

PROGETTO DI SVILUPPO REGIONALE BELLINZONA NORD

**OPZIONI DI SVILUPPO ISTITUZIONALE,
ORGANIZZATIVO E TERRITORIALE DEL
COMPENSORIO NORD DEL BELLINZONESE**

CONSAVIS SA - FIDIREVISA SA

1 INDICE

1 INDICE	3
2 PREMESSA	6
3 DESCRIZIONE DELLA SITUAZIONE SOCIO-ECONOMICA E DELLE DINAMICHE IN ATTO NEL COMPENSORIO	7
3.1 DELIMITAZIONE DEL COMPENSORIO DI STUDIO	7
3.2 EVOLUZIONE DEL COMPENSORIO DI STUDIO DAL PUNTO DI VISTA SOCIO-ECONOMICO E TERRITORIALE	9
3.2.1 <i>Situazione territoriale nel comprensorio</i>	9
3.2.2 <i>Evoluzione della popolazione</i>	11
3.2.3 <i>Evoluzione dal punto di vista economico</i>	21
3.3 TENDENZE IN ATTO	33
3.3.1 <i>Dinamiche territoriali: il punto sulle aggregazioni comunali</i>	33
3.3.2 <i>Dinamiche socio-economiche</i>	35
3.3.3 <i>Ricapitolazione e definizione di aree tendenzialmente omogenee</i>	39
3.4 CONCLUSIONE DELLA PRIMA PARTE	40
4 DESCRIZIONE DELLA SITUAZIONE FINANZIARIA, ISTITUZIONALE E FUNZIONALE-AMMINISTRATIVA NEL COMPENSORIO	43
4.1 FINANZE PUBBLICHE	43
4.1.1 <i>Dati finanziari aggregati dei Comuni ticinesi</i>	44
4.1.2 <i>Alcuni indicatori finanziari aggregati delle regioni ticinesi</i>	45
4.1.3 <i>Evoluzione finanziaria nel comprensorio</i>	47
4.2 LA SITUAZIONE DAL PROFILO QUANTITATIVO E QUALITATIVO ...	64
4.2.1 <i>Infrastrutture e servizi di pubblico interesse</i>	65
4.2.2 <i>Servizi amministrativi al cittadino: organizzazione e modalità di erogazione</i>	66
4.2.3 <i>Amministrazione generale</i>	69
4.2.4 <i>Sicurezza pubblica</i>	69
4.2.5 <i>Educazione</i>	70
4.2.6 <i>Cultura e tempo libero</i>	71
4.2.7 <i>Salute pubblica</i>	72
4.2.8 <i>Previdenza sociale</i>	73
4.2.9 <i>Traffico / Infrastrutture e beni immobili / Servizi urbani</i> ..	73
4.2.10 <i>Protezione dell'ambiente e sistemazione del territorio</i>	74
4.2.11 <i>Economia pubblica</i>	75
4.2.12 <i>Finanze e imposte</i>	76
4.3 PROGETTI A VALENZA REGIONALE	76
4.4 CONCLUSIONI DELLA SECONDA PARTE DELLO STUDIO	79

5	VALUTAZIONE DELLO SCENARIO AGGREGATIVO PER IL COMPENSORIO	81
5.1	QUALI LIMITI PER IL COMPENSORIO ?	81
5.1.1	<i>I limiti del comprensorio a nord: la posizione di Claro</i>	81
5.1.2	<i>Lo sviluppo dell'agglomerato di Bellinzona a sud: utopia, prospettiva o necessità ?</i>	82
5.2	DESCRIZIONE DELLO SCENARIO AGGREGATIVO	83
5.3	FATTIBILITÀ E MODALITÀ DI REALIZZAZIONE DELLO SCENARIO AGGREGATIVO: IL PROFILO DEL NUOVO COMUNE	84
5.3.1	<i>Istituzioni politiche.....</i>	84
5.3.2	<i>Amministrazione.....</i>	87
5.3.3	<i>Livello di servizio</i>	89
5.3.4	<i>Presenza sul territorio</i>	89
5.3.5	<i>Servizi.....</i>	89
5.3.6	<i>Infrastrutture</i>	108
5.3.7	<i>Consorzi e collaborazioni intercomunali.....</i>	109
5.3.8	<i>Progetti.....</i>	109
5.4	PROSPETTIVE FINANZIARIE.....	110
5.4.1	<i>Gestione corrente</i>	110
5.4.2	<i>Politica d'investimento</i>	112
5.4.3	<i>Moltiplicatore politico</i>	113
5.4.4	<i>Tasse d'uso.....</i>	114
5.5	RICHIESTE AL CONSIGLIO DI STATO	114
5.5.1	<i>Impegni vincolanti.....</i>	114
5.5.2	<i>Aiuti finanziari</i>	115
5.6	RISCHI E OPPORTUNITÀ DELLO STATUS QUO.....	116
6	CONCLUSIONI GENERALI.....	118
6.1	CITTADINANZA, PARTECIPAZIONE E RAPPRESENTATIVITÀ	118
6.1.1	<i>Le relazioni con la popolazione in un contesto istituzionale più lontano.....</i>	118
6.1.2	<i>L'importanza di una rappresentatività adeguata</i>	118
6.1.3	<i>Prossimi passi, aspetti procedurali.....</i>	119
6.1.4	<i>Ringraziamenti</i>	120
7	ALLEGATI.....	121



2 PREMESSA

Il presente studio fa seguito al mandato conferitoci dai Municipi di Bellinzona, Arbedo-Castione, Claro, Gnosca, Gorduno, Lumino, Moleno e Preonzo per la verifica delle opzioni di sviluppo istituzionale, organizzativo e territoriale del comprensorio nord della Città di Bellinzona. L'obiettivo che lo stesso vuole raggiungere è quello di disporre di uno strumento di conoscenza e di presa di consapevolezza dell'attuale situazione locale e regionale al fine di valutare se e come un'eventuale modifica dell'organizzazione istituzionale regionale possa rappresentare una strada da intraprendere.

Il presente studio persegue i seguenti obiettivi:

- approfondire e precisare a livello di comprensorio a nord della Città di Bellinzona, le implicazioni istituzionali e le conseguenze organizzative di un'aggregazione fra gli otto Comuni sopra elencati;
- determinare, con particolare attenzione agli aspetti istituzionali-organizzativi, socio-economici e territoriali, i fattori critici di supporto allo sviluppo del comprensorio, i quali ne rappresentano le premesse di competitività;
- evidenziare i fattori di cambiamento istituzionale necessari per sostenere le condizioni per l'esercizio delle funzioni di gestione attribuite ai poteri locali.

Questo studio offre inoltre ai Legislativi e alla popolazione civile elementi utili di riflessione sulla necessità o meno di operare un cambiamento. Esso ambisce pure a promuovere un dibattito pubblico finalizzato a stimolare la popolazione ad esprimere la propria opinione in merito alla volontà di aggregazione.

Il lavoro si sviluppa in tre parti principali: la prima parte ha lo scopo di descrivere la situazione socio-economica e le dinamiche in atto nel comprensorio. Sarà necessario innanzitutto definire il perimetro del comprensorio di studio, analizzando in seguito tutta una serie di dati (demografici, territoriali, economici) riguardanti i Comuni appartenenti al territorio in esame e confrontandoli con i dati regionali e cantonali.

La seconda parte si concentrerà sulla descrizione della situazione istituzionale e amministrativa nel comprensorio, focalizzando l'analisi sull'offerta di servizi, sullo stato delle finanze pubbliche comunali, sulla funzionalità amministrativa e su progetti a valenza regionale che possono svolgere un ruolo trainante nello sviluppo del comprensorio.

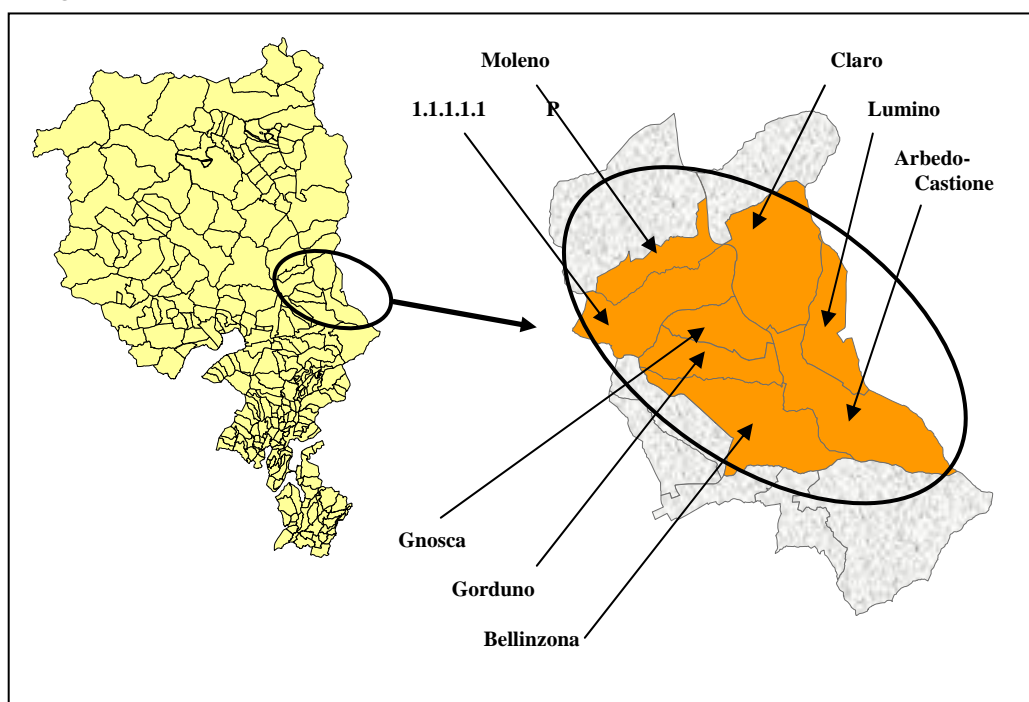
Infine, la terza parte si concentrerà sulla valutazione dello scenario aggregativo e concluderà lo studio. Oltre a descrivere lo scenario in esame, verrà valutata la fattibilità dello stesso e le fasi di realizzazione, evidenziando pure quali potranno essere i rischi e le opportunità del mantenimento di uno status quo istituzionale.

3 DESCRIZIONE DELLA SITUAZIONE SOCIO-ECONOMICA E DELLE DINAMICHE IN ATTO NEL COMPENSORIO

3.1 DELIMITAZIONE DEL COMPENSORIO DI STUDIO

Il primo passo da intraprendere consiste nella definizione dei Comuni che fanno parte del comprensorio di studio e nel situare quest'ultimo all'interno della regione circostante. Tale esercizio, seppur banale se presentato alla popolazione locale e ai propri rappresentanti politici, è estremamente importante ai fini dello studio in quanto pone le basi per le successive statistiche comparative interregionali. Conformemente alle indicazioni contenute nel mandato conferitoci, il comprensorio di riferimento considera - oltre alla Città di Bellinzona - i seguenti sette Comuni: Arbedo-Castione, Claro, Gnosca, Gorduno, Lumino, Moleno, Preonzo. La figura seguente mostra l'area di riferimento dello studio (Figura 1):

Figura 1. Delimitazione del comprensorio di studio



Da un punto di vista civico e statistico, questi Comuni appartengono al distretto di Bellinzona (eccetto Claro) e all'omonimo agglomerato (fatta eccezione per il Comune di Moleno). Da un profilo regionale, gli otto Comuni costituiscono il fondamento di sub-regioni diverse: Claro, Gnosca, Moleno e Preonzo fanno parte del comprensorio di Riviera nella sub-regione omonima, mentre Bellinzona, Arbedo-Castione, Gorduno e Lumino appartengono al comprensorio di Bellinzona (sub-regione Bellinzona). I confini dell'area studiata superano quindi sia le delimitazioni distrettuali che quelle regionali. Nei limiti dei dati

disponibili, le analisi che seguiranno propongono un confronto con i dati cantonali, distrettuali e dell'agglomerato di Bellinzona. E' perciò opportuno elencare la composizione di questi due ultimi raggruppamenti istituzionali.

Tabella 1. Comprensorio di studio, distretto e agglomerato di Bellinzona

Distretto di Bellinzona	Agglomerato di Bellinzona	Comprensorio di studio
Arbedo-Castione	Arbedo-Castione	Arbedo-Castione
Bellinzona	Bellinzona	Bellinzona
Cadenazzo	Cadenazzo	
Camorino	Camorino	
	Claro	Claro
	Contone	
Giubiasco	Giubiasco	
Gnosca	Gnosca	Gnosca
Gorduno	Gorduno	Gorduno
Gudo	Gudo	
Isonne		
Lumino	Lumino	Lumino
Medeglia		
Moleno		Moleno
Monte Carasso	Monte Carasso	
Pianezzo	Pianezzo	
Preonzo	Preonzo	Preonzo
Sant'Antonino	Sant'Antonino	
Sant'Antonio		
Sementina	Sementina	

Fonte: USTAT, *Annuario statistico ticinese, Comuni, 2005*

Elaborazione Fidirevisa SA

Una precisazione s'impone per quanto attiene alla delimitazione dell'agglomerato di Bellinzona. Quella indicata nella tabella precedente corrisponde alla definizione più recente di agglomerato e si riferisce all'anno 2000. Nelle tabelle che seguono, i dati comparativi relativi all'agglomerato corrispondono quindi a questa definizione, indipendentemente dal fatto che negli anni la delimitazione dell'agglomerato abbia subito dei mutamenti¹. In questo modo, il confronto appare più coerente.

Il comprensorio di studio è un territorio delimitato a nord dai Comuni rivieraschi di Lodrino e Cresciano, ad ovest dalla frontiera cantonale e a sud / sud-est da altri Comuni del Bellinzonese (Monte Carasso, Giubiasco, Pianezzo, S. Antonio). Si tratta di un territorio piuttosto vasto e contraddistinto sia da elementi omogenei, sia da eterogeneità che, come avremo modo di approfondire in seguito, ben si prestano alla valutazione di un'ipotesi di aggregazione.

¹ Tra il 1990 e il 2000, l'agglomerato di Bellinzona si è allargato integrando i due Comuni di Preonzo a nord e di Contone verso sud. Per completezza, l'evoluzione della delimitazione territoriale dell'agglomerato di Bellinzona è riportata all'allegato 1.

3.2 EVOLUZIONE DEL COMPENSORIO DI STUDIO DAL PUNTO DI VISTA SOCIO-ECONOMICO E TERRITORIALE

Nel corso del 2004, il comprensorio e la regione circostante sono stati analizzati all'interno del progetto "Il Cantone e le sue regioni: le nuove città", promosso dal Cantone Ticino ed elaborato - per l'area che ci interessa - dalla Sezione degli enti locali. Lo studio si inseriva nel contesto delle valutazioni preliminari sulle ipotesi di aggregazione negli agglomerati decisi dal Consiglio di Stato ticinese e forniva una fotografia della situazione socio-economica, territoriale e finanziaria di quel momento e dell'evoluzione storica conosciuta nella regione urbana del Bellinzonese, presentando nel contempo le prospettive future di sviluppo e alcuni possibili scenari aggregativi, tra i quali lo "Scenario Nord" che includeva tutti i Comuni del comprensorio di studio. Riteniamo che i dati allora analizzati e le conclusioni generali a cui giungeva siano ancora validi: in questo senso, ripetere l'intero compito a due anni di distanza appare poco sensato e non porterebbe informazioni supplementari di rilievo al nostro studio. Per questa ragione, nei paragrafi seguenti ci limiteremo alla presentazione sintetica e mirata di alcuni aspetti legati all'evoluzione territoriale, sociale ed economica dei Comuni appartenenti al comprensorio, rimandando allo studio cantonale per approfondimenti di dettaglio. Un estratto delle conclusioni contenute in quest'ultimo studio figurano nell'allegato 2. Le risultanze di questa prima analisi ci permetteranno di tracciare alcune linee di tendenza che hanno caratterizzato l'intera area nel corso degli ultimi anni e che potranno presentarsi anche in un prossimo futuro.

3.2.1 *SITUAZIONE TERRITORIALE NEL COMPENSORIO*

Vastità territoriale

Il comprensorio formato dagli otto Comuni analizzati vanta una superficie territoriale totale di oltre 112 kmq, corrispondente al 4% del territorio cantonale. Esso rappresenta il 53% del territorio distrettuale e il 66% circa dell'area corrispondente all'agglomerato. A titolo di confronto, il comprensorio presenta una superficie decisamente più vasta della Città di Lugano ed è pure leggermente maggiore all'intero distretto di Mendrisio.

La presenza di un Comune polo e di Enti locali della cintura urbana incide in maniera importante sulla densità della popolazione, facendo registrare un valore ben superiore a quello medio cantonale, sebbene inferiore a quanto rilevato a livello distrettuale e di agglomerato. Questo è essenzialmente dovuto al fatto che il comprensorio conta, oltre al polo, solo un Comune che presenta una densità di popolazione relativamente elevata (Arbedo-Castione), mentre gli altri appaiono come Enti locali più periferici e caratterizzati da vasti territori non edificabili. La tabella seguente fornisce alcune indicazioni di dettaglio sulla situazione territoriale nel comprensorio di studio (Tabella 2).

Tabella 2. Altitudine, superficie in ettari e densità del comprensorio di studio, per kmq, nel 2000/2003

	Altitudine (m.s.m.)	Superficie totale (ettari)	Densità per Km2	SEN ²	
				ettari	% sup. Tot.
Arbedo-Castione	252	2'130	175.07	145.0	6.8%
Bellinzona	227	1'909	862.39	308.8	16.2%
Claro	270	2'120	101.84	90.0	4.2%
Gnosca	277	745	68.99	25.4	3.4%
Gorduno	284	922	67.35	18.6	2.0%
Lumino	268	1'002	112.48	48.2	4.8%
Moleno	270	741	14.17	6.7	0.9%
Preonzo	250	1'645	29.42	34.2	2.1%
Comprensorio in % Cantone TI		11'214 4.0%	178.96	676.9 7.4%	6.0%
Cantone Ticino		281'246	109.10	9'151.8	3.3%
Distretto Bellinzona		21'188	204.82	1'205.2	5.7%
Agglomerato Bellinzona		16'962	266.45	1'316.9	7.8%

Fonte: USTAT, Annuario statistico ticinese, Comuni, 2005

Elaborazione Fidirevisa SA

Superfici territoriali comunali piuttosto omogenee

Il primo fattore che accomuna gli enti locali analizzati è certamente la vastità territoriale di ciascuno di essi. Cinque di loro (Arbedo, Bellinzona, Claro, Lumino e Preonzo) vantano un territorio di oltre 1'000 ettari, mentre gli altri tre si situano comunque poco al di sotto di questo valore. Il genere di utilizzazione del territorio è pure simile per tutti gli enti locali analizzati, malgrado la presenza di un polo urbano: le superfici totali sono occupate per oltre il 60% da boschi, mentre le superfici d'insediamento³ sono comprese tra il 3% di Moleno e Preonzo e il 24% della Città di Bellinzona.

Densità abitativa, polo urbano con caratteristiche da Comune periferico

Un secondo fattore comune a gran parte degli enti locali del comprensorio è la medio-bassa densità abitativa. Se preso nel suo complesso, il comprensorio forma un ente locale che dispone di una vasta superficie territoriale con una densità superiore alla media cantonale ma decisamente inferiore a quella che contraddistingue i Comuni urbani ticinesi. Ne consegue che il nuovo Comune costituirà di fatto un polo urbano con caratteristiche territoriali più simili a un Ente locale periferico.

² SEN: superficie edificabile netta, composta dalla zona per l'abitazione e dalla zona per il lavoro. I dati sulle zone edificabili provengono dai Piani regolatori comunali e più precisamente dal rapporto dedicato al calcolo della contenibilità del piano.

³ Le superfici d'insediamento considerano l'area edificata, l'area industriale, le superfici d'insediamento speciali, le zone verdi e di riposo e le superfici del traffico. Un confronto diretto con la SEN non è possibile.

Ciò genera dei vantaggi legati alla qualità di vita che il nuovo Comune può offrire, ma implica pure possibili svantaggi legati alla gestione di un territorio assai vasto e relativamente poco concentrato dal profilo dell'urbanizzazione. La tabella seguente presenta i dati relativi alla densità della popolazione del comprensorio paragonata ai dati del distretto, dell'agglomerato e del Cantone.

Tabella 3. Densità della popolazione residente nel comprensorio, in persone per ettaro

	Popolazione residente 2005	Densità per ettaro di	
		SEN	superficie totale
Arbedo-Castione	3'975.00	27.41	1.87
Bellinzona	16'880.00	54.66	8.84
Claro	2'370.00	26.33	1.12
Gnosca	588.00	23.15	0.79
Gorduno	695.00	37.37	0.75
Lumino	1'223.00	25.37	1.22
Moleno	101.00	15.07	0.14
Preonzo	545.00	15.94	0.33
Comprensorio in % Cantone TI	26'377.00 8.2%	38.97	2.35
Cantone Ticino	322'276.00	35.21	1.15
Distretto Bellinzona	46'142.00	38.29	2.18
Agglomerato Bellinzona	48'267.00	36.65	2.85

Fonte: USTAT, *Annuario statistico ticinese, Comuni, 2005*; www.ti.ch/DFE/USTAT/ (popolazione)

Elaborazione Fidirevisa SA

3.2.2 EVOLUZIONE DELLA POPOLAZIONE

Il secondo ambito di studio riguarda l'evoluzione della popolazione dei Comuni del comprensorio di Bellinzona nord negli ultimi anni.

Popolazione residente⁴: crescita inferiore alla media cantonale

Nel periodo compreso fra il 1950 e il 2005, il comprensorio ha conosciuto una crescita della popolazione piuttosto marcata e pari al 64% degli abitanti del primo dopoguerra. L'incremento è molto marcato nel periodo 1950-1970, mentre negli ultimi 35 anni l'evoluzione è stata più costante, benché positiva. Il confronto con i valori cantonali, distrettuali e dell'agglomerato rivelano una certa perdita di velocità del comprensorio:

⁴ I dati qui analizzati relativi alla popolazione residente provengono dal censimento federale della popolazione, eseguito a scadenze decennali. La popolazione viene suddivisa secondo un'ottica economica, che porta ad assegnare un individuo al comune nel quale risiede la maggior parte dell'anno. Alcune differenze, giudicate non rilevanti, possono quindi emergere rispetto ad altre tipologie di classificazione della popolazione (ad esempio in base all'ottica civile basata sul domicilio civile dell'individuo).

se fino agli anni settanta l'evoluzione è paragonabile, a partire da tale data le linee di tendenza si dividono, lasciando il comprensorio al di sotto dei valori di tutti i raggruppamenti territoriali citati. Questo ha portato ad una diminuzione del peso specifico dell'area rispetto al totale cantonale. La popolazione del comprensorio di Bellinzona nord rappresentava il 9.2% della popolazione ticinese nel 1950, ma solo l'8.2% nel 2005.

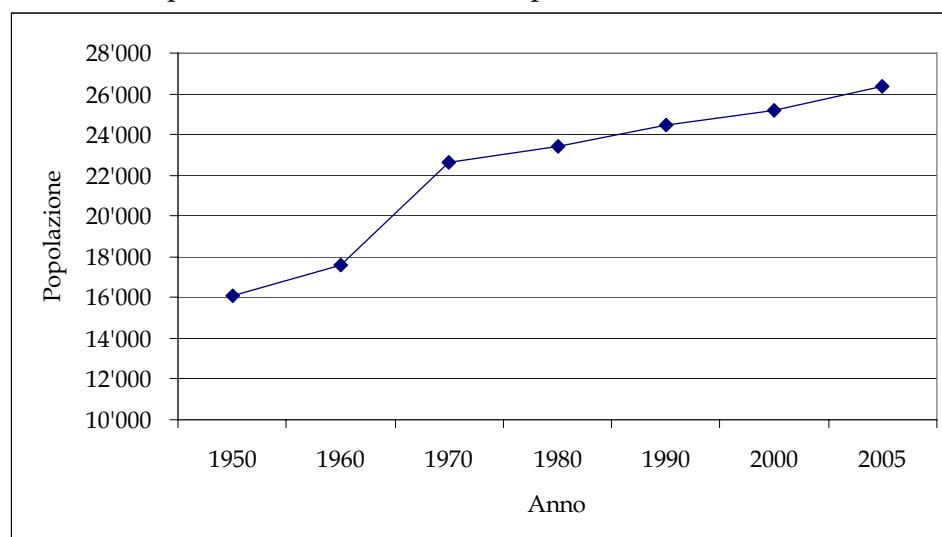
Tabella 4. Popolazione residente nel comprensorio, 1950-2005

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2005	Var. 1950-2005	
								No.	in % 1950
Arbedo-Castione	1'335	1'467	2'456	3'058	3'570	3'729	3'975	2'640	198%
Bellinzona	12'060	13'435	16'979	16'743	16'849	16'463	16'880	4'820	40%
Claro	934	963	1'143	1'287	1'550	2'159	2'370	1'436	154%
Gnosca	280	270	306	359	425	514	588	308	110%
Gorduno	467	413	514	535	541	621	695	228	49%
Lumino	600	631	768	964	1'065	1'127	1'223	623	104%
Moleno	78	72	71	71	76	105	101	23	29%
Preonzo	347	346	374	405	396	484	545	198	57%
Comprensorio	16'101	17'597	22'611	23'422	24'472	25'202	26'377	10'276	64%
<i>in % Cantone TI</i>	<i>9.2%</i>	<i>9.0%</i>	<i>9.2%</i>	<i>8.8%</i>	<i>8.7%</i>	<i>8.2%</i>	<i>8.2%</i>		
Cantone Ticino	175'055	195'566	245'458	265'899	282'181	306'846	322'276	147'221	84%
Distretto Bellinzona	24'083	26'681	34'657	37'956	40'618	43'398	46'142	22'059	92%
Agglomerato Bellinzona	23'713	26'707	35'041	38'647	41'593	45'196	48'267	24'554	104%

Fonte: USTAT, *Annuario statistico ticinese, Comuni, 2006* (in www.ti.ch/DFE/USTAT/)

Elaborazione Fidirevisa SA

Grafico 1. Popolazione residente nel comprensorio, 1950-2005

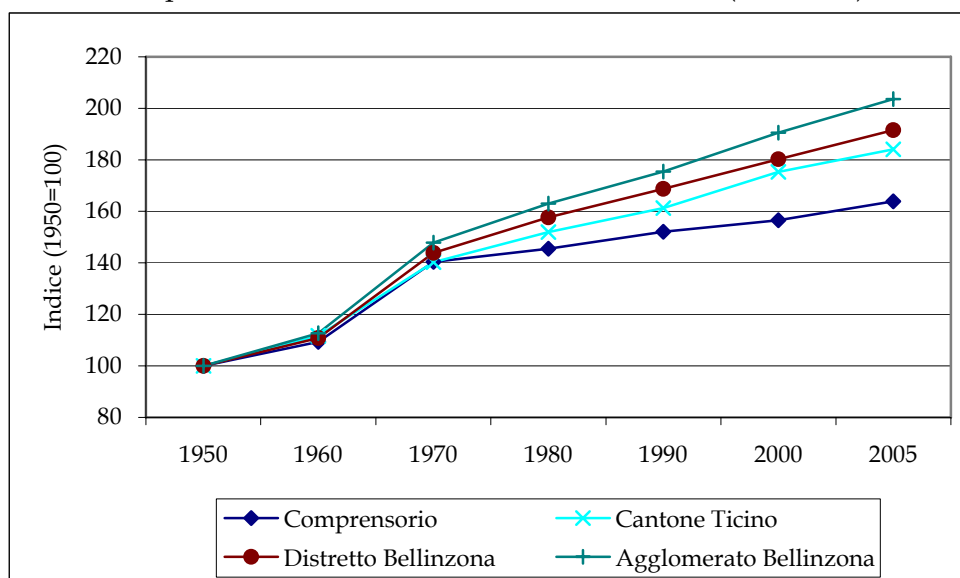


Particolarmente accentuato è il divario creatosi negli ultimi anni tra il dato del comprensorio e quello dell'intero agglomerato di Bellinzona. Benché la quasi totalità dei Comuni analizzati faccia parte dell'agglomerato (ne è escluso, come già anticipato, il solo Comune di Moleno), il differenziale di

crescita tra le due aree è pari a 40 punti percentuali, un valore sensibile che evidenzia una certa disparità di crescita tra l'area nord e l'area sud dell'agglomerato. La tabella e i grafici seguenti mostrano tale tendenza.

Nel complesso, la popolazione del comprensorio è aumentata di oltre 10'200 anime in 55 anni (+64%), contro i 22'000 dell'agglomerato (+104%). Nel testo che segue cercheremo di evidenziare i fattori determinanti tale evoluzione.

Grafico 2. Popolazione residente, 1950-2005, indicizzato (1950=100)



Tendenze eterogenee fra il polo e gli altri Comuni del comprensorio

Se analizziamo i dati relativi ai singoli Comuni, notiamo una marcata disparità tra l'evoluzione conosciuta dalla Città di Bellinzona e quella dei Comuni della cintura nord.

Grafico 3. Popolazione residente, confronto tra Città e Comuni della corona nord, 1950-2005

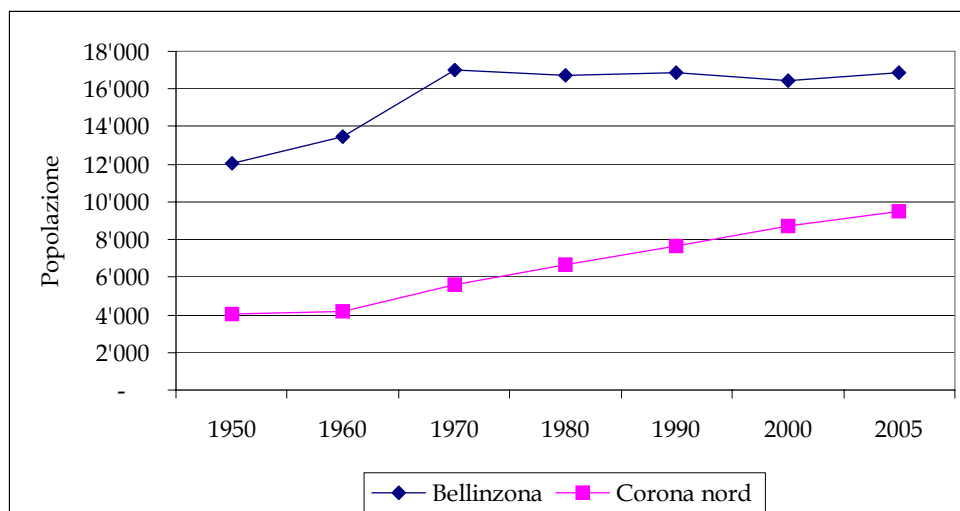
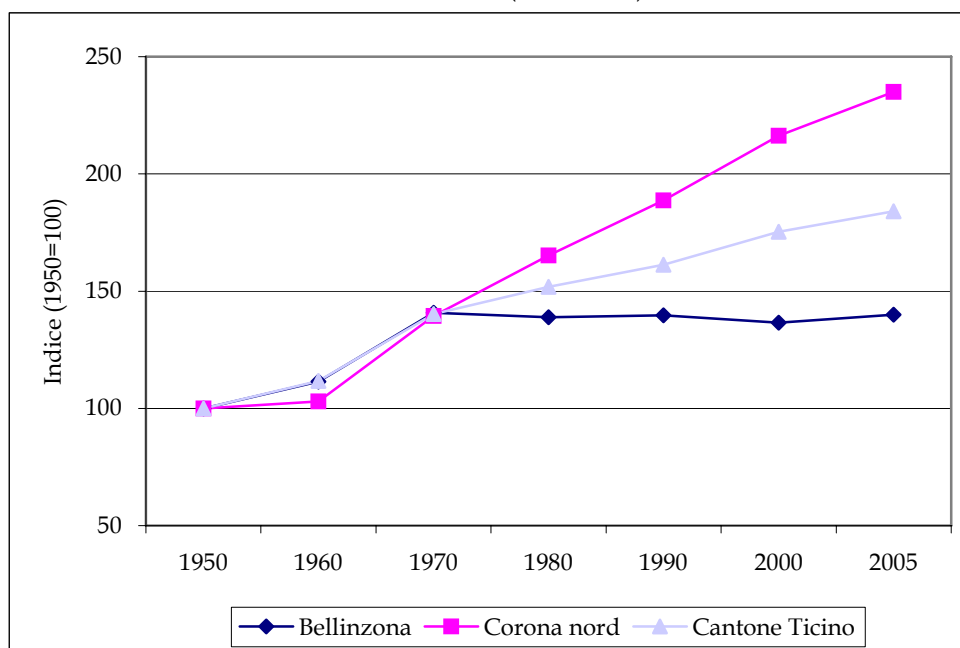


Grafico 4. Popolazione residente, confronto tra Città, Comuni della corona nord e Cantone, 1950-2005, indicizzato (1950=100)



I due grafici precedenti evidenziano quanto la Città di Bellinzona diventi sempre meno attrattiva dal profilo residenziale rispetto ai Comuni della corona urbana. La popolazione cittadina del 2005 corrisponde a quella degli anni settanta, mentre i Comuni periferici hanno conosciuto una crescita pronunciata e costante dei propri abitanti, che ha oltretutto superato abbondantemente la crescita registrata a livello cantonale. Vi possono essere almeno due ragioni a tale evoluzione:

- da un lato, non va dimenticato che la Città evidenzia una densità di popolazione pronunciata e un crescente problema di saturazione degli spazi. Benché la Capitale non si trovi ancora ai livelli degli altri poli urbani cantonali, è possibile che si manifesti una certa necessità di

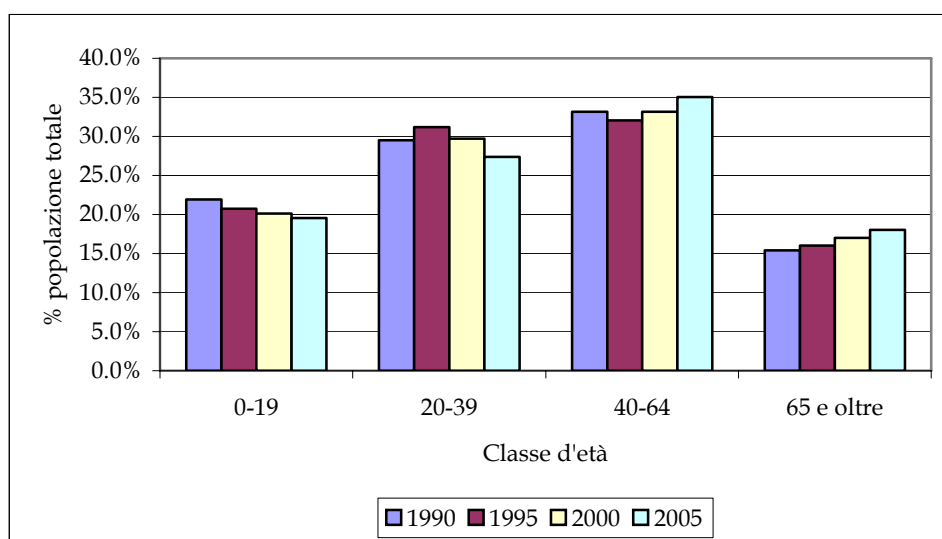
trovare nuovi spazi insediativi sul suolo comunale o su quelli circostanti;

- d'altro canto, si manifesta una marcata tendenza alla decentralizzazione ("effetto centrifuga"), a conferma della volontà di una parte sempre maggiore della popolazione di trasferirsi in Comuni di facile accesso, limitrofi o comunque ben collegati al polo regionale e che sono in grado di offrire una qualità di vita (soggettivamente) migliore, grazie al minor inquinamento e al maggior contatto con la natura circostante. Si tratta di una dinamica comune in tutti gli agglomerati urbani, sia a livello nazionale che cantonale, che tende a "svuotare" il centro cittadino dagli insediamenti residenziali per lasciare il posto ad attività di tipo commerciale e di servizio: la Città diventa sempre più luogo di lavoro e di svago serale (bar, ristoranti, cinema, eccetera), mentre i Comuni limitrofi tendono a svolgere una funzione prettamente residenziale.

Tendenza all'invecchiamento della popolazione

L'evoluzione della popolazione secondo le diverse classi d'età evidenzia una tendenza in atto da diverso tempo a livello nazionale e internazionale all'invecchiamento progressivo degli abitanti dell'area. Durante il periodo esaminato (1990-2005), la quota parte di giovani fino a 20 anni del comprensorio è passata dal 21.9% al 19.6%. Allo stesso tempo, le persone in età di pensionamento sono aumentate dal 15.4% al 18.0%. L'invecchiamento della popolazione viene pure confermato dall'evoluzione delle classi d'età intermedie: la fascia compresa tra 20-40 anni è anch'essa diminuita dell'1.1% al 27.4%, mentre la popolazione di 40-64enni ha conosciuto un incremento al 35% (+1.8%). Il grafico seguente mostra l'evoluzione riscontrata.

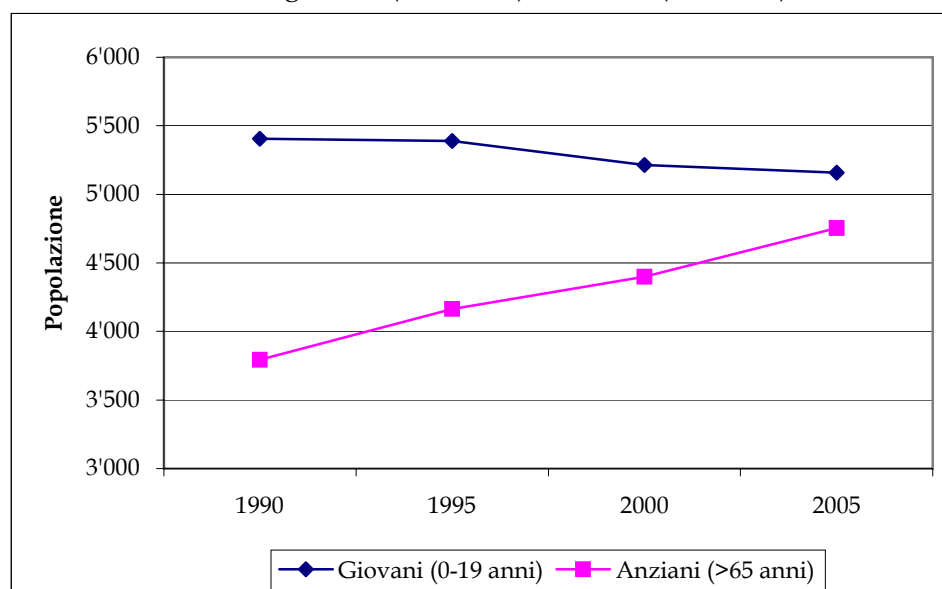
Grafico 5. Evoluzione della popolazione del comprensorio, per classi d'età, 1990-2005



Nel comprensorio, la flessione dei giovani e il tendenziale invecchiamento si manifestano anche in valori assoluti: in 15 anni, gli otto Comuni hanno infatti perso quasi 250 giovani (-4.6%) e hanno visto crescere il numero di anziani di oltre 960 unità (+25.4%). Se confrontata con i valori medi cantonali, l'evoluzione dei giovani è in controtendenza rispetto a quanto accade a livello ticinese (gli stessi sono aumentati di 1'904 unità, pari al +3.2%); più contenuto invece l'incremento del numero di anziani, considerato che in Ticino tale classe ha conosciuto una crescita del 29.5%.

Nel complesso, il comprensorio rimane un'area relativamente giovane nel panorama cantonale, ma con una tendenza all'invecchiamento più pronunciata rispetto ad altre regioni ticinesi a causa soprattutto di una marcata flessione del numero di giovani.

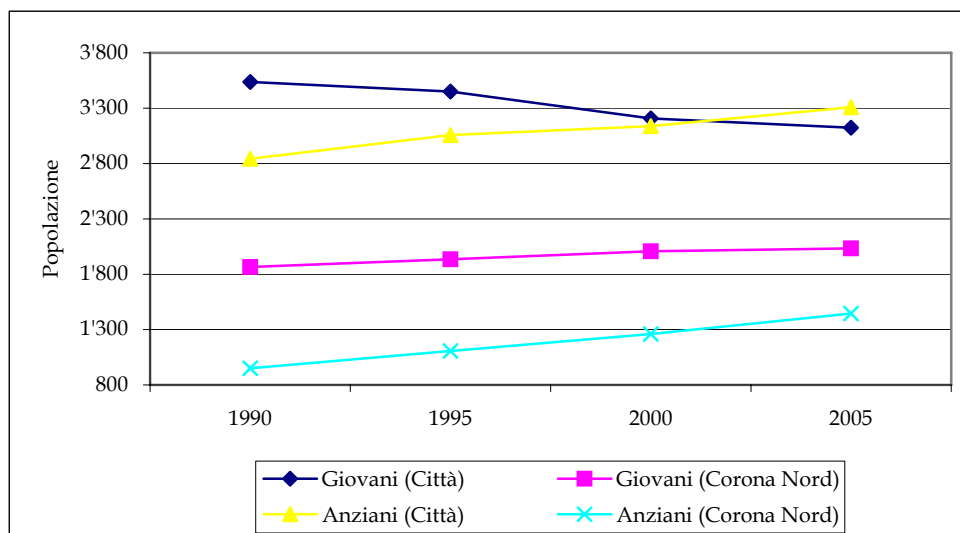
Grafico 6. Numero di giovani (0-19 anni) e anziani (>65 anni), 1990-2005



Dati comunali più eterogenei

Dall'analisi dei singoli Comuni emergono due elementi sostanziali: da un lato, la flessione di giovani si manifesta in particolare nella Città di Bellinzona (-11.7%) e ad Arbedo-Castione (-10.8%). Questa fascia d'età rimane pressoché costante a Lumino, Moleno e Preonzo, mentre cresce a ritmi importanti a Gorduno (+21.7%), Gnosca (+23.2%) e soprattutto Claro (+58.7%), ciò che conferma l'attrattiva di questi Comuni per l'insediamento residenziale di famiglie con figli in età scolastica.

Grafico 7. Numero di giovani (0-19 anni) e di anziani (>65 anni), confronto Città e Comuni della corona nord, 1990-2005



D'altro canto, la fascia degli ultrasessantacinquenni è in crescita in tutti i Comuni del comprensorio, ma con tassi molto diversificati: i più toccati da questo invecchiamento sono Arbedo-Castione e Claro, che tuttavia vantavano nel 1990 una quota di anziani molto bassa. Più contenuta appare invece la crescita negli altri Comuni, ciò che ha permesso un certo allineamento dei valori tra i vari Enti locali. A fine 2005, la Città di Bellinzona e Moleno presentavano la quota più elevata di anziani (intorno al 20%), mentre tutti gli altri si situavano ben al di sotto della media cantonale, con valori situati tra il 13.7% (Claro) e il 16.5% di Lumino.

Popolazione scolastica: tendenze solo in parte confermate

Se gettiamo uno sguardo all'evoluzione degli allievi di scuola dell'infanzia e di scuola elementare, notiamo che il comprensorio ha subito complessivamente un'erosione del numero di bambini nel corso dell'ultimo ventennio (tra l'anno scolastico 1985/86 e il 2005/06).

Dai dati riportati appare innanzitutto una tendenziale perdita di importanza del comprensorio sia rispetto al valore complessivo cantonale, sia a quelli relativi al distretto e all'agglomerato (malgrado per quest'ultimo manchi il dato 1985/86). Questa flessione è riscontrabile per entrambi i generi di scuola e si concretizza in proporzioni del tutto analoghe, almeno dal profilo della quota parte cantonale. Da un punto di vista temporale, la diminuzione degli allievi di scuola elementare del comprensorio è invece ben più marcata e preoccupante rispetto a quella delle scuole dell'infanzia⁵.

⁵ Questa evoluzione va anche letta considerando che il ciclo d'insegnamento obbligatorio inizia unicamente a partire dalla scuola elementare e che una variazione del numero di allievi di scuola dell'infanzia può essere dovuta a precise scelte da parte dei rispettivi genitori.

Tabella 5. Allievi di scuola dell'infanzia, 1985/86 - 2005/06

	1985/86	1990/91	1995/96	2000/01	2005/06	Var. 1985-2005
Arbedo-Castione	117	118	121	109	99	-15.4%
Bellinzona	411	381	390	361	372	-9.5%
Claro	37	43	55	66	67	81.1%
Gnosca	16	10	13	19	27	68.8%
Gorduno	16	11	18	16	21	31.3%
Lumino	21	39	30	31	31	47.6%
Moleno	6	1	6	6	3	-50.0%
Preonzo	16	9	20	15	12	-25.0%
Comprensorio	640	612	653	623	632	-1.3%
<i>in % Cantone TI</i>	<i>9.5%</i>	<i>9.2%</i>	<i>8.5%</i>	<i>7.8%</i>	<i>7.8%</i>	
Cantone Ticino	6'717	6'639	7'672	7'971	8'131	21.1%
Distretto Bellinzona	1'075	1'036	1'114	1'114	1'187	10.4%
Agglomerato Bellinzona	n/d	909	1'125	1'140	1'252	n/d

Fonte: USTAT, Annuario statistico ticinese, Comuni, diversi anni

Elaborazione Fidirevisa SA

Tabella 6. Allievi di scuola elementare, 1985/86 - 2005/06

	1985/86	1990/91	1995/96	2000/01	2005/06	Var. 1985-2005
Arbedo-Castione	206	238	237	209	196	-4.9%
Bellinzona	940	789	831	789	760	-19.1%
Claro	105	86	94	161	163	55.2%
Gnosca	35	25	18	23	32	-8.6%
Gorduno	22	32	37	37	33	50.0%
Lumino	64	44	71	58	56	-12.5%
Moleno	4	7	4	5	10	150.0%
Preonzo	34	27	27	35	35	2.9%
Comprensorio	1'410	1'248	1'319	1'317	1'285	-8.9%
	<i>9.7%</i>	<i>9.1%</i>	<i>9.0%</i>	<i>8.3%</i>	<i>8.0%</i>	
Cantone Ticino	14'588	13'737	14'654	15'839	16'055	10.1%
Distretto di Bellinzona	2'335	2'199	2'243	2'278	2'300	-1.5%
Agglomerato Bellinzona	n/d	1'905	2'252	2'360	2'473	n/d

Fonte: USTAT, Annuario statistico ticinese, Comuni, diversi anni

Elaborazione Fidirevisa SA

Tuttavia, va segnalato che i valori sono molto volatili e rendono complessa una valutazione oggettiva delle tendenze in atto nel comprensorio. Ancor più difficoltosa appare infine l'identificazione delle tendenze nei singoli Comuni: Arbedo-Castione e, soprattutto, Bellinzona sembrano essere più toccati da questa situazione, in quanto sono i soli che registrano una flessione (anche importante) degli allievi di entrambi i generi di scuola. All'opposto, Claro e Gorduno sembrano invece essere i Comuni più favoriti avendo conosciuto un incremento di allievi di

proporzioni rilevanti. Più altalenanti infine gli altri quattro Enti locali, che hanno tutti registrato una crescita in un settore della scuola e una parallela flessione nell'altro. Le tabelle 5 e 6 mostrano la tendenza riscontrata.

Stratificazione della popolazione: quota di stranieri superiore alla media cantonale

L'area studiata presenta una quota di stranieri leggermente superiore a quella cantonale. Si tratta di una situazione che si ritrova anche a livello di agglomerato e di distretto di Bellinzona, a conferma dell'attrattiva della regione per la popolazione straniera.

La ragione di questa differenza è innanzitutto legata a un fattore territoriale e di localizzazione: in effetti, il comprensorio si trova a una certa distanza dal confine con l'Italia, ciò che riduce notevolmente l'impatto dei lavoratori frontalieri; questi ultimi sono particolarmente importanti nelle zone di confine (Mendrisiotto e Luganese in particolare), mentre rappresentano una quota del tutto minoritaria nel distretto di Bellinzona (poco più del 3% degli occupati totali). E' quindi possibile che i lavoratori stranieri che operano nel comprensorio abbiano optato per un trasferimento definitivo - e non pendolare - nell'area oggetto dello studio.

L'analisi della stratificazione della popolazione secondo la nazionalità mostra una situazione comune a molti agglomerati urbani. La quota di stranieri è tendenzialmente più elevata nel polo che nei Comuni della cintura urbana e la stessa diminuisce con l'allontanarsi dalla Città. La tabella seguente mostra la situazione relativa al 2005 (Tabella 7).

Tabella 7. Popolazione residente permanente secondo la nazionalità, 2005

	Svizzeri		Stranieri		Totale
	No.	% totale	No.	% totale	
Arbedo-Castione	2'824	71.0%	1'151	29.0%	3'975
Bellinzona	11'595	68.7%	5'285	31.3%	16'880
Claro	1'961	82.7%	409	17.3%	2'370
Gnosca	532	90.5%	56	9.5%	588
Gorduno	622	89.5%	73	10.5%	695
Lumino	1'030	84.2%	193	15.8%	1'223
Moleno	87	86.1%	14	13.9%	101
Preonzo	496	91.0%	49	9.0%	545
Comprensorio	19'147	72.6%	7'230	27.4%	26'377
Cantone Ticino	241'365	74.9%	80'911	25.1%	322'276
Distretto Bellinzona	33'763	73.2%	12'379	26.8%	46'142
Agglomerato Bellinzona	35'392	73.3%	12'875	26.7%	48'267

Fonte: USTAT, *Annuario statistico ticinese, Comuni, 2006* (in www.ti.ch/DFE/USTAT/)

Elaborazione Fidirevisa SA

Stratificazione della popolazione: classificazione in base al reddito imponibile

Per quanto attiene alla popolazione, l'ultimo indicatore che ci apprestiamo ad analizzare è quello relativo alla stratificazione fiscale, vale a dire alla ripartizione della popolazione in base al reddito imponibile.

Tabella 8. Stratificazione della popolazione per classi di reddito imponibile, in % totale comunale (base IFD 1999-2000)

	Casi normali			Casi speciali ⁶
	Reddito imponibile (1'000 CHF)			
	0-29.9	30-74.9	75 e più	
Arbedo-Castione	15.0%	58.5%	17.5%	9.0%
Bellinzona	16.3%	55.3%	17.8%	10.5%
Claro	16.3%	56.8%	16.3%	10.6%
Gnosca	17.1%	57.5%	18.3%	7.1%
Gorduno	14.3%	56.8%	20.0%	8.9%
Lumino	12.9%	57.0%	20.0%	10.1%
Moleno	19.6%	56.9%	11.8%	11.8%
Preonzo	12.9%	65.2%	12.9%	8.9%
Comprensorio	15.9%	56.2%	17.7%	10.2%
Cantone Ticino	16.4%	49.3%	16.8%	17.5%
Distretto Bellinzona	15.8%	56.8%	17.5%	10.0%
Agglomerato Bellinzona	15.6%	56.9%	17.6%	10.0%

Fonte: USTAT, *Annuario statistico ticinese, Comuni, 2006* (in www.ti.ch/DFE/USTAT/)

Elaborazione Fidirevisa SA

La popolazione del comprensorio di studio denota una stratificazione leggermente differente rispetto a quella media cantonale. In particolare, la quota di contribuenti di ceto medio (reddito imponibile tra 30'000 e 75'000 franchi) risulta superiore alla media cantonale di quasi 7%, così come i contribuenti benestanti (reddito superiore a 75'000 franchi) anche se in misura minore. Inferiori alla media sono invece gli strati di popolazione di ceto basso (reddito imponibile inferiore a 30'000 franchi) e i cosiddetti casi speciali⁶, i quali non sono classificabili nelle tre categorie scelte (rappresentative del ceto basso / medio / alto).

I dati appena presentati evidenziano una certa omogeneità dell'area quanto a stratificazione fiscale della popolazione: salvo qualche eccezione (ad esempio Lumino e Gorduno per la popolazione abbiente) non vi sono differenze sostanziali tra gli otto Enti locali. A ciò va aggiunto che la Città

⁶ La statistica distingue i casi normali da quelli speciali. Questi ultimi sono composti da contribuenti a beneficio di una tassazione intermedia, contribuenti tassati temporaneamente, tassati d'ufficio, persone con domicilio in Svizzera e reddito all'estero, persone con domicilio all'estero e reddito in Svizzera, contribuenti con prestazioni in capitale. Considerato che nel 2003 si è passati, anche in Ticino, ad un sistema di tassazione annuale secondo il metodo postnumerando, la parte di casi speciali dovrebbe tendere verso una progressiva diminuzione negli anni a venire. Dati più recenti di quelli presentati non sono tuttavia ancora disponibili.

di Bellinzona rappresenta un caso particolare nel novero dei poli urbani ticinesi. Essa conta infatti una quota di contribuenti di ceto basso inferiore a quello registrato a Chiasso, Lugano o Locarno e una quota superiore di cittadini benestanti. Ciò è probabilmente dovuto al fatto che la capitale cantonale ha mantenuto una dimensione e una vocazione più familiare, che le ha permesso di essere attrattiva anche verso i ceti medio-alti.

Nel prossimo paragrafo verrà approfondita l'analisi del comprensorio dal punto di vista economico. Vedremo quindi se i dati appena presentati trovano fondamento nelle tendenze in atto nella struttura economica del comprensorio e dell'area circostante.

3.2.3 EVOLUZIONE DAL PUNTO DI VISTA ECONOMICO

Dopo aver presentato alcuni indicatori relativi alla popolazione e alla sua stratificazione, analizziamo qui di seguito alcuni dati economici che dovrebbero fornire utili spunti di discussione in merito alle tendenze in atto nel comprensorio di studio.

Settori economici: confronto interregionale

Durante l'ultimo ventennio si è assistito, a livello cantonale, ad una progressiva diminuzione della quota di lavoratori dei settori primario e secondario a vantaggio del settore dei servizi. Se gettiamo uno sguardo all'evoluzione conosciuta in Ticino dal 1985 in poi, appare evidente che le sorti dello stesso non sono certamente dipendenti dall'agricoltura o dall'industria. L'ascesa del terziario è stata netta e costante e la quota di addetti raggiungeva già nel 2000 il 70% dei posti di lavoro totali. Tale fenomeno è riscontrabile in particolare nel Bellinzonese, nel Luganese e nel Locarnese (Vallemaggia compresa), mentre il Mendrisiotto e le Tre Valli rappresentano le eccezioni alla tendenza in atto (Tabella 9).

Tabella 9. Addetti per settore economico, per regione, 2001, in % totale di ogni regione

	Primario	Secondario	Terziario
Tre Valli	11.3%	36.6%	52.1%
Locarnese e Valle Maggia	3.3%	30.2%	66.4%
Bellinzonese	3.3%	19.6%	77.1%
Luganese	1.5%	23.0%	75.5%
Mendrisiotto	2.8%	41.0%	56.3%
Cantone Ticino	2.9%	27.9%	69.2%
Comprensorio	1.6%	14.9%	83.5%

Fonte: USTAT, Annuario statistico ticinese, Comuni, 2006 (in www.ti.ch/DFE/USTAT/)

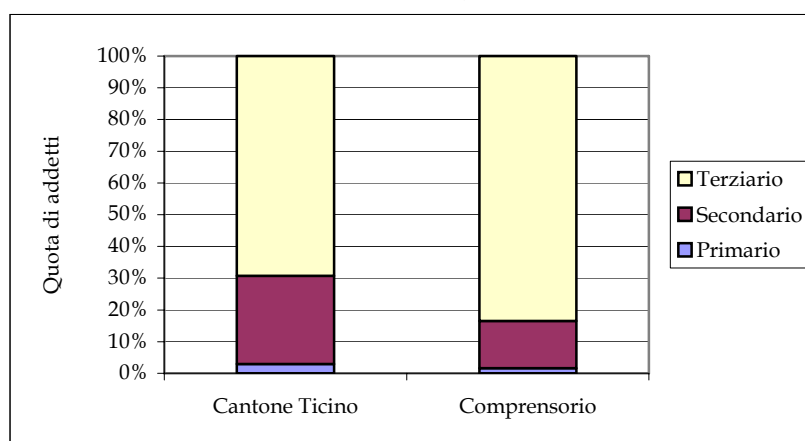
Elaborazione Fidirevisa SA

3.2.3.1 Comprensorio nel contesto cantonale

Il comprensorio oggetto del presente studio, con una quota del 83.5%, si situa fra i territori maggiormente votati al terziario, sebbene quest'ultimo

dato non rappresenti un primato assoluto⁷. Si tratta di un valore tipico dei poli urbani cantonali, in quanto è in essi che si concentrano le sedi delle principali attività di servizi (privati e pubblici). Il settore secondario è invece presente in maniera più marginale e unicamente in alcune zone del comprensorio (in particolar modo nell'area nord di Bellinzona, ad Arbedo-Castione e a Lumino⁸). Da un raffronto grafico appare evidente come la ripartizione dei posti di lavoro per settore economico nel comprensorio sia alquanto differente alla media cantonale (Grafico 8).

Grafico 8. Quota di addetti per settore economico, confronto fra comprensorio di studio e Cantone Ticino, 2001



Settore primario pressoché inesistente

Il settore primario ricopre un ruolo decisamente marginale negli otto Comuni analizzati. Già nel 2000 contava 236 addetti e rappresentava meno di due posti di lavoro su cento, dopo aver perso - tra il 1995 e il 2000 - ulteriori 23 addetti (-9%). Al momento di allestire il presente rapporto non sono disponibili dati più aggiornati, ma è possibile che la tendenza al ribasso sia proseguita anche nel nuovo millennio. Per questo motivo, vista l'importanza limitata del settore nel comprensorio, abbiamo preferito rinunciare ad analizzarne i dati nel dettaglio, limitandoci a un commento di ordine generale.

Secondario e terziario: addetti costanti sul medio periodo

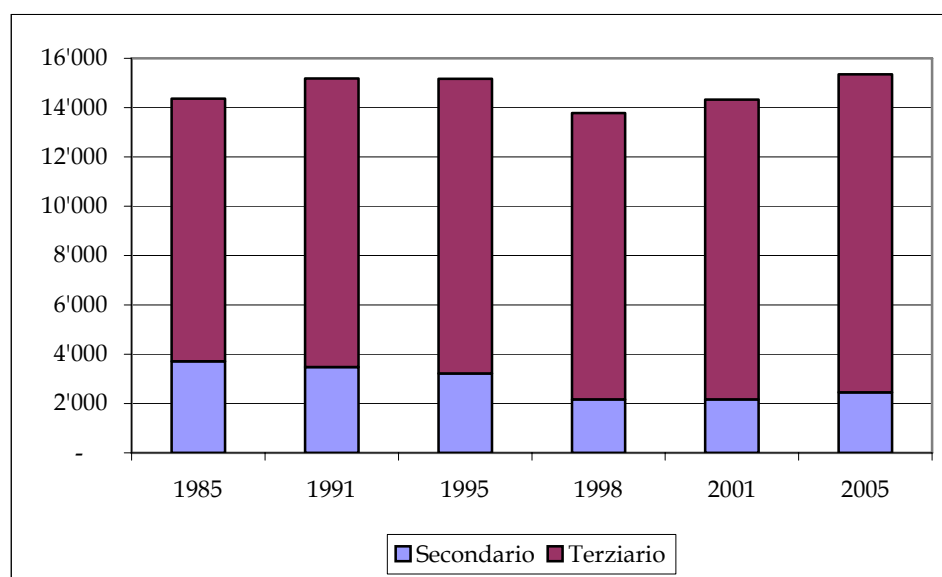
L'evoluzione del numero di addetti nei settori secondario e terziario durante il periodo 1985-2005 evidenzia un'evoluzione tendenzialmente neutra e in leggera crescita, se considerata nel suo complesso. Ad una progressiva diminuzione del numero di posti di lavoro nell'industria è corrisposto un aumento nei servizi, che ha permesso di mantenere il numero totale di addetti nel comprensorio ad un livello compreso tra le

⁷ Valori più elevati si riscontrano in particolare nei poli urbani (Lugano e Chiasso fra tutti) e in alcuni piccoli Comuni nei quali l'Amministrazione pubblica locale rappresenta il principale (o l'unico) datore di lavoro.

⁸ In questi tre Comuni si concentra il 91% dei posti di lavoro del settore secondario presenti nel comprensorio. La quota preponderante si trova a Bellinzona (quasi 1'700 addetti nel 2005, pari al 69% del totale), seguita da Arbedo-Castione (393; 16%) e da Lumino (137; 6%).

14'000 e le 15'000 unità. Di fatto, fino al 2001 i dati mostravano una sostanziale stagnazione dei posti di lavoro nell'area (-40 addetti tra il 1985 e il 2001), che invece hanno conosciuto una certa crescita negli ultimi 4 anni, raggiungendo le 15'351 unità. Nel complesso, i posti di lavoro sono aumentati di 988 unità nel ventennio analizzato. Tale evoluzione positiva andrà comunque monitorata nei prossimi anni, per valutare se la tendenza verrà confermata anche in avvenire. Il grafico seguente mostra l'evoluzione conosciuta durante il periodo analizzato.

Grafico 9. Addetti del comprensorio nel settore secondario e terziario, 1985-2005



Nel periodo analizzato, l'industria ha subito un forte contraccolpo perdendo oltre un terzo dei posti di lavoro (Grafico 10). Se confrontato con il dato cantonale, l'evoluzione nel comprensorio è stata più sfavorevole, sebbene partisse da una base più contenuta (il settore rappresentava già nel 1985 solo il 25.9% degli addetti, contro una quota cantonale pari al 37.9%). Inoltre, se a livello cantonale il settore ha mantenuto un certo peso fino ai primi anni novanta, nel comprensorio esso ha conosciuto una progressiva flessione sia in termini assoluti che percentuali, aggravata in particolare nel periodo 1995-1998 con la perdita di oltre 1'000 posti di lavoro. Solo a partire dal 2001 il settore ha conosciuto una certa crescita (+280 addetti). A fine periodo, l'industria non rappresentava che il 16% degli addetti totali.

Grafico 10. Addetti del comprensorio nel settore secondario, 1985-2005, indicizzato (1985=100)

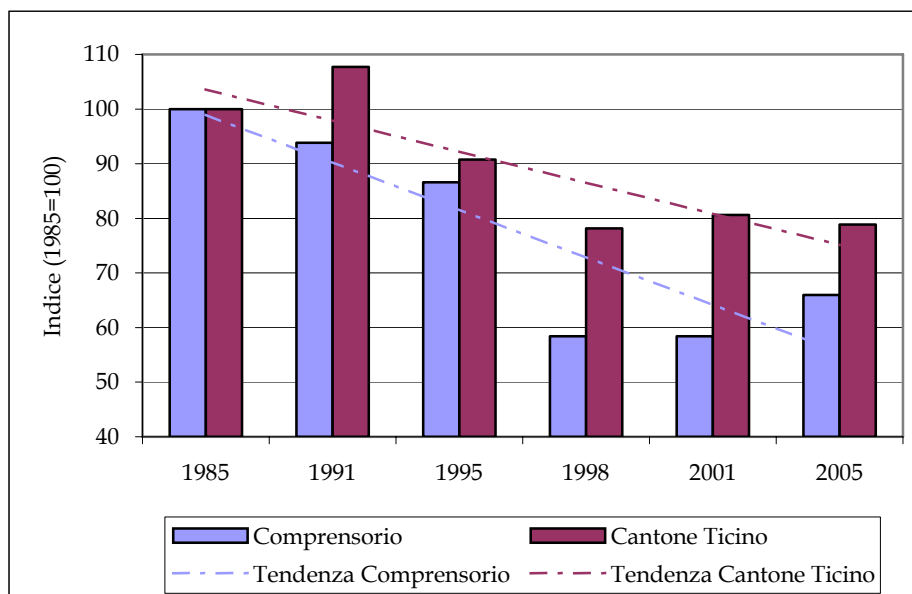
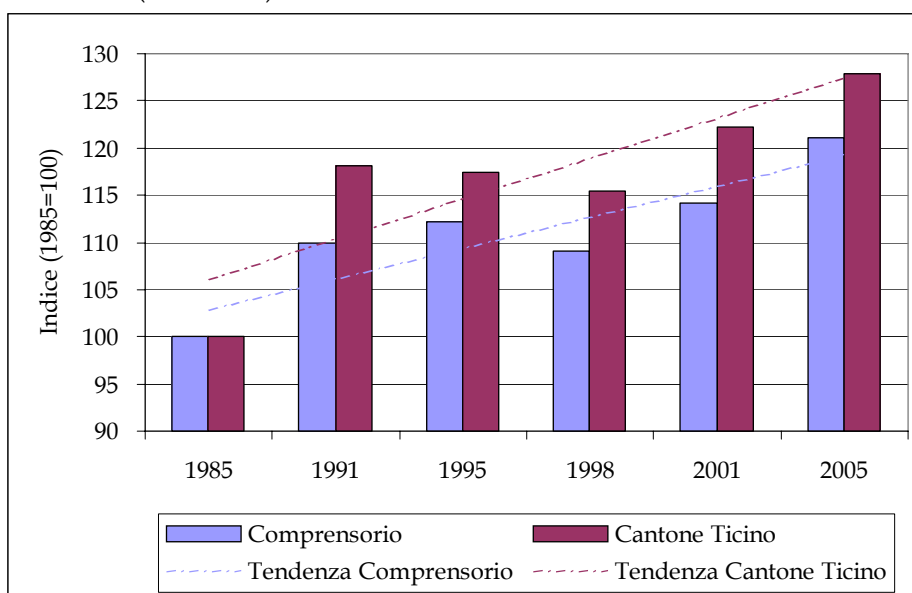


Grafico 11. Addetti del comprensorio nel settore terziario, 1985-2005, indicizzato (1985=100)



Nel settore terziario (Grafico 11 precedente), l'andamento è stato più regolare durante il periodo 1985-2005, con l'eccezione del periodo 1995-1998. Fino al 1995 il settore si è sviluppato in modo importante, generando circa 1'300 nuovi posti di lavoro. Nel triennio successivo, tuttavia, i servizi hanno lasciato sul terreno oltre 300 addetti, per poi recuperarli negli anni successivi. Nel complesso, il terziario è progredito del 21% in un ventennio, creando oltre 2'500 posti di lavoro nel comprensorio. Come già evidenziato per il settore secondario, la crescita di addetti si è manifestata in particolare nell'ultimo periodo (2001-2005),

durante il quale il comprensorio ha visto aumentare i posti di lavoro nel terziario di 748 unità.

Questa crescita del settore dei servizi nel comprensorio appare tuttavia più contenuta rispetto a quella conosciuta a livello cantonale. Nello stesso periodo, nel Cantone sono stati creati 25'770 posti di lavoro (+27.8%), dei quali oltre 17'300 nel solo distretto di Lugano. Va inoltre segnalato che il distretto di Bellinzona ha pure contribuito fortemente allo sviluppo del settore dei servizi, creando in 20 anni oltre 4'000 addetti e facendo registrare una crescita (+30.1%) superiore a quella cantonale. Gli altri distretti hanno invece conosciuto dei tassi di crescita più modesti (Locarno e Mendrisio) o addirittura negativi (nel caso della Leventina).

3.2.3.2 *Il comprensorio e le sue componenti*

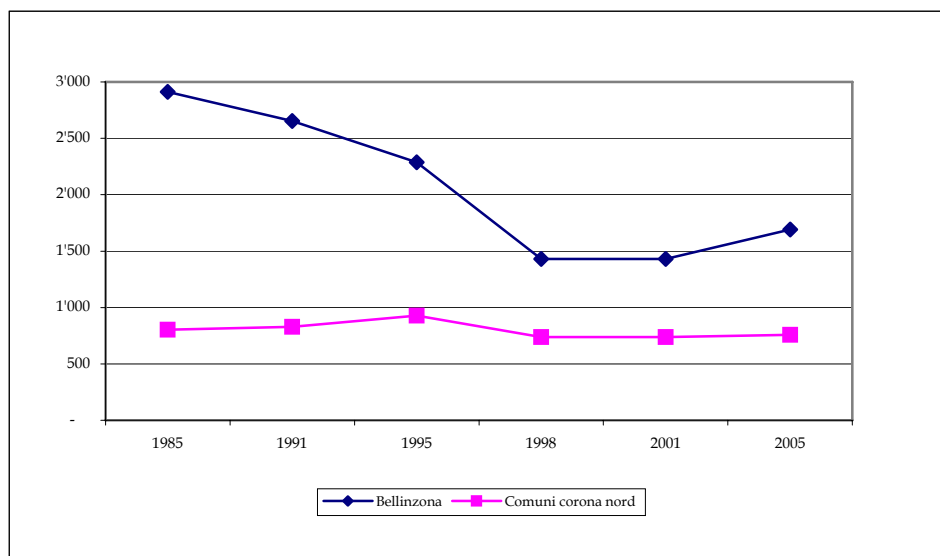
Settore secondario: fuga dalla città

L'evoluzione dei posti di lavoro nel comprensorio nel settore industriale è fortemente influenzata dall'andamento conosciuto all'interno dei confini della Città di Bellinzona. La suddivisione tra polo e corona nord evidenzia infatti che la quasi totalità dei posti di lavoro persi nel comprensorio sia da attribuire alla Città, mentre l'andamento nei Comuni della corona nord è maggiormente costante.

Fino al 2001, il settore è letteralmente crollato all'interno del polo bellinzonese, perdendo oltre 1'480 posti di lavoro e dimezzando gli effettivi del 1985: la ragione di questa evoluzione è da ricercare - oltre che da una tendenziale flessione del settore - nel deciso orientamento delle attività economiche svolte in Città, che si sono focalizzate ancor di più nel settore terziario lasciando che l'industria si delocalizzasse nei Comuni della corona. Invero, anche la corona ha subito una certa flessione nel secondario, anche se concentrata soprattutto nell'area sud della stessa.

A partire dal 2001, la situazione è leggermente migliorata, grazie soprattutto al polo urbano che ha saputo attrarre nuovi insediamenti industriali e generare così 261 nuovi posti di lavoro. Il ramo più dinamico del settore nel periodo 2001-2005 è stato quello delle costruzioni, stimolato dai bassi tassi d'interesse ipotecari conosciuti negli ultimi anni.

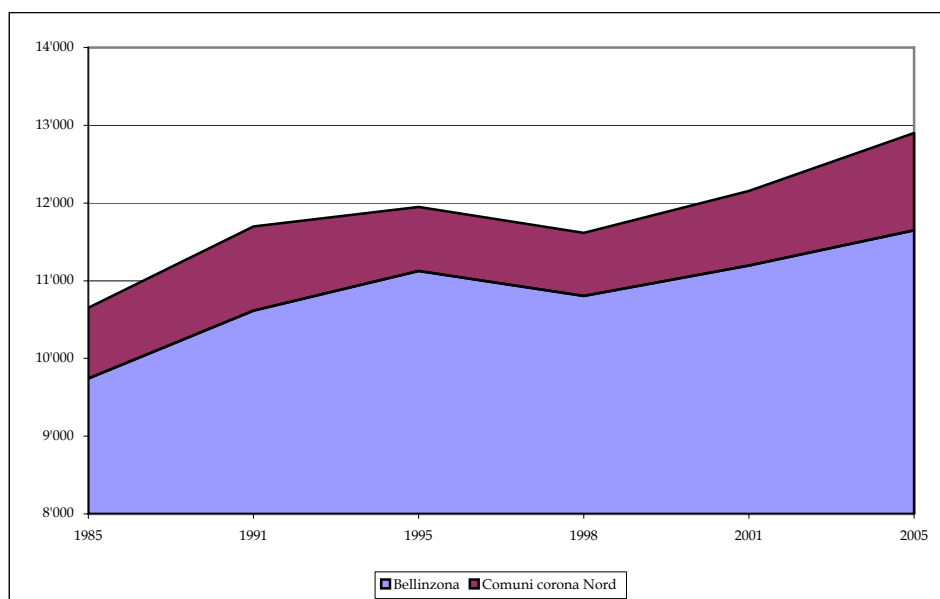
Grafico 12. Addetti nel settore secondario, Città e Comuni della corona nord, 1985-2005



Terziario: Bellinzona ancora motrice

Come già emerso per il settore industriale, anche nel terziario la crescita è particolarmente influenzata dall'evoluzione conosciuta nella Capitale. In questo settore, la Città ha saputo creare un buon numero di nuovi posti di lavoro (oltre 1'900 tra il 1985 e il 2005), mentre i Comuni della corona nord hanno conosciuto un'evoluzione più contenuta (+346 addetti), almeno in termini assoluti. Il terziario si dimostra quindi il settore motore del comprensorio, sostenuto tuttavia in particolare dal polo urbano. Rimandiamo al seguito dello studio per un'analisi di dettaglio della composizione del settore e dei rami economici più diffusi nell'area.

Grafico 13. Addetti nel settore terziario, Città e Comuni della corona nord, 1985-2005



3.2.3.3 Comprensorio e agglomerato: dinamiche in atto

Per concludere l'analisi settoriale concernente l'evoluzione degli addetti, è opportuno proporre un'analisi sintetica dei valori dell'agglomerato e dei suoi principali componenti. In altre parole, è necessario confrontare l'evoluzione conosciuta dal polo urbano con quella della corona, suddividendo i dati di quest'ultima tra la parte sud e la parte nord.

I due grafici seguenti mostrano l'evoluzione indicizzata degli addetti dell'intero agglomerato, della Città e dei Comuni della corona nord e sud, per ciascun settore economico. Questi valori sono confrontati con quelli cantonali.

Grafico 14. Addetti dell'agglomerato di Bellinzona nel settore secondario, 1985-2005, indicizzato 1985=100

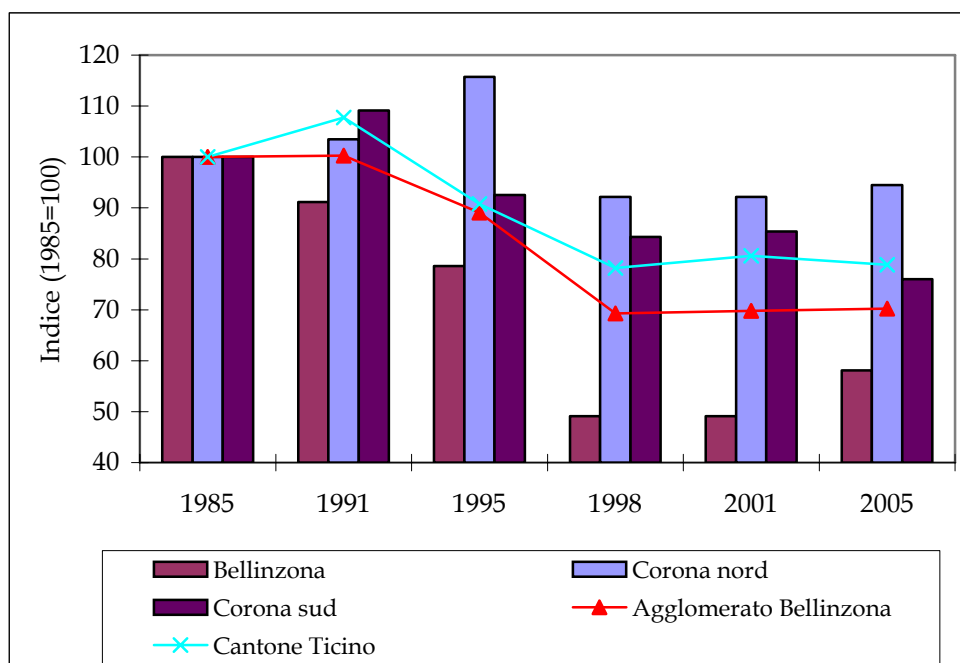


Tabella 10. Addetti dell'agglomerato nel settore secondario, 1985-2005

	Secondario					
	1985	1991	1995	1998	2001	2005
Bellinzona	2'911	2'654	2'287	1'430	1'430	1'691
Corona nord	802	830	928	739	739	758
Corona sud	2'699	2'945	2'498	2'275	2'305	2'052

Fonte: USTAT, *Annuario statistico ticinese, Comuni, 2006* (in www.ti.ch/DFE/USTAT/)

Elaborazione Fidirevisa SA

Nel settore secondario, l'agglomerato conosce una flessione superiore a quella cantonale a seguito di una forte diminuzione degli addetti nel polo urbano. Come già indicato in precedenza, la corona (nord+sud) subisce in minore misura l'evoluzione negativa del settore: inoltre, sembra che fino al 1995 i Comuni della corona beneficino di un effetto "centrifuga", in quanto i dati appaiono in totale controtendenza rispetto al polo. Il periodo 1991-1998 segna tuttavia un rallentamento particolarmente importante

dell'attività industriale della corona, soprattutto nell'area sud la quale perde 670 posti di lavoro. Il comparto nord conosce invece una crescita pronunciata fino al 1995, per poi subire una repentina flessione nel triennio seguente (189 gli addetti in meno in 3 anni). Il periodo successivo (1998-2001) evidenzia invece una stagnazione generalizzata dei valori dell'intero agglomerato. Nell'ultimo periodo analizzato (2001-2005) si manifesta invece un movimento contrario, centralizzatore, positivo per il polo e negativo per la corona sud. Nel complesso, il numero di addetti dell'agglomerato rimane pressoché costante negli ultimi quattro anni.

Grafico 15. Addetti dell'agglomerato di Bellinzona nel settore terziario, 1985-2005, indicizzato 1985=100

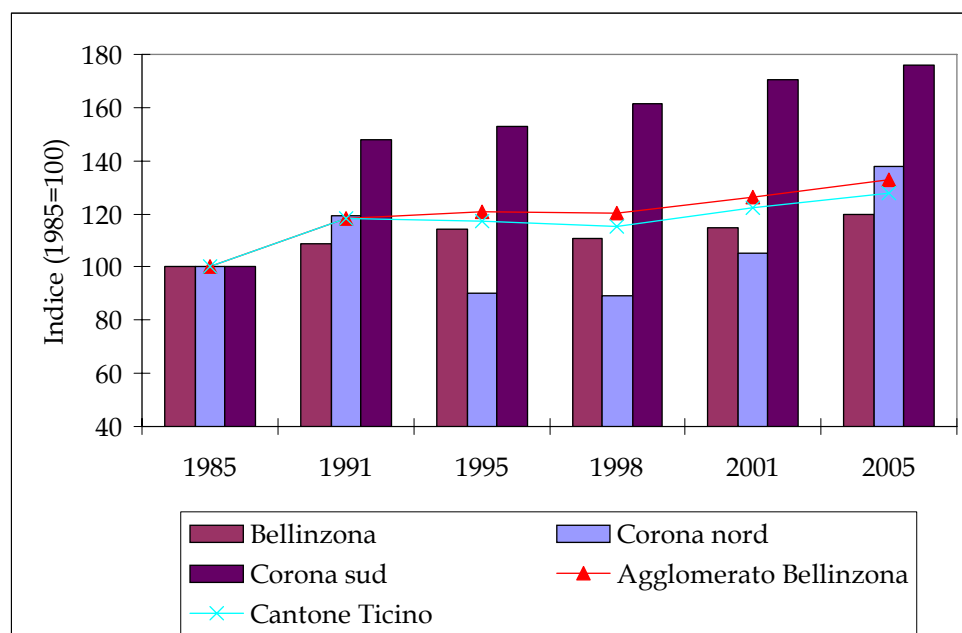


Tabella 11. Addetti dell'agglomerato nel settore terziario, 1985-2005

	Terziario					
	1985	1991	1995	1998	2001	2005
Bellinzona	9'741	10'614	11'126	10'805	11'197	11'647
Corona nord	909	1'086	822	810	957	1'255
Corona sud	2'951	4'358	4'506	4'770	5'024	5'196

Fonte: USTAT, *Annuario statistico ticinese, Comuni, 2006* (in www.ti.ch/DFE/USTAT/)

Elaborazione Fidirevisa SA

Il settore dei servizi mostra invece - per tutto l'agglomerato - un'evoluzione confortante, che fa segnare un incremento di 4'497 addetti (pari al +33.1%), superiore in termini percentuali a quanto registrato a livello cantonale. Tuttavia, se analizziamo l'andamento delle diverse componenti dell'agglomerato, emergono delle differenze sostanziali sia tra polo e corona, sia tra comprensorio di studio e corona sud. In effetti, nel periodo esaminato la crescita dell'agglomerato ha superato quella cantonale grazie soprattutto all'apporto dei Comuni della corona sud, nei quali sono stati generati oltre 2'200 posti di lavoro (50% del totale). Il contributo del comprensorio - da attribuire in maniera preponderante alla

Città, come già indicato in precedenza – è rilevante (+2'252 addetti) ma rimane ben al di sotto dei valori medi cantonali.

Nel complesso, l'agglomerato ha quindi conosciuto dinamiche tendenzialmente simili (crescita del terziario, flessione del secondario) ma fortemente differenti quanto a ritmo evolutivo. In entrambi i settori economici, la corona sud si dimostra l'area più dinamica dell'agglomerato, creando oltre il 60% di posti di lavoro in più del comprensorio (polo + corona nord). Seppur in misura minore, anche la corona nord si dimostra un'area piuttosto dinamica, che ha saputo soprattutto capovolgere un'evoluzione tendenzialmente negativa che si era manifestata fino alla fine del secolo scorso. In valori assoluti, essa conta comunque solo l'8.9% dei posti di lavoro totali. La Città – malgrado si concentri gran parte dei posti di lavoro – appare invece il comparto più debole in entrambi i settori economici: il secondario perde oltre 4 addetti su 10, mentre i servizi crescono in modo meno marcato rispetto alla corona (sia in termini relativi, sia in cifre assolute).

In definitiva, i Comuni della corona appaiono nel complesso più interessati dalla crescita economica avvenuta nel corso dell'ultimo ventennio, ciò che ha permesso loro di accrescere il peso relativo all'interno dell'agglomerato (41% degli addetti nel 2005, contro i 36.8% del 1985).

3.2.3.4 Stato delle attività economiche: quale specializzazione?

Storicamente, il comprensorio di studio rappresenta una delle aree in cui si concentrano – almeno apparentemente – le principali attività pubbliche del Cantone Ticino. La Città di Bellinzona è in effetti da più parti considerata come il fulcro della politica e dell'amministrazione, in contrapposizione al ruolo finanziario di prim'ordine ricoperto da Lugano. La presenza da un lato di un polo urbano e il fatto che quest'ultimo rappresenta la capitale politica del Cantone manifesta una certa predilezione del comprensorio ad ospitare uffici e servizi di carattere pubblico, sia di ordine locale, sia di carattere regionale, cantonale o federale. Ciò trova una prima conferma nel fatto che il comprensorio presenta una quota di addetti nel settore terziario decisamente elevata (ben superiore all'80% del totale). Tuttavia, una reale dimostrazione dell'assunto iniziale è possibile unicamente analizzando nel dettaglio i dati relativi alla ripartizione dei posti di lavoro del comprensorio tra i diversi rami economici.

Specializzazione comunale: complementarietà polo-corona

Gli allegati 3.1 e 3.2 in calce al presente documento presentano la ripartizione del numero di addetti del comprensorio tra i diversi rami di attività. Le due tabelle mostrano le varie specializzazioni comunali e consentono di formulare le seguenti osservazioni:

- si segnala innanzitutto un marcato grado di complementarietà tra le attività presenti nei Comuni della corona e quelle del polo urbano. Di fatto, salvo poche eccezioni, i rami economici peculiari alla Città non

coincidono con quelli degli altri Comuni. L'aggregazione avrebbe quindi il pregio di "livellare" le quote parti delle diverse branche, rendendo quindi il comprensorio leggermente più omogeneo e meno dipendente da singoli settori economici;

- tra i Comuni della corona nord, si nota una certa analogia tra le attività economiche cardine. Risultano particolarmente importanti le seguenti rami economici:
 - Attività manifatturiere (Claro, Preonzo, Lumino e Moleno⁹);
 - Costruzioni (Arbedo-Castione, Claro, Gorduno e Lumino);
 - Commercio e riparazioni moto-autoveicoli (Arbedo-Castione, Gnosca, Gorduno e Lumino);
- gli altri settori appaiono invece distintivi di singoli Enti locali della corona nord:
 - Arbedo-Castione mostra particolari competenze nell'ambito dei trasporti e delle comunicazioni;
 - quasi un terzo dei posti di lavoro nel comune di Claro sono concentrati nella sanità e nell'assistenza sociale, grazie alla presenza della casa per anziani;
 - Gnosca evidenzia una certa predilezione per le attività di ristorazione, mentre Gorduno si distingue per la presenza di attività immobiliari. Tuttavia, per questi due Comuni vale quanto già precisato per Moleno, in quanto il basso numero di impieghi in loco ha un'influenza rilevante sui valori relativi;
- per quanto attiene al polo urbano, i valori complessivi confermano quanto anticipato all'inizio del paragrafo. Tuttavia, da un'analisi di dettaglio emergono alcune sorprese:
 - precisiamo innanzitutto che il settore della pubblica amministrazione (che comprende anche la difesa e la sicurezza sociale) – ancorché importante – non rappresenta il ramo d'attività distintivo della Città di Bellinzona. Esso si situa infatti al terzo posto, con quasi 2'000 posti di lavoro;
 - a comandare la graduatoria troviamo invece il settore della sanità (comprendente i servizi veterinari e l'assistenza sociale) e le attività di trasporto e comunicazioni, particolarmente importanti nella Capitale a seguito della presenza degli uffici e dei servizi della Posta, così come delle FFS (trasporto passeggeri, officina). Entrambi questi settori contano ciascuno più di 2'000 addetti;
 - insieme, i tre rami appena elencati rappresentano quasi la metà dei posti di lavoro presenti nel polo. Bisogna inoltre segnalare che in questi settori, la Città si dimostra particolarmente specializzata anche in un confronto cantonale: Bellinzona conta infatti oltre un quinto degli addetti del settore trasporti e comunicazioni (in quest'ultimo sono compresi in particolare gli impieghi presso le ex regie federali e in particolare le FFS e

⁹ I valori relativi di quest'ultimo Comune sono comunque influenzati dal fatto che sul territorio sono presenti unicamente tre posti di lavoro, di cui due (66.7%) nel settore manifatturiero.

- la Posta), un ottavo dei posti di lavoro nella sanità e quasi il 30% degli impieghi della Pubblica Amministrazione;
- o se allarghiamo il concetto di pubblica amministrazione anche agli altri ambiti pubblici o di pubblico interesse (istruzione, sanità, assistenza, altri servizi pubblici), la Città di Bellinzona si situa di gran lunga in testa alla classifica dei Comuni in base alla quota del settore pubblico: è infatti la sola che conta oltre 4 posti di lavoro su 10 in questo settore.

Comprensorio, altri poli urbani e media cantonale: quali analogie?

Una seconda serie di dati interessanti riguarda il confronto tra le attività predominanti nel comprensorio e quelle distintive di altre aree urbane ticinesi. Gli allegati 4.1 e 4.2 pongono i valori assoluti e relativi del comprensorio di studio accanto a quelli degli altri quattro poli urbani principali e a quelli medi ticinesi.

Da un confronto tra i poli urbani, emerge che le analogie sono piuttosto limitate e si concentrano su due settori in particolare: la sanità e l'istruzione. Ad eccezione di Chiasso, tutti questi Comuni sono infatti sede di ospedali regionali e di istituti scolastici medio-superiori. Per quanto attiene agli altri rami economici, ogni polo urbano mostra una propria specificità:

Comune	Settori chiave	In % totale addetti
Comprensorio	Trasporti e comunicazioni; Pubblica amministrazione; Sanità	43.7%
Locarno	Commercio; Sanità; Attività manifatturiere	44.8%
Lugano	Commercio; Attività finanziarie; Attività immobiliari	51.5%
Chiasso	Trasporti e comunicazioni; Commercio	42.0%
Mendrisio	Attività manifatturiere	38.0%

Rispetto ai settori caratteristici cantonali (in termini di posti di lavoro), il comprensorio mostra ben poche similitudini. In termini di posti di lavoro, i rami economici più importanti a livello cantonale sono le attività manifatturiere (26'592 addetti, pari al 16.3% del totale), il commercio (26'462, 16.2%) e la sanità (17'809, 10.9%). La Pubblica Amministrazione e i trasporti e le comunicazioni rappresentano invece complessivamente poco più di 16'000 addetti, raggiungendo il 4.1%, rispettivamente il 5.9% dei posti di lavoro totali.

Comprensorio e agglomerato: caratteristiche differenti

Da ultimo, riteniamo opportuno presentare un quadro della situazione, delle analogie e delle differenze riscontrabili tra i valori caratteristici

dell'agglomerato di Bellinzona, suddividendo il territorio nelle tre componenti chiave (polo, corona nord e corona sud). Gli allegati 5.1 e 5.2 mostrano i risultati di questo confronto.

I dati aggregati dei Comuni della corona nord mostrano una pronunciato orientamento verso le attività di costruzione (18.6% degli addetti totali) e di commercio (20.8%). Seguono il settore dei trasporti (14.4%) e le attività manifatturiere (13.5%). Commercio e manifatture sono pure i settori dominanti nella corona sud, raggiungendo il 28.0% rispettivamente il 16.7% dei posti di lavoro dell'area. Significativo anche il ruolo del settore delle costruzioni (10.7%), mentre gli altri rami economici non raggiungono valori particolarmente rilevanti. Molto limitate le attività di interesse pubblico (Pubblica amministrazione, istruzione, sanità, altri servizi pubblici), le quali si situano al di sotto della media cantonale (20.2%, contro una media cantonale del 25.5%).

Se consideriamo l'agglomerato nel suo insieme, emerge una complementarità tra i rami di attività ancora più marcata rispetto a quella riscontrata tra i Comuni del comprensorio di studio. I valori assoluti più rilevanti riscontrabili nel comparto sud ridimensionano infatti - almeno in parte - la forte dipendenza del comprensorio verso attività legate al settore pubblico e riducono così il divario tra i valori del comprensorio e quelli medi cantonali.

In conclusione

In base ai dati analizzati, possiamo concludere che il comprensorio studiato presenta una forte dipendenza da attività a debole valore aggiunto economico-finanziario legate al settore pubblico. Gran parte dei rami economici caratteristici - Posta, FFS, Pubblica Amministrazione, istruzione, altri servizi pubblici - hanno il pregio di garantire un livello di occupazione stabile sul medio termine, ma generano ben pochi profitti diretti e non sono quindi particolarmente interessanti da un profilo fiscale comunale. A ciò si aggiunge il fatto che gli Enti locali hanno un margine di manovra e d'influenza alquanto limitato in alcuni di questi settori, soprattutto quelli governati dagli organi istituzionali cantonali e federali (pensiamo alle riforme in atto nelle ex regie federali). E' quindi necessario che l'area studiata intervenga e sviluppi maggiormente altre attività economiche ad alto valore aggiunto (nuove tecnologie, formazione e ricerca) facendo comunque capo alle peculiarità già presenti in loco: si pensi al settore della sanità e in particolare alle competenze distintive generate negli ultimi anni dall'Istituto di oncologia della Svizzera italiana (IOSI) e all'Istituto di Ricerca in Biomedicina (IRB), due istituti di pregio che potrebbero - se adeguatamente promossi - fungere da catalizzatore di nuove attività altamente tecnologiche in settori affini. Il segnale lanciato a inizio gennaio 2007 dal Governo cantonale con il messaggio sulla destinazione di parte dei proventi dell'oro della Banca Nazionale Svizzera è orientato in questa direzione e prevede un credito quadro di 15 milioni di franchi a favore di istituti di ricerca. Il comprensorio - ma il discorso, in assenza di barriere fisiche e culturali, può essere allargato all'intero agglomerato - è probabilmente già sufficientemente dotato in settori

tradizionali e di vendita al dettaglio e dovrebbe quindi orientarsi in altri campi di attività, estendendo il concetto di investimento anche a beni immateriali quali ad esempio le attività di ricerca e di sviluppo di nuove tecnologie (nella biomedicina, nella salute o in altri settori chiave quali ad esempio le tecnologie dell'informazione e della comunicazione o il settore energetico), da sostenere di concerto con altre strutture già presenti sul territorio cantonale (USI, SUPSI, Centro svizzero di calcolo scientifico per non citare che i principali).

3.3 TENDENZE IN ATTO

Questa parte dello studio riprende alcuni dati emersi nei paragrafi precedenti, combinandoli allo scopo di definire un certo numero di indicatori di tendenza utili per identificare le dinamiche in atto da un profilo socio-economico. Gli stessi verranno riprodotti in forma grafica, così da evidenziare in modo chiaro e immediato le tendenze omogenee o eterogenee all'interno del comprensorio studiato.

3.3.1 DINAMICHE TERRITORIALI: IL PUNTO SULLE AGGREGAZIONI COMUNALI

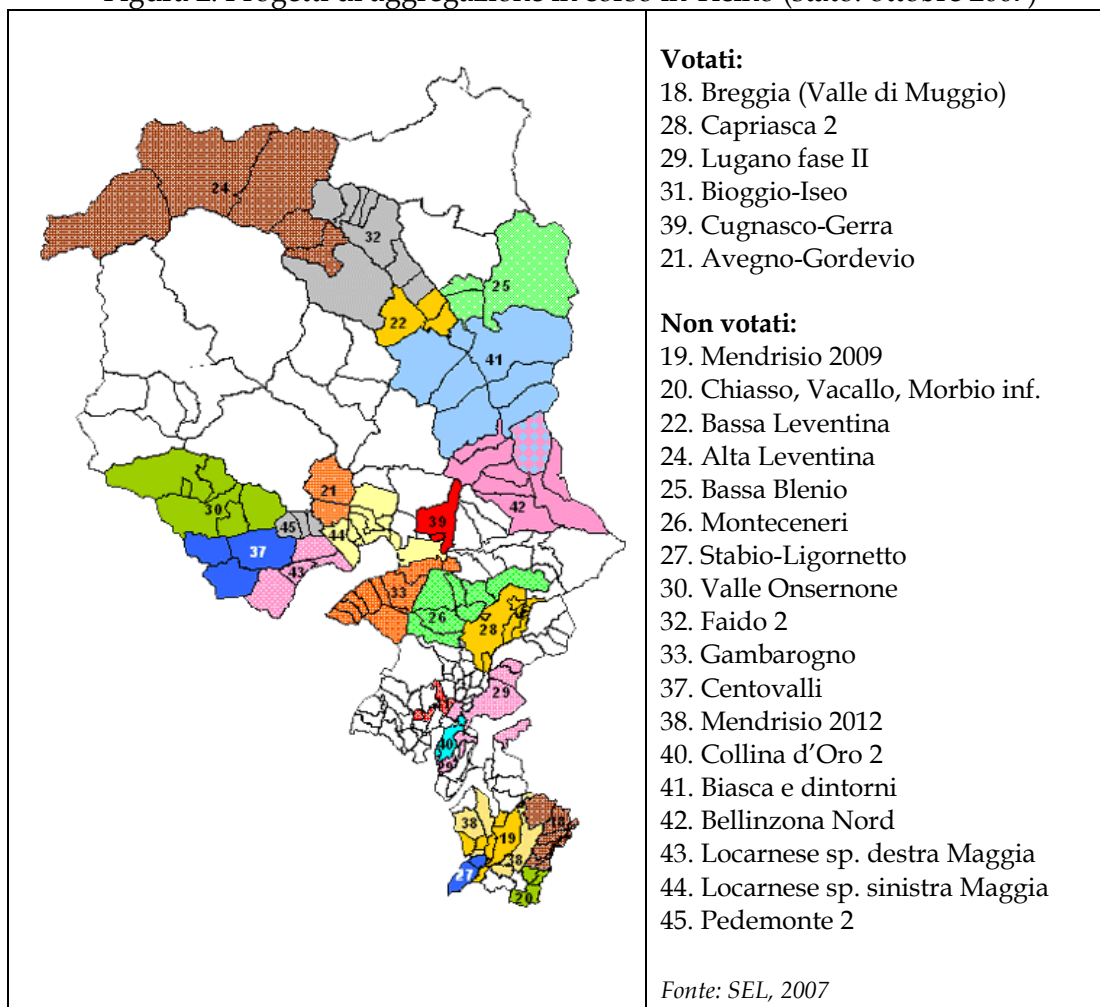
L'attualità di questi ultimi anni conferma che i confini territoriali dei Comuni non siano da considerare a priori come immutabili, ma possono variare in funzione di obiettivi che vanno al di là di ragionamenti puramente locali. L'affermazione è valsa (e vale tuttora) per il Sottoceneri e in particolare il Luganese e il Mendrisiotto, regioni in cui sono maturati buona parte dei progetti¹⁰ della prima fase di aggregazione intercomunale. La stessa vale pure per il Sopraceneri, in cui negli ultimi mesi sono nati nuovi Comuni aggregati¹¹ e numerosi progetti stanno prendendo forma: si pensi in particolare al presente studio, agli studi di aggregazione nel Locarnese e a quelli, in parte già conclusi, della Leventina e della Riviera.

Ciò manifesta un rilevante fermento in ambito aggregativo, che ha contagiato non solo le periferie, ma anche i principali poli urbani del Cantone. Schematicamente, la situazione dal punto di vista delle aggregazioni in corso in Ticino è la seguente (Figura 2).

¹⁰ Dal 1995 si contano, nei due distretti, ben 7 progetti aggregativi giunti a buon fine (Capriasca, Lugano, Bioggio, Collina d'Oro, Alto Malcantone, Mendrisio e Castel S. Pietro) su un totale di 16 aggregazioni concluse ed entrate in funzione.

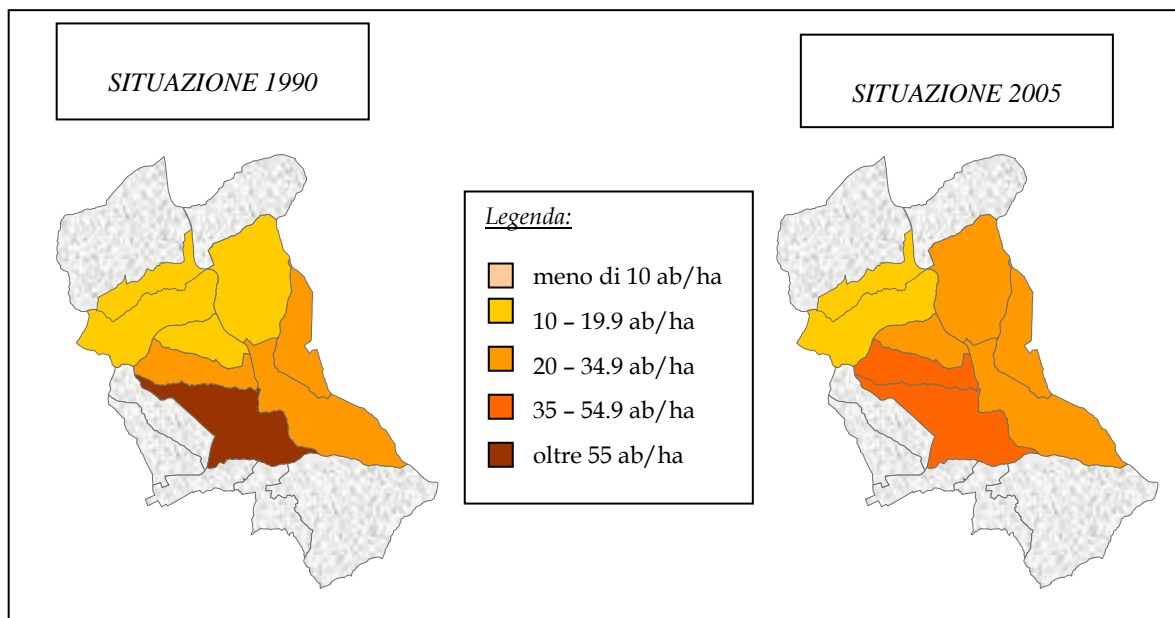
¹¹ I nuovi Comuni di Cevio e Blenio hanno infatti eletto i rispettivi organi politici comunali in data 22 ottobre 2006.

Figura 2. Progetti di aggregazione in corso in Ticino (stato: ottobre 2007)



Nel primo paragrafo abbiamo evidenziato quanto il comprensorio sia contraddistinto da una densità relativamente contenuta rispetto ad altri agglomerati urbani. La figura seguente mostra i differenti gradi di densità che si ritrovano nel comprensorio, i quali ben evidenziano il grado di polarizzazione della popolazione all'interno del territorio e la tendenza in atto in questo ambito. Di fatto, come già menzionato in precedenza, la corona tende a rafforzare il suo ruolo residenziale (soprattutto sull'asse Gorduno-Gnosca-Claro) a scapito della Città, unico Comune che presenta una riduzione netta della densità abitativa.

Figura 3. Densità della popolazione del comprensorio rispetto alla SEN, confronto 1990-2005



Fonte: USTAT
Elaborazione Fidirevisa SA

La dinamica presenta delle analogie con altre aree urbane ticinesi dove il polo urbano tende a diventare sempre meno attrattivo dal punto di vista residenziale, a vantaggio dei Comuni della cintura urbana. Bisogna tuttavia segnalare che la dinamica riscontrata non è direttamente legata a questioni di attrattiva fiscale, considerato che i Comuni che hanno conosciuto un incremento più pronunciato non offrono condizioni fiscali più interessanti rispetto agli altri. Allo stesso modo, gli Enti locali finanziariamente più forti (e con un moltiplicatore più interessante) del comprensorio non hanno esercitato un'attrazione più marcata sulle scelte di localizzazione della popolazione. Da questo profilo, si può quindi concludere che nel caso del Bellinzonese, il moltiplicatore d'imposta comunale non sia necessariamente una variabile distintiva dell'attrattiva residenziale delle persone fisiche.

3.3.2 DINAMICHE SOCIO-ECONOMICHE

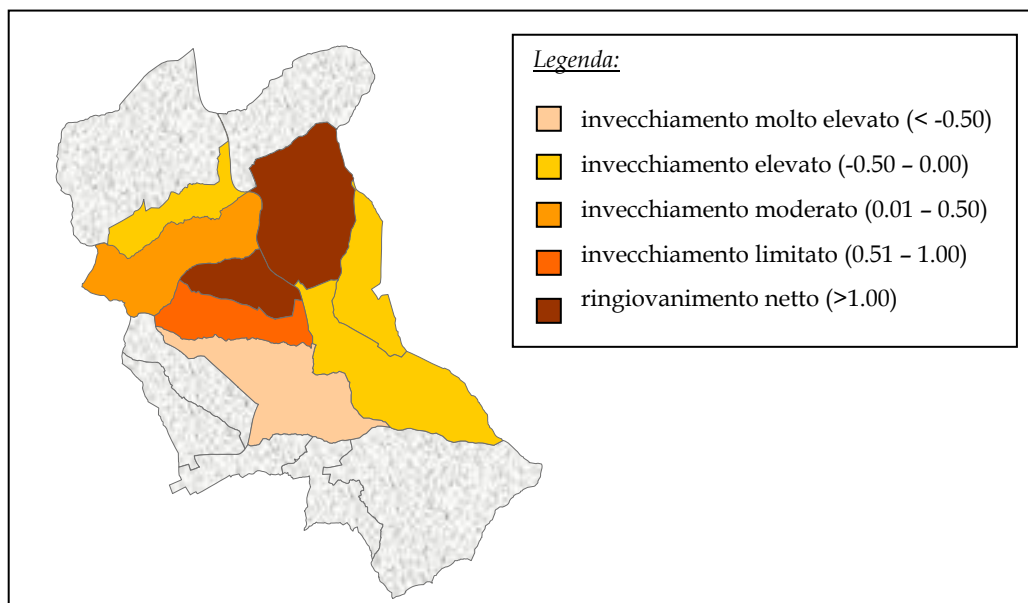
L'effetto "centrifuga" conosciuto all'interno del comprensorio ha evidentemente anche degli effetti, positivi e/o negativi, su altri indicatori socio-economici che presentiamo qui di seguito.

Invecchiamento della popolazione: tendenza eterogenea

La figura seguente mostra quanto la dinamica evolutiva si presenti fortemente eterogenea tra i Comuni del comprensorio. I dati risultano dal rapporto fra l'evoluzione della popolazione giovane (fino a 20 anni) e la crescita della popolazione anziana (ultrasessantacinquenne) avvenuta nel

periodo 1990-2005. Un valore positivo indica che entrambi le classi d'età sono aumentate nel periodo analizzato, viceversa un valore negativo significa che il numero di giovani fino a 20 anni d'età è diminuito, in termini assoluti, mentre il numero di anziani è aumentato durante il periodo.

Figura 4. Rapporto fra variazione dei giovani (0-20 anni) e variazione degli anziani (oltre 65 anni)¹², 1990-2005



Fonte: USTAT
Elaborazione Fidirevisa SA

L'indicatore evidenzia una crescente disparità tra l'evoluzione della popolazione del polo urbano e quella dei Comuni della corona. L'invecchiamento è particolarmente marcato in Città, mentre risulta decisamente contenuto nei Comuni di Gorduno, Claro e Gnosca (in questi ultimi due Enti locali si registra addirittura un ringiovanimento netto della popolazione). Si può quindi affermare che questi ultimi Comuni tendono ad attrarre popolazione giovane (in particolare famiglie con figli in età scolastica) in misura maggiore rispetto agli altri. Si tratta in questo caso di un indicatore importante che dovrà essere tenuto in debita considerazione al momento di definire la localizzazione delle sedi scolastiche.

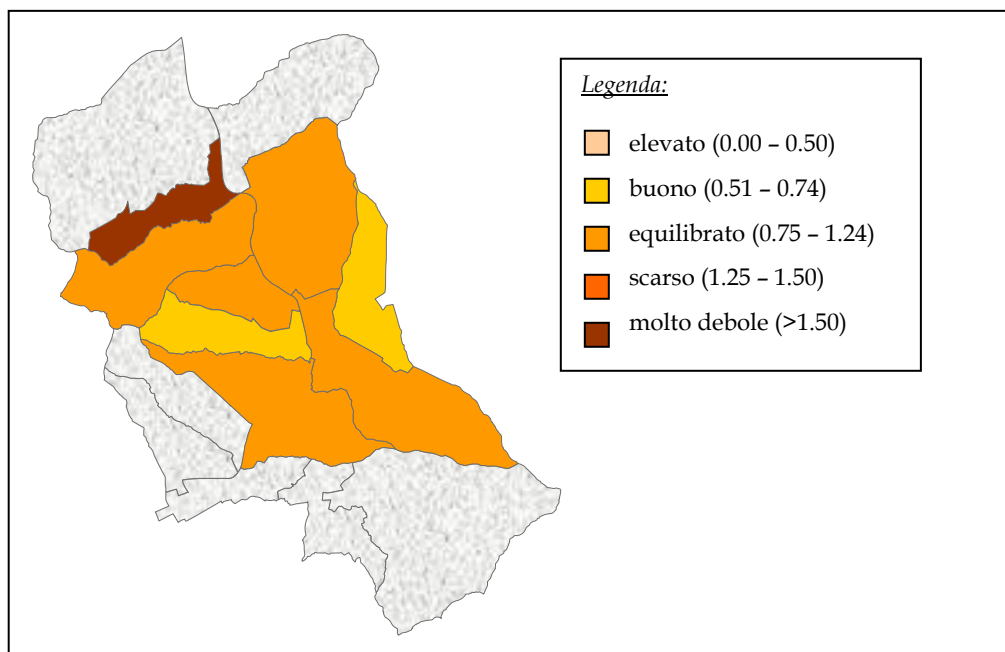
Stratificazione della popolazione come fattore di omogeneità regionale

Un indicatore interessante (Figura 5) riguarda la ripartizione della popolazione fra ceto basso (reddito imponibile inferiore a 30'000 franchi) e

¹² Rapporto fra aumento (o diminuzione) dei giovani fino a 20 anni, e aumento degli anziani ultrasessantacinquenni nel periodo 1990-2005. Un valore uguale a 1.00 significa che, nel periodo 1990-2005, l'aumento di giovani nel Comune è uguale all'aumento di anziani. Se il valore è inferiore a 1.00, l'aumento di giovani è inferiore a quello di anziani. Un valore negativo indica che a un aumento di anziani è corrisposta una diminuzione assoluta di giovani.

ceto alto (reddito imponibile superiore a 75'000 franchi). Il rapporto fra i due valori mostra come, all'interno di una comunità, vi sia o meno equivalenza fra i due gruppi di contribuenti. Un valore vicino a 1.00 indica un numero di benestanti uguale o simile a quello dei contribuenti meno fortunati. Un valore inferiore a 1.00 mostra invece una quota di abbienti superiore a quella dei "poveri".

Figura 5. Rapporto¹³ fra contribuenti di ceto basso (RI <30'000 CHF) e contribuenti di ceto alto (RI >75'000 CHF), base IFD 1999-2000



Fonte: USTAT
Elaborazione Fidirevisa SA

La figura precedente permette alcune considerazioni:

- tutti i Comuni del comprensorio mostrano un indicatore equilibrato o tendenzialmente positivo. Solo Moleno presenta un valore superiore all'unità (1.67). Ciò significa che in generale, il comprensorio accoglie una popolazione suddivisa piuttosto equamente tra alti e bassi redditi;
- la dinamica rilevata nel comprensorio dimostra comunque l'ancor limitata influenza dell'invecchiamento della popolazione sulla stratificazione dei contribuenti. Apparentemente, questa si manifesta unicamente nel Comune di Moleno, mentre risulta meno evidente negli altri Comuni studiati. Tuttavia, se la tendenza attuale all'invecchiamento non dovesse mutare, è possibile che a medio termine ciò provochi un impatto tangibile sulla stratificazione fiscale della popolazione (meno contribuenti di ceto medio-alto e tendenziale aumento di quelli di ceto basso), soprattutto nel polo urbano;

¹³ Un valore importante (ad esempio superiore ad 1.50) è sintomatico di una popolazione meno abbiente. Un valore prossimo allo zero significa una forte presenza di contribuenti benestanti.

- da ultimo, va segnalato come anche quest'area abbia conosciuto la tendenza in atto nei principali agglomerati urbani, in cui il polo si vede sempre più privato di "buoni contribuenti" e conosce invece un aumento percentuale delle classi meno abbienti, le quali sono generalmente più legate a Comuni che offrono sul loro territorio delle abitazioni a pigione moderata e dei servizi sociali. Gli attuali valori di Bellinzona sono del tutto simili a quelli degli altri Enti locali limitrofi, con la sola eccezione dei Comuni di Lumino e di Gorduno. Tuttavia, un confronto con i dati del decennio precedente (1989-1990)¹⁴ evidenzia quanto i Comuni della corona abbiano tutti conosciuto un miglioramento dell'indice ben più marcato rispetto a quello della Città. Si può quindi affermare che anche nel comprensorio studiato si stia manifestando un progressivo allontanamento della popolazione benestante dal polo urbano verso i Comuni della corona, i quali possono offrire una qualità di vita migliore associata ad una comodità di accesso al centro urbano, dove generalmente questa gente lavora.

Posti di lavoro per abitante: affermazione di Bellinzona quale polo professionale in una regione in leggera perdita di velocità

Diversi studi dimostrano come in qualsiasi regione esista un polo trainante dell'economia regionale. Pensiamo al ruolo giocato dai principali poli urbani elvetici sullo sviluppo economico degli agglomerati di appartenenza. Esempi analoghi si ritrovano anche a livello cantonale: l'apporto di Lugano e della sua piazza finanziaria sull'economia del distretto (e non solo) è evidente e va rafforzandosi grazie anche all'aggregazione concretizzatasi negli scorsi anni. Sempre rimanendo nel Sottoceneri, è meno visibile ma altrettanto importante l'apporto di Mendrisio nel contesto economico del distretto omonimo.

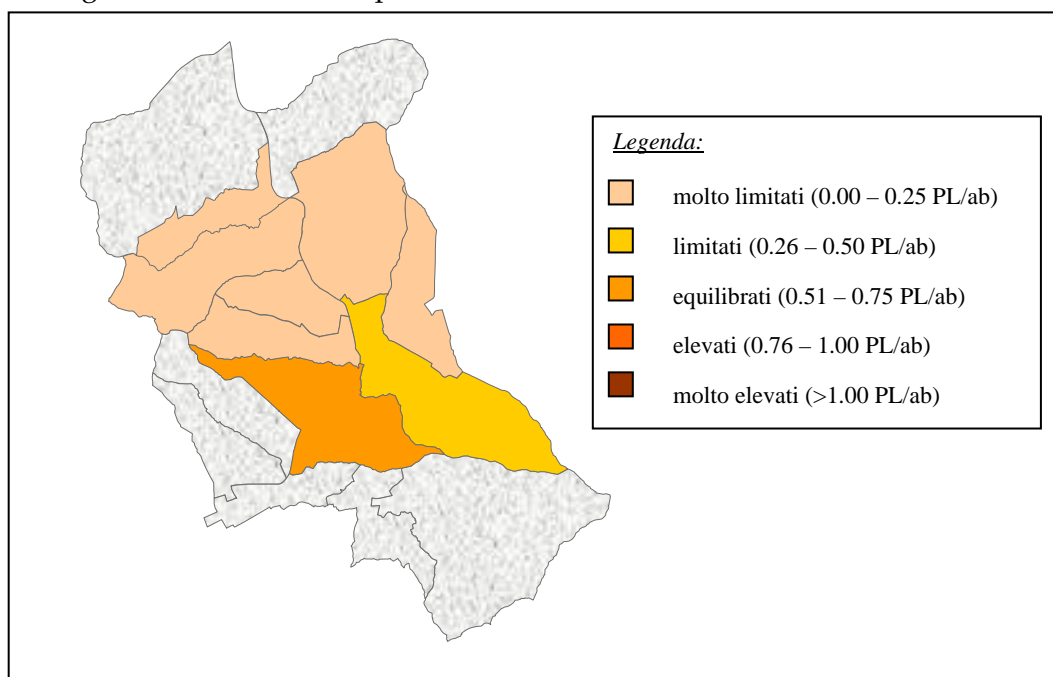
L'analisi del comprensorio di Bellinzona nord evidenzia quanto la Città rimanga - malgrado la stagnazione della popolazione residente - il Comune più importante quanto a disponibilità di posti di lavoro per abitante. Nel corso dell'ultimo ventennio, tuttavia, sia Bellinzona che gli altri Comuni del comprensorio non hanno saputo incrementare quest'ultimo indicatore, limitandosi a mantenere i valori relativi raggiunti nel 1985 (invero, il valore complessivo del comprensorio è passato da 0.60 PL/abitante nel 1985 a 0.58 PL/abitante nel 2005). Si tratta in generale di un fattore di omogeneità regionale¹⁵, che merita comunque un commento supplementare: se la dinamica è giustificata - per i Comuni prettamente residenziali della corona urbana - dalla crescita della popolazione residente, essa appare invece più problematica per il polo bellinzonese, che ha invece conosciuto una stagnazione del numero di abitanti. Il problema maggiore del comprensorio, tuttavia, è dato dal fatto che

¹⁴ I valori per il biennio 1989-1990 sono i seguenti: Arbedo-Castione 2.06; Bellinzona 1.93; Claro 3.53; Gnosca 2.50; Gorduno 2.83; Lumino 1.53; Moleno 10.00; Preonzo 2.29. Il valore cantonale medio per lo stesso biennio corrisponde a 1.91.

¹⁵ Segnaliamo che tale tendenza è presente anche a livello di distretto e di agglomerato di Bellinzona, come pure a livello cantonale.

nessuno degli Enti locali analizzati svolge un vero ruolo trainante per l'intera regione, ciò che ha generato una oggettiva stagnazione dell'impiego in loco. Ne consegue il rischio che - a termine - l'area di Bellinzona nord diventi sempre meno attrattiva dal punto di vista occupazionale, a tutto vantaggio di altre regioni del Cantone Ticino o di altri Cantoni.

Figura 6. Posti di lavoro per abitante, 2005

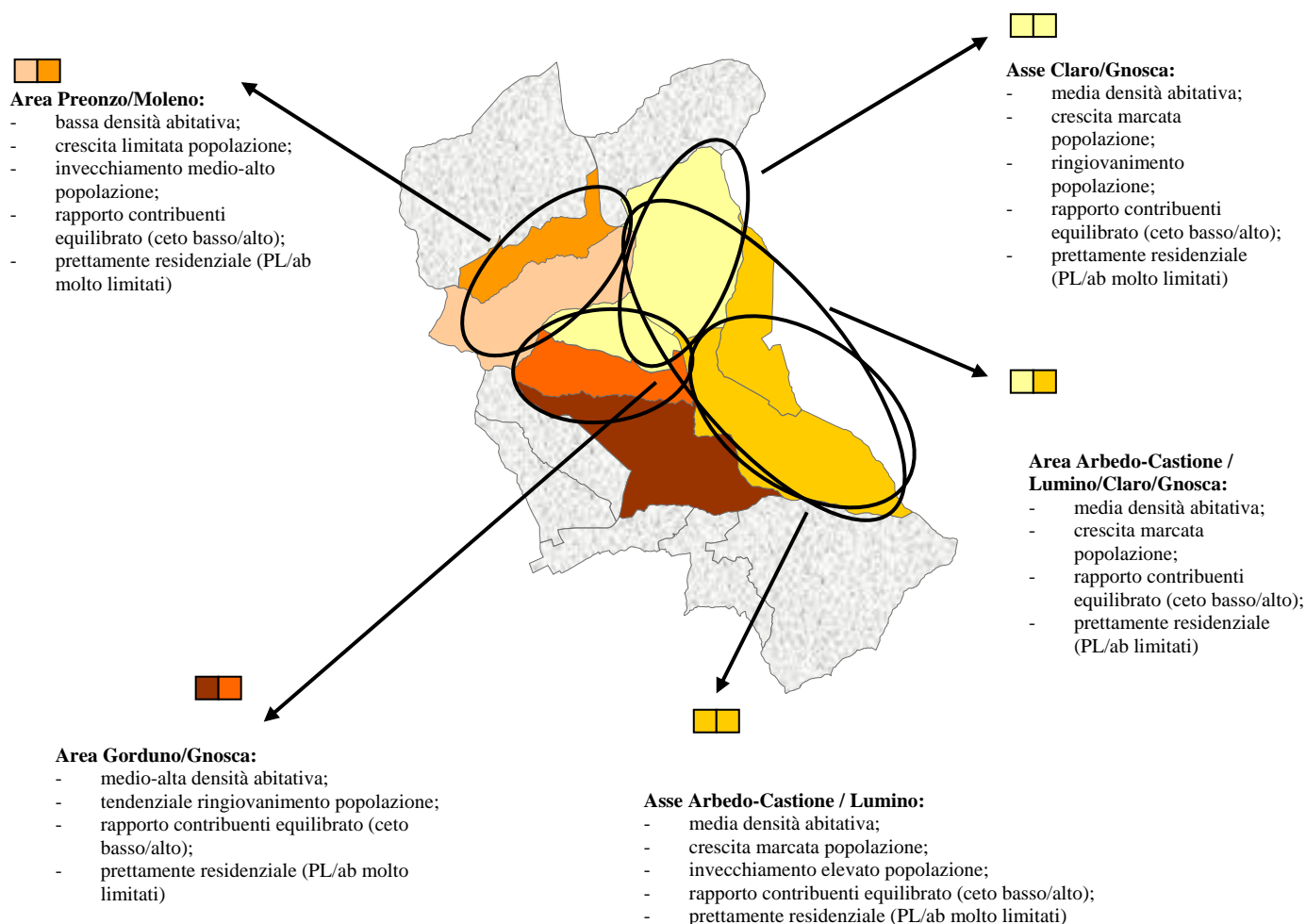


Fonte: USTAT
Elaborazione Fidirevisa SA

3.3.3 RICAPITOLAZIONE E DEFINIZIONE DI AREE TENDENZIALMENTE OMOGENEE

In base a quanto analizzato nei paragrafi precedenti, è possibile definire, all'interno del comprensorio studiato, alcune zone che presentano delle tendenze omogenee dal punto di vista territoriale e socio-economico. La figura seguente cerca di sintetizzare i risultati dell'analisi.

Figura 7. Zone tendenzialmente omogenee nel comprensorio di studio



In ognuna di queste aree abbiamo identificato delle dinamiche molto simili – ancorché non analoghe – fra i singoli Comuni. Il fatto che la Città non rientri in alcuna area omogenea non deve preoccupare, in quanto ciò identifica l’esistenza di un polo urbano distinto e con dinamiche differenti dai Comuni della corona. Bisogna comunque precisare che ulteriori aree omogenee potrebbero essere determinate qualora si optasse per una classificazione e una relativa ponderazione degli indicatori utilizzati. Per questi motivi, è opportuno che la suddivisione territoriale appena delineata venga completata con le indicazioni che emergeranno nel prosieguo dello studio.

3.4 CONCLUSIONE DELLA PRIMA PARTE

L’obiettivo della prima parte dello studio era quello di “radiografare” il territorio dell’agglomerato nord di Bellinzona analizzando, in termini dinamici, un certo numero di indicatori territoriali e socio-economici, così da evidenziare le tendenze che si stanno sviluppando nella regione.

Da un punto di vista territoriale, il comprensorio preso nel suo complesso forma una vasta superficie territoriale con una densità decisamente

inferiore a quella che contraddistingue i Comuni urbani ticinesi. Il nuovo Comune costituirebbe quindi, di fatto, un polo urbano con caratteristiche territoriali più simili a un Ente locale periferico, con tutti i vantaggi (in termini di qualità di vita) e gli svantaggi (in particolare la gestione del territorio) che ne derivano.

Nel periodo compreso fra il 1950 e il 2005, il comprensorio ha conosciuto una crescita della popolazione piuttosto marcata. L'incremento è rilevante fino al 1970, mentre negli ultimi 35 anni l'evoluzione è stata molto meno importante, benché positiva. Questo particolare andamento ha portato ad una progressiva diminuzione del peso specifico dell'area sia rispetto al totale cantonale, sia all'interno dell'agglomerato di Bellinzona. Malgrado ciò, il comprensorio rimane un'area relativamente giovane nel panorama cantonale, ma con una tendenza all'invecchiamento più pronunciata rispetto ad altre regioni ticinesi. Ciò è dovuto essenzialmente alla flessione del numero di giovani che si è manifestata in particolare nei Comuni più popolati (Bellinzona e Arbedo-Castione).

Da un profilo economico, il comprensorio si situa fra i territori maggiormente votati al terziario. Il settore secondario è invece presente in maniera più marginale e unicamente in alcune zone dello stesso. L'evoluzione del numero di addetti nei settori secondario e terziario durante il periodo 1985-2005 è tendenzialmente neutra e in leggera crescita, se considerata nel suo complesso. La progressiva diminuzione del numero di posti di lavoro nell'industria è stata compensata con l'aumento nei servizi. Questa crescita del terziario è tuttavia più contenuta rispetto a quella conosciuta sia a livello cantonale, sia a livello distrettuale e di agglomerato.

In questo ambito, le differenze tra le varie componenti dell'agglomerato (polo-corona, comprensorio-corona sud) sono piuttosto sostanziali. Nel complesso, l'agglomerato ha conosciuto dinamiche tendenzialmente simili (crescita del terziario, flessione del secondario) ma fortemente differenti quanto a ritmo evolutivo. In entrambi i settori economici, la corona sud si dimostra l'area più dinamica dell'agglomerato, seguita dalla corona nord - che tuttavia, in termini assoluti, ha un peso marginale - e dalla Città. Quest'ultima - malgrado concentri gran parte dei posti di lavoro - appare infatti il comparto più debole in entrambi i settori economici: il secondario perde oltre 4 addetti su 10, mentre i servizi crescono in modo meno marcato rispetto alla corona (sia in termini relativi, sia in cifre assolute). Tale evoluzione ha comportato una crescita del peso relativo della corona all'interno dell'agglomerato.

Infine, va segnalato che il comprensorio presenta una forte dipendenza da attività a debole valore aggiunto economico-finanziario legate al settore pubblico. Gran parte dei rami economici caratteristici - Posta, FFS, Pubblica Amministrazione, istruzione, altri servizi pubblici - hanno il pregio di garantire un livello di occupazione stabile sul medio termine, ma generano ben pochi profitti diretti e non sono quindi particolarmente interessanti da un profilo fiscale comunale. E' quindi necessario che l'area studiata intervenga e sviluppi maggiormente altre attività economiche ad

alto valore aggiunto (nuove tecnologie, formazione e ricerca) facendo comunque capo alle peculiarità già presenti in loco.

4 DESCRIZIONE DELLA SITUAZIONE FINANZIARIA, ISTITUZIONALE E FUNZIONALE-AMMINISTRATIVA NEL COMPRESORIO

Il comprensorio dei Comuni di Bellinzona nord è un'area che racchiude numerosi aspetti che la caratterizzano e la distinguono dal resto del Cantone. Si tratta in particolare di un polo urbano "anomalo", caratterizzato da una densità abitativa inferiore a quella che si ritrova generalmente in altre aree urbane e più simile a quella di zone di cintura urbana. In secondo luogo, si tratta di una regione che può vantare un patrimonio naturalistico importante, accompagnato da testimonianze storico-culturali e religiose di enorme rilievo.

L'intento di questo capitolo è di analizzare il comprensorio dal punto di vista della realtà istituzionale, discostandoci per un momento dai soli dati statistici - che riflettono la situazione reale oggettivabile - cercando di evidenziare gli aspetti finanziari dapprima e quelli funzionali e amministrativi - più difficilmente traducibili in cifre - in seguito. L'obiettivo è quindi di determinare quali siano gli elementi caratterizzanti la regione nei quali la popolazione del comprensorio si identifica, evidenziando in particolare quelli che possono rivelarsi i progetti prioritari su cui fondare lo sviluppo futuro dell'area. Prima di addentrarci nell'analisi dei progetti a valenza regionale, riteniamo però opportuno valutare con più attenzione la situazione di ogni Comune dal punto di vista finanziario e della quantità e della qualità dell'offerta amministrativa e di servizi di pubblico interesse: in questo senso, appare sensato riassumere e valutare la dotazione in servizi e infrastrutture, la capacità amministrativa di ciascun Comune da un profilo quanti-qualitativo (organizzazione amministrativa, risorse finanziarie disponibili) e le collaborazioni già in atto fra gli otto Enti locali del comprensorio analizzato.

4.1 FINANZE PUBBLICHE

L'obiettivo di questo paragrafo è di radiografare l'evoluzione delle finanze pubbliche degli otto Comuni del comprensorio di studio nel corso dell'ultimo decennio e di valutarne la situazione attuale. Per fare ciò abbiamo estrapolato una serie di dati finanziari - risultati d'esercizio, investimenti netti, debito pubblico, moltiplicatore, risorse fiscali - e di indici che permetteranno di inquadrare la situazione in modo più preciso e dettagliato. Prima di addentrarci nelle cifre del comprensorio e dei singoli Comuni, riteniamo tuttavia utile mostrare alcuni dati finanziari aggregati per il periodo 2000-2005, così come gli indicatori fondamentali relativi all'andamento delle finanze pubbliche delle cinque regioni che formano il Cantone Ticino, durante il triennio 2003-2005, così da avere dei valori di riferimento cui confrontare le cifre finanziarie del comprensorio.

4.1.1 DATI FINANZIARI AGGREGATI DEI COMUNI TICINESI

Onde fornire un primo termine di confronto ai dati del comprensorio che presenteremo di seguito, è interessante innanzitutto presentare una breve sintesi dei dati di gestione corrente - totali e pro-capite - relativi a tutti i Comuni ticinesi (valori aggregati).

Tabella 12. Dati di gestione corrente, aggregati, dal 2000

	Importi in mio. di franchi						Pro capite in franchi					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Uscite correnti	1.123,0	1.181,7	1.188,0	1.207,4	1.214,6	1.244,4	3.630	3.802	3.809	3.792	3.786	3.850
Ammortamenti amministrativi	350,5	171,4	149,6	142,4	158,3	138,2	1.133	552	480	447	494	427
Addebiti interni	19,5	19,2	18,9	19,7	21,6	22,1	63	62	61	62	67	68
Spese correnti	1.493,0	1.372,4	1.356,6	1.369,5	1.394,6	1.404,7	4.826	4.415	4.350	4.302	4.347	4.346
Entrate correnti	1.516,7	1.393,1	1.384,0	1.366,8	1.359,5	1.365,6	4.903	4.482	4.438	4.293	4.238	4.225
Accrediti interni	19,5	19,2	18,9	19,7	21,6	22,1	63	62	61	62	67	68
Ricavi correnti	1.536,2	1.412,3	1.402,9	1.386,5	1.381,1	1.387,8	4.966	4.544	4.498	4.355	4.306	4.293
Risultato d'esercizio	43,2	39,9	46,4	17,0	-13,4	-16,9	140	128	149	53	-42	-52

Fonte: P. Spocci, SEL, giugno 2007

Dalla tabella precedente si evince quanto le uscite correnti siano aumentate in modo costante durante il periodo analizzato, facendo registrare una crescita complessiva del 10.8%. Tra le voci di spesa più toccate da questa evoluzione troviamo le spese per il personale (+81.1 mio CHF, pari al +18.9%) e quelle per beni e servizi (+40.0 mio CHF, +22.2%). In flessione invece gli oneri di interesse passivi, grazie alla riduzione media dei tassi d'interesse, ciò che ha permesso di contenere l'incremento degli oneri di gestione corrente. Gli ammortamenti hanno pure conosciuto un'evoluzione al ribasso dopo il picco del 2000 dovuto agli ammortamenti straordinari derivanti dalle trasformazioni delle aziende elettriche di Lugano, Chiasso e Massagno in società anonime. A queste operazioni, vanno pure aggiunti gli ammortamenti straordinari effettuati a seguito delle aggregazioni di Comuni intervenute nel periodo esaminato. Il dato del 2004 è fortemente influenzato da tale effetto (gli ammortamenti supplementari dovuti a questo fattore hanno superato i 28 milioni di franchi), ciò che spiega l'aumento repentino rilevato su questa posizione. Tendenza inversa invece per i ricavi correnti, che hanno invece conosciuto una flessione lieve (-9.6%) ma costante. Principale causa di tale andamento è da attribuire al gettito d'imposta, che dopo il 2001 ha conosciuto una marcata flessione (-56.2 mio CHF, pari al 6.2% dal 2001 al 2005), interrotta soltanto nel 2005 grazie in particolare ai supplementi temporanei d'imposta decisi a livello cantonale e ai primi effetti derivanti dalla crescita economica di questo periodo. In sostanziale crescita risultano invece le altre voci di ricavo, in particolare i ricavi per prestazioni (+27.1 mio, +17.0%), i contributi senza fine specifico (+24.9 mio, +43.5%) e i contributi per spese correnti (+28.0 mio, +37.8%).

Questa evoluzione ha portato ad una progressiva diminuzione dei risultati d'esercizio, che hanno infine fatto registrare un disavanzo aggregato nel 2004 (-13.4 milioni di franchi) e nel 2005 (-16.9 mio CHF).

4.1.2 ALCUNI INDICATORI FINANZIARI AGGREGATI DELLE REGIONI TICINESI

In secondo luogo, riteniamo utile presentare l'evoluzione di alcuni indici finanziari¹⁶ durante il periodo 2000-2005 (dati più recenti attualmente disponibili), così come l'evoluzione degli stessi per ciascuna regione nel triennio 2003-2005.

Tabella 13. Indicatori finanziari, dal 2000

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2005 mediana (*)	Valutazione indicatore medio 2005
Copertura delle spese correnti	3,0%	3,0%	3,5%	1,3%	-1,0%	-1,2%	-0,2%	disavanzo moderato
Ammortamento beni amministrativi	18,7%	10,5%	9,3%	9,1%	9,9%	8,3%	6,2%	inferiore al minimo tecnico
Quota degli interessi (**)	2,1%	1,4%	1,4%	1,0%	0,1%	-0,1%	2,6%	molto bassa
Quota degli oneri finanziari (**)	10,6%	9,4%	9,6%	9,1%	8,5%	8,3%	12,7%	media
Grado di autofinanziamento	209,1%	155,4%	148,2%	97,1%	70,6%	70,4%	76,0%	sufficiente
Capacità di autofinanziamento	26,1%	15,3%	14,3%	11,7%	10,7%	8,9%	9,8%	sufficiente
Debito pubblico pro capite in CHF	4.319	4.020	3.798	3.740	3.902	4.067	4.896	medio/elevato
Quota di capitale proprio	12,8%	14,2%	16,2%	17,4%	16,8%	15,9%	9,2%	media
Quota di indebitamento lordo			164,9%	158,1%	160,5%	166,3%	216,0%	alta
Quota degli investimenti			14,4%	15,9%	17,7%	15,5%	14,2%	media

Fonte: P. Spocci, SEL, giugno 2007

(*) la mediana è il numero che occupa la posizione centrale di un insieme di numeri, quindi metà dei Comuni hanno un valore superiore alla mediana e l'altra metà inferiore

(**) valori 2000 ricalcolati con le formule aggiornate nel 2001 e pertanto non corrispondenti a quelli pubblicati in precedenza

Particolarmente interessanti risultano essere i valori mediani calcolati per l'anno 2005. Digni di segnalazione sono gli indici relativi agli ammortamenti su beni amministrativi (superiore al minimo legale del 5%, ma ben inferiore alla percentuale minima tecnica del 10% necessaria a frenare il debito pubblico), alla quota degli oneri finanziari - giudicata ancora problematica dagli esperti della Sezione degli enti locali, soprattutto se consideriamo la diminuzione degli ammortamenti - al debito pubblico pro-capite (che ha ripreso ad aumentare e che conosce tuttavia delle differenze enormi tra Comuni) e soprattutto alla quota di indebitamento lordo: quest'ultimo indicatore mostra una situazione tanto più solida quanto più il valore è basso ed evidenzia una situazione preoccupante al momento in cui l'indice supera la soglia critica del 200%. Se consideriamo che gli investimenti (lordi e netti) sono diminuiti tra il 2004 e il 2005 e che si mantengono complessivamente ad un livello

¹⁶ Rimandiamo all'allegato 10 per una spiegazione dei vari indici e una proposta di valutazione.

contenuto, l'aumento della quota d'indebitamento intervenuta nell'ultimo anno è da considerare particolarmente negativa. Pure da segnalare sono gli indici di autofinanziamento (il grado e la capacità di autofinanziamento), solo sufficienti e in costante calo dal 2000, malgrado l'entità modesta di investimenti eseguiti negli ultimi anni.

Tabella 14. Indicatori finanziari per regione, dal 2003

	Mendrisiotto			Luganese			Locarnese e Vallemaggia			Bellinzonese			Tre Valli		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Copertura spese correnti	3,4%	1,2%	0,2%	1,4%	-1,9%	-1,4%	-1,4%	-1,5%	-3,1%	2,9%	-0,6%	0,7%	0,6%	0,5%	-0,4%
Ammortamenti amministrativi	8,2%	13,7%	10,3%	11,1%	8,2%	8,5%	7,1%	11,4%	7,1%	10,0%	8,5%	9,9%	6,7%	9,3%	6,3%
Quota degli interessi	0,6%	-0,5%	-0,6%	0,5%	-0,1%	-0,3%	1,5%	0,3%	0,3%	0,8%	-0,2%	-0,4%	3,4%	2,2%	2,4%
Quota oneri finanziari	8,4%	7,0%	7,2%	7,5%	7,9%	7,2%	12,1%	9,8%	10,4%	8,3%	7,9%	7,6%	13,9%	11,8%	12,8%
Grado di autofinanziamento	158,3%	156,4%	95,2%	94,9%	36,6%	59,7%	73,6%	133,3%	64,4%	122,1%	53,4%	97,0%	73,4%	100,9%	78,8%
Capacità di autofinanziamento	12,0%	15,0%	10,1%	12,1%	6,8%	8,3%	9,7%	15,2%	7,6%	12,7%	8,1%	10,8%	11,8%	15,6%	10,3%
Debito pubblico/abitante (fr.)	2.861	2.606	2.608	3.237	3.836	4.183	5.475	5.153	5.256	2.577	2.799	2.801	5.525	5.454	5.483
Quota di capitale proprio	19,9%	20,7%	20,3%	23,0%	21,6%	20,1%	10,5%	10,3%	9,0%	12,7%	12,5%	12,5%	6,7%	6,8%	6,7%
Quota di indebitamento lordo	121,3%	111,1%	115,5%	144,8%	158,5%	161,7%	205,6%	189,6%	209,9%	154,8%	158,6%	153,9%	204,5%	200,4%	211,1%
Quota degli investimenti	11,0%	14,2%	13,1%	15,5%	19,1%	15,9%	17,5%	15,8%	15,1%	14,6%	16,4%	13,7%	24,7%	22,2%	21,2%

Fonte: P. Spocci, SEL, giugno 2007

I dati precedenti mostrano che il Luganese, che più di altre regioni aveva subito un peggioramento degli indici finanziari tra il 2003 e il 2004, ha saputo migliorare parzialmente la situazione nel 2005. Va comunque detto che tale regione può contare su una struttura economica e finanziaria ben più solida delle altre regioni e una capacità superiore alle altre di beneficiare della crescita economica cantonale. La regione Tre Valli dimostra quanto le difficoltà finanziarie non siano ancora state superate e tendano al peggioramento, mentre la regione Locarnese e Vallemaggia denota una situazione di difficoltà, soprattutto se confrontata con i valori delle altre regioni urbane ticinesi. "Nel confronto con le regioni del Mendrisiotto, Luganese e Bellinzonese, la regione Locarnese e Vallemaggia per praticamente tutti gli indicatori finanziari si ritrova ad avere i valori peggiori (...) Pure il peggioramento intervenuto dal 2004 al 2005 risulta essere più accentuato in questa regione" (Spocci, SEL, I conti dei comuni nel 2005, Bellinzona, 2007). In particolare, risultano particolarmente deboli i valori di autofinanziamento, degli ammortamenti e del capitale proprio. Molto elevati sono inoltre il debito pubblico pro capite e la quota di indebitamento lordo. I valori 2005 mostrano invece un certo miglioramento nel Bellinzonese, soprattutto nel campo del grado e della capacità di autofinanziamento. Rimangono invece ancora piuttosto deboli la quota di indebitamento lordo e la quota di capitale proprio.

Per concludere, si può constatare che i dati finanziari del periodo analizzato evidenziano un certo peggioramento della situazione. Malgrado si guardi al 2006 con un certo ottimismo, non va dimenticato che a breve-medio termine si profilano delle incognite rilevanti, quali ad esempio la revisione della Legge sulla perequazione finanziaria

intercomunale, il riordino delle competenze e dei flussi finanziari tra Comuni e Cantone, l'entrata in vigore della nuova perequazione finanziaria federale, il tendenziale aumento dei saggi di interesse passivi e l'esito dell'iniziativa sulla ripartizione dei canoni d'acqua, alle quali si aggiunge la sospensione, per il 2006 e 2007, del riversamento ai Comuni di alcune quote parti di tasse prelevate a livello cantonale.

4.1.3 EVOLUZIONE FINANZIARIA NEL COMPRESORIO

Indice di capacità finanziaria: comprensorio relativamente omogeneo

Salvo due eccezioni - Moleno e Preonzo - i Comuni del comprensorio evidenziano una certa omogeneità dal profilo della forza finanziaria. In effetti, la tabella seguente mostra che tutti gli altri Enti locali sono catalogati tra i Comuni medi e presentano un indice compreso fra i 66 punti di Gorduno e gli 89 di Arbedo-Castione. Il dato medio cantonale evidenzia quanto il comprensorio si situi ancora leggermente al di sopra della media cantonale, malgrado il polo abbia conosciuto una sostanziale stagnazione dei valori negli ultimi 15 anni. Ciò è da attribuire al miglioramento intervenuto ad Arbedo-Castione, a Preonzo e in misura minore a Claro.

Tabella 15. Indice di capacità finanziaria, biennio 2005-2006, e variazione dal biennio 1991-92 al 2005-06

COMUNE	Indice di forza finanziaria 2005-2006	Variazione 1991-2006
Arbedo-Castione	89.25 Comune medio/zona superiore	10.5%
Bellinzona	86.73 Comune medio/zona superiore	-0.9%
Claro	74.92 Comune medio/zona inferiore	5.1%
Gnosca	67.96 Comune medio/zona inferiore	-17.5%
Gorduno	66.03 Comune medio/zona inferiore	-7.5%
Lumino	81.55 Comune medio/zona superiore	1.6%
Moleno	54.50 Comune debole/zona superiore	-22.3%
Preonzo	139.83 Comune forte/zona superiore	103.2%
MEDIA CANTONE TICINO	86.89	0.5%

Fonte: Dipartimento delle istituzioni, Sezione enti locali, 2006

Elaborazione Fidirevisa SA

Suddivisione in zone

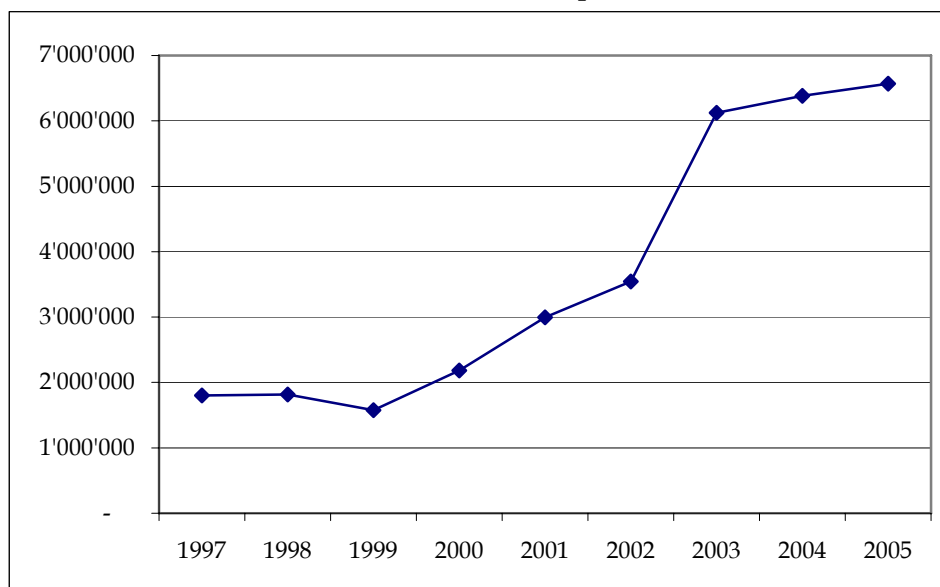
- indice maggiore di 105.00: Comuni forti/zona superiore
- indice maggiore di 90.00 fino a 105.00 compreso: Comuni forti/zona inferiore
- indice maggiore di 75.00 fino a 90.00 compreso: Comuni medi/zona superiore
- indice maggiore di 60.00 fino a 75.00 compreso: Comuni medi/zona inferiore
- indice maggiore di 45.00 fino a 60.00 compreso: Comuni deboli/zona superiore
- indice minore o uguale a 45.00: Comuni deboli/zona inferiore

Contributi cantonali in costante aumento

Il mantenimento di una situazione finanziaria medio-buona nei Comuni del comprensorio è tuttavia "macchiato" da un progressivo e sostanziale aumento dei contributi cantonali versati conformemente alla Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale (LPI), che ha di fatto compensato

la flessione dei ricavi fiscali conosciuta nel periodo esaminato. Le tabelle contenute in allegato 11 mostrano l'evoluzione - in termini assoluti e pro-capite - di tali contributi dal 1997 al 2005, mentre il grafico seguente evidenzia l'evoluzione del contributo globale versato ai Comuni del comprensorio nel periodo esaminato.

Grafico 16. Contributi ai sensi della LPI, comprensorio, 1997-2005, in CHF



Dall'entrata in vigore, il 1. gennaio 2003, della nuova legge sulla perequazione finanziaria intercomunale (LPI) sono mutate sostanzialmente le tipologie di contributi perequativi versati ai Comuni in difficoltà. La modifica più rilevante riguarda l'eliminazione della compensazione finanziaria, che garantiva agli enti locali più deboli una copertura integrale dei disavanzi d'esercizio e impediva di fatto agli stessi di aumentare il moltiplicatore politico al di sopra dei 100 punti (possibilità che peraltro non era permessa dalla vecchia legge).

Contemporaneamente, la nuova LPI modifica il sistema di calcolo del contributo di livellamento e introduce dei contributi - di localizzazione geografica, transitori, supplementari - alcuni dei quali limitati nel tempo, volti a permettere ai Comuni deboli di meglio sopportare il passaggio dalla vecchia alla nuova base legale.

L'introduzione della nuova legge unitamente al peggioramento della situazione finanziaria di alcuni Comuni del comprensorio ha generato un notevole aumento dei contributi versati. Dalla tabella in allegato 11 scaturiscono le seguenti osservazioni:

- fra il 1997 e il 2002 i contributi totali versati ai Comuni del comprensorio sono quasi raddoppiati, passando da 1.8 milioni a oltre 3.5 milioni di franchi. In questi anni, il numero di Comuni beneficiari non è mutato e un solo Ente locale (Preonzo) è stato in grado di passare nel novero dei Comuni paganti. In tutti gli altri casi si è assistito ad un incremento del contributo incassato. Va infine notato

- che fino al 2002, la Città di Bellinzona non ha beneficiato di contributi perequativi né ha dovuto versare alcunché al fondo di livellamento;
- i contributi versati nel 2003 denotano un incremento esorbitante, dovuto al fatto che a partire da quell'anno la Città diventa beneficiaria a tutti gli effetti del contributo di livellamento. Questo fatto, unitamente ad una crescita dei contributi versati agli altri Enti locali, porta il contributo incassato ad oltre 6.1 milioni di franchi, corrispondente al 13.2% del versamento perequativo totale. Se con la vecchia legge i contributi sono raddoppiati in 5 anni, l'introduzione della LPI ha portato ad un aumento degli aiuti del 73% in soli 12 mesi;
 - dal 2004 in poi, al contributo di livellamento si aggiungono i contributi transitori e quelli supplementari, che portano gli aiuti totali ad oltre 6.5 milioni nel 2005;
 - globalmente, in meno di un decennio i contributi versati ai Comuni del comprensorio sono passati da 1.8 milioni di franchi a oltre 6.5 milioni di franchi, totalizzando un aumento percentuale del 364%. Per l'anno 2005, la ripartizione degli stessi varia fra i 186'000 franchi circa versati a Moleno ai 2'260'000 franchi attribuiti a Bellinzona. Tra i maggiori beneficiari troviamo il polo urbano, Arbedo-Castione e Claro, che insieme totalizzano oltre il 78% del contributo incassato. Tra gli otto Enti locali, solo Preonzo figura tra i Comuni paganti.

I dati consuntivi per l'anno 2006 non mostrano particolari variazioni rispetto alla situazione registrata a fine 2005. I contributi totali ai sensi della LPI superano nuovamente abbondantemente i 6 milioni di franchi e la flessione rispetto al 2005 è dovuta segnatamente ad una parallela diminuzione dei contributi transitori, la cui entità era già predeterminata e indipendente dai risultati finanziari del singolo Comune. I maggiori beneficiari di questi contributi rimangono anche per il 2006 la Città di Bellinzona (2.3 milioni) e i Comuni di Arbedo-Castione (1.4 milioni) e di Claro (1.4 milioni).

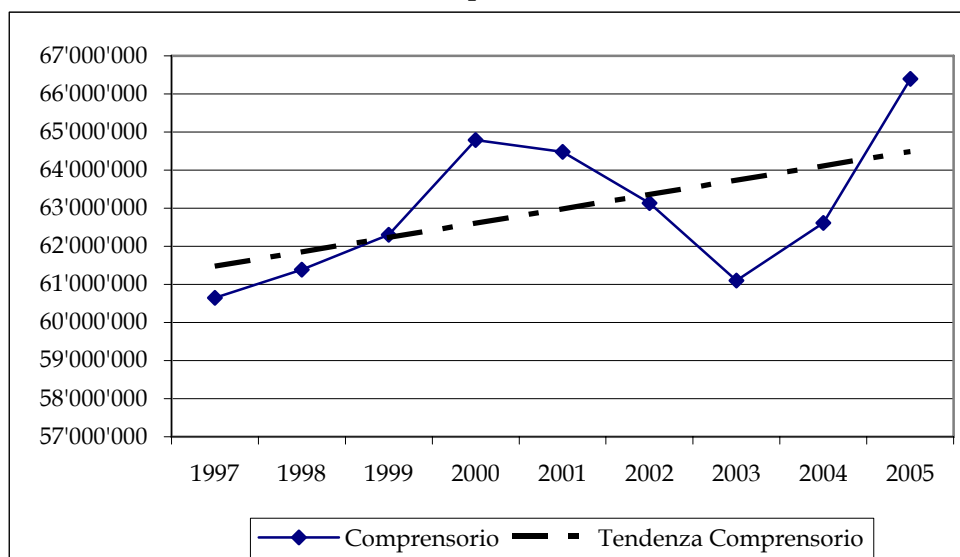
Risorse fiscali¹⁷: tendenza stagnante

Se entriamo nel dettaglio dei dati relativi al conto di gestione corrente, rileviamo innanzitutto una leggera crescita, in particolare a livello complessivo, delle risorse fiscali disponibili. Questa tendenza è tuttavia influenzata in modo determinante dall'aumento dei contributi perequativi vista in precedenza e dimostra quindi che l'area studiata abbia in realtà conosciuto una sostanziale stagnazione delle risorse fiscali nette. In effetti, fra il 1997 ed il 2005 le risorse fiscali sono aumentate di circa 5.7 milioni, contro un aumento dei contributi LPI di oltre 4.3 milioni. Va inoltre precisato che l'aumento delle risorse si è manifestato soprattutto nel 2005, mentre fino al 2004 l'evoluzione era meno favorevole. L'andamento per i singoli Comuni è piuttosto eterogeneo: Bellinzona, Arbedo-Castione, Gorduno e Moleno hanno infatti conosciuto una certa stagnazione di

¹⁷ Le **risorse fiscali totali** comprendono il gettito delle persone fisiche, giuridiche, l'imposta alla fonte, l'imposta immobiliare cantonale per le persone giuridiche (art. 99 LT), il contributo di livellamento, le tasse sugli utili immobiliari, l'imposta immobiliare comunale e l'imposta personale.

risorse, mentre Claro, Gnosca e soprattutto Preonzo hanno vissuto un incremento anche rilevante. Nel complesso, le risorse fiscali del comprensorio sono cresciute del 9.5% tra il 1997 e il 2005 (Grafico 17), un valore inferiore a quello registrato mediamente su tutti i Comuni ticinesi. L'allegato 12 mostra nel dettaglio l'evoluzione conosciuta nel periodo 1997-2005.

Grafico 17. Risorse fiscali totali, comprensorio, 1997-2005, in CHF



Risorse fiscali pro-capite: stagnazione confermata

Nei paragrafi precedenti abbiamo potuto constatare che la popolazione dei Comuni del comprensorio sia cresciuta leggermente tra la metà degli anni novanta e il 2005. Questa evoluzione, unitamente alla crescita dei contributi perequativi, ha permesso di mantenere pressoché costante nel tempo i valori delle risorse fiscali pro-capite. Ciò viene confermato dal fatto che le risorse pro-capite registrate nel 2005 sono analoghe a quelle del 2000. La tendenza riscontrata nel comprensorio è allineata a quella conosciuta a livello cantonale e fa registrare una crescita del 5.7% rispetto al valore del 1997. L'aumento si manifesta tuttavia solamente fino al 2000 e, in seguito, nel solo esercizio 2005. Complessivamente, le risorse fiscali pro-capite del comprensorio ammontavano, nel 2004 a CHF 2'363, un valore del tutto analogo a quello registrato nel 1997 (CHF 2'372). Solo nel 2005 le risorse pro-capite hanno ricominciato a salire raggiungendo quota 2'507 franchi. L'allegato 13 presenta i dati di dettaglio, mentre la figura seguente mostra l'evoluzione dei valori sottoforma grafica (Grafico 18).

A titolo di confronto, elenchiamo qui di seguito i valori pro-capite medi degli otto distretti ticinesi durante il periodo 1997-2005, indicando nel contempo la crescita assoluta e relativa (Tabella 16). Segnaliamo inoltre che il valore medio delle risorse fiscali pro-capite per l'intero cantone Ticino si attestava, nel 2005, a CHF 3'172. Tale valore risulta

particolarmente elevato grazie all'impatto rilevante del distretto di Lugano sulla media cantonale¹⁸.

Grafico 18. Risorse fiscali pro-capite, comprensorio e media comuni ticinesi, 1997-2005, in CHF

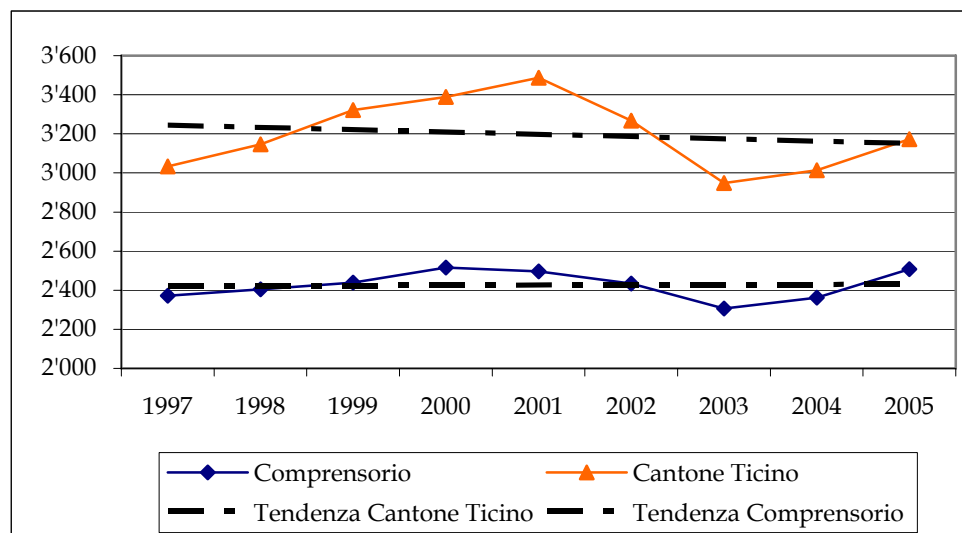


Tabella 16. Risorse fiscali pro-capite, per distretto, in CHF

	Risorse fiscali pro-capite (in CHF)		Variazione 1997-2005	
	1997	2005	CHF	%
Mendrisio	2'909	3'161	252	8.7%
Lugano	3'649	4'171	522	14.3%
Locarno	2'879	2'626	-253	-8.8%
Vallemaggia	2'167	1'610	-557	-25.7%
Bellinzona	2'295	2'151	-144	-6.3%
Riviera	2'046	1'485	-561	-27.4%
Blenio	2'123	1'607	-516	-24.3%
Leventina	2'105	1'893	-212	-10.1%

Fonte: Dipartimento delle istituzioni, Sezione enti locali, diversi anni
Elaborazione Fidirevisa SA

Dai dati precedenti notiamo che i valori assoluti registrati nel comprensorio si situano tra quelli delle regioni periferiche (Leventina e Vallemaggia) e quelli dei distretti urbani (Locarno, Mendrisio e, a maggiore distanza Lugano). La tendenza a livello distrettuale non è tuttavia favorevole e indica una progressiva perdita di velocità del Sopraceneri rispetto al Sottoceneri.

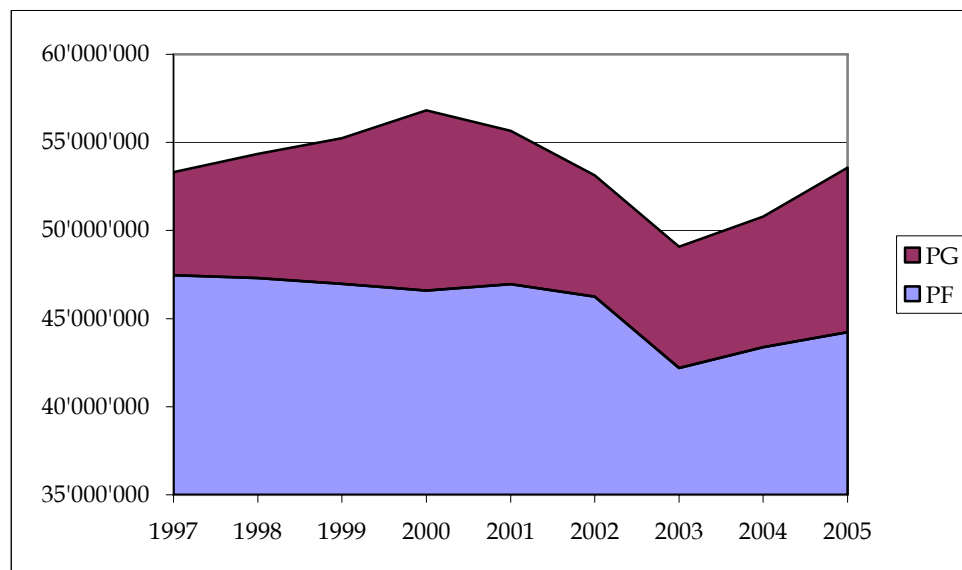
Gettito d'imposta: quale specializzazione?

L'evoluzione delle risorse fiscali e dei contributi di livellamento appena presentati sono direttamente legati allo sviluppo del gettito fiscale dei

¹⁸ Il dato del Luganese era infatti l'unico a situarsi, nel 2005, al di sopra della media cantonale appena citata.

Comuni del comprensorio. Va da sé che la tendenza già riscontrata in precedenza si ripresenta - in termini simmetrici - nell'analisi del gettito d'imposta. Resta da verificare se l'andamento è da imputare ad una contrazione del gettito delle persone fisiche (PF) o di quello delle persone giuridiche (PG). Il grafico seguente fornisce una prima risposta al quesito (Grafico 19), mentre il dettaglio dell'evoluzione dei due indicatori, in termini assoluti e pro-capite, è presentata negli allegati 14, 15 e 16.

Grafico 19. Gettito fiscale del comprensorio, 1997-2005, in CHF



Il gettito fiscale sconta essenzialmente la flessione del gettito delle persone fisiche (diminuito, durante il periodo analizzato, del 6.8%), mentre le persone giuridiche hanno visto crescere complessivamente il loro apporto fiscale complessivo (+59.2%). Tuttavia, l'analisi dei dati dei singoli Comuni evidenzia quanto segue:

- la flessione del gettito delle persone fisiche del comprensorio è da attribuire quasi totalmente alla Città di Bellinzona. Essa è infatti responsabile del 98.4% della diminuzione totale di questa importante entrata. Gli altri Enti locali hanno invece conosciuto una stagnazione o una flessione più contenuta di questo introito fiscale. La sola crescita relativamente importante del gettito delle PF riguarda i Comuni di Preonzo (+10.9%) e Gnosca (+8.8%), benché si tratti di aumenti del tutto marginali da un profilo assoluto (di poco superiori a 60'000 franchi);
- la flessione del gettito delle PF è ancor più manifesto se consideriamo i valori pro-capite (Allegato 14a). Nel periodo considerato, tutti i Comuni hanno conosciuto una diminuzione piuttosto marcata e compresa tra il 3.1% di Arbedo-Castione e il 24.4% di Moleno. Nel complesso, il comprensorio ha subito una perdita del 10% di gettito pro-capite delle persone fisiche;
- il gettito delle persone giuridiche dei Comuni del comprensorio è aumentato grazie all'apporto della Città di Bellinzona (+1.96 milioni

di franchi) e del Comune di Preonzo (1.28 milioni di gettito supplementari). Insieme, i due Comuni totalizzano il 93.2% dell'incremento totale di questa risorsa fiscale del comprensorio. Gli altri Enti locali hanno invece conosciuto variazioni più contenute. Va comunque precisato che tutti i Comuni hanno registrato una crescita fino al 1999, compensata poi da una flessione fino al 2002 e da una nuova crescita fino agli anni recenti;

- l'evoluzione delle due tipologie d'imposta è stata simile, ancorché anticipata, a quella conosciuta a livello cantonale (media dei Comuni ticinesi). Quella del comprensorio subisce tuttavia maggiormente la flessione del gettito delle PF (a livello cantonale, questa risorsa fiscale corrispondeva, nel 2005, ai valori registrati nel 1997, mentre nel comprensorio si registra una flessione significativa), mentre si allinea con i valori cantonali per quanto attiene le persone giuridiche;
- l'evoluzione del gettito delle PF è particolarmente sensibile nell'area studiata, in quanto tale imposta rappresentava nel 1997 quasi il 90% del gettito d'imposta totale. Un'importante flessione come quella rilevata ha effetti rilevanti sulle finanze pubbliche, più di quanto si possa manifestare a livello cantonale. Ancora nel 2005, il gettito delle persone fisiche rappresentava l'82.6% del gettito totale del comprensorio, contro un valore di 72.8% a livello cantonale;
- nel complesso, il gettito d'imposta è rimasto invariato in termini assoluti tra il 1997 e il 2005, ma è diminuito del 3.0% in termini pro-capite, passando da CHF 2'085 a CHF 2'023. Questa flessione, unitamente al fatto che il valore pro-capite si situa abbondantemente al di sotto della media cantonale (che ammontava a 2'805 franchi pro-capite nel 2005), giustifica l'aumento esponenziale dei contributi di perequazione intercomunale incassati nel periodo analizzato.

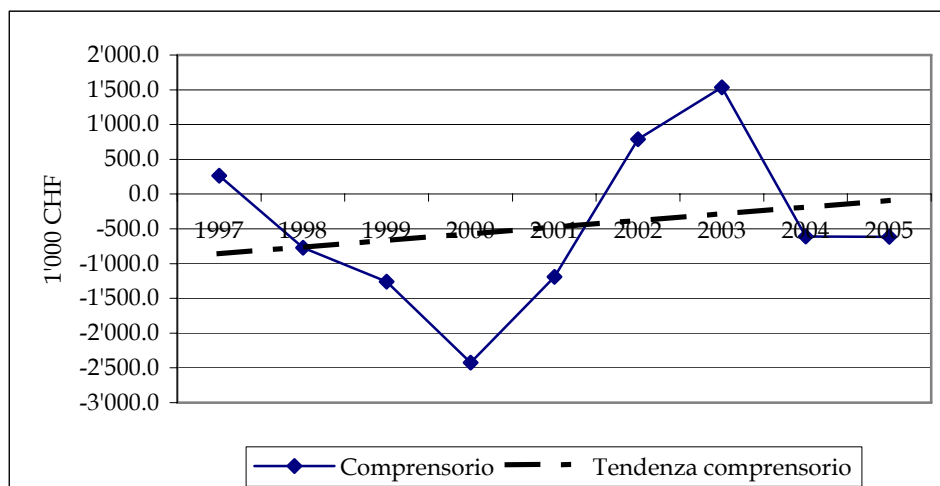
Risultati d'esercizio: tendenza altalenante, ma miglioramento in vista

Fra il 1997 ed il 2003, l'insieme dei Comuni ticinesi ha conseguito una serie di avanzi d'esercizio che hanno permesso di compensare e di riassorbire le perdite (e, spesso, le conseguenti situazioni di eccedenza passiva) generate nei primi anni novanta. In effetti, il 1997 è l'ultimo esercizio in cui gli enti locali ticinesi hanno fatto registrare un disavanzo cumulato, pari a CHF 12.5 milioni. Dal 1998 e fino al 2003, i risultati sono stati costantemente positivi, con punte di 43 milioni nel 2000 e di 46 milioni nel 2002. In media, il periodo 1997-2003 ha generato avanzi medi per oltre 25 milioni di franchi. L'anno 2004 segna invece una prima inversione di tendenza a livello complessivo, facendo registrare un disavanzo di oltre 13 milioni di franchi. Il dato 2005 conferma tale andamento (il disavanzo complessivo supera i 16 milioni di franchi. Agli occhi degli esperti cantonali, tali dati potrebbero continuare a manifestarsi a livello locale anche nei prossimi anni.

Il grafico seguente (Grafico 20) mostra l'evoluzione dei risultati d'esercizio nel periodo 1997-2005 per l'intero comprensorio (valori aggregati), mentre la tabella 17 fornisce un dettaglio dei dati dei singoli Enti locali. Da un punto di vista globale, si può rilevare che il

comprensorio ha conosciuto un'evoluzione piuttosto travagliata nel periodo esaminato. L'avanzo d'esercizio è stato possibile unicamente in tre occasioni (1997 e biennio 2002-2003), mentre gli altri esercizi hanno chiuso con deficit anche rilevanti.

Grafico 20. Risultati d'esercizio del comprensorio, 1997-2005, in 1'000 CHF



Nel complesso, il comprensorio ha generato un disavanzo netto complessivo di 4.2 milioni in nove anni, in totale controtendenza con i valori aggregati di tutti i Comuni ticinesi (+163 milioni nello stesso periodo). Va comunque precisato che nonostante i risultati negativi, nel comprensorio la situazione sta progressivamente migliorando, fatto dimostrato da una linea di tendenza in lento ma costante aumento e dal fatto che, nel 2006, il risultato aggregato del comprensorio è finalmente positivo (pari a circa 1 milione di franchi).

L'analisi dei dati dei singoli Comuni (Tabella 17) mostra che l'evoluzione appena esposta è particolarmente influenzata dai risultati conseguiti dal polo urbano.

Tabella 17. Risultati d'esercizio, 1997-2005, in 1'000 CHF

COMUNE	Risultato d'esercizio (in CHF 1'000)								
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Arbedo-Castione	-357.7	-17.5	265.6	385.4	482.4	310.4	753.1	113.0	339.3
Bellinzona	709.7	-1'006.2	129.3	-2'187.1	-859.4	817.8	601.9	-717.7	-576.3
Claro	-149.1	40.6	-68.4	-373.0	-289.8	-152.6	-147.1	-34.4	-165.9
Gnosca	-138.9	-2.4	-2.3	-2.3	-6.0	-9.0	77.4	-124.4	-16.3
Gorduno	-5.0	-2.6	-60.4	-44.9	-23.8	-23.0	-19.3	15.8	2.9
Lumino	-89.0	-69.5	-1'747.1	-228.1	0.0	239.7	379.1	225.5	51.7
Moleno	2.9	26.0	-11.1	0.5	-	-	-55.3	-40.5	-93.9
Preonzo	291.3	258.8	235.6	25.6	-491.8	-392.5	-53.9	-49.2	-157.4
Comprensorio	264.2	-772.8	-1'258.8	-2'423.9	-1'188.4	790.9	1'535.9	-612.0	-616.0
Cantone Ticino	-12'567.3	6'866.7	35'926.5	43'211.9	39'939.3	46'356.4	17'011.7	-13'443.0	-16'884.2

Fonte: Dipartimento delle istituzioni, Sezione enti locali, diversi anni

Elaborazione Fidirevisa SA

L'ampiezza dei deficit registrati dalla Città nel 1998, nel 2000, nel 2001 e nel 2004 è infatti la prima causa dei risultati complessivamente negativi registrati nel periodo. In questi quattro esercizi Bellinzona ha infatti conosciuto perdite milionarie, culminate nel 2000 con quasi 2.2 milioni di franchi di disavanzo. Va comunque precisato che nell'esercizio 2006, la Città ha conseguito un avanzo importante e superiore al milione di franchi, sostenuto in particolare dal gettito delle persone giuridiche presenti sul territorio della Capitale.

I risultati negativi degli altri Comuni sono stati ben più limitati, ad eccezione del caso di Lumino (limitato comunque alle vicende accadute nel 1999). Vi sono tuttavia Comuni che - nel periodo 1997-2006 - hanno conosciuto disavanzi d'esercizio piuttosto ricorrenti: si possono citare Claro (il cui ultimo avanzo risale al 1998), Gorduno, Gnosca, Moleno e Preonzo (quest'ultimo solo a partire dal 2001), mentre Arbedo-Castione è invece il solo Comune che negli anni ha ottenuto dei risultati nel complesso positivi. Questo andamento ha evidentemente un impatto diretto sull'entità del capitale proprio di ciascun Ente locale, come avremo modo di evidenziare nel prosieguo dello studio.

Moltiplicatore d'imposta: fondamenti finanziari o scelta puramente politica?

Di solito il moltiplicatore d'imposta rappresenta un indicatore importante dello stato di salute delle finanze comunali. Un moltiplicatore basso è generalmente sintomo di buona situazione finanziaria, mentre un moltiplicatore stabile al 100% (valore massimo possibile in Ticino fino a fine 2002¹⁹) è sinonimo di finanze pubbliche in costante tensione. E' bene però definire cosa si intende per moltiplicatore. Innanzitutto si possono distinguere due tipi di moltiplicatore: quello politico e quello aritmetico.

Il primo è quello più conosciuto dalla popolazione contribuente ed è quello al quale ci siamo riferiti poche righe più sopra. Si tratta essenzialmente di un moltiplicatore d'imposta fissato politicamente che non necessariamente corrisponde - almeno a corto termine - alle reali esigenze finanziarie del Comune.

Il moltiplicatore aritmetico è invece una risultante del rapporto fra il gettito d'imposta cantonale base (che corrisponde alla somma fra gettito delle persone fisiche e delle persone giuridiche, imposta immobiliare comunale e imposta personale) e il fabbisogno d'imposta del Comune²⁰.

¹⁹ Con l'entrata in vigore della nuova Legge sulla perequazione finanziaria comunale il 1. gennaio 2003, il nuovo sistema di calcolo dei contributi perequativi da versare ai Comuni non garantisce necessariamente una copertura integrale del disavanzo e potrebbe portare alcuni Enti locali a dover aumentare il proprio moltiplicatore ad un valore superiore al 100% al fine di poter mantenere il pareggio dei conti a medio termine. Va comunque precisato che fino ad oggi, nessun Comune ha fatto uso di tale possibilità.

²⁰ Il fabbisogno d'imposta corrisponde all'onere totale annuo a carico del Comune dedotte le entrate che non provengono da imposte. Semplificando, si tratta della parte del servizio pubblico che non può essere finanziata da altre fonti di reddito

Se il fabbisogno d'imposta è inferiore al gettito cantonale base il moltiplicatore aritmetico è inferiore al 100%. In caso inverso, evidentemente, lo stesso è superiore al 100%.

Generalmente, le autorità comunali fissano il moltiplicatore politico in base alle effettive necessità finanziarie del momento e previste in un orizzonte temporale di medio termine (4-5 anni). Vi sono però dei casi in cui volutamente viene fissato un moltiplicatore più basso del necessario. Vi sono almeno due ragioni alla base di questa scelta:

- da un lato, l'Esecutivo comunale può definire un carico d'imposta più vantaggioso nella speranza di attirare nuovi importanti contribuenti che permettano di compensare, grazie all'indotto fiscale generato, il mancato incasso derivante dal mantenimento di un moltiplicatore più basso del necessario. Si tratta, di fatto, della politica fiscale portata avanti negli ultimi anni a livello cantonale attraverso i pacchetti di sgravi fiscali approvati dal Legislativo cantonale o dal popolo;
- d'altro canto, vi possono essere ragioni di ordine normativo: in effetti, l'articolo 169 cpv. 2 LOC prevede che il capitale proprio di un Comune non può superare un gettito d'imposta cantonale base. Vi possono quindi essere degli Enti locali che, grazie alle eccedenze registrate nel tempo, godono di una situazione patrimoniale oltremodo favorevole, al punto da dover ridurre il carico d'imposta. Precisiamo che nel comprensorio non vi sono casi per i quali si rende necessaria tale procedura.

Altri Comuni mantengono invece un moltiplicatore più elevato di quanto effettivamente serve, così da potersi cautelare contro eventuali problemi finanziari futuri.

Moltiplicatori nel Comprensorio: non solo scelte politiche

La tabella 18 mostra l'evoluzione del moltiplicatore aritmetico dei singoli Comuni e dell'intero comprensorio durante il periodo 1996-2005, così come il moltiplicatore aritmetico medio calcolato sul periodo considerato. Nella lettura dei dati seguenti, è necessario tener conto che i dati 2004 e 2005 sono ricavati dalle cifre di consuntivo dei singoli Comuni e non dalle statistiche ufficiali allestite dalla Sezione degli enti locali. Questi si fondano su un gettito stimato dalle amministrazioni comunali e non su un gettito accertato. Il confronto con gli anni precedenti potrebbe quindi essere condizionato da tale fatto.

(tasse, contributi, sovvenzioni, ecc.) e che deve quindi necessariamente essere coperta attraverso il prelievo d'imposta.

Tabella 18. Moltiplicatore aritmetico, 1996-2005, in %

COMUNE	Moltiplicatore aritmetico ¹						Media 1996- 2005	Molt. politico 2006	Δ
	1996	1998	2000	2003	2004	2005 ²	a	b	b-a
Arbedo-Castione	105.65	107.61	102.00	83.23	91.42	94.85	97.44	90.00	-7.44
Bellinzona	106.19	102.42	99.40	99.55	97.03	94.88	99.96	97.00	-2.96
Claro	104.82	96.95	103.68	111.44	103.05	102.12	103.59	100.00	-3.59
Gnosca	151.22	140.23	138.64	139.52	142.88	119.04	138.14	100.00	-38.14
Gorduno	129.98	133.86	174.44	156.09	147.84	126.31	144.28	100.00	-44.28
Lumino	110.21	106.78	97.90	87.96	87.27	90.41	96.89	100.00	3.11
Moleno	114.37	135.31	194.48	272.79	206.43	n/d	180.13	100.00	-80.13
Preonzo	85.92	85.95	60.66	77.64	70.50	74.05	72.88	80.00	7.12
Comprensorio	107.12	103.77	100.06	98.84	96.94	95.03	100.29	n/d	n/d

Fonte: Dipartimento delle istituzioni, Sezione enti locali, diversi anni (eccetto 2004-2005: dati consuntivi comunali)

Elaborazione Fidirevisa SA

¹ Il moltiplicatore aritmetico è il rapporto fra fabbisogno di consuntivo e gettito comunale d'imposta

² I dati 2004 e 2005 sono tratti dai conti consuntivi annuali dei Comuni, i quali sono allestiti in base ad un gettito d'imposta stimato e non accertato. Un confronto con i dati degli anni precedenti è quindi da valutare in modo estremamente prudente.

Da questa tabella si possono trarre alcune considerazioni:

- vi sono tre Comuni del comprensorio - Gnosca, Gorduno e Moleno - che presentano dei valori di moltiplicatore aritmetico costantemente superiori al 100%, con punte superiori al 180% in media pluriennale per Moleno. Si tratta degli Enti locali cosiddetti "in compensazione" ai sensi della vecchia legge sulla perequazione finanziaria intercomunale e che ancora oggi ricevono dei contributi transitori (e supplementari) previsti dalla nuova normativa. Va comunque detto che a seguito dell'introduzione della nuova LPI, i tre Comuni non hanno subito particolari peggioramenti della situazione finanziaria complessiva, quantomeno da un profilo del moltiplicatore aritmetico;
- d'altro canto, il Comune di Preonzo mostra valori costantemente inferiori al 90% e una media pluriennale di soli 73 punti circa, a dimostrazione della buona situazione finanziaria di cui beneficia il Comune;
- tutti gli altri Enti locali si situano invece costantemente attorno al 100%, con oscillazioni annuali più o meno pronunciate. Va tuttavia segnalato che Arbedo-Castione e Lumino hanno conosciuto un'evoluzione tendenzialmente positiva dei valori di moltiplicatore, pur adottando delle "strategie" fiscali differenti. Va infatti precisato che Arbedo-Castione ha ottenuto un certo miglioramento pur mantenendo un moltiplicatore politico inferiore a quello medio pluriennale, mentre Lumino è il solo Comune del comprensorio (insieme al già citato Preonzo) che evidenzia un moltiplicatore politico superiore (anche se marginalmente) a quello aritmetico. Sia per

Arbedo-Castione che per Lumino, non va tuttavia dimenticato l'impatto sul moltiplicatore aritmetico del contributo di livellamento, tendenzialmente in crescita in entrambi gli Enti locali;

- da ultimo, segnaliamo che la situazione finanziaria della Città ha pure conosciuto un certo, costante, miglioramento. Rispetto agli altri Comuni del comprensorio, il polo urbano ha tuttavia subito una forte erosione del gettito comunale nei primi anni duemila, compensata da un incremento esponenziale dei contributi perequativi che hanno permesso di equilibrare una situazione finanziaria difficile. La lettura dei dati della Città deve quindi tener conto di tale evoluzione, che nessun altro Ente locale del comprensorio ha conosciuto in queste proporzioni.

Nel complesso, l'aggregazione dei valori dei singoli Comuni porta ad un moltiplicatore aritmetico per il comprensorio di poco superiore al 100% su un orizzonte pluriennale. A titolo di paragone, ricordiamo che il moltiplicatore medio cantonale 2006 utilizzato per il calcolo del contributo di livellamento ammonta all'82% (valore analogo anche per il 2007).

Debito pubblico pro capite: valutazione difficoltosa a livello locale

L'analisi dei risultati d'esercizio, delle risorse fiscali e dei moltiplicatori d'imposta hanno evidenziato una situazione a tratti peggiore rispetto all'evoluzione conosciuta a livello cantonale. A questi dati è quindi importante aggiungere l'analisi dell'evoluzione del debito pubblico²¹, in termini assoluti e pro capite. Tale analisi ha un limite importante che deve essere evidenziato: un esiguo debito pubblico pro capite non è necessariamente sinonimo di buona situazione finanziaria. Una valutazione oggettiva del debito pubblico è possibile unicamente se comparata alla qualità ed alla quantità di infrastrutture pubbliche presenti sul territorio comunale. In effetti, il bilancio di un Comune che da anni non effettua investimenti in urbanizzazione (ad esempio canalizzazioni, approvvigionamento idrico, scuole, strade) e che dispone di strutture in condizioni precarie, evidenzierà probabilmente un indebitamento basso. Gli oneri non appaiono semplicemente perché le opere tardano ad essere effettuate (si tratta quindi di una sorta di *debito occulto*). Al contrario, un Ente locale che ha investito ingenti somme in opere pubbliche e che può offrire un vasto ventaglio di servizi, può ritrovarsi con un debito pubblico elevato. Non necessariamente gli abitanti del primo comune saranno più felici di quelli del secondo, nonostante abbiano a far fronte ad un indebitamento maggiore.

Per ovviare a questo limite di fondo, riteniamo opportuno concentrare l'analisi su due fronti:

²¹ Il debito pubblico di un Comune corrisponde alla somma del Capitale dei terzi (ad esempio creditori, prestiti bancari) e dei Finanziamenti speciali (essenzialmente contributi sostitutivi per parcheggi e rifugi PCi, accantonamenti per manutenzione canalizzazioni), alla quale viene dedotto il valore a bilancio dei Beni patrimoniali del Comune. Ovvero è pari al totale dei beni amministrativi dedotto il capitale proprio.

- una valutazione dell'evoluzione temporale dei dati dei singoli Comuni;
- una valutazione e un confronto fra dati aggregati (Comprensorio rispetto alla media cantonale), che dovrebbero compensare e limare i deficit e gli "eccessi" d'investimento locali.

Evoluzione omogenea a livello comunale del debito pubblico, con qualche eccezione

Il debito pubblico totale degli 8 Comuni del comprensorio ha conosciuto una crescita di circa 7.2 milioni di franchi fra il 1997 ed il 2005, superando la soglia dei 100 milioni e raggiungendo, nel 2005, un valore poco superiore ai 103 milioni di franchi. Durante questo periodo, vi sono solo due Comuni che hanno saputo ridurre il loro debito pubblico: si tratta di Arbedo-Castione (-5.8 milioni, pari al -43.8%) e Lumino, che nonostante la forte impennata conosciuta a cavallo del nuovo millennio, ha conosciuto una riduzione di quasi 1.5 milioni del debito (-18.7%). Tutti gli altri hanno invece conosciuto un incremento più o meno costante compreso tra i 400 mila e i 5.3 milioni di franchi.

L'esercizio 2006 risulta invece positivo per gran parte dei Comuni del comprensorio. Il basso livello di investimenti registrati nel 2005 e 2006, così come il buon autofinanziamento raggiunto, hanno infatti permesso a quasi tutti gli Enti locali di ridurre il debito pubblico. A fine 2006, questo valore era nuovamente sceso sotto la soglia dei 100 milioni di franchi.

L'allegato 17 mostra i valori singoli e aggregati di questo indicatore per il periodo 1997-2005.

Evoluzione contrastante a livello comunale del debito pubblico pro-capite

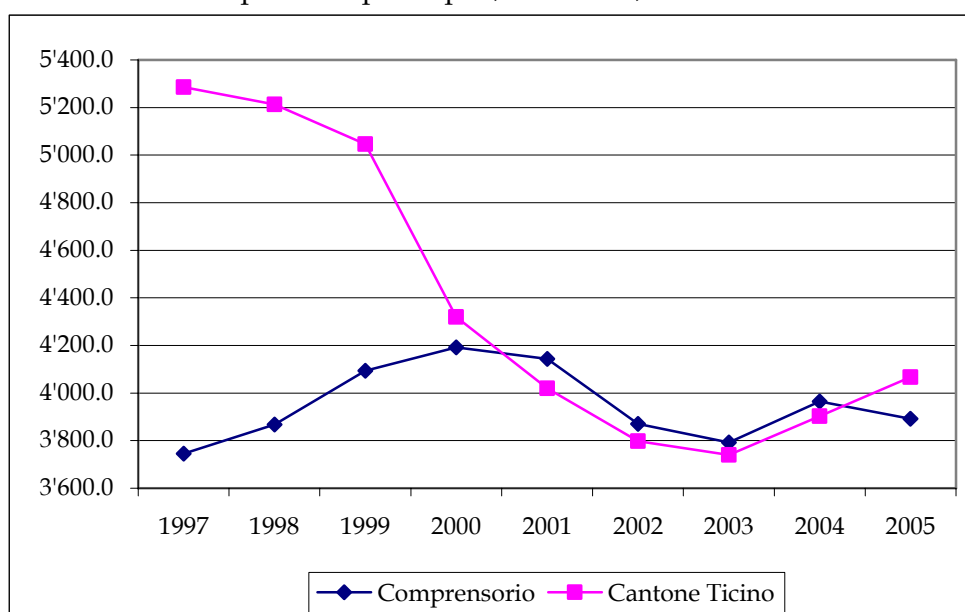
L'analisi dell'evoluzione del debito pubblico pro-capite fra il 1997 ed il 2005 evidenzia un'evoluzione e una situazione estremamente eterogenea fra i Comuni del comprensorio. Vi sono infatti enti locali che hanno conosciuto una crescita (talvolta importante) del loro debito pubblico pro-capite (Preonzo, Moleno, Gnosca, Claro), altri che si ritrovano nel 2005 con valori analoghi al 1997 (Gorduno²², Bellinzona) ed altri ancora che hanno potuto godere di un trend positivo durante il periodo di analisi (Arbedo-Castione e Lumino). A fine 2005, la situazione appare piuttosto grave in 4 Comuni (Gnosca, Gorduno, Moleno e Preonzo) in cui il valore supera i 9'600 franchi pro capite. Altri due Enti locali (Claro e Lumino) evidenziano un indebitamento elevato, mentre i due Comuni più popolati conoscono situazioni più favorevoli e costantemente inferiori alla media cantonale. Questi valori vengono sostanzialmente confermati anche per l'anno 2006, con l'unica eccezione di Gnosca che grazie ad importanti entrate d'investimento ha potuto ridurre in modo rilevante - ancorché non ancora sufficiente - il debito pubblico pro-capite. Tali valori

²² Va comunque segnalato che se entrambi i Comuni si ritrovano con un valore pro capite 2005 simile a quello del 1997, ciò non significa che anche l'evoluzione nel periodo sia stata simile: in effetti, il valore di Bellinzona è oscillato tra 3'110 e 3'465 franchi pro capite, mentre il valore di Gorduno è stato ben più volatile, passando da 9'565 a ben 13'326 franchi.

andranno poi confrontati con l'entità degli investimenti e con lo stato dei beni amministrativi allibrati a bilancio per valutare con più precisione l'importanza effettiva (e non solo apparente o contabile) del debito pubblico dei Comuni del comprensorio.

Complessivamente, il debito pubblico pro capite del comprensorio è allineato a quello medio cantonale, quantomeno dal 2000 (Grafico 21). Fino a tale data, infatti, il valore cantonale era molto superiore e superava i 5'000 franchi pro capite, contro i 3'800 - 4'000 franchi registrati nel comprensorio analizzato. I dati dei singoli Comuni e del comprensorio sono presentati in allegato 17a.

Grafico 21. Debito pubblico pro-capite, 1997-2005, in CHF



Investimenti netti e autofinanziamento: analogie con il debito pubblico

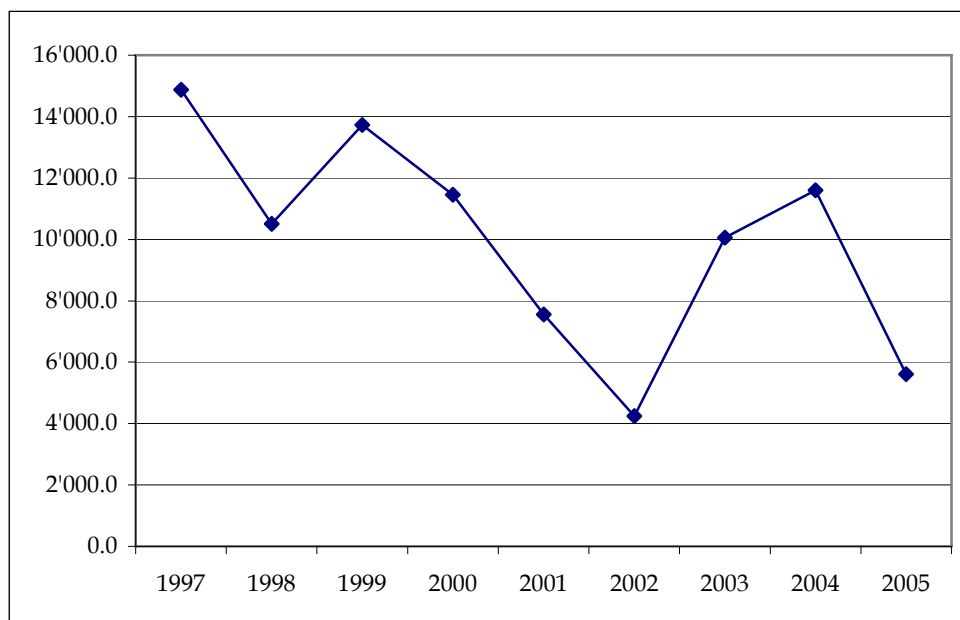
L'evoluzione degli investimenti netti effettuati dagli otto Comuni dell'area nord di Bellinzona giustifica l'andamento del debito pubblico riscontrato al paragrafo precedente. Questo indicatore va infatti associato a quello del debito pubblico, in quanto l'investimento netto non coperto da autofinanziamento va ad accrescere il debito pubblico comunale²³.

Si può notare come ad elevati investimenti si associano paralleli aumenti del debito pubblico, segno tangibile di una certa difficoltà dei Comuni ad autofinanziare i propri investimenti. Nel periodo analizzato, la Città di Bellinzona ha svolto un ruolo motore per l'investimento nel comprensorio, investendo somme importanti, talvolta prossime ai 10 milioni di franchi netti e complessivamente pari a 40 milioni in 9 anni (45% degli investimenti netti del comprensorio). Più contenuti invece gli investimenti degli altri Comuni: meritano comunque una citazione i Comuni di Arbedo-Castione (14.5 milioni di franchi, pari al 16% del

²³ Il debito pubblico risulta infatti dal calcolo seguente: Debito pubblico al 01.01 + investimenti netti dell'anno ./ . autofinanziamento dell'anno (risultato d'esercizio + ammortamenti) = Debito pubblico al 31.12.

totale), Claro e Preonzo, i quali hanno investito ciascuno oltre 10 milioni di franchi in questo periodo. Il grafico 22 presenta l'evoluzione degli investimenti netti nel comprensorio, mentre le tabelle in allegato 18 mostrano i valori totali e pro-capite dei singoli Comuni.

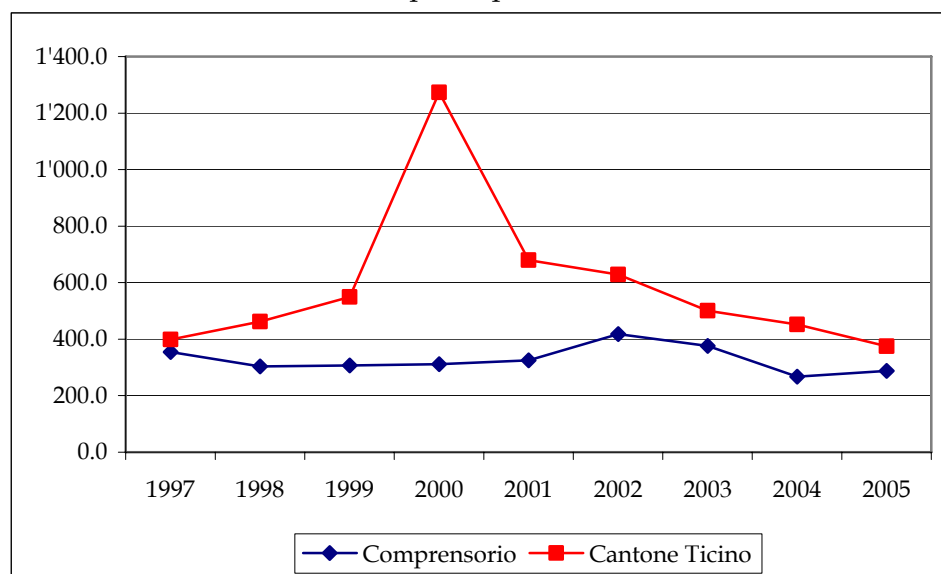
Grafico 22. Investimenti netti, comprensorio, 1997-2005, in CHF 1'000



L'anno 2006 si attesta su valori simili a quelli del 2005, facendo registrare cifre prossime a 6.7 milioni di franchi per l'intero comprensorio. Si tratta di valori decisamente bassi se consideriamo l'importanza del comprensorio da un profilo regionale e cantonale.

Se diamo uno sguardo ai valori pro capite del comprensorio (cfr. Allegato 18a), notiamo che i Comuni di Bellinzona nord hanno investito in misura maggiore della media dei Comuni ticinesi fino alla fine degli anni novanta, per poi scendere a livelli costantemente inferiori ai valori medi cantonali. Ciò ha permesso di frenare la tendenza all'aumento del debito pubblico registrata fino al 2000, senza però permettere al comprensorio di ridurre in modo significativo il valore complessivo totale (il debito pubblico registrato a fine 2006 è simile a quello del 1997).

Grafico 23. Autofinanziamento pro-capite, 1997-2005, in CHF/ab



La difficoltà a ridurre il debito pubblico del comprensorio è pure dovuta alla quota di autofinanziamento che i Comuni hanno saputo generare nel periodo analizzato. In effetti, l'allegato 19 mostra che solo nel 2001, nel 2002 e nel 2005 l'autofinanziamento è stato superiore agli investimenti netti. Va inoltre segnalato che l'autofinanziamento pro capite del comprensorio si situa ben al di sotto della media cantonale, come mostra il grafico precedente (Grafico 23) e l'Allegato 19a.

I buoni risultati conseguiti nel 2006 da quasi tutti i Comuni del comprensorio hanno permesso di generare un autofinanziamento piuttosto importante, superiore a 12 milioni di franchi. Questo fattore e il basso livello di investimenti hanno così ridotto il debito pubblico complessivo, come già indicato in precedenza.

Capitale proprio: tendenza contrastante con i valori medi cantonali

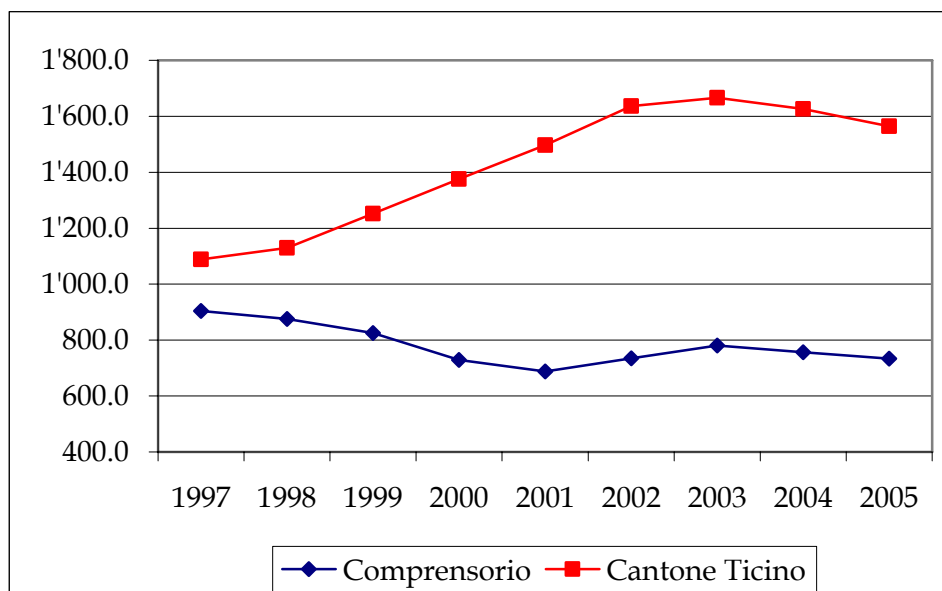
L'ultimo indicatore che ci apprestiamo ad analizzare riguarda l'ammontare e l'evoluzione conosciuta dal capitale proprio degli otto Comuni del comprensorio, presentata all'allegato 20. Dal profilo dei singoli Comuni notiamo una tendenza generalizzata alla diminuzione del capitale proprio. Nel periodo 1997-2005 ben sette Enti locali su otto hanno registrato dei disavanzi che hanno ridotto, talvolta anche in modo sostanziale, il loro patrimonio. Solo Arbedo-Castione registra una tendenza inversa e positiva.

La flessione è generalmente compresa tra il 25% e il 50%, con punte tuttavia superiori per i Comuni che fino al 2002 beneficiavano della compensazione (Gnosca, Gorduno e Moleno). Generalmente, l'evoluzione è piuttosto costante in tutti i Comuni, ad eccezione di Lumino che, malgrado abbia registrato un disavanzo di oltre 1.7 milioni nel 1999, ha saputo in pochi anni ricostituire un certo capitale proprio.

Nel complesso il comprensorio partiva, nel 1997, da una situazione allineata con quella media cantonale, da un profilo dei valori pro capite

(Allegato 20a). L'evoluzione fino ai giorni nostri è invece stata del tutto opposta a quella conosciuta dagli altri Comuni ticinesi. Il grafico 24 mostra infatti che il divario tra il comprensorio e la media cantonale si amplifica in modo importante nel periodo esaminato.

Grafico 24. Capitale proprio pro capite, comprensorio e media Comuni ticinesi, 1997-2005, in CHF/abitante



Come già indicato in precedenza, nessun Comune del comprensorio dispone di un capitale proprio eccedente il proprio gettito d'imposta cantonale base. Ciò significa che i disavanzi cumulati e conseguenti riduzioni del capitale proprio non sono da ricondurre a esigenze di tipo normativo (in particolare per essere conformi con le disposizioni dell'articolo 169 cpv. 2 LOC), ma derivano dal fatto che gran parte dei Comuni accusa qualche difficoltà nel coprire le spese di gestione attraverso il prelievo di tasse e imposte. Ciò conferma quanto già espresso in precedenza, quando abbiamo presentato i valori di moltiplicatore aritmetico pluriennali, vale a dire il fatto che il comprensorio fatica, al momento attuale, a coprire i costi di gestione corrente con un moltiplicatore politico del 100%.

Il dato più preoccupante è comunque legato alla possibile evoluzione futura di tale indicatore e l'anno 2006 non fugge questi dubbi. Già oggi, nessuno dei Comuni può contare su un capitale proprio pro capite superiore a quello della media degli Enti locali ticinesi. Arbedo-Castione (1'352 franchi pro capite nel 2005, 1'415 nel 2006) presenta i valori più elevati del comprensorio, ma si situa ancora almeno il 10% al di sotto della media cantonale. Preonzo registrava un capitale proprio pro-capite di 1'242 franchi nel 2005, ridotto però a 818 franchi nel 2006 a seguito del disavanzo registrato in quest'ultimo anno. La Città evidenzia un valore prossimo a quello dell'intero comprensorio (708 franchi pro capite nel 2005, cresciuto nel 2006 a 767 franchi), mentre gli altri Comuni si situano a livelli ancora più bassi. Se l'evoluzione passata dovesse confermarsi in

avvenire, i Comuni saranno costretti ad intervenire in modo sostanziale sulle spese correnti o a rivedere al rialzo le proprie entrate fiscali, attraverso un aumento del moltiplicatore politico.

Per concludere il paragrafo dedicato alla situazione finanziaria, possiamo affermare che il comprensorio mostra una situazione in chiaro-scuro, che traduce dal profilo delle finanze pubbliche le difficoltà rilevate da un punto di vista socio-economico (crescita contenuta della popolazione e dei posti di lavoro, dipendenza da attività economiche a debole valore aggiunto). Le risorse fiscali sono costantemente in tensione ed hanno potuto registrare una certa crescita grazie all'incremento costante dei contributi perequativi. Il gettito fiscale del comprensorio è invece del tutto stagnante a causa della riduzione del gettito delle persone fisiche, e registra nel 2006 valori analoghi a 10 anni prima. Anche i risultati d'esercizio evidenziano una certa difficoltà, malgrado negli ultimi anni la situazione sia almeno in parte migliorata. Questa evoluzione, associata ad una limitata propensione degli Enti locali a generare autofinanziamento, non ha permesso di ridurre il debito pubblico (totale e pro capite), che tuttavia rimane in linea con la media dei Comuni ticinesi.

Infine, il capitale proprio del comprensorio è in decisa flessione e paga i risultati negativi registrati negli ultimi anni. Da un punto di vista pro capite, il valore degli otto Comuni è di gran lunga inferiore a quello medio cantonale, a dimostrazione di una situazione patrimoniale maggiormente tesa. I risultati conseguiti nel 2006 non forniscono particolari garanzie su una possibile evoluzione favorevole in un prossimo futuro.

Sarà compito dei prossimi capitoli identificare se e in che misura una nuova organizzazione istituzionale potrà sostenere e favorire un certo numero di progetti a valenza regionale in grado di contrastare le tendenze in atto nel comprensorio.

4.2 LA SITUAZIONE DAL PROFILO QUANTITATIVO E QUALITATIVO

Il primo passo consiste nell'identificare, da un profilo meramente quantitativo, la dotazione di infrastrutture e di servizi di pubblico interesse di ciascun Comune del comprensorio, onde poter determinare da un lato la loro capacità di garantire - oggi e in futuro - un'adeguata offerta ai propri cittadini, d'altro canto da un profilo globale di determinare la distribuzione dei servizi e delle infrastrutture sul territorio oggetto di analisi. La capacità di un Ente locale di erogare un certo ventaglio di servizi dipende in primo luogo dalla sua organizzazione amministrativa e dalle condizioni finanziarie. Per questa ragione, proponiamo una panoramica della situazione organizzativa comunale, delle modalità di erogazione dei servizi pubblici principali (autonoma o attraverso collaborazioni intercomunali), che va letta ricordando il contesto finanziario appena evidenziato nel capitolo precedente.

4.2.1 *INFRASTRUTTURE E SERVIZI DI PUBBLICO INTERESSE*

Il primo fattore che caratterizza un Comune è certamente quello della quantità di infrastrutture e di servizi di pubblico interesse che l'Ente locale è in grado di offrire alla propria popolazione residente, agli operatori economici ed ai frequentatori saltuari (proprietari di residenze secondarie, turisti). Il paniere di servizi e infrastrutture è infatti l'elemento maggiormente in vista e direttamente visibile da chiunque abbia l'occasione di transitare sul territorio di un Comune o di risiedervi anche solo temporaneamente. Per questa ragione, è opportuno innanzitutto presentare la situazione di ogni Comune del comprensorio in questo ambito, prima ancora di addentrarci nell'analisi dell'organizzazione amministrativa e della relativa funzionalità. L'allegato 6 riassume i principali servizi a disposizione della popolazione dei Comuni, indipendentemente dal fatto che questi vengano forniti direttamente o indirettamente (ad esempio per il tramite di collaborazioni o forme consortili) dalle relative amministrazioni locali.

Un Comune non vive di sola offerta di prestazioni pubbliche di tipo amministrativo. In base al principio di coincidenza tra bisogno pubblico e competenza, ogni Ente locale dovrebbe essere in misura di offrire i principali servizi pubblici e le principali infrastrutture necessarie alla popolazione del luogo. Solo in questo modo, infatti, è possibile far coincidere la dimensione territoriale di un servizio pubblico con le competenze istituzionali ed esecutive dell'autorità che ne decide l'erogazione, così come la cerchia dei beneficiari e dei paganti. Ogni abitante deve poter provvedere alle proprie necessità vitali attraverso le strutture che il suo Comune gli mette a disposizione, direttamente o indirettamente (ad esempio facilitandone l'insediamento). In caso contrario, il Comune stesso deve forzatamente far capo a (o chiedere ai suoi cittadini di usufruire di) servizi offerti da altri enti locali limitrofi che, grazie alla maggiore autonomia (dimensione e capacità finanziaria), sono in grado di far fronte alle richieste di un bacino di utenti più ampio di quello circoscritto entro i confini giurisdizionali locali. Siamo quindi di fronte ad una forma di interdipendenza fra Comuni (o, ancor meglio, ad una forma di dipendenza di un Ente locale verso altri), non necessariamente fondata su accordi di cooperazione, ma reale e indispensabile.

La tabella presentata in allegato (cfr. Allegato 6) mostra il divario esistente quanto a dotazione in servizi e infrastrutture. Si passa infatti da Comuni che ne offrono un ventaglio completo ad altri che di fatto non dispongono della dimensione e della capacità finanziaria sufficiente per assicurare un servizio pubblico completo. Bisogna comunque considerare che non tutti i parametri scelti hanno la stessa importanza. E' infatti sostanzialmente diverso poter disporre di una scuola, di un grande magazzino, di un ospedale o di una farmacia, piuttosto che di una piscina o un campo da tennis. La tabella riassuntiva mostra infatti che alcuni Comuni offrono un certo numero di servizi non strettamente necessari alla propria

popolazione, anche se talvolta utili per mantenere adeguati reti sociali fra gli abitanti, ma mancano nell'offerta di servizi più specifici, divenuti sempre più importanti per la popolazione. Per questi servizi molti Comuni del comprensorio si appoggiano agli enti locali più grandi (in genere facenti parte del comprensorio), che sono di fatto costretti - data la loro importanza regionale - ad offrirli sia ai loro abitanti che a quelli dei Comuni limitrofi. Si crea quindi un meccanismo che permette ai piccoli enti locali di beneficiare dei servizi garantiti da un Comune più grande, spesso senza che i primi si assumano alcun onere. Una rendita di situazione, insomma, pagata dai contribuenti del polo regionale (o del Comune grande), di cui beneficiano gli abitanti dei Comuni meno attrezzati e più piccoli. Questa situazione è frutto di particolari scompensi laddove il polo regionale - come nel Bellinzonese - non può compensare questi maggiori oneri con una significativa maggiore concentrazione di attività economiche (gettito delle persone giuridiche, posti di lavoro, ecc.).

E' interessante analizzare la ripartizione all'interno del comprensorio dei Comuni dotati di un ventaglio completo di infrastrutture alla popolazione e di quelli che invece incontrano maggiori problemi e che devono quindi far capo a strutture limitrofe. La tabella mostra in modo piuttosto evidente che l'offerta di servizi e di infrastrutture è direttamente proporzionale al numero di abitanti del Comune. Questo dato è importante in quanto evidenzia che la capacità di un Comune di proporre un ventaglio di servizi pubblici (offerta direttamente o in modo indiretto²⁴) è legato alla sua dimensione (in termini di popolazione residente) più che alla sua forza finanziaria o alle risorse disponibili.

Considerato, come già indicato in precedenza, che un Comune ha innanzitutto il compito di garantire un'offerta equa di servizi pubblici alla propria popolazione, è necessario che il discorso di un'aggregazione istituzionale fra piccoli e grandi Comuni venga valutato attentamente, così da dimostrare ai propri cittadini l'attenzione posta alle loro esigenze, ma pure il rispetto di principi di equità contributiva: tutti i cittadini di un comprensorio contribuiscono al finanziamento delle prestazioni e dei servizi sia in base alla capacità contributiva che alla possibilità concreta di far capo a infrastrutture e servizi.

4.2.2 SERVIZI AMMINISTRATIVI AL CITTADINO: ORGANIZZAZIONE E MODALITÀ DI EROGAZIONE

In questo paragrafo intendiamo presentare la situazione e fornire una prima valutazione, da un profilo quantitativo, delle strutture organizzative degli otto Comuni coinvolti nel progetto. Oggetto di quest'analisi non è certamente di confrontare la qualità del servizio

²⁴ È il caso ad esempio di facilitazioni fiscali offerte dal Comune a potenziali società interessate ad insediarsi sul territorio comunale, oppure di norme di piano regolatore che prevedono la possibilità di un insediamento di un centro commerciale o industriale piuttosto che di un centro sportivo, di un ospedale o di una casa per anziani.

pubblico in quanto tale (inteso in termini di competenze e di conoscenze del personale, di disponibilità verso i cittadini-utenti e della soddisfazione di questi ultimi verso il servizio offerto), quanto piuttosto di evidenziare quanto un Ente pubblico è oggettivamente in grado di offrire alla propria popolazione: non necessariamente, infatti, una grande struttura amministrativa garantisce un ottimo servizio, né una piccola un servizio insufficiente. E' tuttavia certo che solo una struttura amministrativa di dimensioni adeguate è in grado di fornire i servizi di interesse pubblico che ogni cittadino ha il diritto di esigere e ottenere.

L'analisi porta su tre livelli: innanzitutto, presentiamo una tabella (Allegato 7) che sintetizza l'organizzazione politica di ogni Comune, indicando il numero di membri dell'Esecutivo, del Consiglio comunale (se presente) e il numero di commissioni permanenti del Legislativo. L'allegato 8 mostra invece una sintesi dell'organizzazione amministrativa di ciascun Ente locale ed evidenzia alcuni elementi che dovrebbero fornire un quadro della funzionalità amministrativa locale. Da ultimo (Allegato 9), abbiamo allestito una tabella che ripercorre la modalità di erogazione dei principali servizi di interesse pubblico che un Comune dovrebbe offrire: quest'ultimo indicatore identifica quindi il grado di autonomia dei Comuni e di interdipendenza tra gli stessi, dedotto dal numero di attività svolte in consorzio, rispettivamente dai servizi svolti attraverso una collaborazione intercomunale. Questi tre livelli di analisi dovrebbero quindi offrire un ulteriore spunto di riflessione in merito all'opportunità o meno di un'aggregazione di Comuni.

Organizzazione politica: costi di una struttura professionale per una organizzazione di volontariato

Da un punto di vista dell'organizzazione politica, il comprensorio conta nel complesso ben 44 Municipali e 194 membri del Legislativo (ai quali vanno aggiunti i rappresentanti dell'Assemblea comunale di Moleno), oltre che 18 commissioni permanenti. La ripartizione è presentata nella tabella in allegato 7. Nel 2005, tale organizzazione ha richiesto il versamento di oltre mezzo milione di franchi in onorari lordi e indennità, ai quali vanno aggiunti gli oneri sociali e le spese di rappresentanza e trasferta. Si tratta senza dubbio di un importo rilevante, che tuttavia non si discosta di molto – in termini pro-capite²⁵ – da quello percepito dagli organi politici della Città di Lugano. Le differenze tra i Comuni del comprensorio sono notevoli e identificano, in un certo senso, uno degli oneri da pagare per mantenere l'autonomia istituzionale: gli organi politici locali costano circa 14 franchi ad ogni abitante di Lumino, che salgono a 20 per i cittadini del polo, fino ad arrivare a 80 franchi per abitante nel Comune di Moleno. Si tratta di valori che mostrano una marcata disparità di trattamento tra i cittadini dello stesso comprensorio, disparità peraltro che risulta ancora accentuata se si tien conto del volume di lavoro svolto nei singoli Comuni.

²⁵ Per completezza, precisiamo che l'onere pro-capite del comprensorio ammonta a 21. – franchi, contro i 19.50 franchi della Città di Lugano.

SERVIZI DI CANCELLERIA: PRESENZA LOCALE QUALE GARANZIA DI UN LIVELLO DI SERVIZIO ADEGUATO ?

L'allegato 8 presenta la situazione attuale da un profilo della funzionalità amministrativa. La presenza di un segretario comunale impiegato a tempo pieno (eccezion fatta per Moleno) è di fatto uno dei pochi fattori di omogeneità tra i Comuni del comprensorio. Le cancellerie offrono una dotazione alquanto eterogenea, che spazia tra le 25 unità della Città, alle 4.5 unità di Arbedo-Castione, alla singola unità di Preonzo, Gnosca e Gorduno (non sempre a tempo pieno), fino a non avere alcun impiegato come nel caso di Moleno. Ciò incide sull'offerta legata al servizio di sportello: l'apertura è assicurata per sole 2.5 ore settimanali a Moleno, che salgono a 6-8 ore nei Comuni di medio-piccole dimensioni e che raggiungono le 20 ore nei Comuni più popolati. Riteniamo si tratti di un'offerta solo sufficiente, pur considerando le significative differenze di dimensione tra Comune e Comune.

Le dotazioni tecniche sono generalmente adeguate alle esigenze e gran parte dei Comuni dispone di una propria *homepage* in internet.

UFFICI TECNICI: TUTELA E GESTIONE DEL TERRITORIO DELEGATA A TERZI ?

Tra le principali criticità troviamo l'assenza, in ben cinque Comuni, di un Ufficio tecnico e il potenziale sottodimensionamento dello stesso ufficio anche a Claro. In effetti, riteniamo che per le attuali esigenze e tenuto conto dei compiti in materia edilizia, l'esistenza di un ufficio tecnico comunale sia oramai diventata fondamentale per gran parte dei Comuni ticinesi e, a maggior ragione, per quelli del comprensorio studiato.

Questa situazione porta a una diminuzione palese del livello di servizio e ad una perdita del controllo diretto dell'Autorità politica sulla gestione del territorio, essendo di fatto le stesse delegate a organismi esterni.

I COMUNI QUALI PRODUTTORI DI SERVIZI SU MISURA O QUALI "AGENZIE DI RIVENDITA": IL PROBLEMA DEI CONSORZI E DELLE COLLABORAZIONI

La tabella contenuta in allegato 9 mostra l'importanza delle interdipendenze e delle collaborazioni intercomunali all'interno del comprensorio studiato. Di fatto, sono rari - ad eccezione della Città e in parte di Arbedo-Castione - i casi di produzione in proprio di un servizio pubblico e di erogazione limitata entro i confini territoriali comunali. Sia la Città di Bellinzona, sia a maggior ragione gli altri Enti locali del comprensorio fanno largo uso di strumenti di collaborazione intercomunale quali il consorzio o le convenzioni. Ci si può quindi chiedere se, alla luce di quanto presentato nella tabella, l'attuale organizzazione istituzionale abbia ancora un senso, considerato l'incapacità oggettiva dei singoli Comuni di erogare in modo autonomo la quasi totalità dei servizi di interesse pubblico (rimasti) di loro competenza.

Da questa prima parte dell'analisi del comprensorio emergono diversi fattori interessanti che andranno approfonditi nel seguito, onde verificare se una determinata scelta aggregativa permetta non solo di accrescere il peso "politico" dell'ente locale a livello regionale e cantonale, ma anche di garantire un ampio e uniforme ventaglio di servizi alla popolazione del

luogo, sia dal punto di vista amministrativo che in termini di servizi e infrastrutture (private e collettive) a disposizione degli abitanti.

Evidentemente, l'offerta di servizi pubblici è direttamente legata alla situazione e alla capacità finanziarie dei singoli Enti locali e, complessivamente, dell'intero comprensorio. E' quindi opportuno ricordare anche questa tematica, prima di addentrarci negli approfondimenti di carattere qualitativo e nella definizione di progetti di sviluppo a valenza regionale.

Nel seguito di questo capitolo verranno riassunte alcune considerazioni²⁶ di dettaglio riguardo al livello dei servizi e dell'offerta nel comprensorio; le prospettive di sviluppo in caso di aggregazione verranno poi riprese e precisate nel capitolo 5. Per ragioni di semplicità e di raffronto, l'analisi segue la ripartizione funzionale del modello contabile dei Comuni ticinesi.

4.2.3 AMMINISTRAZIONE GENERALE

Servizi "istituzionali" già aggregati per decisioni cantonali

Oltre a quanto esposto al capitolo precedente riguardo ai servizi di cancelleria, si deve osservare che la Giudicatura di pace e la Commissione tutoria regionale operano fuori dai servizi comunali e coprono i seguenti comprensori. La Giudicatura di Pace si suddivide nel Circolo di Bellinzona (Bellinzona, Arbedo-Castione e Lumino) e nel Circolo del Ticino (Gorduno, Gnosca, Preonzo e Moleno, oltre a Monte Carasso, Gudo e Sementina). Claro fa capo alla Giudicatura di pace del Circolo di Riviera.

La Commissione tutoria regionale (CTR 14) ha sede a Bellinzona e serve tutti i Comuni del comprensorio, fatta eccezione per Claro (che fa capo alla CTR 16).

I servizi di stato civile sono assicurati dall'Ufficio circondariale di Bellinzona, che serve l'intero distretto (quindi tutti i comuni del comprensorio, fatta eccezione per Claro, che si rivolge all'Ufficio di Biasca).

4.2.4 SICUREZZA PUBBLICA²⁷

Polizia, pompieri e protezione civile: i vantaggi di una dimensione ottimale

I settori principali della sicurezza pubblica sono in gran parte già attualmente organizzati in consorzio o facendo capo alle strutture del polo urbano. La Polizia comunale di Bellinzona offre il servizio su un territorio allargato a cinque Comuni del comprensorio (Arbedo-Castione, Gnosca, Gorduno e Moleno, oltre che ad altri Enti locali della corona sud di Bellinzona), Preonzo fa capo alla polizia cantonale mentre Claro svolge il servizio in proprio con un agente. Il Comune di Lumino non offre

²⁶ Parte delle considerazioni sono il frutto delle riflessioni dei Gruppi di lavoro che hanno presentato le loro considerazioni nei rapporti di cui agli allegati 21.

²⁷ Si veda il rapporto del Gruppo di lavoro « Sicurezza » in allegato.

invece alcun servizio di polizia locale. Va sottolineato che a breve termine tutti i Comuni saranno costretti a dotarsi di un servizio di polizia locale²⁸ proprio o a partecipare finanziariamente ai costi sopportati dalla Polizia cantonale per i servizi di polizia locale.

A questo proposito, va ricordato che l'onere procapite 2005 della Città per i compiti di polizia ammontava a CHF 84.30, a fronte di un costo procapite medio per gli altri Comuni del comprensorio di CHF 21.60.

Per quanto attiene alla polizia del fuoco, troviamo tre corpi pompieri attivi nel comprensorio: quello comunale di Bellinzona (che funge pure da centro di soccorso cantonale per il distretto), il corpo pompieri di montagna del Gaggio (Gnosca, Gorduno, Moleno e Preonzo) e il corpo pompieri di montagna intercomunale di Arbedo-Castione-Claro-Lumino.

Tutti i Comuni del comprensorio (ad eccezione di Claro, che fa parte della PCi regionale Tre Valli) fanno parte del Consorzio protezione civile Regione del Bellinzonese.

In questo settore si può affermare che il processo di uniformizzazione dei servizi è assai avanzato e offre garanzie di parità di trattamento adeguate. Una aggregazione istituzionale non potrà che migliorare l'efficienza operativa, semplificare le procedure amministrative e migliorare l'equità contributiva (ripartizione uniforme dei costi e degli incassi per multe, contravvenzioni e prestazioni) per questi importanti servizi.

4.2.5 EDUCAZIONE²⁹

Scuola dell'infanzia e scuola elementare: le differenze sono nei servizi complementari; i rischi nelle dimensioni insufficienti dei comprensori

Nel comprensorio sono presenti ca. 680 allievi di scuola dell'infanzia e 1'300 allievi di scuola elementare, per una popolazione scolastica complessiva di ca. 2'000 unità, con una tendenza in leggera crescita per entrambi gli ordini.

Solo Moleno e Gnosca non dispongono di una sede di scuola dell'infanzia e di scuola elementare in cui svolgere l'intero ciclo di studio: la frequenza avviene a Preonzo (dove la sede dispone anche di una palestra).

La logistica disponibile appare sufficiente per coprire il fabbisogno di aule a medio/lungo termine sull'insieme del comprensorio. A Gorduno viene segnalata la mancanza una palestra (in fase di progettazione).

L'offerta di refezione nella scuola dell'infanzia manca a Gorduno, Gnosca e Preonzo (Moleno). Va potenziata a Claro. E' per contro disponibile a Bellinzona, Arbedo-Castione e Lumino.

I servizi di supporto alla SI ed alla SE (materie speciali, scuola fuori sede, doposcuola) sono offerti essenzialmente nei Comuni maggiori (Bellinzona, Arbedo-Castione e Claro); l'offerta di servizi di supporto

²⁸ In base al progetto di modifica della legge sulla polizia attualmente all'esame del Gran Consiglio

²⁹ Si veda il rapporto del Gruppo di lavoro « Scuola » in allegato

(privati) ai bambini in età prescolastica é concentrata essenzialmente a Bellinzona e ad Arbedo-Castione.

In ambito scolastico (SI e SE) il potenziale di differenziazione è relativamente modesto in conseguenza dell'elevato grado di regolamentazione cantonale. Ciononostante, in alcuni ambiti sensibili come l'offerta di servizi parascolastici, i margini di intervento locale possono creare disparità nell'offerta individualmente percepite come significative. A questo proposito va ricordato che un fattore che giustifica l'offerta di servizi collaterali sia proprio quello della dimensione: un processo aggregativo può permettere l'estensione di servizi complementari ad una fascia supplementare di popolazione a costi marginali relativamente modesti - o comunque più sopportabili che nell'ipotesi di una gestione autonoma in proprio.

Scuole medie: tre sedi, con nuova flessibilità di gestione dei comprensori grazie ad investimenti cantonali importanti

Le sedi di scuola media sono invece concentrate a Bellinzona (due sedi, di cui una nuova in fase di realizzazione) e ad Arbedo-Castione (alla quale fanno capo anche Claro, Gnosca, Gorduno e Lumino); solo gli studenti di Moleno e Preonzo frequentano la sede di Lodrino.

4.2.6 CULTURA E TEMPO LIBERO³⁰

Servizi e offerte culturali: Bellinzona trainante

In questo specifico settore il ruolo trainante del polo appare in tutta la sua evidenza: nessun Comune ad eccezione di Bellinzona dispone di una struttura professionale a supporto della politica culturale. Tutte le principali istituzioni culturali pubbliche di riferimento per il comprensorio sono gestite dalla Città: Teatro Sociale, Museo Villa dei Cedri, Castelli).

Biblioteche comunali sono organizzate a Bellinzona e Lumino. Negli altri Comuni, servizi di biblioteca sono offerti presso le sedi scolastiche.

A questo proposito, va ricordato che l'onere procapite 2005 della Città per la funzione "Cultura, sport e tempo libero" ammontava a CHF 291.40, a fronte di un costo procapite medio per gli altri Comuni del comprensorio di CHF 32.10.

L'importanza del sostegno a iniziative locali, senza cadere nel rischio del "tutti fanno tutto"

A livello locale vi è una ampia rete di associazioni ed iniziative locali in ambito culturale, ricreativo e di svago che vengono sostenute finanziariamente ed operativamente da tutti i Comuni del comprensorio. Le principali manifestazioni (Rabadan, Piazza Blues, ...) si svolgono in Città: il polo è quindi chiamato a sopportare anche i maggiori oneri finanziari ed operativi. Concentrando le risorse si possono anche ottenere manifestazioni di richiamo regionale altrimenti impensabili.

³⁰ Si vedano i rapporti dei Gruppi di lavoro « Cultura » e « Sport » in allegato

Politica giovanile: una compito che chiede l'impegno di tutto il comprensorio

Una politica giovanile strutturata è praticamente inesistente, fatta eccezione per iniziative gestite a Bellinzona da un operatore a tempo parziale e per uno spazio dedicato appena aperto a Claro. Molti Comuni riconoscono contributi finanziari a iniziative puntuali o ad associazioni che promuovono progetti a favore dei giovani.

Turismo: maggiori sinergie possibili tra Comune e Ente turistico locale

La promozione turistica locale è affidata per tutti i Comuni del comprensorio (cui si affiancano i Comuni a sud di Bellinzona) all'Ente turistico di Bellinzona. Unicamente il Comune di Claro è legato all'Ente turistico Biasca e Valli.

Nel campo della gestione del territorio (in particolare della gestione della rete dei sentieri e dei percorsi pedonali, nonché degli spazi di svago) sono possibili importanti sinergie, oggi apparentemente poco valorizzate.

Infrastrutture sportive: il centro regionale è a Bellinzona

Anche in ambito di offerta di infrastrutture e servizi sportivi, la differenza riscontrata tra il polo di Bellinzona e i Comuni della corona nord appare assai evidente.

La Città offre infrastrutture complete e di prim'ordine a livello cantonale per quanto attiene il bagno pubblico, la piscina coperta, i campi da tennis, la pista di ghiaccio, lo stadio per il calcio e l'atletica.

Nel comprensorio sono ben diffuse le palestre (Bellinzona, Arbedo-Castione, Claro e Lumino), cui si affianca un progetto di palestra multifunzionale a Gorduno.

Campi di calcio (con strutture annesse più o meno ampie e complete) sono presenti - oltre che a Bellinzona - a Arbedo-Castione, Gorduno, Gnosca, Lumino e Claro.

La Città è infine l'unica a essere dotata di un servizio sport professionale in grado - oltre che di gestire le infrastrutture sportive, anche di supportare l'organizzazione di eventi sportivi particolari.

A questo proposito, va ricordato che l'onere procapite 2005 della Città per la funzione "Sport" ammontava a CHF 129.00, a fronte di un costo procapite medio per gli altri Comuni del comprensorio di CHF 13.10.

4.2.7 SALUTE PUBBLICA

Offerte complementari per i cittadini della Città; al resto del comprensorio bastano le strutture cantonali ?

Oltre alle prestazioni ed ai servizi erogati da strutture pubbliche cantonali oppure da organizzazioni ed enti privati, nel comprensorio solo la Città di Bellinzona offre servizi propri supplementari nella forma di una Clinica dentaria pubblica. Va precisato che il futuro di questo servizio è attualmente all'esame del Municipio, in occasione del prossimo pensionamento del medico dentista titolare.

Il servizio di soccorso preospedaliero d'urgenza è assicurato in tutto il comprensorio dalla Croce verde di Bellinzona.

L'Ospedale di riferimento è l'Ospedale regionale di Bellinzona, facente parte dell'EOC.

4.2.8 PREVIDENZA SOCIALE

Assistenza e cura agli anziani: di fatto un compito cantonale finanziato dai Comuni

I servizi di aiuto domiciliare sono assicurati in modo sostanzialmente uniforme su tutto il comprensorio dai servizi di aiuto domiciliare del bellinzonese (ABAD, per i Comuni di Bellinzona, Gnosca, Lumino, Gorduno, Arbedo-Castione, Moleno e Preonzo) e dal SACD Regione Tre Valli per il Comune di Claro.

L'assistenza agli anziani, retta dal profilo dell'offerta da disposizioni cantonali, è assicurata da tre strutture:

- la Casa per anziani comunale (raddoppio in corso) per il Comune di Bellinzona;
- la Casa per anziani consortile della Riviera per il Comune di Claro (e per il Comune di Arbedo-Castione, al termine dell'ampliamento)
- la Casa per anziani consortile del Circolo del Ticino a Sementina per i Comuni di Gorduno, Gnosca, Moleno e Preonzo (oltre a Gudo, Sementina e Monte Carasso)

Il Comune di Lumino non dispone di struttura propria (ma ha stipulato una convenzione con la Casa Greina per la riservazione preferenziale di 8 posti), così come il Comune di Arbedo-Castione, che ha però aderito al Consorzio della Riviera in vista dell'ampliamento della Casa di Claro, in corso.

Servizi sociali: solo un problema della Città ?

Nessun Comune - ad eccezione della Città di Bellinzona - dispone di un servizio (di assistenza) sociale strutturato proprio. La popolazione del comprensorio fa capo allo sportello LAPS di Bellinzona, e viene generalmente assistita dalle rispettive Cancellerie comunali o dai servizi sociali cantonali nell'espletamento delle pratiche.

4.2.9 TRAFFICO³¹ / INFRASTRUTTURE E BENI IMMOBILI³² / SERVIZI URBANI

Mobilità pubblica e privata: da tempo un problema che ha superato i confini comunali

La gestione della mobilità pubblica e privata rappresenta forse oggi, insieme alle tematiche ambientali ed a quelle conseguentemente legate

³¹ Si veda il rapporto del Gruppo di lavoro « Mobilità pubblica e privata » in allegato

³² Si veda il rapporto del Gruppo di lavoro « Strutture e immobili pubblici » in allegato

alla gestione del territorio, la sfida (in termini concettuali e di investimento finanziario e culturale) più importante per gli enti pubblici locali. Già da tempo ci si è resi conto che questa sfida non poteva essere affrontata solo su scala locale: sono stati perciò approntati due piani regionali dei trasporti (quello del Bellinzonese e quello delle Tre Valli) che concernono direttamente il comprensorio di studio.

SERVIZI urbani: uno per tutti o tutti per uno ?

Operai addetti ai servizi urbani sono disponibili in tutti i Comuni (per complessive ca. 100 unità), anche se in proporzioni, con competenze, specializzazioni professionali e dotazione di attrezzature assai diverse. Questo comporta anche una ripartizione variabile fra prestazioni svolte in proprio e prestazione affidate a terzi. E' lecito ipotizzare che un'eventuale aggregazione possa condurre alla definizione di misure di ottimizzazione delle risorse a disposizione e garantisca un servizio secondo criteri uniformi e migliorati in tutto il comprensorio.

4.2.10 PROTEZIONE DELL'AMBIENTE³³ E SISTEMAZIONE DEL TERRITORIO³⁴

Territorio: non sono (più) permessi errori !

La rivalutazione della pianificazione del territorio è la chiave che probabilmente meglio di ogni altra offre spunti per giustificare un cambiamento istituzionale a medio-lungo termine. Il territorio è infatti l'unica risorsa pubblica non rinnovabile (e difficilmente riconvertibile) e deve poter beneficiare della massima attenzione quanto alla sua utilizzazione parsimoniosa ed adeguata da parte degli enti pubblici locali, che sono i primi responsabili della sua gestione.

Un territorio pregiato, ma gestito secondo criteri poco coordinati, con regole non uniformi e zone funzionali replicate in funzione dell'ottenimento di benefici locali e non di un disegno di paesaggio o di un progetto di sviluppo comprensoriale possono causare danni irreparabili alle prospettive di sviluppo di una intera regione, oltre che comportare oneri importanti per investimenti poco o per nulla produttivi³⁵.

Pianificare significa anche saper scegliere e fissare delle priorità

La necessità di una visione comprensoriale della pianificazione del territorio è stata ribadita in più occasioni, da ultimo in occasione della revisione del Piano direttore cantonale, e comporta la necessità di

³³ Si veda il rapporto del Gruppo di lavoro «Approvvigionamento idrico» in allegato

³⁴ Si veda il rapporto del Gruppo di lavoro «Pianificazione del territorio» in allegato

³⁵ Si pensi - per fare un solo esempio - ai notevolissimi preinvestimenti di urbanizzazione per zone industriali sovradimensionate e poco o nulla utilizzate: si tratta di casi che in alcuni Comuni hanno comportato, invece che una diminuzione della pressione fiscale per l'insediamento di nuovi attori economici, un aumento delle imposte per finanziare opere rimaste senza utilizzo concreto.

“cambiare scala” nell’elaborazione / revisione dei piani regolatori comunali oggi in vigore in tutti i Comuni del comprensorio. Una lettura in questo senso potrebbe essere effettuata con il supporto del Cantone, portando a termine lo studio relativo al Concetto di organizzazione territoriale del Bellinzonese: la cartina sinottica allegata a questo rapporto (Allegato 22) fornisce qualche interessante spunto di riflessione in merito, evidenziando le aree strategiche (“Centro amministrativo, politico e di ricerca”, Centro di sport, studio e cultura”) e cinque aree da pianificare in via prioritaria (“Zona industriale e commerciale Castione-Lumino”, “Saleggina”, “Campagna di Gorduno/Gnosca”, “Campagna sud di Claro” e “Area sportiva di Claro”).

4.2.11 ECONOMIA PUBBLICA

Servizi funerari

Il servizio funerario è assicurato dalla Città, che dispone di camere mortuarie e del crematorio. Camere mortuarie sono ubicate anche ad Arbedo-Castione, Gnosca, Lumino, Preonzo e Claro. Tutti i Comuni dispongono di un proprio cimitero.

Raccolta e smaltimento rifiuti

Il servizio raccolta rifiuti è eseguito in proprio in Città e in consorzio per gli altri Comuni (Arbedo-Castione, Gnosca, Lumino, Gorduno, Preonzo, Moleno). A Claro la raccolta è assicurata dal Consorzio nettezza urbana Biasca e Valli.

Dal mese di luglio in tutti i Comuni del comprensorio (ad eccezione di Claro) è stato introdotto un sistema di tariffazione secondo consumo (tassa sul sacco).

Smaltimento delle acque luride

I consorzi di riferimento per lo smaltimento delle acque luride sono quello di Bellinzona e dintorni per i Comuni di Bellinzona, Arbedo-Castione, Gorduno e Lumino e quello della Riviera per Claro, Gnosca, Preonzo e Moleno.

Gli investimenti per la completazione delle reti comunali sono ancora elevati (in particolare a Claro): la distribuzione temporale degli interventi andrà pianificata in modo tale da non compromettere eccessivamente la capacità di investimento a scapito di investimento di sviluppo regionale.

La valorizzazione dei punti di forza esistenti sul territorio è il modo più razionale di sostenere l’economia a livello locale

Il sostegno e la promozione economica a livello locale sono soggetti, anche nelle aree urbane, a molte limitazioni ed a rischi elevati. Scelte focalizzate e investimenti ridotti sono conseguenze ineluttabili, che devono contenere anche le aspettative per rapporto a risultati eclatanti, che sovente non vengono raggiunti nemmeno in grandi aree metropolitane con risorse e strategie di tutt’altra scala rispetto a quelle attivabili a livello ticinese.

Ciò nonostante, appare importante consolidare la posizione strategica che Bellinzona ha costruito con un lavoro paziente attorno ad alcune

iniziative di ricerca nel campo della medicina e della biotecnologia, creando una rete di alto livello attorno allo IOSI, all'IRB, al Laboratorio cantonale ed all'Istituto di batteriologia.

Energia elettrica e approvvigionamento idrico: un nuovo ruolo per le AMB ?

La distribuzione dell'energia elettrica è assicurata dalle AMB a tutti i Comuni del comprensorio, salvo a Claro, Preonzo e Moleno, dove l'azienda distributrice concessionaria è la SES.

L'approvvigionamento e la distribuzione di acqua potabile è assicurata dalle AMB a Bellinzona ed a Gnosca e Claro (in questi due Comuni sulla base di accordi di gestione dell'acquedotto comunale). Negli altri Comuni tale compito è affidato ad Aziende municipalizzate.

Nel comprensorio è stato definito un Piano cantonale di approvvigionamento idrico del Bellinzonese che coinvolge i Comuni di Bellinzona, Gnosca, Gorduno, Claro, Lumino (oltre a Sementina e Monte Carasso) e postula tutta una serie di interventi infrastrutturali a livello regionale per assicurare l'approvvigionamento idrico a medio-lungo termine.

4.2.12 FINANZE E IMPOSTE

I Comuni di Gorduno, Gnosca e Moleno sono stati inseriti dal Consiglio di Stato nell'elenco dei 43 Comuni ticinesi "in difficoltà"³⁶. In virtù di questa valutazione, questi tre Comuni potranno attingere, in caso di partecipazione ad un progetto di aggregazione, ad un finanziamento una tantum di risanamento che verrà attribuito sulla base di valutazioni oggettive nel frattempo sperimentate in diversi altri progetti di aggregazione.

Sulla base di una valutazione sommaria indicativa, il contributo di risanamento prospettabile per l'aggregazione di questi tre Comuni in una nuova entità autosufficiente potrebbe ammontare a circa 5-6 milioni di franchi. Questo importo corrisponde ad un alleggerimento del conto di gestione corrente per un importo pari a circa 450'000 franchi annui.

4.3 PROGETTI A VALENZA REGIONALE

Ridotta capacità progettuale a livello regionale, fatta eccezione per il polo

Negli ultimi 9 anni (1997-2005, Allegato 18) il volume di investimento netto realizzato nel comprensorio in media annua ha raggiunto i 10 milioni di franchi. Tenuto conto di sussidi e di partecipazioni di terzi agli investimenti effettuati si può stimare l'investimento lordo in ca. 15-20 milioni di franchi annui.

³⁶ Si veda a questo proposito quanto indicato nel Messaggio n. 5825 del Consiglio di Stato al Gran Consiglio, concernente la richiesta di un credito quadro di 120'000'000 di franchi a favore di progetti di aggregazione per 43 Comuni ticinesi in difficoltà

La valutazione della dotazione infrastrutturale del comprensorio presenta però un quadro abbastanza disomogeneo: le principali realizzazioni di carattere regionale (“infrastrutture d’agglomerato”) sono state realizzate dalla sola Città, senza il concorso finanziario o progettuale dei Comuni della corona. Fanno eccezione gli investimenti infrastrutturali di ordine superiore quali le partecipazioni ai costi di realizzazione delle opere previste dai piani regionali dei trasporti e le infrastrutture consortili di depurazione delle acque.

Le infrastrutture per la cultura, per lo svago, per lo sport e per l’assistenza agli anziani sono state (finora) realizzate in “Alleingang” dalla Città, senza un disegno comune di condivisione allo scopo di ottimizzare la relazione tra investimento e dimensione ottimale.

In questo contesto va pure segnalato come progetto di valenza regionale il recente coinvolgimento dei Comuni dell’agglomerato nella gestione dell’AMB, che ha permesso di costituire una piattaforma di collaborazione interessante.

Nuove prospettive per una politica di investimento meglio “dimensionata” ?

Nel prossimo futuro nel comprensorio si presenteranno (rispettivamente sono già sul tavolo della discussione politica) importanti investimenti di completamento dell’infrastruttura pubblica di servizio del comprensorio. Basti pensare – a titolo esemplificativo - alle seguenti necessità:

- assistenza agli anziani: ampliamento della Casa di Claro e costruzione di una nuova Casa a Bellinzona
- sport e tempo libero: adeguamento delle strutture per il calcio (nuovo stadio a Bellinzona) e per lo sport (palestra multifunzionale a Gorduno)
- sicurezza: nuova sede per il Corpo pompieri di Bellinzona
- servizi urbani: nuova sede per i servizi urbani comunali

L’elenco potrebbe continuare: si tratta di investimenti di cui può indistintamente beneficiare una popolazione di 17'000 (Bellinzona) o di 27'000 (intero comprensorio) abitanti. La differenza nell’incidenza procapite è evidente e non necessita particolari approfondimenti ulteriori. Altrettanto evidente è il fatto che questi investimenti possono essere sopportati nel quadro di un potenziale di investimento lordo di 15/20 milioni l’anno, ma non di uno di 7/10 (pari a quello attuale della sola Città di Bellinzona).

Una maggiore “dispersione” degli investimenti con valenza di sviluppo regionale su una entità di dimensioni adeguate permette di poterli realizzare in tempi più ragionevoli, allentando la pressione che grava normalmente sulle scelte di investimento per soddisfare gli oneri “obbligatori” (manutenzioni straordinarie, sostituzioni, investimenti stradali e di sottostruttura, ecc.).

Una dimensione ottimale dell'ente locale permette di migliorare il servizio a costi marginali molto contenuti

Una maggiore dimensione dell'ente locale apre prospettive assai interessanti anche dal profilo dell'organizzazione e della gestione dei servizi pubblici (e di conseguenza dell'offerta al cittadino).

A titolo esemplificativo basti ricordare il potenziale di miglioramento insito in una gestione unificata dell'Istituto scolastico, del servizio raccolta rifiuti e dell'approvvigionamento idrico.

Una maggiore scala operativa trasforma i problemi di oggi in opportunità per domani: basti pensare alla questione della direzione pedagogica dell'Istituto scolastico, all'organizzazione dei servizi di picchetto per l'erogazione dell'acqua potabile, all'organizzazione dei controlli di potabilità e dei sistemi di controllo di qualità dell'acqua e alla gestione flessibile delle squadre di nettezza urbana e raccolta dei rifiuti.

Un comprensorio più ampio offre anche ampie opportunità di consolidamento e di crescita per le AMB, sia nei settori di attività tradizionali retti dalla LMSP (elettricità e acqua), ma anche in prospettiva in quello dei servizi urbani, dove le competenze di gestione acquisite potrebbero rivelarsi una fonte di benefici importante per il comprensorio.

Nuove prospettive di sviluppo: non solo dimensione, ma anche governance locale "adeguata" alle aspettative dei livelli istituzionali superiori

Negli ultimi anni la prospettiva di sviluppo territoriale adottata sia dalla Confederazione che dal Cantone si è sostanzialmente modificata. Basti pensare al riorientamento concettuale della politica di aiuto alle regioni di montagna (ora NPR - Nuova Politica Regionale), che ora propugna un approccio integrato di sviluppo tra agglomerati e regioni periferiche orientato alla crescita competitiva, oppure alla nuova politica degli agglomerati, avviata in tempi recenti dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale. Anche in questo caso, per ottenere aiuti federali diventa indispensabile proporre un approccio integrato a livello di agglomerato, superando i confini istituzionali dei singoli Comuni.

I cambiamenti non sono in corso solo a livello federale: anche l'Autorità cantonale, nel Rapporto sugli indirizzi prima e nella revisione del Piano direttore in seguito ha chiaramente manifestato le sue intenzioni riguardo allo sviluppo degli agglomerati urbani ticinesi. Questa scelta, dettata dalla volontà di assicurare uno sviluppo equilibrato a livello cantonale, si sta concretizzando con i progetti strategici di agglomerato (in fase avanzata nel Mendrisiotto, in avvio nel Locarnese e previsto anche per il Bellinzonese).

Si tratta di tendenze chiare e riconosciute a livello nazionale, che non possono essere dimenticate e che offrono, se colte correttamente, anche opportunità di sviluppo importanti.

Questi nuovi strumenti permetteranno di affrontare sfide essenziali difficilmente gestibili senza un aiuto (finanziario) esterno. I problemi della

gestione del territorio e della mobilità non possono infatti già oggi più essere gestiti dai soli enti locali, pur grandi che siano: senza l'accordo (e la partecipazione finanziaria) di Confederazione e Cantone, in questi due ambiti strategici non si può più fare nulla da soli. Creare le premesse istituzionali attese dai livelli superiori non può che contribuire a raggiungere in modo più efficace gli obiettivi strategici di sviluppo del comprensorio.

4.4 CONCLUSIONI DELLA SECONDA PARTE DELLO STUDIO

La seconda parte dello studio si prefiggeva di presentare una valutazione del comprensorio dal punto di vista delle finanze pubbliche locali e delle competenze e delle dinamiche istituzionali-amministrative degli otto Comuni.

Anche da questa analisi il quadro emerso è quello di un polo "anomalo" nella misura in cui dal profilo finanziario la situazione globale del polo è sostanzialmente allineata ai valori medi del comprensorio, mentre dal profilo della centralità istituzionale e amministrativo-operativa, la funzione (ed i relativi oneri) appare in modo evidente.

La centralità del polo è incontrastata in settori classici quali quelli che richiedono una dimensione minima per essere gestiti con costi ragionevoli: in concreto, si tratta delle funzioni di sicurezza (polizia, pompieri), culturali, sportive e di svago, di sostegno, promozione economica (contributi alle funzioni di ricerca), del trasporto pubblico urbano e dei servizi tecnici e industriali urbani.

In altre parole: a fronte di funzioni e oneri tipici dei poli urbani centrali, Bellinzona non gode dei benefici di centralità normalmente derivanti da questa posizione (gettito delle persone giuridiche, gettito delle imposte immobiliari e redditi della sostanza o da prestazioni). Le ragioni risiedono sia nella struttura del substrato socioeconomico evidenziata nella prima parte, ma anche in una concorrenza relativamente sostenuta dei Comuni della corona (sia nord che sud) che presentano, come si è già visto in precedenza, dinamiche di sviluppo tendenzialmente più interessanti di quelle del polo.

Questa situazione non può essere data per acquisita. Se da un lato essa offre - almeno a breve termine - rendite di posizione più o meno interessanti ai Comuni della periferia (siano essi a sud o a nord), dall'altro produce effetti molto negativi sulle prospettive di sviluppo complessive dell'agglomerato nel suo complesso. Questo perché un polo in perdita di velocità e senza prospettive di crescita non può essere "tout court" sostituito da un insieme disomogeneo di (piccoli) Comuni senza massa critica sufficiente per progettare infrastrutture e servizi al passo con l'offerta di altri agglomerati che hanno già intrapreso un percorso di riforma istituzionale.

L'esperienza - anche ticinese - insegna: l'incapacità di trovare progetti condivisi in un agglomerato non favorisce i singoli anelli di un agglomerato, ma piuttosto permette agli agglomerati vicini più dinamici

di accrescere il loro vantaggio concorrenziale relativo. Proprio questo vantaggio concorrenziale annulla poi quelli che i Comuni delle periferie degli agglomerati avevano - in una ottica di breve termine - ritenuto essere vantaggi concorrenziali rispetto al loro polo di riferimento. Risultato finale: polo debole, corona debole, agglomerato debole.

Questa è la ragione essenziale per la quale è indispensabile affrontare criticamente la questione dell'organizzazione istituzionale all'interno di un agglomerato urbano: si tratta di decidere se progettare per vincere insieme, oppure se perdere singolarmente e più o meno rapidamente i propri - contingenti - vantaggi.

La parte finale del rapporto intende rispondere ai quesiti relativi a scenari - e relativi rischi e opportunità - di un cambiamento istituzionale radicale come quello di una aggregazione.

5 VALUTAZIONE DELLO SCENARIO AGGREGATIVO PER IL COMPENSORIO

5.1 QUALI LIMITI PER IL COMPENSORIO ?

L'analisi svolta nella prima e nella seconda parte di questo rapporto permette di elaborare una descrizione relativamente precisa di uno scenario aggregativo per il comprensorio degli otto Comuni del comprensorio a nord di Bellinzona.

Prima di entrare nel merito della descrizione dello scenario vero e proprio appare però necessario affrontare due questioni fondamentali legate alla definizione dei limiti del comprensorio: la posizione del Comune di Claro e lo sviluppo verso la parte sud dell'agglomerato.

5.1.1 I LIMITI DEL COMPENSORIO A NORD: LA POSIZIONE DI CLARO

Il Comune di Claro ha aderito allo studio "Bellinzona Nord", ma ha deciso di approfondire parallelamente anche l'opzione di una possibile aggregazione verso nord, nel contesto del progetto denominato "Riviera+", che include, oltre a Claro, i Comuni di Cresciano, Osogna, Iragna, Lodrino, Biasca, Pollegio e Personico.

Si pone pertanto la questione dell'attribuzione corretta di questo Comune all'uno o all'altro comprensorio, secondo criteri socioeconomici oggettivi.

Il Comune è situato all'estremità nord del comprensorio di studio, con una struttura territoriale e socio-economica sostanzialmente simile a quella degli altri principali Comuni del comprensorio di studio. Diversi legami consortili risalgono storicamente al Bellinzonese e rendono questo Comune una sorta di "cerniera territoriale" tra il Bellinzonese e la Riviera.

La funzione del Comune di Claro in un futuro Comune allargato al comprensorio nord di Bellinzona deve essere valutata nel contesto delle specificità funzionali: il ruolo che Claro potrebbe assumere si configura come quello di comune residenziale e di "porta d'entrata" del comprensorio provenendo da nord.

Il peso specifico relativo di Claro nel nuovo agglomerato nord sarebbe quello di un importante "quartiere" dell'agglomerato urbano, dove uso del territorio e funzioni risulterebbero assai più omogenee che nel caso di una integrazione nel progetto "Riviera+".

In altre parole, per Claro la scelta strategica appare essere quella tra l'inserimento quale zona funzionale specializzata in un contesto territoriale a valenza essenzialmente residenziale e turistico-ricreativa (rappresentata dal progetto "Riviera+"), e quella dell'inserimento in una realtà molto più omogenea dal profilo territoriale e socio-economico

(rappresentata invece dal progetto "Bellinzona Nord"). Globalmente, gli aspetti a favore di una integrazione istituzionale, oltre che socioeconomica, verso l'agglomerato di Bellinzona appaiono a nostro avviso come preponderanti: per Claro il polo di riferimento è già oggi manifestamente Bellinzona, e non Biasca. E non si intravedono tendenze che possano modificare tale orientamento né nel breve, né nel lungo termine.

5.1.2 LO SVILUPPO DELL'AGGLOMERATO DI BELLINZONA A SUD: UTOPIA, PROSPETTIVA O NECESSITÀ ?

Il presente studio si è limitato all'analisi di dettaglio del comprensorio a nord della Città di Bellinzona, ma nella rima parte ha riassunto anche una serie di dati e presentato alcune dinamiche di sviluppo contestualizzandole nell'insieme dell'intero agglomerato. Ne è risultato - in estrema sintesi - un quadro che evidenzia un maggior dinamismo demografico ed economico del comprensorio a sud della Città, comprensorio peraltro caratterizzato da forti legami storici, economici e di servizio con il Comune polo.

Si pone quindi la questione a sapere come inserire il progetto di aggregazione a nord in un disegno di sviluppo e consolidamento a medio lungo termine dell'intero agglomerato bellinzonese. Contestualmente a questo aspetto, va chiarita anche la questione a sapere se un progetto di aggregazione a nord offre opportunità di sviluppo significative nell'ipotesi di una separazione in due entità locali del medesimo agglomerato.

Un progetto di aggregazione che coinvolge il polo dell'agglomerato bellinzonese non può essere concepito come esclusivo per rapporto al resto dell'agglomerato. Un atteggiamento di questo genere comporterebbe l'esacerbazione di sentimenti di contrapposizione - peraltro purtroppo già presenti - tra il comprensorio a sud e la Città di Bellinzona.

Inoltre, significherebbe rinunciare a due aspetti strategici fondamentali per lo sviluppo dell'agglomerato nel suo complesso:

- il comprensorio a sud rappresenta un importante bacino di attività economiche e di popolazione con dinamiche di sviluppo più interessanti di quelle riscontrate nel comprensorio a nord
- il territorio dei Comuni a sud occupa un'area centrale strategicamente fondamentale, che collega l'agglomerato bellinzonese con quello locarnese attraverso il Piano di Magadino e con il Sottoceneri attraverso il Monte Ceneri. Lo sviluppo recente dell'urbanizzazione e la tipologia di attività economiche che si sono insediate in questo territorio dimostrano senza necessità di approfondimenti ulteriori l'attrattività dell'area.

Per queste ragioni, riteniamo essenziale considerare una aggregazione nel comprensorio a nord di Bellinzona come un primo passo verso un ulteriore indispensabile consolidamento dell'agglomerato verso sud. Lo sviluppo del progetto di aggregazione a sud rappresenta una prospettiva necessaria: utopica è semmai l'ipotesi di poter risolvere i problemi dell'agglomerato con gli strumenti istituzionali attuali (o tramite forme di collaborazione o aggregazione su scala minima).

Un progetto di aggregazione orientato solo verso nord, senza prospettive serie di coinvolgimento orientate a sud non offrirebbe né una soluzione durevole ai problemi attuali dell'agglomerato dal profilo finanziario e della capacità di concepire e realizzare progetti di portata regionale, né tanto meno prospettive serie di recupero del peso economico e demografico necessario per realmente riequilibrare lo sviluppo socioeconomico tra il Sotto ed il Sopraceneri. Considerazione analoga vale, di conseguenza, anche per ipotesi alternative di aggregazione, ancora più ridotte in termini di territorio e/o di comuni coinvolti.

5.2 DESCRIZIONE DELLO SCENARIO AGGREGATIVO

Lo scenario aggregativo oggetto dello studio propone una aggregazione istituzionale fra otto Comuni, di cui uno ha funzioni di Comune polo dell'agglomerato (Bellinzona), due hanno caratteristiche simili per dimensioni, popolazione e struttura socioeconomica (Arbedo-Castione e Claro) e altri tre (Gnosca, Moleno, Gorduno³⁷) hanno dimensioni ridotte e sono confrontati con situazioni di difficoltà (finanziaria, operativa) sostanzialmente simili. I Comuni di Lumino e Preonzo, pure di dimensioni ridotte, mostrano margini di autonomia finanziaria superiori, ma devono far fronte a sfide operative comunque al di sopra del livello comunale.

L'unione di questi Comuni permetterebbe di creare un nuovo Comune con le seguenti caratteristiche:

³⁷ Per questo Comune è tuttavia opportuno precisare che praticamente tutti gli investimenti di natura obbligatoria sono stati già realizzati.

Tabella 19. Dati e caratteristiche essenziali del nuovo Comune

	Caratteristiche		Raffronto TI	
				%
Superficie	ha	11'214		4.0
Popolazione	2005	26'377		8.2
CH / Stranieri		72.6 % / 26.4 %		
PL secondario	2005	2'449		
PL terziario	2005	12'902		
SI All. / Sezioni		632 / 29		7.8
SE All. / Sezioni	2005/6	1'285 / 58		8.0
Dipendenti		ca. 350		
Risorse procapite	2005	2'507	3'172	
Moltiplicatore	Stima	95 %		
Spese correnti	2006	ca. 100 mio. CHF		
Case per anziani		1 propria, 2 in consorzio		
Elettricità		AMB		
Acqua potabile		AMB		

Elaborazione Consavis SA

Il nuovo Comune di Bellinzona che potrebbe nascere dall'aggregazione confermerebbe la seconda posizione a livello cantonale per popolazione e per posti di lavoro dopo Lugano e distanzierrebbe in misura importante sia Mendrisio che Chiasso (sia prima che dopo la realizzazione dei progetti di aggregazione in corso).

5.3 FATTIBILITÀ E MODALITÀ DI REALIZZAZIONE DELLO SCENARIO AGGREGATIVO: IL PROFILO DEL NUOVO COMUNE

In questo capitolo viene esaminata la fattibilità dello scenario aggregativi ad otto Comuni e presentato il modello organizzativo possibile per l'erogazione dei servizi da parte della nuova entità locale.

5.3.1 ISTITUZIONI POLITICHE

5.3.1.1 Nome e sede

Il nome del nuovo Comune dovrebbe ricalcare la denominazione attuale del polo: il nuovo Comune dovrebbe quindi assumere il nome di "Comune di Bellinzona".

La sede del Municipio rimarrà nella sede storica di piazza Nosetto a Bellinzona, dove si svolgeranno anche le sedute del Consiglio comunale.

5.3.1.2 Comprensorio

Il nuovo Comune si estenderà su una superficie complessiva di 11'214 ettari. Di questa superficie solo circa il 6.0 % (677 ettari) è utilizzata a fini di insediamento umano (abitazione, attività produttive e infrastrutture di traffico).

Il futuro Comune sarà delimitato dai confini comunali di Sant'Antonio, Pianezzo, Giubiasco, Sementina, Monte Carasso, Cugnasco, Vogorno, Lavertezzo, Lodrino e Cresciano.

5.3.1.3 *Consiglio comunale*

Con riferimento a situazioni paragonabili, si propone di costituire un Consiglio comunale di 50 membri. Ciò corrisponde ad un rapporto di un consigliere comunale ogni 500 abitanti circa, che pare relazione assolutamente sostenibile per un centro urbano di queste dimensioni. Per rapporto alla situazione attuale, il numero dei consiglieri comunali attivi scenderebbe da 194 a 50 (senza contare la partecipazione della popolazione alle assemblee comunali nel Comune di Moleno).

Alla riduzione del numero di Consiglieri comunali farà inevitabilmente riscontro un aumento dell'onere di lavoro ed una necessità di maggior preparazione.

Appare plausibile ipotizzare un impegno indicativo pari a 18-24 sedute annuali, cui andranno aggiunte le sedute delle commissioni permanenti (gestione, edilizia, petizioni) e speciali. Complessivamente, una stima d'impegno pari a 1'500 sedute da indennizzare appare plausibile. L'onere complessivo massimo, determinato sulla base di una indennità di seduta di 50 franchi, ammonterebbe pertanto a CHF 75'000 annui.

Appare opportuno sottolineare la necessità di porre attenzione – da parte dei gruppi politici – ad una adeguata rappresentatività territoriale (oltre che per altri criteri quali l'età, la professione e il sesso) delle liste: solo in questo modo sarà infatti possibile assicurare un Consiglio comunale che risulti effettivamente specchio del territorio e dei suoi abitanti.

5.3.1.4 *Municipio*

Le dimensioni del Comune e la situazione attuale vigente nel polo fanno propendere per la conferma di un Municipio composto di 7 membri. Per rapporto alla situazione attuale si pone il problema della rappresentanza dei diversi quartieri: non essendo possibile per legge una elezione per circoli o comprensori, particolare attenzione andrà posta, da parte dei gruppi politici attivi sul comprensorio, ad una rappresentanza equa di tutti i quartieri sulle liste elettorali (e, in definitiva, anche fra gli eletti).

Per rapporto alla situazione attuale, con 44 municipali occupati, la diminuzione è notevole: essa dovrà essere compensata tramite un supporto amministrativo efficace e commissioni di quartiere funzionali al raccordo con le esigenze locali.

L'impegno e le responsabilità gestionali del nuovo Municipio saranno importanti; la remunerazione dovrà pertanto essere adeguata di conseguenza. Onorari di funzione per complessivi CHF 220'000 e indennità di seduta (valutate in CHF 400 per giornata intera) per complessivi CHF 125'000 appaiono adeguate al compito, che richiederà

pure oneri di presenza di una certa importanza, almeno per quanto attiene alla funzione del Sindaco.

5.3.1.5 Quartieri

L'importanza della cura delle "reti sociali" e un livello di ascolto e confronto sulle esigenze e sui bisogni locali è necessità riconosciuta in ogni ente locale, ma soprattutto in quelli composti da più quartieri o frazioni con storia e tradizioni proprie.

In quest'ottica è opportuno disporre di "sensori esterni" locali in diretta relazione con il Municipio, nella forma di commissioni di quartiere con compiti di raccolta di esigenze e suggestioni.

Le Commissioni di quartiere verrebbero di principio istituite per quartieri omogenei e seguirebbero come minimo la struttura dei comuni attuali (Claro, Preonzo, Moleno, Gorduno, Gnosca, Lumino) e strutture territoriali riconosciute ad Arbedo-Castione (Arbedo e Castione) e a Bellinzona (Centro, Daro, Artore, Carasso, Semine, ...).

Composizione, nomina, compiti e competenze saranno regolate a livello di regolamento comunale: essenziale sarà il rispetto del principio di rappresentatività.

A questi organismi, il cui ruolo andrà pure precisato in sede di Regolamento comunale, potrebbero pure essere affidate funzioni consultive di pianificazione di dettaglio e competenze finanziarie limitate per la gestione di determinati budget di spesa, nella forma della delega.

Particolare attenzione andrà posta nella definizione dei compiti: queste Commissioni non dovranno sostituirsi al Municipio, ma bensì essere di supporto. Va da sé che il quaderno dei compiti delle Commissioni potrà variare nel tempo, con un periodo iniziale dove l'intensità di rapporti e relazioni sarà maggiore.

Importante sarà pure l'istituzionalizzazione di un dicastero che curi le relazioni con i quartieri.

Anche per questi organismi locali vanno preventivati oneri di gestione, valutabili nel complesso in ca. CHF 50'000 annui.

Complessivamente gli oneri totali per la "gestione istituzionale" del Comune permetterebbero un contenimento di CHF 123'000 delle spese complessive rispetto al livello di spesa attuale (pari a ca. CHF 553'000 nell'anno 2005): 75'000 CHF per il Consiglio comunale, 345'000 CHF per il Municipio, 50'000 CHF per le Commissioni locali.

A sostanziale parità di spesa, vanno però sottolineati i fattori di novità: una forte riduzione numerica del personale coinvolto, un maggior impegno e responsabilità, una migliore e più confacente remunerazione delle singole funzioni.

5.3.1.6 Patriziati e Parrocchie

Il progetto di aggregazione non ha conseguenze per i Patriziati e per le Parrocchie, che mantengono inalterate le loro strutture e la loro organizzazione.

Gli impegni dei Comuni verso questi enti verranno mantenuti in base agli accordi ed alle convenzioni vigenti, che saranno ripresi dal nuovo Comune.

5.3.1.7 *Ordinamento legislativo*

Il corpo legislativo attuale dei Comuni aggregandi (in particolare quello della Città e dei comuni principali) è completo e rappresenta una ottima base di partenza per la gestione delle attività del nuovo Comune.

L'entrata in funzione del nuovo Comune offre comunque l'opportunità ideale per una revisione a tappe della legislazione comunale, che andrà affrontata secondo le seguenti priorità:

- Regolamento comunale
- Regolamento organico dei dipendenti
- Regolamenti per servizi e prestazioni comunali
- Norme di applicazione del Piano regolatore (in particolare: uniformizzazione delle NAPR dei Comuni aggregandi)

L'estensione dell'applicazione del Regolamento comunale in vigore a Bellinzona a tutto il comprensorio assume carattere prioritario, anche a garanzia di parità di trattamento fra tutti i cittadini del nuovo Comune.

Analoga priorità deve essere data all'unificazione delle prestazioni di servizio soggette a tariffe o tasse (rifiuti, acqua potabile, canalizzazione, rilascio di licenze, autorizzazioni e documenti), allo scopo di evitare disparità di trattamento difficilmente comprensibili.

5.3.2 **AMMINISTRAZIONE**

5.3.2.1 *Organizzazione*

Un progetto aggregativi di queste dimensioni offre la possibilità di un riesame completo della dotazione, dei flussi di lavoro e dell'organizzazione amministrativa.

Allo scopo di soddisfare al meglio le esigenze del cittadino, ma anche di dotarsi di un modello organizzativo conforme agli obiettivi fondamentali del progetto, per il nuovo Comune si propone - almeno in una fase iniziale - il modello seguente.

L'amministrazione comunale ruoterà attorno ad una cancelleria centralizzata unica collegata in rete con sportelli decentralizzati.

L'Amministrazione centrale sarà affiancata da aree operative specializzate con presenza diffusa sul territorio secondo le particolari esigenze funzionali (Ufficio tecnico e servizi urbani, Corpo di polizia, Istituti e servizi sociali, Scuole, Istituzioni culturali, Sport) completeranno l'organizzazione amministrativa, garantendo pure la necessaria presenza sul territorio.

La dotazione di personale dovrebbe raggiungere le 400 unità, a titolo indicativo per categorie e in unità a tempo pieno, e non considera il personale AMB, il personale ausiliario e gli apprendisti. La dotazione di dettaglio del personale ai diversi servizi e uffici dipenderà dalla definizione concreta del livello di servizio e dalla ripartizione effettiva dei compiti, entrambe di competenza del nuovo Municipio. L'esperienza raccolta nella fase di avvio dell'attività del nuovo Comune permetterà inoltre di calibrare adeguatamente la dotazione in personale e altre risorse dei diversi servizi.

Il modello parte dal presupposto di assicurare adeguata copertura del territorio senza procedere a licenziamenti di personale, ma semmai operando progressive riqualifiche di funzione, favorendo l'acquisizione di conoscenze specialistiche.

A questo proposito si sottolinea in particolare il previsto potenziamento dell'Ufficio tecnico mediante compensazioni ottenute nei servizi amministrativi.

Ribadita la volontà di non procedere a licenziamenti in conseguenza di una ipotetica aggregazione, si ritiene che una riduzione della dotazione di personale appaia possibile a medio termine in particolare nel settore amministrativo grazie allo sfruttamento di nuove tecnologie di lavoro ed a razionalizzazioni interne, oltre che nel settore esterno (opzione tra esecuzione in proprio e delega dell'esecuzione a terzi tramite appalto o mandato di prestazione). Se si tiene conto dell'organico complessivo, appare plausibile valutare gli effetti di ottimizzazione a medio termine in ca. il 3 % della spesa complessiva per il personale, ciò che comporterebbe una riduzione dell'ordine di ca. 1'000'000 franchi annui.

Dal profilo logistico la concretizzazione del modello indicato non rende necessari investimenti eccessivi (nella forma di nuove costruzioni) e permette di sfruttare al meglio le strutture esistenti.

I servizi urbani disporranno di una sede centrale presso i attuali magazzini comunali di Bellinzona (per i quali è pianificata la realizzazione di una nuova sede tra Bellinzona ed Arbedo-Castione), mantenendo le sedi decentralizzate esistenti (con la funzione di depositi e rimesse locali).

L'ingaggio del personale dovrà assicurare un adeguato equilibrio tra lo sfruttamento della conoscenza del territorio e una progressiva specializzazione professionale di singoli collaboratori su temi specifici (acqua, sottostrutture, ...). Dimensioni e compiti affidati ai servizi esterni andranno valutati anche alla luce della possibilità di delega di compiti a terzi (mandati, appalti a terzi).

La gestione della distribuzione dell'acqua potabile sarà gestita per tutto il comprensorio dalle AMB, che riprenderanno le attuali Aziende municipalizzate e le relative infrastrutture.

5.3.3 *LIVELLO DI SERVIZIO*

La questione del livello di servizio assume carattere centrale in ogni progetto di aggregazione. Proprio la certezza di poter godere di un livello di servizio uniforme (e possibilmente migliore dell'attuale) su tutto il territorio rappresenta una leva importante per il singolo cittadino. Ciò vale naturalmente non solo sul fronte dei servizi offerti, ma anche sul fronte delle strutture tariffali, che dovranno essere rapidamente uniformate.

La garanzia di un livello di servizio uniforme può però generare costi insostenibili: l'uniformità non va quindi intesa ed interpretata in modo assoluto, ma in base a logiche funzionali. Importante è garantire il medesimo livello di servizio laddove vi sono interessi ed esigenze simili (ad esempio nel comprensorio funzionale industriale-commerciale) oppure alle residenze secondarie, oppure ancora in ambito scolastico. Non è per contro ragionevole immaginare di poter offrire il medesimo livello di servizio (ma anche di infrastrutture) su tutto il comprensorio, che è caratterizzato da densità abitativa e caratteristiche funzionali assai diverse.

Nel comprensorio, sarà inevitabile la ripresa, per principio, del livello di servizio attualmente garantito ai cittadini del comune polo, ciò che corrisponde in più d'un settore ad un notevole miglioramento per rapporto alla situazione attuale. Miglioramenti supplementari potranno essere valutati a medio termine e realizzati nel quadro dello sfruttamento delle sinergie operative e dei benefici di scala determinati da un miglior dimensionamento del bacino di utenza.

5.3.4 *PRESENZA SUL TERRITORIO*

Il modello esposto ai paragrafi precedenti permette di assicurare servizi dell'amministrazione comunale diffusi sul territorio, in un contesto organizzativo chiaramente orientato alle esigenze ed alle specializzazioni funzionali riconosciute.

Il livello di servizio al cittadino misurato in termini di accessibilità e orari di apertura generalmente dovrebbe migliorare rispetto alla situazione attuale.

5.3.5 *SERVIZI*

In questo capitolo vengono sommariamente presentate le situazioni e le possibili conseguenze più significative che si potranno presentare grazie alla nuova struttura istituzionale. La suddivisione dei temi segue quella del piano contabile dei Comuni ticinesi.

5.3.5.1 *Protezione giuridica*

Il passaggio della tenuta della mappa catastale non dovrebbe porre problemi, in quanto materia essenzialmente di natura tecnica.

L'Ufficio di stato civile competente è per tutto il comprensorio già oggi quello di Bellinzona.

5.3.5.2 Sicurezza

I comuni coperti dalla Polizia comunale di Bellinzona si esprimono positivamente nel valutare la qualità del servizio offerto. I tre comuni non convenzionati sono invece preoccupati per l'incidenza finanziaria della sottoscrizione della convenzione e preferiscono, a questo punto, attendere le risultanze delle decisioni cantonali cui si è accennato in precedenza.

Alcune problematiche sono fonte di preoccupazione particolare e spingono i comuni a formulare richieste precise: si tratta degli aspetti legati al traffico motorizzato, in particolare i controlli di velocità negli abitati e la protezione dei bambini, e dei pedoni in generale, nei punti critici, più particolarmente sui passaggi pedonali nei pressi degli istituti scolastici. Qui in alcuni comuni (anche in Città) si sperimentano d'altra parte soluzioni che possano offrire sicurezza senza provocare costi esorbitanti: ecco quindi il ricorso ad agenzie private o a cittadini volontari che si mettono a disposizione in particolare negli orari di apertura e chiusura delle scuole.

La città è invece confrontata con significativi disagi, dovuti ad atti di vandalismo, danneggiamenti e schiamazzi in alcune zone del centro e in prossimità di determinati ritrovi pubblici, in particolare nei fine settimana, quando gli abitanti di certi quartieri sono messi a dura prova e vengono spesso esasperati da comportamenti irrispettosi quanto fastidiosi. Anche in alcuni comuni si registrano puntuali situazioni di questo genere, che renderebbero necessaria una costante presenza preventiva di un corpo di polizia.

La scontata costituzione di un corpo unico, in caso di aggregazione, porta a formulare la richiesta di garantire una presenza continua anche in sedi dislocate nelle frazioni, non solo quindi un posto di polizia a Bellinzona: tale richiesta appare tutt'altro che campata in aria, anche in considerazione dell'estensione del territorio degli otto comuni.

In caso di aggregazione il corpo di polizia comunale di Bellinzona assumerà la responsabilità formale della sicurezza locale in base a quanto previsto dalla Legge cantonale sulla polizia in modo completamente autonomo, ed opererà sul comprensorio con le competenze complete attribuite ad un corpo di polizia comunale strutturato, con il supporto di agenti ausiliari secondo necessità.

La dotazione del Corpo (attualmente 33 unità), presupposta l'integrazione dell'agente comunale attualmente operativo a Claro, si fisserà ad un rapporto di 1 agente³⁸ ogni 775 abitanti.

Potranno essere sciolte le attuali convenzioni che legano la Città e i comuni di Arbedo-Castione, Gnosca, Moleno e Gorduno per quanto

³⁸ Personale amministrativo incluso

attiene al servizio di polizia, che verrà effettuato su tutto il comprensorio secondo criteri uniformi.

In ambito di pompieri, protezione civile e gestione dei casi di catastrofe le competenze comunali sono molto limitate. Un miglioramento in termini di sinergie dovrebbe essere possibile a livello della gestione locale delle situazioni di catastrofe, grazie anche alle recenti riorganizzazioni in ambito pompieristico: il nuovo Municipio potrà pianificare la gestione delle emergenze su scala comprensoriale, potendo contare su strutture operative locali efficienti (polizia comunale, corpo civici pompieri di Bellinzona, protezione civile Bellinzona).

Il Comune di Arbedo-Castione, Lumino e Claro dovranno sciogliere la convenzione che li lega per la gestione del corpo pompieri di montagna, che verrà integrato nel Corpo civici pompieri di Bellinzona. Analogamente si procederà per il Corpo pompieri del Gaggio (Comuni di Gnosca, Gorduno, Moleno e Preonzo).

Queste riorganizzazioni dovranno in ogni caso essere oggetto di coordinamento con il progetto di riorganizzazione in atto a livello cantonale.

Il Centro di soccorso pompieri di riferimento per tutto il comprensorio resta quello attuale di Bellinzona.

Il Comune di Claro dovrebbe abbandonare la PCi Regione Tre Valli e venir inserito nell'Ente PCi del Bellinzonese, di cui fanno parte tutti gli altri Comuni del comprensorio.

5.3.5.3 Educazione

Fra i compiti prioritari di un comune vi è la gestione della scuola dell'infanzia ed elementare. L'assunzione di questo compito a livello regionale permetterà non solo di affrontare la pianificazione dei fabbisogni con maggior flessibilità e giustificare servizi aggiuntivi grazie al maggior numero di allievi, ma garantirà una miglior qualità della scuola dal punto di vista pedagogico. Luogo d'apprendimento delle conoscenze ma anche d'aggregazione sociale e di educazione alla cittadinanza, essa deve poter assicurare ai ragazzi che la frequentano modalità d'insegnamento aggiornate ed efficienti.

Obiettivo importante per il nuovo istituto scolastico sarà quello di garantire una presenza degli allievi nelle varie località del comprensorio.

Per un miglior lavoro dal punto di vista didattico si tratterà di promuovere le monoclasse (soprattutto nel secondo ciclo di scuola elementare) ed evitare le pluriclassi numerose.

Per questioni organizzative, di sicurezza e di vita familiare, si cercherà di evitare il più possibile dispendiosi spostamenti fra allievi.

Per ragioni di costi e di buon senso, si valorizzeranno le infrastrutture esistenti, limitando le spese per investimenti edili allo stretto necessario.

Verranno definiti comprensori che sostituiranno l'attuale organizzazione basata sui confini comunali. Si presterà attenzione alle zone di confine fra

gli attuali comuni e le frazioni e le zone residenziali delle famiglie con figli in età scolastica.

Indicativamente il modello di gestione del nuovo Istituto scolastico unico potrebbe essere concepito come segue.

Dal profilo quantitativo le proiezioni per l'anno scolastico 2007/2008 evidenziano il quadro seguente:

	Scuola infanzia	Scuola elementare
Bellinzona	393 allievi (18 sezioni)	748 allievi (38 sezioni)
Arbedo-Castione	100 allievi (5 sezioni)	200 allievi (10 sezioni)
Gnosca	34 allievi	39 allievi
Gorduno	25 allievi	42 allievi (2 sezioni)
Lumino	25 allievi	56 allievi (3 sezioni)
Claro	83 allievi	153 allievi (8 sezioni)
Moleno	1 allievo	6 allievi
Preonzo	15 allievi	50 allievi

Complessivamente l'Istituto scolastico del nuovo Comune conterà 680 allievi circa di scuola dell'infanzia e 1300 allievi circa di scuola elementare. La popolazione scolastica di SI e di SE degli 8 comuni si avvicina pertanto alle 2000 unità.

La tendenza che si registra per i prossimi 3-4 anni è quella di una lieve crescita sia per la SI sia per la SE, con un'incidenza e distribuzione irregolare sul comprensorio.

Dal punto di vista logistico la situazione si presenta nei termini seguenti:

	Scuola infanzia	Scuola elementare
Bellinzona	Insufficienza di aule (almeno 2)	Esigenze coperte
Arbedo-Castione	Esigenze coperte con riserva	Esigenze coperte
Gnosca	Insufficienza (1 aula)	Insufficienza (1 aula)
Gorduno	Esigenze coperte	Esigenze coperte (3-4 aule libere)
Lumino	Esigenze coperte	Esigenze coperte
Claro	Insufficienza (1 aula)	Esigenze coperte (3 aule libere)
Moleno	Il Comune di Moleno non dispone di strutture scolastiche; per le scuole SI e SE è convenzionato con il Comune di Preonzo. La sede SI e SE per il Comune di Moleno è pertanto quella di Preonzo	Il Comune di Moleno non dispone di strutture scolastiche; per le scuole SI e SE è convenzionato con il Comune di Preonzo. La sede SI e SE per il Comune di Moleno è pertanto quella di Preonzo
Preonzo	Condivisi gli spazi anche con allievi di Gnosca.	Condivisi gli spazi anche con allievi di Gnosca.

Tutti i comuni sono fermamente convinti che il mantenimento delle scuole SI e SE nelle sedi attuali sia un fatto irrinunciabile.

La presenza di scuole nei tessuti locali sono importanti sia per gli allievi (vivono la realtà locale nella dimensione vissuta fino a quel momento) sia per la vita sociale del singolo comune (o frazione).

Senza questa presenza - unitamente a sedi di Cancelleria, negozi, posta, ecc - un quartiere, una frazione o un nucleo diventano dormitori. In alcuni comuni le sedi scolastiche andranno modernizzate, ma continueranno così ad animare la vita sociale a livello locale.

Bellinzona ha, fra le varie ipotesi, la possibilità di recuperare sedi scolastiche chiuse da tempo: la scuola di Ravecchia ospiterebbe 6 aule, la scuola di Molinazzo una in più, alla scuola di Daro 3 aule in più, a quella di Artore con 1 aula (tra SI e SE).

Nessun comune dovrà realizzare nuovi istituti scolastici nei prossimi anni. Con il recupero di sedi esistenti (magari chiuse) si avranno riserve sufficienti a garantire le aspettative nel medio termine e, realisticamente, anche nel lungo termine. Si prende atto che c'è un progetto di massima per una piccola struttura scolastica su terreno comunale a Gnosca (SE),

che sostituisca quella attuale e permetta così il mantenimento degli allievi delle prime tre classi elementari nel paese.

Il Comune di Gorduno ha il credito di progettazione (approvato dal Consiglio comunale nel 2006) definitiva per una palestra multifunzionale (nei prossimi giorni sarà assegnato il mandato al progettista per la progettazione definitiva della palestra multifunzionale). Il terreno necessario è già di proprietà del Comune.

I comuni possono perciò praticamente rinunciare a vincoli di PR, con i relativi oneri espropriativi. Le eventuali esigenze sono di piccola entità.

Refezione SI

È auspicata la sua introduzione generalizzata dove non è ancora disponibile: in particolare a Gorduno, Gnosca, Moleno e Preonzo e se ne auspica il suo potenziamento a Claro.

Servizi di supporto alla SI e alla SE

Attualmente, in particolare nei comuni più grandi, ci sono diversi servizi di supporto: da una serie molto ampia di discipline di insegnamento con materie speciali (educazione fisica, canto e musica, attività creative ed educazione religiosa), a scuola formativa fuori sede (scuola montana e altri soggiorni fuori sede), alle attività di doposcuola e manifestazioni di varia natura.

Il doposcuola è auspicato da tutti i comuni, alcuni dei quali ne sono totalmente sprovvisti.

Bambini in età prescolastica

Sul territorio c'è una rete di servizi che permette alle famiglie che ne ha il bisogno di farvi capo: sono strutture concentrate a Bellinzona e ad Arbedo-Castione.

La domanda c'è e può essere assorbita dalle strutture esistenti con sostegno da parte dei comuni: in buona parte si tratta di iniziative private.

Mense

Se le mense per la SI sono un'esigenza oggi irrinunciabile, il servizio di pasti per bambini della SE è ancora poco sollecitato. A Bellinzona ci sono delle strutture private che ottengono un buon successo.

È probabilmente un'esigenza in crescita con i nuovi modelli di famiglia che si vanno delineando dove entrambi i genitori lavorano, nonché per l'aumento dei nuclei monoparentali.

Trasporto allievi

Questo tema è oggi gestito con una discreta soluzione: qui una razionalizzazione sarebbe auspicata anche se il problema è di entità ridotta. Per contro è sentita l'esigenza di avere dei mezzi per rendersi autonomi, negli spostamenti puntuali e mirati. Una soluzione congiunta è razionale e garantisce ai mezzi un uso sufficiente (con le relative garanzie: conducenti, sicurezza).

Il mantenimento di tutte le sedi limita comunque l'esigenza di mobilità.

È invece il tema della sicurezza dei bambini sulle strade di traffico che è molto sentito, come pure la sicurezza durante il percorso casa-scuola. È un oggetto da studiare assieme con unità di intenti e soluzioni puntuali.

Parchi gioco

La rete dei parchi gioco è molto ampia e variegata. Tutti hanno messo in atto una rivisitazione di questi luoghi (almeno come progetto), alcuni lo stanno facendo, altri hanno concluso questo intervento. In particolare i parchi gioco hanno viepiù assunto un ruolo di aggregazione, di educazione: la sicurezza ha poi messo fuori servizio certe strutture di qualche anno fa.

Modello di gestione dell'Istituto scolastico

Pensando ad una ridefinizione dei "luoghi scolastici" in funzione della popolazione e della configurazione del territorio (comuni e quartieri), si ritiene proponibile la seguente visione che preveda tre istituti di zona coordinati da una direzione generale unica con compiti di impostazione generale e di coordinamento.

Il modello organizzativo prevede una direzione generale che coordini i seguenti tre istituti di zona:

	Zona Piano	Zona Corona	Zona Castelli
Comprensori	Ravecchia Semine	Molinazzo Claro Arbedo-Castione Lumino Preonzo Moleno Gnosca	B'zona Nord Gorduno
SI	Nocca (4 SI) Semine (5 SI)	SI Arbedo-C. (5 SI) SI Lumino (2 SI) SI Claro (3 SI) SI Preonzo (1 SI) SI Gnosca (1 SI)	SI Nord (3 SI) SI Daro (1 SI) SI Gorduno (1 SI) SI Carasso (1 SI) SI Gerretta (4 SI)
SE	SE Sud (9 SE) SE Semine (9 SE)	SE Arbedo-C. (10 SE) SE Lumino (3 SE) SE Molinazzo (1 SE) SE Claro (7 SE) SE Preonzo (3 SE) SE Gnosca (1 SE)	SE Nord (17 SE) SE Daro (1 SE) SE Gorduno (2 SE) SE Carasso (1 SE)
Tot. sezioni	9 SI / 18 SE	12 SI / 25 SE	10 SI / 21 SE

Complessivamente l'Istituto scolastico disporrà di 31 sezioni di SI e di 64 sezioni di SE per complessivamente ca. 2'000 allievi (media per sezione ca. 21 allievi per sezione).

L'organico complessivo dovrebbe fissarsi a circa 125 unità, di cui 95 docenti titolari, 15 docenti speciali e 15 collaboratori per la direzione, l'amministrazione, i servizi parascolastici e tecnici, oltre al personale ausiliario per le mense ed i trasporti.

La responsabilità della coordinazione e di potenziamento delle attività delle varie sedi, è opportuna e sarà affidata alle direzioni di settore ed alla direzione generale dell'istituto scolastico.

I compiti di questi nuovi organi dovranno essere prevalentemente di animazione pedagogica, di coordinamento e di gestione dell'istituto.

Il potenziamento degli organi di direzione dovrà portare un'attenzione particolare alla collaborazione con le risorse umane e associative presenti nella regione.

Conclusioni

La qualità e l'intensità dei servizi garantiti alla popolazione scolastica e alle famiglie dovrà riflettere la situazione attuale dei comuni maggiormente dotati.

Le sedi scolastiche dovranno essere distribuite sul territorio in modo da garantire la vita dei vari nuclei e ridurre gli spostamenti dei bambini.

La direzione delle scuole dovrà garantire contatto e supporto a tutte le sezioni di scuola, indipendentemente dalla loro distanza sul terreno. La mobilità interna agli istituti sia per i bambini che per i docenti sarà finalizzata all'ottimizzazione del servizio.

Ogni sede dovrà mantenere quelle peculiarità che le distingue, nel senso di sfruttare le diversità quale elemento arricchente per tutti.

Per quel che riguarda il corpo insegnante, l'Istituto unico dovrà favorire il lavoro d'equipe e le relazioni con i genitori, le autorità e le risorse esterne.

5.3.5.4 Cultura e tempo libero, economia e turismo

La costituzione del nuovo Comune faciliterà il coordinamento delle attività culturali e di promozione a favore del turismo nel comprensorio, riducendo il numero di attori coinvolti e concentrando le risorse disponibili nel territorio.

Emerge chiaramente la ricchezza dei monumenti storici, rispettivamente le possibili soluzioni logistiche di cui potrebbe beneficiare il nuovo comune. Emerge pure in modo indiscusso il ruolo trainante della Città di Bellinzona, riconosciuta quale vero ed unico polo culturale del comprensorio, ed anzi dell'agglomerato. In effetti, oggi come oggi, Bellinzona è l'unico comune che può offrire attività culturali ad ampio raggio (teatro, musei, castelli patrimonio UNESCO, open air, ...).

Questo riconoscimento non sta a significare che i nuovi quartieri verranno privati da qualsiasi tipo di attività, e dunque messi in ombra dalla città: è forte e chiara la volontà comune di mantenere vive le peculiarità locali e lo spirito di quartiere.

La ricca presenza di monumenti storici (valorizzazione e manutenzione) sparsi su tutto il territorio è certamente significativa: non dovrà essere disattesa nell'ambito della riorganizzazione delle risorse finanziarie ed umane (un potenziamento del personale in questo settore si rivela necessario).

Spicca la forte presenza di privati ed associazioni promotori di eventi. Partner, questi, che anche in futuro dovranno essere attivi nel nuovo comune.

Nessun comune del comprensorio, esclusa la Città di Bellinzona, ha un funzionario responsabile del settore culturale. In effetti negli altri comuni l'unico punto di riferimento con l'Amministrazione è il capodicastero incaricato: per il resto sono i privati che si attivano. Pure la procedura di coordinamento (organizzazione dell'evento) e di pianificazione solo a Bellinzona è gestita da un funzionario: gli altri comuni si affidano al municipale di riferimento.

Il centro città dovrà continuare a svolgere il ruolo centrale dell'attività culturale e di svago. Tuttavia i nuovi quartieri dovranno continuare ad essere attivi con l'ausilio sia dei privati che delle associazioni locali. Questo implicherà un potenziamento di personale e finanziario del dicastero/ufficio cultura. In effetti questo settore dell'amministrazione comunale sarà l'unico punto di riferimento per tutta la regione per la realizzazione ed il coordinamento degli eventi. È dunque fondamentale centralizzare il servizio, potenziando adeguatamente quello attualmente in vigore a Bellinzona. In tal senso sarà indispensabile mettere in rete e valorizzare quanto già presente sul territorio.

Il settore culturale, spesso banalizzato, è un settore attivo e dinamico che potrà apportare in futuro importanti indotti economici, nella misura in cui sarà considerato nel nuovo comune alla stregua di tutti gli altri settori dell'amministrazione riconoscendolo come strumento fondamentale per l'evoluzione economica e sociale del nuovo Comune di Bellinzona, che intende essere polo regionale ed elemento trainante della destinazione "Bellinzona e alto Ticino".

Un grosso potenziale è ancora da sviluppare: la nuova dimensione del Comune potrà sostenere in modo più efficace importanti progetti quali:

- restauro del Castello Montebello;
- copertura temporanea della Piazza del Sole - Fliyng Roof
- centro giovanile
- restauro parco storico della Villa dei Cedri
- progetto "via della pietra";
- catalogazione, restauro e conservazione dell'archivio storico (Moleno);
- restauro Molino Erbetta ad Arbedo-Castione (monumento storico riconosciuto quale bene culturale cantonale);
- mostra permanente dedicata agli artisti Mario e Federico Marioni (Claro);
- creazione spazio multiuso coperto per manifestazioni ricreative, culturali e sportive (Gnosca).

Quanto espresso in questo rapporto deve essere analogamente applicato al settore Giovani: è infatti indispensabile che una grande città come diverrà Bellinzona possa dotarsi di un dicastero giovani, riconoscendo a questi cittadini un doveroso collocamento all'interno dell'amministrazione.

Considerato che a Bellinzona questo settore dispone di una persona al 20%, non inserita nell'organico e che negli altri comuni è un ambito praticamente inesistente, occorrerà valutare un conseguente potenziamento.

Le maggiori opportunità di sinergia tra Bellinzona Turismo e la nuova Città possono infine essere sintetizzate come segue:

- contributo al rafforzamento del senso di appartenenza della popolazione alla nuova realtà istituzionale, sia tramite l'offerta di manifestazioni regionali, sia tramite il supporto a manifestazioni ed eventi locali (supporto alle "reti sociali" esistenti)
- contributo alla presenza del Comune verso l'esterno (informazione e comunicazione, "immagine", sito internet, bollettino informativo)
- collaborazioni regionali (con altri ET, organizzatori, Comuni)
- offerta di servizi (comuni) all'ospite e al residente, nel campo della cultura, dello svago, delle infrastrutture per lo sport e per il tempo libero, della mobilità
- gestione di servizi comuni (iniziative culturali, squadre esterne, gestione infrastrutture sportive e di svago)
- collaborazione in ambito amministrativo e nella gestione di sportelli decentralizzati

5.3.5.5 *Salute pubblica e Previdenza sociale*

La popolazione ultra sessantacinquenne residente nel comprensorio a fine 2005 era pari a oltre 4'700 unità. La popolazione ultra ottantenne era pari a 1'372 unità. Assumendo un parametro di istituzionalizzazione del 25 % della popolazione ultra ottantenne, il numero di posti in istituto da pianificare per il comprensorio ammonterebbe a 343.

Il fabbisogno in posti-letto anziani per la Città di Bellinzona è attualmente coperto dalla Casa per anziani comunale con 70 posti³⁹ (per la quale è in corso la procedura per l'ampliamento).

Il Comune di Claro dispone di una Casa in consorzio con gli altri Comuni della Riviera (Cresciano, Osogna, Lodrino e Iragna), cui si aggiungerà, a d ampliamento completato, anche il Comune di Arbedo-Castione. Gnosca, Gorduno, Moleno e Preonzo fanno parte del Consorzio Casa per anziani del Circolo del Ticino a Sementina.

Lumino copre il suo fabbisogno mediante una convenzione di cui attualmente dispone con la Casa Anziani Greina (8 posti letto) e usufruendo delle strutture ubicate a Roveredo Grigioni ed a Grono.

Il potenziale delle strutture disponibili (risp. in fase di realizzazione) nel comprensorio appare quindi adeguatamente dimensionato a soddisfare il fabbisogno in posti del comprensorio, tenuto conto dei parametri usualmente riconosciuti a livello cantonale.

³⁹ Cui vanno aggiunti 2 posti per soggiorni temporanei

In caso di aggregazione, il nuovo Comune disporrà di due Case proprie e di due partecipazioni importanti nel Consorzio della Riviera (Claro) e in quello del Circolo del Ticino (Sementina). In questo contesto si aprono possibilità interessanti di collaborazione, che potrebbero generare potenziale di ottimizzazione interessanti tramite una “messa in rete” più spinta di questi quattro istituti.

La tendenza all’aumento del numero di persone anziane sole a domicilio accentua la necessità di spazi abitativi protetti. I servizi di cura a domicilio coprono il fabbisogno di cure, ma rimane scoperto il problema legato al loro isolamento e la copertura con una presenza sulle 24 ore. Questo genera oggi o la necessità di far capo a badanti oppure il ricovero - improprio - in strutture sanitarie acute.

In questo contesto il nuovo Comune potrebbe sviluppare una offerta complementare propria sotto forma di appartamenti protetti collegati logisticamente alle strutture presenti sul mediante la messa a disposizione di mono- o bilocali non medicalizzati in affitto, con possibilità di far capo a servizi centralizzati condivisi quali sala, soggiorno, mensa e servizio di “custodia sanitaria”. I costi di affitto e per servizi dovrebbero essere a carico dei singoli beneficiari, con parziale presa a carico per il tramite del servizio cure a domicilio.

Va gestito il passaggio del Comune di Claro dal comprensorio Spitex Tre Valli al comprensorio ABAD per quanto attiene all’assistenza a domicilio.

Lo sportello LAPS n. IX serve solo i Comuni del comprensorio di studio. La costituzione del nuovo Comune permette al nuovo Comune di riappropriarsi di fatto di un servizio importante al cittadino.

La Commissione tutoria regionale di riferimento resta come finora quella operante a Bellinzona (n. 14).

5.3.5.6 Traffico e mobilità

Il processo di aggregazione non può essere limitato a soli aspetti funzionali, siano essi legati alla mobilità o ad altre tematiche d’importanza pubblica generale, ma va visto come “momento” per riorientare alcune politiche settoriali finora limitate dalla frammentazione delle competenze tra i vari Comuni.

Per la mobilità nell’ultimo decennio ci si è staccati dalla semplice ripartizione delle competenze tra Comuni e Cantone ma non si è considerata un’ipotesi funzionale che andasse oltre il limite ristretto dell’attuale area urbana.

Il comprensorio é stato suddiviso nei due Piani regionali dei trasporti del Bellinzonese (PRTB) e delle Tre Valli (PRTV). Già questa prima considerazione suggerisce un aggiornamento ed una integrazione dei due piani a livello di nuovo comprensorio affinché la tematica della mobilità possa venir seguita in modo coerente e razionale. Va rilevato come l’attuale situazione sia caratterizzata da differenti livelli di

concretizzazione delle opere previste dai due piani, per cui si dovrà procedere soprattutto laddove il nuovo quadro politico (area urbana fino a Claro e Moleno) modificherà la tipologia delle relazioni, finora centrata su una area urbana ristretta.

Rimane inalterato l'obiettivo privilegiare le misure volte a migliorare l'offerta di trasporto pubblico urbano e regionale come quelle volte alla promozione del traffico lento con misure di protezione dei percorsi.

Opere di valenza regionale

Le tre opere fondamentali per una nuova impostazione della mobilità interna ed esterna al comprensorio sono le seguenti:

- TILO: nodo di Castione-Arbedo con nuova stazione (2009)
- Trasporto pubblico urbano e regionale (1. fase 2008-12, 2. fase dal 2013)
- Semisvincolo sud (dopo il 2010)

Il progetto TILO a Castione è strategicamente importante perché consente di allargare l'offerta di trasporto pubblico attestandolo all'attuale stazione FFS di Castione, quale supporto alla stazione di Bellinzona verso le destinazioni sud (Chiasso e Locarno) e nord (Tre Valli e Mesolcina).

Questo nodo sarà pure dotato di un terminale bus e di un Park and Ride. Dal profilo pianificatorio ciò significa che l'area di Castione, caratterizzata negli ultimi anni dal forte sviluppo di grandi attrattori di traffico assumerà una chiara valenza regionale. Deve comunque essere mantenuto l'attuale grado di mobilità veicolare privata in quanto per una parte delle funzioni è comunque irrinunciabile.

La mobilità dovrà essere ottimizzata a questa funzione privilegiando soprattutto le forme ora penalizzate e cioè il trasporto pubblico e il traffico lento. Gli oneri non coperti dalle FFS e dal Cantone andranno assunti dai Comuni facenti parte del comprensorio PRTB.

Per il trasporto pubblico regionale vi è la volontà di potenziarne l'offerta (cadenza 15' nelle fasce di punta). Le modalità del potenziamento dovranno tenere conto della volontà popolare ancora recentemente espressa in occasione della votazione sull'apertura del centro città ai mezzi pubblici.

Per il trasporto pubblico urbano l'eventuale nuovo Comune necessita di allargare l'offerta a tutto il comprensorio chiedendo al Cantone il riconoscimento al Cantone quale trasporto pubblico di chiara valenza regionale in considerazione delle distanze percorse dalla nuova linea. In tal senso la viabilità del trasporto pubblico andrà adeguatamente migliorata.

Per il semisvincolo sud si ribadisce l'importanza cantonale dell'opera quale elemento cardine per l'accesso veicolare privato da sud e quale contributo al risanamento ambientale del comparto sud dell'area urbana.

Trasporto pubblico

La nuova Città richiede di sviluppare il trasporto pubblico al fine di renderlo competitivo e maggiormente attrattivo. Ciò implica il passaggio dall'attuale struttura su base regionale (cfr. linee di lunga percorrenza ma di bassa frequenza: Bellinzona - Biasca e Bellinzona - Coira), prevista a nord di Bellinzona, ad una nuova offerta di tipo urbano che leghi il nuovo comprensorio non solo dal profilo politico istituzionale ma pure da un'offerta di servizio pubblico moderno.

Traffico privato

L'accessibilità veicolare privata da nord dev'essere mantenuta con l'attuale struttura del traffico basata sulla "penetrante principale" di Via S. Gottardo e sulla "penetrante parallela", pur se di secondaria importanza, Arbedo - Galbisio - Carasso, promovendo la sicurezza dei pedoni con la completazione dei marciapiedi a Galbisio e Carasso

Dovranno essere previste tutte quelle misure volte ad inibire il traffico parassitario su percorsi alternativi all'interno dei quartieri residenziali. In particolare si pensa alla sistematica attuazione del concetto di strade residenziali (30 km/h) laddove ciò sia, anche secondo la più recente giurisprudenza federale, corretto e sostenibile.

Tale obiettivo è tanto più perseguibile perché attualmente diversi comuni hanno già avviato questo disegno di riassetto viario.

Si riconferma l'indirizzo dell'accessibilità veicolare da sud con l'attuazione del semisvincolo, prevedendo l'attestamento dei veicoli in zona Arti e Mestieri (PRTB: potenziamento dell'attuale posteggio di attestamento). Pensando alla futura fruibilità da parte dei pendolari, degli utenti della città e dei turisti si dovranno migliorare i percorsi pedonali verso il centro Città.

Piste ciclabili e percorsi pedonali

Salvaguardati i tracciati di valenza federale e cantonale, si richiede la completazione della rete con la realizzazione di due nuove passerelle (Monte Carasso e Galbisio) tra le due sponde del Ticino ed il raccordo delle stesse con il percorso ciclabile di sponda destra (Moleno-Gnosca-Gorduno-Galbisio-Carasso-Monte Carasso). Andrebbe pure valutata la realizzabilità a medio/lungo termine di una terza passerella sul fiume Ticino tra Castione (nodo TILO e Scuole medie) e Gorduno/Gnosca e di una quarta passerella tra Arbedo (Viale Moesa) e Castione (centri commerciali e Scuole medie).

Dopo il sacrificio dell'apertura del centro Città al trasporto pubblico, dal 2013 si riserverà il centro Città a zona pedonale, dopo che sarà stata creata la corsia preferenziale per il trasporto pubblico lungo Viale Portone e sarà migliorata la viabilità del trasporto pubblico sulla linea centrale (linea 1/2).

Zone pedonali di importanza locale già acquisite o previste a livello urbanistico per la particolarità del luogo dovrebbero essere difese e promosse.

I percorsi pedonali d'importanza regionale dovranno essere inseriti nella pianificazione territoriale, coordinati ma non necessariamente sovrapposti

con quelli ciclabili, e riguardare anche l'area montana e non solo il fondovalle (area di svago/golf, area fluviale, centro storico, ecc.). In quest'ottica sarà importante il coinvolgimento dell'ente turistico, dei Patriziati, delle associazioni interessate e del Cantone che ha recentemente riconosciuto l'importanza generale di questa infrastruttura.

Mobilità nelle zone di svago di interesse regionale

Ritenuto come "da sempre" le funzioni di svago per la regione, ma non solo, sono state assegnate ai fondovalle e alle valli laterali va mantenuta l'attuale fruibilità data dalla presenza delle strade patriziali, invero realizzate con un sostanziale contributo della Confederazione per la valenza forestale ma che da questo aspetto non possono essere limitate come sembra si voglia fare da parte delle Autorità cantonali e federali.

In particolare si pensa alla presenza di ritrovi pubblici, capanne (Gesero, Albagno e Brogoldone), della porta sud del nuovo progetto di parco nazionale dell'Adula, alpeggi, aree di arrampicata di rinomanza internazionale, area geologica d'importanza nazionale (Gorduno, alpe Arami), centinaia di rustici, ecc.

Finanziamento

Per le opere di importanza regionale il carico finanziario sui Comuni ed in seguito sul nuovo Comune sarà ingente ed in parte già definito nel piano dei trasporti del Bellinzonese e nel piano dei trasporti delle Tre Valli.

Per il TILO dovrà essere ancora definita una nuova ripartizione visto che nel PRTB non è stato indicato nessun importo a carico dei Comuni.

Tutto ciò influenzerà la situazione relativa agli investimenti dell'eventuale nuova Bellinzona e sarà oggetto di ulteriore analisi sulle priorità e sulla somma da destinare agli investimenti.

5.3.5.7 Protezione dell'ambiente e gestione del territorio

Per la pianificazione territoriale dagli anni novanta in poi si è potuto fra capo al PD1990 e, dal 1998, al Piano regionale dei trasporti del Bellinzonese. Ogni comune ha però continuato con i propri strumenti pianificatori tenendo in considerazione le indicazioni d'ordine superiore ma senza una vera e propria coordinazione né formale né funzionale.

Piani regolatori comunali

Gli otto Comuni della corona nord dispongono di un Piano regolatore approvato dal Consiglio di Stato o in fase di approvazione, in particolare:

Arbedo-Castione	14.5.2002
Bellinzona	21.10.2001 / varianti in fase di approvazione CdS
Claro	CC nel 2002, attualmente in fase di approvazione CdS
Gnosca	12.3.1997
Gorduno	22.10.1997 / 24.4.2001
Lumino	29.3.1995
Moleno	20.6.2006
Preonzo	13.05.1998

Si dispone di una pianificazione del territorio per tutti i Comuni elaborata ai sensi della Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT) e della rispettiva Legge cantonale di applicazione (LALPT), ai sensi delle Leggi settoriali entrate in vigore negli anni '90 (Legge sulla protezione della natura, Legge forestale, Legge sui beni culturali, ...).

La futura pianificazione comprensoriale si baserà quindi su elementi consolidati, che potranno fungere da base per lo sviluppo dei temi d'interesse regionale.

Pianificazione comprensoriale⁴⁰

Il contesto di riferimento sul quale ci si deve basare è sicuramente quello d'ordine superiore che è definito nei tre documenti base:

- Piano Direttore cantonale - PD del 1990 con i relativi aggiornamenti e la revisione in corso
- Piano regionale dei trasporti del Bellinzonese - PRTB del 1998
- Concetto di organizzazione territoriale dell'agglomerato Bellinzonese - COTAB (scheda R4 del Piano direttore cantonale - progetto per la consultazione ai sensi dell'art. 15 LALPT).

Si tratta ora di assumere, come Autorità locali, un atteggiamento proattivo e, pur partendo dalle indicazioni citate, elaborare un vera e propria pianificazione del territorio che risponda alle attuali e future esigenze dell'agglomerato.

Per una prima elaborazione dello scenario di sviluppo degli otto Comuni della corona nord, sono state individuate le potenzialità e opportunità presenti nel comprensorio, estrapolate sostanzialmente dalle schede presentate dai singoli Comuni ma anche in considerazione di quanto già evidenziato nell'ambito dello studio del PTB, che comporterà la realizzazione di varie opere d'interesse generale. In particolare sono state individuate le seguenti aree strategiche:

Centro politico, amministrativo e ricerca

La città di Bellinzona riveste già attualmente il ruolo di centro amministrativo e si sta profilando positivamente anche nel campo della ricerca, espandendosi sia verso sud, che nord, come illustrato nel piano allegato. Questa centralità vien confermata ma richiede una revisione degli indirizzi generali per tutto il comparto urbano.

Centro sport, studio e cultura

L'area comprende le principali strutture scolastiche e sportive e dispone ancora di grosse potenzialità di ampliamento/ sviluppo.

⁴⁰ Cfr. il piano sinottico 1:50'000 elaborato dal Gruppo di lavoro (Allegato 22)

Quattro aree da pianificare

Sono state individuate 4 grandi aree strategiche (Saleggina, “campagna” Gorduno/Gnosca, “campagna sud” Claro e area sportiva Claro) per alcune l’indirizzo pianificatorio è già abbastanza preciso, per altre, soprattutto quella che comprende la zona della Saleggina, è ancora aperto.

Area di attività miste (Castione/Lumino)

Il nuovo comprensorio, che si configura come “quinta area da pianificare”, deve essere riorientato a livello urbanistico e funzionale in conformità con gli obiettivi generali indicati dal PD (in revisione), che indica questo comparto come uno dei Poli di Sviluppo Economico (PSE segnalati a livello cantonale. Il progettato intervento di potenziamento della stazione FFS di Castione, che verrà riqualificata come stazione TILO, ed il possibile insediamento di grandi generatori di traffico nel comparto (pure indicato nella relativa scheda di PD), dovranno essere accompagnati - se concretizzati - da adeguati interventi di accompagnamento per tutelare la mobilità e la qualità di vita nei quartieri residenziali adiacenti.

Aree residenziali

Gli attuali Comuni hanno una loro propria struttura urbanistica che privilegia, specie nell’area periurbana, la funzione residenziale. Questa funzione dovrebbe essere assicurata anche in futuro pensando anche ad eventuali aumenti di zona laddove ciò fosse necessario e qualitativamente interessate. Si dovrebbe evitare che le potenzialità di sviluppo, limitatamente alla funzione residenziale, siano concentrate nell’area centrale.

Area di svago montana

Sul piano sono state indicate le aree di svago/di ricreazione montane, quale indirizzo per sottolineare la volontà di contribuire allo loro sviluppo e anche a quello del mantenimento delle relative strade forestali. In particolare si pensa alla presenza di ritrovi pubblici, capanne (Gesero, Albagno, Brogdone, ecc.), infrastrutture pubbliche di vario tipo (acquedotti, impianti di telecomunicazione, infrastrutture DDPS, ecc.), alpeggi, aree di arrampicata di rinomanza internazionale, area geologica d’importanza nazionale (Gorduno, alpe Arami), centinaia di rustici, ecc.

Collegamenti viari

Il piano indica le principali vie di trasporto, quali le strade cantonali, l’autostrada con gli svincoli, la linea ferroviaria con le relative stazioni. Si evidenzia il nuovo nodo TILO di Castione e la nuova stazione prevista in Piazza Indipendenza.

Investimenti

In un contesto di preparazione ad un processo aggregativo una priorità importante è assunta dalla programmazione degli investimenti necessari per attuare quanto la pianificazione prevede per il lungo termine. Così come han fatto altri Comuni ticinesi nel frattempo aggregatisi si dovrà,

trovare un accordo politico perlomeno sulle principali opere che saranno a medio termine realizzate.

La realizzazione del programma di investimenti dovrà dunque tener conto di nuove scadenze temporali e di priorità gestite dal nuovo Comune in rapporto alle disponibilità finanziarie.

5.3.5.8 Finanze e imposte, servizi urbani (tasse d'uso)

Gestione finanziaria

Per quanto attiene la gestione finanziaria verranno ripresi gli standard in uso presso la Città di Bellinzona, ciò che non dovrebbe porre problemi maggiori di implementazione. Il nuovo Comune presenterà come finora una pianificazione finanziaria pluriennale ai sensi della LOC e provvederà alla certificazione della contabilità da parte di un organo di controllo esterno.

Imposta di culto / Relazioni con le parrocchie

Nell'ambito del progetto di aggregazione non sono previste modifiche alle modalità di sussidiamento attuale delle Parrocchie presenti sul territorio.

Non si prevede l'introduzione dell'imposta di culto.

Acqua potabile

La distribuzione di acqua potabile a livello locale rappresenta un servizio di primaria importanza che deve essere assicurato dai Comuni in modo razionale ed efficiente, garantendo un utilizzo parsimonioso delle risorse naturali. La gestione di questo compito sarà assunta dalle Aziende municipalizzate della Città di Bellinzona per tutto il comprensorio. Nelle AMB confluiranno le Aziende municipalizzate esistenti (le convenzioni esistenti per la gestione delle AAP di Claro e Gnosca con le AMB potranno di conseguenza essere sciolte).

Nel comprensorio del Bellinzone il Cantone ha allestito un Piano cantonale di approvvigionamento idrico che propone interventi infrastrutturali importanti (e investimenti conseguenti) atti ad assicurare a lungo termine la disponibilità di acqua potabile.

In caso di aggregazione risulta evidente che sarà opportuno uniformare il Regolamento di fornitura e le tariffe per il nuovo comune, mentre ora ognuno fissa le proprie tariffe sulle quali incidono ovviamente in maniera diversa i costi di investimento sopportati dai singoli comuni. Anche la gestione e la manutenzione degli impianti sono per ora affidate ai singoli enti comunali, tuttavia, si fanno strada delle interessanti forme di collaborazione. Le scelte strategiche fondamentali riguardano l'adesione o meno al nuovo acquedotto intercomunale: cinque comuni hanno deciso di unire i loro sforzi, mentre altri tre continuano a far capo alle loro tradizionali fonti di approvvigionamento.

Il Comune di Gorduno si riserva di mantenere l'attuale proprio acquedotto comunale con la relativa captazione nella valle di Gorduno,

ottimamente funzionante.

Il Comune di Arbedo Castione, avendo recentemente investito parecchio nel rinnovo e nella manutenzione dei propri impianti, ritiene di poter garantire autonomamente un approvvigionamento sicuro almeno per un decennio.

L'aggregazione porterà naturalmente ad affidare questi compiti al nuovo comune. In ogni caso stanno già ora sviluppandosi delle forme di collaborazioni interessanti tra le AMB Sezione Acqua Potabile ed alcuni comuni: in pratica quest'ultimi affidano tramite convenzione alle AMB i compiti di gestione e manutenzione degli impianti, mantenendo la facoltà di prendere le decisioni strategiche e, soprattutto, di stabilire le tariffe per gli utenti sul proprio territorio. Una simile convenzione è stata sperimentata con successo con Claro (attualmente si discute per un prolungamento della stessa) ed è appena stata sottoscritta con Gnosca. Altri comuni, anche al di fuori degli otto coinvolti dallo studio, stanno valutando questa opportunità. Le AMB sono in grado di gestire gli impianti locali a distanza, di garantire una sorveglianza 24 ore su 24 e dispongono di un servizio di picchetto e di un magazzino adeguato alle esigenze più svariate.

Per una gestione unica ed efficiente sarà opportuno dotare gli attuali impianti dei comuni di un sistema di telegestione e controllo. Alcuni Comuni (ad esempio Arbedo-Castione e Claro) dispongono già di sistemi di sorveglianza che se del caso dovranno essere integrati con il nuovo sistema che verrà messo in funzione a livello regionali nell'ambito del PCAI del Bellinzonese.

Sempre in questo ambito è opportuno prevedere una collaborazione riguardante la fornitura dei rilievi e dei dati catastali: essi possono essere inseriti nel Sistema Informatico del Territorio (lavoro lungo ed oneroso ma di fondamentale importanza) e resi disponibili per una gestione moderna ed efficiente delle attività legate all'approvvigionamento di acqua, in particolare per gli interventi di miglioria e di riparazione.

I principi che dovranno reggere la gestione del servizio nel nuovo Comune possono essere così riassunti:

- ottimizzazione delle infrastrutture di captazione e della rete di distribuzione tramite interventi infrastrutturali coordinati (sulla base del Piano cantonale d'approvvigionamento idrico [PCAI])
- assicurazione della qualità e della quantità dell'acqua distribuita
- copertura completa dei costi di gestione e di investimento (oneri finanziari e di ammortamento) tramite il prelievo di adeguate tasse d'uso

Il Regolamento per la distribuzione dell'acqua attualmente vigente nella Città di Bellinzona sarà esteso a tutto il comprensorio del nuovo Comune.

Raccolta rifiuti

Nella Città di Bellinzona il servizio di raccolta dei rifiuti è organizzato e gestito in proprio dai servizi urbani comunali. Il Comune di Claro fa capo

al Consorzio Nettezza urbana Biasca e Valli, mentre in tutti gli altri Comuni il servizio è assicurato dal Consorzio raccolta rifiuti Bellinzona Nord.

In caso di aggregazione il servizio andrà completamente riorganizzato: si presentano due opzioni principali. La prima è rappresentata dalla comunalizzazione del servizio, mediante uscita di Claro dal CNU e scioglimento del Consorzio Bellinzona Nord. Alternativamente si potrebbe immaginare una gestione tramite mandato di prestazione alle AMB o la trasformazione dell'attuale consorzio di raccolta Bellinzona Nord in una nuova SA, cui affidare in gestione questo compito per tutto il comprensorio comunale.

Il sistema di tariffazione della raccolta rifiuti adottato da tutti i Comuni del comprensorio è quello basato sul prelievo della tassa sul sacco accompagnata da una tassa fissa.

Il Regolamento per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti dovrà essere uniformato sulla base di un modello di recente adozione; la tassa sul sacco e la tassa base andranno uniformate, tenendo in considerazione il principio di causalità sancito dalla legislazione federale in materia.

La raccolta separata (verde, ingombranti, carta, batterie/pile, ferro, PET) andrebbe gestita nell'ambito di un sistema di "ecocentri" comunali, eventualmente integrati con giri di raccolta specializzati a frequenza variabile. I costi di questo servizio andrebbero computati nei costi generali da coprire mediante prelievo delle tasse per lo smaltimento dei RSU.

Una soluzione specifica per le zone industriali/commerciali può essere valutata indipendentemente dal modello tariffale per le residenze primarie e secondarie, applicando ad esempio un modello di tariffazione secondo il peso grazie alla messa a disposizione di containers a pressa con accesso a chiave elettronica e sistema di pesa.

Manutenzione delle canalizzazioni

Il Regolamento per la manutenzione delle canalizzazioni della Città di Bellinzona dovrà essere esteso a tutto il comprensorio del nuovo Comune.

Energia elettrica

Allo scopo di assicurare una distribuzione dell'energia elettrica con livello di servizio e tariffe uniformi su tutto il comprensorio del nuovo Comune sarà presumibilmente necessario trasferire per Claro, Moleno e Preonzo la concessione di privativa dalla Società Elettrica Sopracenerina SA alle Aziende Municipalizzate di Bellinzona. Quest'ultimo distributore potrà così assicurare il servizio ai sensi della LMSP su tutto il territorio del nuovo Comune.

Andranno chiarite le modalità e la tempistica per questi trasferimenti, nel rispetto di quanto previsto dalle rispettive concessioni di privativa e dalle disposizioni della LMSP.

5.3.6 *INFRASTRUTTURE*

5.3.6.1 *Presenza sul territorio*

La presenza dell'ente pubblico in termini di infrastrutture si concretizza essenzialmente sottoforma di

- Sedi scolastiche
- Cancellerie e sportelli comunali
- Magazzini e depositi comunali
- Impianti sportivi e di svago
- Sale riunioni e multiuso

A livello del nuovo Comune, si può constatare un buon grado di diffusione di infrastrutture pubbliche comunali, senza necessità di nuove edificazioni o investimenti importanti, fatta eccezione per eventuali potenziamenti determinati dallo sviluppo della popolazione scolastica.

Una cessione o dismissione di singole infrastrutture non appare al momento attuale necessaria e nemmeno opportuna.

Nei singoli capitoli di questo rapporto sono state esposte le diverse opzioni relativamente ai singoli ambiti infrastrutturali, orientati tutti al mantenimento di un adeguato equilibrio nel territorio, ma anche al supporto ed alla promozione delle specializzazioni funzionali individuate.

5.3.6.2 *Principi di riorganizzazione*

A livello di servizi amministrativi non si prevede una centralizzazione spinta: verranno mantenute le sedi attualmente disponibili, procedendo a interventi di miglioria puntuale finalizzati a attribuire funzioni specifiche ai diversi stabili. Le Case comunali dei comuni aggregandi, oltre alla funzione di sportello locale, accoglieranno servizi specifici. In particolare si pensa - ad esempio - alla centralizzazione dei servizi dell'Ufficio tecnico e dei servizi urbani presso il Centro civico di Arbedo-Castione e alla sede dei servizi centrali (finanze, informatica, ...) presso il centro civico di Gorduno.

Il magazzino principale dei servizi esterni sarà ubicato nella(nuova) sede dei servizi urbani della Città di Bellinzona. I servizi esterni disporranno di sottosedì e di punti di appoggio nei diversi quartieri, allo scopo di ottimizzare le necessità di spostamento di materiale ed attrezzature all'interno del comprensorio.

Per quanto attiene all'organizzazione dell'istituto scolastico, si rinvia allo specifico capitolo in questo rapporto.

Le infrastrutture sportive, di svago e culturali sono già oggi disponibili con buona diffusione territoriale; vi è la possibilità di procedere ad interventi più mirati di potenziamento, grazie alla concentrazione delle risorse finanziarie. Analogamente si potrà procedere con progetti in ambito culturale.

Globalmente non sono previsti interventi edili rilevanti (risp. eccedenti la normale manutenzione che comunque andrebbe garantita dai singoli Comuni) per assicurare il buon funzionamento del nuovo Comune.

5.3.7 *CONSORZI E COLLABORAZIONI INTERCOMUNALI*

La concretizzazione del progetto di aggregazione permette di sciogliere, risp. rinunciare alla partecipazione ai seguenti consorzi, associazioni, enti:

- Consorzio per la raccolta rifiuti Bellinzona Nord
- Consorzio per la nettezza urbano Biasca e Valli (Claro)
- Ente regionale PCi Tre Valli (Claro)
- Ente turistico Biasca e Valli (Claro)
- Spitex Tre Valli (Claro)
- Convenzione Corpo pompieri del Gaggio
- Convenzione Corpo pompieri Claro-Lumino-Arbedo-Castione
- Convenzioni scolastiche Preonzo - Moleno e Bellinzona - Gnosca
- Convenzione per la polizia intercomunale (Arbedo-Castione, Gnosca, Moleno, Gorduno)

5.3.8 *PROGETTI*

In questo capitolo vengono riassunte alcune opportunità di sviluppo di servizi comunali che richiedono una dimensione minima diversa da quella degli attuali Comuni presi singolarmente. In alcuni casi, la realizzazione di questi progetti presuppone la collaborazione del Cantone: le corrispondenti richieste sono formulate nel capitolo 5.5.

5.3.8.1 *Mobilità*

- Realizzazione del semisvincolo sud
- Potenziamento dell'offerta di traffico pubblico urbano e regionale
- Realizzazione della nuova stazione FFS TILO a Castione

5.3.8.2 *Pianificazione del territorio*

- Pianificazione e infrastrutturazione delle aree strategiche di sviluppo individuate

5.3.8.3 *Servizi scolastici*

- Estensione dei servizi aggiuntivi e di appoggio a tutto il comprensorio
- Consolidamento della decentralizzazione dell'istituto grazie ad una più flessibile definizione dei comprensori

5.3.8.4 *Assistenza agli anziani*

- Messa in rete degli istituti propri con quelli consorziati
- Creazione di appartamenti protetti
- Potenziamento dei servizi di appoggio comunali

5.3.8.5 *Politica giovanile*

- Potenziamento delle infrastrutture e delle risorse disponibili per la politica giovanile

5.3.8.6 *Politica culturale*

- Potenziamento delle risorse disponibili per la politica culturale
- Miglior coordinamento dell'offerta culturale e di svago nel comprensorio (infrastrutture e programmi)
- Maggior coerenza tra finanziatori e beneficiari dei servizi

5.3.8.7 *Servizi e infrastrutture sportive*

- Coordinamento della gestione delle infrastrutture e delle risorse disponibili
- Maggior coerenza tra finanziatori e beneficiari dei servizi
- Nuove realizzazioni: stadio comunale, palestra a Gorduno

5.3.8.8 *Infrastrutture*

- Nuova sede del Corpo civici pompieri
- Nuova sede dei servizi urbani comunali
- Riorganizzazione logistica (ottimizzazione dell'utilizzo degli spazi già disponibili invece di nuovi investimenti)

5.4 PROSPETTIVE FINANZIARIE

5.4.1 *GESTIONE CORRENTE*

I valori procapite rilevati dai consuntivi 2005 dei singoli Comuni evidenziano un livello di spesa corrente sostanzialmente analogo al valore medio cantonale. Per contro, in termini di ricavi fiscali procapite il valore del comprensorio appare inferiore al valore medio cantonale del 15-20 %. Per contro, il livello dei ricavi correnti non fiscali (tasse d'uso, redditi

patrimoniali, altri ricavi) risulta allineato con il valore medio registrato a livello cantonale.

Una valutazione indicativa, elaborata sulla base dei dati di consuntivo 2006 permette di affermare che il nuovo Comune potrebbe - a determinate condizioni - gestire la sua attività con un moltiplicatore politico di imposta del 95 %.

L'applicazione di un moltiplicatore politico del 95 % con chiusura a pareggio presuppone l'adempimento delle seguenti condizioni:

- definizione dell'onere d'investimento netto in media annua non superiore a 10.0 milioni di franchi
- mantenimento del livello attuale dei trasferimenti perequativi a favore del comprensorio
- conferma del livello di servizio allo standard attuale della Città di Bellinzona
- adeguato grado di copertura dei costi generati dai servizi soggetti a tassa mediante definizione di tariffe adeguate
- abbattimento del debito dei Comuni di Gorduno, Gnosca e Moleno da parte del Cantone nell'ambito del programma di risanamento legato alle aggregazioni indicato nel messaggio n. 5825 del 29 agosto 2006, ciò che permetterà di ridurre il debito oneroso nei confronti dei terzi (e la sostanza ammortizzabile) nella misura di 5/6 milioni di franchi

Il grado d'incertezza relativo alle previsioni di natura finanziaria per il nuovo Comune non dipendono unicamente da scelte future proprie non ancora note (politica d'investimento, livello di servizio), ma pure da fattori esterni, quali:

- la determinazione dell'indice di forza finanziaria del nuovo Comune
- lo sviluppo dei rapporti finanziari Cantone-Comuni
- il livello di razionalizzazione dei servizi raggiungibile a medio termine
- l'evoluzione della congiuntura e dei tassi di interesse

Allo scopo di garantire una sana gestione ed una solida base finanziaria al nuovo Comune, si ribadisce sin d'ora l'importanza di ossequiare i seguenti principi:

- gli investimenti netti andranno autofinanziati nella misura di almeno il 70 %
- il tasso di ammortamento medio dovrebbe essere adeguato quale obiettivo di medio termine da un tasso del 6.5-7.0 % (valore utilizzato per le simulazioni) ad un tasso del 8-10 %
- i debiti onerosi verso terzi (al netto della riduzione di 5/6 milioni versati dal Cantone) andrebbero ristrutturati in modo tale da disporre di scadenze dilazionate che permettano di diluire il rischio legato al cambiamento del livello dei tassi di interesse

L'applicazione di questi principi di sana gestione finanziaria è naturalmente indipendente dalla realizzazione o meno del progetto di aggregazione: la loro applicazione anche nella fase preparatoria da parte dei singoli Comuni del comprensorio non potrà che contribuire a "partire con il piede giusto" anche con il nuovo Comune.

5.4.2 POLITICA D'INVESTIMENTO

L'entità degli investimenti è determinata dalla volontà di mantenere la pressione fiscale al livello del 95 % e dal volume della spesa corrente e dall'entità dei ricavi non fiscali.

Una raccolta di dati relativa ai progetti di investimento allo studio nel comprensorio ha evidenziato un notevole volume di investimenti netti pianificati a breve-medio termine. Pur considerando spostamenti temporali determinati da problemi procedurali, si deve constatare l'impossibilità di realizzare tutti i progetti attualmente in discussione, a meno di riconsiderare gli obiettivi in termini di moltiplicatore politico d'imposta per reperire nuove risorse finanziarie ed aumentare la capacità d'investimento del Comune.

Dal profilo quantitativo una rilevazione indicativa svolta presso i Comuni del comprensorio ha portato ai seguenti risultati per il periodo 2008 - 2012 (investimento netto, in mio. di franchi):

- investimenti obbligatori (canalizzazioni, misurazioni): 12.0 mio.
- investimenti in sottostruttura e attrezzature: 27.8 mio.
- investimenti in soprastruttura (terreni ed edifici): 47.2 mio.
- investimenti di sviluppo: 5.9 mio.

per un totale di ca. 80 milioni di franchi su 5 anni. Questo importo equivale ad un investimento netto in media annua di ca. 16 milioni di franchi: il valore degli investimenti netti realizzati nel comprensorio dal 2000 in poi è stato pari a poco meno di 8.5 milioni di franchi annui.

A questo onere, già di per sé imponente, va aggiunto un ulteriore pacchetto di investimenti netti pari a ulteriori ca. 4.1 milioni di franchi per interventi di approvvigionamento idrico, che andranno finanziati dalle AMB e coperti mediante il prelievo di adeguate tasse d'uso.

In questa sede non si ritiene opportuno entrare nel merito sulla priorità di singoli progetti di investimento: questa competenza spetta infatti esclusivamente agli organi del nuovo Comune. E' evidente come questo enorme volume di spesa non possa essere realizzato dai Comuni nella loro situazione istituzionale e finanziaria attuale: nemmeno lo sarà in caso di aggregazione, ma perlomeno sarà possibile, in un contesto di maggiori dimensioni, affrontare una pianificazione strategica di medio termine che

renda possibili anche progetti di importanza regionale senza che ciò comporti il blocco di ogni altra iniziativa di investimento minore.

Appare comunque indispensabile fornire alcune indicazioni di orientamento riguardo alle priorità settoriali, commisurando le stesse alla capacità di investimento globale del nuovo Comune.

Un modello praticabile, ipotizzata una capacità di investimento netto annua prudenzialmente valutata a 10.0 milioni di franchi annui (ciò che corrisponde di fatto ad un dimezzamento per rapporto alla valutazione raccolta presso i Comuni del comprensorio!), appare essere il seguente:

Categoria		Netto	Lordo	Note
Obbligatori	15 %	1'500'000	2'000'000	Contr. canalizz.
Sottostruttura	25 %	2'500'000	3'500'000	Contr. miglioria
Edilizia pubblica / Terreni	40 %	4'000'000	5'000'000	Sussidi TI / CH
Progetti di sviluppo	20 %	2'000'000	2'500'000	Sussidi TI / CH
Totali	100%	10'000'000	13'000'000	

A commento di questo possibile modello, va sottolineata la possibilità di destinare una porzione non irrilevante di risorse finanziarie su progetti a sostegno dello sviluppo economico del comprensorio: determinante per il successo sarà in questo ambito la capacità di concentrare le risorse sui progetti prioritari e significativi, evitando la dispersione a pioggia su un numero eccessivo di piccoli progetti.

Per rapporto ai valori medi di investimento procapite a livello cantonale, si può osservare quanto segue.

L'investimento netto procapite a livello dell'insieme dei Comuni si è fissato nel 2005 a CHF 212, con un autofinanziamento di CHF 288 (pari ad un grado di autofinanziamento superiore al 100.0 %).

Applicando i parametri medi cantonali alla popolazione del nuovo Comune (ca. 26'300 abitanti) si ottengono i seguenti valori: investimento netto CHF 5'575'000; autofinanziamento CHF 7'574'000.

Non va infine dimenticato il margine di ottimizzazione ottenibile sul fronte delle spese proprie di funzionamento a medio termine. Le indicazioni esposte in precedenza permettono di affermare che - a parità di altri fattori - una riduzione dei costi globali (ammortamenti e interessi esclusi) dell'ordine del 5 % genererebbe un maggior potenziale di investimento dell'ordine di ca. 4 milioni di franchi annui.

5.4.3 *MOLTIPLICATORE POLITICO*

La definizione del moltiplicatore politico d'imposta non può essere determinata a priori, togliendo una delle competenze principali agli organi politici del nuovo Comune.

La Commissione ha però verificato la fattibilità - a determinate condizioni e tenuto conto delle numerose imponderabili - di gestire il nuovo Comune con un moltiplicatore politico del 95 %.

Si ribadisce a questo proposito che le condizioni principali per poter raggiungere questo obiettivo sono riassumibili nella corretta determinazione del livello degli investimenti netti, nella politica d'ammortamento e di finanziamento e nella definizione del livello dei servizi offerti alla popolazione.

5.4.4 TASSE D'USO

Il nuovo Comune svolgerà un ruolo importante quale erogatore di servizi alla popolazione ed alle aziende.

Per molti di questi servizi la legislazione cantonale e federale dispone in modo vincolante le modalità di copertura dei costi (gratuità, copertura mista, copertura totale mediante tasse d'uso). Per diversi servizi di stretta competenza comunale, il Comune è per contro relativamente libero di definire una strategia propria in materia di tasse d'uso.

A titolo orientativo, la Commissione auspica, allo scopo di assicurare al nuovo Comune il massimo margine di libertà in ambito di investimenti e di moltiplicatore, di adottare criteri rigorosi per quanto attiene alla fissazione delle tasse d'uso. In particolare viene auspicata la definizione di tariffari che permettano di raggiungere un elevato grado di copertura dei costi dei servizi offerti a residenti, aziende ed operatori economici, quali ad esempio: tasse di canalizzazione, tassa rifiuti, licenze edilizie, naturalizzazioni, rilascio documenti e altre autorizzazioni, uso del suolo pubblico (condotte, marciapiedi e piazze), sopralluoghi, perizie e constatazioni.

5.5 RICHIESTE AL CONSIGLIO DI STATO

5.5.1 *IMPEGNI VINCOLANTI*

I Comuni reputano essenziale sottolineare il fatto che il processo di aggregazione proposto in questo rapporto presenta sia opportunità che rischi. In particolare, i Comuni ritengono che il processo di aggregazione non debba peggiorare la situazione degli enti locali per rapporto alla situazione attuale. Per questa ragione vengono richieste al Consiglio di Stato ed al Parlamento le seguenti garanzie vincolanti.

5.5.1.1 *Strade cantonali*

Si chiede il mantenimento della competenza cantonale integrale (sia per la manutenzione che per gli interventi di miglioria) della rete attuale. Per le eventuali cessioni di singole tratte, le stesse potranno avvenire solo previo

completo risanamento a carico del Cantone. In particolare si chiede un piano degli interventi di miglioria previsti per i prossimi 10 anni. Ulteriore priorità è rappresentata dalla realizzazione di marciapiedi e di interventi di moderazione nelle zone abitate soggette a forte traffico.

5.5.1.2 *Approvvigionamento idrico (LApprI/PCAI)*

La costituzione di un nuovo Comune unico comporterà come evidenziato nel presente rapporto anche un processo di integrazione delle diverse Aziende municipalizzate nelle Aziende municipalizzate di Bellinzona. Per la distribuzione dell'acqua potabile. Allo scopo di assicurare lo sfruttamento comune dei bacini di accumulazione e il collegamento delle reti di distribuzione si chiede che il nuovo Comune possa beneficiare dei contributi attualmente previsti dalla Legge cantonale per l'approvvigionamento idrico per gli interventi di carattere sovracomunale (ad esempio quelli previsti dal PCAI comprensoriale) anche se gli stessi saranno realizzati dal nuovo Comune o per suo conto dalle AMB.

5.5.1.3 *Pericoli naturali*

Si chiede l'impegno dell'Autorità cantonale a promuovere l'avvio di uno studio volto a definire una nuova ripartizione delle competenze e delle responsabilità (se del caso in una nuova entità giuridica comune) nell'ambito della premunizione dei rischi legati al territorio, con l'obiettivo di ridurre i rischi in caso di catastrofi naturali legate all'insufficiente cura del territorio in particolare fuori dalle zone edificabili. In questo contesto appare necessaria una azione di coinvolgimento obbligatorio di tutti gli attori interessati alle misure di salvaguardia (quali ad esempio, oltre a Cantone e Comune, ATEL, FFS, ecc.).

5.5.1.4 *Trasporti pubblici e mobilità*

Si chiede all'Autorità cantonale un impegno vincolante, accompagnato da piani di finanziamento che indichino il prevedibile impegno a carico del nuovo Comune per i seguenti progetti:

- Realizzazione del semisvincolo sud
- Potenziamento dell'offerta di traffico pubblico urbano e regionale
- Realizzazione della nuova stazione FFS TILO a Castione

5.5.2 *AIUTI FINANZIARI*

5.5.2.1 *Contributo di risanamento*

Si chiede che vengano erogati a favore del nuovo Comune perlomeno i contributi previsti nel quadro del Messaggio n. 5825 del Consiglio di Stato

relativo alla concessione di un credito quadro di 120 milioni di franchi a favore di progetti di aggregazione in 43 Comuni ticinesi.

Si prende atto che i Comuni beneficiari di tale contributo nel comprensorio di studio sono i Comuni di Gorduno Gnosca e Moleno, per i quali viene ipotizzato un contributo di risanamento quantificato preliminarmente dalla Sezione degli enti locali in un ordine di grandezza variabile tra i 5 ed i 6 milioni di franchi.

5.6 RISCHI E OPPORTUNITÀ DELLO STATUS QUO

Ogni processo di cambiamento comporta rischi ed opportunità. Una valutazione ponderata degli stessi va effettuata in articolare quando il cambiamento è di principio irreversibile. Sarebbe però improvvido, per eccessiva prudenza, rinunciare a priori al cambiamento motivando tale chiusura con le inevitabili incertezze del “nuovo”.

La costruzione di un nuovo Comune rappresenta una sfida importante e allettante: in un contesto urbano questa sfida appare a maggior ragione stimolante poiché si aprono possibilità di sviluppo sconosciute nei comprensori più discosti e lontani dai centri. Il progetto di Bellinzona Nord, da questo profilo permette di integrare la componente urbana rappresentata essenzialmente da Bellinzona ed Arbedo-Castione, con la componente periurbana (Claro, Gorduno) e le aree residenziali della periferia più lontana (Moleno, Preonzo, Lumino, Gnosca). Il successo di questo progetto potrebbe rappresentare la chiave di volta per ridare prospettive e slancio ad un - necessario - discorso di aggregazione rivolto anche alla corona sud, in una chiave di vero sviluppo d’agglomerato, teso a rafforzare il comparto e non solo - in una ottica di breve termine - alcune sue componenti.

Come già evidenziato nelle conclusioni del capitolo 4. di questo rapporto, un agglomerato squilibrato non è nell’interesse di nessun attore: non del comune polo, ma soprattutto non dei Comuni dell’agglomerato. A medio-lungo termine, un comune forte in un agglomerato debole e incapace di proporsi come trainante a livello regionale non ha prospettive.

Per queste ragioni reputiamo che i rischi di uno status quo siano assai importanti: anche i comuni (relativamente) più forti (per popolazione, risorse finanziarie, autonomia istituzionale ed operativa) si trovano comunque ad operare a livelli assai lontani dai migliori a livello cantonale: le loro prospettive di successo sono pertanto da valutare come limitate, e questo a maggior ragione se saranno chiamati a difendere le loro posizioni in un contesto di agglomerato in tendenziale perdita di velocità rispetto alle aree concorrenti in Ticino.

Il consolidamento del comprensorio di Bellinzona Nord rappresenta un primo passo verso una nuova organizzazione territoriale ed istituzionale dell’agglomerato: senza il coinvolgimento della corona sud questo

progetto resterà però incompleto per quanto riguarda la capacità di realizzare rapidamente progetti di valenza regionale e recuperare lo scarto con gli agglomerati del Sottoceneri.

Il mantenimento dello status quo appare altrettanto inadeguato al recupero di competitività quanto scenari parziali di aggregazione quali potrebbero essere quelli che coinvolgessero solo alcuni Comuni del comprensorio: progetti di questa portata contribuirebbero indubbiamente a risolvere problemi puntuali di operatività e/o di erogazione di servizi pubblici, ma non potrebbero certo contribuire in misura significativa al recupero delle differenze sempre maggiori che si stanno creando tra i diversi poli del Cantone, perpetuando peraltro un meccanismo assai pericoloso che vede aumentare rapidamente - oltre alle differenze - anche il grado di dipendenza (economica e finanziaria) del resto del Cantone da una ristretta area che ha saputo cogliere al momento giusto l'opportunità per un cambio di "scala" nel governo locale del territorio e delle dinamiche economiche che lo accompagnano.

Basti ricordare che se nel comprensorio che va Cadenazzo a Biasca, negli ultimi 7 anni si è assistito alla sola aggregazione tra i Comuni di Cadenazzo e di Robasacco.

Nel Luganese, con enti locali in situazioni indubbiamente più "agevoli" rispetto a quello di molti Comuni del Bellinzonese, nello stesso periodo, le aggregazioni realizzate o in fase di concreta realizzazione sono nove⁴¹ ed anno coinvolto quasi quaranta⁴² comuni: certamente non solo grazie alle aggregazioni, ma in questo comprensorio le dinamiche economiche sono positive, i progetti importanti vengono realizzati e i moltiplicatori d'imposta diminuiscono.

⁴¹ I progetti sono: Lugano (2004 e 2007), Capriasca (2001 e 2007), Collina d'Oro (2004), Bioggio (2004 e 2007), Alto Malcantone (2005), Monteceneri (2007 ?)

⁴² I comuni aggregati sono: Lugano, Pregassona, Viganello, Davesco-Soragno, Cureggia, Pambio-Noranco, Pazzallo, Gandria, Breganzona, Barbengo, Carabbia, Tesserete, Sala Capriasca, Vaglio, Cagiallo, Bidogno, Lugaggia, Corticiasca, Roveredo, Lopagno, Montagnola, Gentilino, Agra, Bioggio, Bosco Luganese, Cimo, Iseo, Arosio, Fescoggia, Mugena, Vezio, Breno, Mezzovico-Vira, Sigirino, Rivera, Camignolo, Bironico, Isonne, Medeglia.

6 CONCLUSIONI GENERALI

6.1 CITTADINANZA, PARTECIPAZIONE E RAPPRESENTATIVITÀ

Il progetto d'aggregazione si è chinato in modo dettagliato sulle linee guida, le questioni relative all'amministrazione, i servizi, le infrastrutture, le questioni finanziarie, i rapporti con il Cantone.

Ci sono aspetti che evidentemente esulano dal mandato conferito per la stesura di questo progetto ma non per questo meno importanti, come può esserlo la rappresentatività politica.

La ricchezza di un comune risiede in gran misura nel grado di vicinanza, interesse, senso d'appartenenza e partecipazione dei suoi cittadini alle sorti della cosa pubblica: per queste ragioni appare doveroso perlomeno fare alcune considerazioni in merito.

6.1.1 *LE RELAZIONI CON LA POPOLAZIONE IN UN CONTESTO ISTITUZIONALE PIÙ LONTANO*

Le attuali assemblee e consigli comunali saranno sostituiti da un solo organo legislativo.

Questo passaggio, se da un lato porterà più razionalità e maggior spirito decisionale, non mancherà certo di creare qualche scompenso per quel che riguarda la vicinanza del cittadino alla cosa pubblica. Lo scioglimento delle attuali entità comunali come luoghi di partecipazione politica dovrà quindi essere gestito con attenzione, instaurando forme partecipative complementari al nuovo consiglio comunale.

Quali ? Le forme più idonee nei processi aggregativi fin qui realizzati sono le commissioni di quartiere o di frazione. Create per dar modo alle varie località di farsi portavoce dei propri bisogni, permettono pure di instaurare con l'esecutivo quei rapporti di prossimità che vanno oltre le pratiche amministrative. Tenendo conto delle esperienze svolte altrove, sarebbe quindi auspicabile che il nuovo esecutivo consideri come prioritario lo statuto di queste commissioni creando nel contempo un dicastero che ne curi il funzionamento.

6.1.2 *L'IMPORTANZA DI UNA RAPPRESENTATIVITÀ ADEGUATA*

Il progetto aggregativo si vuole rivolto al futuro nei suoi molteplici aspetti: istituzionali, tecnici, amministrativi, e finanziari. Gli aspetti legati alla scelta dei rappresentanti sono evidentemente di competenza dei cittadini e dei partiti politici: l'importanza del tema merita comunque alcune riflessioni di carattere generale.

La prima concerne la rappresentatività territoriale: l'approccio al nuovo Comune richiederà una visione regionale, ma si dovrà tenere conto anche di scelte che considerino l'eterogeneità degli attuali comuni, almeno in

una prima fase. La disparità demografica e la dislocazione territoriale sono elementi da considerare per evitare situazioni penalizzanti insite in ogni percorso di ristrutturazione. A maggior ragione ciò vale in un contesto caratterizzato da un polo che si unisce con la propria periferia.

La seconda considerazione riguarda la rappresentatività politica: i problemi a livello comunale diventano sempre più complessi e la competenza personale e la capacità di collaborare assumono un valore ormai irrinunciabile per assicurare una buona gestione.

6.1.3 PROSSIMI PASSI, ASPETTI PROCEDURALI

L'evoluzione dello studio dovrà in particolare tenere conto e posizionare il fatto che l'agglomerato ruota attorno alla Città, quale elemento propulsore alla base dello sviluppo regionale.

Si pensi in particolare al ruolo di capitale cantonale, con tutte le strutture direttamente legate a questa funzione, o indirettamente insediatesi per queste presenze.

Si pensi alle ex Regie federali (ex PTT, FFS e OFFS, ecc), alle strutture militari (comandi di unità) e, recentemente, al Tribunale penale federale.

Si pensi infine al neonato Polo biologico che ha già portato grossi servizi ospedalieri e nel campo della ricerca a Bellinzona grazie agli sforzi finanziari profusi ma con ricadute regionali. Il passaggio alla ricerca - produzione sarebbe già oggi possibile, pianificando aree industriali attrattive.

Gli investimenti fatti nella valorizzazione di monumenti, ormai patrimonio dell'umanità, hanno gettato le premesse per una ripresa sensibile del settore turistico-culturale.

Questi elementi, così brevemente riassunti, rappresentano la forza trainante e il potenziale attorno a cui far crescere la regione intera e per rappresentare uno dei motori della vita del Cantone, visto come rete di città.

Quesito: cosa sarebbe l'agglomerato senza di ciò?

Il cantone deve riconfermare questi concetti anche con atti conclusenti e non solo attraverso proclami. Quando si passa ai fatti (es. acquedotto e polizia) c'è subito contraddizione.

6.1.4 RINGRAZIAMENTI

Il presente rapporto é stato allestito dagli operatori incaricati (Fidirevisa SA, nelle persone di Christian Vitta e Paolo Gattigo e Consavis SA, nella persona di Michele Passardi) in stretta e regolare collaborazione con la Commissione delegata dai rispettivi Municipi (composta dagli otto Sindaci dei Comuni del comprensorio). A tutti va un ringraziamento per la loro attiva, sollecita e critica partecipazione ai lavori: senza il loro contributo questo lavoro non avrebbe visto la luce.

Un ringraziamento va pure a tutti i municipali ed ai cittadini che hanno voluto partecipare ai lavori di approfondimento svolti nei gruppi tematici: il loro contributo ha permesso di considerare spunti interessanti che hanno opportunamente completato il quadro d'assieme.

Un ultimo ringraziamento va infine ai Segretari comunali ed ai loro collaboratori: sono sempre stati disponibili a fornire e verificare dati, spesso contribuendo anche in modo sostanziale al lavoro di progressiva creazione del consenso.

FIDIREVISA SA

CONSAVIS SA

G. Zwahlen

P. Gattigo

M. Passardi

Bellinzona, 10 marzo 2008

7 ALLEGATI

- Allegato 1. Definizione di agglomerato di Bellinzona, 1990-2000
- Allegato 2. Identikit Regione Bellinzona, Documento di lavoro elaborato dalla SEL, Bellinzona, luglio 2003
- Allegato 3.1. Numero di addetti nel comprensorio, per Comune e ramo economico, 2005
- Allegato 3.2. Attività economiche motrici, per Comune, 2005, in % totale
- Allegato 4.1. Attività economiche motrici, confronto con poli urbani Ticinesi, 2005
- Allegato 4.2. Attività economiche motrici, confronto con poli urbani Ticinesi, 2005, in % totale
- Allegato 5.1. Attività economiche motrici, agglomerato di Bellinzona, 2005
- Allegato 5.2. Attività economiche motrici, agglomerato di Bellinzona, 2005, in % totale
- Allegato 6. Servizi e infrastrutture di pubblico interesse
- Allegato 7. Organizzazione politica
- Allegato 8. Elementi di funzionalità amministrativa
- Allegato 9. Consorzi e collaborazioni comunali
- Allegato 10. Definizione degli indicatori e proposta di scala di valutazione
- Allegato 11. Contributi di livellamento, transitori e supplementari, 1997-2005, in CHF
- Allegato 11a. Contributi di livellamento, transitori e supplementari, valori pro-capite, 1997-2005, in CHF/ab
- Allegato 12. Risorse fiscali totali, 1997-2005, in CHF
- Allegato 13. Risorse fiscali pro-capite, 1997-2005, in CHF
- Allegato 14. Gettito d'imposta delle persone fisiche, 1997-05, in CHF

Allegato 14a. Gettito d'imposta delle persone fisiche, valori pro-capite, 1997-05, in CHF/ab

Allegato 15. Gettito d'imposta delle persone giuridiche, 1996-04, in CHF

Allegato 15a. Gettito d'imposta delle persone giuridiche, valori pro-capite, 1996-04, in CHF/ab

Allegato 16. Gettito d'imposta PF + PG, 1997-2005, in CHF

Allegato 16a. Gettito d'imposta PF + PG, valori pro-capite, 1997-2005, in CHF/ab

Allegato 17. Debito pubblico totale, 1997-2005, in 1'000 CHF

Allegato 17a. Debito pubblico pro capite, 1997-2005, in CHF/ab

Allegato 18. Investimenti netti, 1997-2005, in CHF 1'000

Allegato 18a. Investimenti netti pro-capite, 1997-2005, in CHF/ab

Allegato 19. Autofinanziamento, 1997-2005, in CHF 1'000

Allegato 19a. Autofinanziamento pro-capite, 1997-2005, in CHF/ab

Allegato 20. Capitale proprio, 1997-2005, in 1'000 CHF

Allegato 20a. Capitale proprio pro-capite, 1997-2005, in CHF/ab

Allegato 21. Rapporti dei gruppi di lavoro tematici (1 a 9)

Allegato 22. Cartina degli aspetti rilevanti dal profilo pianificatorio

Allegato 23. Sintesi del rilevamento degli investimenti 2008 - 2012

Allegato 24. Consuntivi 2006 dei Comuni (gestione corrente)