

Impressum

Editore

Dipartimento delle istituzioni del Cantone Ticino,
Sezione degli enti locali

Citazione

Dipartimento delle istituzioni, Sezione degli enti locali, Il Cantone e le sue regioni: le nuove Città, Vol I, Bellinzona, ottobre 2004, seconda versione

Autrici e autori

Lo studio è frutto del lavoro comune dello staff della Sezione enti locali, e più in particolare:

lic. jur. Mauro Delorenzi	Capo Sezione
lic. rer. pol. Simona Corecco	Economista
lic. oec. Daniela Baroni	Economista
lic. oec. John Derighetti	Ispettore Comuni

Si ringraziano il prof. Angelo Rossi e il prof. Rico Maggi per i contributi e i Documenti di analisi 2 e 3.

Per ulteriori informazioni

Sezione enti locali
Via Carlo Salvioni 12a
6500 Bellinzona
Telefono +41 (0)91 814 1711
Email: di-sel@ti.ch

Concetto grafico e impaginazione

Simona Corecco
Monica Rivola
Giulia Chianese

Fotografie

Marco Cortesi, Lugano
<http://gallery.cortesi.info/albums.php>
marco@cortesi.info

Stampa

Centro Sistemi informativi
Via C. Salvioni 12a
6501 Bellinzona

La Città influenza, condiziona la quotidianità di molte persone, ben oltre il numero dei suoi abitanti. Essa determina in gran parte la ricchezza o la povertà dei Comuni della sua periferia e di un'intera Regione. In questo suo ruolo la città va apprezzata, sostenuta e rafforzata.

Perché un progetto per la creazione di nuovi centri urbani ?

Indice

I.	Le aree urbane devono essere rafforzate ! E' una necessità per un Ticino più competitivo e resistente ai condizionamenti esterni _____	1
II.	Scopo dello studio "Il Cantone e le sue regioni: le nuove Città" _____	2
III.	La struttura dello studio "Il Cantone e le sue regioni: le nuove Città" _____	3
	A. Parte prima: Tesi di base _____	4
	B. Parte seconda: Monitoreg _____	4
	C. Parte terza: I vostri Comuni oggi _____	4

Perché un progetto per la creazione di nuovi centri urbani ?

I. Le aree urbane devono essere rafforzate ! E' una necessità per un Ticino più competitivo e resistente ai condizionamenti esterni

Il nuovo indirizzo politico cantonale in favore dello sviluppo dei centri urbani e degli agglomerati rientra nella strategia di sviluppo competitivo del Cantone e si colloca nel progetto più ampio di Riforma istituzionale dei Comuni ticinesi. Tale progetto è stato voluto dal Consiglio di Stato in risposta alle crescenti difficoltà manifestate da molti Comuni nell'adempiere al proprio ruolo ed attuato attraverso un'azione combinata su tre livelli:



adeguamento della dimensione tramite le aggregazioni;



riorganizzazione dei rapporti di competenza e dei flussi finanziari tra Cantone e Comuni secondo i criteri di efficienza ed efficacia;



ripensamento dei meccanismi (regole e procedure) di funzionamento politico e amministrativo del Comune¹.

Tra le misure di rilievo già adottate ed i passi intrapresi, ricordiamo: la revisione parziale della Legge organica comunale (LOC) del 1. gennaio 2000, la nuova Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale (LPI) entrata in vigore il 1. gennaio 2003 nonché l'importante cantiere delle aggregazioni comunali, che ha permesso di ridurre il numero di Comuni a 204² unità. L'intendimento iniziale di questo ambizioso progetto, avviato con la pubblicazione nel 1998 dello studio *Il Cantone e i suoi Comuni* da parte del Dipartimento delle istituzioni, era sostanzialmente quello di recuperare la vitalità democratica e la progettualità degli enti locali, in particolare delle aree periferiche, rafforzando l'autonomia comunale nei suoi diversi aspetti. **Oggi è volontà del Governo di ampliare questa strategia di base tenendo conto della crescente esigenza di stimolare le aree urbane ad affermare il proprio ruolo nel contesto politico regionale e cantonale, per concorrere allo sviluppo economico del Cantone.**

Come si avrà modo di dimostrare in questo studio, gli agglomerati urbani rappresentano un fattore chiave per lo sviluppo del Ticino: le Città ed i Comuni degli agglomerati urbani generano infatti importanti impulsi economici e sociali fornendo uno slancio essenziale al benessere di tutto il territorio cantonale. Una larga maggioranza della popolazione vive inoltre in stretta relazione con le zone urbane in quanto luogo di domicilio, di lavoro o di svago.

¹ I contenuti di questo progetto di riforma sono riassunti nel sito www.ti.ch/comuni al capitolo "La Riforma istituzionale dei comuni".

² Si ricorda che nel 1850 il Cantone Ticino contava 259 Comuni, scesi a 245 nel 2000. In un secolo e mezzo la diminuzione è stata di 14 Comuni mentre negli ultimi 4 anni il loro numero si è ridotto di 41 unità. Dovesse il Gran Consiglio approvare i progetti in corso, nel marzo 2005 il Ticino conterebbe 193 Comuni.

D'altra parte, lo sviluppo socioeconomico ed il processo di urbanizzazione osservato negli ultimi decenni hanno posto le aree urbane di fronte a sfide nuove e complesse che mettono in forse non solo il mantenimento e lo sviluppo economico delle regioni ma anche la qualità di vita della popolazione residente. Si tratta di un fenomeno per certi versi occulto e non sempre percepibile, mascherato dalle iniziative e dal successo di pochi Comuni privilegiati, spesso favoriti dal caso o dall'insediamento di industrie o istituti finanziari di primo piano, tuttavia incapaci da soli ad innescare il progresso o soddisfare le esigenze di un'intera Regione. Pure la perequazione finanziaria, attraverso il contributo di livellamento, contribuisce a dissimulare l'acuirsi dei problemi e l'aumento delle disparità tra le Regioni, con Lugano sempre più forte a distanziare le altre.

Poiché i problemi travalicano sovente i confini comunali, essi non sono più risolvibili in modo isolato e con gli strumenti esistenti, ma richiedono nuove strategie d'intervento e un'azione congiunta dei diversi attori istituzionali. Questioni complesse, come ad esempio la promozione e la realizzazione di progetti di sviluppo a valenza regionale o cantonale, le esigenze legate alla mobilità o la pianificazione coordinata di un territorio, non possono più essere risolte dai singoli Comuni o da un solo livello istituzionale.

Di fronte a questa nuova realtà e in considerazione del significato economico e sociale delle aree cittadine, nel novembre 2002 il Consiglio di Stato ha dato incarico al Dipartimento delle istituzioni (DI/SEL) di avviare degli studi preliminari (pre-studi) denominati "I Comuni oggi" sulle ipotesi di aggregazione negli agglomerati urbani di Bellinzona, Chiasso-Mendrisio e Locarno allo scopo di valutare vantaggi e svantaggi di una nuova riorganizzazione istituzionale e territoriale in questi comprensori. Ciò rientra pure nella strategia di sviluppo competitivo e sostenibile (o durevole) precisata nel Rapporto sugli indirizzi, che mira al recupero delle periferie e al rafforzamento dei centri urbani.

Le analisi condotte, unitamente agli studi Monitoreg allestiti dall'Istituto di ricerche economiche (IRE) dell'Università della Svizzera italiana (USI), sempre su incarico del DI/SEL per i comprensori del Locarnese e del Mendrisiotto, hanno permesso di tracciare un bilancio complessivo sulla situazione socioeconomica e istituzionale delle tre aree urbane, evidenziando nel contempo **la stretta relazione esistente tra economia ed istituzioni**. I risultati di queste due indagini costituiscono la parte II e III di questa pubblicazione dedicata alle nuove Città, denominata in sintesi **Città 2004**.

Per quanto concerne l'area urbana del Luganese, d'intesa con l'IRE e l'Accademia di architettura (ICUP Istituto di ricerca per il progetto urbano contemporaneo), si sta perfezionando un progetto di ricerca denominato "Nuova Lugano" volto a determinare l'impatto della Città aggregata sulla realtà ticinese, fornendo nel contempo agli amministratori locali uno strumento di supporto alle decisioni strategiche per la gestione del loro territorio.

II. Scopo dello studio "Il Cantone e le sue regioni: le nuove Città"

Le analisi e le proposte contenute in questo rapporto hanno quale principale obiettivo quello di offrire agli amministratori locali e alla popolazione un primo strumento conoscitivo della realtà urbana al fine di favorire l'avvio di un dibattito sul tema presso l'opinione pubblica. Il documento vuole attivare nella popolazione e negli amministratori locali **una nuova consapevolezza sull'importanza della loro regione e sulle dinamiche favorevoli e contrarie che influenzano la crescita economica e la**

competitività dei comprensori urbani e far scaturire un chiaro indirizzo politico mirato alla necessità di un cambiamento.

Lo studio vuole inoltre promuovere a livello di coscienza individuale **una nuova percezione del proprio spazio di riferimento** e quindi del concetto di Regione secondo una visione socioeconomica e non emozionale della realtà. L'idea base è quella di stimolare la riflessione da parte dei Cittadini su taluni quesiti e tesi di base in rapporto "al proprio vivere" la Regione:

- L'esercizio del potere pubblico è nella mia Regione organizzato in modo efficace per rispondere alle vere esigenze della società civile (realizzazioni, servizi, posti di lavoro, ecc.)?
- La mia quotidianità è vincolata a quale Comune (spazio istituzionale)?
- Gli agglomerati urbani sono importanti per lo sviluppo del Ticino (potenzialità socioeconomiche, ruolo dei Comuni in rapporto al Cantone)?
- La frammentazione dei poteri locali frena lo sviluppo della mia Regione?

Lo studio non comprende ancora conclusioni definitive per quanto riguarda la posizione dell'Autorità cantonale, visto che sin dall'inizio è stato chiaramente indicato che il complesso delle considerazioni qui esposte devono essere oggetto di una prima "appropriazione" da parte delle Autorità comunali interessate. Pure è prevista l'organizzazione di una consultazione popolare, o di un sondaggio mirato tra la popolazione, in base ad un documento riassuntivo dell'analisi generale, che dovrà permettere di accertare il grado di propensione al cambiamento istituzionale presente nella popolazione.

Solo dopo questa fase sarà possibile per il Governo adottare una più precisa strategia di intervento.

III. La struttura dello studio "Il Cantone e le sue regioni: le nuove Città"

Il documento è strutturato in tre parti così suddivise:

Parte prima

Il Ticino delle nuove Città

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

Parte seconda

Lo scenario socioeconomico delle Regioni ticinesi (Monitoreg per gli studi Locarnese e Mendrisiotto)

Analisi delle potenzialità economiche delle Regioni e punti forti del loro futuro sviluppo economico

Parte terza

Lo scenario istituzionale della Regione: i vostri Comuni oggi

Caratteristiche dell'attuale assetto comunale e possibili scenari di aggregazione

Più in dettaglio nel merito dei singoli capitoli rileviamo:

A. Parte prima: Il Ticino delle nuove Città – Tesi di base

Con esplicito riferimento agli orientamenti della politica federale in materia di agglomerati e alle tesi sviluppate dal Governo nel Rapporto sugli indirizzi, si vuole far comprendere l'importanza dell'azione dei centri urbani per il futuro socio-economico del Cantone. Nel contempo si darà uno spaccato dell'effettiva situazione economica delle regioni del Cantone.

B. Parte seconda: Analisi Monitoreg

Nel 2000 la Sezione Enti locali ha proposto al Dipartimento delle istituzioni l'avvio con l'IRE degli studi Monitoreg (analisi regionali di specializzazioni, vocazioni e futuribili in un'ottica di competitività), già completati per le Regioni Locarnese e Vallemaggia (RLVM) e Mendrisiotto e Valle di Muggio (RMVM) mentre ancora in corso per la Regione Tre Valli (RTV). Per il Bellinzonese si è invece optato per un approccio più generale, data l'impossibilità di allestire nei tempi a disposizione un'analisi Monitoreg, ritenuto come sia stata data la precedenza alla Regione Tre Valli.

Questi studi, condivisi con la Sezione della pianificazione urbanistica (SPU) del Dipartimento del territorio (DT) e con la Sezione della promozione economica (SPEL) del Dipartimento delle finanze e dell'economia (DFE), danno la possibilità al lettore di assimilare l'importanza del concetto di competitività di un territorio in termini economici, sociali, culturali e, non da ultimo istituzionali, per lo sviluppo potenziale e reale di una singola regione.

Le analisi di competitività regionale a livello europeo attribuiscono particolare importanza alla **“Governance”** regionale o “Governo”, inteso in questa sede come l'insieme delle autorità dei vari livelli istituzionali, le cui iniziative possono contribuire a migliorare o a sminuire le potenzialità di sviluppo regionali. Nel contesto ticinese, gli studi Monitoreg per la Regione Locarnese e Vallemaggia hanno evidenziato come l'attuale frammentazione territoriale rappresenta un ostacolo alla gestione competitiva e razionale del territorio e alla realizzazione di progetti comuni. Unitamente alle difficoltà oggettive in termini di risorse umane e finanziarie, che rendono molti Comuni incapaci di proporre e realizzare progetti fattibili ed opportuni, le analisi Monitoreg hanno indicato l'assenza, nelle Regioni considerate, di un Comune leader capace di coinvolgere tutti gli attori interessati. Da qui le difficoltà riscontrate nel sviluppare visioni strategiche e progetti condivisi, ampliate dalla natura stessa dei problemi che come detto non si arrestano davanti ai confini politici.

Nella realtà ticinese è pertanto tempo di convincersi che la struttura politica a piccoli compartimenti dei Comuni non costituisce ormai più una risposta adeguata a favore di uno sviluppo globale e coordinato delle aree urbane.

C. Parte terza: I vostri Comuni oggi

Questa terza parte dello studio, complementare alle analisi Monitoreg, vuole offrire alla società politica e a quella civile, uno strumento di conoscenza e di presa di consapevolezza della situazione locale e regionale. Ciò al fine di valutare se e come un'eventuale modifica dell'organizzazione istituzionale regionale possa rappresentare una strada da intraprendere, tenuto conto delle circostanze complessive.

Gli studi denominati “I Comuni oggi” perseguono i seguenti obiettivi:

- caratterizzare la situazione attuale dei Comuni appartenenti al comprensorio di studio attraverso elementi quantitativi e qualitativi significativi (elementi oggettivi di interdipendenza, sviluppi demografici e occupazionali, servizi alla popolazione, collaborazioni comunali, situazione finanziaria, ecc.);
- evidenziare le interdipendenze oggi esistenti tra i singoli Comuni;
- identificare progetti di sviluppo comuni;
- rilevare le dinamiche in atto ed identificare le cause all'origine di queste tendenze;
- evidenziare l'interdipendenza tra la qualità della Governance e la capacità dei singoli Comuni di proporre strategie e costruire progetti;
- indicare i punti deboli dell'attuale assetto istituzionale, tenuto conto della situazione complessiva e motivare la necessità di un riassetto istituzionale;
- indicare in termini di confronto, i vantaggi e gli svantaggi degli scenari d'aggregazione proposti;
- sviluppare argomenti a favore della creazione di un senso d'appartenenza dei cittadini alla propria Regione.

Gli studi presentano inoltre nella loro parte finale, in coordinazione con i risultati scaturiti dall'analisi Monitoreg, **possibili scenari di aggregazione** sui quali è auspicabile e proponibile avviare un dibattito politico.