



Documento 2

I Comuni oggi

**Risultati emersi dall'analisi
preliminare: "Scenari di
aggregazione per l'agglomerato di
Locarno**

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Febbraio 2004

FLASH

**Risultati emersi dall'analisi preliminare:
"Scenari di aggregazione per
l'agglomerato di Locarno"**



Febbraio 2004

FLASH SUI RISULTATI EMERSI DALL'ANALISI PRELIMINARE "SCENARI DI AGGREGAZIONE PER L'AGGLOMERATO DI LOCARNO"

Il presente flash è un documento di sintesi e di facile divulgazione, complementare allo studio coordinato dal Dipartimento delle Istituzioni per "avviare studi preliminari sulle ipotesi d'aggregazione negli agglomerati del Locarnese, del Bellinzonese e del Mendrisiotto allo scopo di valutare vantaggi e svantaggi di una nuova riorganizzazione istituzionale e territoriale ...".

Lo scopo dello studio "I Comuni oggi", che va letto in ottica di complemento allo studio Monitoreg per la Regione Locarnese e Vallemaggia, è quello di raccogliere, analizzare e elaborare in modo sistematico informazioni ed elementi chiave dei Comuni oggetto di progetti di aggregazione. I tredici comuni interessati sono: Ascona, Brione s/Minusio, Brissago, Cavigliano, Intragna, Locarno, Losone, Minusio, Muralto, Orselina, Ronco s/Ascona, Tegna e Verscio.

In questo Flash divulgativo sono riassunti ed esposti i principali elementi che caratterizzano l'area, i loro punti di forza e gli attuali limiti, analizzati e commentati più dettagliatamente nel documento principale, a cui questa presentazione fa esplicito riferimento.

Applicando una metodologia basata sull'analisi sia quantitativa che qualitativa e mediante interviste ai principali soggetti attivi nella vita politica ed economica dell'area, si è potuto caratterizzare l'area di studio ed evidenziare in che misura e come i Comuni collaborano e sono attualmente già "aggregati" in collaborazioni e progetti locali.

Basandoci sulle informazioni così elaborate è stato possibile formulare alcuni spunti di riflessione e alcune conclusioni che potranno servire come elemento informativo per il dibattito in merito ai progetti di aggregazione attualmente in discussione.

Indice

1. Contesto e tendenze	3
2. Le dimensioni di analisi	3
2.1. Il territorio: punto di forza o vincolo	3
2.2. La demografia tra invecchiamento e sviluppo della popolazione	4
2.3. L'economia: il turismo e l'industria	5
2.4. Le infrastrutture: pregio o difetto	6
2.5. Le finanze: volontà e capacità	7
2.6. La gestione: amministrazione interna o outsourcing	7
2.7. Aspetti socioculturali: l'influsso esterno	8
3. Collaborazioni intercomunali	8
4. Progettualità della regione	9
4.1. La gestione dei progetti	10
4.2. Il finanziamento dei progetti	10
4.3. I progetti e l'impatto sul territorio	11
4.4. I progetti e la comunicazione tra Comuni	12
4.5. I progetti e il coordinamento regionale	12
5. Il ridisegno istituzionale	13
5.1. Scenario 1: Sponda destra e sponda sinistra	13
5.2. Scenario 2 : Nuova Locarno in un Comune unico	16
5.3. Altri scenari	19

1. Contesto e tendenze

Nel corso degli ultimi anni il ruolo dell’agglomerato ha conquistato sempre più peso nell’organizzazione degli stati moderni e anche la nuova Costituzione Federale li cita esplicitamente. Tassello insostituibile e traino competitivo allo sviluppo locale, devono coltivare e sviluppare le proprie specificità e le proprie potenzialità. I Comuni di un agglomerato collaborano spesso su singole politiche settoriali, sovente con cooperazioni dettate dal caso e a volte pregiudicando soluzioni efficienti ed efficaci non solo per singoli Comuni ma per l’intera regione in cui sono ubicati.

A livello cantonale, ci si è da tempo indirizzati verso il ripensamento dei ruoli tra Comuni e Cantone, grazie a stimoli che sono stati portati da diversi interventi e che hanno trovato la loro formalizzazione nel documento “Il Cantone e i suoi Comuni, l’esigenza di cambiare” della sezione degli enti locali. La creazione del nuovo comune di Lugano ha dato un forte impulso a questo processo d’aggregazione, indicando la strada da percorrere per assicurare uno sviluppo equilibrato tra le diverse aree del nostro Cantone.

2. Le dimensioni di analisi

Il modello di analisi è basato sull’analisi di sette dimensioni, a loro volta suddivise in parametri specifici, in grado di catturare gli aspetti distintivi, operativi e descrittivi del “sistema” Comune. Queste dimensioni sono: **Territorio** “*Dove*” si trova il Comune (elementi geografici, climatici, opportunità e vincoli territoriali); **Demografia** “*Chi*” abita nel Comune (evoluzione e caratteristiche demografiche); **Economia** “*Quali*” attività sono svolte sul territorio; **Infrastrutture** “*Con quali supporti*” si svolgono le attività (strade, scuole, ecc.); **Gestione** “*Come*” è organizzato il Comune (sistemi decisionali e democratici, gestione politica e amministrativa); **Finanze** “*Con quali mezzi finanziari*” si opera (indicatori finanziari e risorse a disposizione); **Aspetti socioculturali** “*Quali particolarità*” contraddistinguono il Comune e i suoi cittadini (usanze, modi di vita, cultura).

Il Locarnese è una terra eterogenea e l’analisi delle sette dimensioni conferma questa caratteristica. Talvolta queste differenze potrebbero sembrare insormontabili, ma se saranno ben sfruttate diventeranno la base su cui costruire il futuro e lo sviluppo dell’area.

2.1. Il territorio: punto di forza e vincolo

L’area presenta importanti centri urbani, polarizzati intorno a quelli storici di Locarno e di Ascona. Il fiume Maggia, nel passato causa della separazione fisica delle due sponde, oggi diventa punto di incontro e di congiunzione tra i poli. L’area è compatta, in 10 chilometri si trovano tutti i Comuni, e l’urbanizzazione crescente rende quasi impossibile identificare una chiara e netta distinzione tra i Comuni, con il caso estremo di Muralto e Locarno, praticamente indistinguibili dall’esterno.

La bellezza del paesaggio ha rappresentato e rappresenta tuttora un punto di forza dell'area, offrendo la gamma completa di utilizzo del territorio, passando da uno sfruttamento urbanistico intensivo ad ampie superfici boschive e insediamenti residenziali, da aree turistiche in zone pregiate ad aree industriali. La sua eterogeneità è apprezzabile quando si passa da Comuni che si trovano sulle rive del lago a quelli più collinari e montani.

Nonostante la vocazione naturalistica, l'urbanizzazione è notevole e le aree a disposizione appaiono limitate. L'area presenta inoltre vincoli territoriali pesanti. Ostacoli naturali ne bloccano l'espansione verso sud (Lago Verbano) e verso nord (boschi, scoscendimenti ecc.), mentre ostacoli politici ne bloccano l'espansione verso ovest (frontiera con l'Italia). La regione potrebbe pertanto in futuro soffrire di un'insufficiente disponibilità di aree d'espansione. Caso del tutto particolare è rappresentato dagli spazi liberi che Locarno dispone sul piano di Magadino.

L'urbanizzazione dell'area ha destinazioni diverse: case di villeggiatura (Intragna, Brione e Ronco) e di appartamento (Orselina e Brissago), case di abitazioni primarie (Tegna, Verscio e Cavigliano) e di appartamenti primari e secondari (Locarno, Muralto, Losone, Minusio e Ascona). La viabilità sull'asse principale Bellinzona-Brissago è gestita a livello coordinato. Importanti infrastrutture, quali la galleria Mappo-Morettina e la circonvallazione di Ascona, proteggono vaste aree di territorio dal traffico motorizzato.

2.2. La demografia tra invecchiamento e sviluppo della popolazione

Nell'area di studio vivono 41'930 persone. La distribuzione della popolazione è assai squilibrata, poiché la maggior parte è concentrata a Locarno (34%), Minusio (16%), Losone (14%), Ascona (12%) e Muralto (7%), mentre gli altri 7 Comuni raggiungono insieme meno del 20% della popolazione totale. Il parametro della popolazione assume valori e andamenti ciclici nell'area, con un'ampia differenza tra la popolazione residente durante l'anno e i picchi raggiunti nei periodi di massimo afflusso di turisti.

L'area mostra un indice di invecchiamento tendenzialmente più marcato rispetto al dato cantonale, soprattutto nei Comuni collinari e residenziali. La popolazione evidenzia un calo generalizzato tranne in alcune aree in cui l'indicatore demografico segna una crescita, spesso in coincidenza con le zone che si sono sviluppate in tempi recenti e dove le giovani coppie hanno deciso di stabilirsi (Losone e Verscio). I Comuni in cui l'invecchiamento della popolazione è maggiormente presente, sono anche soggetti a maggiori variazioni nelle entrate fiscali. In queste aree risiedono sovente importanti contribuenti che hanno scelto il Locarnese come luogo per passare l'età della pensione.

Nonostante il Locarnese sia riconosciuto come area dove risiedono molti stranieri, la loro quota è in linea con la media cantonale (25%) e solo Locarno e Muralto segnano valori più elevati (oltre il 30%), segno che la città ha un forte richiamo cosmopolita.

Considerando l'occupazione della popolazione, nell'area in esame si trova il 13% dei lavoratori dipendenti cantonali, mentre il 18% di quelli indipendenti. Il rapporto tra lavoratori dipendenti e quelli indipendenti, segna un valore molto inferiore rispetto alla

media cantonale (5 contro 6.81). A Locarno, Muralto, Losone e Minusio il rapporto aumenta a favore dei lavoratori dipendenti, che sovente vivono nelle zone più urbane, mentre nelle aree collinari più preziose si posizionano i liberi professionisti e gli indipendenti (Ronco, Orselina, Brione e Ascona).

2.3. L'economia: il turismo e l'industria

Il Locarnese presenta una forte dualità tra turismo e industria, con un numero di addetti totali del settore secondario e terziario poco superiore a 20'000 unità, il che rappresenta il 14% della forza lavoro cantonale. Sebbene l'industria locarnese ricopra anche a livello cantonale un ruolo notevole, soprattutto in termini di grandi industrie, il settore terziario è comunque dominante e occupa circa il 74% della forza lavoro dell'area, contro il 24% del secondario e il 2% del primario.

La presenza industriale è concentrata su alcune importanti aziende, di cui diverse con sede principale fuori Cantone ed in pochi centri, Losone e Locarno, dove si trovano la maggioranza dei posti di lavoro (41%, rispettivamente 37%). Tale valore è confermato dall'incidenza che le persone giuridiche hanno sul totale del gettito fiscale comunale (per l'imposta federale diretta): 38% a Losone e 21% a Locarno, mentre altrove questo rapporto raggiunge solo valori inferiori al 9%. Il gettito delle persone giuridiche può variare fortemente in funzione dell'andamento dell'economia. Nei Comuni in cui tali entrate sono particolarmente importanti occorre quindi tenere conto di una maggiore volatilità delle entrate fiscali.

L'area sta soffrendo l'attuale crisi congiunturale e gli indicatori economici mostrano negli ultimi anni una scarsa crescita. In netto calo sono i Comuni che si stanno proponendo soprattutto per la loro qualità residenziale (Minusio e Muralto), mentre per i Comuni con vocazione più industriale (Losone e Locarno) gli indicatori mostrano un incremento sia del numero di lavoratori, sia della dimensione media delle industrie.

Il Locarnese confina con la provincia di Verbano-Cuvio-Ossola, area sfruttata come bacino di manodopera frontaliera, che si sta però ritagliando una propria identità economica e industriale, anche sfruttando i fondi messi a disposizione dell'Unione Europea a favore delle aree più svantaggiate.

Analizzando il saldo tra lavoratori in entrata ed in uscita da un Comune, Locarno funge per tutta l'area da principale bacino di lavoro per i non-residenti, con un saldo in entrata che sfiora i 3'000 posti di lavoro, mentre Minusio è il Comune che offre più lavoratori per gli altri Comuni con un saldo negativo in uscita di oltre 1'000 persone.

Il turismo ricopre, anche storicamente, un ruolo chiave nell'economia locale ed è, come in altre regioni del Cantone, in leggera flessione. Ascona possiede in questo senso un chiaro brand internazionale, sebbene nel corso degli ultimi anni il turismo abbia subito importanti cambiamenti che richiedono un conseguente adeguamento dell'offerta. La maggiore concorrenza nel settore turistico e le sempre più allettanti nuove mete, proposte con strategie di marketing sempre più professionali e aggressive, costituiscono una vera sfida anche per la regione del Locarnese e richiedono un impegno forte, congiunto e ben

pianificato per mantenere l'attrattiva turistica della regione. Manifestazioni ed eventi di più vasto richiamo, anche internazionale, come il Festival del Film, possono formare la piattaforma per promuovere anche attività collaterali.

I punti forti del turismo sono tuttora l'incantevole ubicazione, la tradizione e le capacità professionali sviluppate nel tempo nonché anche una clientela tradizionale ed affezionata. I vari attori sono molto attivi e la dotazione di infrastrutture è interessante per qualità e per destinazione, sia per il settore alberghiero che per quello para-alberghiero. Ascona ricopre in questo ambito un ruolo primario nell'area, sia per quel che riguarda la dotazione alberghiera sia per la qualità offerta, e da sola copre oltre il 30% della dotazione in letti e quasi il 40% dei pernottamenti, mentre solo l'unione di Locarno e di Muralto riesce a raggiungere simili livelli (26% di letti e pernottamenti). Sebbene questo settore rappresenti per l'area un fattore economico di grande importanza, gli altri Comuni rivestono unicamente un ruolo secondario rispetto alle realtà appena descritte.

Tutti i centri turistici dell'area stanno, in effetti, perdendo di velocità, in particolare i principali Comuni turistici.

2.4. Le infrastrutture: pregio o difetto

La dotazione di infrastrutture pubbliche è buona e di qualità. Il loro potenziamento e rinnovo intervengono in generale in funzione delle possibilità finanziarie di ogni singolo Comune. Oltre ai servizi classici offerti dai Comuni, come le scuole elementari, l'erogazione di acqua potabile e la raccolta dei rifiuti, non mancano iniziative di respiro più ampio, come il centro balneare a Locarno, il lido di Ascona e molti altri.

Limitandosi alle infrastrutture principali, si può notare come viene confermato il ruolo svolto dai principali centri urbani, rispetto alle aree più discoste e meno popolate. Per esempio, la maggior parte degli allievi delle scuole dell'infanzia ed elementari proviene da Locarno e quasi la totalità dai quattro Comuni maggiori.

La presenza di patriziati importanti e con buone capacità finanziarie permettono all'area di godere di un ulteriore fonte di dotazione infrastrutturale (golf di Ascona e di Losone, porto di Ascona ecc.).

Le infrastrutture viarie sono state notevolmente potenziate con l'apertura della galleria Mappo-Moretina e della circonvallazione di Ascona, mentre manca ancora il collegamento veloce tra Brissago e l'autostrada di Alessandria. La nuova strada cantonale di collegamento con Cadenazzo – Bellinzona è in fase di studio avanzato. I collegamenti ferroviari con Lugano richiedono tempi di percorso piuttosto lunghi e sono attualmente poco attrattivi, ma grazie ai progettati futuri collegamenti tali tempi dovrebbero quasi dimezzarsi e rappresentare quindi una valida alternativa alla trasferta in automobile.

2.5. Le finanze: volontà e capacità

Nel comprensorio di studio si trovano Comuni con una prospera e solida situazione finanziaria e Comuni in condizioni peggiori, di cui alcuni potrebbero presto entrare in regime di compensazione. Secondo la graduatoria degli indici di capacità finanziaria, dei tredici Comuni in esame risultano, per il biennio 2003/2004: sette Comuni forti/zona superiore, due Comuni forti/zona inferiore, un Comune medio/zona superiore e tre Comuni medi/zona inferiore. Complessivamente la situazione può essere considerata soddisfacente. La tendenza degli ultimi anni evidenzia un progressivo peggioramento, dovuto anche a cause congiunturali. Alcune realtà comunali sono confrontate con un elevato rischio di insufficiente "diversificazione", in quanto le loro finanze sono determinate da pochi importanti contribuenti. In caso di partenza di un tale buon contribuente, il Comune potrebbe vedersi costretto a rivedere la strategia e la sua pianificazione finanziaria.

Se è tipico trovare che la prima metà dei contribuenti di un Comune versi meno del 10% del gettito fiscale totale comunale, è interessante rilevare che il 90% dei contribuenti coprono solo il 50-60% del gettito di imposte. Quasi la metà delle entrate fiscali proviene quindi dal 10% di contribuenti più importanti. Nel Locarnese ci sono casi limite come Tegna, Brione, Ronco, Orselina e Ascona, dove il 10% dei contribuenti più importanti coprono rispettivamente l'80%, il 70%, il 65% ed il 55% delle entrate fiscali del Comune.

Per quanto attiene l'utilizzazione delle risorse finanziarie a disposizione dei singoli Comuni, alcuni finanziariamente forti non hanno sfruttato appieno la loro capacità di investimento mentre altri, finanziariamente meno solidi, hanno investito proporzionalmente molto di più. In questo senso spiccano per importo gli investimenti effettuati dalla città di Locarno tra il 1997 ed il 2001, che con i suoi quasi 60 milioni di franchi, rappresenta il 36% degli investimenti totali dell'area, seguita da Ascona (12%), Minusio (11%) e Brissago, Losone e Muralto (5% ognuno).

Dall'analisi della situazione finanziaria dei diversi Comuni emerge che sta aumentando il divario tra le singole realtà locali. Rispetto al dato cantonale, tendenzialmente chi presenta condizioni favorevoli è molto ben posizionato, per contro, chi si trova in una situazione meno favorevole raggiunge valori più marcati.

2.6. La gestione: amministrazione interna o outsourcing

L'organizzazione dell'amministrazione comunale è variegata e passa da Comuni di piccole dimensioni e con necessità amministrative limitate, a strutture più grandi, complesse e specializzate. Non si evidenzia però un riscontro diretto tra il numero di dipendenti e popolazione residente in un Comune.

L'organico comunale amministrativo, più che dalla popolazione di un Comune, dipende in modo sensibile dai servizi offerti e, in particolare, dalle prestazioni offerte all'area regionale più vasta. In effetti, i dipendenti di Locarno e di Ascona sono i più numerosi, 250 per la città e 69 per il borgo. In diversi ambiti le collaborazioni con altri Comuni, nonché il conferimento di mandati a ditte esterne, rappresentano un modo adeguato per offrire determinate prestazioni e servizi ai propri cittadini.

Politicamente i grandi centri ricoprono un ruolo chiave per numero di votanti. La sola Locarno rappresenta circa il 30% di tutti gli aventi diritto di voto dell'area di studio, mentre gli altri grandi centri si aggirano tra il 12% e il 16%. Elevato è il numero di amministratori locali coinvolti nella gestione pubblica: 367 consiglieri comunali e 77 municipali.

2.7. Aspetti socioculturali: l'influsso esterno

Le differenze tra centro e periferia non sono dissimili da altre realtà urbane. Per la sua posizione a sud delle alpi l'area è meta abituale di confederati e tedeschi, sia come turisti che come residenti. Tale presenza è distintiva per il comprensorio e visibile soprattutto nelle aree collinari, periferiche e residenziali, condizionandone e caratterizzandone molti aspetti socioculturali locali.

L'area è politicamente molto attiva anche grazie a formazioni politiche locali di respiro cantonale.

3. Collaborazioni intercomunali

Il Comune moderno si trova confrontato con un' aumentata complessità nell' offerta da proporre al proprio cittadino, sia per la quantità sia per la qualità dei servizi, il che richiede agli amministratori comunali sempre maggiori capacità manageriali e gestionali. Per raggiungere questi obiettivi si è spesso ricorso alla formula dei consorzi. Le collaborazioni intercomunali per i servizi solitamente offerti dal Comune, sono avviate in particolare per realizzare costi di produzione più contenuti, maggiore efficacia ed efficienza. Inoltre, esse vengono anche attuate per altri servizi che non sono prettamente di competenza comunale, ma che i Comuni "uniti" vogliono o devono offrire ai propri cittadini.

L'importanza delle collaborazioni viene confermata dalla loro estensione, che spesso va ben oltre i Comuni oggetto dell'indagine. Per comprendere le dinamiche che si celano dietro alle collaborazioni intercomunali, è importante identificare il responsabile del servizio e il luogo in cui avviene la gestione operativa, poiché là si avranno le ripercussioni più immediate a livello di infrastrutture e servizi.

L'area appare caratterizzata da molte e svariate forme di collaborazione, alcune delle quali coinvolgono la totalità dei 13 Comuni, altre la totalità dei Comuni interessati ad uno specifico servizio. Nella prima categoria si possono citare l'eliminazione dei rifiuti, la pianificazione del traffico o l'aiuto domiciliare, mentre nella seconda si può segnalare la pulizia del lago Verbano, servizio che evidentemente interessa soprattutto i Comuni che vi hanno accesso diretto.

La maggior parte di questi servizi in collaborazione hanno la loro sede operativa a Locarno, per cui la sua dotazione in infrastrutture e in numero di collaboratori deve essere proporzionata alle richieste, con chiare ripercussioni sui costi da sopportare.

In diversi ambiti (sociale, energia, culto ecc.), uno dei principali fattori che influenzano la collaborazione tra Comuni è la contiguità territoriale. In questi casi i singoli Comuni decidono di intraprendere collaborazioni puntuali e specifiche ed avviano, caso per caso, la collaborazione più opportuna. In molti casi le collaborazioni segnalate sono relative a servizi che di regola non possono essere forniti in modo ottimale da un Comune singolo poiché non raggiunge la necessaria massa critica (istruzione superiore, sicurezza, salute pubblica e privata, socialità, protezione dell'ambiente ecc.), mentre gli altri servizi sono svolti singolarmente da ogni Comune. Alternativamente alla collaborazione con altri Comuni, quello che non è opportuno svolgere autonomamente, viene dato in outsourcing a privati (p. es. il servizio di sicurezza viene appaltato a ditte private).

Nel Locarnese, la volontà di collaborazione tra i Comuni si è espressa anche in associazioni che raccolgono i rappresentanti politici dell'area. Esempi più concreti di questa volontà di confrontarsi e di collaborare sono l'ACSDV (Associazione dei Comuni sponda destra del Verbano) e il CISL (Convivio dei Sindaci del Locarnese), luoghi preposti all'incontro tra gli amministratori locali per scambiarsi esperienze, discutere e risolvere i problemi dell'area. La mancata formalizzazione delle decisioni prese in questa sede e la mancanza di un loro reale peso "politico", non permette a tale interessante iniziativa di ricoprire quel ruolo decisivo che potrebbe significare molto per lo sviluppo futuro del Locarnese.

4. Progettualità della regione

Un elemento decisivo per il successo futuro di un Comune è rappresentato dalla sua progettualità. Si vuole intendere questo concetto in senso lato, considerando non solo le classiche opere pubbliche, ma anche la capacità dei Comuni di divenire interlocutore preferenziale per tutte le opere capaci di rendere effettiva la pianificazione strategica e lo sviluppo di un'area. Proprio per questo motivo la progettualità di un'area permette di focalizzare l'attenzione maggiormente sulla sua componente dinamica.

I progetti sono delle attività che permettono di creare una caratteristica ed un vantaggio distintivo per la regione nella quale vengono attuati. Sovente, fatto l'investimento iniziale, tali progetti diventano elemento di gestione corrente (p.es. costruzione di un campo di calcio). Il Locarnese non manca di progettualità, anzi si è distinto sia per la quantità e il valore economico dei progetti presentati, sia per la qualità delle opere, condizione che posiziona quest'area in una situazione di piena parità rispetto ad altre zone del Cantone.

Va però rilevato che spesso manca un approccio strutturato all'elaborazione e alla presentazione di progetti. Privati o singoli Comuni lanciano molte idee e progetti, spesso a livello informale, che poi però stentano a maturare e trovare il canale e la forma idonea per concretizzarsi, in particolare se si tratta di progetti che non possono essere realizzati unicamente dal proponente. Tale constatazione vale soprattutto per le opere che richiedono un imponente sforzo economico o una visione strategica e di sviluppo complessa. Proprio per questo motivo, importanti e specifici punti di forza del Locarnese non vengono adeguatamente sfruttati. Progetti come il Filmfestival di Locarno potrebbero essere "commercializzati" più intensamente nel corso di tutto l'anno con eventi collaterali e

congiunti (convegni, manifestazioni, formazione ecc.)

I meccanismi organizzativi e i metodi decisionali appaiono complessi e non standardizzati. Questo significa che promuovere e concludere un progetto congiuntamente tra diversi attori della regione (Comuni, enti pubblici, privati cittadini) richiede molto in termini di impegno, determinazione e coordinamento, con evidenti ripercussioni negative su tempi, costi ed effettiva realizzazione dei progetti.

I progetti possono avere diversi impatti sui Comuni di un'area, ma i più importanti sono quelli finanziari, quelli territoriali e l'impatto ambientale. Nei progetti, come per le collaborazioni, è interessante evidenziare chi ne è il proponente e il responsabile, in modo da tener ben presente le necessità organizzative e gestionali e quindi valutarne le potenzialità strategiche.

Nel Locarnese si sono profilati come attori fondamentali coinvolti nei progetti della regione soprattutto Locarno e Ascona, affiancati di volta in volta da altri soggetti, tra cui le autorità cantonali, i privati cittadini o associazioni quali i patriziati.

4.1. La gestione dei progetti

Il ruolo di proponente e di responsabile della gestione del progetto possono essere svolti da soggetti o enti distinti. Questa situazione è funzione di diversi elementi, uno dei quali è sicuramente la dimensione del progetto, sia per il numero di Comuni coinvolti, sia per il costo totale dell'opera. L'assenza di un obbligo dell'ideatore di un progetto di doverlo in seguito gestire, facilita l'attuazione di progetti che per dimensione, impatto territoriale o investimento previsto necessitano la collaborazione o la partecipazione di diversi Comuni.

D'altra parte la mancanza di un'entità forte, capace di promuovere, progettare e concludere autonomamente, coinvolgendo tutti i Comuni interessati, progetti di impatto regionale, si fa sentire negativamente, soprattutto per progetti importanti e determinanti per lo sviluppo futuro dell'intera area e per sfruttare al meglio le sue potenzialità (natura, turismo, industria ecc.). Si è così sviluppata una infruttuosa "competitività" interna che porta i Comuni a doppiare progetti già promossi da altri e senza reali benefici aggiuntivi alla regione (campo da golf pubblico, centro congressuale non ancora realizzato).

4.2. Il finanziamento dei progetti

La consultazione è legata a filo doppio con il finanziamento. Quando nasce un'idea, ma non si hanno i mezzi finanziari per realizzarla, allora s'informano i Comuni potenzialmente interessati al progetto (procedura di consultazione) che in pratica sono invitati ad appoggiare e quindi a finanziare il progetto. È stata rilevata una tendenza a non consultare i Comuni dell'area interessata, qualora gli spazi di manovra del proponente siano sufficienti; l'autonomia decisionale e operativa del proponente dipende quindi fortemente dalla sua solidità finanziaria.

La collaborazione e il finanziamento comune di progetti é uno strumento indispensabile nella moderna gestione pubblica, soprattutto per i progetti chiave dello sviluppo locale (strade, infrastrutture civili, intrattenimento, sicurezza e salute pubblica, ecc.) che richiedono investimenti finanziari sempre più cospicui, che difficilmente possono essere sopportati da un unico Comune.

La forza economica dei patriziati costituisce una particolarità di quest'area. Molto presenti nel lanciare e appoggiare determinati progetti, costituiscono un'ulteriore fonte di finanziamento che può dare un significativo contributo alla realizzazione di opere di interesse comune.

Tuttavia, la tendenza a non consultare i Comuni se gli spazi di manovra del proponente sono sufficienti, comporta notevoli svantaggi, soprattutto per i progetti d'importanza strategica per l'area. Si corre il rischio di attuare dei progetti basati prevalentemente sulle analisi e sulle disponibilità economiche del singolo Comune, commisurandoli evidentemente alle potenzialità e necessità del singolo e non dell'intera area. Il progettato centro congressuale regionale potrebbe correre questo rischio, qualora la sua realizzazione non verrà coordinata a livello regionale.

Qualora si propenda per le collaborazioni finanziarie, si tende a realizzarle attraverso formazione di società ad hoc, p. es. nella forma di società anonima (centro balneare, porto regionale ecc.). La complessità della "giusta" rappresentanza e partecipazione in queste strutture può mettere a repentaglio la realizzazione del progetto stesso. Infatti, in vari casi ci si è bloccati sulla questione della costituzione degli organi sociali, rallentando la realizzazione del progetto.

4.3. I progetti e l'impatto sul territorio

In vari casi il proponente e il responsabile del progetto sono rappresentati dal Comune che è territorialmente toccato dal progetto. Questa tendenza è particolarmente marcata per quanto attiene la sua ubicazione.

L'approccio dell'impatto territoriale è logico e adeguato alla realizzazione di importanti progetti locali in quanto la realizzazione di progetti che hanno un importante impatto sul territorio di un Comune (ambiente, economia e posti di lavoro ecc.) deve essere pienamente appoggiata dagli amministratori locali, per essere poi accettata dalla popolazione.

D'altro canto questo approccio comporta il rischio di precludere un esame più approfondito che prenda debitamente in considerazione anche gli interessi, le disponibilità e le potenzialità dell'intera area interessata dal progetto.

4.4. I progetti e la comunicazione tra Comuni

Dall'analisi della propensione dei Comuni alla comunicazione e al coinvolgimento degli altri attori presenti sul territorio é emerso che l'aspetto consultativo è sovente subordinato a logiche territoriali.

L'attiguità territoriale e aspetti finanziari sono sovente il motivo principale per avviare tempestivamente il processo comunicativo. I Comuni finanziariamente più deboli o incapaci di portare avanti progetti importanti con le proprie forze finanziarie, si vedono così indirettamente incentivati a chiedere sostegno finanziario agli altri Comuni.

L'attiguità territoriale riveste pertanto un importante ruolo di stimolo alla comunicazione e collaborazione con i Comuni direttamente toccati da un progetto. Considerato come non sia facile analizzare e valutare correttamente l'impatto di un progetto su uno specifico territorio, i Comuni limitrofi sono comunque di regola informati e coinvolti nella progettazione e realizzazione di simili progetti.

Questo approccio pratico e relativamente semplice è tuttavia alquanto limitativo poiché diversi Comuni, anche distanti territorialmente, potrebbero avere necessità, bisogni od orientamenti comuni. Una maggiore collaborazione e il continuo scambio di informazioni comporterebbero vantaggi per l'intera area interessata. Citiamo ad esempio le aree industriali di Locarno e di Losone, per lo sviluppo delle quali s'impone una stretta collaborazione a livello di pianificazione e sviluppo regionale (incentivi, vie di comunicazione, formazione ecc.).

4.5. I progetti e il coordinamento regionale

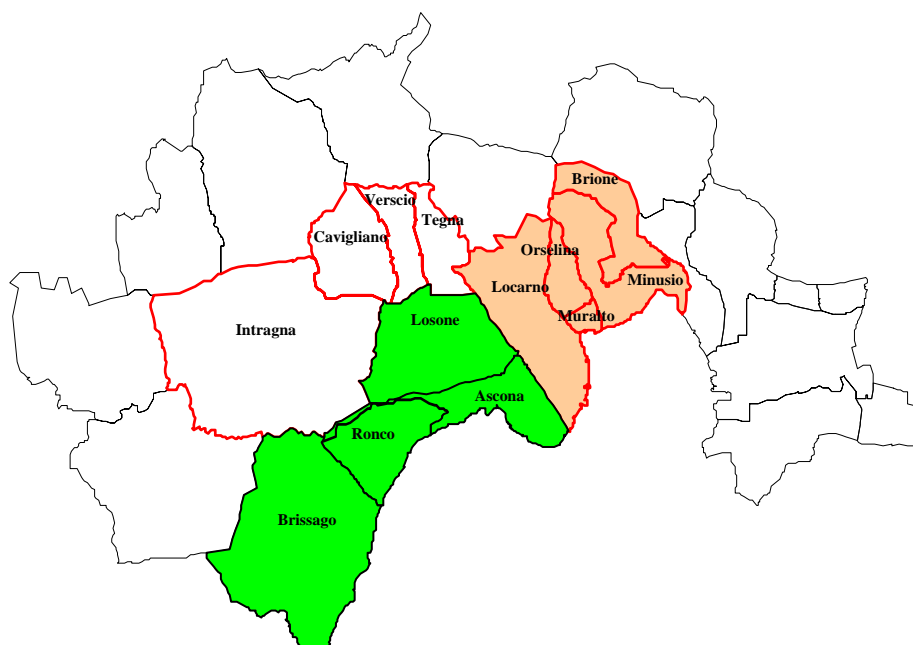
Considerato come il coordinamento regionale sia un elemento chiave per una corretta implementazione delle politiche di sviluppo locale e regionale, si è voluto trattare questo tema a parte. Come già rilevato prima, la complessità delle opere da realizzare è sovente di tale portata, sia economica che territoriale, che nel Locarnese, come in altre regioni della Svizzera, si propende alla formazione di consorzi o società ad hoc, costituite appositamente per la realizzazione di determinati progetti.

Nella recente storia del Locarnese si è vissuta un'esperienza particolare con la presenza di una forma organizzativa autonoma ed esterna al Comune politico, che disponeva di mezzi finanziari che le hanno permesso di svolgere un ruolo importante nella promozione di alcuni importanti progetti regionali (Kursaal Locarno SA).

Senza entrare nel merito di questa esperienza si può constatare che la ricerca di una forma di collaborazione esterna al Comune politico possa rappresentare una possibilità valida ed efficiente per lo stimolo e la promozione di progetti di interesse regionale. Il successo di tali iniziative dipende tuttavia in larga misura dalla disponibilità di adeguate risorse finanziarie. Occorre anche rilevare come il demandare alcuni compiti tipici e strategici della pubblica amministrazione a forme organizzative alternative, quali società anonime, consorzi, ecc. significa implicitamente delegare certe competenze e responsabilità.

5. Il ridisegno istituzionale

5.1. Scenario 1: Sponda destra e sponda sinistra



L’elemento naturale rappresentato dal fiume Maggia divide, mediante il suo delta, la regione in due parti distinte: la sponda destra e quella sinistra. Storicamente si è avuta una crescita attorno al nucleo urbano di Locarno, da un lato, e Ascona dall’altro e proprio per questo motivo lo scenario può essere chiamato “bi-polo”. Tale dualità è riscontrabile in diversi indicatori (popolazione, economia, infrastrutture ecc.) in cui viene sottolineato il ruolo guida che questi due poli ricoprono per l’area. Unicamente per quel che riguarda l’industria, la predominanza nella sponda destra passa dal borgo a Losone, centro industriale riconosciuto e di interesse cantonale.

I parametri, le collaborazioni e la progettualità analizzati nello studio permettono di concludere che la caratterizzazione geografica a doppio polo si ritrova anche a livello delle altre dimensioni. Non sono emersi elementi essenziali che potrebbero impedire la realizzazione dello scenario d’aggregazione sponda destra-sponda sinistra.

	Sponda destra	Sponda sinistra
Comuni	Ascona, Brissago, Losone, Ronco	Brione, Locarno Minusio, Muralto, Orselina
Superficie totale (ettari)	3'720	3'165
Popolazione legale (persone)	13'606	25'048
Popolazione votante (persone)	9'092	15'661
Numero di addetti totale (persone)	8'055	12'992
Amministratori locali (persone - sinora)	151	179
Gettito fiscale (CHF 1'000)	55'973	75'877

Punti di forza:

La presenza e il mantenimento di due poli indipendenti, ma rafforzati nelle dimensioni, permette di mantenere la concorrenza tra gli enti locali. I cittadini potrebbero facilmente confrontare l'offerta di servizi assicurati dalle nuove realtà della sponda sinistra e di quella destra, spingendo i relativi amministratori ad offrire servizi sempre migliori e all'avanguardia.

La configurazione a due poli garantisce una buona attenzione alle problematiche locali. La vicinanza al cittadino, più facile nelle piccole realtà, sarebbe facilitata e con essa la risoluzione dei piccoli e specifici bisogni presenti a livello di micro-realtà.

Oltre a garantire la continuità nella gestione delle realtà locali, l'aggregazione all'interno delle sponde della Maggia, permetterebbe ai due centri principali, Ascona e Locarno, di esportare e implementare anche in altre realtà comunali le competenze sviluppate negli anni, nel turismo e nella politica di sviluppo regionale, in modo da coinvolgere in queste tematiche anche i Comuni collinari e residenziali. La creazione di aggregati di dimensioni medie faciliterebbe e favorirebbe anche la gestione e il trasferimento delle competenze e delle metodologie tra i Comuni dell'area, riducendo la complessità del coordinamento tecnico e gestionale (sistemi informatici, procedure amministrative, usi ecc.).

L'aggregazione nella sponda destra non comporterebbe politicamente dei forti cambiamenti, poiché tutti i Comuni presentano una maggioranza del medesimo partito.

Il nuovo Comune che nascerà dall'aggregazione della sponda destra sarà finanziariamente forte e con un moltiplicatore fiscale sostanzialmente in linea con quello attuale. La possibilità di coinvolgere in questo progetto anche i patriziati locali e le loro ampie potenzialità finanziarie nonché un'oculata gestione della spesa, permetterebbe la nascita di una realtà con grandi capacità di investimento.

Con la soluzione bi-polo, l'attuale insufficiente coordinazione delle attività progettuali tra gli enti pubblici verrebbe in gran parte eliminata. Ciononostante, condizione base per assicurare uno sfruttamento ottimale delle potenzialità e assicurare così un sostanziale sviluppo dell'area, è che i due nuovi Comuni dovranno istaurare e mantenere intensi e

regolari contatti e collaborazioni. La creazione di due Comuni medio-grandi permetterebbe di accrescere il loro peso politico e la loro forza contrattuale all'interno del mutato scenario cantonale.

Infatti, il nuovo Comune della sponda destra avrebbe una superficie totale di 3'720 ettari, una popolazione legale di 13'606 persone e un gettito fiscale attorno ai 56 milioni di franchi. Il nuovo Comune della sponda sinistra invece avrebbe una superficie totale di 3'165 ettari, una popolazione legale di 25'000 persone e un gettito d'imposta di 76 milioni di franchi.

Gli impulsi e gli stimoli derivanti dal processo di aggregazione, assieme alla maggior rappresentatività e forza contrattuale dei due nuovi Comuni dovrebbero avere influssi positivi e favorire lo sviluppo futuro dell'area locarnese.

Rischi:

La forza economica, il dinamismo e la progettualità riscontrate a Locarno e Ascona, soprattutto rispetto ad altri Comuni dell'area, comportano il rischio che l'aggregazione in due nuovi Comuni non diventi il ridisegno istituzionale per rilanciare l'area, bensì rappresenti soprattutto un rafforzamento dei due centri principali della regione.

Questo rischio potenziale è avvertito da responsabili politici e da soggetti che abitano l'area. Proprio per evitare il verificarsi di una simile situazione, la gestione del processo di aggregazione dovrà essere ben pianificata e coordinata e poggiare su una massima chiarezza e correttezza. Soprattutto la sponda destra potrebbe correre un certo rischio in quanto la capacità industriale sviluppata in quest'area potrebbe essere penalizzata da un probabile ampliamento dell'offerta turistica, settore nel quale Ascona ha sempre mostrato capacità di prim'ordine. La differenza nei bisogni, nelle necessità e potenzialità che contraddistinguono i due settori economici è tale che sono necessari notevoli capacità strategiche per gestirle contemporaneamente.

La concorrenza tra i due poli, soprattutto se troppo marcata, potrebbe avere degli effetti indesiderati, creando ostacoli per la realizzazione di progetti e servizi nell'interesse di tutta la regione.

Le differenze politiche all'interno della sponda sinistra, soprattutto con Brione e Muralto, dovranno essere particolarmente tenute in considerazione e necessitano di un'ulteriore verifica.

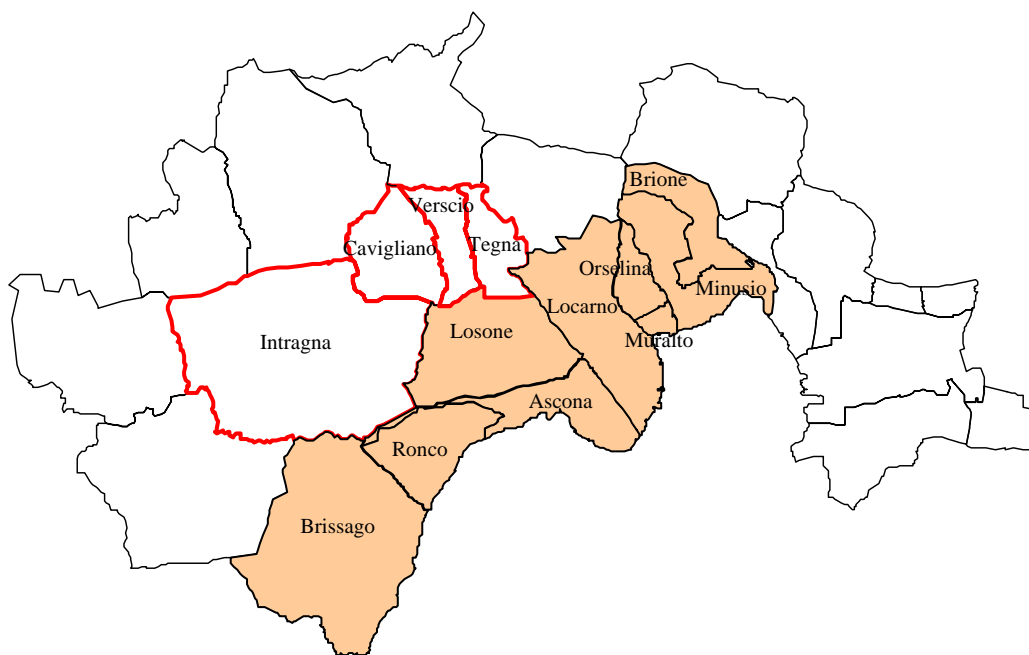
Il Comune risultante dall'aggregazione della sponda sinistra sarebbe finanziariamente meno forte e per certi Comuni questo potrebbe significare un adeguamento del moltiplicatore fiscale. Lo scenario sponda destra- sponda sinistra comporterebbe pertanto una situazione di partenza che vedrebbe un certo squilibrio finanziario tra le due nuove realtà. Tale scenario mantiene pure, anche se in una realtà ridotta a due soli Comuni, il problema della giusta perequazione per quanto attiene a progetti e servizi offerti ai cittadini dell'intera area.

La creazione di due poli, simili tra loro e ad una distanza così ravvicinata, comporta il rischio di continuare nella ricerca di soluzioni specifiche per i nuovi Comuni, anziché calibrate sui bisogni e le necessità di tutta l'area del Locarnese. Il rischio di creare dei doppioni, sia nella gestione corrente, sia nella progettualità, rispetto alla situazione attuale risulterebbe notevolmente ridotto ma continuerebbe a sussistere a livello dei due nuovi Comuni.

La necessità di coordinare attentamente le politiche e le strategie di sviluppo locale imporrebbe intensi e regolari contatti e collaborazioni tra le due realtà in vari campi. Per fare questo si potrebbero creare delle strutture congiunte che siano dei momenti formali di incontro (enti, consorzi, società ecc.).

La creazione di un nuovo Comune della sponda destra e della sponda sinistra permetterebbe di realizzare degli enti locali di medie dimensioni, con una forza politica e contrattuale considerevolmente incrementata, ma a nostro avviso non ancora in linea con le grandi dimensioni di altre aree che si stanno formando nel Ticino e soprattutto a Lugano.

5.2. Scenario 2 : Nuova Locarno in un Comune unico



Il delta della Maggia è sede del maggiore sviluppo urbano e, mentre in passato questo poteva essere un ostacolo naturale, oggi può essere letto come un elemento che unisce le due sponde. A titolo di esempio si pensi alla progettata passerella sul fiume per un percorso turistico che, attraversando tutto il territorio, guadagnerebbe in piacevolezza e completezza.

	Nuova Locarno
Comuni	Ascona, Brione , Brissago, Locarno, Losone, Ronco, Minusio, Muralto, Orselina
Superficie totale (ettari)	6'885
Popolazione legale (persone)	38'654
Popolazione votante (persone)	24'753
Numero di addetti totale (persone)	21'047
Amministratori locali (persone - sinora)	330
Gettito fiscale (CHF l'000)	131'850

Punti di forza:

Il Comune unico costituirebbe un forte polo di riferimento, non solo per l'area ma anche per tutto il Ticino, tanto da farlo entrare nella rete degli agglomerati svizzeri. Anche in funzione della Nuova Lugano, grazie al bilanciamento degli equilibri politici-istituzionali, il Locarnese si potrà ritagliare un importante spazio nello contesto cantonale, ricoprendo quel ruolo di centro turistico e culturale che gli è riconosciuto, senza dimenticare l'importante tessuto industriale che nel tempo è riuscito a creare.

Il Comune unico e di peso importante potrebbe notevolmente facilitare la pianificazione strategica e la realizzazione di opere, investimenti e politiche di sviluppo che interessano non singoli Comuni ma l'intera area. Questo scenario limiterebbe il pericolo di creazione di doppioni, mentre accrescerebbe la capacità di realizzare progetti calibrati in funzione dei bisogni dell'area e ne garantirebbe una corretta ed efficace ubicazione.

L'attuale frammentazione politica dell'area rende difficile sviluppare una visione e un'interpretazione d'insieme delle necessità per il suo sviluppo futuro. Queste ultime devono poggiare su basi comuni e devono essere garantite da una visione unitaria delle sfide che dovrà affrontare l'area. Attualmente questa condizione non sempre è adempiuta e, ricordando che il Locarnese è terra di confine, si può prendere ad esempio i rapporti e le dinamiche che legano la regione con l'Italia. Si passa da una completa indifferenza su questa tematica, alle "semplici" ripercussioni in termini di manodopera frontaliera, fino ad arrivare alla pressione competitiva che le aree di confine italiane stanno portando sul Locarnese, grazie soprattutto alle sovvenzioni infrastrutturali ricevute dalla comunità europea. Un Comune unico semplificherebbe la gestione dei problemi regionali, migliorando la visibilità e la credibilità dei suoi organi di governo.

Il raggiungimento di determinate dimensioni, anche mediante l'accentramento di alcune funzioni, faciliterebbe le sinergie, il coordinamento dei servizi e la possibilità di realizzare economie di scala in determinati servizi, creando centri di competenza specifici in grado di affrontare i sempre più complessi problemi dell'ente pubblico e di garantire servizi pubblici ben sviluppati.

Dal punto di vista perequativo verrebbero integrate le zone più benestanti con quelle finanziariamente meno forti in un tessuto unico e solidale. Il substrato fiscale del nuovo

Comune sarebbe così molto più equilibrato e quindi limiterebbe il rischio di forti variazioni delle entrate fiscali in funzione di fattori congiunturali e/o di arrivo o partenza di singoli importanti contribuenti. Alcuni Comuni hanno evidenziato una certa difficoltà a comprendere e riconoscere le dinamiche che garantiscono il loro benessere tanto che, vedendo soprattutto la propria migliore situazione finanziaria, hanno una certa difficoltà nel riconoscere che tale fortuna è direttamente legata alla situazione delle aree circostanti.

La gestione e amministrazione del Nuovo Comune richiederebbero l'impegno diretto di un numero molto inferiore di cittadini. Infatti, attualmente per tutti i Comuni è attivo un organico politico di 77 municipali e di 367 consiglieri comunali. In linea con quanto succede nel resto del Cantone, anche nel Locarnese la ricerca di persone qualificate, disposte ad impegnarsi in questo campo è sempre più difficoltosa. Con il nuovo Comune questa problematica verrebbe notevolmente ridimensionata. Con adeguate misure organizzative dovrebbe essere possibile, assicurare a tutti i Comuni aggregati un'adeguata rappresentanza nel nuovo esecutivo e legislativo.

La dimensione del nuovo Comune permetterà di potenziare diversi servizi comunali e di creare all'interno dell'amministrazione dei cosiddetti centri di eccellenza, indispensabili per svolgere in modo efficiente e professionale i sempre più impegnativi compiti della pubblica amministrazione. Questa considerazione vale per analogia anche per l'esecutivo e il Consiglio Comunale.

Il nuovo Comune di Locarno rappresenterebbe un ente pubblico con una popolazione legale di ben 38'600 persone, una superficie lorda di 6'885 ettari e un gettito fiscale di 132 milioni di franchi, il che gli conferirebbe un notevole peso e forza contrattuale e garantirebbe l'auspicato equilibrio con altre aree del nostro Cantone.

Rischi:

La diminuzione del numero di persone direttamente impegnate nella gestione politica del Comune potrebbe dare la sensazione di un minore coinvolgimento diretto e di una maggiore lontananza dal centro decisionale.

La creazione di un centro decisionale unico per i Comuni del Locarnese potrebbe comportare la perdita di consolidate competenze gestionali locali, anche di ottimo livello. Nell'agglomerato dovranno pertanto essere definiti meccanismi che continuino a catturare le potenzialità specifiche locali.

La gestione di un Comune così grande, che dovrebbe presentare una maggiore complessità e una struttura amministrativa più articolata, richiede un esecutivo molto qualificato che dedichi una parte considerevole del proprio tempo a questo compito.

5.3. Altri scenari

Dal rilevamento svolto presso i Comuni e dall’analisi dei dati raccolti non sono emersi altri scenari aggregativi aventi una particolare attrattiva. Non sono stati rilevati particolari elementi di omogeneità o di complementarietà che legassero gruppi di Comuni, oltre a quanto evidenziato dallo scenario 1 o dallo scenario 2. Questo però non significa che sul piano concreto altre possibilità di ridisegno istituzionale siano a priori da escludere.

Innanzitutto, bisogna sottolineare che l’analisi si è limitata ai tredici Comuni citati e non prevede l’inclusione di altri Comuni limitrofi che potrebbero entrare in linea di conto. Le terre di Pedemonte, unitamente ad Intragna, non appaiono inserite direttamente nel sistema del polo urbano e al contempo hanno già vissuto l’esperienza di un progetto di aggregazione, cui Cavigliano e Verscio hanno risposto positivamente, mentre a Tegna sono prevalsi i voti contrari.

Nel presente studio questi Comuni costituiscono la cintura, un intermezzo tra il delta della Maggia e le valli che partono dai piedi del monte ma, pur essendone impattati, non appartengono direttamente alla dinamica del centro.

Il mantenimento dello “status quo” è un’alternativa di facile soluzione poiché non necessita di cambiamenti significativi e per alcuni Comuni potrebbe anche rappresentare una soluzione adeguata. In considerazione delle mutate condizioni generali, soprattutto legate all’evoluzione nello stesso Cantone Ticino, appare però piuttosto come soluzione temporanea che in ogni caso dovrà essere affiancata da varie misure integrative per assicurare il necessario coordinamento e la collaborazione con gli altri Comuni.

Tra i due estremi, aggregazione e status quo, trovano spazio una serie di configurazioni intermedie di collaborazione, che partono da quelle già esistenti (consorzi, società anonime, convenzioni ecc.) a quelle ipotizzabili o in essere in altre realtà. Nessuna di queste forme intermedie, di seguito brevemente descritte, pare però in grado di rispondere in modo efficiente ed efficace alle necessità attuali e future dei Comuni della regione.

“Agglomération”: Si tratta di una “fusione selettiva” che istituisce una sorta di livello istituzionale intermedio tra il Cantone e i Comuni dell’agglomerato, con propri organi, obiettivi, metodi di funzionamento e di finanziamento.

“Zweckgemeinde”: Si tratta di una forma di collaborazione tra più Comuni finalizzata a determinati scopi, pur mantenendo i Comuni esistenti.

Coordinamento locale: Qualora non si creasse un unico polo locarnese appare opportuno prevedere un’istituzione cappello che per determinati compiti e progetti presenti l’agglomerato come un partner unico, efficace, elastico, rapido ed affidabile. Questa struttura potrebbe avere anche compiti di coordinazione nell’eventualità della creazione di due poli.