

Comune di Biasca
Comune di Pollegio
Comune di Personico
Comune di Lodrino

Comune di Iragna
Comune di Osogna
Comune di Cresciano
Comune di Claro

Rapporto sulle opzioni di sviluppo istituzionale, organizzativo e territoriale del comprensorio della Riviera

1

1 Indice

1	Indice	2
2	Premessa e obiettivi del rapporto	4
3	Metodologia di lavoro	7
4	Analisi del contesto e valutazione della situazione attuale	8
4.1	Premessa e componenti considerate	8
4.2	La componente territoriale	10
4.3	La componente socio-economica	14
4.4	La componente istituzionale/organizzativa	18
4.4.1	La dimensione	19
4.4.2	La competenza	21
4.4.3	Il funzionamento	22
4.5	Sintesi e valutazione	23
5	Stato attuale e tendenze del comprensorio	24
5.1	Premessa	24
5.2	Problemi chiave e tendenze di sviluppo	24
5.2.1	La componente territoriale: gestione e cura della prima risorsa del comprensorio	24
5.2.2	La componente socio-economica	28
5.2.3	La componente istituzionale / organizzativa	30
5.3	Le valutazioni di studi precedenti: PRT-RTV (2004)	31
5.4	Le valutazioni di studi precedenti: MONITOREG (2005)	41
5.5	Conclusioni	45
6	Scenari per il comprensorio della Riviera	46
6.1	Premessa	46
6.2	Una nuova proposta di strutturazione del comprensorio	46
6.3	Conseguenze per la componente istituzionale	47
6.3.1	Presenza sul territorio, livello e specializzazione dei servizi	48
6.3.2	Priorità di investimento	48
6.4	Quali prospettive per il comprensorio della Riviera ?	49
6.4.1	Un nuovo rapporto fra territorio, utilizzatori e organizzazione istituzionale	49
6.4.2	Capacità decisionale e realizzativa	50
6.4.3	Solo un nuovo Comune o anche una nuova visione regionale ?	51
7	Conclusioni	60
8	Allegati	64
8.1	Dati relativi all'assetto istituzionale e organizzativo	65
8.1.1	Potere legislativo ed esecutivo	65
8.1.2	Organizzazione territoriale e rappresentanza locale	65
8.1.3	Legislazione comunale	65
8.1.4	Stato civile, tutela e curatela	66
8.1.5	Amministrazione generale	67
8.1.6	Protezione giuridica	68
8.1.7	Polizia	68
8.1.8	Polizia del fuoco	68
8.1.9	Scuola dell'infanzia	68
8.1.10	Scuola elementare	69

8.1.11	Sport.....	70
8.1.12	Salute pubblica e previdenza sociale	70
8.1.13	Strade comunali	71
8.1.14	Approvvigionamento idrico	71
8.1.15	Eliminazione acque luride	71
8.1.16	Eliminazione dei rifiuti.....	73
8.1.17	Arginature, protezione dell'ambiente	73
8.1.18	Sistemazione del territorio	73
8.1.19	Economia pubblica, energia elettrica.....	73
8.1.20	Gestione del patrimonio e dei debiti	73
8.1.21	Gestione contabile e amministrazione.....	74
8.1.22	Ammortamenti	75
8.2	Dati relativi alla situazione finanziaria	76
8.2.1	Dati finanziari consolidati (Consuntivo 2005).....	76
8.2.2	Indicatori finanziari	76
8.2.3	Gettito cantonale d'imposta.....	77
8.3	Cooperazioni / Collaborazioni.....	77
	Bibliografia.....	78

2 Premessa e obiettivi del rapporto

2

Il presente rapporto costituisce il frutto degli approfondimenti preliminari svolti riguardo ad un possibile riordino istituzionale nel comprensorio della Riviera svolti su incarico congiunto dei Municipi di Biasca, Pollegio, Personico, Lodrino, Iragna, Osogna, Cresciano e Claro, con l'appoggio del Consiglio di Stato (Dipartimento delle istituzioni / Sezione degli enti locali).

Gli studi sulle ipotesi di aggregazione nelle aree di fondovalle rientrano in una strategia cantonale di sviluppo competitivo e sostenibile (o durevole) precisata dal Consiglio di Stato a livello di Rapporto sugli indirizzi, che mira al recupero delle periferie e in modo complementare, al rafforzamento dei centri urbani, considerati per eccellenza motori della crescita economica. Questo studio offre anche una risposta all'esigenza di definire uno scenario istituzionale durevole al Comune di Iragna, in risposta alle preoccupazioni espresse dal Dipartimento delle istituzioni nel suo messaggio n. 5825 dell'agosto 2006, con il quale veniva sottoposta al Gran Consiglio una strategia di risanamento globale per un gruppo di 43 Comuni ticinesi in difficoltà, fra cui figura appunto anche il Comune di Iragna.

Per connotarsi quale regione competitiva capace di reggere il confronto e la concorrenza con le altre regioni nel rispetto del principio della sostenibilità, il Ticino deve essere formato da comprensori a forte capacità di sviluppo endogeno. Da qui la necessità di un corretto funzionamento delle istituzioni, attualmente troppo frammentate e per questo limitate nel loro agire: esiste infatti una correlazione tra l'organizzazione istituzionale di un comprensorio ("Governance"), il proprio territorio e la capacità dei singoli attori di proporre strategie e di realizzare progetti.

Nelle aree urbane, problemi e proposte di sviluppo s'inseriscono in misura sempre maggiore in una dimensione regionale. Tali aree sono confrontate con i processi di differenziazione funzionale delle attività (lavoro, residenza, svago) e di estensione territoriale dell'agglomerato, entrambi favoriti dalla accresciuta mobilità: le attività quotidiane dei cittadini-residenti-lavoratori-consumatori si svolgono ormai in spazi diversi che si sovrappongono alle frontiere istituzionali impedendo soluzioni efficaci: ciò avviene ad esempio quando l'utilità di un servizio si estende ad altri senza che questi partecipino alla decisione o contribuiscano al loro finanziamento (effetti di "traboccamento" o "spillovers"). E' il caso dei centri, spesso chiamati ad offrire servizi ed infrastrutture negli ambiti culturali, sportivi, dell'educazione e della sanità, ed a sopportarne i costi non essendo il più delle volte rispettato il principio di equivalenza tra gli utenti ed i paganti, con evidenti conseguenze sulle finanze pubbliche dei singoli Comuni. La mobilità degli individui all'interno dei singoli agglomerati crea inoltre problemi di gestione del traffico pendolare, verso il centro e trasversale (tra periferie), con le conseguenti pressioni sul territorio e sull'ambiente. In questo contesto, l'azione politica è sovente ostacolata dalle difficoltà che si riscontrano nel raccogliere i necessari consensi e dalle differenze di disponibilità e risorse, con conseguente mancato raggiungimento degli obiettivi di sviluppo a scapito della competitività di tutta la regione.

Di riflesso anche per le aree “quasi urbane”, come nel caso concreto della Riviera, si pone un problema di ridefinizione – se non altro in termini di rapporti relativi – del proprio spazio negli ambiti territoriale, socio-economico ed istituzionale.

Il riassetto istituzionale analizzato in questo rapporto quale possibile scenario risponde in quest’ottica alla necessità prioritaria di creare un nuovo “spazio di decisione” che tenga – almeno - il passo con l’evoluzione delle regioni limitrofe (in concreto con l’agglomerato di Bellinzona e, in prospettiva più lontana, con quello di Lugano).

La sfida concreta consiste nel riavvicinare lo spazio funzionale (dell’offerta dei servizi pubblici) allo spazio del quotidiano (della domanda) e dello sviluppo (territorio del mercato, degli attori economici) attraverso un ripensamento dei confini istituzionali (“Governance”).

La collaborazione comunale nella forma di consorzi o associazioni rappresenta soltanto una risposta parziale a questo problema: essa è infatti limitata al servizio per il quale la collaborazione è stata istituita e comporta una perdita di democrazia e di autonomia finanziaria dei Comuni membri. A medio-lungo termine occorrono riforme territoriali ed istituzionali capaci di adattare la realtà politica alle nuove dinamiche economiche e sociali a favore di uno sviluppo comune e di una valorizzazione di tutte le risorse presenti sul territorio.

Questo processo esige in via prioritaria l’identificazione di elementi e progetti di sviluppo comuni: questo aspetto è essenziale, nella misura in cui non ci si voglia limitare alla gestione dell’operatività corrente e alla gestione di conflitti e rivalità locali.

Tale è il compito di questa analisi preliminare, che risponde alla preoccupazione di offrire alla società politica e a quella civile uno strumento di presa di conoscenza e di consapevolezza della situazione locale e regionale nell’ambito di un contesto cantonale in rapida mutazione al fine di valutare se e come un’eventuale modifica dell’organizzazione istituzionale nel comprensorio possa rappresentare una strada da intraprendere, tenuto conto delle circostanze complessive.

Ed è proprio la dinamica oggi presente a più livelli in ambito di riforma del Comune, contrapposta ad una (forse solo apparente) apatia in talune strategiche realtà urbane, a rendere doverosa una valutazione di orientamento da parte di tutti gli attori presenti sul territorio in tempi ragionevolmente brevi. Studi come questo vogliono fornire gli elementi che permettano di trarre un bilancio della situazione presente, di individuare le possibilità e gli scenari per il futuro e di consentire a ciascuno di farsi e di esprimere un’opinione consapevole in merito.

In questo senso, lo studio non si rivolge unicamente alle persone direttamente impegnate nei vari organismi istituzionali ma a tutta la popolazione, alla quale si vuole offrire l’occasione di esprimere la disponibilità o l’interesse ad andare o meno nella direzione di un cambiamento. Si tratta di far percepire la dimensione connettiva del territorio, ragionando oltre i tradizionali confini comunali. Si tratta peraltro di approccio sostenuto pure dalla Confederazione, che dedica da qualche anno la propria attenzione alla politica degli agglomerati e alle potenzialità che essi racchiudono.

Proprio il risultato di questa valutazione, svolta su tre livelli (territoriale, economico, istituzionale-organizzativo), permetterà di evidenziare i fattori critici di successo del comprensorio della Riviera intesi come premesse di competitività e di porre in modo chiaro ai cittadini la domanda in merito

alla loro disponibilità al cambiamento istituzionale necessario a supportare lo sviluppo futuro del comprensorio.

In conclusione, gli obiettivi generali e particolari sottesi a questa analisi possono essere così riassunti:

- promuovere e rafforzare il ruolo trainante delle aree urbane di riferimento per le rispettive regioni (in particolare Bellinzona e Biasca per il comprensorio oggetto di questo studio);
- salvaguardare gli equilibri regionali a livello cantonale;
- suscitare e promuovere un approccio regionale della gestione pubblica negli agglomerati urbani e nelle loro zone periferiche;
- promuovere il pubblico dibattito e il coinvolgimento della popolazione sulla tematica;
- caratterizzare la situazione attuale dei comuni dell'area della Riviera e della Bassa Leventina nel contesto cantonale;
- identificare le opportunità rispettivamente i deficit della situazione attuale, nonché – a titolo puramente indicativo - i possibili scenari di aggregazione;
- identificare modalità e strumenti di accompagnamento/supporto/informazione ai Comuni e alla cittadinanza per la gestione del cambiamento nel contesto regionale.

Questo lavoro si inserisce in una lunga serie di studi ed analisi elaborati in tempi recenti sul territorio della Riviera e delle Tre Valli: si ricordano qui l' "Analisi socioeconomica e territoriale delle Tre Valli" (2003/2004), lo "Studio comprensoriale del paesaggio della Riviera" (2000), lo studio "Monitoraggio Tre Valli" (2003) e il Rapporto finale relativo al "Piano regionale dei trasporti delle Tre Valli" (con il relativo Concetto di organizzazione territoriale) (2004).

Questi studi hanno fornito diagnosi chiare e piste di soluzione interessanti (cui ci si riferirà in modo diretto in questo documento), ma non ha finora permesso di aprire un dibattito sulla relazione fondamentale tra "governance" locale, sviluppo socioeconomico e gestione del territorio. Le dinamiche di sviluppo – per diversi aspetti insoddisfacenti – riscontrate negli scorsi anni nella Riviera stanno a dimostrare la necessità di affrontare questi temi in modo integrato e senza pregiudizi: l'auspicio è che questo documento, frutto della volontà degli organismi politici attivi sul comprensorio, possa fornire un contributo all'avvio di un confronto di idee ricco e produttivo.

3 Metodologia di lavoro

3

Lo svolgimento del mandato è avvenuto sulla base della collaborazione tra il capoprogetto incaricato e una Delegazione delle Autorità composta da delegati rappresentanti del gruppo dei Comuni committenti. Questa rappresentanza

- ha curato il rispetto degli obiettivi generali,
- ha svolto funzioni di coordinamento con eventuali altri progetti di rilievo per il mandato,
- ha assunto compiti di rappresentanza politica verso l'esterno e
- e ha assicurato la presa di decisione puntuale su questioni specifiche necessarie ai fini dell'avanzamento del progetto.

L'analisi viene in via di principio elaborata in tre tappe, a loro volta orientate alle tre componenti territoriale, socio-economica ed istituzionale-organizzativa, qui di seguito esplicitate:

Analisi del contesto e valutazione della situazione attuale e delle dinamiche di sviluppo dal profilo socio-economico, istituzionale-amministrativo e finanziario

→ Capitoli 4 e 5

Senza pretese di indagine storica, individuazione e comprensione dei processi che hanno portato all'attuale configurazione del comprensorio della Riviera per le dimensioni considerate. Analisi delle peculiarità e dei condizionamenti interni ed esterni.

Analisi della situazione attuale e valutazione dei punti forti e dei punti deboli. Determinazione delle cause all'origine delle tendenze in atto.

Determinazione e valutazione degli scenari aggregativi possibili e valutazione dei relativi rischi e opportunità

→ Capitolo 6

Proiezione futura delle tendenze principali, accompagnata dalla formulazione di scenari di cambiamento con particolare riferimento alla componente istituzionale. Elaborazione di un quadro strategico relativo allo scenario ritenuto plausibile per il comprensorio della Riviera.

4

4 Analisi del contesto e valutazione della situazione attuale

4.1 Premessa e componenti considerate

In questo capitolo analizziamo gli elementi principali che caratterizzano i Comuni della Riviera secondo la componente territoriale, socio-economica ed istituzionale-organizzativa.

In altre parole, vogliamo individuare e comprendere il percorso che ha portato all'attuale configurazione del comprensorio nelle componenti considerate, le sue peculiarità ed i suoi condizionamenti esterni.

Non proponiamo una vera e propria indagine storico-statistica, quanto una lettura retrospettiva dei principali tratti del recente sviluppo del comprensorio, con un orizzonte temporale limitato agli ultimi decenni.

Su questa base, s'innesteranno poi l'analisi delle tendenze in atto, nonché l'elaborazione di scenari, che saranno sviluppati più in dettaglio nei capitoli successivi.

Appare innanzitutto opportuno precisare dal profilo delle definizioni i concetti utilizzati nel presente rapporto riguardo ai termini di "Agglomerato", "Distretto" e "Comprensorio di studio". Lo schema seguente visualizza la situazione, richiamando che il concetto di agglomerato è un concetto dinamico di origine geografico-statistica, mentre il concetto di distretto rappresenta una suddivisione politico-istituzionale statica. Il comprensorio di studio infine è l'aggregato dei territori dei Comuni che si sono riuniti per l'elaborazione del presente studio.

Comune	Agglomerato Bellinzona (A502)	Distretto	Comprensorio di studio
Biasca			
Pollegio			
Personico			
Lodrino			
Iragna			
Osogna			
Cresciano			
Claro			

Tabella 01 Agglomerato, distretto, comprensorio di studio

La definizione statistica di agglomerato è consultabile sull'Annuario statistico ticinese (volume Comuni, 2006, pag. 12). Secondo questa fonte, un Comune che non appartiene alla zona centrale viene annesso all'agglomerato se:

- al minimo un sesto degli occupati residenti lavora nella zona centrale e,
- al minimo tre su cinque delle condizioni elencate di seguito sono soddisfatte:
 1. legame di continuità della zona edificata con il comune-centro dell'agglomerato; le zone non edificate (terre agricole e foreste) non devono superare i 200 metri;
 2. densità combinata "abitanti/occupati per ettaro di superficie urbanizzata e agricola (senza alpeggi)" superiore a 10;

3. crescita demografica nel corso del decennio trascorso superiore di più di 10 punti rispetto alla media nazionale (questo criterio è valido solo per i comuni che non fanno ancora parte dell'agglomerato; per quelli già annessi è considerato acquisito, indipendentemente dal tasso raggiunto);
4. al minimo 1/3 degli occupati residenti deve lavorare nella zona centrale. Anche i comuni che confinano con due agglomerati soddisfano questo criterio se almeno il 40% degli occupati residenti lavora nelle due zone centrali, di cui al minimo 1/6 in ciascuna delle due;
5. proporzione di occupati residenti che lavorano nel settore primario non superiore alla media nazionale.

In concreto, nel comprensorio di studio solo il Comune di Claro adempie ai requisiti per fare parte dell'agglomerato di Bellinzona.

Proponiamo, quale modello di riferimento e ipotesi di base, l'idea che debba esistere un equilibrio tra il territorio, lo sviluppo socio-economico e il quadro istituzionale-organizzativo di una determinata comunità. Supponiamo in altre parole che debba esistere, idealmente, un'armonia tra il modo in cui si interagisce con il territorio e lo si utilizza, il modo in cui le attività economiche e la vita sociale si sviluppano e il modo in cui si configurano le istituzioni e la loro organizzazione.

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

Componente istituzionale/organizzativa
Componente socio-economica
Componente territoriale

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

Il modello è coerente con il quadro di riferimento previsto nel Rapporto sugli indirizzi presentato dal Consiglio di Stato al Gran Consiglio, del 10 settembre 2002. In particolare, al par. 3.1.5 "Ticino città-regione e equilibri regionali" (p. 24), si legge quanto segue:

"Di fronte all'insuccesso degli interventi volti unicamente a diminuire le disparità socioeconomiche delle regioni, si deve ripensare la politica regionale, non più solamente attraverso aiuti finanziari compensatori, ma mobilitando tutti i mezzi affinché le regioni siano in grado di massimizzare le loro opportunità di sviluppo (sviluppo endogeno), conciliare efficienza economica, coesione sociale e equilibrio ecologico (sviluppo sostenibile) e provocando il partenariato tra attori pubblici e privati (profit e non-profit)."

A partire da questo quadro concettuale di riferimento ci chiediamo:

- come si presenta la situazione attuale? Esiste un equilibrio sufficientemente “stabile” tra le componenti considerate ?
- cos'è cambiato in Riviera negli anni recenti dal profilo dell'equilibrio territoriale, socio-economico e istituzionale-organizzativo ?
- quali scenari si possono prospettare per il futuro ?

4.2 La componente territoriale

Questa componente comprende, partendo da alcuni dati demografici di base, la valutazione delle modalità insediative, gli aspetti pianificatori, viari, ecc., nel comprensorio medesimo, ma anche in relazione con le altre regioni.

Consideriamo innanzitutto l'evoluzione insediativa, ossia della popolazione nei Comuni, illustrata dalla seguente tabella:

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2005	Var. 1950-2005	
								No.	%
Biasca	2'882	3'349	4'696	5'447	5'673	5'795	5'938	3'056	106%
Claro	934	963	1'143	1'287	1'550	2'159	2'370	1'436	154%
Cresciano	499	521	606	468	513	587	614	115	23%
Iragna	260	311	417	434	447	491	538	278	107%
Lodrino	752	824	1'075	1'169	1'245	1'461	1'579	827	110%
Osogna	489	524	750	774	839	941	983	494	101%
Per sonico	270	319	401	384	379	353	354	84	31%
Pollegio	483	644	763	717	702	723	1'051	568	117%
Comprensorio	6'569	7'455	9'851	10'680	11'348	12'510	13'427	6'858	104%
<i>in % Cantone TI</i>	3.75%	3.81%	4.01%	4.01%	4.02%	4.07%	4.16%		
Cantone TI	175'055	195'566	245'458	265'899	282'181	306'846	322'276	147'221	84%
Distretto Riviera	5'816	6'492	8'687	9'579	10'267	11'434	12'022	6'206	106%

Tabella 02: Evoluzione della popolazione residente nel comprensorio, 1950-2005

Fonte: USTAT, Annuario statistico ticinese, Comuni, 2006

La popolazione del comprensorio di studio è aumentata in 55 anni del 104%, da 6'569 abitanti nel 1950 a 13'427 abitanti nel 2005. L'aumento riscontrato è in linea con quello registrato nel distretto di Riviera e risulta significativamente superiore a quello medio cantonale (+ 104 % rispetto al + 84 %). Questa evoluzione ha permesso di aumentare il peso relativo del comprensorio sul totale della popolazione ticinese di circa l'11% in 55 anni.

L'aumento è regolare nel tempo, anche se fortemente differenziato fra tre gruppi di Comuni:

- il Comune di Claro è quello dove si riscontra la maggior dinamica di crescita (+ 154 %, particolarmente accentuata negli ultimi 15 anni)
- i Comuni di Biasca, Iragna, Lodrino, Osogna e Pollegio hanno tutti registrato una dinamica di crescita analoga, raddoppiando la loro popolazione negli ultimi 55 anni
- i Comuni di Cresciano e Personico presentano una dinamica demografica molto modesta (crescita negli ultimi 55 anni variabile tra 23 e 31 %)

Una prima analisi di questi dati permette di evidenziare dinamiche differenziate. In particolare risultano chiaramente – a livello di comprensorio - l'attrattività residenziale del territorio di Claro per rapporto all'agglomerato bellinzonese e una dinamica insediativa complessivamente positiva per l'insieme del comprensorio di studio. I dati dei Comuni di Personico e Cresciano non sembrano poter essere interpretati come indicatori di una tendenza all'abbandono del territorio, ma paiono piuttosto essere l'espressione di contingenze particolari (relativa attrattività territoriale, accessibilità, disponibilità di terreni e di servizi, ecc.). L'entità assoluta della popolazione di questi due Comuni non è comunque tale da influenzare significativamente le tendenze riscontrate sull'insieme del comprensorio.

La tabella seguente offre una panoramica di alcuni dati di base riguardo alla situazione geografica del comprensorio, accompagnata da elementi di raffronto con il distretto ed il Cantone.

	Altitudine (m s.l.m.)	Superficie totale (ettari)	Densità per km ²	SEN ¹	
				ettari	% sup. tot.
Biasca	301	5'912	98.02	187.3	3.16%
Claro	270	2'120	101.84	90.0	4.24%
Cresciano	260	1'723	34.07	46.7	2.71%
Iragna	295	1'834	26.77	23.5	1.28%
Lodrino	290	3'163	46.19	67.3	2.12%
Osogna	274	1'897	49.60	45.4	2.39%
Personico	320	3'905	9.04	15.5	0.39%
Pollegio	300	592	122.13	24.3	4.10%
Comprensorio		21'146		500.0	2.36%
<i>in % Cantone TI</i>		<i>7.52%</i>		<i>5.46%</i>	
Cantone TI		281'246	109.10	9'151.8	3.25%
Distretto Riviera		16'649	68.68	460.1	2.76%

Tabella 03: Altitudine, superficie in ettari e densità popolazione residente del comprensorio di studio, per kmq, nel 2000/2003

Fonte: USTAT, Annuario statistico ticinese, Comuni, 2006

In termini generali osserviamo che dal profilo territoriale negli anni recenti il comprensorio – caratterizzato da una notevole staticità dalla messa in esercizio dell'asse autostradale tra Bellinzona nord e Biasca - ha conosciuto (e sta attualmente vivendo) importantissime dinamiche territoriali a seguito dell'avvio dei lavori di realizzazione della galleria di base AlpTransit.

Un aspetto rilevante riguardo all'uso del territorio è quello riguardante gli insediamenti abitativi. I dati rilevati con il censimento federale del 2000 mostrano il quadro seguente.

	Biasca	Pollegio	Personico	Lodrino	Iragna	Osogna	Cresciano	Claro	Totale
Residenze primarie ²	2'364	278	148	542	190	350	252	796	4'920
Residenze secondarie ³	519	73	74	129	61	73	48	337	1'314
Totale abitazioni	2'883	351	222	671	251	423	300	1'133	6'234
%residenze secondarie	18.00 %	20.79 %	33.33 %	19.22 %	24.30 %	17.25 %	16.00 %	29.74 %	21.07 %

Tabella n. 04: Abitazioni (residenze primarie e secondarie), 2000

Fonte: USTAT, Bellinzona, Annuario statistico ticinese, Comuni, 2006

La quota di residenze secondarie (incluse le abitazioni non occupate) si fissa nel comprensorio a ca. il 21 %: quindi ad un valore quindi significativamente inferiore alla media cantonale di oltre il 27

¹ Superficie edificabile netta, composta dalla zona per le abitazioni e la zona per il lavoro

² Abitazioni occupate in modo permanente

³ Abitazioni occupate temporaneamente o vuote

% . Ciò non stupisce, trattandosi di comprensorio con limitata propensione turistica residenziale. Nemmeno stupisce la stabilità dei valori registrati nei singoli Comuni (variabili tra il 16 % di Cresciano e il 33 % di Personico), con la sola “punta” relativa registrata a Claro, dove si registra un valore superiore – seppur di poco - alla media cantonale.

Rispetto alle più ampie dinamiche territoriali ed insediative in atto a livello cantonale, è opportuno verificare come si è posizionato il comprensorio di studio. Al riguardo, si può dire che lo sviluppo del Ticino negli ultimi decenni è stato contraddistinto da due dinamiche sovrapposte, soltanto apparentemente contraddittorie⁴:

- da un lato si sono evidenziati fenomeni di suburbanizzazione e perurbanizzazione, che hanno esteso l’edificazione residenziale e hanno prodotto un decentramento progressivo delle attività di servizio al di fuori dei centri periferici tradizionali;
- da un altro lato si è evidenziato il fenomeno della polarizzazione, vale a dire la concentrazione di gran parte delle attività nei principali centri e loro agglomerati (in particolare, per il comprensorio che ci concerne, verso l’agglomerato di Bellinzona, e, in seconda battuta, verso il Sottoceneri).

Questa doppia dinamica ha determinato una struttura organizzativa del territorio ticinese con:

- il polo di Lugano, nel quale si concentrano la maggior parte delle attività economico-finanziarie del Cantone;
- il polo di Bellinzona, nel quale si concentrano la maggior parte delle attività di gestione d’interesse pubblico;
- il polo di Locarno, con un ruolo relativamente indipendente di centro turistico, ma con forti relazioni sia con Bellinzona che con Lugano.

In questo contesto è quindi ormai inevitabile:

- che gli “spazi” intermedi tra questi poli debbano in un modo o in un altro gravitare attorno agli stessi, pena l’isolamento territoriale e socio-economico;
- che la messa in rete delle risorse locali e la necessità di scambio tra i poli e le rispettive zone di influenza determinano una tendenza all’aumento della domanda di mobilità.

L’evoluzione sin qui descritta, tuttavia, è verosimilmente destinata a modificarsi ancora, e già si intravedono tendenze verso un ulteriore rafforzamento del Luganese e del Mendrisiotto come punti di leva dello sviluppo socio-economico del Ticino di domani. E’ quindi importante, in una riflessione sul futuro del comprensorio della Riviera e Bassa Leventina, tenere conto di queste prospettive e della necessità di approntare le premesse d’ordine istituzionale per mantenere un aggancio positivo con le dinamiche di organizzazione territoriale e socio-economiche che si stanno delineando. Questo a maggior ragione se si considera che le dinamiche di cambiamento istituzionale stanno compiendo primi – significativi – passi anche nel Bellinzonese, dove è stato avviato uno studio di sviluppo regionale che coinvolge otto Comuni della cintura Nord di Bellinzona

⁴ Si veda per maggior dettagli ed approfondimenti su questo tema il Rapporto esplicativo Piano Direttore del giugno 2006 e il Rapporto sull’organizzazione territoriale in Ticino, pure del giugno 2006, entrambi pubblicati dalla Sezione dello sviluppo territoriale del Dipartimento del territorio

(Bellinzona, Arbedo-Castione, Gnosca, Lumino, Gorduno, Moleno, Preonzo e Claro) e che si stanno ponendo basi importanti per lo sviluppo di un polo di sviluppo a nord dell'agglomerato attorno alla nuova stazione TILO di Arbedo-Castione e verso la piana di Claro.

Va da sé che dietro alle dinamiche insediative e all'evoluzione della popolazione nei diversi Comuni vi è stata in questo stesso periodo tutta una serie di modalità di occupazione del territorio e di problematiche territoriali e viarie (fra le quali non si può non citare l'uscita della galleria di base AlpTransit Gottardo), che, chi in un modo, chi in un altro, hanno cercato di affrontare. Di ciò si dirà più avanti in questo rapporto.

4.3 La componente socio-economica

Questa componente di analisi comprende, oltre alle dinamiche demografiche che abbiamo anticipato in relazione all'insediamento territoriale, lo sviluppo delle attività produttive, pubbliche e private, le relazioni e gli scambi con l'esterno, ma anche le problematiche più prettamente sociali.

Appare innanzitutto opportuno precisare, in base alle dinamiche già evidenziate, alcuni ulteriori aspetti demografici, con riferimento all'età, alla nazionalità e ad eventuali altre caratteristiche significative della popolazione residente.

Riguardo all'età⁵, come si può rilevare dalla tabella n. 05, la suddivisione della popolazione totale dei Comuni del comprensorio (e il corrispettivo dato cantonale) nelle fasce 0-19, 20-64 e 65 e oltre, è la seguente:

⁵ Base: popolazione legale permanente 31.12.2005 per la Riviera; popolazione economica del Censimento federale 2000 per il Ticino

Comune	Popolazione residente permanente secondo la classe d'età, 2005				Totale
	0-19	20-39	40-64	65 e oltre	
Biasca	1'179	1'614	2'089	1'056	5'938
Claro	576	642	827	325	2'370
Cresciano	127	171	228	88	614
Iragna	110	149	180	99	538
Lodrino	342	431	557	249	1'579
Osogna	232	270	328	153	983
Personico	71	79	119	85	354
Pollegio	132	326	470	123	1'051
Comprensorio	2'769	3'682	4'798	2'178	13'427
	20.63 %	27.42 %	35.73 %	16.22 %	100.00 %
Cantone Ticino	62'002	85'202	113'912	61'160	322'276
	19.23 %	26.43 %	35.34 %	18.98 %	100.00 %

Tabella 05: Popolazione residente permanente secondo la classe d'età, 2005
Fonte: USTAT, Annuario statistico ticinese, Comuni, 2006

Rispetto alla struttura demografica cantonale si osserva che la struttura della popolazione del comprensorio è più giovane della media per la prima classe di età e per la prima fascia di popolazione attiva, mentre è sotto la media cantonale per la popolazione anziana. Si tratta di un dato interessante e da valutare positivamente, in quanto indice di una attrattività territoriale relativa e di una vitalità non scontata del territorio.

Per quanto attiene la struttura della popolazione per nazionalità, la seguente tabella fornisce il quadro della situazione del comprensorio:

	Svizzeri		Stranieri		Totale
	No.	% totale	No.	% totale	
Biasca	3'679	61.9%	2'259	38.1%	5'938
Claro	1'961	82.7%	409	17.3%	2'370
Cresciano	436	71.0%	178	29.0%	614
Iragna	428	79.5%	110	20.5%	538
Lodrino	1'132	71.7%	447	28.3%	1'579
Osogna	600	61.0%	383	39.0%	983
Per sonico	291	82.2%	63	17.8%	354
Pollegio	455	43.3%	596	56.7%	1'051
Comprensorio	8'982	66.9%	4'445	33.1%	13'427
Cantone Ticino	241'365	74.9%	80'911	25.1%	322'276
Distretto Riviera	8'236	68.5%	3'786	31.5%	12'022

Tabella 06: Popolazione residente permanente secondo la nazionalità, 2005
Fonte: USTAT, Annuario statistico ticinese, Comuni, 2006

I dati evidenziano una quota di popolazione straniera residente nel comprensorio pari ad 1/3 del totale. Si tratta di un dato significativamente superiore alla media cantonale e determinato presumibilmente sia dalla tipologia di presenze produttive nel comprensorio (attività dell'edilizia e settori affini), ma anche dal fatto che le distanze dal confine rendono di fatto impossibile l'occupazione di posti di lavoro con personale frontaliero.

Il secondo aspetto importante per analizzare l'evoluzione socio-economica recente del comprensorio è costituito dalle attività economiche svolte dalla popolazione attiva.

Le tabelle seguenti indicano la ripartizione percentuale dei settori economici nei diversi comprensori e i dati quantitativi per Comune relativi ai settori secondario e terziario.

	I	II	III
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%

Tabella 07: Addetti per settore economico, per regione, 2001, in % totale di ogni regione
Fonte: USTAT, Annuario statistico ticinese, Comuni, 2006

L'analisi nel tempo dell'evoluzione quantitativa per settore offre spunti di riflessione interessanti. Le seguenti due tabelle riassumono i dati per i settori secondario e terziario per gli anni 1995-2005, sulla base dei censimenti delle aziende dell'Ufficio federale di statistica:

	Settore secondario			
	1995	1998	2001	2005
Biasca	1'011	902	843	768
Claro	115	73	95	125
Cresciano	107	38	79	58
Iragna	106	91	140	99
Lodrino	351	249	256	291
Osogna	261	240	177	131
Personico	47	11	33	34
Pollegio	23	26	61	308
Totale comprensorio	2'021	1'630	1'684	1'814

Tabella 08: Addetti nel comprensorio di studio nel settore secondario, 1995-2005
Fonte: USTAT, Annuario statistico ticinese, Comuni, 2006

Tra il 1995 e il 2005 gli occupati del comprensorio di studio nel settore secondario sono diminuiti del 10,2%, passando da 2'021 a 1'814 unità. Questo andamento assai negativo del settore – che saputo appena mantenere costanti i posti di lavoro tra il 1998 ed il 2001 - risulterebbe ancora peggiore se si estrapolassero i dati del Comune di Pollegio, che tra il 2001 ed 2005 ha fatto registrare un balzo di ben 247 posti di lavoro, presumibilmente generati dal cantiere AlpTransit e da attività connesse.

	Settore terziario			
	1995	1998	2001	2005
Biasca	1'528	1'421	1'416	1'479
Claro	170	227	219	238
Cresciano	48	24	28	49
Iragna	30	26	32	39
Lodrino	254	353	343	344
Osogna	86	74	80	80
Per sonico	38	27	33	31
Pollegio	119	102	118	73
Comprensorio	2'273	2'254	2'269	2'333

Tabella 09: Addetti nel comprensorio di studio nel settore terziario, 1995-2005

Fonte: USTAT, Annuario statistico ticinese, Comuni, 2006

L'evoluzione dell'occupazione nel settore terziario è stata indubbiamente migliore di quanto registrato nel settore secondario, ma nel complesso la valutazione non può comunque essere positiva: sull'arco di 10 anni si è appena riusciti a mantenere le posizioni: dai 2'273 addetti del 1995 si è infatti passati ai 2'333 del 2005, con un modestissimo aumento di 60 unità in 10 anni.

Nel complesso, considerando il totale degli addetti nel settore secondario e terziario, in 10 anni il comprensorio ha perso 147 posti, passando da 4'294 addetti nel 1995 a 4'147 addetti nel 2005.

Va infine evidenziato un dato che non può non essere fonte di preoccupazione: se tra il 1990 ed il 2000 il numero degli occupati residenti nel comprensorio è aumentato da 5'377 a 5'509 (+ 132), il numero degli occupati che lavoravano nel comprensorio è per contro diminuito da 4'544 a 4'357 (- 187 unità).

Questi dati evidenziano l'impovertimento economico del comprensorio, a fronte del consolidamento della funzione residenziale: sempre più gente abita nel comprensorio, ma sempre meno vi lavora. Ciò genera accresciuta mobilità e conferma il potenziale di attrazione degli agglomerati di Bellinzona e di Lugano per gli abitanti della Riviera.

E' infine facile intuire che una parte non irrilevante della diminuzione dell'occupazione nel comprensorio tra il 1990 ed i 2000 sia stata causata dalle ristrutturazioni operate dalle regie federali e dal settore pubblico. Diversamente da quanto avvenuto in altri comprensori, queste ristrutturazioni non sono però state compensate dalla creazione di nuovi posti di lavoro nell'economia privata.

Ulteriori elementi di valutazione della struttura e del potenziale socio-economico del comprensorio provengono da una analisi del gettito fiscale. Da questa analisi emergono i seguenti dati:

	Casi normali Reddito imponibile (1'000 CHF)			Casi speciali
	0-29.9	30-74.9	75 e più	
Biasca	18.3%	58.9%	12.3%	10.5%
Claro	16.3%	56.8%	16.3%	10.6%
Cresciano	23.2%	58.2%	10.7%	7.9%
Iragna	16.6%	60.0%	13.3%	10.1%
Lodrino	16.5%	62.1%	12.4%	9.0%
Osogna	15.3%	60.2%	10.9%	13.6%
Per sonico	19.3%	59.7%	12.8%	8.2%
Pollegio	17.9%	62.7%	10.0%	9.4%
Comprensorio	17.7%	59.3%	12.7%	10.3%
Cantone Ticino	16.4%	49.3%	16.8%	17.5%
Distretto Riviera	17.7%	59.1%	12.8%	10.4%

Tabella 10: Stratificazione della popolazione per classi di reddito imponibile, in % totale comunale (base IFD 1999-2000)

Fonte: USTAT, Annuario statistico ticinese, Comuni, 2006

I dati che precedono – seppur non recentissimi - permettono diverse osservazioni. Gli indicatori segnalano una debolezza strutturale del gettito (confermata anche dai dati relativi alle risorse fiscali procapite) direttamente correlata alla tipologia delle attività economiche presenti sul comprensorio. In particolare si segnala la quota dei casi con redditi imponibili superiori a CHF 75'000, significativamente inferiore alla media cantonale.

Altro indicatore preoccupante è la quota di redditi imponibili bassi della prima fascia, pure più importante rispetto al valore medio cantonale. Va infine constatata la relativa uniformità dei dati rilevati nei diversi Comuni: ad eccezione di Claro, che tende piuttosto ad avvicinarsi ai valori medi cantonali, le quote degli altri Comuni sono infatti sostanzialmente simili.

4.4 La componente istituzionale/organizzativa

Con questa componente si intende descrivere le modalità di azione delle istanze istituzionali regionali e locali – in particolare dei Comuni – nello svolgimento delle proprie funzioni, nell'offerta dei servizi alla popolazione e nella determinazione del proprio futuro, nonché le modalità d'azione delle istanze "esterne" più ampie – in particolare del Cantone – che pure hanno inciso direttamente e/o indirettamente sullo sviluppo della Riviera.

Più precisamente, ci chiediamo quali siano stati i cambiamenti e le dinamiche istituzionali ed amministrative che hanno accompagnato l'evoluzione delle componenti territoriale e socio-economica della Riviera, precedentemente illustrate.

Come sono cambiati i Comuni della Riviera negli ultimi decenni? Hanno assunto nuove o diverse funzioni? Come si è adeguato/modificato il loro assetto amministrativo ed operativo? Hanno

affrontato o assunto problematiche comuni, sperimentando nuove forme di collaborazione sovracomunale ?

Per una ricostruzione puntuale di tutti questi aspetti occorrerebbe un'indagine storica dell'evoluzione della gestione di ogni Comune, ciò che non rientra negli obiettivi di questa valutazione. Tuttavia è possibile ed opportuno evidenziare alcuni aspetti generali di rilievo.

Affrontiamo innanzitutto i Comuni secondo gli aspetti della *dimensione*, delle *competenze* e del *funzionamento*⁶.

4.4.1 La dimensione

La dimensione deve essere considerata non solo dal punto di vista dell'estensione del territorio, ma anche dal punto di vista strutturale e finanziario.

Per appropriarci di queste caratteristiche, proponiamo l'abbinamento dei seguenti dati: superficie produttiva, popolazione, risorse fiscali. Ne risulta il quadro seguente:

Comune	Superficie d'insediamento (ettari, 1997)	Popolazione residente (2005)	Densità popolazione (ab/kmq, 2000)	Risorse fiscali pro-capite (2004)
Biasca	292	5'938	98.02	2'109
Pollegio	61	1'051	122.13	2'358
Personico	61	353	9.04	2'375
Lodrino	113	1'579	46.19	2'198
Iragna	75	538	26.77	2'138
Osogna	85	983	49.60	2'170
Cresciano	52	614	34.07	2'281
Claro	124	2'370	101.84	2'177
Comprensorio	863	13'427		
Cantone			109.10	3'014

Tabella n. 11: Superficie d'insediamento, popolazione, risorse fiscali dei Comuni del comprensorio di studio
Fonte: USTAT Bellinzona, Annuario statistico ticinese, Comuni, 2006 e SEL Bellinzona

Commisurando "internamente" ogni singolo Comune della Riviera al dato globale del comprensorio riguardo agli indicatori "Popolazione", "Densità della popolazione" e "Risorse pro-capite" possiamo rilevare che

- sono sottodimensionati, relativamente alla densità della popolazione, i Comuni di Personico, Iragna, Cresciano e – in misura minore – Osogna e Lodrino;
- sono sottodimensionati, relativamente alle risorse pro-capite, praticamente tutti i Comuni del comprensorio di studio;

⁶ *Dimensione, competenze e funzionamento* sono i tre livelli d'azione combinata dei meccanismi di regolazione sui quali poggia il progetto di riforma dei Comuni promossa dal Dipartimento delle istituzioni.

- sono sottodimensionati in termini di popolazione i Comuni di Personico, Iragna, Cresciano e – in misura minore – Osogna e Pollegio;
- i Comuni di Cresciano, Pollegio, Personico, Iragna e Osogna sono infine relativamente sottodimensionati dal profilo delle superfici di insediamento, per rapporto ai tre “grandi” Comuni di Biasca, Claro e Lodrino.

Nonostante queste (relative) differenze, il quadro complessivo non evidenzia situazioni particolarmente “anomale”, anzi si può certamente affermare che il comprensorio manifesta caratteristiche (e purtroppo anche fattori di debolezza) abbastanza omogenee.

Naturalmente il lato “strutturale” della dimensione di un Comune non può essere misurato unicamente dalla densità o dal numero assoluto della popolazione o dalle risorse fiscali procapite: si tratta di indicatori assai approssimativi e di valutazioni soggettive. Tuttavia questi indicatori traducono in cifre il fatto che una dimensione equilibrata dovrebbe escludere, da questo profilo, gli estremi dei Comuni con un “deficit” di popolazione – per cui rischiano di non prodursi le condizioni per assicurare l'*economia di scala minima* per offrire ai residenti determinati servizi o per eseguire determinate opere o progetti – e dei Comuni con un “eccesso” di popolazione – per cui rischiano di prodursi *diseconomie di scala* o fenomeni di *traboccamento*, ovvero condizioni e problemi dovuti all'eccesso stesso di densità e che potrebbero essere evitati o ripartiti meglio in assenza di tali diseconomie.

Per queste ragioni, con un approccio analitico, ancorché in una prima approssimazione certamente perfezionabile, proponiamo di considerare questi criteri al fine di determinare degli scenari di riordino istituzionale verso nuove “unità territoriali” o “nuclei funzionali” sulle quali basare eventuali scenari di aggregazione futura (si veda più avanti in questo rapporto).

Per quanto attiene agli aspetti finanziari (riferiti alla gestione delle finanze pubbliche locali), al di là delle differenze, spesso notevoli, tra i Comuni del comprensorio, è dapprima utile il confronto tra il comprensorio Riviera ed il resto del Cantone, ciò che possiamo effettuare per alcuni indicatori, come illustrato dalla seguente tabella:

	Copertura spese correnti	Ammorta- menti beni amministra- tivi	Quota interessi	Quota oneri finanziari	Grado di autofinan- ziamento	Capacità di autofinan- ziamento	Debito pubblico pro-capite
Mendrisiotto	0.2 %	10.3 %	- 0.6 %	7.2 %	95.2 %	10.1 %	2'608
Luganese	- 1.4 %	8.5 %	- 0.3 %	7.2 %	59.7 %	8.3 %	4'183
Locarnese	-3.1 %	7.1 %	0.3 %	10.4 %	64.4 %	7.6 %	5'256
Riviera*	0.9 %	5.9 %	2.5 %	11.9 %	95.0 %	10.5 %	4'775
Bellinzonese	- 0.7 %	9.9 %	- 0.4 %	7.6 %	97.0 %	10.8 %	2'801
Cantone	-1.2 %	8.3 %	- 0.1 %	8.3 %	70.4 %	8.9 %	4'067

Tabella n. 12: Raffronto fra indicatori finanziari scelti, per comprensorio (anno 2005); * senza considerare i Comuni di Pollegio e Personico

Fonte: SEL, Statistica finanziaria 2005, Bellinzona (si veda la scala di lettura in allegato)

Dalla tabella emerge che la Riviera, pur non presentando i sintomi preoccupanti di “marginalizzazione finanziaria” che si possono verificare per altri comprensori di valle e/o di periferia geografica - in particolare nelle Tre Valli superiori e in parte anche nel Locarnese e Valle Maggia – presenta un potenziale relativamente modesto dal profilo della gestione delle finanze pubbliche e dei conseguenti margini di autonomia operativa e soprattutto progettuale. Questa

valutazione è confermata sia dal raffronto con i comprensori “trainanti” del Luganese e del Mendrisiotto, ma ancor di più con quelli del Locarnese e del Bellinzonese, che già presentano un quadro relativamente poco dinamico e maggiormente incerto dal profilo finanziario.

Quanto riscontrato in Riviera é tuttavia una situazione che, nel suo insieme, offre ancora delle basi per permettere al comprensorio di posizionarsi nelle dinamiche evolutive indirizzate allo sviluppo dei poli, precedentemente evidenziate. Ciò naturalmente a condizione di adottare tutti i provvedimenti atti a concretizzare intelligentemente gli spazi di autonomia ancora esistenti.

4.4.2 La competenza

Veniamo alla competenza e ai flussi finanziari fra Cantone e Comuni. Per buona parte dei servizi offerti ai propri cittadini, i Comuni si trovano purtroppo in una sorta di “limbo” di competenze, nel senso che si trovano giocoforza a dover condividere con il Cantone l’assunzione e la ripartizione dei compiti, in virtù di una complicata trama legislativa e in virtù di una complessa ripartizione delle risorse finanziarie tra i due livelli istituzionali. Naturalmente questa problematica non riguarda unicamente i Comuni della Riviera: è un discorso che tocca il problema generale della revisione dei compiti di competenza e dei flussi finanziari fra il Cantone e i Comuni. Su questo tema sono peraltro in corso da tempo sforzi di riordino: i risultati si fanno attendere, non da ultimo anche in conseguenza della difficoltà oggettiva di parte dei Comuni ad assumere maggiori responsabilità operativo e progettuali, oggi “assunte”, in mancanza di alternative, da parte delle Autorità superiori.

Anche in Riviera, seppure in modo differenziato da Comune a Comune, i problemi che i cittadini sottopongono agli amministratori locali sono “lievitati” secondo un’evoluzione della società che esige dallo spazio pubblico risposte articolate ad esigenze spesso elevate.

Si pensi ai seguenti problemi: protezione e tutela dell’ambiente – problematiche che in Riviera assumono valenze di notevole rilievo, vista l’importanza della componente territoriale boschiva e naturale esistente – rete stradale, vie di comunicazione e traffico, approvvigionamento di acqua e gestione acquedotti, canalizzazioni e depurazione delle acque, pericoli naturali, sicurezza pubblica, educazione, cultura e tempo libero, salute pubblica, previdenza e integrazione sociale, economia pubblica, approvvigionamento e distribuzione di energia elettrica.

Praticamente in ognuno degli ambiti menzionati la competenza e l’autonomia comunale – sia decisionale che finanziaria - sono limitati: limitati dalle competenze del Cantone (ed eventualmente della Confederazione) e limitati – paradossalmente – soprattutto dalle competenze reciproche degli altri Comuni. Ovvero: l’autonomia comunale residua è forse poca – e a volte l’amministratore comunale si lamenta del poco spazio d’azione rimastogli - ma pur sempre sufficiente a creare problemi reciproci, tra Comune e Comune, allorquando occorre mettersi d’accordo per affrontare un problema di rilevanza sovracomunale.

Molte iniziative hanno potuto essere realizzate nel comprensorio grazie alla forma consortile (si pensi, solo per citare qualche esempio, alla gestione della problematica dei rifiuti o a quella degli anziani). Queste soluzioni rappresentano davvero la soluzione adeguata e durevole ai problemi del comprensorio o sono da valutare come un indice di debolezza e di competenza operativa delle singole entità locali ?

Una lettura critica dei temi affrontati e dei risultati raggiunti induce a pensare che la struttura consortile abbia permesso di risolvere problemi puntuali dove l'insufficiente competenza era evidente e laddove la messa in comune di risorse era o imposta da entità superiori o da contingenze tecniche specifiche. Si riscontra per contro la mancanza di una mentalità – che non può essere imposta, ma che va costruita con tenacia “quotidiana” – che crei una propensione ad un ragionamento in un'ottica regionale. Le realizzazioni effettuate sono in effetti ancora valutate a partire dall'ottica del proprio Comune: “utili” e nell'interesse di tutti se realizzate sul mio territorio, “inutili” (o, eventualmente, “superflue”) e nell'interesse di un solo Comune, se realizzate in un altro posto.

Non va poi sottovalutato l'effetto demotivante determinato dalla fenomenale macchinosità della forma consortile: un raffronto tra i risultati e le energie “democratiche” messe in atto per raggiungerli non può che indurre a porsi serie domande sull'efficienza e sull'efficacia dell'azione pubblica in più d'un settore di attività.

Nel comprensorio l'aspetto della competenza ha potuto essere governato sia grazie alla presenza di un polo regionale che assunto – seppur talvolta con qualche reticenza – oneri di carattere sovracomunale e grazie alla presenza della Regione Tre Valli, che – almeno in ambito infrastrutturale – ha assunto una funzione di interfaccia con l'Autorità cantonale spesso indispensabile. In entrambi i casi si è però trattato di formule palliative, mirate a tamponare insufficienze e carenze locali, piuttosto che a promuovere competenze e ruoli specifici.

4.4.3 Il funzionamento

Il terzo aspetto è quello del funzionamento dei Comuni, ossia della loro capacità operativa e gestionale, secondo criteri di efficacia, efficienza ed equità nei processi decisionali e nell'erogazione dei servizi pubblici ai cittadini. Riguardo a questo aspetto è impossibile generalizzare, nel senso che non necessariamente il buono o cattivo funzionamento di un servizio è legato alla dimensione e alle competenze di un Comune, anche se occorre pur dire che, laddove è assicurata una certa dimensione minima in termini di popolazione e di risorse pro-capite, anche il funzionamento può poggiare, almeno potenzialmente, su premesse più solide.

Tuttavia, come si cercherà di argomentare ulteriormente, la dimensione ottimale di uno specifico servizio non è determinata solo ed esclusivamente dalla dimensione del Comune, ma dalla *dimensione di scala* nonché dalla *natura del servizio* stesso. In altri termini: mentre alcuni servizi trovano il proprio assetto ottimale, in termini di efficacia ed efficienza, in corrispondenza a Comuni di piccole dimensioni, altri servizi richiedono una dimensione più ampia, non riconducibile ad una dimensione comunale troppo esigua. In tal caso, se fossero così dimensionati, condurrebbero senz'altro a delle diseconomie di scala. Questo discorso può in sé valere per tutti i servizi: per la polizia, per gli sportelli amministrativi, per la scuola, per la nettezza urbana e così via. Di volta in volta, sarebbe opportuno dimensionare il servizio secondo una propria razionalità, piuttosto che adattarne la dimensione a quella – storicamente ed istituzionalmente data – del (singolo) Comune.

E' chiaro che i Comuni si sono accorti di questa “logica” dei servizi ed hanno cercato, a seconda della volontà politica e nei limiti del possibile, di “forzare” i confini comunali cercando accordi, alleanze, intese, collaborazioni con altri Comuni e/o con enti terzi in diversi campi di attività, anche se spesso ciò non ha potuto produrre le auspiccate situazioni ottimali nella gestione dei servizi e nell'erogazione di prestazioni poiché il quadro istituzionale – vedi l'assetto comunale – non era in grado di concedere i necessari spazi operativi e decisionali.

Non è peraltro un caso che in diversi Comuni del comprensorio non vi siano più sedi di scuola dell'infanzia e di scuola elementare completa, che non vi sia un servizio di polizia locale proprio e uniforme e che gli orari accessibilità ai servizi di sportello siano ridotti.

4.5 Sintesi e valutazione

Ripercorrendo l'analisi retrospettiva proposta, emergono alcuni tratti che lasciano intravedere un *fil rouge*, un legante che contribuisce a spiegare l'evoluzione del comprensorio secondo le componenti considerate.

Nella considerazione di ognuna di queste componenti, infatti, emerge l'effetto di dipendenza da due poli (principalmente Bellinzona con il suo agglomerato e – subordinatamente Biasca, con funzione di polo regionale). Entrambi questi poli non sono però sufficientemente dinamici da sviluppare dinamiche di sviluppo che si estendano al resto del comprensorio. Da un lato il ruolo relativo di Biasca pare uscito indebolito dallo sviluppo economico degli ultimi 10-15 anni e dall'avvicinamento del comprensorio a Bellinzona grazie all'apertura dell'autostrada, mentre lo sviluppo dell'agglomerato di Bellinzona è risultato più dinamico verso sud (Giubiasco-Cadenazzo), che verso nord (Arbedo-Castione). L'onda di sviluppo determinata dalla crescita dell'agglomerato di Bellinzona sembra inoltre essersi fermata a Claro: verso nord risulta abbastanza evidente una linea di frattura nei dati che rappresentano le dinamiche di sviluppo del comprensorio.

Quanto al ruolo di Biasca, esso rimane importante a livello regionale, ma pare paradossalmente più forte nei confronti della Bassa Leventina e della Bassa Blenio, che nei confronti della Riviera: un ulteriore indice della forza di attrazione del sud nei confronti del nord del Ticino.

La debolezza delle strutture economiche e la frammentazione istituzionale del comprensorio non hanno potuto o saputo compensare la relativa debolezza dei poli di riferimento: è mancata la capacità di proporre significativi progetti di sviluppo autonomi di valenza regionale. A ciò si aggiunga la difficoltà di convogliare risorse su progetti che non fossero dedicati a realizzazioni di natura essenzialmente infrastrutturale, forse anche a seguito di una interpretazione relativamente di breve termine della legislazione di aiuto alle regioni di montagna (legislazione peraltro in completa ristrutturazione e che imporrà un riorientamento completo verso una maggiore integrazione delle periferie con gli agglomerati di riferimento in una ottica di accresciuto confronto competitivo).

Non può infine essere sottaciuta una certa rivalità interna tra alcuni comuni del comprensorio, magari anche favorita da una leadership non sempre data per acquisita nei confronti di Biasca: confronto che però non ha portato ad una dinamica competitiva a favore del comprensorio, ma piuttosto ad una sorta di blocco reciproco, purtroppo riscontrato anche in altri comprensori di questo Cantone.

Come valutare le dinamiche di sviluppo del prossimo futuro ? Quali strategie mettere in atto per affrontare efficacemente queste problematiche ?

Si cercherà di rispondere a questi interrogativi nei prossimi capitoli dove si esamineranno le tendenze del comprensorio e sugli scenari di sviluppo futuri.

5

5 Stato attuale e tendenze del comprensorio

5.1 Premessa

Obiettivo di questo capitolo è di riassumere la situazione attuale del comprensorio della Riviera e della Bassa Leventina e delinearne le tendenze di sviluppo nel contesto di una continuità istituzionale frazionata su otto singoli Comuni.

La valutazione degli scenari di sviluppo è caratterizzata da valutazioni soggettive degli estensori del rapporto, ma tiene in considerazione – oltre ai dati disponibili - le valutazioni espresse in occasione di colloqui individuali dai Sindaci e dai Segretari comunali.

Le valutazioni riprendono altresì in misura abbastanza ampia le pertinenti considerazioni riassunte in precedenti documenti ufficiali, fra cui si citano in particolare lo studio *Monitoreg Tre Valli* (IRE, 2005), il Rapporto finale *“Piano regionale dei trasporti Tre Valli”* e il relativo *“Concetto di organizzazione territoriale Tre Valli”* (CRT/DT, 2004) e lo *“Studio comprensoriale del paesaggio della Riviera”* (CBN/DT, 2000).

I dati di dettaglio cui si riferiscono le valutazioni esposte nel presente capitolo sono riportati negli allegati al rapporto.

5.2 Problemi chiave e tendenze di sviluppo

5.2.1 La componente territoriale: gestione e cura della prima risorsa del comprensorio

5.2.1.1 Problemi chiave

1. Protezione e tutela dell'ambiente, pericoli naturali

Il comprensorio della Riviera è assai vasto e variegato. La superficie totale ammonta a quasi 21'150 ettari, con una tipologia caratterizzata dalla zona golenale del fiume Ticino, alle zone agricole e commerciali-industriali sul fondovalle, alle zone residenziali ai piedi della montagna, finendo con le zone a carattere alpino che caratterizzano i due lati della Valle. Le infrastrutture di trasporto (ferrovia e AlpTransit, autostrada, strade cantonali e comunali) segnano inoltre in modo profondo il territorio del comprensorio.

Un territorio così strutturato pone problemi importanti di tutela e gestione ambientale, che generano conflitti d'utilizzazione e oneri conseguenti potenzialmente molto significativi. Le difficoltà connesse alla protezione dei fianchi della montagna (pericoli, ma anche gestione delle attività estrattive, per fare un solo esempio), ma anche quelle connesse ad una corretta gestione delle superfici boschive e alpine in altitudine non sono che due esempi.

La particolare struttura territoriale dei fianchi della montagna ha da sempre reso particolarmente sensibile il territorio ai pericoli naturali. Con frequenza crescente il comprensorio è stato toccato da situazioni di difficoltà a causa del maltempo, con conseguenti danni alle infrastrutture e disagi per gli abitanti (allagamenti e straripamenti, danni a strade e infrastrutture di approvvigionamento).

La cura sistematica del territorio per evitare (o perlomeno limitare gli effetti) dei pericoli naturali costituisce pertanto un obbligo primario delle istituzioni locali presenti sul territorio.

2. Pianificazione territoriale e utilizzazione del territorio / Livello e tipologia dell'edificazione

I Comuni del comprensorio hanno affrontato la tematica della pianificazione del territorio nello spirito della LPT e della LALPT, ma in modo individuale, ciascuno allestendo il proprio Piano regolatore. Le conseguenze di questo approccio sono state ben sintetizzate dall'arch. B. Antonini nell'introduzione allo "Studio comprensoriale del paesaggio della Riviera":

“La debolezza di quest'ultimo (si intende qui il piano del paesaggio, ma il discorso può certamente essere esteso al PR nel suo insieme, ndr) quale strumento è dimostrata dalla constatazione che nonostante il fatto che detti piani siano stati effettivamente e diligentemente elaborati sull'arco di 20 anni, la loro emanazione ha dovuto adeguarsi alla casuale successione temporale dell'approvazione dei singoli PR, perciò all'interno di un comprensorio ben delimitato la loro somma offre un quadro d'insieme tutt'altro che organico. Esso è infatti il risultato di differenti modi di interpretare il mandato legislativo e delle tendenze in auge al momento in cui ogni singola componente è stata elaborata. Oggi e ancor meglio domani, si vorrebbe fare in modo che il piano del paesaggio, a livello comunale, diventi se ancora necessario, un approfondimento concreto e soprattutto efficace, di un'idea di paesaggio sviluppato a livello di comprensorio.”

Queste considerazioni – risalenti al 2000 - sono oggi tuttora valide. Nel citato studio comprensoriale allestito dalla CBN si constatava fra l'altro quanto segue:

“Il piano (tavola sinottica con raccolta dei piani delle zone dei piani regolatori vigenti, ndr) evidenzia la mancanza di un progetto di pianificazione regionale della Riviera, in quanto ogni Comune, tranne eccezioni, si è fatto promotore di un proprio piano regolatore senza prendere in considerazione le necessità regionali del territorio.”

Su questa base, il rapporto della CBN proponeva un progetto che considerava due tipi di paesaggio: le pareti laterali con le montagne sovrastanti e il fondovalle con i coni di deiezione. Le proposte erano riassunte nei termini seguenti:

Le pareti laterali

(...) Si suppone che in futuro gli interventi dell'uomo sulle pareti rocciose saranno puntuali e legati all'attività casistica. Pertanto si ritiene necessario l'elaborazione di un progetto legato al paesaggio delle cave che prenda in considerazione sia i futuri ampliamenti sia la valorizzazione di quelle abbandonate.

Il fondovalle

(...) Per gli abitanti delle aree urbane queste parti di territorio diventano paesaggi, nuovi spazi pubblici, da fruire. In questo senso le aree verdi sono proposte come spazi riservati sia alla produzione agricola, sia al tempo libero.

Il progetto propone:

- *il parco fluviale come legante della valle che raccoglie tutte le principali attività riservate allo svago e alla promozione delle componenti naturali di valore,*
- *la definizione dello sviluppo edilizio in relazione agli insediamenti storici*
- *la nuova organizzazione delle zone di attività industriali e artigianali*
- *la suddivisione del territorio in tre comparti.(polo di Bellinzona, comparto delle cave, polo di Biasca).”*

In conclusione lo studio si esprimeva in questi termini:

“La Riviera si presenta oggi come un territorio segnato da differenti vie di comunicazione, da zone industriali e da aree di depositi spari o parzialmente abbandonati tra zone agricole, dalla estensione diffusa e disordinata delle zone edificabili e delle aree di lavorazione delle cave.

La successione di immagini individua le caratteristiche tematiche della Riviera che dovrebbero essere valorizzate in modo tale da creare nuove dinamiche di sviluppo per tutta la valle, come:

- *le componenti naturali,*
- *le coltivazioni,*
- *i boschi e gli animali,*
- *le aree delle cave,*
- *i monumenti, i musei, il recupero di alcuni spazi industriali, il risanamento d’infrastrutture militari abbandonate,*
- *l’agriturismo,*
- *le passeggiate, le piste ciclabili,, i grotti e la gastronomia,*
- *lo sport e il tempo libero.”*

3. Rete stradale e traffico (ferroviario, pedonale, offerta pubblica)

La già evidenziata morfologia del territorio comporta problemi non irrilevanti anche dal profilo dei collegamenti e delle infrastrutture di trasporto. Il comprensorio è segnato in modo radicale dalla presenza della linea ferroviaria e dal tracciato autostradale.

L’importante rete di percorsi pedonali di montagna appare adeguatamente gestita nel contesto della nuova organizzazione turistica cantonale. Per contro vi sono carenze o potenziali di miglioramento notevoli nella fascia di fondovalle, in particolare dal profilo dell’infrastruttura (offerta).

La rete stradale infine è assai complessa e onerosa dal profilo della manutenzione, in particolare per quanto attiene alla rete secondaria di accesso alle zone di montagna. La strada cantonale di importanza internazionale Bellinzona – Airolo impone ai Comuni attraversati una convivenza con interessi divergenti di non sempre facile gestione.

La forte presenza di infrastrutture di traffico in un contesto territoriale ristretto genera infine conflittualità importanti con le principali funzioni attribuite al territorio (residenza, turismo). La visione del “territorio come risorsa” rischia di rimanere tale, almeno nella misura in cui la valorizzazione di questa risorsa viene limitata dalla presenza di infrastrutture che ne limitano la fruizione.

4. Approvvigionamento idrico

L'approvvigionamento idrico nel comprensorio costituisce un problema a valenza strategica, oggi risolto individualmente da ogni Comune e con strutture assai dispersive sia dal profilo istituzionale che gestionale. Il frazionamento non contribuisce inoltre all'efficacia complessiva del sistema e non aumenta la sicurezza d'approvvigionamento che potrebbe garantire una accresciuta interconnessione delle reti di distribuzione.

5. Canalizzazioni e depurazione delle acque

Nel settore della raccolta e dello smaltimento delle acque il comprensorio ha tuttora in corso un notevole volume di lavori (in particolare legati alla completazione della rete secondaria (comunale). Ciò richiede un importante sforzo di coordinamento e di pianificazione per non compromettere altre – altrettanto importanti – opportunità di investimento.

Resta problematico il finanziamento e la pianificazione temporale degli interventi residui in zone a densità abitativa relativamente bassa: si tratta di una ipoteca infrastrutturale importante soprattutto in comprensori dove l'onere residuo a carico dell'ente pubblico locale può potenzialmente "ingessare" l'intera politica d'investimento.

5.2.1.2 Tendenze e sintesi

La gestione del territorio costituisce un compito strategico non solo quale territorio antropizzato a scopo residenziale ma in particolare per la valenza di premessa allo svolgimento e/o al mantenimento di fattori di attrattività per la residenza e per lo sviluppo economico.

Se da un lato la cura del territorio (gestione corrente, mantenimento) non ha evidenziato problemi particolari connessi con la struttura istituzionale attuale, la valutazione cambia in misura radicale dal momento in cui si analizzano i movimenti di medio-lungo termine.

I problemi del futuro sono infatti di natura pianificatoria (riorientamento di lungo periodo delle zone edificabili e delle zone industriali/commerciali, pianificazione delle aree e delle infrastrutture di interesse pubblico), infrastrutturale (AlpTransit, linea ferroviaria, rete stradale nazionale, trasporti pubblici, premunizioni contro i pericoli naturali, approvvigionamento e distribuzione dell'acqua potabile), finanziario (canalizzazioni) e superano tutti in misura più o o meno importante la taglia dei singoli Comuni. Ma non solo; si tratta di problemi che se affrontati in un contesto di forte frazionamento istituzionale potrebbero essere "congelati" *sine die* a causa di una somma di opposizioni puntuali o per interessi locali contrastanti che andrebbero a sommarsi a difficoltà procedurali già di per sé assai consistenti.

Non va infine dimenticato un aspetto importante in prospettiva di medio-lungo termine. In una regione con poche risorse, un territorio vasto può rappresentare una ricchezza da valorizzare. Ciò può avvenire sia utilizzando con intelligenza le risorse disponibili (ad esempio l'acqua per la produzione di energia idroelettrica), ma anche preservando riserve edificabili che – a seguito del costante miglioramento dei collegamenti su media-lunga distanza – diverranno progressivamente concorrenziali per rapporto alle (attuali) aree centrali, sempre più congestionate e difficilmente raggiungibili.

5.2.2 *La componente socio-economica*

5.2.2.1 Problemi chiave

1. Struttura della popolazione

La popolazione residente presenta un quadro strutturalmente positivo per rapporto alla struttura della popolazione del Cantone. La quota delle classi giovani e attive è significativamente superiore ai dati medi del Cantone; corrispondentemente più bassa è la quota di popolazione anziana.

Questa dinamica favorevole va mantenuta e consolidata, allo scopo di evitare che si trasformi in un problema di difficile gestione a seguito del progressivo invecchiamento generato da insufficiente ricambio. Servizi efficienti, adeguati alle aspettative e opportunità di lavoro sono fattori determinanti per supportare una favorevole evoluzione della struttura demografica anche in futuro.

La particolare struttura demografica, la quota di stranieri relativamente elevata rispetto alla media cantonale e il livello di reddito per contro inferiore alla media pongono sfide importanti in termini di integrazione e di supporto sociale. Si tratta di compiti che richiederanno crescente attenzione in futuro e che potranno essere efficacemente affrontati solo potendo contare su una visione comprensoriale del problema e delle sue possibili soluzioni.

2. Scuola e formazione

Sul territorio del comprensorio vi sono 17 sezioni di scuola dell'infanzia (ripartite nelle sedi di Pollegio (1), Personico (1), Biasca (7), Lodrino (2), Iragna (1), Osogna (2) e Claro (3)) e 38 sezioni di scuola elementare (ripartite nelle sedi di Pollegio (2), Personico (1), Biasca (15), Lodrino (5), Iragna (2), Osogna (3), Cresciano (2) e Claro (8)) e due sedi di scuola media a Biasca e a Lodrino. Nel comprensorio ha sede a Biasca una sede della SPAI.

Il mantenimento di una adeguata rete di strutture scolastiche locali presuppone una adeguata crescita (risp. una dinamica) della popolazione: le implicazioni con le scelte di pianificazione territoriale sono evidenti, a maggior ragione in un comprensorio caratterizzato da una quota relativamente bassa di alloggi in abitazioni plurifamiliari. Segnali preoccupanti derivano dalla forte frammentazione delle sedi, e dalla conseguente difficoltà a mantenere aperte sezioni con un numero adeguato di allievi (Osogna, Cresciano).

3. Mercato del lavoro

Il mercato del lavoro palesa un manifesto squilibrio: la regione offre meno posti di lavoro rispetto al numero degli occupati, che sono di conseguenza attratti verso il polo di Bellinzona e – in misura crescente – verso il Sottoceneri. Il numero di posti di lavoro per rapporto alla popolazione è pure inferiore alla media cantonale (e questo anche nel polo regionale di Biasca). I saldi occupazionali, danno stato di un forte pendolarismo (oltre che verso l'esterno del comprensorio), anche dai Comuni del comprensorio verso Biasca, unico comune con un saldo positivo.

La situazione del mercato del lavoro è ancora più delicata se si considera che parte importante dei posti di lavoro offerti sono nel settore primario e secondario, con un livello di valore aggiunto

relativamente debole, con un profilo non particolarmente specializzato e senza elevate prospettive di generazione di reddito.

5. Valorizzazione degli investimenti infrastrutturali pubblici

Nel comprensorio è in fase di realizzazione lo sbocco sud di AlpTransit San Gottardo. Si tratta di una opportunità unica per agganciare il comprensorio a prospettive di sviluppo di grande importanza.

Le opportunità che si presentano vanno a nostro avviso ricercate essenzialmente nelle attività di supporto e manutenzione delle infrastrutture e nel turismo tecnico. Alcune opportunità sono state colte (ubicazione del futuro centro di comando della galleria a Pollegio) altre sono cogliere (riconversione Infocentro al termine dei lavori, creazione di centri di competenza), altre ancora sono da sviluppare (tecnologie energetiche e ambientali, ...).

Si tratta di operazioni difficili e di lungo termine, che vanno pianificate con attenzione e che richiedono unità di intenti a livello comprensoriale e supporto cantonale per la loro realizzazione.

6. L'impatto di AlpTransit

Aspetto critico legato alla realizzazione ed alla messa in esercizio di AlpTransit par essere – per la Riviera - quello del rischio di creare nuove dipendenze. Non può infatti essere escluso a priori il passaggio verso una nuova forma di dipendenza, dopo quella subita con la realizzazione della ferrovia del Gottardo prima e quella dell'industria pesante poi. Dipendenza da AlpTransit che potrebbe configurarsi in più forme, ma in particolare sotto forma di "occupazione territoriale" senza legami produttivi, rispettivamente in una nuova fase di "appiattimento" dello sviluppo economico verso le attività connesse alla gestione di questa nuova infrastruttura e verso un rafforzato pendolarismo, magari anche verso regioni più lontano degli attuali centri di riferimento della regione.

5.2.2.2 Tendenze e sintesi

Il comprensorio è caratterizzato da una struttura demografica favorevole in termini di struttura d'età. Mercato del lavoro e attività economiche sono relativamente limitate e per lo più fortemente dipendenti da settori a basso valore aggiunto, poco mobili e soggetti a forte pressione concorrenziale.

La dinamica di crescita della popolazione residente risulta positiva; le possibilità di insediamento per famiglie sono aperte grazie alla disponibilità di terreni edificabili ed ai buoni collegamenti con i poli di riferimento.

Le prospettive di sviluppo del gettito fiscale sono contenute, considerando sia la struttura della popolazione residente (famiglie, reddito medio), sia la tipologia delle attività economiche presenti.

Le prospettive di crescita economica collegate al turismo ed alle attività di svago all'interno del comprensorio sono da considerare nel complesso come limitate, almeno a breve termine. Sono

infatti necessari importanti investimenti di riqualifica territoriale e dell'offerta per attivare una dinamica economica in questo settore.

5.2.3 La componente istituzionale / organizzativa

5.2.3.1 Problemi chiave

1. Autonomia

Il livello di autonomia dei singoli Comuni del comprensorio può essere complessivamente valutato come mediamente sufficiente. I Comuni principali (Biasca e Lodrino) godono di una autonomia finanziaria ed operativa palesemente maggiore a quella dei piccoli Comuni di Cresciano, Iragna e Personico, che rimangono entità con una propria vitalità locale, seppure in visibile decrescita.

Per il Comune di Claro a fronte di un buon grado di autonomia istituzionale (ma non accompagnata da altrettanto ampia autonomia finanziaria) si registra un carico di recupero infrastrutturale e conseguente indebitamento assai elevato per rapporto ai valori medi del comprensorio.

Un elevato numero di servizi e funzioni sono già attualmente erogati in misura più o meno uniforme sul comprensorio da consorzi o enti sovracomunali (raccolta e smaltimento rifiuti, pompieri, assistenza e cura agli anziani, ...).

Per certi aspetti la situazione del comprensorio potrebbe essere riassunta nella constatazione – sottoposta ai limiti della generalizzazione e della provocazione - che i Comuni godono (ancora) di sufficiente autonomia per bloccare, ma (non) dispongono (più) di sufficiente autonomia per proporre e realizzare.

2. Presenza (amministrativa) sul territorio

La presenza amministrativa sul territorio è formalmente assicurata da otto cancellerie comunali. Di fatto, gli orari di apertura delle stesse (risp. la presenza del personale amministrativo) limitano notevolmente l'accessibilità ai servizi in particolare nei Comuni più piccoli (Iragna, Personico e Osogna).

3. Capacità operativa e realizzativa

Per tutti i Comuni del comprensorio va evidenziata – seppur con differenze anche importanti fra Comune e Comune - una limitata autonomia in materia di promozione e realizzazione di progetti. Questa situazione trova conferma nell'elevato numero di consorzi operanti sul territorio del comprensorio per gestire problemi di valenza intercomunale (canalizzazioni e depurazione delle acque, sicurezza, anziani).

Per i progetti di valenza sovracomunale la capacità operativa dell'insieme dei Comuni risulta compromessa da procedure e tempi decisionali spesso non più confacenti alle aspettative degli stessi amministratori comunali.

4. Situazione finanziaria

La situazione finanziaria dei Comuni del comprensorio appare nel complesso equilibrata, seppur caratterizzata da spazi di manovra in rapida diminuzione (quando non già azzerati, come ad esempio a Iagna, Osogna e Claro), in particolare con riferimento alla politica d'investimento.

Il limitato potenziale di crescita del gettito fiscale, determinato dalla particolare struttura dello stesso e dalla dinamica demografica del comprensorio, non lasciano spazio a prospettive particolarmente favorevoli, pur considerando il buon livello delle infrastrutture pubbliche già realizzate. Questa considerazione trova ulteriore conferma se si pone mente alle già citate proposte di modifica del quadro legislativo in materia tributaria.

In secondo luogo, va rilevata l'importanza relativa del gettito del Comune di Biasca per rapporto al gettito complessivo del comprensorio. Si tratta però di una quota proporzionata rispetto al peso relativo della popolazione (2005: 43.15 % sul gettito, 44.38 % sulla popolazione).

5.2.3.2 Tendenze e sintesi

La componente istituzionale appare caratterizzata da una forte staticità, da un tendenziale declino della capacità operativa e soprattutto da una limitata capacità progettuale di valenza comprensoriale in assenza di un Comune polo con riconosciuta capacità trainante per la regione. Questa tendenza, più marcata in determinati Comuni rispetto ad altri, viene oggi "protetta" con un approccio di presenza formale sul territorio e con la progressiva delega di compiti ad enti e consorzi sovracomunali. Ne consegue una rapida diminuzione dell'autonomia "reale" a cui resta rapportata una autonomia "virtuale" residua (di fatto immutata) determinata dai diritti formalmente riconosciuti ad ogni Comune.

La situazione finanziaria dei Comuni, nel complesso non problematica, ma nemmeno particolarmente florida, non permette di compensare i vuoti di autonomia evidenziati sopra.

5.3 Le valutazioni di studi precedenti: PRT-RTV (2004)

Il Rapporto finale relativo al Piano regionale dei trasporti delle Tre Valli è stato allestito nel 2004 e contiene una dettagliata analisi territoriale e socioeconomica ancora del tutto attuale, seppur estesa all'intero comprensorio regionale (includendo quindi non soltanto la Riviera, ma pure le Valli Leventina e Blenio).

Questo rapporto, oltre alla già citata analisi socioeconomica, si fondava su un interessante concetto di organizzazione territoriale, che fornisce indicazioni interessanti sia riguardo agli assi di sviluppo da sostenere, sia per quanto attiene ai punti critici da tenere sotto controllo in ambito di pianificazione territoriale.

Le conclusioni del Rapporto sono state così sintetizzate:

L'analisi dell'evoluzione territoriale del passato, delle tendenze in atto e di quelle prefigurabili è volta ad individuare possibili pericoli e opportunità di sviluppo territoriale, da leggere nell'ottica dello sviluppo sostenibile, che fa da punto di riferimento, come richiede la nostra Costituzione federale.

Fra i principali problemi caratteristici per le regioni di montagna come le Tre Valli vanno evidenziati i seguenti:

- le attività economiche hanno soltanto limitate possibilità di sviluppo; popolazione, posti di lavoro e offerta turistica tendono sempre più a concentrarsi nei centri più attrattivi, il che comporta il parziale abbandono delle parti più periferiche e marginali;
- in queste regioni a scarsa densità di popolazione l'infrastruttura può essere garantita soltanto con costi di regola sensibilmente più elevati rispetto alle altre regioni. Ciò è dovuto alla topografia, alle distanze, ai dislivelli, al clima e ai pericoli naturali;
- lungo gli assi di transito internazionali che attraversano le vallate e nelle zone turistiche gli intensi flussi di traffico provocano immissioni nocive, che oltre a mettere in pericolo la salute della popolazione, pregiudicano la qualità di vita e di ricreazione degli indigeni e dei turisti;
- natura e paesaggio sono inoltre estremamente sensibili agli interventi dall'esterno, fra cui va evidenziata la crescente pressione nella ricerca di momenti di ricreazione e svago a compenso della "frenesia" di vita degli agglomerati urbani.

Si osserva inoltre che:

- la gerarchia dei centri evidenzia il ruolo in un certo senso concorrenziale di Bellinzona rispetto al centro regionale di Biasca (effetto autostrada); i subcentri tendono ad indebolirsi a seguito della perdita di attività commerciali e di servizio a favore dei livelli superiori;
- le riserve edificabili sono notevoli, soprattutto nelle zone residenziali estensive e in quelle industriali-artigianali, e permettono di fatto un raddoppio delle unità insediative;
- la crescita dell'offerta di alloggi è stata superiore alla media cantonale in Riviera e Blenio, mentre che in Leventina lo sviluppo è stato più contenuto;
- il forte incremento della domanda di alloggi in rapporto al modesto sviluppo della popolazione è avvenuto in corrispondenza alla marcata nuclearizzazione delle economie domestiche in questo periodo (costituzione di nuclei di piccole dimensioni, con parecchie economie domestiche costituite da 1 o 2 persone), all'ulteriore espansione della presenza di residenze secondarie e anche ad un aumento degli standards qualitativi d'alloggio;
- le residenze secondarie rappresentano in Leventina e Blenio una quota molto elevata del totale degli alloggi (ca. il 50%);
- i carichi ambientali principali sono dovuti alle immissioni degli assi di transito autostradale e ferroviario; preoccupante è la situazione dell'inquinamento dell'aria in Leventina e Riviera, con il superamento dei limiti di carico

<p>attività economiche modeste</p> <p>bassa densità abitativa e alti costi d'infrastruttura</p> <p>assi di transito</p> <p>natura e paesaggio sensibili</p>
<p>gerarchia dei centri</p> <p>riserve edificabili</p> <p>offerta di alloggi</p> <p>economie domestiche</p> <p>residenze secondarie</p> <p>carichi ambientali</p>

Quali i principali problemi di regione di montagna ?

Quali le sintetiche risultanze delle analisi sull'evoluzione territoriale ?

<p>per diversi inquinanti (diossido d'azoto, polveri fini e ozono);</p> <ul style="list-style-type: none"> o la nuova realtà di mercato e la maggior coscienza nei rami interessati, hanno portato a riconoscere la funzione essenziale del settore agricolo nel contesto della valorizzazione turistica delle nostre risorse naturali, a maggior ragione nelle aree periferiche e di montagna come quelle delle Tre Valli; d'altronde occorre assolutamente evitare che alla riduzione strutturale del numero di aziende non corrisponda un abbandono di superfici lavorate, in quanto ciò comporterebbe conseguenze negative sul paesaggio e di rimando sull'economia. 	agricoltura	
<p>Con riferimento al Programma di sviluppo (PS-RTV) del 1995 i principali mutamenti e sfide future si possono identificare ai seguenti livelli (affiancati da alcune parole chiave):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. nel campo politico e territoriale: integrazione degli spazi / rilocalizzazione delle funzioni produttive / servizi di livello superiore nei centri metropolitani / organizzazione spaziale in rete / <u>regionalizzazione</u> 2. nel campo economico: processo di globalizzazione/ nuove forme d'organizzazione del lavoro / imprese locali-globali / disparità nella ripartizione delle ricchezze / accresciuta concorrenza internazionale 3. nel campo tecnologico-produttivo: innovazione nei processi e nei prodotti / specializzazione funzionale e complementarità / velocità, flessibilità, prezzo e qualità 4. nel campo sociale e culturale: valorizzazione delle risorse umane / formazione e perfezionamento professionale / movimenti migratori 5. nel campo ecologico e energetico: incremento mobilità e immissioni / sensibilità e fragilità del sistema ambientale / coscienza del degrado 6. nel campo dei trasporti e delle telecomunicazioni: nuove grandi infrastrutture (AlpTransit) / nuove tecnologie e nuove modalità del comunicare 7. nel campo della politica regionale e territoriale: riorientamento / valorizzazione delle capacità innovative di una regione / valorizzazione quale risorsa regionale del paesaggio naturale e rurale (opportunità di sviluppo legate al discorso dei parchi, in particolare "Parc Adula") 	<p>nei campi ...</p> <p>politico e territoriale</p> <p>economico</p> <p>tecnologico</p> <p>socioculturale</p> <p>ecologico</p> <p>trasportistico</p> <p>politica regionale</p>	<p><i>Quali i mutamenti, le sfide e le opportunità future ?</i></p>

Un quadro più esaustivo delle macro tendenze è riportato a pagina seguente, sulla scorta di lavori di ricerca effettuati dall'Istituto ricerche economiche (IRE). Ciò permette di meglio inquadrare fino al livello internazionale le tendenze prospettabili di cui tener conto nei prossimi anni.

MACROTENDENZE

livello	internazionale	nazionale	cantonale
SUL PIANO SOCIALE E DEMOGRAFICO	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento delle tensioni sociali • Aumento del fondamentalismo religioso • Aumento della insicurezza e instabilità • Conflitti identitari • Crescita media della popolazione • Concentrazione urbana 	<ul style="list-style-type: none"> • Crescita lenta della popolazione • Invecchiamento della popolazione • Riduzione della popolazione attiva • Aumento delle tensioni generazionali • Aumento dell'insicurezza • Concentrazione urbana 	<ul style="list-style-type: none"> • Crescita moderata • Invecchiamento della popolazione • Rivitalizzazione della solidarietà interregionale e della coesione cantonale • Tensioni generazionali • Concentrazione demografica negli agglomerati di Lugano e Bellinzona (*)
SUL PIANO ECONOMICO	<ul style="list-style-type: none"> • Crescita rallentata • Aumento delle disparità tra regioni vincenti e regioni perdenti • Incremento della competitività territoriale 	<ul style="list-style-type: none"> • Crescita rallentata • Regioni vincenti: grossi centri urbani • Regioni perdenti: regioni periferiche e di montagna • Aumento competizione tra regioni 	<ul style="list-style-type: none"> • Crescita rallentata • Aumento disparità interregionali • Polarizzazione della crescita • Competizione interregionale inefficace • Concentrazione urbana (economica nella regione del luganese e politica-amministrativa nel bellinzonese)
SUL PIANO TECNOLOGICO (innovazione)	<ul style="list-style-type: none"> • Dinamismo inventivo positivo • Dinamismo innovativo positivo a volte difficoltoso 	<ul style="list-style-type: none"> • Dinamismo inventivo e dinamismo innovativo relativamente difficoltosi senza una strategia da Sistema nazionale d'innovazione 	<ul style="list-style-type: none"> • Dinamismo inventivo e innovativo in evoluzione ma concentrato territorialmente • Necessità di strategie da Sistema regionale d'innovazione facendo perno sui progetti universitari (USI-SUPSI) e, soprattutto, sui meccanismi di trasferimento tecnologico
SUL PIANO AMBIENTALE	<ul style="list-style-type: none"> • Rischi ambientali da medio a elevati (effetto serra, surriscaldamento del pianeta, cambiamenti climatici, abbandono territori montani, abbandono dell'agricoltura, aumento dei traffici privati e collettivi, ecc.) (cfr. previsioni ARE del 2002 fino al 2020) 		
SUL PIANO POLITICO E ISTITUZIONALE	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento delle tensioni internazionali • Aumento conflitti regionali • Necessità di un nuovo ordine mondiale maggiormente garante degli equilibri regionali • Revisione delle politiche di sicurezza • Restrizioni delle libertà personali • Revisione delle politiche e delle pratiche di sviluppo e di crescita economica 	<ul style="list-style-type: none"> • Politica internazionale centrata su accordi bilaterali • Rivitalizzazione del federalismo e della coesione nazionale • Nuova Perequazione finanziaria federale • Nuova politica di organizzazione e di assetto del territorio nazionale (nuova politica regionale, politica degli agglomerati, politiche settoriali, politiche di equilibrio territoriale, politiche tecnologiche e del capitale umano) 	<ul style="list-style-type: none"> • Rivitalizzazione dell'istituzione comunale • Nuovi orientamenti di sviluppo e crescita economica e nuovi orientamenti in materia di organizzazione e assetto del territorio garante degli equilibri regionali e della coesione interregionale (Rapporto indirizzi e PD) • Necessità di una nuova politica di sviluppo regionale integrata (ottica competitività territoriale)

(© IRE-CODE 2004)

Le proposte attinenti al nuovo concetto di organizzazione territoriale sono state formulate, sempre nel Rapporto finale sul PRT-RTV, come segue:

ELEMENTI DI RIFERIMENTO PER IL MODELLO

Quanto esposto in precedenza a livello di analisi socioeconomica e territoriale ha portato a proporre un primo livello di suddivisione del territorio in spazi differenziati che presentano prevalenze funzionali marcate, cui conseguono problemi e potenzialità specifici, pur senza essere esclusivi.

Si tratta dei 4 seguenti tipi di spazio:

- spazi centrali / produttivi
- spazi turistici
- spazi rurali
- spazi naturali

A titolo di premessa, rammentiamo alcuni importanti punti di riferimento da tenere costantemente presenti nella definizione del modello di sviluppo auspicato:

- posizione di relativa marginalità della RTV nel contesto cantonale dovuta alla nuova dinamica territoriale ticinese (specializzazione funzionale e concentrazione di attività e servizi nelle aree centrali)
- evitare un'ulteriore periferizzazione della regione
- potenzialità interne e dinamiche indotte da fattori esterni: renderli complementari e portarli ad un'autoalimentazione

punto di partenza

pericolo / sfida

filo conduttore

Alcuni importanti punti di riferimento

(...)

Passiamo quindi al vaglio i problemi e le opportunità legati ai citati 4 tipi di spazio.

In un primo tempo esamineremo problemi e potenzialità propri a questi spazi differenziati che presentano prevalenze funzionali marcate, per poi individuare, nel successivo sottocapitolo, le vocazioni funzionali da - sovrapporre, coordinare e - raffigurare per le diverse parti di territorio nel "modello di organizzazione territoriale".

Spazi centrali / produttivi

In queste aree, fra i principali problemi dovuti alla soppressione di posti di lavoro rispettivamente al loro trasferimento nelle regioni centrali (del Cantone, della Confederazione o all'estero), v'è l'estensione del numero degli edifici vuoti e di aree dismesse con un elevato potenziale di ricettività.

Anche la diminuzione di popolazione comporta l'abbandono di edifici abitativi e conseguenti problemi di mantenimento decoroso della sostanza edilizia.

La separazione fra il posto di lavoro e quello di residenza cresce, di conseguenza aumentano il traffico pendolare e i problemi di mobilità.

La formazione di punti d'attrazione può avvenire casualmente e senza particolari misure d'indirizzo, da cui possono derivare delle localizzazioni insoddisfacenti con presupposti d'urbanizzazione inadeguati.

La produzione di energia costituisce un fattore importante nelle

spazi centrali / produttivi

Quali problemi, quali opportunità ?

valli. La razionalizzazione in atto, con o senza liberalizzazione del mercato energetico, comporterà una perdita di posti di lavoro – modesta ma di peso vista la sottile base economica - anche in queste zone periferiche.

Opportunità: questi spazi centrali/produttivi si trovano sull'asse principale delle valli. Sono insediamenti che dispongono in genere di un buon equipaggiamento di base. Sussistono le premesse per mantenere e in talune ubicazioni per sviluppare le attività del settore artigianale e, seppur con maggior difficoltà, la piccola industria, le attività commerciali e di servizio. Le ampie aree dismesse o libere creano sì spazio per nuove funzioni quindi per nuove opportunità (visto che difficilmente le funzioni perse possono essere recuperate, anche in forme attualizzate), ma sono tutt'altro che scontate delle favorevoli premesse per rispondere a queste "nuove offerte" di spazi e strutture in disuso.

Stabili abitativi in disuso costituiscono un potenziale per il turismo di soggiorno di regola solo se posti in posizioni protette dalle immissioni foniche rispetto agli assi di transito.

Si rileva che quando nelle Tre Valli parliamo di aree centrali o produttive si intende di livello secondario, in particolare in rapporto a densità e a standards di offerta.

Spazi turistici attrezzati

Da un lato il rapido cambiamento della domanda crea nuove esigenze, da cui nascono nuove forme di turismo e nuove utilizzazioni del territorio. Per una destinazione turistica v'è quindi il pericolo di perdita di profilo, ma anche d'identità e delle proprie peculiarità riconosciute finora.

D'altro lato, il clima potrebbe modificarsi (o sta già modificandosi), il che mette sotto pressione il turismo invernale, in particolare nelle zone a quote meno elevate (adeguamenti degli impianti e di offerta). A fianco di ciò, il turismo sciistico si sta modificando fortemente e la domanda ristagna o diminuisce, inasprando lo scontro concorrenziale fra destinazioni e imprimendo forti pressioni in direzione di un adeguamento strutturale alle nuove esigenze del momento. Così la sopravvivenza immediata diventa prioritaria rispetto alle prospettive di più lungo termine.

In generale le infrastrutture turistiche vengono utilizzate solo in parte, in modo speciale in inverno. La loro utilizzazione non ottimale comporta così costi elevati in rapporto al servizio reso per utente. Malgrado il numero di letti modesto nell'albergheria regionale, la bassa occupazione procura in generale ricavi insufficienti per migliorare la qualità dell'offerta, il che alimenta una spirale in negativo. Nel settore paraalberghiero l'offerta di letti è per contro notevole, ma sottoutilizzata, presumibilmente sia a causa di un confort relativamente basso in rapporto al prezzo, che a causa di un'insufficiente commercializzazione (in un marketing-mix).

Negli spazi turistici posti lungo l'asse di transito del Gottardo, i carichi ambientali sono problematici per la qualità dello svago e della ricreazione.

Opportunità: gli spazi turistici attrezzati sono caratterizzati da un'intensa utilizzazione del territorio a fini di svago. Sono collegati, e lo saranno ancora meglio in futuro, con i centri (del

Spazi turistici attrezzati

Cantone e delle aree metropolitane del Nord e del Sud delle Alpi), oltre che con le aree rurali e naturali adiacenti; dispongono di edifici ed impianti turistici parzialmente in rete tendenti a formare uno spazio funzionale turistico. I centri abitati dispongono di ampi potenziali - in parte ancora da attivare - per accogliere molti più ospiti (albergheria e para-albergheria).

Spazi rurali

In questi spazi sono scarse le probabilità di sopravvivenza se mancano sussidi agricoli e collegamenti adeguati con i centri, anche in funzione turistica. D'altro canto la permanenza attiva dell'agricoltura è una premessa imprescindibile per il turismo e l'identità culturale regionali.

Il riorientamento della politica di sussidiamento federale, con una concentrazione di mezzi limitati, rispettivamente il processo di liberalizzazione minacciano il mantenimento di un insediamento esteso e delle relative costose strutture dell'agricoltura di montagna. Lo sfruttamento e la valorizzazione delle risorse proprie è ancora talvolta ostacolato da norme che ne frenano le possibilità di sviluppo e di apertura. Incombe quindi la reale minaccia di progressivo ritiro dell'agricoltura nella lavorazione delle superfici, con abbandono delle aree coltivabili nelle quote critiche più elevate e in genere di difficile e onerosa lavorazione. Da qui scaturisce una forte pericolo di degrado del quadro paesaggistico e di aumento delle minacce sullo stesso (in particolare di dissesto geologico). In questi spazi sono altresì presenti, sia in termini quantitativi che qualitativi, parecchi elementi di valore naturalistico.

Opportunità: gli spazi rurali sono caratterizzati da un contesto paesaggistico e naturalistico di valore con un'intensa presenza dell'agricoltura e del piccolo artigianato, che possono perlomeno mantenersi e in parte svilupparsi. Le attività economiche sono modeste rispetto a quelle degli spazi centrali, e l'utilizzazione del territorio a scopo turistico è meno ampia e intensiva, quindi meno legata a infrastrutture rispetto agli spazi turistici. In quanto luogo d'incontro per possibili e opportune sinergie fra agricoltura-artigianato, svago-ricreazione e protezione della natura e del paesaggio, gli spazi rurali hanno funzioni varie e possono contribuire in modo determinante a caratterizzare le qualità del territorio nel suo insieme. In particolare proprio l'articolazione di maggiori sinergie fra agricoltura, paesaggio e turismo costituiscono la premessa per una proficua valorizzazione di queste risorse nel contesto socio-economico regionale.

Spazi rurali

Spazi naturali

Sono caratterizzati dall'assenza o da una presenza contenuta di attività antropiche, oltre che di componenti paesaggistiche e naturalistiche relativamente intatte e di valore.

Riguardo alla presenza agricola vale quanto detto poc'anzi: l'inadeguata cura delle superfici agricole può comportare la perdita del carattere delle aree aperte e delle componenti naturali che sovente le caratterizzano, da cui la minaccia di uniformazione e impoverimento del quadro paesaggistico.

Tendono a diminuire gli spazi naturali che svolgono una funzione importante quali aree complementari e riserve cuscinetto, con il rischio di compromettere o di far scomparire spazi vitali importanti per gli animali e le piante, ma anche territori importanti per il turismo.

Anche qui le attività turistiche (escursioni, sci escursionistici, rampichini, adventure ecc.) sono in continuo aumento, da cui cresce la pressione per realizzare taluni impianti anche in spazi finora intatti, il che comporta pure maggiori disturbi per la fauna e la flora.

Un'ulteriore potenziale minaccia giunge dalla localizzazione di impianti per la produzione di energie alternative (idroelettrica, eolica ecc), che potrebbero trovar posto in spazi naturali, con conseguenti ripercussioni negative su natura e paesaggio.

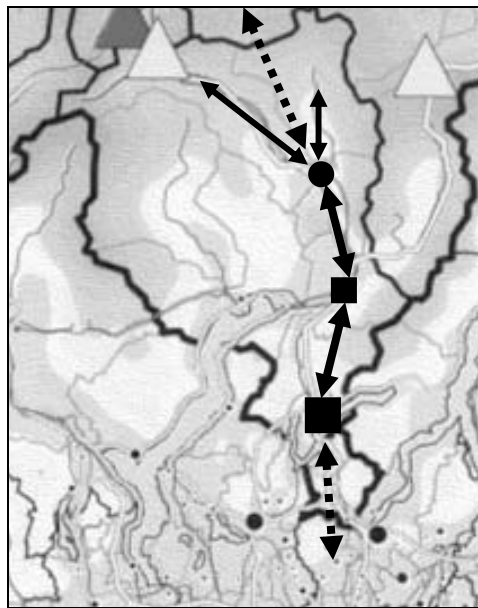
Opportunità: gli spazi naturali, comprendono terreni improduttivi (rocce, ghiacciai), gestiti in modo estensivo (pascoli, in parte boschi), e quelli non gestiti (aree in via d'imboschimento, boschi). Accanto ad un'importante funzione ecologica, essi costituiscono anche e in parte spazio importante per la ricreazione della popolazione. Negli spazi naturali sono modeste le vie d'accesso (a scopo forestale e agricolo), come pure per lo svago (sentieri escursionistici e accessi alle capanne di montagna). Gli spazi naturali sono di grande importanza, oltre che per il loro evidente valore intrinseco (la natura, la flora e la fauna), anche per l'immagine paesaggistica e turistica della regione.

Spazi naturali

COMPARTI TERRITORIALI CARATTERISTICI

Partendo da questa esemplificazione di spazi tipo siamo giunti a definire 4 comparti territoriali caratteristici delle Tre Valli (vedasi in allegato la cartina C 2) , in cui i cosiddetti “spazi problema / opportunità” testé descritti trovano ciascuno due componenti di peso che si intersecano e lo caratterizzano per quanto concerne le vocazioni funzionali, quindi base territoriale per le strategie di rilancio proprie e/o comuni ai diversi territori della RTV.

Rammentiamo il quadro d’ordine sovraregionale in cui la RTV è inserita: le frecce indicano dei cordoni ombelicali ideali attraverso cui la regione dovrà alimentarsi, all’interno e rispetto all’esterno, con in particolare la capitale Bellinzona e la crescente importanza di Lugano quale polo economico cantonale (i tratteggi evidenziano le relazioni verso gli agglomerati a nord delle Alpi e dell’area lombarda).



Le vocazioni funzionali dei 4 comparti territoriali descritti qui di seguito vanno considerate entro questo quadro.

> Comparto d’influenza dell’agglomerato di Bellinzona

Caratterizzazioni preminenti: spazio centrale/produttivo e spazio rurale

elementi trainanti:

- le qualità residenziali e la vicinanza al centro cantonale di Bellinzona
- lo spazio essenzialmente rurale della Riviera il suo paesaggio fluviale e le attività legate allo sfruttamento della pietra costituiscono un insieme di risorse territoriali di valore su cui costruire
- la disponibilità di aree produttive ben equipaggiate e di aree e

Bellinzona e la crescente importanza di Lugano per la RTV ... ma anche del nord delle Alpi e della Lombardia

Il quadro di riferimento sovraregionale

spazio centrale / produttivo e spazio rurale

Quale caratterizzazione dei comparti territoriali ?

strutture dimesse riutilizzabili (almeno in parte)
sinergie:

- *nella specializzazione delle aree industriali*
- *con l'agglomerato di Bellinzona (in generale, sia in dare che in avere)*
- *con l'agglomerato di Lugano, in particolare quale polo con un'offerta di lavoro più differenziata e specializzata, a condizione di disporre di migliori connessioni trasportistiche*

> Comparto turistico semi-intensivo

Caratterizzazioni preminenti: spazio turistico e spazio rurale (che si affiancano e si integrano)

elementi trainanti:

- *l'elevata qualità residenziale data dallo spazio rurale*
- *la disponibilità di buoni servizi di base e la vicinanza ai centri per i servizi di livello superiore*

sinergie:

- *con il comparto rurale e ricreativo estensivo adiacente*

> Comparto turistico e produttivo

Caratterizzazioni preminenti: spazio turistico e spazio centrale / produttivo

elementi trainanti:

- *sviluppo e consolidamento strutture turistiche intensive e relativi servizi complementari*
- *mantenimento e consolidamento attività industriali-artigianali insediate*

sinergie:

- *rafforzamento connessioni nella fruibilità con le aree naturali (paesaggi IFP, parchi) e le aree contigue di simili caratteristiche all'interno della RTV e verso le regioni esterne confinanti*

> Comparto rurale e ricreativo estensivo

Caratterizzazioni preminenti: spazio rurale e spazio naturale (che si affiancano e si integrano)

elementi trainanti:

- *una qualità quasi intatta del paesaggio e della natura*
- *l'abbinamento in termini di attività produttive fra agricoltura-artigianato, svago-ricreazione e protezione della natura e del paesaggio*

sinergie:

- *rafforzamento connessioni nella fruibilità con le aree naturali (paesaggi IFP, parchi) e le aree contigue di simili caratteristiche all'interno della RTV e verso le regioni esterne confinanti*

La delimitazione territoriale di questi comparti rappresenta una prima base di discussione per la precisazione di un modello d'organizzazione territoriale della RTV quale premessa per un consolidamento dell'economia, dell'occupazione e della difesa culturale e delle peculiarità paesaggistiche da curare, da rispettare

spazio turistico e spazio rurale

spazio turistico e spazio centrale / produttivo

spazio rurale e spazio naturale

la base per il modello territoriale

e promuovere per un futuro sfruttamento qualitativo del territorio; tutto questo va supportato da un sistema della mobilità adeguato e rispettoso delle esigenze di sostenibilità perseguite dal Piano regionale dei trasporti qui in consultazione.

Sulla maglia di questi 4 comparti caratteristici, che indicano un primo livello di vocazione funzionale e specializzazione dei rispettivi territori, andranno inserite nel piano di riferimento qui oggetto di consultazione, oltre agli insediamenti, ulteriori specifiche che consentano una più precisa caratterizzazione del modello di organizzazione territoriale.

Si tratta in particolare della definizione di

- a) aree strategiche nel contesto insediativo,
- b) aree sensibili e altresì strategiche fuori dalle aree insediative e
- c) altre componenti di sviluppo rilevanti.

In questa fase d'elaborazione del modello di organizzazione territoriale ci limitiamo ad indicare qui di seguito alcuni spunti e quesiti aperti in merito, considerata l'elaborazione in corso dello studio "Monitoreg Regione Tre Valli" da parte dell'IRE, studio che fornirà nei prossimi mesi un ulteriore approfondimento sul tema delle vocazioni regionali con accento sugli aspetti operativi. Esso porterà in particolare spunti di riflessione per uno sviluppo regionale guidato secondo una logica di prodotto, mettendo in secondo piano la logica infrastrutturale dominante fino a poco tempo fa nella politica regionale.

... e le ulteriori specifiche necessarie

Il contributo dello studio Monitoreg in corso

In questo contesto, il piano grafico "Modello d'organizzazione territoriale" non precisa al momento volutamente altri elementi o aree singoli definibili strategici. Esso espone in forma sintetica i principali elementi costitutivi che sono oggetto di verifica in questa consultazione e, immediatamente di seguito, nell'ambito delle risultanze dello studio "Monitoreg Regione Tre Valli". Si potrà in tal modo disporre di un'elencazione coerente e consistente nelle sue diverse parti costitutive, elencazione che andrà consolidata successivamente nel suddetto piano grafico.

5.4 Le valutazioni di studi precedenti: MONITOREG (2005)

Lo studio "Dalle vocazioni e specializzazioni ai futuribili della Regione Tre Valli – Analisi prospettica in un'ottica di competitività territoriale" (Monitoreg) è stato elaborato dall'Istituto di ricerche economiche (IIRE-CODE) dell'USI su mandato del Consiglio di Stato. Il rapporto finale è stato consegnato nel mese di novembre 2005.

Ai fini delle valutazioni richieste in questo rapporto, pare opportuno riprendere le indicazioni contenute nella tabella 9 (pag. 46) "Variabili sensibili e variabili motrici" per il comprensorio della Riviera e i risultati sintetici del "focus group" organizzato per il comprensorio della Riviera (pag. 49).

Dapprima la sintesi delle variabili sensibili e delle variabili motrici, suddivise per ambito tematico. Per "variabili motrici" si intendono variabili o fattori che possono determinare più di altri il futuro della regione, mentre con "variabili sensibili" si intendono i fattori generano le più grandi incertezze per il futuro.

I testi in grassetto indicano variabili riconosciute per i tre comprensori Leventina, Blenio e Riviera; quelli in grassetto si riferiscono a variabili specifiche per il comprensorio della Riviera.

Ambito	Variabili sensibili	Variabili motrici
Demografia	<p>Densità della popolazione superiore al resto della regione</p> <p>Popolazione più giovane che nel resto della regione</p> <p>Densità di diplomati e laureati sotto la media cantonale</p>	Sensibile aumento della popolazione
Economia	<p>Sensibile diminuzione degli addetti</p> <p>Forte propensione a ricercare posti di lavoro pubblici (federali e cantonali)</p> <p>Scarsa attitudine alla collaborazione ed alla messa in rete delle imprese</p> <p>Attività turistiche poco integrate fra loro e turismo di giornata</p> <p>Sviluppo dell'industria difficoltoso</p>	<p>Maggior concentrazione degli impiegati: nel commercio, alberghi e ristorazione; nell'amministrazione pubblica, nell'istruzione e nella sanità; nell'industria; e nelle costruzioni e nei servizi alle imprese</p> <p>Richiesta di case primarie e secondarie</p>
Tecnologia	Poche attività di ricerca e sviluppo	<p>Buon utilizzo di NTIC <i>(NTIC: Nuove Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione)</i></p> <p>Alcune industrie di nicchia con know-how industriali unici nel loro genere</p>
Territorio Ambiente	<p>Traffico di transito che genera problemi ambientali</p> <p>Le attività agricole sono progressivamente abbandonate rendendo difficoltoso e più oneroso intrattenere alcuni territori</p>	<p>Vasti spazi ancora disponibili per attività economiche</p> <p>Nuovo piano dei trasporti regionale</p> <p>Buona accessibilità via strada</p> <p>Rete di sentieri ben gestita</p>

Società Cultura Identità	<p>Mancanza del senso imprenditoriale (cultura del sussidio)</p> <p>Poca sensibilità agli aspetti estetici del paesaggio e dell'architettura</p> <p>Si tende ad aspettare invece di agire</p> <p>Mancanza di una visione strategica di sviluppo (poca collaborazione)</p> <p>Mancanza di una leadership</p> <p>Sentimento d'impotenza nei confronti di problemi con implicazioni sovra-regionali (per trasporti in particolare)</p> <p>Deterioramento dell'immagine a causa del traffico di transito e della presenza di aree industriali mal conservate</p>	<p>Voglia di cambiare e uscire dalla crisi attuale</p> <p>Sviluppo della funzione residenziale grazie alla tranquillità offerta dalla regione</p>
Istituzioni	<p>Peggioramento della situazione delle finanze pubbliche comunali</p> <p>Ente regionale non legittimato e non in grado di definire una politica regionale di sviluppo socioeconomico</p> <p>Gli enti turistici operano in modo inefficace</p> <p>Poca collaborazione intercomunale</p> <p>Poca forza negoziale nei confronti delle autorità cantonali e federali</p> <p>Capacità realizzativi sotto-ottimale</p> <p>Pianificazione territoriale vista come un ostacolo allo sviluppo</p>	<p>Progetti di aggregazioni comunali</p>

Particolarmente significative sono – ai fini del presente studio – le variabili sensibili e motrici evidenziate in relazione all'ambito "Istituzioni".

Per quanto attiene alle risultanze del Focus group "Riviera"⁷ svolto a Lodrino l'8 luglio 2005 nell'ambito della redazione dello studio Monitorreg, la sintesi si presenta come segue:

⁷ Partecipanti: L. Sonzogni (Lodrino), M. Ferrari (Lodrino), M. Taminelli (Cresciano), A. Fogliani (Biasca), J.-F. Dominé (Biasca), E. Bernardi (Lodrino), R. de Rosa (Lodrino), G. Martinetti (Giubiasco/Iragna)

Risultati:*Scenario*

- Lo scenario condiviso è quello offensivo. Vi sono potenziali interessanti se sfruttati in modo strategico: idea di parco fluviale della Riviera, l'accresciuta accessibilità resa possibile da AlpTransit e dal nuovo Piano dei trasporti che apre ulteriormente la Riviera al resto del Cantone. Importanza della logica "degli agganci" sia verso Nord, sia verso Sud con allacciamenti ai più importanti nodi economici.

Opzioni strategiche

- Il gruppo è sostanzialmente d'accordo sul fatto che lo sviluppo e la crescita della Riviera dipenda dalla capacità d'integrazione delle funzioni residenziali e ricreative (progetti immobiliari, parchi, agriturismo, ecc.). Questo anche perché l'industria non ha la forza e la capacità di diventare un asse portante dello sviluppo, nonostante la ZIIC di Biasca abbia prodotto negli anni interessanti effetti e nonostante vi sia in Riviera una delle poche specializzazioni settoriali della Regione, segnatamente l'industria del granito.
- Condivisione pure sul fatto della necessità di sfruttare meglio l'aggancio con il Bellinzonese (il nuovo Piano dei trasporti regionale faciliterà questo aggancio) per attirare persone e, quindi, risorse umane e finanziarie. Per alcuni membri del gruppo, come nel caso della Leventina, il nuovo polo della RTV è Bellinzona.
- Forse l'industria del granito, combinata con altri settori di attività, andrebbe riscoperta in veste innovativa.
- Vi è indecisione sui progetti in corso di attuazione in Riviera nel campo turistico-ricreativo. Ci sono però interessanti potenziali non ancora sfruttati: gli ingredienti di un prodotto integrato potrebbero essere l'aeroporto di Lodrino, il parco fluviale, le attività di agriturismo, il progetto golf di Gnosca, i progetti che potrebbero ruotare attorno al tema del turismo orientato alla storia (linea Lona, Forte Mondascia, streghe, ... dal Medioevo ad oggi sul filo del tempo).
- Problema: manca coraggio e spirito imprenditoriale che, a detta di alcuni membri del Gruppo, potrebbe anche venire o attirato dall'esterno.

Mezzi

- Non necessariamente lo sviluppo e la crescita, nell'ottica della competitività interregionale è e deve essere assicurata essenzialmente dalla politica di sostegno finanziario a progetti infrastrutturali. Ciò nonostante, il nuovo piano dei trasporti della regione rappresenta un fattore determinante per lo sviluppo della regione (migliore accessibilità = maggiori possibilità di scambio e maggiore attrattività di risorse, umane e finanziarie).

Strutture e logiche di governo

- Pareri condivisi sul tema dei modelli di sviluppo. Le Tre Valli sono tre realtà socioeconomiche diverse e necessitano quindi tre modelli/concetti di sviluppo diversi tra loro anche se interdipendenti.
- Pareri divisi su chi deve e può guidare e gestire e come le dinamiche di sviluppo della RTV. Le fusioni comunali non sembrano essere l'unica soluzione per ridare forza e capacità di sviluppo alla RTV. Avvisi diversi anche sulle strategie di cooperazione con l'agglomerato di Bellinzona, nonostante sia ormai il polo di riferimento per tutta la Riviera e nonostante Biasca non sembri poter giocare il ruolo di polo di riferimento e di leader. I pareri sono divisi anche sul ruolo dell'Ente regionale e sulla presenza, in generale, di risorse umane in grado di orientare strategicamente (visioni) lo sviluppo della Riviera. Determinante, per gli attori del Focus Group, il ruolo del Cantone.

Significativa appare la conclusione sul tema "Strutture e logiche di governo": dissenso generalizzato sulle opzioni possibili (fra cui anche il tema delle aggregazioni) e "rimessa" di fatto alle decisioni cantonali.

5.5 Conclusioni

Il comprensorio della Riviera si trova oggi di fronte ad un bivio. Da un lato vi sono tendenze territoriali e demografiche che si influenzano reciprocamente e che potrebbero essere (ri-)orientate a medio-lungo termine solo grazie a progetti di portata sovracomunale e che richiedono mezzi finanziari e capacità decisionali ed operative oggi non disponibili. Dall'altro vi è una frammentazione istituzionale importante del comprensorio (non solo fra Comuni, ma anche fra Comuni e Consorzi/Enti) e una atomizzazione degli investimenti sul territorio che rende di fatto irrealizzabili investimenti e proposte a carattere comprensoriale (sia sul fronte della pianificazione e gestione del territorio, che su quello del sostegno a progetti di sviluppo e di consolidamento della competitività).

Dato quanto precede, l'unico intervento praticabile a breve termine consiste nell'utilizzare la leva istituzionale – ossia l'impostazione di un nuovo assetto - per dinamizzare le componenti socio-demografica e del territorio e farle rientrare in un nuovo circolo "virtuoso" capace di contrastare il rischio del declino progressivo generato dal dinamismo progettuale inibito dal successivo immobilismo decisionale e realizzativo.

6 Scenari per il comprensorio della Riviera

6

6.1 Premessa

In questo capitolo si vuole proporre, sulla base dell'analisi della situazione e delle tendenze riassunte nei precedenti capitoli 4 e 5, una possibile chiave di lettura per individuare percorsi e modalità di riforma che facciano leva sulla componente istituzionale per poi riverberare positivamente sulle altre due componenti territoriale e socio-demografica.

L'approccio qui esposto è concentrato sul metodo; per rendere evidente l'approccio si è voluto operare con esempi concreti, che possono essere evidentemente variati in una rilettura più approfondita e dettagliata da parte di chi meglio conosce il territorio.

6.2 Una nuova proposta di strutturazione del comprensorio

La definizione dei possibili scenari di sviluppo della Riviera si orienta al concetto di riferimento proposto nello "Studio comprensoriale del paesaggio della Riviera" e viene precisato essenzialmente per quanto attiene alla componente istituzionale.

Il primo passo consiste nella definizione di un nuovo modello di riferimento, che ipotizza il comprensorio senza confini istituzionali. In altre parole, si tratta di immaginare l'intero territorio lungo l'asse da Pollegio a Irgna / Claro come una unica entità, senza suddivisioni territoriali predefinite. Il comprensorio proposto dallo studio CBN si estende verso la Bassa Leventina e verso la Bassa Blenio e collega le zone di Valle della Leventina e di Blenio con l'agglomerato di Bellinzona e il Piano di Magadino.

Questo modello potrebbe già di per sé costituire uno scenario finale: quello di un ipotetico nuovo Comune aggregato. Questo scenario presupporrebbe però una dichiarazione d'intenti politica e popolare oggi non ancora acquisita. Si impone pertanto una lettura critica, orientata alle funzioni istituzionali, territoriali e socio-economiche delle diverse componenti di questo nuovo, ipotetico territorio.

Allo scopo di facilitare la lettura indicata poc'anzi, si sono definiti alcuni criteri generali atti ad individuare degli elementi ("nuclei funzionali") identificabili per le loro specificità territoriali e socio-economiche.

I criteri utilizzati sono i seguenti:

A	Criteri territoriali
A1	Struttura territoriale (caratteristiche morfologiche)
A2	Dimensione minima, confini naturali
A3	Mobilità, accessibilità
A4	Utilizzo del suolo, livello e tipologia dell'edificazione

B	Criteri socio-demografici
B1	Struttura della popolazione (residente / non residente)
B2	Popolazione minima
B3	Attività economiche dominanti
B4	Mobilità della popolazione

In questa fase non si sono considerati criteri di natura amministrativa. Si ritiene infatti che gli elementi di natura istituzionale (livello ed intensità di servizio, offerta infrastrutturale, ecc.) debbano essere riorientati quali elementi di supporto e sostegno allo sviluppo delle componenti territoriale e socio-economica del comprensorio e non viceversa.

Le istituzioni (e l'apparato amministrativo-funzionale ad esse connesso) devono essere funzionali allo sviluppo del comprensorio e costituire un criterio di organizzazione territoriale a sé stante.

Sulla base dei criteri evidenziati al paragrafo precedente si è proceduto ad una rilettura "analitica" del comprensorio grazie all'eliminazione dei condizionamenti attuali generati dalla presenza dei confini istituzionali comunali.

La disaggregazione del comprensorio permette di individuare tre tipologie funzionali di presenza sul territorio.

- Il primo gruppo (composto dalle zone funzionali di Biasca (inclusa la frazione di Pasquero), Lodrino, Claro, Osogna) è quello delle zone a prevalente funzione abitativa residenziale primaria/permanente, con una dimensione minima indicativa di almeno 800/1'000 abitanti.
- Il secondo gruppo (composto dalle zone funzionali di Pollegio/Biasca, Osogna/Cresciano e Lodrino) è quello delle zone a connotazione artigianale/commerciale/industriale dominante.
- Il terzo gruppo infine è costituito dalle zone a carattere misto (Personico, Pollegio, Iragna, Cresciano), con dimensione inferiore alla soglia di 800/1'000 abitanti residenti permanentemente.

6.3 Conseguenze per la componente istituzionale

La rilettura del comprensorio secondo il modello delle zone funzionali permette di individuare specificità che possono aiutare ad indirizzare l'organizzazione dei servizi pubblici, rispettivamente che orientano secondo priorità comprensoriali il potenziale di investimento disponibile.

Va in ogni caso ribadito il principio – indiscutibile – della parità di trattamento di tutti i cittadini e di tutte le componenti territoriali facenti parti del medesimo Comune: differenziazione funzionale non significa disparità di trattamento; parità di trattamento non significa però poter disporre dello sportello comunale a 500 metri da casa in tutto il territorio comunale.

I capitoli seguenti riassumono le valutazioni emerse dall'analisi.

6.3.1 *Presenza sul territorio, livello e specializzazione dei servizi*

La presenza delle istituzioni locali sul territorio è oggi – almeno formalmente – molto diffusa. Sono infatti presenti otto Cancellerie comunali ed il posto di polizia cantonale/comunale di Biasca.

Una diversa lettura del comprensorio permette – a titolo esemplificativo - di suddividere la presenza delle istituzioni e dei servizi pubblici secondo criteri di necessità funzionale e non più (solo) secondo criteri determinati dai confini comunali.

- Per le zone funzionali del primo gruppo si può ipotizzare una presenza locale di servizi di cancelleria tradizionali regolarmente accessibile per tutta la settimana, con strutture di gestione del territorio decentralizzate e dedicate.
- Per le zone funzionali del secondo gruppo, caratterizzati da orientamento artigianale/industriale è pensabile uno sportello unico di servizio con un profilo specializzato alle particolari esigenze di questa categoria di utilizzatori. La localizzazione non è determinante, dato il buon grado di mobilità di questa categoria di utenti. Una gestione condivisa con una cancelleria a servizio di un nucleo funzionale del primo gruppo è certamente plausibile e auspicabile.
- Per il terzo gruppo di zone funzionali si dovranno garantire – a parità di livello di servizio - forme di gestione del servizio secondo criteri innovativi da ulteriormente precisare, quali quello dello sportello itinerante (e/o, in tempi più lontani, dello sportello virtuale) e di squadre esterne di intervento mobili e flessibili.

6.3.2 *Priorità di investimento*

La rilettura delle specificità funzionali del comprensorio permette pure di porre le basi per una definizione delle priorità in materia di investimento. L'approccio proposto può essere riassunto nei termini seguenti.

La politica di investimento dovrà assicurare

- la messa a disposizione su tutto il comprensorio delle opere infrastrutturali di base di natura obbligatoria (scuole, approvvigionamento dell'acqua potabile, smaltimento delle acque, rete stradale, premunizioni contro i pericoli naturali) secondo un piano pluriennale
- la realizzazione di opere selezionate di natura non obbligatoria (riqualifiche ambientali e territoriali, strutture turistiche, culturali e di appoggio), con forte orientamento al sostegno ed alla promozione delle specificità delle singole zone funzionali

Per assicurare una adeguata ripartizione tra opere di natura obbligatoria e opere di promozione e sviluppo territoriale si può ipotizzare una ripartizione dei volumi di investimento complessivi in due quote più o meno equivalenti per gli investimenti obbligatori e quelli facoltativi.

Anche in questo caso è possibile sviluppare – a titolo indicativo – una serie di criteri che permettano di intervenire con una politica di investimenti orientata ai bisogni del comprensorio e

non limitata dai vincoli costituiti dagli attuali confini comunali e/o dalle difficoltà realizzative che caratterizzano gli interventi gestiti nella forma consortile.

- Per il primo gruppo di zone funzionali la politica di investimento dovrà soddisfare essenzialmente i bisogni di urbanizzazione, di mobilità e quelli collegati all'edilizia pubblica (scuole, luoghi di svago e spazi pubblici d'incontro, strutture sanitarie e sociali d'appoggio, spazi per i servizi tecnici), oltre che mettere a disposizione spazi qualificati per la residenza primaria.
- Per il secondo gruppo di zone funzionali la priorità potrebbe essere posta sulle infrastrutture di urbanizzazione generale e sulla mobilità (garanzia di accessibilità)
- Il terzo gruppo di nuclei funzionali merita valutazioni individuali, con una ponderazione attenta tra i criteri testé evidenziati per le prime due zone funzionali, oltre che la garanzia dell'accessibilità ai servizi e la cura del territorio.

La definizione concreta del piano degli investimenti non può evidentemente essere effettuata in questa sede.

6.4 Quali prospettive per il comprensorio della Riviera ?

In questo capitolo si vogliono approfondire le valutazioni esposte in precedenza integrando nuovamente – con modalità diverse rispetto alla situazione attuale - le diverse zone funzionali individuate e le analisi svolte relativamente alle tre componenti territoriale, socio-demografica e istituzionale.

Il capitolo si suddivide in una analisi di aspetti particolari e in una disamina degli scenari più prettamente istituzionali nell'ottica di un futuro progetto di aggregazione.

6.4.1 Un nuovo rapporto fra territorio, utilizzatori e organizzazione istituzionale

Un diverso approccio alla "lettura" del comprensorio permette di elaborare una visione nuova del rapporto fra territorio, residenti (siano essi domiciliati o temporanei) e organizzazione istituzionale.

In particolare, questa nuova visione ricolloca la componente istituzionale/organizzativa nell'ambito che le spetta, che è, in un contesto di analisi funzionale, di sostegno e supporto allo sviluppo del comprensorio. Essa deve essere in altre parole di supporto al territorio ed ai suoi "utenti" e non costituire vincolo, come spesso avviene, alla presa di decisione, alla messa in esecuzione di interventi e – in ultima analisi – alla crescita.

Un territorio come quello della Riviera deve potersi organizzare in modo tale da offrire le potenzialità in misura ottimale alle diverse categorie di fruitori, siano essi cittadini residenti o in soggiorno temporaneo o imprenditori e artigiani attivi nel territorio.

Per poter ottenere questo risultato appare viepiù necessario individuare, consolidare e promuovere specialità funzionali all'interno del territorio, eliminando nella misura del possibile tutti

gli ostacoli ed i vincoli che costituiscono elementi di inefficienza (sia sotto il profilo dei costi, che sotto il profilo del tempo o ancora sotto il profilo delle capacità di sviluppo e della qualità dei servizi e delle prestazioni).

6.4.2 Capacità decisionale e realizzativa

La capacità decisionale e realizzativa in ambito istituzionale appare oggi limitata almeno in una parte dei Comuni del comprensorio. Alla limitazione “usuale” determinata da fattori istituzionali tradizionali (autonomia residua tenuto conto delle competenze federali e cantonali), finanziari e procedurali, nella Riviera ci si trova inoltre confrontati con una forte frammentazione comunale, determinata dalla presenza di otto Comuni con una popolazione media che supera (fatta eccezione per Biasca e Claro) di poco le 1'000/1'500 unità, affiancati da un numero considerevole di consorzi ed enti attivi a livello regionale.

Le prospettive di crescita di un comprensorio sono influenzate in misura importante dalla capacità di sviluppare idee e progetti, ma soprattutto dalla capacità di realizzarli in modo efficiente ed efficace. Su questo nodo centrale si misura viepiù la capacità di concorrenza e di attrattiva territoriale, come ha ben evidenziato lo studio “Monitoreg” allestito per la Regione Tre Valli.

L'importanza del fattore decisionale e realizzativo in ambito istituzionale/pubblico è d'altronde ben evidenziata e confermata dalle recenti dinamiche di sviluppo a livello cantonale che hanno visto consolidarsi in modo rapido e significativo proprio i poli con maggior capacità progettuale e forza propositiva a livello regionale (Lugano/Luganese e Mendrisio/Mendrisiotto).

Basti a questo proposito ricordare che 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 nove⁸ ed anno coinvolto quasi quaranta⁹ 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.

⁸ I progetti sono: Lugano (2004 e 2007), Capriasca (2001 e 2007), Collina d'Oro (2004), Bioggio (2004 e 2007), Alto Malcantone (2005), Monteceneri (2007 ?)

⁹ 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, Isono, Medeglia.

6.4.3 Solo un nuovo Comune o anche una nuova visione regionale ?

La nuova visione esposta al paragrafo 6.2 si caratterizza in particolare per una maggiore e più netta caratterizzazione della componente istituzionale sul territorio, con un indirizzo maggiormente orientato alle esigenze degli "utenti" piuttosto che ai vincoli determinati dai confini comunali.

Una delle questioni cruciali che si pongono è quella a sapere dove e come determinare i confini del comprensorio entro il quale questa visione possa/debba essere realizzata.

Il nuovo comprensorio deve estendersi verso la Bassa Leventina e la Bassa Blenio formando una corona attorno a Biasca ? Dove va situato il confine nord con l'agglomerato di Bellinzona: a Claro, a Cresciano o a Osogna ? Quale posizione va assunta nei confronti di Preonzo e Moleno, che oggi si orientano verso l'agglomerato di Bellinzona piuttosto che verso la Riviera ? E' opportuno valutare una suddivisione in due Comuni, uno di sponda sinistra ed uno di sponda destra ? O magari vanno valutati altri scenari ancora ?

A questo quesito non può essere data una risposta univoca e definitiva basata su criteri "scientifici" di dimensione minima. La scelta è essenzialmente determinata da una serie di fattori da valutare singolarmente, oltre che dal grado di consenso politico che sarà possibile costruire sulle singole varianti.

A titolo indicativo e quale guida per la riflessione si riassumono qui di seguito alcuni elementi di valutazione che possono concorrere ad operare una scelta.

6.4.3.1 Un solo Comune ?

Una prima alternativa è indubbiamente data dalla definizione di un unico Comune corrispondente al comprensorio di studio (comprendente i Comuni di Pollegio, Personico, Biasca, Lodrino, Osogna, Cresciano, Claro e Iragna). Si tratta di un comprensorio unitario per caratteristiche morfologiche e delimitato in buona parte da confini naturali ed equilibrato per quanto attiene alla presenza di attività economiche sul suo territorio. Qualche problema di delimitazione territoriale è dato dalla definizione dei limiti a sud (Claro sulla sponda sinistra e Preonzo/Moleno sulla sponda destra) e a nord (Bodio/Giornico).

Questa alternativa permette di creare un Comune con una dimensione di rilevanza cantonale sia in termini di popolazione che di territorio. Dal profilo operativo si creano le premesse per una gestione maggiormente professionalizzata della cosa pubblica; inoltre la maggior dimensione pone le basi per una accresciuta capacità di progettazione e gestione di progetti di investimento su scala regionale, che oggi possono essere affrontati solo nel quadro di consorzi o associazioni.

Ambiti di chiara valenza regionale come i grandi progetti di infrastruttura, il piano regolatore e la gestione del territorio, le scuole, la sicurezza, la politica culturale e i servizi al turismo o la distribuzione dell'acqua potabile ritornerebbero sotto la gestione diretta del Comune, con tutti i vantaggi (istituzionali ed operativi) che questo comporta.

La tabella seguente riassume i dati principali di un ipotetico nuovo comune che copra tutto il comprensorio della Riviera, da Pollegio / Personico a Igrana / Claro:

	Riviera+	Osservazioni
Popolazione	13'427	2005
Posti di lavoro	4'147	2005
Superficie	21'146 ha	
Risorse fiscali	28.9 milioni di franchi	2004
Municipio	5-7 membri	
Consiglio comunale	50 membri	
Dipendenti (amministrazione, operai, polizia)	70-90	Ipotesi di massima 2012, senza docenti e casa anziani
Quartieri	Si, con commissione	
Scuole - dell'infanzia - elementare	Istituto scolastico unico 17 sezioni 38 sezioni	Base anno scolastico 2006-07
Servizi propri	Acqua potabile Ufficio tecnico Sicurezza, Polizia Cultura, Sport, Turismo Servizi sociali Giovani e anziani	Azienda municipalizzata
Servizi condivisi / consorzi	Depurazione	

Tabella n. 13: Scenario per un nuovo Comune

6.4.3.2 Due Comuni ?

L'alternativa di concretizzare un nuovo rapporto tra territorio, cittadini e istituzioni con la creazione di due nuovi Comuni è una proposta intermedia che si può realizzare in più declinazioni. La più evidente è data dalla suddivisione tra "Sponda sinistra" e "Sponda destra".

Entrambe le declinazioni comportano una riduzione dei vantaggi evidenziati al paragrafo 6.4.4.1 senza proporre di nuovi in alternativa. In particolare la dimensione territoriale e di popolazione, replicata in due Comuni che nell'ipotesi Sponda destra e Sponda sinistra non propongono alcuna significativa differenza morfologica o di struttura economica, non assicura vantaggi particolari rispetto alla variante del Comune unico.

Per contro, il passaggio dall'attuale situazione istituzionale a quella con due Comuni comporterebbe di fatto – per la popolazione residente – la identica gestione del cambiamento ("il distacco dal campanile") come nel caso della creazione di un Comune unico.

La tabella seguente riassume i dati principali di due ipotetici nuovi comuni che coprano insieme tutto il comprensorio di studio:

	Sponda destra Comuni di Personico, Iragna, Lodrino	Sponda sinistra Comuni di Pollegio, Biasca, Osogna, Cresciano, Claro
Popolazione	2'471	10'956
Posti di lavoro 2005	838	3'309
Superficie	8'902 ha	12'244 ha
Risorse fiscali 2004	5.40 milioni di franchi	23.50 milioni di franchi
Municipio	5 membri	5-7 membri
Consiglio comunale	25 membri	35 membri
Dipendenti ¹⁰ (amministrazione, operai, polizia)	15.00-20.00	55.00-70.00
Quartieri	No	Si, con commissione
Scuole - dell'infanzia - elementare	Istituto scolastico unico 4 sezioni 8 sezioni	Istituto scolastico unico 13 sezioni 30 sezioni
Servizi propri	Acqua potabile Ufficio tecnico	Acqua potabile Ufficio tecnico Sicurezza, Polizia Cultura, Sport, Turismo Servizi sociali Giovani e anziani
Servizi condivisi / consorzi	Casa per anziani Centro giovanile Sicurezza, Polizia Cultura, Turismo Centro sportivo Depurazione	Depurazione

Tabella n. 14: Scenari per due nuovi Comuni

Questo scenario propone due nuovi Comuni di superficie territoriale importante ma con caratteristiche significativamente diverse, sia in termini demografici (popolazione, posti di lavoro), che in termini finanziari ed operativi. Ma quel che più conta sono le diversità e gli squilibri strutturali: il Comune di sponda destra risulterebbe nettamente più piccolo e comunque marginale rispetto a quello di sponda sinistra, che raggiungerebbe comunque dimensioni di "città diffusa", con un buon potenziale per organizzare adeguatamente l'offerta di servizi. A fronte di questi squilibri appare difficile intravedere in questo scenario punti di forza che uno scenario con un Comune unico per tutto il comprensorio non possa pure proporre.

6.4.3.3 Due Comuni e un comprensorio modificato ?

A titolo complementare e senza nascondere il carattere provocatorio della proposta, si potrebbe infine immaginare anche una variante a due Comuni con un comprensorio diverso da quello oggetto del comprensorio di studio.

¹⁰ Ipotesi di massima orizzonte 2012, escluso il personale docente e quello delle case per anziani

Per la Sponda destra si tratterebbe di estendere il comprensorio ai Comuni di Moleno e Preonzo a sud, oltre che di Bodio (e Giornico) a nord.

Per la sponda sinistra la ridefinizione del comprensorio potrebbe coinvolgere i tre Comuni della Bassa Blenio a nord (Malvaglia, Semione e Ludiano). A sud va definito il ruolo di Claro, che potrebbe, in virtù dei numerosi riferimenti territoriali e socioeconomici esistenti, uscire dal comprensorio di sponda sinistra per avvicinarsi anche istituzionalmente all'agglomerato di Bellinzona.

Questa alternativa permetterebbe di affrontare alcuni punti problematici dal profilo dell'unità territoriale, ma conferma gli svantaggi sostanziali derivanti da uno sdoppiamento effettivo delle strutture di governo del comprensorio.

6.4.3.4 La situazione particolare di Claro

Un approfondimento particolare merita la situazione del Comune di Claro. Il Comune è situato all'estremità sud del comprensorio di studio, con una struttura territoriale e socio-economica per diversi aspetti diversa per rapporto a quella degli altri sette Comuni del comprensorio di studio. Dal profilo territoriale, il Comune rappresenta la cerniera tra Bellinzonese e Riviera.

Dal punto di vista istituzionale e amministrativo, parecchi legami sono (ancora) orientati verso la Riviera (del cui distretto il Comune fa parte) e le Tre Valli. I principali legami con la Riviera sono i seguenti:

- Consorzio Casa per anziani della Riviera (Comune sede)
- Ente turistico Biasca e Valli
- Consorzio depurazione acque della Riviera
- Consorzio Nettezza Urbana Biasca e Valli
- PCi Regione Tre Valli
- Convenzione di privativa per la distribuzione di energia elettrica con SES
- SACD Regione Tre Valli
- Regione Tre Valli

La funzione del Comune di Claro in un futuro Comune della Riviera deve essere valutata a nostro avviso principalmente nel contesto delle specificità funzionali e non dal punto di vista dei legami istituzionali storici preesistenti.

Il ruolo che Claro potrebbe assumere in futuro si configura come quello di comune residenziale e di "frontiera" di un nuovo comprensorio. Nel comprensorio della Riviera il Comune di Claro potrebbe trovare una collocazione funzionale precisa e caratterizzata per la residenza; qualora il Comune di Claro si orientasse verso sud (progetto di aggregazione di Bellinzona Nord), dove territorio e funzioni sono molto più omogenee, il Comune potrebbe per contro correre il rischio di diluire la propria posizione strategica in un contesto più omogeneo, che non ne valorizzerebbe le specificità.

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, e quella dell'inserimento in una realtà d'agglomerato molto più omogenea dal profilo territoriale e socio-economico, avvicinandosi a medio termine ad una concezione di quartiere urbano. 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 del futuro è manifestamente Bellinzona, e non Biasca.

6.4.3.5 La situazione particolare di Personico e Pollegio

La situazione dei Comuni di Personico e di Pollegio è parimenti meritevole di un approfondimento specifico. I due Comuni sono situati all'estremità nord del comprensorio di studio, e fanno parte, diversamente dagli altri sei Comuni del Distretto di Leventina e non di quello di Riviera. Dal profilo dell'urbanizzazione, Pollegio è "suddiviso" tra Bassa Leventina e Riviera, con la frazione di Pasquierio che di fatto oggi forma un "quartiere" di Biasca; la crescente urbanizzazione sul piano tra Biasca e Pollegio rende la cesura tra i due comprensori di fatto sempre meno evidente.

Personico appare, perlomeno dal punto di vista dei collegamenti più legato a Bodio. Dal profilo territoriale non si possono però individuare legami predominanti con la Bassa Leventina o con la Riviera, essendo l'urbanizzazione molto isolata.

Gli elementi di lettura della situazione del comprensorio esposti in precedenza portano a rilevare un tendenziale orientamento di entrambi questi Comuni verso sud, piuttosto che verso nord. Indipendentemente dal fatto che il polo di riferimento a sud venga considerato Biasca o Bellinzona, si può certo affermare che non sia Faido il polo di riferimento per questi due Comuni.

6.4.3.6 Un breve accenno agli aspetti finanziari

Una valutazione delle prospettive finanziarie degli scenari qui esposti non rientra nel mandato e nemmeno sarebbe proponibile a questo livello di approfondimento degli scenari. Tanto meno appare possibile fornire indicazioni in merito a previsioni finanziarie per nuove entità istituzionali di cui non si conoscono gli orientamenti di medio-lungo termine sul livello dei servizi che si intende offrire e sulle scelte in ambito di investimenti.

Non si può però evitare di formulare qualche osservazione di carattere generale, che andrà evidentemente verificata e precisata sulla base delle eventuali scelte politiche che seguiranno la presentazione di questo rapporto.

Nell'allegato al presente rapporto sono forniti tutta una serie di dati di raffronto, e più in particolare una tabella con i consuntivi 2005 degli 8 Comuni consolidati completata con i valori di spese e ricavi pro capite secondo la classificazione funzionale.

Le valutazioni che seguono sono di grande massima e vanno prese come indicazioni di indirizzo: non si tratta in nessun caso di risultati calcolati su dati specifici e non possono pertanto in nessun caso essere considerati alla pari di dati di pianificazione finanziaria.

Esse hanno unicamente lo scopo di mostrare quali sono gli ordini di grandezza. Esse non possono - a questo stadio di approfondimento - fondarsi su uno scenario amministrativo, organizzativo e funzionale preciso e devono pertanto riferirsi ad ipotesi e valori medi. Questo vale in particolare per la determinazione del livello delle spese correnti.

Il quadro finanziario generale per un ipotetico nuovo Comune, tenuto conto delle incertezze testé citate, si presenterebbe nei termini seguenti:

- il nuovo Comune sarebbe chiamato a gestire un volume di spesa corrente consolidata (interessi passivi e ammortamenti esclusi) pari a ca. 39 milioni di franchi. Il livello di spesa corrente procapite risulterebbe inferiore di ca. il 20 % per rapporto al valore procapite medio cantonale
- i ricavi non fiscali consolidati ammonterebbero a ca. 26.6 milioni di franchi, superiori di ca. 20 % al valore medio procapite cantonale (in particolare grazie agli importanti trasferimenti perequativi)
- l'onere per interessi passivi e ammortamenti ammonterebbe a ca. 5.7 milioni di franchi. Tenuto conto di un capitale dei terzi di ca. 78 milioni di franchi e di beni amministrativi ammortizzabili per ca. 65.7 milioni di franchi, si tratta di un valore ai limiti inferiori necessari per una corretta gestione finanziaria. Quale obiettivo di medio termine, il tasso di ammortamento dovrebbe essere portato dal 6 % al 8-10 %¹¹.
- a medio termine va raggiunto una riduzione delle spese correnti pari al 2-3 delle spese correnti; ciò equivale ad una margine di miglioramento quantificabile in ca. 800'000 franchi annui.

Il gettito cantonale d'imposta (PF, PG e IF) del comprensorio ammonta a circa 18.00 milioni di franchi (base 100 %). Questo dato corrisponde ad un valore pro capite di CHF 1'339. La valutazione del gettito delle altre imposte (imposta personale, imposte immobiliari, TUI, imposte di successione e donazione, imposte speciali) viene fissata in CHF 120 pro capite in considerazione del ridotto valore del parco immobiliare presente nel comprensorio. Il corrispondente gettito viene pertanto valutato in CHF 1.62 milioni.

Il nuovo Comune, nello scenario "comune unico" chiuderebbe in sostanziale pareggio applicando un moltiplicatore politico d'imposta del 95 % su tutto il comprensorio e generando un autofinanziamento di circa 3.5 milioni di franchi.

Assumendo un grado di autofinanziamento degli investimenti netti pari al 70% ed una aliquota di sussidiamento degli investimenti lordi media pari al 20%, il volume di investimento lordo annuo massimo per il nuovo comune si fissa a circa 6.0 milioni di franchi.

Considerando aiuti supplementari (per un ammontare ancora da definire) erogati in base alla LPI nel contesto della realizzazione del progetto di aggregazione, il fabbisogno da coprire mediante imposte comunali può essere valutato in CHF 19 / 20 milioni, ciò che corrisponde – confermati i trasferimenti perequativi al livello 2005, quindi ad oltre 9 milioni di franchi - ad un moltiplicatore politico valutato al 95%. Tutto ciò considerando effetti di riduzione della spesa del personale e per beni e servizi nella misura del 3 % derivanti dalla realizzazione di economie di scala rese (almeno teoricamente) possibili da una aggregazione.

I risultati evidenziano, pur con tutti i limiti del metodo di simulazione adottato, un dato di sostanziale stabilità finanziaria per il comprensorio, sia dal profilo della gestione corrente che dal profilo della

¹¹ Ogni punto percentuale corrisponde ad una maggior spesa di ca. 600'000 franchi.

capacità di investimento. Deve qui essere ribadito il principio in base al quale il moltiplicatore politico d'imposta non va inteso come obiettivo a sé stante, ma piuttosto considerato come risultante di una serie di scelte politiche in materia di servizi e investimenti.

Questa valutazione deve però tenere conto di due riserve importanti.

La prima riguarda l'entità dei contributi cantonali erogati al nuovo Comune nel quadro della eventuale ridefinizione dell'assetto istituzionale del comprensorio. Parimenti si è partiti dall'ipotesi di mantenere sostanzialmente inalterato in prospettiva futura il flusso degli aiuti perequativi oggi versati al comprensorio, che ammontano complessivamente a circa 9 milioni di franchi.

La seconda riserva riguarda infine la capacità dell'ipotetico nuovo Comune di effettivamente realizzare le economie di scala (in particolare per personale e acquisto di beni e servizi) che ci si possono legittimamente attendere da un cambiamento istituzionale dell'importanza di quello qui in discussione.

6.4.3.7 Un cambiamento senza rischi ? Nessun rischio senza cambiamenti ?

Gli scenari proposti ai paragrafi precedenti comportano un processo di cambiamento molto importante e delicato. Ogni processo di questo tipo porta con sé un certo numero di rischi che vanno attentamente valutati e tenuti sotto controllo affinché il cambiamento auspicato non generi effetti negativi o indesiderati invece delle nuove opportunità di sviluppo e di crescita ricercate.

L'individuazione dei rischi e la loro successiva valutazione costituisce uno dei compiti principali che andranno affrontati nel dettaglio nella (eventuale) fase di approfondimento degli scenari di sviluppo esposti in questo rapporto.

In conclusione va comunque anche sottolineato il fatto che in un contesto quale quello della Riviera anche la mancanza di un cambiamento debba senz'altro essere considerata quale importante fattore di rischio. In particolare, questi rischi possono essere a nostro avviso essere individuati in una progressiva – ulteriore – riduzione della progettualità orientata a progetti comprensoriali di sviluppo e della capacità realizzativa di opere che vadano oltre la “corrente manutenzione” dell'esistente. Altri rischi sono presenti a livello finanziario (in particolare per quanto attiene agli sviluppi della legislazione cantonale sulla perequazione finanziaria intercomunale e alla legislazione federale concernente la Nuova politica regionale) e su quello dell'offerta dei servizi: chiusura di sezioni scolastiche, riduzione dei servizi di sportello a livello locale, prestazioni finora gratuite che verranno fatturate (servizio di polizia locale da parte della polizia cantonale), crescente delega a organismi superiori o esterni (mandati).

Altro rischio importante è quello connesso alla pianificazione ed alla gestione del territorio: un regime istituzionale fortemente frammentato renderà sempre più difficile un approccio coordinato alla gestione del paesaggio, della mobilità e degli investimenti infrastrutturali: questo comporterà lungaggini procedurali, ritardi e – in ultima analisi – perdita di competitività territoriale rispetto ad altri comprensori che potranno operare in modo più efficace grazie al fatto di poter contare su una organizzazione istituzionale più performante e operativa.

6.4.3.8 Rischi e opportunità: una breve sintesi

Senza entrare nel merito della natura dei rischi di un processo di cambiamento, appare sin d'ora possibile affermare che rischi ed opportunità principali di un cambiamento istituzionale non si riferiscono ai medesimi ambiti. Se infatti le aree di rischio più sensibili possono essere individuate nella gestione del cambiamento amministrativo-organizzativo, le opportunità maggiori dovrebbero per contro evidenziarsi nella componente socio-economica. Ossia proprio in quell'area sui cui deve inserirsi una dinamica di sviluppo accresciuta a medio-lungo termine.

Lo schema seguente riassume le valutazioni relative ai rischi ed alle opportunità emerse nel corso delle discussioni svolte nel Gruppo di accompagnamento che ha seguito il lavoro di redazione di questo rapporto.

Rischi

- finanziari: moltiplicatore politico oltre il 100%, investimenti di mantenimento, revisione della Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale, Nuova politica regionale (in sostituzione della LIM)
- istituzionali: autonomia decisionale, "soffocamento da consorzi"
- demografici: "dormitorio", perdita di servizi primari e (in seguito) invecchiamento
- economici: perdita di attrattività economica, pendolarismo in uscita
- amministrativi: servizi carenti e/o non attrattivi per sostenere le peculiarità funzionali
- politici: personale politico insufficiente per la gestione degli enti locali

Opportunità

- finanziarie: potenziale consolidato per una riduzione del moltiplicatore politico, riduzione della dipendenza dai trasferimenti perequativi e LIM/NPR
- istituzionali: recupero di autonomia decisionale e di attrattività delle cariche pubbliche
- demografiche: popolazione giovane che attira popolazione giovane (crescita)
- economiche: nuove opportunità di lavoro (IT) e riduzione dei tempi di trasferta
- amministrative: nuovi bisogni: nuovi servizi (SI / SE), efficienza, e-governement
- politiche: maggiore visibilità relativa, "identità"/identificazione comprensorio

Le migliori opportunità che si prospettano grazie ad una nuova organizzazione istituzionale vanno ricercate in una migliore capacità operativa e di gestione di progetto.

Un nuovo Comune potrà affrontare concretamente e direttamente temi quali lo sviluppo dell'area aeroportuale di Lodrino, i rapporti con AlpTransit, il supporto alla gestione delle attività estrattive, la realizzazione di progetti nel settore del turismo tecnico, lo sviluppo di progetti di valorizzazione delle risorse idriche (progetto Val d'Ambra), la gestione della zona industriale di interesse cantonale di Biasca, il coordinamento delle strutture sanitarie e di appoggio agli anziani, le manifestazioni culturali e di valorizzazione del territorio, l'istituto scolastico e le infrastrutture sportive.

Il recupero di capacità progettuale propria è condizione fondamentale per poter beneficiare in futuro di aiuti erogati nell'ambito della Nuova politica regionale della Confederazione e del Cantone (che dal 1.1.2008 sostituirà l'attuale LIM).

Potrà inoltre affrontare la delicata e fondamentale questione legata alla gestione del territorio con criteri regionali, cancellando le situazioni conflittuali (o dimenticate) che spesso si trovano lungo i confini dei singoli comuni.

Un nuovo Comune avrà infine la possibilità di riappropriarsi (direttamente o indirettamente) di numerosi servizi gestiti oggi tramite terzi o tramite Consorzi e convenzioni: ciò vale ad esempio nel settore dell'assistenza agli anziani, nella sicurezza, nello sport, nei servizi urbani, ecc.

7 Conclusioni

7

L'analisi retrospettiva, la valutazione dello stato attuale e delle tendenze, l'individuazione di scenari per lo sviluppo del comprensorio della Riviera sono state effettuate considerando la componente territoriale, quella socio-economica e quella istituzionale/organizzativa.

In fondo, conformemente al mandato assegnatoci, si trattava di raccogliere tutti quegli elementi che avrebbero permesso di mettere sul tavolo della discussione (...e della decisione) le ragioni per imboccare o meno la strada del cambiamento istituzionale a supporto dello sviluppo futuro auspicabile della Riviera.

Questo, nell'intento di non ridurre il tutto né ad una questione meramente finanziaria, certo importante ma non esaustiva, né ad una questione di pura "ingegneria aggregativa". Ovvio dunque che il rapporto può presentare, soprattutto per i non addetti ai lavori, un certo grado di complessità.

Ciò detto, quali sono le principali conclusioni emerse dallo studio? Senza ripetere quanto rilevato nelle sintesi e nelle valutazioni dei singoli capitoli, vale la pena di evidenziare i seguenti aspetti:

1. Se si considerano le attuali suddivisioni istituzionali, la Riviera (e la Bassa Leventina) è molto frazionata; se si considera il comprensorio in un'ottica di unità territoriale e socio-economica, e quindi anche istituzionale, esso presenta un indubbio potenziale, sul quale innestare il proprio futuro. Il progetto di sviluppo della Riviera non è ipotetico e non rappresenta una chimera, purché si dia una risposta all'attuale, eccessivo e per certi versi paralizzante frazionamento.
2. Il superamento dell'attuale situazione di stallo istituzionale deve tenere conto dell'unità territoriale e socio-economica della Riviera nel suo insieme, per permettergli di posizionarsi in modo ottimale nelle più ampie dinamiche di sviluppo che si stanno avverando nel resto del Ticino e in particolare nella zona periferica dell'agglomerato di Bellinzona. Anche questo comprensorio si sta muovendo, cercando a sua volta di forgiare nuove forme istituzionali in risposta alle sollecitazioni indotte dallo sviluppo del Luganese e del Mendrisiotto da un lato, e dai tentativi di scongiurare l'emarginazione delle zone montane più discoste della Leventina e della valle di Blenio dall'altro lato. In questo senso, la Riviera non può permettersi di stare a guardare ma deve pure essa darsi un proprio progetto di sviluppo.
3. Preme evidenziare che le tre dimensioni considerate – territoriale, socio-economica ed istituzionale/organizzativa - hanno permesso di rilevare un potenziale equilibrato di elementi, purché il comprensorio sia considerato dal limite dell'agglomerato di Bellinzona a sud fino a Pollegio e Personico a nord. La necessità di considerare Pollegio e Personico nell'area di attrazione della Riviera è proprio legata a questo equilibrio: Pollegio, in sé comune "cerniera" tra la Riviera e la Valle Leventina, si trova nella condizione da un lato di assicurare al comprensorio tale equilibrio grazie al suo apporto territoriale e infrastrutturale (in particolare legato al portale sud di AlpTransit) e dall'altro di valorizzare queste sue specificità, ciò che rischierebbe invece di perdere nel caso di un orientamento verso la Leventina.

4. Al di là del discorso indentitario e delle necessarie premesse finanziarie, la definizione di un nuovo rapporto unitario fra territorio, popolazione ed organizzazione istituzionale della Riviera permette di affrontare una prospettiva di sviluppo in modo tale da migliorare sostanzialmente, ed anche aumentare, le attuali, limitate, capacità decisionali e realizzative. Non che i Comuni non sappiano decidere e realizzare i propri servizi ed i propri progetti: il problema è che sono in difficoltà a decidere e a realizzare i progetti non appena occorre dimensionarli, per ovvie ragioni economiche di scala, a livello regionale. Non è certo mancanza di volontà, quanto piuttosto “imbrigliamento istituzionale”: si osserva infatti che il superamento della dimensione comunale avviene oggi “à la carte”, per innumerevoli servizi, purtroppo secondo forme di collaborazione la cui veste istituzionale appare spesso inadeguata (convenzioni, consorzi, accordi...).
5. Una più grande capacità decisionale e realizzativi significa, per l’interesse pubblico e per i privati cittadini, almeno due cose fondamentali: maggiore operatività e razionalità dello “sportello pubblico” e delle prestazioni, e maggiore capacità di realizzazione degli investimenti pubblici prioritari. Lo studio non ha indicato delle priorità d’investimento – che dovranno essere individuate e decise autonomamente dal comprensorio: ha però suggerito un metodo d’individuazione e di allestimento di un catalogo delle opere, secondo una razionalità funzionale – opere obbligatorie di base e opere facoltative – e in un’ottica temporale di breve, medio e lungo termine.

Al comprensorio della Riviera si presentano sostanzialmente tre scenari: quello consistente nella conferma dello status quo, quello di un rafforzamento delle collaborazioni intercomunali e quello di una aggregazione verso un nuovo Comune.

Il primo scenario può essere caratterizzato come “attendista”: i punti critici si faranno viepiù evidenti e i problemi diverranno sempre più importanti. Il margine di autonomia decisionale ed operativa tenderà progressivamente ad affievolirsi, fino a raggiungere un “punto di non ritorno” che renderà assai difficili anche la messa in atto di strategie di rivitalizzazione – o che perlomeno le renderà assai più complesse ed onerose.

Il secondo scenario rappresenta una via che permette di procrastinare nel tempo i segnali di declino già visibili oggi, ma che non assicura una rivitalizzazione istituzionale e socioeconomica durevole. Si potrà forse affrontare e risolvere qualche problema e migliorare puntualmente i servizi, ma questo non basterà per mantenere il passo con lo sviluppo delle nuove realtà istituzionali che si stanno creando nel Cantone e per affrontare con la necessaria tranquillità i cambiamenti in atto a livello federale e cantonale.

Il terzo scenario, che comporta un cambiamento istituzionale radicale, pur mantenendo una dimensione complessiva dell’ente locale assolutamente “a misura d’uomo” è la via che permette di reagire e di affrontare in modo (pro-)attivo le sfide individuate nel comprensorio. La sola aggregazione dei Comuni del comprensorio non assicurerà da sola il rilancio dell’intera regione e della sua economia: certo è che un cambiamento della “governance” locale permetterà di consolidare gli sforzi sinora messi in atto dalle Autorità locali a favore del comprensorio e di pensare a nuove idee e progetti su scala regionale, a tutto beneficio dei cittadini e degli operatori economici.

Un nuovo Comune della Riviera rappresenta il primo polo regionale scendendo in Ticino da nord e avrà dimensioni sufficienti per porsi quale partner affidabile di discussione sia con gli agglomerati ticinesi che con l'Autorità cantonale. I progetti importanti non dovranno più forzatamente essere gestiti attraverso deleghe più o meno estese a favore di consorzi (o altre forme di collaborazione) per poter essere realizzati: le vere priorità potranno essere affrontate concentrando le risorse disponibili, riducendo il grado – mortificante – di dipendenza da sussidi e condizionamenti di terzi.

Questo rapporto intende fornire una fotografia della situazione attuale del comprensorio e offrire stimoli e spunti di riflessione per l'avvio di una discussione pubblica.

L'orizzonte per un cambiamento istituzionale nel comprensorio appare essere quello del 2012, già solo per considerare i tempi procedurali necessari per portare a buon fine una eventuale istanza di aggregazione.

Istanza, è bene precisarlo, che necessita un ampio processo di discussione, maturazione e condivisione ancora tutto da fare e che questo rapporto – speriamo - potrà supportare.

Nello svolgimento del mandato, gli estensori hanno potuto contare sulla collaborazione dei Sindaci¹², dei Municipali¹³ e delle Cancellerie comunali (ed in particolare dei Segretari comunali) dei Comuni del comprensorio, che qui si ringraziano.

Consavis S.A.

Michele Passardi, lic. oec. HSG

Lugano, 17 dicembre 2007
200.1/MP/cm

¹² J.F. Dominé per Biasca, R. Rossi per Pollegio, A. Bontadelli per Personico, C. Mazza per Lodrino, I. Cima per Iragna, R. Gelpi per Osogna, F. Tognini per Cresciano e P. Dell'Era per Claro

¹³ N. Rodoni per Biasca, D. Moroso per Pollegio, E. Cristina per Personico, C. Falconi per Lodrino, E. Pironaci per Iragna, L. Moro e M. Pellanda per Osogna, I. Falconi per Cresciano e T. Bullo per Claro.

DEFINIZIONE DEGLI INDICATORI E PROPOSTA DI SCALA DI VALUTAZIONE**Copertura delle spese correnti**

[(ricavi correnti senza accrediti interni e riversamenti - spese correnti senza addebiti interni e riversamenti) / spese correnti senza addebiti interni e riversamenti] x 100

[(4 - 47 - 49 - (3 - 37 - 39)) / (3 - 37 - 39)] x 100

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

Ammortamenti amministrativi in percentuale dei beni amministrativi

[(ammortamenti amministrativi ordinari e supplementari) / (beni amministrativi ad inizio anno senza partecipazioni)] x 100

[(331 + 332) / (14 + 16 + 17)] x 100

Scala di valutazione:	limite tecnico auspicabile	≥10%
	limite minimo di legge	5%

Quota degli interessi

(interessi netti / ricavi correnti senza accrediti interni e riversamenti) x 100

[(32 - (42 - 424)) / (4 - 47 - 49)] x 100

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

Quota degli oneri finanziari

(interessi netti e ammortamenti amministrativi / ricavi correnti senza accrediti interni e riversamenti) x 100

[(331 + 32 - (42 - 424)) / (4 - 47 - 49)] x 100

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

Grado di autofinanziamento

(autofinanziamento / investimenti netti) x 100

[(4 - 3 + 331 + 332 + 333) / (5 - 57 - (6 - 67 - 68))] x 100

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

Capacità di autofinanziamento

(autofinanziamento/ricavi correnti senza accrediti interni e riversamenti) x 100

[(4 - 3 + 331 + 332 + 333) / (4 - 47 - 49)] x 100

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

Debito pubblico pro capite

debito pubblico / popolazione finanziaria

[(2 - 29 - 10 - 11 - 12 - 13) / (popolazione finanziaria)]

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

Quota di capitale proprio

(capitale proprio / totale dei passivi) x 100

[((1 - 19) - (2 - 29)) / (2)] x 100

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

Quota di indebitamento lordo

(debiti a breve e medio termine e per gestioni speciali / ricavi correnti senza accrediti interni e riversamenti) x 100

[(21 + 22 + 23) / (4 - 47 - 48 - 49)] x 100

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

Quota degli investimenti

(investimenti lordi / spese di gestione corrente senza ammortamenti e addebiti interni e riversamenti + uscite di investimento) x 100

5 / [3 + 5 - (331 + 332 + 333 + 37 + 38 + 39)] x 100

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

8

8 Allegati

Analisi di dettaglio della componente istituzionale e organizzativa
Dati relativi alla situazione finanziaria
Bibliografia

8.1 Dati relativi all'assetto istituzionale e organizzativo

8.1.1 Potere legislativo ed esecutivo

Gli elementi caratterizzanti dal profilo istituzionale possono essere riassunti come segue:

Parametro	Biasca	Pollegio	Personico	Lodrino	Iragna	Osogna	Cresciano	Claro	Totale
Municipio	7	5	5	5	5	5	5	7	44
Consiglio comunale	35	21	20	31	20	25	20	27	199
Commissioni permanenti	4	3	3	3	3	3	3	4	26
Spese per onorari c.to 300.0X) (2005)	89'210	27'605	27'470	54'107	15'560	33'500	23'620	47'000	318'072
Onere procapite ¹⁴ 2005	14.95	25.49	78.04	34.66	28.71	33.90	39.04	20.06	23.67 ¹⁵

Tabella n. 8.01: Parametri istituzionali

I municipi dei Comuni di Biasca e Claro hanno 7 membri, quelli di tutti gli altri Comuni hanno 5 membri.

Nel comprensorio prestano la loro attività 44 municipali e 199 consiglieri comunali.

8.1.2 Organizzazione territoriale e rappresentanza locale

Attualmente non vi sono forme di rappresentanza locale inferiori a quella comunale (Commissioni di quartiere o simili).

8.1.3 Legislazione comunale

I Comuni del comprensorio dispongono di una base regolamentare (regolamenti specifici, ordinanze municipali) sostanzialmente completa, che offre una buona base di riferimento per l'allestimento del corpus regolamentare del nuovo comune.

¹⁴ Base: popolazione finanziaria

¹⁵ A titolo di raffronto, si osserva che il dato procapite relativo alla Città di Lugano è di poco inferiore a 20 franchi pro capite.

La situazione attuale è riassunta dalla tabella seguente:

	Biasca	Pollegio	Personico	Lodrino	Iragna	Osogna	Cresciano	Claro
Regolamenti (CC)								
R comunale	X	X	X	X	X	X	X	X
R AAP	X	X	X	X	X	X	X	X
R canalizzazioni	X	X	X	X	X	X	X	X
R organico Comune/AP	X	X	X	X	X	X	X	X
R raccolta rifiuti	X	X	X	X	X	X	X	X
R corpo pompieri	X							
R demanio pubblico	X							
R edilizio	X			X		X	X	
R zone protezione sorgenti		X	X		X	X	X	X
R prestazioni compl. comunali					(X)			
R scolastico		X		X				
R cimitero	X	X	X	X	X	X	X	X
Ordinanze (Municipio)								
Ordinanze tariffali								
O Tariffe AAP	X	X	X	X	X	X	X	X
O Tasse canalizzazione	X			X	X	X	X	X
O Tasse cancelleria	X		X	X	X		X	X
O Tasse edilizia			X					X
O Tasse posteggi	X					X		X
O Tasse rifiuti	X	X	X	X	X	X	X	X
O Tasse naturalizzazione	X		X	X	X	X		X
O Tasse uso beni amministr.	X							
Ordinanze con effetti sui terzi								
O Cani	X	X	X		X		X	
O Impianti pubblicitari/insegne	X				X		X	
O Rumori molesti	X					X		
O Esercizi pubblici	X	X		X	X	X	X	X
O Impianti combustione	X			X			X	

Tabella n. 8.02: Regolamenti ed ordinanze vigenti

8.1.4 Stato civile, tutela e curatela

L'Ufficio regionale di stato civile ha sede a Biasca e serve tutti i Comuni del comprensorio di studio, fatta eccezione per Pollegio e Personico che si riferiscono all'Ufficio di Leventina, a Faido.

La gestione dei casi di tutela e di curatela è già oggi assunta dalla commissione tutoria regionale (CTR) 16, con sede a Biasca, istituita a seguito della recente riforma organizzativa di settore. I Comuni di Pollegio e Personico fanno capo alla CTR 18, con sede a Faido.

8.1.5 Amministrazione generale

Attualmente i servizi di cancelleria sono assicurati autonomamente dai Comuni, presso le rispettive cancellerie comunali ubicate nelle rispettive Case comunali.

La dotazione in personale¹⁶ è la seguente:

Funzione	Biasca	Pollegio	Personico	Lodrino	Iragna	Osogna	Cresciano	Claro	Totale
Segretario comunale	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	8.00
Vice segretario	1.00								1.00
Amministrazione e finanze	6.50	1.00		2.50	0.60	1.80	1.00	2.50	15.40
Ufficio tecnico	8.00			cons		cons.		1.00	7.30
Polizia	5.00	conv	conv			0.30		1.00	6.30
Squadra esterna e aziende	13.60	2.00	1.00	3.00	1.00	1.70	1.00	2.00	25.30
Custode, autista, cuoca		0.60	Si	si	Si			Si	0.60
Operatore sociale									
Apprendista	si	1.00		1.00	1.00			1.00	5.00
Ausiliari	si	si	si	si	Si	si	si	Si	
Totale¹⁷	35.10	4.60	2.00	6.50	2.60	4.80	3.00	7.50	66.10

Tabella n. 8.03: Organico attuale (docenti e case per anziani escluse)

La situazione attuale riguardo agli orari apertura è la seguente:

Sede	Lunedì	Martedì	Mercoledì	Giovedì	Venerdì	Ore/Sett.
Biasca	14.00-16.30	14.30-18.00	14.00-16.30	14.00-16.30	14.00-16.30	13.30
Pollegio	11.00-12.00 16.00-18.00	11.00-12.00 14.00-16.00	11.00-12.00 14.00-16.00	11.00-12.00 14.00-16.00	11.00-12.00 14.00-16.00	15.00
Personico	09.30-11.30		16.00-18.00			4.00
Lodrino	10.30-12.00 16.00-17.30	10.30-12.00 16.00-17.30	10.30-12.00 16.00-17.30	10.30-12.00 16.00-17.30	10.30-12.00 15.00-17.00	15.00
Iragna	15.30-17.30	15.30-17.30				10.00
Osogna	10.00-11.30	10.00-11.30	10.00-11.30 16.00-18.00	10.00-11.30	10.00-11.30	9.50
Cresciano	10.00-11.30 15.30-16.30	10.00-11.30 15.30-16.30	10.00-11.30 15.30-16.30	10.00-11.30 15.30-16.30	10.00-11.30 15.30-16.30	12.50
Claro	10.00-12.00 16.30-17.30	10.00-12.00 16.30-17.30	10.00-12.00 16.30-17.30	10.00-12.00 16.30-17.30	10.00-12.00 16.30-17.30	15.00

Tabella n. 8.04: Orari di apertura delle Cancellerie comunali

¹⁶ Unità a tempo pieno

¹⁷ Apprendisti e ausiliari esclusi

8.1.6 Protezione giuridica

La tenuta della mappa catastale avviene con le modalità seguenti:

	Piani cartacei	Piani digitali	RFD	Ing. Responsabile
Biasca			x	Andreotti & Partners
Pollegio		X	x	Gabriele Calastri
Personico	X	X	x	Andreotti & Partners
Lodrino	X	X	x	Ambrosini P.G.
Iragna		X	x	Ambrosiani P.G.
Osogna			x	Alberto Lucchini
Cresciano			X, parz. RFP	Andreotti & Partners
Claro		X	X	P. G. Ambrosini

Tabella n. 8.05: Catasto

La fatturazione delle prestazioni avviene secondo il tariffario cantonale.

I comuni del comprensorio fanno capo allo stesso Ufficio di conciliazione in materia di locazione (n. 11, con sede a Biasca) ed alla medesima giudicatura di pace. Pollegio e Personico fanno capo alla giudicatura di pace del circolo di Giornico.

8.1.7 Polizia

Presenza a Biasca della Polizia cantonale. Unico corpo di polizia comunale istituito a Biasca (posto misto con la Polizia cantonale). Pollegio e Personico sono convenzionati con il Comune di Bodio. Il Comune di Claro dispone di un agente proprio. Il Comune di Lodrino fa capo ad una ditta esterna. Il Comune di Osogna occupa un operaio comunale nella misura del 30% quale ausiliario di polizia.

8.1.8 Polizia del fuoco

Il Centro di soccorso regionale di riferimento è quello di Biasca, i cui magazzini sono attualmente ubicati a Pollegio.

8.1.9 Scuola dell'infanzia

La scuola dell'infanzia è attualmente presente sul comprensorio con 17 sezioni ripartite nelle seguenti sedi:

- Biasca: 7 sezioni, con refezione (Croce, Nord e Casa San Giuseppe)
- Pollegio: 1 sezione, con refezione
- Personico: 1 sezione, con refezione
- Lodrino: 2 sezioni, con refezione
- Iragna: 1 sezione, senza refezione
- Osogna: 2 sezioni, con refezione (convenzione con Cresciano)
- Cresciano: convenzione con Osogna
- Claro: 3 sezioni, con refezione

8.1.10 Scuola elementare

La situazione relativa all'anno scolastico 2006/2007 si presenta nei termini seguenti, per un totale di 38 sezioni:

Parametro	Biasca	Pollegio	Personico	Lodrino
Sedi	1	1		
Sezioni	15	2	2	5
Docenti	19	2	2	
Docenti speciali	Si	Si	Si	Si
Mensa	No	No	No	No
Trasporto allievi	Si	Si	No	Si

Tabella n. 8.06.1: Situazione sezioni scuola elementare

Parametro	Iragna	Osogna	Cresciano	Claro
Sedi	1	1	1	1
Sezioni	2	3	2	8
Docenti	2	3	2	8
Docenti speciali	Si	Si	Si	Si
Mensa	No	No	No	No
Trasporto allievi	Si	No	Si	No

Tabella n. 8.06.2: Situazione sezioni scuola elementare

	Situazione attuale	(ipotetico) Istituto scolastico unico
Direzione pedagogica	Biasca, Claro	Si
Sezioni SI	17	15-17
Mensa SI	Biasca, Pollegio, Personico, Lodrino, Osogna	Si
Sezioni SE	39	36-38
Trasporto allievi	Lodrino, Iragna, Cresciano	Si
Pluriclassi	Si	Limitate
Servizi complementari SE		Si

Tabella n. 8.07: Raffronto situazione SI/SE

Queste valutazioni andranno in ogni caso verificate con il competente Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport.

Per la scuola media i Comuni del comprensorio fanno capo alla sede SM di Lodrino (Cresciano, Osogna, Lodrino, Iragna), alla sede SM di Giornico (Pollegio e Personico), alla sede SM di Arbedo-Castione (Claro) ed alla sede SM di Biasca (Biasca).

8.1.11 Sport

Le infrastrutture sportive esistenti sono le seguenti:

	Biasca	Pollegio	Personico	Lodrino	Irgana	Osogna	Cresciano	Claro
Palestra	SE+SM SPAI		X	SE+SM		SE	SE*	SE
Piscina	SM							
Campo calcio	X	X	X	X	X	X	X	X
Campo tennis			X	X		X		
Pista ghiaccio cop.	X							
Pista ghiaccio			X					
Percorso vita				X	X			
Pista finlandese						X		
Bouldering, Rafting							X	

Tabella 8.08: Infrastrutture sportive

8.1.12 Salute pubblica e previdenza sociale

	Biasca	Pollegio	Personico	Lodrino	Irgana	Osogna	Cresciano	Claro
Istituto di riferimento	Comunale	Faido	Faido Biasca	Claro	Claro	Claro	Claro	Claro
Ospiti in istituti per anziani riconosciuti	...	9	8	10	3	10	3	19
Centro diurno	No	Faido		Claro	Claro	Claro	Claro	Claro
Centro giovani	--	Bodio	Bodio	--	--	--	--	Si (PJ)
Casi di assistenza	63	8	3			2	7	
Aiuto all'alloggio	No	No		No		No	No	No
Aiuto complementare comunale	No	Si	No	Fondo	Fondo	No	No	No

Tabella n. 8.09: Salute pubblica e previdenza sociale

Tutti i Comuni del comprensorio fanno capo al SACD Regione Tre Valli per l'assistenza a domicilio. L'Agenzia comunale AVS è gestita dalle singole Cancellerie comunali.

Tutti i comuni fanno parte del medesimo circondario per quanto attiene al medico delegato. L'Ufficio regionale di collocamento di riferimento è per tutti i Comuni quello di Biasca.

Lo sportello LAPS è gestito dal Comune di Biasca e serve tutti i Comuni del comprensorio di studio.

8.1.13 Strade comunali

La rete stradale comunale è così composta:

	Biasca	Pollegio	Personico	Lodrino	Iragna	Osogna	Cresciano	Claro	Totale
Km asfaltati	34	12	..	16	4.5	11	6.5	42	> 126
Km non asfaltati	4	--	..	5	--	1	2.7		> 13
Stato di conservazione	Medio-Buono	Buono	...	Discreto	Buono	Buono	Discreto	Discreto	...
No. Posteggi	358	120	50	230	60	180	150	si	> 1'100

Tabella n. 8.10: Rete stradale e posteggi

8.1.14 Approvvigionamento idrico

L'approvvigionamento idrico dei comuni del comprensorio è assicurato come segue:

	Biasca	Pollegio	Personico	Lodrino	Iragna	Osogna	Cresciano	Claro
Azienda municipalizzata	x	x	x	x	x	x	x	X
Personale proprio	x	--	--	--	--	--	--	AMB

Tabella n. 8.11: Approvvigionamento idrico

8.1.15 Eliminazione acque luride

La situazione si presenta come segue:

A Biasca:

Gestione tramite Consorzio depurazione acque Biasca e dintorni.

PGS approvato l'11.09.1997, grado di esecuzione delle opere: ca. 70 %.

A Pollegio:

Gestione tramite Consorzio depurazione acque Biasca e dintorni.

PGS in fase di revisione, grado di esecuzione delle opere: 95%.

A Personico:

Gestione tramite Consorzio depurazione acque Biasca e dintorni.

PGS approvato nel 2000 (aggiornamento), grado di esecuzione delle opere: 90%

A Lodrino:

Gestione tramite Consorzio depurazione acque della Riviera.
PGS approvato nel 1999, grado di esecuzione delle opere: 70%

A Iragna:

Gestione tramite Consorzio depurazione acque della Riviera.
PGS approvato nel 1998, grado di esecuzione delle opere: 100% (esclusa zona industriale e FZE)

A Osogna:

Gestione tramite Consorzio depurazione acque della Riviera.
PGS approvato nel 2006, grado di esecuzione delle opere: ca. 40%

A Cresciano:

Gestione tramite Consorzio depurazione acque della Riviera.
PGS approvato nel 1997, grado di esecuzione delle opere: 80%

A Claro:

Gestione tramite Consorzio depurazione acque della Riviera.
PGS approvato nel 2005, da aggiornare in base al PR, esecuzione in corso

Per quanto concerne gli aspetti finanziari il quadro è riassunto nella tabella seguente:

Dati in mio CHF	Biasca	Pollegio	Personico	Lodrino	Iragna	Osogna	Cresciano	Claro
Contributi di costruzione	EP	EP	EP	EP	EP	EP	ET	-
Aliquota di prelievo	3 %		3 %	3 %	2 %	3 %	3 %	
Tasso	80%							60 %
Tassa allacciamento	500.00	Si		1 %0	0.5%0 Min. 200	1 %0	1 %0	Si
Tassa d'uso	Art. 25 RCan	Si	100 % AAP	70% AAP	1.75 %0 Min. 100	100.00 (min.)	160.00	Si

Tabella n. 8.12: Stato investimenti PGS e tasse d'uso, EP=Emissione parziale / ET=Emissione totale

I fondi accantonati dai singoli Comuni per la manutenzione (rispettivamente la costruzione) degli impianti di canalizzazione sono i seguenti (stato al 31.12.2005):

	Biasca	Pollegio	Personico	Lodrino	Iragna	Osogna	Cresciano	Claro
Fondo manutenzione opere PGS (280)	150'000	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	132'021	83'465

Tabella n. 8.13: Fondi per la manutenzione delle opere di canalizzazione

8.1.16 Eliminazione dei rifiuti

Il servizio di raccolta rifiuti viene assicurato per tutti i Comuni del comprensorio dal CNU Biasca e Valli. A Cresciano la raccolta degli ingombranti e le raccolte separate sono effettuate dall'operaio comunale.

8.1.17 Arginature, protezione dell'ambiente

...

8.1.18 Sistemazione del territorio

Comune	Pianificatore	Stato PR
Biasca	Planidea SA	Approvato
Pollegio	Habitat SA	Approvato
Personico	Habitat SA	Approvato
Lodrino	Habitat SA	Approvato
Iragna	Habitat SA	Approvato
Osogna	Habitat SA	Approvato
Cresciano	...	Approvato
Claro	...	Approvato, revisione in corso

8.1.19 Economia pubblica, energia elettrica

Negli otto Comuni del comprensorio la distribuzione di energia elettrica è stata affidata mediante concessione di privativa ai sensi della LMSP alla Società Elettrica Sopracenerina (SES SA).

8.1.20 Gestione del patrimonio e dei debiti

L'esposizione a breve termine dei Comuni (situazione al 31.12.2005) è riassunta nella tabella seguente:

Comune	Interessi passivi 2005	Debiti a breve termine al 31.12.2005	Note
Biasca	89'604.80	6'129'802.83	320 / 21
Pollegio	...	155'781.55	320 / 21
Personico	89'413.16	179'712.05	320 / 21
Lodrino	12'515.70	336'569.00	321 / 21
Iragna	0.00	0.00	321 / 21
Osogna	0.00	0.00	321 / 21
Cresciano	0.00	0.00	321 / 21
Claro	263'470.35	721'314.10	321 / 21
Totale	455'004.01	7'523'179.53	

Tabella 8.14: Indebitamento verso terzi a breve termine (31.12.2005)

L'esposizione a medio-lungo termine dei Comuni (situazione al 31.12.2005) é riassunta nella tabella seguente:

Comune	Interessi passivi 2005	Debiti a medio-lungo termine al 31.12.2005	Note
Biasca	979'964.38	27'965'016.00	322 / 22
Pollegio	81'289.00	2'022'000.00	322 / 22
Personico	89'413.16	3'163'165.50	322 / 22
Lodrino	116'686.80	6'007'022.83	322 / 22
Iragna	66'065.05	4'811'950.00	322 / 22
Osogna	98'239.81	4'737'477.65	322 / 22
Cresciano	99'770.20	4'235'561.60	322 / 22
Claro	187'213.75	15'334'307.15	322 / 22
Totale	1'718'642.15	68'276'500.73	

Tabella n. 8.15: Indebitamento verso terzi a medio-lungo termine (31.12.2005)

Non sono compresi i debiti delle Aziende municipalizzate (in particolare delle aziende di distribuzione dell'acqua potabile).

8.1.21 Gestione contabile e amministrazione

La situazione è riassunta dalla tabella seguente:

	Biasca	Pollegio	Personico	Lodrino	Iragna	Osogna	Cresciano	Claro
Gestione contabile	GECOTI	LOGOS	AROSOFI	LOGOS	LOGOS	AROSOFI	LOGOS	LOGOS
Revisione esterna	No	Si	No	No	No	No	No	Si
Piano finanziario	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Incasso imposte	CSI	CSI	CSI	CSI	CSI	CSI	CSI	CSI

Tabella n. 8.16: Supporti esterni in ambito contabile e di gestione finanziaria

8.1.22 Ammortamenti

I tassi di ammortamento ordinari amministrativi applicati sul valore residuo¹⁸ (esercizio 2005) nei Comuni del comprensorio sono riassunti nella tabella seguente:

Categoria	LOC min.	LOC max	Biasca	Pollegio	Perso- nico	Lodrino	Iragna	Osogna	Crescia- no	Claro
Terreni non edificati	0	5	--	5.00	--	--	--	--	--	1.00
Opere genio civile	6	15	6.00	15.00	7.00	6.00	6.00	var	6.00	8.00
Costruzioni edili	4	10	4.50 8.00	10.00	7.00	4.00	4.00	var	5.00	4.00
Boschi	2	5		--	--	--	--	--	--	--
Mobilio, macchine, ...	20	50	20.00	--	20.00	20.00	20.00	var	20.00 30.00	20.00
Contr. a investimenti	6	15	10.00 15.00	--	7.00	15.00	6.00	var	--	6.00
Altre spese d'inv.	20	100	20.00	50.00	10.00	20.00	20.00	50.00	--	20.00
Tasso medio	5	...	5.40	16.20	7.81	...	5.63	8.65	5.62	5.38

Tabella n. 8.17: Tassi di ammortamento amministrativi ordinari

Il valore residuo a bilancio della sostanza ammortizzabile a fine 2005 (solo investimenti in beni amministrativi, senza prestiti, partecipazioni e contributi a investimenti) ammonta agli importi seguenti:

in mio. CHF	Biasca	Pollegio	Personico	Lodrino	Iragna	Osogna	Cresciano	Claro	Totale
Investimenti in beni amministrativi (14)	30'097	2'229	2'275	5'756	2'905	3'582	3'619	14'567	65'030

Tabella n. 8.18: Valore residuo a bilancio della sostanza ammortizzabile (31.12.2005)

¹⁸ Regolamento sulla gestione finanziaria e sulla contabilità dei comuni, RU 2.1.2.1., art. 12

8.2 Dati relativi alla situazione finanziaria

8.2.1 Dati finanziari consolidati (Consuntivo 2005)

Allegato separato

Tabella n. 8.19: Consuntivi 2005 (ripartizione istituzionale, dati complessivi e procapite)

8.2.2 Indicatori finanziari

Indicatore (2005)	Biasca	Pollegio	Personico	Lodrino	Iragna	Osogna	Cresciano	Claro	Riviera*
Moltiplicatore politico	100	100	100	95	100	100	100	100	--
Copertura spese correnti (%)	2.9	13.9	-5.1	0.0	0.4	-5.5	-1.4	-2.3	0.2
Quota interessi (%)	1.1	2.3	5.4	1.0	3.2	2.9	1.3	5.7	2.4
Quota oneri finanziari (%)	8.4	14.6	21.6	7.3	14.4	12.3	13.9	17.4	11.5
Grado autofinanziamento	212.9	201.3	37.2	18.5	-	12.1	-	162.3	82.8
Capacità autofinanziamento	10.1	24.5	10.9	6.3	11.4	3.6	11.3	9.3	9.2
Debito pubblico (in 1'000 fr.)	28'337	1'000	2'384	4'409	3'490	3'629	3'229	13'675	--
Debito pubblico procapite (in fr.)	4'751	923	6'774	2'824	6'438	3'674	5'337	5'839	5'255
Quota capitale proprio (%)	9.8	37.9	16.9	18.4	-8.1	-0.4	7.7	5.3	--

Tabella n. 8.20: Indicatori finanziari 2005 (fonte: Dati, N. x/2007, USTAT, Bellinzona, giugno 2007), * esclusi Pollegio e Personico

Gli indicatori della tabella precedente si riferiscono ai dati di bilancio e del conto di gestione corrente delle nove amministrazioni comunali. I bilanci delle aziende municipalizzate non sono consolidati.

Per migliore comprensione della tabella precedente si rinvia alla scala di valutazione allegata a proposta dalla Sezione degli enti locali del Dipartimento delle istituzioni per gli indici utilizzati.

8.2.3 Gettito cantonale d'imposta

Parametro	Biasca	Pollegio	Personico	Lodrino	Iragna	Osogna	Cresciano	Claro
Gettito cantonale 2004	11'753'947	2'367'737	829'841	3'241'945	1'083'738	2'035'580	1'268'085	4'652'868
- di cui PF (2004)	6'515'694	784'531	421'660	1'701'418	633'637	1'005'697	621'362	2'983'381
- di cui PG (2003)	1'119'587	49'055	22'249	327'571	92'828	202'977	52'458	88'297
- di cui IF (2003)	294'835	829'384	6'078	50'495	30'432	22'103	24'422	114'665
PG/(PF+PG) (%)	14.66	5.88	5.01	16.14	12.77	16.79	7.78	2.87
Risorse fiscali procapite 2004	2'109	2'358	2'375	2'198	2'138	2'170	2'281	2'177
IFF (2005/2006) ¹⁹	78.93	78.91	77.57	81.11	72.92	79.35	74.77	74.92
Contr. livello (2005)	3'686'105	577'937	331'611	1'078'227	292'833	733'464	504'823	1'400'870

Tabella n. 8.21: Gettito cantonale 2004

8.3 Cooperazioni / Collaborazioni

Consorzio	Tipo	Altri Comuni membri fuori comprensorio	Biasca	Pollegio	Personico	Lodrino	Iragna	Osogna	Cresciano	Claro
Consorzio casa anziani Faido		x		X	X					
Consorzio casa anziani Claro		x				X	X	X	X	X
Consorzio dep. acque Riviera						X	X	X	X	X
Consorzio dep. acque Biasca e Valli		x	X	X	X					
Consorzio arginatura		<i>Moleno</i>				X		X	X	
Tre Valli Soccorso		x	X	X	X	X	X	X	X	CVB
Consorzio CNU Biasca e Valli		x	X	X	X	X	X	X	X	X
Corpo pompieri Biasca		x	X	X	X	X	X	X	X	X
Spitex Regione Tre Valli		x	X	X	X	X	X	X	X	X
Regione Tre Valli		x	X	X	X	X	X	X	X	X
Ente turistico Biasca e Riviera			X			X	X	X	X	X
Ente regionale Pci Tre Valli		x	X	X	X	X	X	X	X	X

Tabella n. 8.22: Consorzi ed associazioni a livello regionale

¹⁹ Statistica finanziaria dei Comuni ticinesi 2005, Sezione degli enti locali, Bellinzona 2005

Bibliografia

Alberton Siegfried e Bossi Fabio, Dalle vocazioni e specializzazioni ai futuribili della Regione Tre Valli (Monitoreg), Lugano 2005

Commissione regionale dei trasporti, Piano regionale dei trasporti delle Tre Valli, Biasca, 2004

Divisione della pianificazione territoriale / Commissione delle bellezze naturali, Studio comprensoriale del paesaggio della Riviera, Bellinzona 2000

Remondini Bruno, Le Tessin et ses communes "cooperations et fusions pour un nouvel élan de l'autonomie communale", Mémoire de licence, Université de Genève, Séminaire de Science administrative, Année académique 1998/99

Della Santa Marzio, Dalla collaborazione alla fusione, Analisi degli aspetti economici, istituzionali e sociologici del Comune, Vico Morcote, 1996

Ladner Andreas, Gemeindereformen in den Schweizer Kantone, Institut für Organisation und Personal der Universität Bern, September 1998

Lengwiler Christoph, Stephan Käppeli (Hrsg.), Gemeindemanagement in Theorie und Praxis, Rüegger, Chur/Zürich, 2001

Moquay Patrick, Coopération intercommunale et société locale, L'Harmattan, Paris, 1998

Thierstein Alain, Walker Daniel, Behrendt Heiko, Egger Urs (Hrsg.), Tatort Region – Veränderungsmanagement in der Regional-und Gemeindeentwicklung, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1997

Steiner Reto, Kooperationen und Fusionen der Gemeinden in der Schweiz, Konzeptionelle Grundlagen und Ergebnisse aus einer empirischen Studie, Institut für Organisation und Personal der Universität Bern, Dezember 1999

Steiner Reto, Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz, Haupt, Bern, 2002