con un accesso rapido alle porte dell'agglomerato e una mobilità più lenta e sostenibile al suo interno, anche attraverso l'uso di mezzi collettivi	sono d'accordo	sono d'accordo
9	Lo sviluppo culturale futuro del Bellinzonese si basa sulla valorizzazione del patrimonio esistente , con un approccio di "centro commerciale naturale" relativo al centro storico	sono d'accordo	sono d'accordo
10	Il futuro del Bellinzonese in un'ottica di sviluppo sostenibile passa attraverso la valorizzazione del Parco Fluviale e del Parco del Piano di Magadino	sono d'accordo	sono d'accordo

Allo stesso tempo, in prima istanza i politici esprimono un voto di disaccordo rispetto alla possibilità di pensare al futuro economico del Bellinzonese legato ad una valorizzazione della presenza dell'Amministrazione pubblica. Infine, l'indecisione di questo gruppo si lega alla questione della mobilità e organizzazione territoriale nella quale si fa diretto riferimento ad una idea lanciata durante i precedenti lavori specifici che consiste nella creazione di un doppio tunnel per AlpTransit e autostrada (con l'utilizzo dell'attuale autostrada come via di comunicazione interna all'agglomerato). In entrambi i consessi, è emerso come spesso dietro al voto di disaccordo e (soprattutto) di indecisione si celi in realtà un difetto di interpretazione o una non chiarezza. Infatti, uno degli obiettivi degli incontri era quello di fare emergere i diversi punti di vista dei partecipanti, in modo tale da poter chiarire le varie posizioni e le diverse visioni sia sulle problematiche alle quali il Bellinzonese deve far fronte, sia sulle eventuali vie di sviluppo futuro.

Tabella 6 La moda nel voto espresso dai politici: lo stato attuale

DOMANDA		RISPOSTA	RISPOSTA	
		PRIMA	DOPO	
1	La possibilità di affrontare un piano strategico del Bellinzonese è frenata dall' insufficiente dotazione attuale di capitale sociale	sono d'accordo	d'accordo	non d'accordo
2	Lo stato critico di sviluppo economico attuale del Bellinzonese è vittima della mancanza di una chiara e riconosciuta USP (Unique Selling Proposition) , che distingue il Bellinzonese dalle altre regioni del Cantone	sono d'accordo	sono d'accordo	
3	Lo stato critico di sviluppo economico attuale del Bellinzonese è dovuto alla scarsa cultura imprenditoriale	sono d'accordo	sono d'accordo	
4	Lo stato critico attuale dello sviluppo del Bellinzonese in termini di mobilità sostenibile e organizzazione del territorio è bloccato dall'eccessiva parcellizzazione del territorio (che ne ostacola una pianificazione efficace e coerente)	sono perfettamente d'accordo	sono d'accordo	
5	Lo stato critico attuale dello sviluppo del Bellinzonese in termini di mobilità sostenibile è dovuto alla limitata considerazione di effettive alternative ecologiche	sono d'accordo	non sono d'accordo	
6	Lo stato critico attuale di sviluppo del patrimonio culturale e ambientale del Bellinzonese è dovuto alla interpretazione non imprenditoriale del settore turistico	sono d'accordo	sono d'accordo	

L'esercizio di voto effettuato dopo la discussione mette in luce un maggiore consenso tra le espressioni di voto. Effettivamente, le perplessità relative allo sviluppo futuro del Bellinzonese vengono meno sia tra la società civile che tra i politici: in entrambe le assemblee i votanti manifestano consenso rispetto alle tesi proposte.

Emerge invece una situazione differente rispetto alle tematiche legate alle criticità attualmente percepite: mentre la società civile si esprime con un generale accordo – trasformando anche quelle situazioni di indecisione precedente –, i rappresentanti del mondo politico locale dopo la discussione introducono elementi di disaccordo, sia rispetto alla dotazione di capitale umano (legata alla possibilità di affrontare un piano strategico), sia in relazione alla mobilità sostenibile (ossia la limitata considerazione di alternative ecologiche).

L'analisi del voto evidenzia da un lato una tendenza ad assumere un pensiero comune dopo aver partecipato ad un momento di riflessione collettiva, dall'altro un generale consenso rispetto alle tesi sottoposte a valutazione. Tuttavia, una distinzione tra società civile e politici risiede in un disaccordo espresso da questi ultimi rispetto alle tesi che affermano: "la possibilità di affrontare un piano strategico del Bellinzonese è frenata dall'insufficiente dotazione attuale di capitale sociale" e "lo stato critico attuale dello sviluppo del Bellinzonese in termini di mobilità sostenibile è dovuto alla limitata considerazione di effettive alternative ecologiche".

Comprensibilmente, un'indagine delle espressioni di voto, che vada oltre alla frequenza più elevata, è in grado di mettere in luce le posizioni di consenso o dissenso espresse rispetto ad ogni affermazione.

Tabella 7 La moda nel voto espresso dai politici: lo sviluppo futuro

	DOMANDA	RISPOSTA	
		PRIMA	DOPO
7	Lo sviluppo futuro del Bellinzonese si applica attraverso la costituzione di un'azienda multiservizi con funzioni organizzative e strategiche	Perfettamente d'accordo	sono d'accordo
8	Lo sviluppo economico futuro del Bellinzonese passa dalla costituzione di un Centro Tecnologico , che potrebbe essere legato al progetto di centro di competenza sui trasporti e mobilità sostenibile facente capo alle Officine FFS	d'accordo	sono d'accordo
9	Lo sviluppo economico futuro del Bellinzonese deriva dalla valorizzazione della presenza della Amministrazione pubblica	non sono d'accordo	sono d'accordo
10	Lo sviluppo futuro del Bellinzonese in termini di mobilità e organizzazione territoriale dipende dalla creazione di un doppio tunnel per AlpTransit e autostrada (con l'utilizzo dell'attuale autostrada come via di comunicazione interna all'agglomerato)	Sono indeciso	sono d'accordo
11	Lo sviluppo culturale futuro del Bellinzonese dipende dallo sforzo di promuovere manifestazioni ed infrastrutture disegnate ed attuate in un'ottica regionale	sono d'accordo	sono d'accordo

Lo studio, al fine di paragonare i risultati di voto ottenuti dalla società civile e dai politici, pone l'attenzione su alcune tematiche precise che hanno suscitato particolare interesse durante i lavori condotti nei workshop riassuntivi.

Di seguito vengono presentati i voti espressi su 5 temi chiave:

- la fattibilità del piano strategico nel Bellinzonese;
- la mancanza di una caratterizzazione del Bellinzonese;
- l'organizzazione territoriale;
- il ruolo dell'Amministrazione pubblica;
- la governance.

Per ogni argomento vengono confrontati i voti espressi da società civile e politici, al fine di caratterizzare il profilo di ciascun gruppo; inoltre si presentano i risultati dell'analisi della tavola di contingenza (*cross tabulation*), una tecnica statistica che stabilisce una relazione interdependente tra due tavole di valori, sebbene non identifichi una relazione causale tra i valori. Attraverso questa tecnica si esplora l'esistenza di una relazione tra il fatto di appartenere alla "società civile" piuttosto che alla "sfera politica" del Bellinzonese e l'inclinazione a votare in termini di accordo, disaccordo o indecisione rispetto alle tematiche proposte.

4.3. Le tematiche specifiche

Entrando nel merito delle questioni affrontate, la prima tesi discussa e sottoposta a votazione riguarda la dotazione di capitale sociale. Da tempo viene riconosciuta da più parti l'importanza del capitale sociale per lo sviluppo di una regione, intendendo per capitale sociale l'insieme delle risorse potenziali incorporate nelle reti di relazione degli individui.

Il concetto di capitale, tradizionalmente economico, vuole indicare l'insieme dei mezzi umani, materiali e finanziari necessari per la produzione di beni e servizi (capitali finanziari e capitali fisici). In tal senso, anche il capitale sociale può essere inteso quale mezzo necessario per la produzione, sebbene abbia un significato più ampio, non limitato alle scienze economiche.

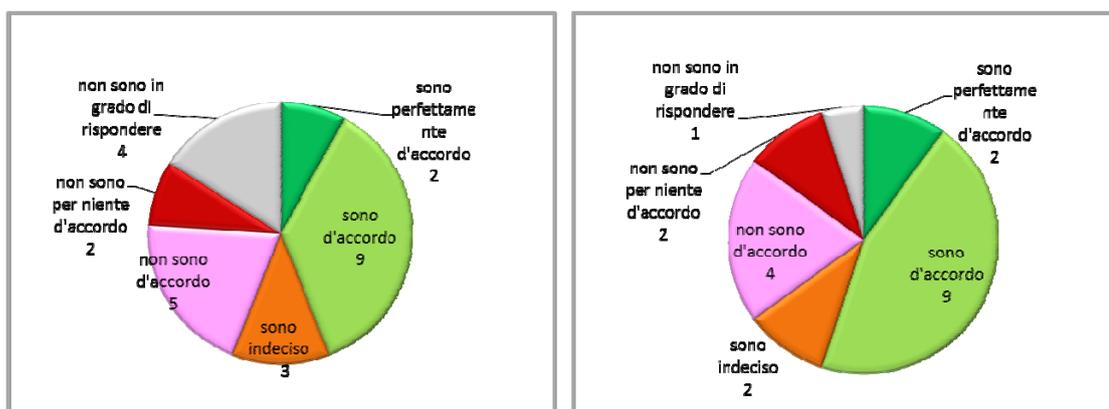
4.3.1. La dotazione di capitale sociale

Sulla questione legata alla fattibilità del piano strategico nel Bellinzonese frenata dall'insufficiente dotazione di capitale sociale (grafico seguente), sia la società civile che i politici esprimono un generale consenso (11 persone in entrambi i casi): emerge come la possibilità di affrontare un piano strategico nel Bellinzonese sia percepita come frenata da un'insufficiente dotazione attuale di capitale sociale.

Tuttavia, la restante parte di rispondenti si distribuisce tra il disaccordo e l'indecisione: una divisione equilibrata nella società civile, mentre una tendenza maggiore al disaccordo piuttosto che all'indecisione per i politici.

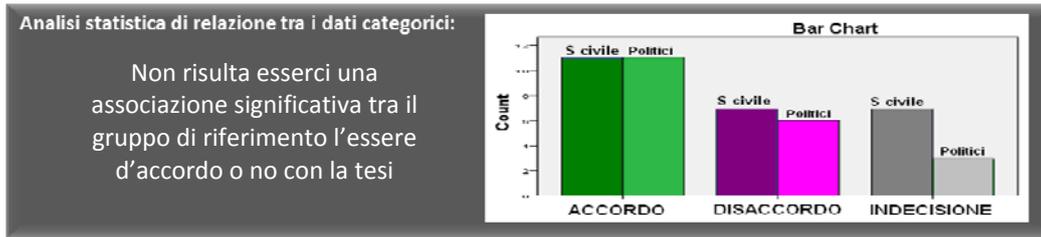
Grafico 3 La fattibilità del piano strategico nel Bellinzonese

La possibilità di affrontare un piano strategico del Bellinzonese è frenata dall'insufficiente dotazione attuale di capitale sociale



Dall'analisi delle tavole di contingenza sulla relazione tra l'espressione di voto e l'appartenenza al gruppo di riferimento, emerge come non ci sia un'associazione significativa tra il gruppo e la definizione di consenso o dissenso rispetto alla fattibilità del piano strategico (grafico 4).

Grafico 4 Fattibilità del piano strategico: relazione tra i risultati di voto e l'appartenenza al gruppo



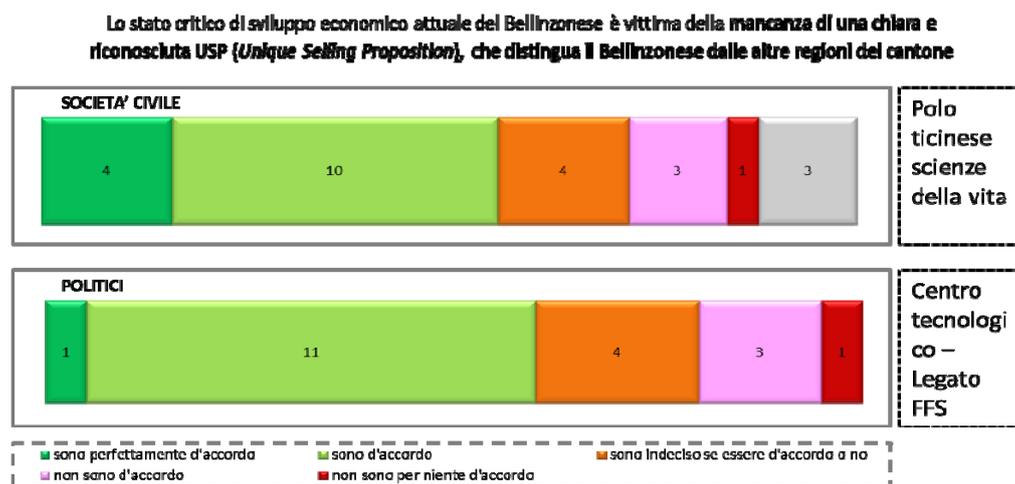
In altre parole, il fatto di essere rappresentante della società civile o del mondo politico, non ha un legame con la tipologia di voto espresso.

4.3.2. Una caratterizzazione per il Bellinzonese

Dalle discussioni condotte nei workshop, è emerso come il Bellinzonese non goda di una caratterizzazione specifica, in grado di connotarlo sia tra gli abitanti che tra le persone esterne. Più volte infatti i partecipanti hanno preso in esame le caratterizzazioni tipiche degli altri tre agglomerati ticinesi, senza però avere chiaro come definire il Bellinzonese. Con la tesi proposta si afferma che lo stato di sviluppo critico attuale del comprensorio può essere legato alla mancanza di una chiara e riconosciuta *Unique Selling Proposition* in grado di distinguere il Bellinzonese dalle altre realtà del Cantone.

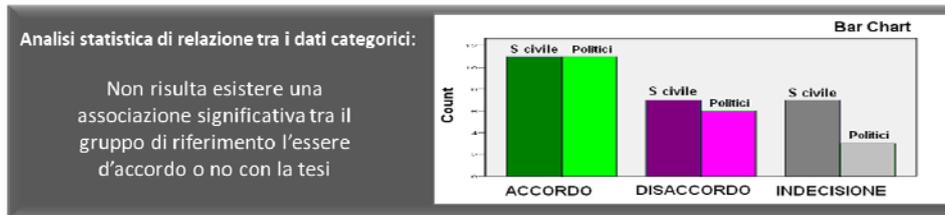
L'esame dei risultati ottenuti sulla tematica relativa alla mancanza di una caratterizzazione del Bellinzonese (grafico 5), mette in evidenza una generale tendenza verso il consenso (il 56% dei rispondenti di società civile e il 60% dei politici).

Grafico 5 La mancanza di una caratterizzazione del Bellinzonese



La maggior parte delle persone condividono l'affermazione secondo la quale lo stato critico dello sviluppo economico del Bellinzonese è attribuibile alla mancanza di una chiara e riconosciuta Unique Selling Proposition che distingua il Bellinzonese dalle altre regioni del Cantone (con indicazioni distinte da parte dei politici da un lato [un centro tecnologico legato alle FFS] e della società civile dall'altro [un polo ticinese di scienze della vita]).

Grafico 6 Mancanza di una caratterizzazione del Bellinzonese: relazione tra i risultati di voto e l'appartenenza al gruppo



Tuttavia, mentre la restante parte di rispondenti tra la società civile esprime maggiormente un'opinione di indecisione piuttosto che di insoddisfazione (rispettivamente il 28% e il 16%), i rimanenti politici si distinguono maggiormente per un'espressione di dissenso, piuttosto che d'incertezza.

L'analisi statistica sulle relazioni tra dati categorici (grafico 6), evidenzia come non ci sia una relazione significativa tra il gruppo di riferimento e l'espressione di assenso o dissenso rispetto a questa tesi.

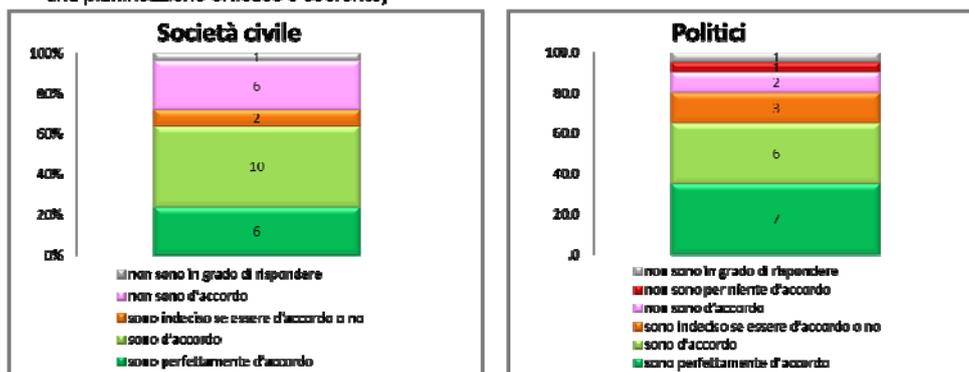
4.3.3. L'organizzazione territoriale

Il tema dell'organizzazione territoriale è rientrato spesso nelle discussioni affrontate durante i workshop. Una delle riflessioni più decise emerse riguarda il fatto che l'assenza di un piano di sviluppo comune e condiviso frena (o blocca) la possibilità di ragionare in termini ampi, oltre i confini dei singoli comuni. In questo contesto, quando ai partecipanti è stato chiesto di esprimere un giudizio sul fatto che lo stato critico attuale del Bellinzonese in termini di mobilità sostenibile e organizzazione sia determinato dall'eccessiva parcellizzazione del territorio (che ne ostacola una pianificazione efficace e coerente), la maggior parte sia dei politici che dei rappresentanti della società civile si sono detti d'accordo. Questo sembra essere un tema molto sentito dagli abitanti del comprensorio di studio, infatti ben il 35% dei politici e il 24% della società civile si dichiara pienamente d'accordo con l'affermazione (grafico 7).

Chi non si dichiara d'accordo si suddivide tra l'indecisione (12% della società civile e il 15% dei politici) e il disaccordo (24% della società civile e il 20% dei politici).

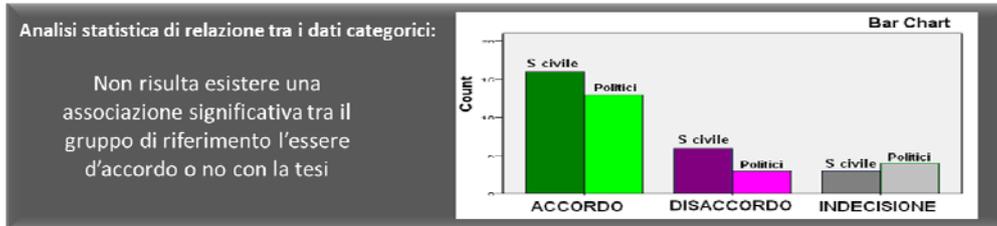
Grafico 7 L'organizzazione territoriale

Lo stato critico attuale dello sviluppo del Bellinzonese In termini di mobilità sostenibile e organizzazione del territorio è bloccato dall'eccessiva parcellizzazione del territorio (che ne ostacola una pianificazione efficace e coerente)



Dallo studio dei voti emerge che la maggior parte dei votanti sia della società civile che dei politici esprima un assenso, la rimanente parte dei voti si distingue tra i due gruppi: più disaccordo tra la società civile e maggiore indecisione per i politici.

Grafico 8 Organizzazione territoriale: relazione tra i risultati di voto e l'appartenenza al gruppo



Tuttavia, l'analisi sull'associazione tra l'appartenenza ad un gruppo di riferimento (politici o società civile) e l'inclinazione di voto non fa emergere nessuna relazione statisticamente significativa (grafico 8). In altre parole, essere rappresentante della società civile o delle istituzioni politiche non sembra incidere sul giudizio di assenso o di dissenso rispetto alla tesi sulla parcellizzazione territoriale del Bellinzonese.

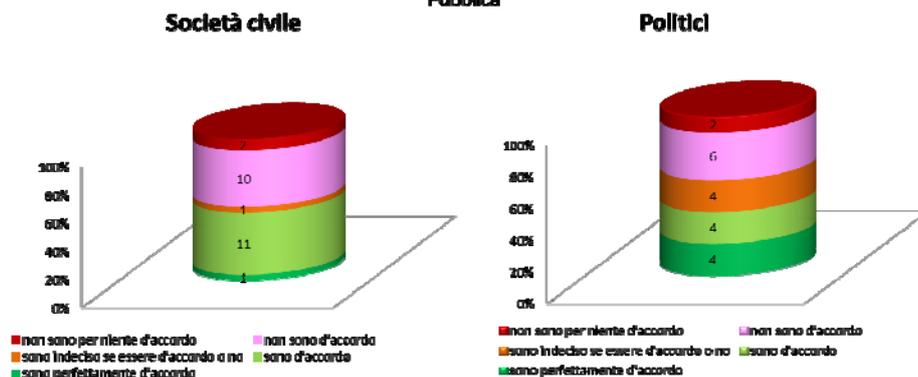
4.3.4. La presenza dell'Amministrazione pubblica

Una delle caratteristiche, che tra la popolazione è probabilmente la più riconosciuta, è la presenza dell'Amministrazione pubblica. Una condizione legata al ruolo di Capitale del Cantone Ticino, che la vede sede degli organi del Governo cantonale.

Tuttavia, spesso tra i partecipanti ai workshop tale situazione viene sollevata con nota negativa, attribuendo alla presenza dell'Amministrazione pubblica la mancanza di una cultura e di uno spirito imprenditoriale dinamico nel Bellinzonese. A tal fine, è stato chiesto ai rappresentanti della società civile e dei politici di esprimersi in merito al fatto che lo sviluppo economico futuro del comprensorio possa fondarsi sulla valorizzazione della presenza dell'Amministrazione pubblica (così come alcune realtà in Europa hanno fatto). La risposta è abbastanza chiara (grafico 9): entrambi i gruppi di voto si sono suddivisi a metà tra chi concorda e chi dissente dall'asserzione.

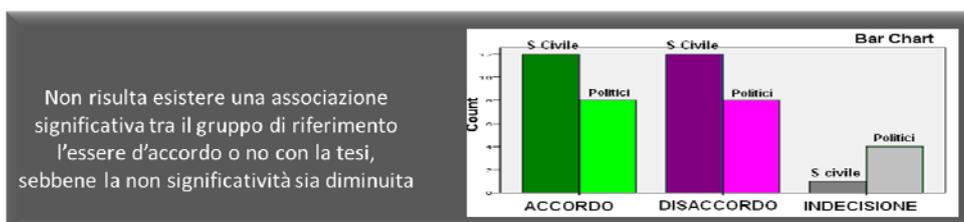
Grafico 9 Il ruolo dell'Amministrazione pubblica

Lo sviluppo economico futuro del Bellinzonese sulla valorizzazione della presenza dell'Amministrazione Pubblica



Una caratteristica che identifica i politici rispetto alla società civile riguarda il più alto grado di incertezza: in effetti dall'analisi statistica della relazione tra il gruppo di riferimento e l'espressione di voto non risulta esistere un'associazione significativa tra le due variabili. Tuttavia, la non significatività diminuisce, mettendo in evidenza una inclinazione dei politici all'incertezza (grafico 10).

Grafico 10 Ruolo dell'Amministrazione pubblica: relazione tra i risultati di voto e l'appartenenza al gruppo



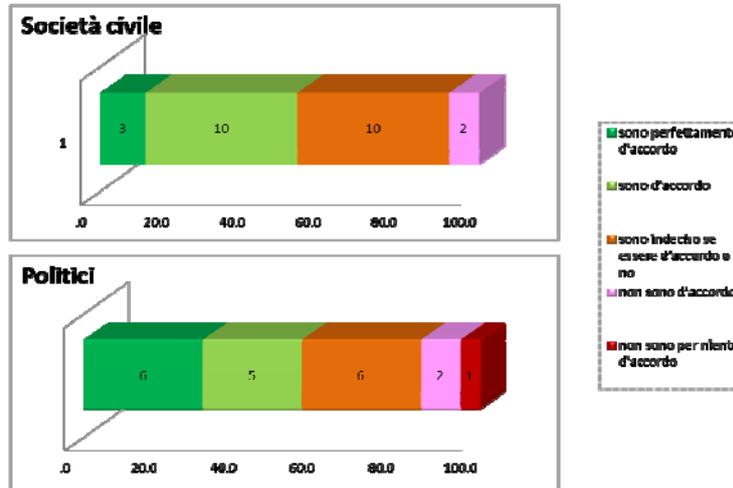
4.3.5. La Governance

L'ultimo tema discusso e sottoposto a votazione ha riguardato la governance del comprensorio di studio. Il tema, uscito diverse volte durante le discussioni, viene collegato soprattutto allo sviluppo futuro del Bellinzonese in merito alla riflessione sui soggetti ai quali affidare la gestione dell'implementazione di idee progettuali sul territorio. Una tematica che inevitabilmente si lega alla Nuova Politica Regionale e alle istanze che essa prevede: gli Enti Regionali per lo Sviluppo (ERS) e le loro Agenzie Regionali per lo Sviluppo (ARS). Tuttavia, durante i lavori di workshop specifici, raramente sono emersi riferimenti espliciti alla NPR, se non dopo sollecitazione dei moderatori. Il dubbio più volte sollevato in merito sembrava legarsi alla possibilità di creazione di un ennesimo ente con una definizione, ma senza compiti e poteri chiari. All'interno della NPR, l'ERS può essere considerato uno strumento, e in quanto tale una opportunità, che tuttavia non sembra essere percepita come tale.

Seguendo queste sollecitazioni, ai partecipanti è stato chiesto di esprimersi in merito alla proposizione secondo la quale lo sviluppo futuro del Bellinzonese passa attraverso la costituzione di un'azienda multiservizi con funzioni organizzative e strategiche. È importante sottolineare che il termine generico "azienda" è stato volutamente utilizzato per evitare una connotazione predeterminata della struttura di governance immaginata. I risultati dividono circa a metà i votanti, tra il consenso e l'incertezza. Infatti, tra la società civile il 52% si dichiara d'accordo, mentre il 40% esprime incertezza; contemporaneamente, tra i politici il 55% concorda con la tesi, mentre il 30% si dichiara incapace di poter esprimere un parere.

Grafico 11 La Governance

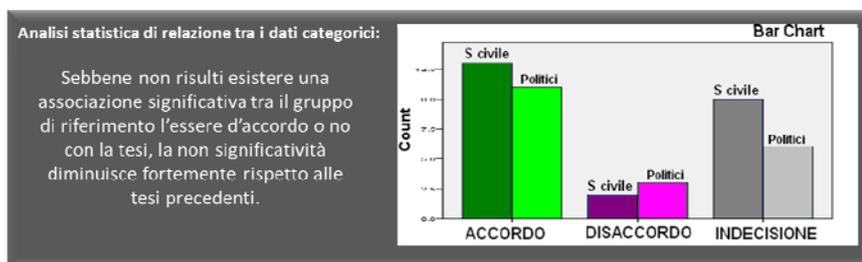
Lo sviluppo futuro del Bellinzonese si applica attraverso la costituzione di un'azienda multiservizi con funzioni organizzative e strategiche



L'analisi statistica delle relazioni tra i dati categorici mette in evidenza come, sebbene non ci sia un'associazione statisticamente significativa tra il gruppo di riferimento e l'espressione di assenso o dissenso, la società civile sia caratterizzata maggiormente da un'espressione d'indecisione sul tema della governance rispetto ai politici. Un risultato che non stupisce, visto che per preparazione professionale i rappresentanti del mondo politico dovrebbero essere più allenati ad inquadrarne il significato. Un'analisi aggiuntiva è stata eseguita attraverso la *cross-tabulation* che indaga la relazione tra la presenza o l'assenza ai workshop e l'espressione di voto.

Grafico 12 Governance: relazione tra i risultati di voto e l'appartenenza al gruppo

Lo sviluppo futuro del Bellinzonese si applica attraverso la costituzione di un'azienda multiservizi con funzioni organizzative e strategiche



I risultati mettono in evidenza che i valori in grado di testare l'esistenza di una relazione statisticamente significativa tra le variabili si avvicinano molto ai parametri rilevanti. Possiamo spingerci a dire che i partecipanti ai workshop – rispetto agli assenti – sono più propensi a votare l'opzione di consenso sulle tesi loro proposte.

5. Insegnamenti e prossimi passi

5.1. Quali risultati emersi

Per valutare i prossimi passi, si rende necessaria una duplice considerazione, di merito (sul contenuto dei risultati emersi) e di metodo (sulla natura del metodo seguito).

Il metodo seguito è di tipo partecipativo e si lega alla domanda “che cos'è uno studio strategico?”. E' un documento programmatico, che disegna le tappe di sviluppo dell'agglomerato e del suo territorio verso il futuro, realizzato attraverso una tecnica e un processo finalizzati ad aggregare e coinvolgere tutta la comunità locale in una riflessione sul proprio futuro e sulle azioni e i progetti necessari per raggiungere un risultato in ottica di sistema.

L'obiettivo principale è quello di costruire in modo condiviso il futuro dell'agglomerato. A tal fine il metodo della programmazione strategica è orientato ad agevolare la comprensione, il dialogo e la ricerca di soluzioni tramite la continua interazione fra gli attori del territorio, favorendo e facilitando la creazione di pratiche partecipative strutturate – i workshop – nella gestione del comprensorio di studio.

La dimensione partecipativa non è, dunque, soltanto funzionale ad una domanda di democrazia e di trasparenza, ma anche al rafforzamento dell'aggregazione fra gli agenti (e con essa la coesione fra le varie istanze).

Entrando invece nel merito degli argomenti sollevati e discussi durante i workshop, emerge come la realtà del Bellinzonese (percepita dalla società civile e dai rappresentanti della sfera politica) sia caratterizzata da una serie di criticità attuali (sebbene sostenuta da un livello di benessere generale) e dalla mancanza di un progetto comune di sviluppo futuro, che racchiuda una strategia chiara e condivisa.

Sia le problematiche attuali che le difficoltà di pensare ad un programma di sviluppo futuro, vengono di volta in volta attribuite a differenti cause (o concause).

Guardando la realtà percepita del Bellinzonese sotto la lente della competitività regionale – che mette in evidenza l'aspetto economico, territoriale e sociale – emergono alcune interessanti considerazioni.

- 1) Il territorio è caratterizzato da una parcellizzazione tale da determinare una mancanza di progetti partecipati, una carenza di coordinamento intercomunale e una viabilità difficoltosa.

Dal punto di vista dell'organizzazione viaria e ferroviaria, il Bellinzonese viene sempre descritto dai partecipanti come centro sull'asse Nord-Sud, una posizione strategica che non sempre si è stati in grado di cogliere. Questo tema, legato al progetto AlpTransit, ha indotto alcuni a ribadire la necessità di cogliere le opportunità, senza tuttavia spiegare come.

- 2) La sfera economica è caratterizzata da una mancanza di dinamismo imprenditoriale che si ripercuote anche sulla gestione dei beni culturali e ambientali (tra gli esempi citati si ricordano i castelli, il centro storico, il fiume, il Piano del Parco di Magadino ecc.), sulla massiccia presenza dell'Amministrazione pubblica (con riflessioni divergenti sugli effetti causati) e sull'esistenza di alcune realtà industriali tradizionali legate alle Officine FFS.

Allo stesso tempo viene evidenziata la mancanza di una promozione economica locale, in grado di agevolare le imprese presenti e di attirare eventuali nuove unità produttive.

E' importante qui sottolineare inoltre una scarsa conoscenza, tra i partecipanti, di realtà emergenti di apprezzabile interesse, come ad esempio l'Istituto di Ricerca in Biomedicina, che si iscrive in un macro-settore dinamico a livello mondiale e del quale talvolta si ignorano le caratteristiche.

- 3) Infine, la sfera sociale della competitività locale viene percepita come carente di reti attive, intendendo con questo la scarsa inclinazione alla discussione e alla condivisione di programmi e progetti. Una lezione, questa, confermata frequentemente dai partecipanti ai workshop, e convalidata dal tasso di assenze che ha caratterizzato tutto il processo di lavoro.

5.2. Prossimi passi

Lo studio strategico si propone come un **utile strumento per costruire una visione d'insieme del futuro del comprensorio**. Quindi non riguarda soltanto aspetti urbanistici e territoriali ma approfondisce anche altri aspetti essenziali della vita cittadina: quello sociale, economico, culturale ed ambientale. Il tutto in una logica di trasversalità.

L'adozione di questo dispositivo comporta una progettazione di lungo periodo: è necessario che il territorio chiarisca cosa vuole diventare e dove vuole arrivare, per poter costruire poi i singoli progetti in modo organico e coordinato. Ciò non significa realizzare un piano statico e rigido. Si tratta piuttosto di un processo in continua evoluzione, dove la pianificazione di lungo raggio consente di far muovere singole azioni e obiettivi con la necessaria flessibilità e, di conseguenza, di rispondere anche a necessità più contingenti.

In questa prospettiva il lungo termine è un punto di arrivo, lo stato ideale sul quale ricercare il consenso e in cui riconoscersi. Guardare ad esempio a 15 anni di distanza significa riflettere su cosa si vorrebbe per il proprio territorio senza considerare soltanto gli interessi immediati e particolaristici. Individuare questo stato futuro desiderabile è il primo passo; quelli successivi riguardano la definizione contenutistica e temporale dei singoli progetti e delle singole azioni.

Con queste premesse, lo studio strategico nasce dall'esigenza di fornire alla collettività nuovi strumenti di pianificazione del territorio in grado di accompagnare e sostenere l'agglomerato nel suo percorso di crescita in un contesto di forte competitività locale.

In questa prospettiva di forte avanzamento del ruolo dell'agglomerato nel proprio contesto di cooperazione e di competizione territoriale, emergono due intenzioni

distinte ma complementari, che corrispondono ad altrettanti caratteri peculiari del processo.

Da un lato, la scelta di sperimentare logiche e strumenti di pianificazione integrata (superando i modelli classici di pianificazione prescrittiva, unilaterale e settoriale); dall'altro, la scelta di configurare questo percorso come una modalità per disegnare, prima e costruire poi, un'ipotesi condivisa di futuro secondo forme e modalità partecipate e quasi contrattuali (delineando, in sintesi, il passaggio dalla dimensione del *gouvernement*, inteso come definizione unilaterale e prescrittiva degli obiettivi, alla dimensione della *governance*, intesa come regolazione negoziale degli interessi).

Il progetto si sostanzia nell'avvio di un processo di pianificazione strategica strutturato.

Generalmente uno studio strategico si divide in diverse fasi: a partire dalla diagnosi della situazione e delle prospettive dell'agglomerato, con una definizione degli obiettivi strategici, la messa a fuoco delle opzioni di sviluppo, la valutazione delle risorse, l'indicazione dei vantaggi e benefici che si possono ottenere, per infine creare e implementare gli strumenti di controllo e monitoraggio.

Il percorso complessivo di uno studio strategico generalmente si articola in quattro fasi:

- Fase 0) La fase interlocutoria
- Fase 1) La fase di diagnosi
- Fase 2) La fase di progettazione, che solitamente prevede l'individuazione dell'obiettivo generale (la missione) sulla quale vengono definite delle idee di agglomerato futuro, delle linee strategiche, degli obiettivi e l'individuazione delle misure attuative per il loro raggiungimento
- Fase 3) La fase di implementazione, che generalmente prevede il monitoraggio *in itinere* dell'intero processo (coinvolgimento concreto degli *stakeholders*, attivazione di strategie informative e promozionali, individuazione di indicatori precisi per valutare il grado e la qualità dell'implementazione).

Per quanto riguarda il progetto strategico del Bellinzonese, le fasi già eseguite sono:

- Fase 0) La fase interlocutoria, che ha riguardato il coinvolgimento degli interlocutori rappresentanti della società civile e della sfera politica bellinzonese, per verificare la loro disponibilità e l'esistenza di prime ipotesi di lavoro
- Fase 1) La fase di diagnosi, composta dall'identificazione e dallo studio delle principali variabili rilevanti per lo sviluppo socio-economico dell'agglomerazione. La diagnosi deve riguardare sia i fattori interni (caratteri peculiari della città) sia quelli esterni (posizionamento della città nel suo contesto relazionale). Questa prima fase ha previsto: la raccolta e l'analisi dei principali dati socio-economici sull'agglomerato (messi a disposizione anche durante i lavori di gruppo), la costituzione dei gruppi di lavoro, l'attività di riflessione e discussione alla presenza di facilitatori e conduttori dei workshop e la predisposizione di un documento di analisi come risultato.

Attualmente lo stato dei lavori inerenti allo studio strategico del Bellinzonese si trova al termine della fase 1 (fase diagnostica) e da questa si dovrebbe passare alla fase di progettazione.

Tuttavia, la fase progettuale deve passare inevitabilmente attraverso una condivisione di idee ritenute utili per superare le attuali criticità e per puntare sulle potenzialità che il Bellinzonese vuole sfruttare. In questa fase il coinvolgimento della cittadinanza e della politica diviene un elemento imprescindibile al fine di giungere ad un disegno realmente attuabile.

Questo passaggio diviene importante per riflettere sul profilo che si intende dare al comprensorio di studio. Alcune osservazioni, talvolta isolate, ma interessanti, emerse durante i lavori di workshop descrivono il Bellinzonese come una provincia pedemontana, di piccole dimensioni (e quindi con problematiche relative) con una tradizione di centro amministrativo e con un visibile patrimonio storico-culturale.

Tuttavia dagli esercizi fino ad ora realizzati non emerge un chiaro obiettivo generalmente condiviso sul quale implementare idee progettuali.

Per tale motivo si rende necessaria una fase intermedia in grado di far cogliere le opportunità del processo partecipativo in atto. Infatti uno studio strategico introduce e rafforza nel tessuto socio-economico del territorio la cultura della programmazione, attraverso un processo di graduale coinvolgimento della comunità.

I principali punti di forza sono individuati in:

- la messa a punto di uno strumento di rilevazione delle esigenze del territorio necessarie alla definizione della vocazione del comprensorio;
- una forte integrazione pubblico-privato nell'individuazione delle esigenze prioritarie dell'agglomerato, delle linee strategiche e nella determinazione degli interventi da realizzare per l'attuazione della strategia;
- la definizione di un meccanismo di responsabilizzazione degli attori e degli enti coinvolti rispetto agli interventi da realizzare;
- la futura messa a punto di uno strumento di monitoraggio finalizzato a verificare i risultati conseguiti.

Per tali motivi, e per contribuire all'effettivo sviluppo del territorio, si ritiene importante l'implementazione di una fase in grado di sollecitare una riflessione partecipata e un piano condiviso, prima di entrare nella fase di redazione del piano strategico propriamente detto.

6. Allegati

A. Questionario sottoposto alla Società Civile

ColorVOTE						
Questionario_Workshops Bellinzonese_Società civile						
Regole del gioco						
Sono perfettamente d'accordo	X					
Sono d'accordo		X				
Sono indeciso se essere d'accordo o no			X			
Non sono d'accordo				X		
Non sono per niente d'accordo					X	
Non sono in grado di rispondere						X
Non voglio rispondere						X
Tesi						
La possibilità di affrontare un piano strategico del Bellinzonese è frenata dall'insufficiente dotazione attuale di capitale sociale (1)						
Lo stato critico di sviluppo economico attuale del Bellinzonese è vittima della mancanza di una chiara e riconosciuta USP (<i>Unique Selling Proposition</i>), che distingua il Bellinzonese dalle altre regioni del cantone (2)						
Lo stato critico attuale dello sviluppo del Bellinzonese in termini di mobilità e organizzazione territoriale è dovuto alla eccessiva parcellizzazione del territorio e dei suoi molteplici usi funzionali (3)						
Lo sviluppo futuro del Bellinzonese passa da un processo culturale partecipativo che promuova l'approccio sistemico ai problemi in un'ottica di aperto confronto						
Lo sviluppo futuro del Bellinzonese si applica attraverso la costituzione di un'azienda multiservizi sovracomunale con funzioni organizzative e strategiche						
Lo sviluppo economico futuro del Bellinzonese passa attraverso la creazione di un Polo Ticinese delle Scienze della Vita						
Lo sviluppo economico futuro del Bellinzonese poggia sulla valorizzazione della presenza dell'Amministrazione Pubblica						
Lo sviluppo futuro del Bellinzonese in termini di mobilità e organizzazione territoriale dipende dalla concezione di una mobilità a due velocità, con un accesso rapido alle porte dell'agglomerato e una mobilità più lenta e sostenibile al suo interno, anche attraverso l'uso di mezzi di trasporto collettivi						
Lo sviluppo culturale futuro del Bellinzonese si basa sulla valorizzazione del patrimonio esistente, con un approccio di "centro commerciale naturale" relativo al centro storico						
Il futuro del Bellinzonese in un'ottica di sviluppo sostenibile (4) passa attraverso la valorizzazione del Parco Fluviale (5) e del Parco del Piano di Magadino						
<p>(1) Ciò rende difficile il confronto e la condivisione di una visione regionale comune per la quale i rapporti di fiducia, l'orizzonte temporale di lungo periodo e l'apertura al cambiamento sono gli ingredienti fondamentali.</p> <p>(2) Nel Bellinzonese sembra mancare una chiara specializzazione economica su cui puntare per lo sviluppo presente e futuro</p> <p>(3) Questa parcellizzazione impedisce una pianificazione efficace e coerente</p> <p>(4) Bellinzona, città giardino</p> <p>(5) Fiume Ticino considerato come la spina dorsale sulla quale organizzare il territorio e il suo sviluppo</p>						
Nota						
I dati del questionario verranno elaborati in modo anonimo! I risultati rappresenteranno una sintesi di tutti i voti.						

B. Questionario sottoposto ai Politici

ColorVOTE						
Questionario_Workshops Bellinzonese_IP						
Regole del gioco						
Sono perfettamente d'accordo	X					
Sono d'accordo		X				
Sono indeciso se essere d'accordo o no			X			
Non sono d'accordo				X		
Non sono per niente d'accordo					X	
Non sono in grado di rispondere						X
Non voglio rispondere						X
Tesi						
La possibilità di affrontare un piano strategico del Bellinzonese è frenata dall'insufficiente dotazione attuale di capitale sociale (1)						
Lo stato critico di sviluppo economico attuale del Bellinzonese è vittima della mancanza di una chiara e riconosciuta USP (<i>Unique Selling Proposition</i>), che distingua il Bellinzonese dalle altre regioni del cantone (2)						
Lo stato critico di sviluppo economico attuale del Bellinzonese è dovuto alla scarsa cultura imprenditoriale						
Lo stato critico attuale dello sviluppo del Bellinzonese in termini di mobilità sostenibile e organizzazione del territorio è bloccato dall'eccessiva parcellizzazione del territorio (che ne ostacola una pianificazione efficace e coerente)						
Lo stato critico attuale dello sviluppo del Bellinzonese in termini di mobilità sostenibile è dovuto alla limitata considerazione di effettive alternative ecologiche						
Lo stato critico attuale di sviluppo del patrimonio culturale e ambientale del Bellinzonese è dovuto alla interpretazione non imprenditoriale del settore turistico						
Lo sviluppo futuro del Bellinzonese si applica attraverso la costituzione di un'azienda multiservizi con funzioni organizzative e strategiche						
Lo sviluppo economico futuro del Bellinzonese passa dalla costituzione di un Centro Tecnologico, che potrebbe essere legato al progetto di centro di competenza sui trasporti e mobilità sostenibile facente capo alle Officine FFS						
Lo sviluppo economico futuro del Bellinzonese deriva dalla valorizzazione della presenza della Amministrazione Pubblica						
Lo sviluppo futuro del Bellinzonese in termini di mobilità e organizzazione territoriale dipende dalla creazione di un doppio tunnel per AlpTransit e autostrada (con l'utilizzo dell'attuale autostrada come via di comunicazione interna all'agglomerato)						
Lo sviluppo culturale futuro del Bellinzonese dipende dallo sforzo di promuovere manifestazioni ed infrastrutture disegnate ed attuate in un'ottica regionale						
<p>(1) Ciò rende difficile il confronto e la condivisione di una visione regionale comune per la quale i rapporti di fiducia, l'orizzonte temporale di lungo periodo e l'apertura al cambiamento sono gli ingredienti fondamentali.</p> <p>(2) Nel Bellinzonese sembra mancare una chiara specializzazione economica su cui puntare per lo sviluppo presente e futuro</p>						
Nota						
I dati del questionario verranno elaborati in modo anonimo! I risultati rappresenteranno una sintesi di tutti i voti.						