

Il Ticino delle nuove Città

Il Bellinzonese ieri, oggi e domani. Prospettive di sviluppo e nuova governance



Studio strategico per l'agglomerato urbano del Bellinzonese

Documento di sintesi e proposta operativa

Maggio 2010



Repubblica e Cantone Ticino
Dipartimento delle istituzioni
Sezione enti locali

Sommario

1. Le aree urbane sono importanti	2
2. Il Ticino ha bisogno di Città ... che non ha	3
3. Una realtà che cambia	6
3.1. Il Bellinzonese	6
3.2. Mutano i compiti	8
3.3. Il ruolo dei Comuni si amplia	9
4. Perché occorre reagire	10
5. Il Ticino delle nuove Città un progetto per la creazione di nuovi centri urbani	12
5.1. Città-Ticino ovvero come raggiungere la meta	12
5.2. La politica cantonale a favore degli agglomerati	13
6. Gli Studi strategici	16
6.1. Studio «strategico», perché ?	16
6.2. Studio strategico e studio d'aggregazione	17
6.3. Le esperienze dell'Alto Mendrisiotto e del Locarnese	18
6.3.1. Studio strategico Alto Mendrisiotto	18
6.3.2. Studio strategico del Locarnese	18
6.4. Il Bellinzonese	19
7. Il comprensorio di studio	20
7.1. Delimitazione	20
7.1.1. Confini	20
7.1.2. Delimitazioni e aree d'appartenenza	21
7.1.3. Categorie funzionali	21
7.1.4. Peso cantonale	22
8. Contenuti e programma di massima	23
8.1. Contenuti	23
8.2. Programma di massima	24
8.2.1. Fase preliminare	24
8.2.2. Fase I	24
8.2.3. Fase 2	24
8.2.4. Fase finale: comunicazione e informazione	24
8.3. Come procedere	25
8.3.1. Tempistica	25
8.3.2. Workshops	25
8.3.3. Organizzazione	26

I. Le aree urbane sono importanti

Da alcuni anni le aree urbane sono al centro di un ampio dibattito a tutti i livelli. Pietra miliare a livello federale è il Rapporto del Consiglio federale sulla politica degli agglomerati del 19 dicembre 2001¹ al quale ha fatto seguito nel 2006 un rapporto intermedio². Il documento analizza le varie problematiche urbane con un invito ad intervenire per migliorare la situazione. La politica della Confederazione si fonda sull'art. 50 della Costituzione federale e persegue essenzialmente tre scopi conformi ai contenuti delle Grandi linee dell'organizzazione del territorio svizzero (1996), della Nuova politica regionale (1996) e del Rapporto sui centri urbani (1999): conservazione e il miglioramento della competitività delle aree urbane e della qualità di vita nel rispetto del principio dello sviluppo sostenibile, rete policentrica di città e di agglomerati e sviluppo urbano centripeto e strutturazione delle zone urbane³.

Alla base della politica degli agglomerati vi è il riconoscimento del ruolo delle aree urbane in termini di sviluppo economico e sociale. La forza economica di un paese dipende soprattutto dalla competitività degli agglomerati. La competitività è intesa come la capacità di sostenere la concorrenza del mercato attirando persone e attività a elevato valore aggiunto e a forte tasso di crescita, capaci di garantire, in prospettiva, livelli soddisfacenti di reddito e di occupazione e di assicurare una sostenibilità ambientale, economica, sociale e culturale. La competitività costituisce dunque un fattore decisivo per la crescita e la qualità di vita di un territorio. Se si considera che la maggior parte della popolazione (87 % per il Ticino⁴) e delle attività economiche (l'87 % delle aziende e il 91 % dei posti di lavoro⁵) si concentrano negli spazi urbani, si comprende l'importanza della politica degli agglomerati contribuisce per lo sviluppo competitivo e sostenibile dell'insieme del territorio.

All'interno degli agglomerati, le città-polo costituiscono una sorta di perno centrale e sono per questo chiamate a svolgere una funzione motrice sulla propria regione di riferimento. Come ricorda Angelo Rossi, *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*⁶. Per svolgere il ruolo di polo di crescita una città deve promuovere - attraverso le funzioni di produzione, scambio, attrazione e controllo - l'integrazione della regione nel sistema economico mondiale. Ciò implica la capacità di allacciare l'economia regionale ai mercati mondiali (connessione esterna) e di orientare e integrare l'economia locale (connessione interna). Per far questo occorrono, tra le altre cose, una dimensione territoriale minima e un'entità politica rilevante che consentano di elaborare delle strategie di sviluppo e di garantire le necessarie infrastrutture di base.

¹ Politica degli agglomerati della Confederazione, Rapporto del Consiglio federale del 19 dicembre 2001 <http://www.are.admin.ch/themen/agglomeration/index.html?lang=it>

² Politique des agglomérations de la Confédération : rapport intermédiaire 2006, <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/6666.pdf>
Office fédéral du développement économique et de l'emploi (OFDE), Rapport sur les centres urbains, Berne, août 1999

³ Il 20 febbraio 2001 è stata istituita la Conferenza tripartita degli agglomerati (CTA) al fine di garantire a Confederazione, Cantoni, città e Comuni una piattaforma di coordinamento.

⁴ Statistica dello stato annuale della popolazione (ESPOP) (2008).

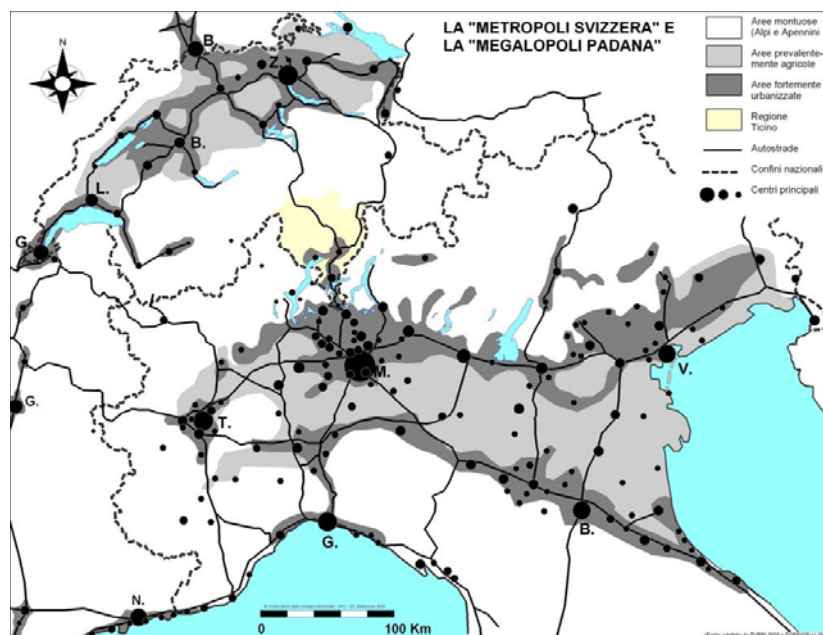
⁵ Censimento federale delle aziende, 2008

⁶ Angelo Rossi: Lugano, motore del Ticino, in: Azione, dicembre 2004

2. Il Ticino ha bisogno di Città ... che non ha

Ad eccezione di Lugano, **il Ticino non sembra disporre in senso economico di vere città**. Questa è in sintesi la diagnosi di Rico Maggi⁷ secondo il quale in questo Cantone vi è una sola città, che è Lugano, in grado di allacciare l'economia ticinese ai mercati mondiali mentre Bellinzona, Chiasso, Locarno e in parte Mendrisio⁸ non possono essere considerati tali in una prospettiva economica malgrado dispongano di potenziali rilevanti. A questa constatazione si aggiunge un secondo fatto preoccupante, a sua volta corollario del primo, ovvero il **crescente divario tra il Sottoceneri (dinamico) e il Sopraceneri (stagnante)**. In generale si osserva come le regioni urbane del Luganese e del Mendrisiotto sono quadri dinamici di un certo richiamo, funzionalmente integrati nel triangolo insubrico, che è l'area metropolitana a nord di Milano, delimitata dai tre poli di Lugano, Varese e Como che distano tra loro poco meno di 30 km. Si tratta di un'area urbana dotata di un'industria competitiva, di servizi centrali, di aree logistiche e di paesaggi attrattivi⁹.

Figura 1 La regione Ticino tra la Svizzera e la pianura Padana



Il Ticino urbano appare ora chiaramente quale appendice settentrionale della megalopoli padana.

Fonte Piano direttore cantonale – Rapporto esplicativo, 2009 (<http://www.ti.ch/PD>)

Sino agli anni 70-80 la maggior parte degli investimenti nel settore industriale proveniva dal resto della Svizzera (Zurigo e Basilea soprattutto)¹⁰. A partire dagli anni 90 questa industria di frontiera ha conosciuto un declino irreversibile: in

⁷ Rico Maggi, Le ragioni economiche delle città ... e la realtà ticinese, in: Dipartimento delle istituzioni, Città 2004, Bellinzona, 2004

⁸ L'analisi è stata effettuata prima della costituzione del nuovo Comune di Mendrisio nel 2009, frutto dell'aggregazione dei Comuni di Arzo, Capolago, Genestrerio, Mendrisio, Rancate, Tremona

⁹ (Toricelli G-P, Acebilio J., DORDEA D-M, Progetto strategico del Comune di Mendrisio, I.CUP, Mendrisio 2007) e OST-TI, Lo sviluppo territoriale nel Cantone Ticino, Rapporto 2008

¹⁰ Si trattava di "un processo il cui sistema industriale de localizzava segmenti produttivi a forte intensità di lavoro (non qualificato) in prossimità della frontiera con l'Italia, per approfittare del differenziale di prezzi e di salari tra Svizzera e Italia (OST-TI, Lo sviluppo territoriale nel Cantone Ticino, Rapporto 2008)

questo periodo sono diminuiti sia i posti di lavoro in Ticino, sia i lavoratori frontalieri. La “grande trasformazione” di Milano avvenuta negli anni 2000 ha portato ad un’intensificazione delle relazioni transfrontaliere sul piano economico, sociale e culturale contribuendo in maniera determinante all’aumento delle imprese e dell’impiego nel Sottoceneri a fianco di una forte crescita del traffico e della domanda di trasporti. Con il forte sviluppo di Milano è cambiata l’origine degli investimenti nell’economia cantonale: sono le imprese italiane ad investire “massicciamente” nel Canton Ticino, in particolare nelle aree più vicine al confine ovvero nel Luganese e nel Mendrisiotto, ciò che spiega la forte progressione nell’impiego nel Sottoceneri in questo periodo, in corrispondenza al forte incremento dei lavoratori frontalieri¹¹. **Il Sopraceneri dal canto suo è rimasto ai margini di questo fenomeno, distante e non funzionalmente integrato nel triangolo insubrico.**

Quest’aspetto, per quanto importante, non permette da solo di spiegare la situazione del Sopraceneri. Alla base della stessa vi sarebbe anche un problema di competitività degli agglomerati di Locarnese e Bellinzonese, *incapaci di fungere da traino economico e sociale per le rispettive regioni periferiche di riferimento* (Linee direttive 2008-2001, p. 87), e di solidità degli enti locali. Per quanto concerne il Bellinzonese, così si esprime il Consiglio di Stato nelle Linee direttive 2008-2011.

Il Bellinzonese mostra alcuni segnali di dinamismo, ma le cifre che propone, soprattutto in termini di risorse e pressione fiscale, non ne danno un’immagine attrattiva. Riassumendo i dati si può indicare:

- *Risorse fiscali e risorse fiscali pro capite: nel 1999-2004 il Bellinzonese mostra una contrazione delle risorse fiscali lievemente inferiore al dato cantonale; analoga è la situazione sul fronte pro capite. Sul lungo periodo, per contro, la riduzione del pro capite (-5.8%) è nettamente più accentuata rispetto al dato cantonale (-2.9%).*
- *Moltiplicatori d’imposta medi regionali: pur mostrando un dato 2005 migliore rispetto al 1995, il Bellinzonese resta, dopo le Tre Valli, la regione fiscalmente meno attrattiva. La distanza dalla media cantonale sale da +10.9 punti a +13.3.*
- *Popolazione: nel breve periodo (1999-2003) il Bellinzonese mostra una crescita superiore al ritmo cantonale; sul lungo periodo questo dato si ridimensiona, posizionandosi leggermente al di sotto del ritmo di crescita cantonale.*
- *Posti di lavoro: il Bellinzonese vede la propria forza, in termini di saldo attivo di pendolari, persone attive e numero di addetti, ridursi leggermente.*

Nel Locarnese, l’omologo studio strategico¹² ha evidenziato come in questa regione gli elementi del capitale territoriale, che costituiscono un punto di forza importante, non sono sufficientemente valorizzati a causa della difficoltà – per altro riconosciuta dagli attori locali stessi - di lavorare assieme ed efficacemente in base ad una stessa concezione del progetto. Vi è insomma un problema di competitività sociale legato a sua volta a doppio filo con il tema dell’organizzazione istituzionale del comprensorio e più in generale con quello della governance.

Esiste dunque una stretta relazione tra economia ed istituzioni. *Gli Enti pubblici – Cantone e Comuni – hanno un ruolo nell’ambito dello sviluppo socioeconomico: nella messa a disposizione di servizi, nella predisposizione delle condizioni quadro, ma anche nella realizzazione o nel sostegno a progetti di sviluppo. [...] La capacità*

¹¹ OST-TI, Lo sviluppo territoriale nel Cantone Ticino, Rapporto 2008

¹² www.ti.ch/agglomerati

progettuale dei Comuni – in termini di “condizioni quadro” o di specifici progetti di sviluppo – è fondamentale quale elemento di sostegno all’imprenditoria privata (Linee direttive 2008-2011, p. 93).

3. Una realtà che cambia

Tra confini comunali e nuove strutture territoriali

Le difficoltà vissute dagli agglomerati in termini di competitività sono a loro volta l'espressione di una certa fatica, vedi disagio dei Comuni nell'affrontare determinate problematiche e situazioni sullo sfondo di una realtà complessa e in continuo cambiamento. Le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione e l'accresciuta mobilità di merci, persone e capitali hanno segnato la nascita di un mondo globale caratterizzato da un clima di forte competizione a tutti i livelli. Quello che contraddistingue questa nostra epoca è la velocità con la quale i fenomeni avvengono determinando un'insicurezza per quanto concerne il futuro.

Sull'influsso delle trasformazioni in atto anche il Ticino è profondamente cambiato, soprattutto a partire dalla seconda metà del Novecento allorché si è assistito in tutto il Cantone ad una specie di rivoluzione territoriale, sociale e culturale che ha stravolto le antiche strutture rurali rimaste pressoché intatte fino a quel punto. In soli cinquant'anni la popolazione è raddoppiata passando da 175'000 unità (1950) a 306'000 (2000¹³); quella impiegata nel settore primario è ridotta all'1,7 %¹⁴ mentre il settore dei servizi coinvolge la maggioranza degli occupati (65.3 %). I mutamenti economici e societari nonché la realizzazione di importanti opere viarie (prima la ferrovia, poi l'autostrada) hanno avuto delle ripercussioni evidenti su tutto il territorio. A livello di distribuzione delle persone e delle attività, i dati più recenti sulla demografia, sull'utilizzo del suolo e sull'occupazione mostrano una tendenza all'accentramento di uomini, ricchezza e potere economico nelle città e negli agglomerati confermandone il ruolo chiave nella gestione economica e nella promozione del territorio cantonale.

3.1. Il Bellinzonese

L'agglomerato di Bellinzona conta 16 Comuni e 50'085 abitanti e si situa al 29esimo posto nella classifica degli agglomerati Svizzeri. Si tratta di un agglomerato di piccole-medie dimensioni in termini statistici ma per chi vi abita, vi lavora o vi fa riferimento per le proprie attività del tempo libero costituisce il proprio spazio di vita, per altro oggetto di mutamenti continui ad immagine di una realtà che cambia.

Come nel resto del Cantone, anche nel Bellinzonese ha conosciuto il raddoppio della popolazione e con esso un forte incremento delle superfici edificate. Allorché cento anni fa la rete degli insediamenti maggiori si distribuiva in modo pressoché omogeneo su tutto il territorio regionale¹⁵ e la prevalenza di Bellinzona non era molto forte, tra gli anni '50 e '60 la regione si è fortemente polarizzata e la posizione di Bellinzona è diventata preminente. Dopo il 1970 si è manifestato un

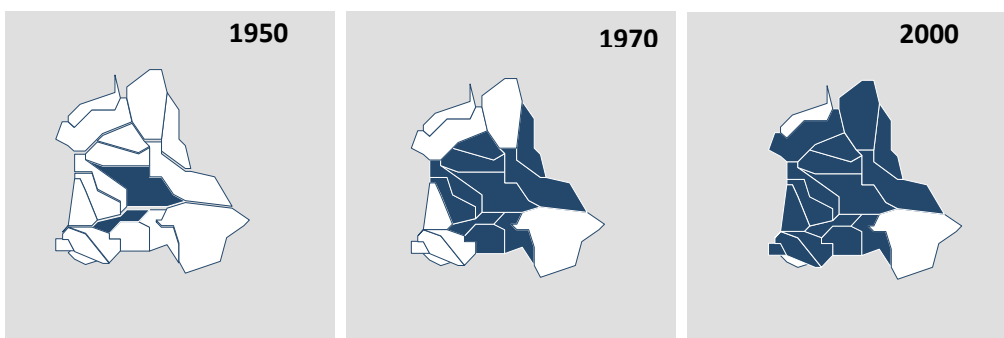
¹³ Popolazione residente permanente al 31.12.2008: 332'736

¹⁴ Nel 1920, la maggioranza degli occupati (40.4 %) era dedita ad attività legate al settore primario. Nel 1941, questa percentuale era del 27.9 %.
(http://www.ti.ch/DFE//USTAT/DATI_CANTONE/03_lavoro/tabelle/T_030201_03C.xls)

¹⁵ Nel 1870 si contavano cinque centri con più di 1'000 abitanti: Bellinzona contava 3'950 abitanti, mentre Biasca contava 1'904 abitanti, Giubiasco 1'539, Mesocco 1'137 e Roveredo 1'172. Il centro maggiore, Bellinzona, contava appena il doppio degli abitanti di Biasca e 3,3 volte la popolazione di Roveredo Grigioni, il più piccolo dei centri con più di 1'000 abitanti (Angelo Rossi, La funzione di Bellinzona come centro regionale, in: Pagine bellinzone, cenni storici, studi e ricerche in occasione del centenario di Bellinzona capitale stabile del Cantone Ticino 1878-1978, Bellinzona, 1978)

processo di decentramento di persone e attività (processo di suburbanizzazione e periurbanizzazione) favorito dalla diffusione dell'automobile e dello sviluppo della rete viaria, in particolare dall'arrivo dell'autostrada negli anni '80 che ha avuto un effetto sul territorio comparabile a quello della ferrovia un secolo prima. In prossimità degli svincoli autostradali sono sorte aree produttive multifunzionali (industria, artigianato e commercio), prima a sud di Bellinzona – in particolare sul Piano di Magadino - e più recentemente a nord con lo sviluppo delle aree industriali dei Comuni di Arbedo-Castione e Lumino. A partire dagli anni '80 e '90 i Comuni della cintura hanno visto crescere il numero dei loro abitanti, in alcuni casi anche in modo repentino. Dal profilo territoriale, con la crescita dell'abitato gli spazi verdi si sono assottigliati mentre è andata scomparendo la vecchia e minutissima trama rurale alla quale si è sovrapposta una trama fatta di assi di traffico, insediamenti residenziali e centri commerciali.

Figura 2 Evoluzione dell'agglomerato di Bellinzona, 1970-2000



Mentre nel 1950 solo Bellinzona e Giubiasco erano considerati urbani, nel 2000, tutti i Comuni del distretto di Bellinzona ad eccezione di Sant'Antonio e Robasacco (ora parte di Cadenazzo) e compresi Claro (distretto di Riviera) e Contone (distretto di Locarno), appartengono alla regione urbana bellinzonese per le caratteristiche ed i legami che intrattengono tra di essi a testimonianza dei profondi mutamenti che hanno investito tutta l'area.

Fonte Ufficio federale di statistica, elaborazione propria

Si modificano le relazioni tra gli individui e i luoghi

I cambiamenti in atto hanno modificato la relazione tra gli individui e i luoghi trasformando il senso stesso d'identità. Mentre nel 1970 la maggior parte della popolazione viveva ancora nel proprio comune di appartenenza (nascita), oggi questo non è più vero. Allo stesso modo, sempre più si abita, si lavora e si trascorre il proprio tempo libero in luoghi distinti.



Dal Comune alla Città diffusa

Attraversando il territorio come ciclista, pedone o conducente d'auto si fatica a tratti a stabilire con certezza se ci si trova ancora in città, nell'agglomerato o «fuori

in campagna». I confini sono diventati labili tanto che visto dall'alto, il territorio appare sempre più come un'unica realtà organica che si contrappone ai confini dei Comuni politici rimasti al contrario immutati nel tempo. Come dire che la "città" già esiste; che fa difetto è la sua organizzazione istituzionale, rimasta immutata!

3.2. Mutano i compiti

Nel corso degli ultimi cinquanta anni, i Comuni hanno visto mutare anche i propri **compiti**. Ai servizi tradizionali come il mantenimento dell'ordine pubblico o della sicurezza locale, il controllo degli abitanti o lo svolgimento di elezioni, votazioni e censimenti se ne sono aggiunti altri quali l'approvvigionamento (acqua, gas elettricità) e lo smaltimento (rifiuti, fognature), il vasto settore della socialità, la costruzione e la manutenzione della rete stradale, talvolta l'esercizio dei mezzi di trasporto pubblici, i servizi sanitari, l'istruzione, la cultura e il tempo libero. Ciò ha reso necessario il ricorso alla collaborazione e ha messo in evidenza i limiti di un'organizzazione istituzionale caratterizzata da un'eccessiva frammentazione.

- *La collaborazione comunale*

Progetti complessi e sempre più costosi, uniti a vincoli crescenti di matrice cantonale e federale, hanno reso necessario il ricorso alla collaborazione comunale nella forma di consorzi. Questa soluzione ha permesso di risolvere problemi puntuali e di realizzare progetti specifici, in particolare opere di valenza cantonale o federale, sollevandone tuttavia altri legati alla perdita di controllo democratico.

- *Comuni – sportello*

Nei rapporti Cantone-Comuni si è sviluppata nel corso degli anni una ripartizione dei compiti che ha sottratto sempre più competenze decisionali ai Comuni che mantengono tuttavia una parte della responsabilità finanziaria. L'accentramento dei compiti e la moltiplicazioni delle deleghe esecutive senza la totale compensazione di costi nonché il ricorso alla collaborazione comunale hanno di fatto ridotto l'autonomia comunale.

- *I limiti del sistema di milizia*

La gestione della cosa pubblica richiede sempre più tempo e accresciute conoscenze. In questo contesto il sistema di milizia, se non supportato da un'adeguata amministrazione, ha evidenziato limiti di efficienza.

- *I limiti territoriali*

I Comuni esercitano le proprie competenze all'interno di un territorio che coincide sempre meno con i limiti territoriali praticati dagli abitanti e dagli attori economici. Si osserva così uno scollamento tra il territorio di riferimento del politico (territorio istituzionale), del cittadino/contribuente, dell'utente (territorio funzionale) e dell'imprenditore (territorio economico) dal quale hanno origine tutta una serie di problemi di partecipazione democratica, d'identità, di coesione sociale, di progettualità, di gestione del territorio e promozione economica.

3.3. Il ruolo dei Comuni si amplia

Le trasformazioni in atto hanno modificato non solo i compiti ma anche i termini dell'azione pubblica a livello locale. Attori principali sulla scena locale, della quale ne conoscono elementi distintivi e potenzialità, sensibilità e bisogni, i Comuni devono e possono giocare un ruolo, seppur vincolato dalle limitate possibilità ad agire sul contesto economico, nella promozione e nel rilancio dello sviluppo locale¹⁶. Ma per questo gli strumenti tradizionali non bastano più. Occorre una dimensione, delle risorse e una pratica politico-amministrativa del tutto nuovi che spesso fanno difetto.

- *L'importanza di una strategia di sviluppo unitaria e condivisa*

Nonostante la lunga lista di consorzi e convenzioni, la collaborazione tra gli attori territoriali non è sempre garantita. Quasi paradossalmente prevale un clima di disgiunzione e scoordinamento all'interno del quale si fatica a elaborare delle visioni regionali condivise e a lavorare tutti assieme.

- *Decidere è sempre più complicato*

Il passaggio dalle idee ai fatti si concretizza con una decisione politica. Nel contesto attuale, le scelte politiche e la velocità con le quali esse sono adottate determinano non solo il grado di soddisfazione dei cittadini ma pure la competitività di una regione. Le analisi condotte indicano come oggi si fatica a decidere o si decide male, complice l'elevato numero di attori istituzionali coinvolti nel processo decisionale e la complessità dei temi da affrontare.

Tanto più spesso ci si rende conto alla fine di un iter decisionale di aver già sprecato troppe energie e troppo tempo!

- *Forza contrattuale e lobbying verso l'esterno*

Le divisioni interne privano i territori della necessaria forza contrattuale. Mancando una lobbying verso l'esterno intesa come una voce compatta, queste regioni sono spesso costrette a subire gli avvenimenti anziché dirigerli. Più che a gestire la trasformazione in atto ne subiscono le iniziative, le spinte e le pressioni provenienti dall'alto (Cantone e Confederazione) o dall'esterno (economia privata, enti pubblici o privati).

¹⁶ Più in generale, il ruolo degli enti locali è quello di fornire alle persone fisiche e morali domiciliate sul suo territorio, **prestazioni**, **prospettive di sviluppo** nonché **condizioni quadro appropriate** tenuto conto dei bisogni dei cittadini e degli orientamenti strategici della regione, e questo ad un **costo ragionevole**.

4. Perché occorre reagire

I rischi dello status quo

Gli aspetti problematici evidenziati sono all'origine di un insieme di forze inespresse, con potenziali non sufficientemente sfruttati e una dispersione delle risorse.

Nell'ambito dello studio di base del Piano direttore cantonale è stato elaborato uno scenario generale di sviluppo territoriale, denominato *Esclusione e Metropolizzazione*, che proietta sul futuro (Ticino 2020/25) le attuali tendenze. Questo scenario tendenziale, che rappresenta un probabile futuro se non muterà la politica dei vari attori, evidenzia per il Ticino il rischio sul piano internazionale e nazionale di subire una sorta di "effetto tunnel", trasformandosi in semplice **corridoio** lungo l'asse Nord-Sud (Zurigo-Milano). In seguito all'indebolimento dell'effetto frontiera, ai processi di concentrazione di opportunità e ricchezza nelle città dell'Altopiano svizzero e della pianura padana, alla terziarizzazione della Lombardia (che si pone in concorrenza con il Ticino nel campo dei servizi), il nostro Cantone rischia di perdere quella funzione di intermediario, di ponte tra grandi città della quale ha beneficiato in passato. Verrebbe dunque by-passato dai flussi economici Nord-Sud, sopportando così crescenti carichi ambientali senza benefici economici. Solo il Luganese proseguirebbe nel proprio sviluppo, tuttavia limitatamente poiché non dispone della necessaria massa critica per fungere da piattaforma tra Zurigo e Milano¹⁷. Il Ticino riuscirebbe a conservare solo alcune funzioni urbane, in particolare quella residenziale, trasformandosi tuttavia in una declinante periferia di Zurigo e Milano.

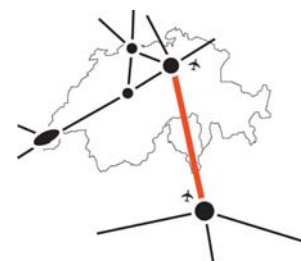


Fig. Scenario esclusione e metropolizzazione

Sul piano interno, questo scenario prevede un aumento dello squilibrio tra regioni e spazi funzionali a causa del crescere della concentrazione di popolazione, posti di lavoro e risorse economiche nell'agglomerato di Lugano (metropolizzazione)¹⁸, con allo sfondo i seguenti aspetti preoccupati:

- proseguimento anche in futuro della tendenza alla divaricazione tra le regioni del Ticino (crescita delle disparità regionali). Ciò non permetterebbe il conseguimento degli obiettivi di Piano Direttore legati alla Città-Ticino e alla sua struttura policentrica;
- indebolimento della coesione territoriale a seguito delle difficoltà degli altri centri urbani del Cantone di rilanciare il loro sviluppo;
- forte dipendenza del Ticino dal "motore" Lugano con conseguente indebolimento del sistema perequativo intercomunale;
- crescita della dipendenza di molti enti – comprese entità importanti come Locarno, Bellinzona e Giubiasco - dalla perequazione intercomunale;

L'edificazione diffusa andrà inoltre a compromettere l'ultima risorsa territoriale parzialmente libera del Cantone, il Piano di Magadino. Diverse regioni di montagna saranno confrontate con il problema dell'abbandono delle attività economiche e la mancanza di risorse per la gestione del territorio. Privato dei necessari mezzi finanziari, il Cantone non disporrà dei mezzi finanziari per intraprendere politiche attive.

¹⁷ Revisione del Piano direttore cantonale, Rapporto esplicativo 2007, p. 63

¹⁸ PD, Rapporto esplicativo, 2009, p. 62

Questi possibili sviluppi tracciati dallo scenario *Esclusione-metropolizzazione* sul piano economico, spaziale, sociale, ambientale e della sicurezza del territorio diventeranno tali *se gli attori territoriali (le istituzioni, i professionisti del settore, l'economia, la società civile) non saranno in grado di formulare misure e comportamenti adeguati alla situazione.*

5. Il Ticino delle nuove Città un progetto per la creazione di nuovi centri urbani

Il futuro di questo Cantone dipende dalla forza dei suoi agglomerati

5.1. Città-Ticino ovvero come raggiungere la meta

Lo sviluppo auspicato per il Ticino del 2020/25 (scenario *Integrazione e coesione*)¹⁹ è quello di un Ticino integrato sul fronte nazionale ed internazionale e di un Cantone che ha rafforzato la propria coesione interna, con un riequilibrio dei poli urbani. Il modello territoriale denominato **Città-Ticino** sul quale si fonda il Piano direttore quale premessa per raggiungere la meta, è articolato a livello interno in tre grandi componenti: le aree e gli agglomerati, la gerarchia delle centralità e gli spazi funzionali.

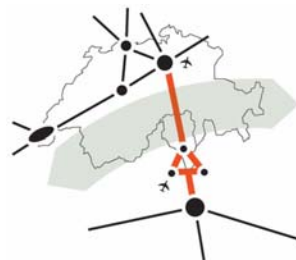


Fig. Scenario integrazione e coesione

Figura 3 Città-Ticino, come raggiungere la meta

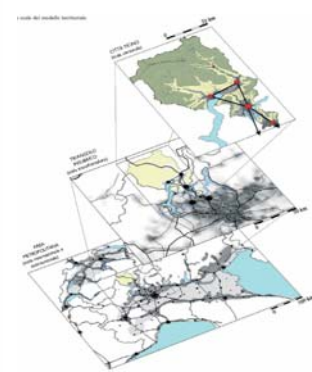
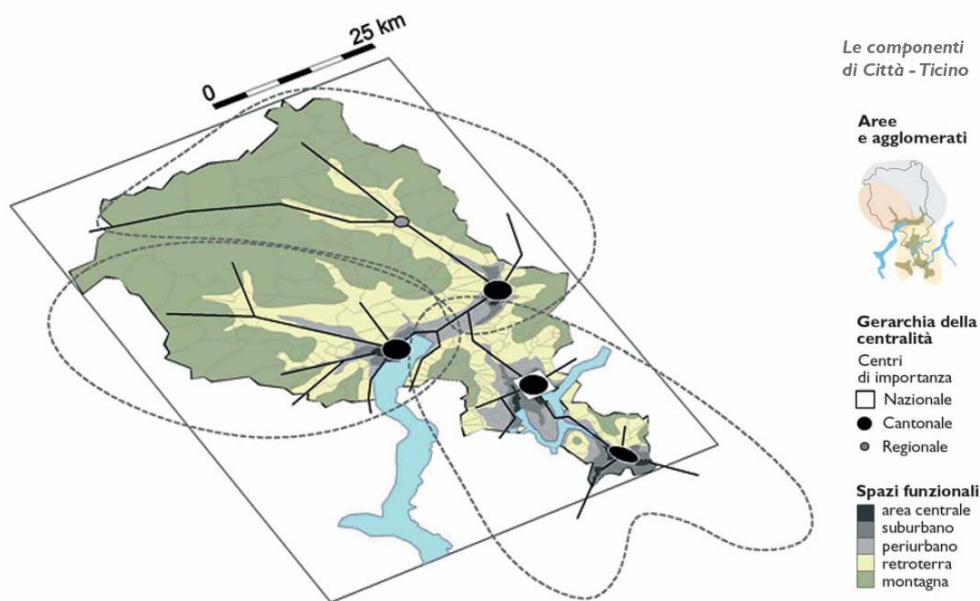


Fig. Le scale del modello territoriale

Fonte Revisione del Piano Direttore, rapporto esplicativo 2009, Bellinzona, maggio 2009, http://www.ti.ch/dt/dstm/sst/Temi/Piano_direttore/Rapporto_esplicativo/doc/00_Rapporto_completo.pdf

Il Piano direttore evidenziava la necessità di creare un sistema policentrico, differenziato per vocazioni e competenze, basato **tre grandi aree** (regioni) con all'interno **quattro agglomerati** e centri forti in grado di assumere appieno quel ruolo di "motore" e "traino" delle rispettive regioni di riferimento



¹⁹ PD, Rapporto esplicativo, p. 67 ss.

5.2. La politica cantonale a favore degli agglomerati

Ai fini di uno sviluppo improntato sulla coesione e l'integrazione a tutti i livelli, il Governo ha dato avvio, tra le altre misure, ad una politica cantonale di sostegno agli agglomerati sulla scorta di quanto indicato nel Piano direttore. In sintesi, l'impegno del Cantone a favore dello spazio urbano si fonda sui seguenti obiettivi:

- **migliorare l'integrazione del Cantone nella rete delle città svizzere, lombarde ed europee (obiettivo 8 PD);**

Come ricorda Angelo Rossi nel proprio contributo allo Studio Città 2004²⁰ *per il Ticino, la questione della Regione economica di importanza europea è una sfida di grande portata. La dimensione dei suoi centri urbani non sono tali, oggi, da consentirgli di affrontare la concorrenza (...). Considerazioni di natura analoga possono essere fatte quando il discorso della regione europea si svolge a livello transfrontaliero (...). Il cosiddetto "Triangolo urbano insubrico", con gli agglomerati di Lugano, Como e Varese a livello gerarchico superiore, e quelli di Mendrisio, Chiasso e Luino a livello inferiore, è concepibile oggi in termini economici per il porte potenziale dell'economia del Sottoceneri. **Non lo è invece a livello di istituzioni pubbliche, con l'eccezione di Lugano, per le dimensioni esigue dei Comuni urbani ticinesi.** Se vogliamo quindi che i nostri agglomerati urbani abbiano maggiore visibilità e non perdano future possibilità di sviluppo, sarà importante dare loro una dimensione compatibile con il livello europeo. La creazione di centri dinamici e attrattivi mira dunque a rinforzare la posizione del Ticino urbano tra la megalopoli padana e le metropoli svizzere sfruttando i vantaggi di un'integrazione nel Triangolo insubrico.*

- **promuovere la competitività della Città-Ticino quale sistema policentrico di tre aree e quattro agglomerati sostenendoli considerando le loro specifiche vocazioni (obiettivo 9 del PD)**

- **rafforzare gli agglomerati attraverso le aggregazioni, la collaborazione a scala regionale e la realizzazione di progetti sovracomunali (obiettivo 11 PD);**

*(...) Per garantire a livello ticinese un sistema urbano equilibrato e forte nel suo insieme, è indispensabile che tutti gli agglomerati possano interrogarsi in modo costruttivo sul loro ruolo attuale e futuro all'interno delle regioni funzionali alle quali appartengono. Questo lavoro non può prescindere da una riflessione approfondita e da un dibattito sulle limitazioni che la frammentazione comunale esercita sulle potenzialità di sviluppo di una regione e sulle modalità di risolvere i problemi. Le sfide poste dalle nuove dinamiche territoriali legano in modo stretto tra loro i Comuni di un agglomerato così come quelli di una stessa area funzionale. Una collaborazione intercomunale più profilata, su scala territoriale più aderente ai problemi e alle soluzioni, è perciò necessaria. **L'aggregazione di Comuni vicini con funzioni simili costituisce la forma di collaborazione più completa** Obiettivo 11 PD).*

²⁰ Angelo Rossi, *Riformare il territorio ticinese: le Città sono importanti per tutti*, in: Città 2004, Bellinzona, ottobre 2004.

- **promuovere uno sviluppo più equilibrato tra le regioni (Linee direttive 2008-2011, obiettivo *Equilibrio tra le regioni*);**

La necessità di un maggiore equilibrio interno è legata alla sostenibilità del sistema-Ticino. Il termine “equilibrio” non va confuso con omogeneità: ogni regione del Ticino ha specificità e potenzialità diverse. La creazione di aree urbane forti mira a porre quest’ultime nella condizione di diventare un punto di riferimento per le aree montane (Locarno per la Vallemaggia e Bellinzona per le Tre Valli²¹), mobilitando le risorse peculiari della realtà regionale che converge su di essi.

- **migliorare la capacità degli enti pubblici negli agglomerati urbani di affrontare in modo coordinato i problemi comuni e di promuovere progetti importanti (Linee direttive 2008-2011, obiettivo *Equilibrio tra le regioni*);**

Questi obiettivi sono perseguiti attraverso un insieme di politiche settoriali che vede coinvolte le tre aree dipartimentali e che formano assieme la politica di sostegno agli agglomerati del Cantone.

Dipartimento delle Istituzioni	Dipartimento del territorio	Dipartimento delle finanze e dell'economia
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Politica delle aggregazioni ▪ Perequazione finanziaria ▪ Collaborazione intercomunale 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Piani regionali dei trasporti coordinati con i concetti di organizzazione territoriale (COT) ▪ Programmi d'agglomerato 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nuova politica regionale (NPR) e programma d'attuazione cantonale della NPR
Istituzioni, perequazione, collaborazione	Mobilità, pianificazione territoriale, politica ambientale, paesaggio	Promozione economica

Agglomerati e riforma istituzionale dei Comuni

Nell'ambito della politica di riforma e di aggregazione dei Comuni, il Governo ha avviato un cantiere specifico dedicato agli agglomerati. Nel 2004 sono state gettate le basi teoriche di questa politica con il già citato documento “Il Cantone e le sue Regioni: le nuove Città” (in breve “Città 2004”, www.ti.ch/agglomerati). La riorganizzazione istituzionale all'interno degli agglomerati costituisce una delle cinque misure indicate a sostegno delle aree urbane. L'obiettivo è quello di creare le premesse istituzionali affinché gli agglomerati e più in particolare i centri urbani assumano quel ruolo di produzione di ricchezza, di centri d'incontro, di scambio e di promozione e realizzazione di idee che loro compete.

²¹ Il nuovo modello territoriale del PD prevede tre regioni funzionalmente integrate (Luganese e Mendrisiotto, Bellinzonese e Tre Valli, Locarnese e Vallemaggia).

DIMENSIONE FINANZIARIA

DIMENSIONE AMMINISTRATIVA E GESTIONALE

DIMENSIONE DI PROMOZIONE E SVILUPPO

**PERCHÉ
OCCORRE
REAGIRE**

(qual è la situazione?)

Non ci si può (più) permettere di disperdere le (scarse) risorse

- Il Ticino è molto esposto di fronte alla forte crescita delle pressioni esterne (globalizzazione, aperture, ecc) perciò deve reagire in modo compatto, organizzando l'impiego delle risorse verso la propria affermazione economica in un contesto ampliato.
- La frammentazione del potere, delle decisioni, dei territori conduce a disperdere le risorse, indebolendo il Ticino nei confronti dell'esterno e ostacolando la crescita interna.

Il funzionamento è inadeguato alle necessità di oggi

- La società, l'economia, i modi di vivere, di produrre, di consumare si sono estesi ad un territorio di riferimento che manca di un vero governo, di cui invece avrebbe (sempre più) bisogno.
- La frammentazione del potere, delle decisioni, dei territori conduce a disperdere energie e capacità organizzative, indebolendo il Ticino nei confronti dell'esterno e ostacolando la crescita interna.

Abbiamo bisogno dell'impulso e del ruolo attivo delle aree urbane

- Gli agglomerati urbani sono il motore economico del Paese e devono essere capofila di progetti capaci di supportare e alimentare iniziative trainanti per tutto il Cantone. La dispersione territoriale intralcia questo ruolo, favorendo invece realizzazioni limitate e a tratti ripetitive.
- Questo stato di cose alimenta ulteriormente i divari e le disparità regionali.

**COSA
SUCCEDE SE
NON SI FA
NULLA**

(quali rischi se si rinvia?)

Il degrado è assicurato

- Si accentueranno i divari regionali, con una ulteriore concentrazione di risorse finanziarie nel Luganese.
- I meccanismi finanziari di riequilibrio tra le regioni (ridistribuzione delle risorse, localizzazione e tipologia degli investimenti da supportare, politica regionale ecc) diverranno sempre più fragili e difficili da riconfermare.

Amministrazioni deboli: molta forma e poca sostanza

- Si perpetua l'esigenza di ricorrere ad enti e strumenti sovracomunali, il cui funzionamento, trasparenza e democraticità sono critici e che sottraggono controllo e operatività al Comune.
- Cresceranno le tensioni e le incomprensioni inter-regionali e le pressioni sul Cantone (con diverso potere di influenzarlo); diminuirà quindi la coesione cantonale, tra enti forti e no.

Utopico costruire la rete delle città ticinesi

- Si rallenta o ostacola la formazione di visioni strategiche condivise, di respiro regionale e indirizzate almeno al medio termine.
- La struttura del tessuto urbano ticinese si orienterà sempre più attorno ad un unico polo, mentre gli altri centri evolveranno in una sorta di periferia diffusa a rimorchio delle iniziative esterne.

**COME INTER-
VENIRE**

(quali strumenti?)

Distribuzione mirata delle risorse

- Intervento finanziario dello Stato a sostegno di investimenti subordinato alla verifica della conformità della realizzazione in chiave regionale (bisogno, dimensionamento, modalità d'attuazione).
- Perequazione intercomunale come strumento di complemento, che non può però sostituirsi alla crescita propria nelle regioni, in modo particolare in quelle urbane.

Nuove amministrazioni e modalità di funzionamento

- Costituzione di nuove amministrazioni orientate al servizio coordinato, alla promozione di progetti, alla costruzione regionale.
- Ottimizzazione del funzionamento politico-amministrativo del Comune, maggiore autonomia, nuovi strumenti.

Nuova governance

- Orientamento della politica regionale rivolta anche alle aree urbane e introduzione di strumenti operativi comunali a supporto delle iniziative di sviluppo economico.
- Indirizzo di governo volto alla costruzione del dialogo con gli attori socio-economici, alla capacità di anticipazione, alla promozione territoriale coerente e alla rigenerazione dell'identità locale.

6. Gli Studi strategici

Nell'ottica di un miglioramento delle doti competitive del Cantone, il Consiglio di Stato ha dato mandato al Dipartimento delle istituzioni di elaborare degli studi strategici nelle aree urbane di Bellinzona e Locarno estesi a tutto il comprensorio dell'agglomerato nella convinzione che *non si possono compiere scelte politiche importanti senza conoscere la realtà cui esse fanno riferimento.* (On. Luigi Pedrazzini, Prefazione allo Studio strategico del Locarnese).

Questi studi costituiscono nel contempo un elemento di risposta alla preoccupazione espressa dalla Commissione speciale aggregazione di Comuni nel proprio rapporto di maggioranza al Messaggio n. 5987 (seconda fase di aggregazione di Lugano) di affrontare la problematica delle aree urbane nell'ambito di uno studio più ampio, suffragato da una visione di sviluppo territoriale e socio-economico.

6.1. Studio «strategico», perché ?

L'etimologia della parola strategia è greca e significa l'"arte del generale". Essa deriva dal lessico militare ed è intesa come **la capacità di impiegare nella maniera migliore le risorse disponibili**²². Ciò presuppone la capacità di arrivare ad una visione d'insieme che permetta di prendere le decisioni più corrette. In ambito economico, la strategia è la pianificazione di medio termine che un'organizzazione (o un territorio) si dà per competere sul mercato. Lo studio strategico rientra in quest'ottica: partendo dall'analisi della realtà regionale (IST), esso mira ad elaborare un nuovo progetto per il Bellinzonese nella forma di un Piano strategico (SOLL) ed analizzare le vie disponibili per raggiungere lo scopo (COME ?).

"Il mezzo può essere paragonato a un seme, il fine a un albero; tra mezzo e fine vi è lo stesso inviolabile nesso che c'è tra seme e albero"
(Ghandi)

Figura 4 Stato attuale e stato futuro: due orizzonti a confronto



STRATEGIA

- capacità di arrivare ad una visione d'insieme (SOLL)
- capacità di prendere le decisioni più corrette (come realizzare la soluzione scelta ? Con quali mezzi ?)

²² In ambito militare, allo scopo di vincere la guerra

L'intera analisi si svolge all'interno di un ampio processo partecipativo che vede coinvolti gli attori locali appartenenti alla società civile e politica in un ruolo determinante. Essi saranno chiamati ed evidenziare le debolezze e le potenzialità della regione in termini di capitale territoriale e posizionamento strategico e a riflettere sulle possibilità di utilizzare questi elementi con l'obiettivo di migliorare la competitività dell'agglomerato e la qualità di vita degli abitanti.

Questo approccio chiama in causa l'organizzazione istituzionale del territorio, nel senso di comprendere se l'attuale configurazione dell'agglomerato consente di promuovere con efficacia uno sviluppo competitivo e sostenibile del territorio e di assicurare il giusto grado di benessere alla popolazione. Pur inserendosi nel dibattito aggregativo, lo studio strategico non ha dunque quale finalità prima le aggregazioni ma il ripensamento di un nuovo progetto per il territorio. All'interno di questo percorso, l'aggregazione non costituisce il fine ma semmai il mezzo, ovvero lo strumento che permette di arrivare all'obiettivo. La scelta dello strumento più idoneo presuppone una conoscenza adeguata e una visione d'insieme su dove si vuole andare, per poi decidere anche il "come lo si possa fare".

Riquadro 1 Gli obiettivi dello studio strategico in sintesi

1. offrire una radiografia attuale della Regione indicando i principali mutamenti a livello demografico, territoriale ed economico intervenuti negli ultimi decenni;
2. evidenziare caratteristiche e problemi dell'organizzazione istituzionale attuale del comprensorio di studio;
3. identificare attraverso un processo partecipativo (workshop) che coinvolga gli attori della società civile e le istituzioni politiche, i punti forti, i punti deboli, i rischi e le opportunità del comprensorio e su questa base formulare delle visioni regionali di medio termine (strategie di sviluppo) e ripensare il modo di lavorare assieme (nuova governance).

6.2. Studio strategico e studio d'aggregazione

Onde evitare confusione, è importante cogliere la differenza fra gli scopi e le modalità esecutive di uno **Studio di aggregazione** svolto in base all'art. 4 LAggr e lo **Studio strategico**:

- lo **Studio d'aggregazione** è legato ad un ben preciso Progetto di aggregazione ed è finalizzato ad una votazione consultiva (art. 6 LAggr);
- lo **Studio strategico** appartiene ad una tappa intermedia, antecedente l'allestimento del(i) progetto(i) di aggregazione ai sensi dell'art. 4 della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni. Non è direttamente legato ad un'aggregazione ma ha lo scopo di verificare le condizioni e le peculiarità socio-economiche e politiche dell'agglomerato con un ampio coinvolgimento delle Istituzioni locali e della società civile, individuando nuove soluzioni di Governance locale in grado di rispondere alle attese e ai bisogni della popolazione e di trainare con efficacia lo sviluppo economico della regione.

Riquadro 2 Differenze tra Studio Strategico e Studio d'aggregazione		
	Studio Strategico	Studio d'aggregazione
Chi ?	Consiglio di Stato	Comuni, Comitato promotore della petizione
Procedura	Lo studio rientra in una fase strategica intermedia, antecedente l'allestimento del(i) progetto(i) di aggregazione.	Rientra nella procedura di cui agli art. 4, 5 e 6 della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni. Generalmente conduce ad una votazione consultiva su uno o più proposte di aggregazione
Obiettivi	Motivare la necessità di un cambiamento dell'assetto istituzionale attuale (= perché un'aggregazione)	Elaborazione di una proposta di aggregazione tra i Comuni interessati (=come sarà il nuovo Comune)
Organizzazione	Vedi organigramma	Commissione di studio (rappresentati comunali, consulenti esterni, Cantone)

6.3. Le esperienze dell'Alto Mendrisiotto e del Locarnese

Gli studi strategici condotti nell'Alto Mendrisiotto e nel Locarnese hanno permesso di acquisire una certa esperienza e costituiscono a livello metodico un importante punto di partenza.

6.3.1. Studio strategico Alto Mendrisiotto

Lo studio strategico dell'Alto Mendrisiotto è stato diretto dal Comune di Mendrisio in stretta collaborazione con il Dipartimento delle Istituzioni, Sezione degli enti locali e si è concluso nel luglio del 2007²³. L'analisi ha evidenziato in un'ottica costruttiva e propositiva i problemi di un territorio così frammentato a livello istituzionale, indicando per l'Alto Mendrisiotto la possibilità di un futuro diverso basato su progetti concreti e un nuovo disegno istituzionale. Da qui l'invito ad unire le forze per creare entro il 2012 un nuovo Comune quale premessa per garantire alla popolazione un benessere duraturo e concretizzare il piano di sviluppo elaborato nello dello studio. I Comuni di Arzo, Capolago, Genestrerio, Mendrisio, Rancate e Tremona hanno aderito alla prima fase del progetto sfociata nella costituzione del nuovo Comune di Mendrisio nell'aprile 2009²⁴. Nel giugno 2009 ha preso avvio la seconda tappa del progetto che vede coinvolti i Comuni di Mendrisio, Brusino Arsizio, Besazio, Meride, Riva San Vitale, Castel San Pietro, Coldrerio e Lignetto, impegnati in un nuovo affinamento degli indirizzi strategici per il nuovo Comune.

6.3.2. Studio strategico del Locarnese

Lo Studio strategico del Locarnese ha preso avvio nel settembre del 2007 ed ha coinvolto 17 Comuni dell'agglomerato. Lo studio è stato elaborato congiuntamente dal Dipartimenti delle istituzioni, dal Dipartimento del territorio e dal Dipartimento delle finanze e dell'economia. Nell'ambito dei workshops organizzati con i membri della società civile e politica è emerso come nel Locarnese la frammentazione istituzionale e l'assenza (o non riconoscimento) di un leader rappresentano costituiscono un cocktail paralizzante che blocca in modo preoccupante il riconoscimento dei ruoli svolti dai singoli quartieri dell'agglomerato e di riflesso la progettualità concertata. Il Piano strategico ha indicato in termini di missione e assi strategici le vie percorribili per il rilancio del comprensorio, la cui concretizzazione

²³ <http://www.mendrisio.ch/agggregazioni>

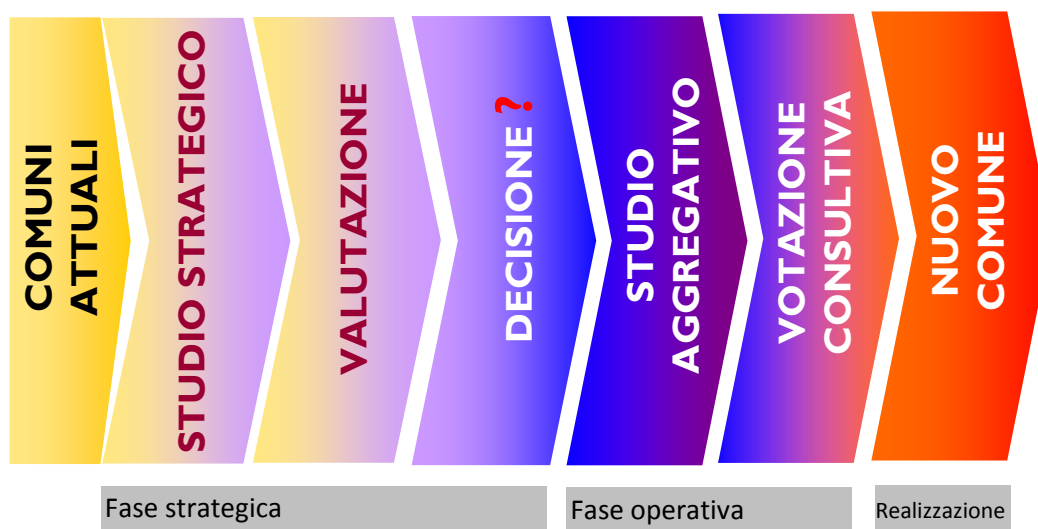
²⁴ Frutto dell'aggregazione dei Comuni di Arzo, Capolago, Genestrerio, Mendrisio, Rancate, Tremona

necessita tuttavia un ripensamento istituzionale. In parallelo alla proposta di un riordino istituzionale, è stata preconizzata la creazione di un'agenzia di sviluppo regionale quale braccio operativo del (dei) nuovo(i) Comune(i). Lo studio è concluso ufficialmente nel gennaio 2010 con la pubblicazione dei risultati del sondaggio organizzato presso la popolazione. Quest'ultima si è espressa favorevole ad un ripensamento dell'organizzazione istituzionale del comprensorio sulla base dei due scenari denominati "Sponda destra" e "Sponda sinistra" della Maggia²⁵.

6.4. Il Bellinzonese

Nel settembre 2006 ha preso avvio nel Bellinzonese un ampio dibattito aggregativo con la sottoscrizione di una dichiarazioni d'intenti tra i Municipi di Bellinzona, Arbedo-Castione, Claro, Gnosca, Gorduno, Lumino e Moleno che ha portato all'elaborazione di uno studio finalizzato alle verifiche delle opzioni di sviluppo istituzionale, organizzativo e territoriale nei sette Comuni. Il rapporto finale, denominato "Progetto di sviluppo regionale Bellinzona nord", si è concluso nel marzo 2008. La discussione politica non ha avuto buon esito e il tutto si è concluso con un disimpegno da parte di tutti i Comuni ad eccezione di Bellinzona, Gnosca e Moleno. In quell'occasione i Comuni hanno espresso la necessità di avviare lo Studio strategico quale base conoscitiva e piattaforma di discussione per un nuovo disegno territoriale ed istituzionale. Lo Studio Strategico potrebbe quindi sfociare nel convincimento della necessità di approfondire degli scenari aggregativi (v. Figura 5)

Figura 5 Studio strategico e studio d'aggregazione



Per l'allestimento dello studio si farà capo alla documentazione esistente, e più precisamente:

- Piano direttore cantonale e relativi studi, Dipartimento del territorio, maggio 2009
- Programmi d'agglomerato del Bellinzonese e del Locarnese, Dipartimento del territorio, dicembre 2008

²⁵ Questi due scenari sono frutto di due petizioni popolari organizzate ai sensi dell'art. 4 della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni, lanciate rispettivamente nel 2002 sulla sponda destra della Maggia e nel 2005 sulla sponda sinistra della Maggia. Sulla base delle stesse è stato dato avvio nel 2006 alla procedura di aggregazione nei Comuni di Losone, Ascona, Ronco s/Ascona e Brissago (Sponda destra della Maggia) e nei Comuni di Brione s/Minusio, Locarno, Minusio, Muralto, Orselina (Sponda sinistra della Maggia). Allo studio Sponda sinistra della Maggia partecipano, su richiesta, i Comuni di Tenero e Mergoscia. I lavori delle due Commissioni sono giunti nella loro fase conclusiva.

- Il Cantone e le sue regioni: le nuove Città, vol. *Il Bellinzonese*, Dipartimento delle istituzioni ottobre 2004
- Siegfried Alberton e Fabio Bossi, Dalle vocazioni e specializzazioni ai futuribili della Regione Tre Valli. Analisi prospettica in un'ottica di competitività territoriale, IRE, novembre 2005
- Progetto di sviluppo regionale Bellinzona nord, Consavis SA, marzo 2008
- Raccolta dati presso le cancellerie comunali.

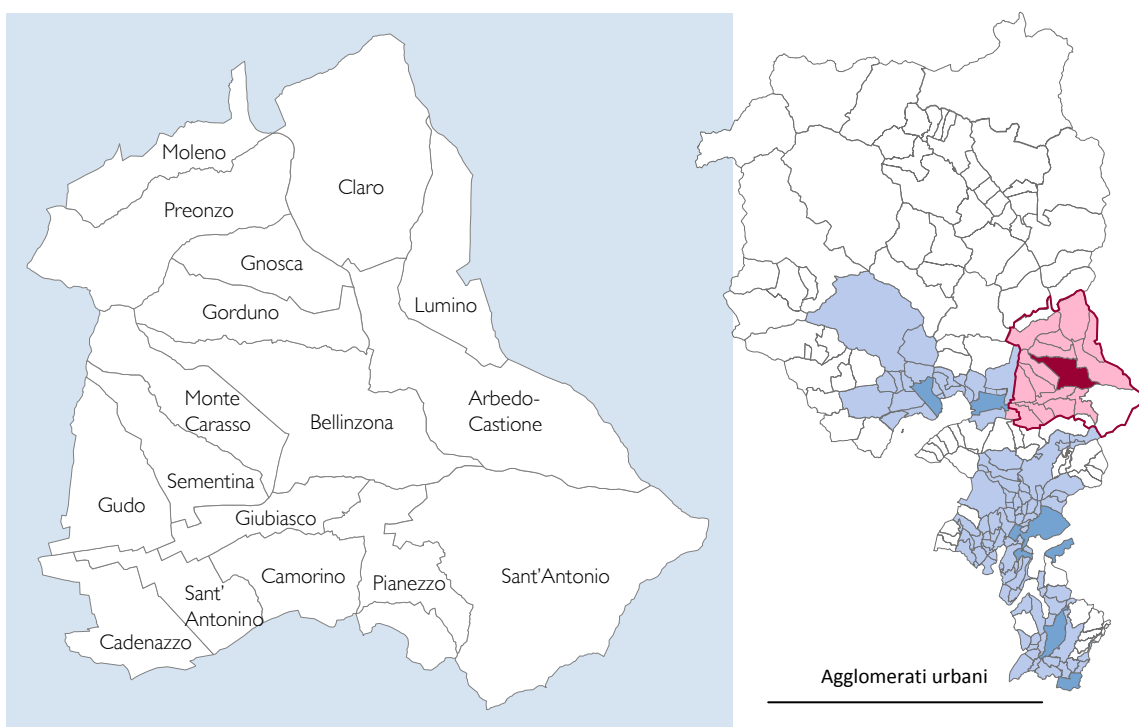
7. Il comprensorio di studio

7.1. Delimitazione

L'area di studio comprende 17 Comuni che sono:

Arbedo-Castione, Bellinzona, Cadenazzo, Camorino, Claro, Giubiasco, Gnosca, Gorduno, Gudo, Lumino, Moleno, Monte Carasso, Pianezzo, Preonzo, Sant'Antonino, Sant'Antonio, Sementina.

Figura 6 Il comprensorio di studio



7.1.1. Confini

I confini sud, est, e ovest del comprensorio d'analisi appaiono in maniera piuttosto evidente; il confine meno netto è quello con le valli superiori, non da ultimo perché l'area di attrazione ed influenza della Città si estende anche in quella direzione. In sintesi, il comparto d'analisi è così delimitato:

- **a sud** confine naturale del Monte Ceneri;
- **a est** confine giurisdizionale con il Canton Grigioni, rispettivamente con l'Italia;
- **a ovest** confine con il Locarnese
- **a nord** i Comuni di Moleno (confine del distretto di Bellinzona) e Claro (unico comune della Riviera incluso).

7.1.2. Delimitazioni e aree d'appartenenza

Nella tabella qui di seguito sono indicate le suddivisioni territoriali di appartenenza per ogni Comune al distretto, alla regione statistica e all'agglomerato urbano (secondo la definizione dell'Ufficio federale di statistica in base ai dati del censimento della popolazione 2000).

Tabella 1 Distretto, regione statistica e agglomerato

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

Da un punto di vista civico, il comprensorio corrisponde al Distretto di Bellinzona, senza Isonne e Medeglia e con l'aggiunta Claro (Distretto di Riviera).

Tutti i Comuni appartengono alla Regione Bellinzonese ad eccezione di Claro, Moleno e Preonzo (Regione Tre Valli). L'area di studio corrisponde all'agglomerato di Bellinzona, ad esclusione di Moleno e Sant'Antonio, e alla delimitazione territoriale definita nel Concetto di organizzazione territoriale dell'agglomerato urbano del Bellinzonese (COTAB)²⁶.

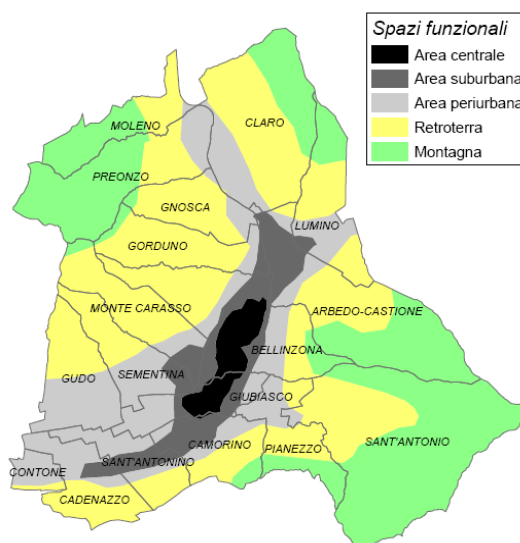
Per quanto concerne la posizione di Claro, Gudo e Moleno valgono dunque le seguenti osservazioni:

- **Moleno** è compreso nello studio *Bellinzona Nord* e nel distretto di Bellinzona
- **Claro**: appartenente all'agglomerato di Bellinzona ed è compreso nello studio *Bellinzona nord*
- **Gudo**: appartenente al distretto e all'agglomerato di Bellinzona e non compreso nello studio strategico del Locarnese

7.1.3. Categorie funzionali

Non tutti i Comuni dell'agglomerato hanno lo stesso grado di urbanizzazione. Dalla lettura del territorio, emerge una suddivisione dei Comuni in distinte categorie funzionali: area centrale, area suburbana, area periurbana e retroterra (Figura 7).

²⁶ Scheda R4 del Piano Direttore www.ti.ch/PD. L'agglomerato di Bellinzona comprende pure Contone (Distretto di Locarno), non integrato in questo studio in quanto inserito nel progetto d'aggregazione del Gambarogno.

Figura 7 Delimitazione funzionale del COTAB: spazi funzionali**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.

Fonte COTAB, www.ti.ch/PD

7.1.4. Peso cantonale

Nella regione urbana del Bellinzonese delimitata ai fini di questo studio abitano oltre 49'500 persone e sono situati 23'800 posti di lavoro. Il "peso" della regione rispetto al totale cantonale si colloca attorno al 10-15 % a seconda del parametro ritenuto, con l'eccezione di rilievo del settore turistico (4 %), del numero di frontalieri (3 %) nonché dell'estensione delle superfici edificabili destinate alle attività lavorative (18 %).

Tabella 2 Peso regionale del Bellinzonese, valori indicativi

		Ticino	Regione urbana del Bellinzonese	Bellinzonese in % del Ticino*
Superficie totale in ha		281'246	18'132	6%
Superficie edificabile netta in ha (residenziale)	2005	8'687	1'085	12%
Superficie edificabile netta in ha (lavorativa)	2005	1'382	246	18%
Unità insediative (UI) previste	2005	941'290	115'596	12%
Unità insediative (UI) effettive	2005	570'768	66'185	12%
Popolazione	2008	332'736	49'579	15%
Addetti (posti di lavoro)	2008	177'955	23'858	13%
Aziende	2008	20'404	2'563	13%
Frontalieri	2008	41'394	1'222	3%
Pernottamenti	2009	2'340'051	101'421	4%
Risorse fiscali (in mio.)	2006	1130.2	115.7	10%

Fonte Ufficio di statistica, Annuario statistico ticinese, vol. I Comuni, 2009

Oltre il 58 % dei posti di lavoro si situano a Bellinzona, che costituisce il polo dell'agglomerato²⁷ e ricopre il ruolo di centro gravitazionale per tutta la regione delle Tre Valli. In questo senso e al di là della funzione di sub-polo regionale assunto da Biasca, un rilancio della dinamica regionale nel Bellinzonese e un rafforzamento del polo urbano è suscettibile di ripercuotersi anche in quella direzione (Città 2004).

²⁷ Questa percentuale è paragonabile a quella dell'agglomerato di Locarno mentre gli agglomerati del Sottoceneri evidenziano valori di concentrazione del tutto superiori (Chiasso-Mendrisio 51 % e Lugano 50 %).

8. Contenuti e programma di massima

8.1. Contenuti

Lo studio si sviluppa in due fasi: la prima fase, di tipo prevalentemente valutativo, risponde ad un bisogno conoscitivo della situazione attuale (la realtà oggi) per quanto attiene al sistema socioeconomico, territoriale ed istituzionale. La Fase 2, più prospettica, costituisce la parte centrale dello studio e prevede l'elaborazione di un nuovo "Progetto per il Bellinzonese" (Piano strategico) seguito da una riflessione sul modo di lavorare assieme per concretizzare questo "disegno per il domani" (nuova governance).

	Contenuti	Output
Fase preliminare	Workshop di avvio lavori con i principali stakeholders locali	Fase di avvicinamento e di comunicazione. Illustrazione dei contenuti dello studio, dei tempi e del dispositivo organizzativo. Discussione dei gruppi di lavoro
Fase 1	L'agglomerato oggi e primi scenari futuri: analisi delle situazione attuale e primi elementi prospettici	Analisi delle tendenze in atto in ambito demografico, territoriale ed economico. Organizzazione politica e amministrativa del comprensorio (valutazione). Analisi dell'autonomia comunale e della situazione finanziaria dei Comuni. Rilevamento dei punti forti e punti deboli della regione.
Fase 2	Piano strategico e decisioni operative	Elaborazione di un nuovo progetto di società condiviso (Piano strategico) comprensivo degli aspetti finanziari e di governance.
Fase finale	Comunicazione e informazione	Rivista <i>Il Comune</i> Sondaggio

Il tema della partecipazione e della condivisione

Senza consenso, non è possibile fare strategia. La partecipazione e il coinvolgimento dei principali attori e di tutte le forze coinvolte sono condizioni imprescindibili per innescare un vero processo di cambiamento. Lo studio si baserà su un ampio processo partecipativo di tutti gli attori locali attraverso dei workshops che verranno organizzati e gestiti, come già nel Locarnese, dall'Istituto di ricerche economiche dell'USI nella persona del prof. Siegfried Alberton. Ciò consentirà a persone diverse di confrontarsi sui problemi e le sfide che interessano il Bellinzonese e di prendere "coscienza degli interessi comuni". In tale contesto le Fasi 1 e 2 saranno precedute da un momento di condivisione degli obiettivi e delle modalità operative, definita come "Fase preliminare".

La fase finale prevede una compagna informativa all'indirizzo della cittadinanza e l'organizzazione di un sondaggio presso la popolazione.

8.2. Programma di massima

8.2.1. Fase preliminare

Incontri bilaterali con i principali *stakeholders*²⁸ istituzionali volti a spiegare il significato dello studio strategico. E' previsto un workshop d'avvio dei lavori organizzato con i principali *stakeholders* istituzionali. Obiettivo: definizione dei gruppi tematici per i Workshops d'analisi e agenda condivisa.

8.2.2. Fase I

Inizialmente verrà elaborato in laboratorio uno studio quantitativo sull'evoluzione dell'agglomerato (demografia, territorio, economia, società, istituzioni). Ad esso seguiranno 10 Workshops di supporto (analisi svolta secondo il punto di vista della società civile e delle istituzioni pubbliche e politiche) che tratteranno dei seguenti temi: natura e dimensioni dei problemi dell'agglomerato, cause e prime indicazioni di soluzioni.

8.2.3. Fase 2

Sulla base delle proposte scaturite nell'ambito degli incontri con gli amministratori locali e di quanto emerso nell'analisi iniziale, nella seconda parte verrà elaborato un nuovo progetto per il territorio (Piano strategico). A questo scopo, sono previsti i seguenti incontri:

- 1 Workshop iniziale per definire l'organizzazione dei lavori
- 5 Workshops per l'affinamento dei capitoli del Piano strategico (visioni, componenti del modello di sviluppo dell'agglomerato, assi strategici, azioni e progetti concreti, piano d'azione comprensivo degli aspetti finanziari, governance) con gruppo stakeholders ristretto
- 1 Workshop di sintesi (condivisione)

8.2.4. Fase finale: comunicazione e informazione

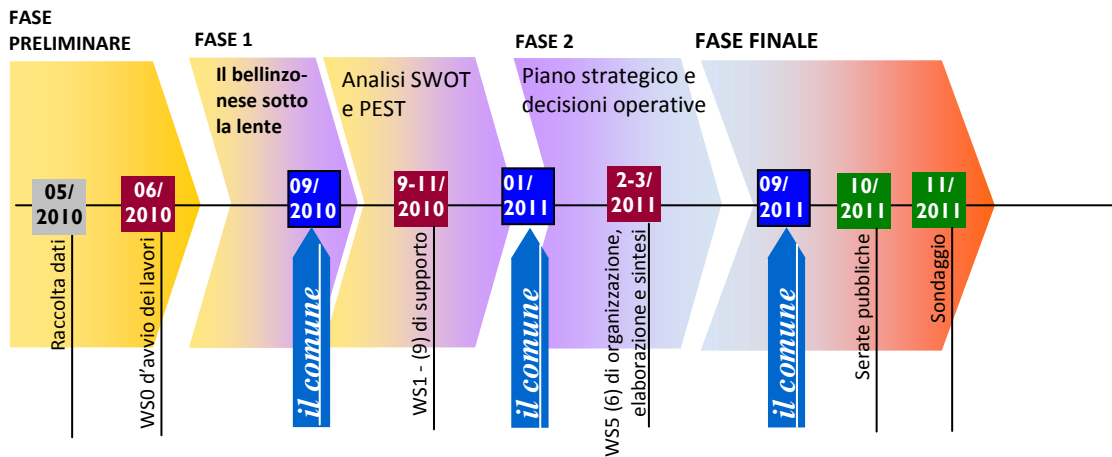
E' prevista la pubblicazione di tre Riviste il Comune. Come già avvenuto nel Locarnese, verrà organizzato un sondaggio d'opinione presso la popolazione (su un campione rappresentativo) gestito attraverso un questionario postale. Pure saranno organizzate delle serate pubbliche rivolte alla popolazione.

²⁸ Gli stakeholder rappresentano tutte le persone o i gruppi che influenzano l'organizzazione o che sono da essi influenzati. In altri termini, gli stakeholder sono i soggetti "portatori di interessi" nei confronti di un'iniziativa.

8.3. Come procedere

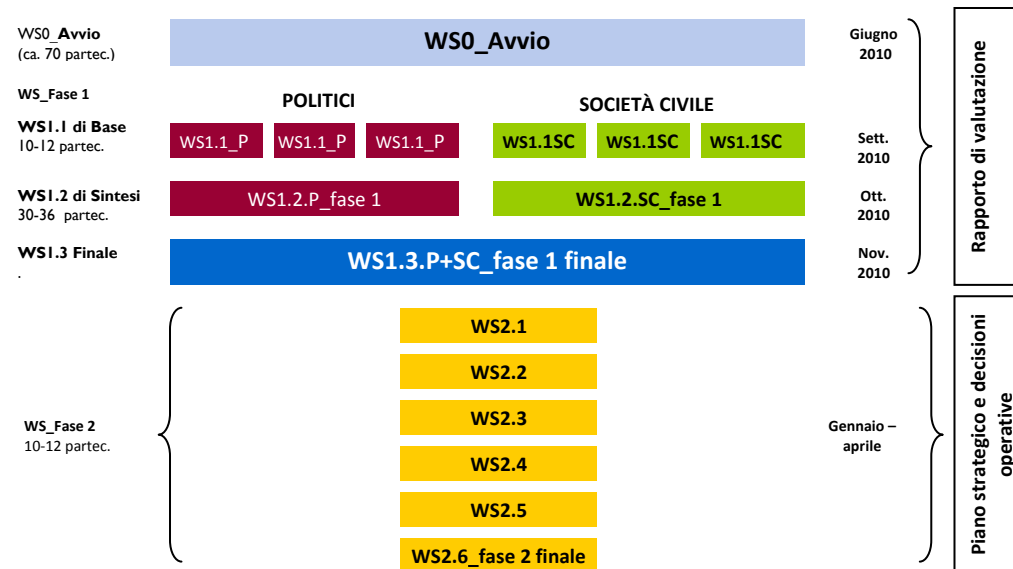
8.3.1. Tempistica

La programmazione di massima prevede i seguenti momenti:



8.3.2. Workshops

Il percorso ideato per i workshops (v. Figura 8) e adatto alla soluzione di problemi complessi si struttura in due fasi per un totale di 15 incontri. E' prevista la partecipazione di oltre una settantina di persone residenti nella regione, metà dei quali scelti tra i membri delle istituzioni politiche locali e cantonali (sindaci, municipali, esponenti dei patriziati, esponenti di partito, gran consiglieri) e l'altra metà fra cittadini attivi nei vari settori della società civile (turismo e svago, cultura, scuola e tempo libero, industria e vendita, esercenti e liberi professionisti, ecc.).

Figura 8 Il metodo dei Workshops

8.3.3. Organizzazione

L'organizzazione dello studio prevede un ampio coinvolgimento di tutte le parti interessate. Senza consenso non è infatti possibile fare strategia: la partecipazione ed il coinvolgimento degli attori locali sono una condizione imprescindibili per innescare un vero processo di cambiamento. Più nel dettaglio, l'organizzazione operativa è concepita a tre componenti principali (vedi anche schema della pagina seguente):

Un gruppo politico

Il gruppo politico è composto dai tre Consiglieri di Stato.

Un gruppo tecnico

Il gruppo tecnico assicura la conduzione dello studio. Esso è costituito dal Capo della Sezione Enti locali (DI) che funge da responsabile e coordinatore del progetto, dal Direttore della Divisione economia (DFE) e dal Capo sezione dello sviluppo territoriale (DT) in qualità di responsabili della strategia. L'attuazione è garantita da un team composto da collaboratori delle tre Sezioni che saranno coadiuvati dai consulenti esterni

I consulenti esterni

I consulenti esterni saranno tre e saranno coinvolti in tre differenti ambiti e meglio:

- Conduzione e accompagnamento dei Workshops ed elaborazione del Rapporto: Istituto di ricerche economiche dell'USI
- Redazione della Rivista *Il Comune*: Rezzonico Editore SA
- Sondaggio d'opinione: da definire.

Studio strategico del Bellinzonese ORGANIGRAMMA

