

Modulo II

La situazione amministrativa, istituzionale e finanziaria

settembre 2008

Studio strategico per l'agglomerato urbano del Locarnese

Documento di lavoro
Versione I



Repubblica e Cantone Ticino

Dipartimento delle istituzioni
Sezione degli enti locali

Dipartimento delle finanze e dell'economia
Sezione della promozione economica

Dipartimento del territorio
Sezione dello sviluppo territoriale

Impressum

Editore

Dipartimento delle istituzioni, Sezione degli enti locali

Autori

Simona Corecco Economista presso Sezione degli enti locali
Ronnie Moretti Geografo presso la Sezione dello sviluppo territoriale
Fabio Bossi Consulente economico presso Sezione della promozione economica
Consorzio Fidirevisa SA e Consavis SA

Coordinamento

Elio Genazzi Capo Sezione degli enti locali

Per ulteriori informazioni

Sezione degli enti locali
Via Carlo Salvioni 14
6501 Bellinzona
Telefono +41 (0)91 814 17 11
e-mail di-sel@ti.ch

Citazione

Studio strategico del Locarnese, versione I

Indice

Introduzione	4
2.1. Sintesi del sistema istituzionale attuale.....	8
2.1.1. Le competenze decisionali e l'autonomia amministrativa.....	8
2.1.2. Autonomia comunale effettiva?	16
2.1.3. Progetti o realizzazioni?.....	22
2.1.4. Quali altri attori sulla scena istituzionale? Il ruolo dei Patriziati e delle Parrocchie.....	26
2.2. Finanze pubbliche	28
2.2.1. Dati finanziari aggregati dei Comuni ticinesi.....	28
2.2.2. Alcuni indicatori finanziari aggregati delle regioni ticinesi	29
2.2.3. Evoluzione finanziaria nel comprensorio	31
2.3. Compendio.....	48
Allegati	55

Modulo 2. La situazione amministrativa, istituzionale e finanziaria

Introduzione

Il contesto economico e sociale, all'interno del quale si trova ad operare un governo, muta continuamente e con esso l'accento posto sul ruolo e i termini dell'azione pubblica¹.

Le collettività locali sono nate a seguito della necessità di regolamentare l'accesso alle terre comuni. Per rispondere ai bisogni di una società sempre più complessa ed orientata al secondario e al terziario, sono quindi passate da **Comune agricolo-alpestre** a **Comune dei servizi**. Ciò ha richiesto loro un immenso sforzo, oggi in parte concluso, per dotare il territorio di tutti quei servizi di base negli ambiti della scolarità, della socialità, del territorio e della protezione dell'ambiente (basti pensare ai chilometri di tubi, di strade, alla costruzione di scuole, asili o case comunali). I profondi cambiamenti intervenuti in ambito economico, territoriale e sociale descritti nel capitolo precedente hanno fatto emergere bisogni nuovi e complessi negli ambiti dello sport, del tempo libero e della sicurezza per citare alcuni esempi ai quali Comuni sono chiamati a rispondere. Se una volta la piscina pubblica era un lusso di pochi, ora è un servizio sempre più richiesto. Pure sono cambiati i termini dell'azione pubblica: la mobilità e il processo di urbanizzazione hanno dilatato i confini di riferimento di ciascuno rendendo le responsabilità dei Comuni più estese e complesse. Pure il mondo si è globalizzato, infrangendo il mito della crescita continua e del benessere duraturo in un contesto di forte competizione tra i comprensori territoriali. Questi mutamenti non solo hanno reso più difficile lo svolgimento dei compiti tradizionali, ma ancora hanno posto l'accento su un altro tipo di Comune, quello che Eros Ratti definisce il **Comune economico**, identificandone il principale responsabile e *partner* nei processi di sviluppo regionale. Questo per dire che oggi condurre un Comune non significa più soltanto adempiere ai compiti obbligatori tradizionali legati alla manutenzione delle strade, alla realizzazione di canalizzazioni o al servizio di calla neve, per citare alcuni esempi. Vuol dire anche e soprattutto assumere un ruolo di primo piano nei processi di sviluppo locale, supportando l'iniziativa privata, coordinando le risorse e partecipando attivamente a progetti concreti. Quello appena descritto costituisce un cambiamento epocale, innanzitutto di natura culturale, che spinge gli enti locali verso un nuovo modo di governare e richiede la capacità di pensare e agire oltre le frontiere del proprio Comune.

Ma oggi le cose funzionano veramente?

Sullo sfondo di una realtà profondamente cambiata, l'organizzazione istituzionale del comprensorio è rimasta fondamentalmente quella di 200 anni fa, fatte poche eccezioni. Un primo sguardo sulla situazione attuale non sembrerebbe tuttavia rivelare particolari problemi: i servizi di base sono stati realizzati, la pressione fiscale non è poi così alta e vi è ancora una certa autonomia residua. Ma è effettivamente così? I Comuni possono essere considerati veramente funzionali? Per rispondere a questa domanda occorre innanzitutto chiarire il significato di questo termine. Un Comune è detto funzionale quando è in grado di fornire **autonomamente** alle

¹ Eros Ratti nella propria opera *Il Comune - Organizzazione politica e funzionamento*, pubblicata nel 1987, ha sintetizzato lo sviluppo dei compiti e dei ruoli del Comune del passato, del presente e del futuro con le seguenti definizioni: il Comune agricolo-alpestre, il Comune dei servizi e il Comune economico.

Il ruolo dei Comuni è cambiato

L'organizzazione e istituzionale è quella di 200 anni fa

persone fisiche e giuridiche domiciliate sul suo territorio prestazioni, prospettive di sviluppo nonché condizioni quadro appropriate tenuto conto dei bisogni dei cittadini e degli orientamenti strategici della regione, e questo ad un costo ragionevole. Con il termine di funzionamento s'intende la capacità di adempiere alle funzioni conferite da Leggi e regolamenti con i propri mezzi o con l'ausilio di altri o di deleghe. Un conto è quindi dire che un Comune funziona, un altro è affermare che è funzionale. L'impressione, per altro confermata da numerosi studi, è che i Comuni ticinesi faticano oggi ad adempiere al proprio mandato. Ne è la prova il vasto movimento aggregativo in atto in risposta ad una situazione di disagio i cui limiti e scricchiolii sempre più percepibili sia dal cittadino che dall'uomo politico. Il locarnese vive una situazione particolare, costituita da diverse piccole realtà poco funzionali (ancorché funzionanti) accompagnate da alcuni Enti locali di medio-grandi dimensioni che si posizionano poco al di sotto del Polo urbano. Si tratta di entità politico-amministrative che, potendo contare su una certa funzionalità, non sentono il bisogno di approfondire il discorso aggregativo e tendono al contrario a frenarlo o contrastarlo, avendo la percezione di essere in grado – già oggi – di soddisfare le esigenze dei propri cittadini. In realtà, se è vero che gli apparati amministrativi dei Comuni medio-grandi sono funzionali, è altrettanto vero che un aggregazione potrebbe portare ulteriori vantaggi in termini di efficienza ed efficacia amministrativa, garantendo nel contempo un elevato livello di servizio alla popolazione.

I compiti imposti dall'alto si moltiplicano, le differenze tra i Comuni si accentuano. A parità di moltiplicatore, la qualità e la quantità dei servizi offerti può divergere anche notevolmente. La frammentazione istituzionale costa e conduce a pratiche poco efficienti: tanti Comuni fanno oggi le stesse cose, mentre un'entità più grande potrebbe impiegare meglio il tempo, le competenze e le risorse disponibili. Per realizzare un'idea, è necessario il coinvolgimento di più attori ma non sempre questo funziona. A volte, anziché la cooperazione, è la competizione tra i territori che prevale, a discapito dell'interesse generale. E così si fatica a decidere o si decide male, con idee che muoiono sul nascere e altre che non si realizzano per mancanza di mezzi o per resistenze palesi e occulte: il Ticino politico è pieno di documenti che illustrano grandi visioni che sono restate tali per mancanza di premesse legislative o finanziarie, ma soprattutto per una scarsa volontà – o anche per incapacità - politica di trasformarli in fatti. E anche a voler gridare a gran voce per farsi sentire, si fa fatica ad essere ascoltati. Le collaborazioni comunali si moltiplicano, con i loro pregi e i loro difetti. Vi è inoltre il problema dell'autonomia, principio caro ai difensori del "piccolo è bello" che dimenticano però di quantificarla in termini di costi e di efficienza relizzativa alla prova dei fatti. In realtà si decide sempre meno, complice la fitta rete di collaborazioni comunali e il progressivo ma continuo accentramento di compiti a livello cantonale che hanno finito col trasformare l'istituto comunale in un ente ibrido: sempre più "agenzia locale" chiamata a produrre servizi di interesse cantonale e sempre meno centro decisionale.

L'aspetto determinante alla base di questa situazione è la dimensione che un Comune deve avere a garanzia del suo buon funzionamento politico e amministrativo. E' difficile esprimersi a priori sulla grandezza ottimale in quanto la stessa dipende dal modello di Comune a cui si fa riferimento, dalle caratteristiche del servizio e dalle caratteristiche del territorio (densità demografica e morfologia).

Tabella 1 Comuni e dimensione minima

Qual è la dimensione di un Comune affinché sia funzionale?	Abitanti
Norvegia	> 5'000
Svezia	> 8'000
Olanda	> 7'000
Italia	> 20'000
Danimarca	> 5'000

Fonte: Conseil de l'Europe, La taille des communes, l'efficacité et la participation des citoyens

Chi decide?

Al di là dell'aspetto numerico - comunque interessante per un'indicazione di principio (Tabella 1) - la domanda fondamentale che deve guidare la riflessione politica locale e che è anche alla base di questo capitolo, è quella di sapere se i singoli Comuni siano oggi in grado, per disponibilità di risorse finanziarie, umane e territoriali (nel senso di dimensione) nonché di competenze e di capacità amministrative e decisionali, di assolvere il loro duplice mandato di fornitori di prestazioni (Comune dei servizi) e promotori dello sviluppo del proprio territorio (Comune economico). *Cosa decidono veramente i Comuni ? Qual è il loro margine di manovra ? A quanto ammonta la loro autonomia finanziaria ? Chi decide ? Cosa decidono ? Come decidono ? Qual è il loro contributo allo sviluppo della regione ? Quali sono i servizi offerti alla popolazione ?*

Come?

Per rispondere a queste domande e ad altre ancora, sono stati elaborati alcuni criteri d'indagine, volti a presentare un'analisi del quadro istituzionale e amministrativo che caratterizza il comprensorio, focalizzando l'analisi sull'offerta di servizi di pubblico interesse, sull'organizzazione politica e sulla funzionalità amministrativa, così come sul grado di interdipendenza operativa e organizzativa esistente fra i diversi enti locali (collaborazioni in atto). A ciò si aggiunge un approfondimento sullo stato e evoluzione delle finanze pubbliche locali dei diversi Comuni appartenenti al comprensorio.

Cosa?

Cap.	Titolo	Criterio d'indagine
2.1	Sintesi del sistema istituzionale attuale	Chi decide? Come? Cosa?
2.2	Finanze pubbliche comunali	Con che mezzi? A che prezzo?
2.3	Conclusioni	Compendio

Il capitolo 2.1 risponde ad una prima domanda fondamentale: ossia sapere chi governa oggi il Locarnese affrontando il tema del numero di attori istituzionali coinvolti nei processi decisionali (*chi decide ?*). La decisione è un atto fondamentale nella definizione dell'offerta di beni e servizi alla popolazione: ogni azione o politica pubblica nasce da un processo razionale che inizia con l'analisi del problema e la definizione degli obiettivi e termina con la scelta dell'alternativa migliore tra quelle praticabili. L'indecisione o l'incapacità di decidere può condurre a scelte sbagliate, decisioni allungate e protratte nel tempo. Una decisione giusta realizzata con eccessivo ritardo può risultare inutile o dannosa al pari di una decisione sbagliata. Ecco perché il processo decisionale attraverso cui le scelte pubbliche vengono formulate è cruciale. Altrettanto cruciale risulta evidentemente il sistema di governo di cui un comprensorio si dota.

Come si decide ? L'osservazione dei fatti dimostra come non sempre questo compito è svolto con efficacia. Tra i diversi elementi di criticità si distinguono: la complessità dei problemi, la scarsità di tempo, di risorse e di informazione

nonché il numero (eccessivo) di attori coinvolti. *Come giudicare questi aspetti nel contesto comprensorio ? Non siamo forse in troppi a decidere ? Le amministrazioni comunali sono in grado di offrire il proprio supporto occupandosi degli aspetti amministrativi altrimenti demandati al politico ?*

L'identificazione di un problema non significa ancora l'avervi trovato un rimedio. Come recita un famoso proverbio, "tra il dire e il fare c'è di mezzo il mare" o altrimenti detto una cosa è volere, un'altra è potere. Potere significa capacità e possibilità di agire grazie alla disponibilità di idee, risorse finanziarie, strumenti operativi e mezzi legali adeguati. Questo discorso introduce il concetto dell'autonomia comunale, principio cardine del nostro sistema federativo. Nei dibattiti politici relativi alle aggregazioni, ci si trincerava spesso in difesa dell'autonomia comunale, dimenticando però che alla prova dei fatti rimane ben poco. *Cosa decidono i Comuni oggi ? Quali sono le cause di questa situazione ?*

**Con quali mezzi?
Quali le conseguenze finanziarie?**

Diversi elementi minacciano e riducono l'autonomia comunale, soprattutto finanziaria. Ad ogni Comune rimane comunque un residuo a disposizione "per fare qualche cosa", che è appunto quel che la Costituzione chiama "autonomia residua" (art. 16 Costituzione Cantonale). *Come si può quantificare l'autonomia residua per ogni singolo Comune ? Qual è l'utilizzo che ne viene fatto ?* Di questo e altro si parlerà nel secondo capitolo nel quale viene trattata la situazione finanziaria dei diversi Comuni. Le politiche pubbliche comportano infatti costi di gestione e spese d'investimento. *Quali sono le loro ripercussioni sulle finanze comunali ? Che giudizio trarre sulla situazione finanziaria dei Comuni del comprensorio ?*

Viene pure fornito, sulla base di un'analisi degli investimenti effettuati dai Comuni negli ultimi anni, un giudizio sui contenuti delle decisioni prese e quindi sulla reale capacità dei Comuni di adempiere al proprio ruolo di promotori dello sviluppo locale.

2.1. Sintesi del sistema istituzionale attuale

Che cosa hanno in comune l'adozione di un piano regolatore, la costruzione di una piscina regionale o di una casa per anziani, e molte altre opere simili? Sono tutti progetti elaborati attraverso processi decisionali a livello locale. Questo per dire che i Comuni non soltanto producono servizi ma ancora assumono scelte a carattere collettivo in risposta ai bisogni della popolazione e a sostegno dello sviluppo locale, inteso non solo come semplice accrescimento della ricchezza economica ma come insieme di condizioni che migliorano la vita di una comunità. Il processo decisionale è dunque un atto fondamentale, soprattutto in un'epoca come quella attuale caratterizzata da una forte concorrenza e una grande mobilità di persone, capitali, servizi e attività produttive. Il non saper decidere porta all'immobilismo e conduce ad una situazione di declino economico e sociale (nulla è infatti per sempre, nemmeno il benessere di oggi) per incapacità di adattarsi ai cambiamenti e alle situazioni mentre, per così dire, il resto del mondo va avanti.

Decidere non è tuttavia una cosa semplice: non lo è per una persona sola, immaginiamoci quando il tema è complesso e un ampio numero di persone deve essere coinvolto. Raramente una scelta pubblica non comporta la partecipazione di diversi attori e tanto più grande è il loro numero, maggiori sono le difficoltà di coordinazione e di ricerca di consenso. Se poi gli interessi divergono o non si dispone di informazioni complete, il rischio è grande che si decida male (decisione non coerente con i bisogni e gli obiettivi iniziali) o non si decida affatto (decisione paralizzata o procrastinata). Decidere è quindi un atto importante come pure è importante il contenuto di una decisione (decidere di asfaltare a nuovo una strada o costruire una piscina hanno evidentemente una valenza diversa). *Chi sono gli attori coinvolti nel processo decisionale del Locarnese? Perché? Con quali conseguenze?*

2.1.1. Le competenze decisionali e l'autonomia amministrativa

A. Organizzazione istituzionale

Comprensorio sovra-rappresentato

Il comprensorio conta oggi oltre 52'600 abitanti e si estende su 197 km². La gestione politica di questo territorio è affidata oggi a 17 Comuni² all'interno dei quali operano centinaia di persone suddivise tra i diversi organi politici locali, così come nelle diverse commissioni o in numerosi consorzi ed enti intercomunali. Questa organizzazione ha certamente un costo enorme in termini di coordinazione, di dispendio di tempo e di energia.

² I processi aggregativi non si arrestano di fronte ad uno studio strategico condotto a livello cantonale. Dal mese di aprile 2008 i Comuni di Gerra Verzasca e di Cugnasco si sono aggregati formando il nuovo Comune di Cugnasco-Gerra. Gli Enti locali del comprensorio diminuiscono quindi di un'unità passando a 17.

Il comprensorio studiato conta oltre 52'600 abitanti. Attualmente la loro convivenza è regolata da:

Organi	Risorse umane coinvolte
17 Municipi	99 Municipali
16 Consigli Comunali	442 Consiglieri Comunali
1 Assemblea comunale	
136 Commissioni municipali	770 Commissari
57 Commissioni permanenti del CC	355 Commissari
ca. 60 Forme di collaborazione diverse	
Per un totale di oltre 1'600 cariche pubbliche	

Tabella 2 Numero di cariche pubbliche

	Municipali	Consiglieri comunali	Commissioni municipali	Commissioni perm. CC	Totale
Ascona	7	35	82	34	158
Brione s/Minusio	5	20	14	15	54
Brissago	7	30	121	27	185
Cavigliano	5	25	35	20	85
Cugnasco-Gerra	7	25	45	15	92
Gordola	7	30	49	14	100
Lavertezzo	5	20	24	15	64
Locarno	7	40	70	29	146
Losone	7	35	70	63	175
Mergoscia	3	n/a	0	0	3
Minusio	7	40	97	33	177
Muralto	5	30	21	21	77
Orselina	5	20	24	10	59
Ronco s/Ascona	5	25	38	20	88
Tegna	5	21	n/d	n/d	26
Tenero-Contra	7	25	42	24	98
Verscio	5	21	38	15	79
TOTALE	99	442	770	355	1666

Fonte: Cancellerie comunali e USTAT

Tabella 3 Numero di consessi

	Commissioni Municipali	Commissioni permanenti	Totale
Ascona	12	4	16
Brione s/Minusio	4	3	7
Brissago	20	5	25
Cavigliano	9	4	13
Cugnasco-Gerra	9	3	12
Gordola	7	2	9
Lavertezzo	7	3	10
Locarno	11	3	14
Losone	10	9	19
Mergoscia	0	0	0
Minusio	17	5	22
Muralto	3	3	6
Orselina	6	2	8
Ronco s/Ascona	8	4	12
Tegna	n/d	n/d	n/d
Tenero-Contra	6	4	10
Verscio	7	3	10
TOTALE	136	57	193

Fonte Cancellerie comunali e USTAT

La frammentazione istituzionale costa

La moltiplicazione dei centri decisionali si traduce in una immensa mole di lavoro di coordinazione, concordanza, mediazione e questo per decidere spesso di dossier analoghi. Il risultato sono interventi spesso non coordinati o realizzati con standard leggermente diversi, studiati (e pagati) ogni volta come se si trattasse di un problema da affrontare ex novo. Questi oneri, difficilmente traducibili in termini monetari, si aggiungono ai costi diretti derivanti dall'organizzazione istituzionale del comprensorio, desumibili dai conti consuntivi dei diversi Comuni del comparto. Gli stessi sono sintetizzati nella tabella seguente.

Tabella 4 Costo dell'attività politica

	Indennità versate alle autorità politiche e alle commissioni, in CHF (2006)	Numero di abitanti	Onere per abitante, in CHF/ab
Ascona	136'860	5'355	25.56
Brione s/Minusio	54'680	523	104.55
Brissago	105'550	1'870	56.44
Cavigliano	24'259	699	34.70
Cugnasco-Gerra	44'233	2'481	17.83
Gordola	n/d	4'203	n/d
Lavertezzo	41'758	1'169	35.72
Locarno	309'838	14'556	21.29
Losone	196'337	6'305	31.14
Mergoscia	16'068	213	75.44
Minusio	165'493	6'751	24.51
Muralto	94'750	2'844	33.32
Orselina	59'346	801	74.09
Ronco s/Ascona	49'223	664	74.13
Tegna	26'878	760	35.37
Tenero-Contra	63'767	2'414	26.42
Verscio	22'107	995	22.22
TOTALE	1'411'147	52'603	26.82

Fonte Conti consuntivi 2006 Comuni, USTAT

A titolo di confronto, la Città di Lugano presentava nel 2006 – con una popolazione simile - un onere complessivo pari a circa 950'000 franchi destinato al versamento di indennità ai municipali, ai consiglieri comunali e ai membri delle commissioni. In termini pro capite, il valore si attestava al di sotto dei CHF 20.00 per abitante. Gli oneri potrebbero quindi venir contenuti in misura significativa in caso di creazione di un unico, grande polo urbano del Locarnese. Ma la questione da porsi è un'altra: è possibile utilizzare questi 1.5 milioni di franchi in modo più razionale, efficiente ed efficace, a beneficio di tutto il comprensorio ?

Tanti attori rallentano i processi decisionali

Un numero di attori troppo elevato crea confusione, incomprensione e difficoltà di coordinamento nonché un rallentamento dei processi decisionali per il moltiplicarsi dei tempi di negoziazione e di decisione. I risultati – quasi sempre frutto di compromessi già a livello di comprensorio – risentono della negoziazione anche dal profilo qualitativo: l'eccellenza è raramente frutto della mediazione. Perché è esclusa la possibilità di raggiungere soluzioni condivise in tempi ragionevoli, vi sono progetti che si trascinano per mesi o anni al costo di grandissimi sforzi e difficoltà. Pure può succedere che non si riesca ad agire neanche quando tutti ritengono che qualche cosa debba essere fatto. Vi sono idee che muoiono sul nascere ed altre che non nascono affatto per mancanza di risorse finanziarie, informazioni, competenze legali o conoscenze tecniche o perché semplicemente si ha bisogno della cooperazione di altri soggetti, ma non si arriva ad una concertazione per svariati motivi.

La prossima tabella mostra alcuni esempi concreti sul rallentamento dei processi decisionali.

Tabella 5 Tempi di decisione su temi a carattere regionale, esempi

Progetto	Anni	Stato progetto
Centro balneare regionale	>15	Lavori avviati
Centro culturale-congressuale	>5	Approfondimenti in corso
Palazzo del cinema	>5	Approfondimenti in corso
Museo del territorio	>5	Approfondimenti in corso
Caserma di Losone	>5	Trattative in corso
Mobilità (collegamento A2-A13)	>15	Approfondimenti in corso
Polizia regionale / Posto misto	>10	Approfondimenti in corso

Fonte Amministrazioni comunali, valutazioni proprie

I temi evidenziati sono sicuramente importanti e complessi, ma il grande tempo impiegato mostra come sia difficile concertare delle soluzioni regionali, senza nemmeno aver la certezza di realizzare il servizio o l'opera pubblica. Inoltre, quando il tema diventa estremamente strategico ed importante a livello regionale, il Cantone impone ai Comuni dei gruppi di lavoro o dei Piani di utilizzazione cantonale. L'adozione di queste misure da parte del Cantone confermano ancora una volta la difficoltà di coordinamento per trovare delle soluzioni a temi che oggi superano gli attuali confini istituzionali dei Comuni.

A contrario vi sono pure esempi di decisioni maturate in una dimensione istituzionale e operativa adeguata che hanno permesso di ottenere risultati assai significativi e di grande impatto per tutto il comprensorio. A titolo di esempio si può

citare la riorganizzazione della mobilità ad Ascona: la capacità del Comune di ottenere l'anticipo (assicurando le necessarie risorse finanziarie) della realizzazione della galleria del Cantonaccio ha permesso di riqualificare una porzione sensibilissima per il potenziale turistico di tutto l'agglomerato locarnese.

Le decisioni non sono sempre ottimali

L'elevato numero di attori coinvolti non solo rallenta i tempi decisionali ma ancora influisce sul contenuto e sulla qualità delle decisioni stesse. Benché la concertazione possa produrre decisioni sagge a soddisfazione di tutti in una visione condivisa dell'interesse generale, il rischio è grande che generi pessimi compromessi, pasticciati e confusi, che reggono lo spazio di un mattino. Capita a volte che i Comuni decidano di offrire un determinato servizio senza interpellare o considerare i bisogni dei Comuni vicini, con il rischio che il risultato non sia adeguato ai reali bisogni della collettività regionale.

Tabella 6 Decisioni non sempre ottimali, esempi

Progetto	Osservazioni
Centro culturale-congressuale Locarno-Ascona	
Centro congressuale Muralto	Di fatto si tratterebbe di un doppio rispetto al centro culturale di Locarno-Ascona
Gestione e finanziamento di manifestazioni di interesse regionale (Festival del film, Tour de Suisse, Giro d'Italia, concerti, manifestazioni culturali)	Appropriazione "comunale" con finanziamento regionale, invece di una "regionalizzazione" delle manifestazioni
Nuovo Casinò (concessione tipo A)	Concorrenza interna Locarno-Muralto
Valorizzazione del comparto del Grand Hotel di Muralto	

I Comuni hanno scarso peso politico

La frammentazione istituzionale riduce il peso politico e la forza contrattuale dei singoli Comuni nei confronti delle istanze superiori o di altri Comuni. Si fatica ad essere ascoltati e farsi valere in un contesto sempre più agguerrito (si sa, la politica è fatta anche di conflitti!). I Comuni non abbastanza forti per contrastare efficacemente gli avvenimenti, ne subiscono le conseguenze. Significativo è il sentimento di una certa frustrazione e di impotenza espresso dagli Esecutivi del comprensorio di studio. E' questo che vogliamo realmente ?

B. Organizzazione amministrativa

La funzionalità di un Comune dipende anche dalla sua capacità amministrativa e operativa. Per capacità amministrativa s'intende la capacità degli amministratori di disbrigare autonomamente, con competenza, efficacia³ ed efficienza⁴ le pratiche di loro competenza, fornendo una corretta ed immediata consulenza agli utenti-cittadini ed offrendo un supporto altrettanto valido al potere politico.

³ Cioè tale da attuare gli indirizzi e raggiungere gli obiettivi

⁴ Cioè in grado di ottenere i risultati desiderati con il minor impiego di risorse

Un buon apparato amministrativo costituisce una premessa indispensabile per un buon funzionamento del Comune "politico" e la gestione efficiente della cosa pubblica. Diversamente, una capacità amministrativa limitata o inadeguata costringe i politici ad occuparsi personalmente degli affari correnti (dossier edilizi, progetti di edilizia pubblica, questioni gestionali legate all'erogazione di servizi pubblici di base, ecc.)⁵ a scapito del processo decisionale e del tempo a disposizione per le questioni strategiche⁶ e per attuare scelte d'indirizzo di loro stretta competenza, nonché per la ricerca di soluzioni atte a soddisfare i bisogni della collettività.

Il funzionamento di un Comune è strettamente legato alla dimensione, alle competenze e alle capacità gestionali presenti nell'apparato amministrativo. Di principio, più un'amministrazione è strutturata, migliore è la qualità dei servizi offerti ai cittadini e la capacità di fornire in proprio le prestazioni di servizio pubblico. Tuttavia, un'amministrazione di grandi dimensioni non è necessariamente più efficace ed efficiente di un piccolo organico, benché permetta senza dubbio di offrire alla popolazione un ventaglio più completo di servizi di pubblica utilità.

Qual è dunque la capacità amministrativa dei Comuni del Locarnese?

- **Parametro 1:** la capacità amministrativa è stata misurata in base al numero di dipendenti per ambiti. Per semplicità sono state ritenute quattro funzioni: amministrazione, ufficio tecnico, aziende municipalizzate e polizia ai quali corrispondono diversi servizi. A ciascuna di esse corrisponde una certa dotazione di personale amministrativo. Analogamente al modello adottato nello studio "Il Cantone e i suoi Comuni: l'esigenza di cambiare" ma considerati dei criteri più restrittivi⁷, la dotazione è considerata nulla se, oltre al segretario comunale, non vi sono altri impiegati a tempo pieno alle dipendenze del Comune nei quattro ambiti dell'amministrazione comunale; scarsa se ve ne sono 1-2, sufficiente se ve ne sono 3-4, buona se ne comprende almeno cinque e completa se vi sono dipendenti per ogni funzione.
- **Parametro 2:** numero totale di abitanti / dipendente pubblico. Esso segnala ogni quanti abitanti è presente un dipendente comunale, senza distinzione però di funzione o di area di appartenenza.

⁵ Due autori americani, David Osborne e Ted Gaebler, in un famoso libro intitolato *Reinventare l'amministrazione*¹, hanno definito l'amministrazione post-burocratica come *amministrazione catalitica*, dove i politici locali sono chiamati piuttosto a prendere decisioni e scelte d'indirizzo (guidare) che non a "remare".

⁶ Vi è inoltre tutto l'aspetto legato all'efficienza dell'amministrazione, le cui parole chiave sono piuttosto "managerialità", "orientamento al cliente e ai risultati", "gestione per obiettivi", "controlling" o "outsourcing" per citarne alcune, tutte riconducibili all'approccio del New Public Management e altrettanto importanti ai fini del processo decisionale e della razionalità amministrativa.

⁷ Nello studio citato, la dotazione amministrativa è considerata nulla se, oltre al segretario comunale, non vi sono altri impiegati alle dipendenze del Comune nei quattro ambiti dell'amministrazione comunale; scarsa se ve ne è uno solo, discreta se ve ne sono due, buona se ne comprende tre e completa se vi sono dipendenti per ogni funzione. Il criterio qui utilizzato è volutamente più restrittivo anche perché il contesto qui analizzato è quello di una realtà urbana mentre lo studio del 1998 concerneva tutti i Comuni del cantone e quindi una realtà molto eterogenea, con comuni di piccole dimensioni o appartenenti alle aree di montagna.

Tabella 7 Dipendenti comunali

	Amministrazione				Ufficio tecnico		Aziende municipalizzate				Polizia		Tot. dip.	Ab / dip	Valutazione
	Segretariato	Cancelleria	UCA	SFin	Amm.	Esterni	Amm.	Esterni							
Ascona	Segr. 1 Vice Seg 1	3	2	4	Tecnico 2 Impiegati 3	Operai 20	Direttore 1 Impiegati 3	AAP 4 AEC 7 Museo 3.7	Polcom 15.5 Polcant 3			73.2	73	Completa	
Brione s/Minusio	Segr 1	1			Tecnico 1 Impiegati 1.7	Operai 2						5	105	Scarsa	
Brissago	Segr 1	1.5	1	1	Tecnico 1 Impiegati 0.3	Operai 1	Impiegati 2		Polcom 2			18.2	103	Completa	
Cavigliano	Segr 1	0.4			Tecnico 1 Impiegati 0.5	Operai 4.5						3.7	189	Sufficiente	
Cugnasco-Gerra	Segr 1 Vice Seg 1	3			Tecnico 1 Impiegati 2.5	Operai 5			Polcom 3 Gor-Ten			11	116	Sufficiente	
Gordola	Segr 1 Vice Seg 1	2.5	1	1	Tecnico 1 Impiegati 1.5	Operai 1.5						5.2	225	Sufficiente	
Lavertezzo	Segr 1 Vice Seg 1 Impiegata 1	12.5	3.5	10	Tecnico 1 Impiegati 13	Operai 44	CPA 91.5 Nido 9 C. giovani 2 Cultura 6.2	AAP 12 Sport 6	Comand 1 Impiegati 4.5 Esterni 28.5			247.7	59	Completa	
Losone	Segr 1 Vice Seg 1.8	1.5	1.8	4	Tecnico 1 Impiegati 4	Operai 11	Impiegati 0		Comand 1 Militi 5			32.1	196	Completa	
Mergoscia	Segr 0.5					Avvent 0.5						1	213	Nulla	
Minusio	Segr 1 Vice Seg 1	3		4.25	Tecnico 1 Impiegati 4	Resp 1 Operai 21.5	Casa anziani 49.5	AAP 4.25	Polcom 10 Min-Mur			100.5	67	Completa	
Muralto	Segr. 1	2	2	2	Tecnico 1 Impiegati 1	Operai 17			Polcom 8 Min-Mur			26	109	Buona	
Orselina	Segr. 1	2.5				Operai 2+1						5.5	146	Scarsa	
Ronco s/Ascona	Segr. 1	1.5			Tecnico 1 Impiegati (1)	Operai 1						7.5	89	Sufficiente	
Tegna	Segr. 1 Vice Seg 1	0.75			Tecnico (intercom) (1)	Operai 4			Polcom 2 Gor-Ten			2.75	276	Scarsa	
Tenero-Contra	Segr. 1 Vice Seg 1	0.2	1	0.5	Tecnico 1 Impiegati (1)	Operai 1.3						8.7	277	Sufficiente	
Verscio	Segr 1	0.5			Tecnico (intercom) (1)	Operai 1.3						2.8	355	Scarsa	
Totale	24.3	38	8.8	26.3	47	150.7	149.5	31.9	76.5	553	93				

Fonte: Cancellerie comunali

La tabella precedente mostra come in media nel comprensorio vi sia un dipendente comunale ogni 93 abitanti. Si tratta di un valore di tutto rispetto, che evidenzia una marcata presenza amministrativa all'interno del comprensorio. La Città mostra valori pro capite importanti (nel complesso un funzionario ogni 59 abitanti), che vengono tuttavia in parte relativizzati dal fatto che nel conteggio di Locarno sono computati anche 91.5 dipendenti della Casa per anziani, che per gli altri Comuni (fatta eccezione per Minusio) sono "contabilizzati" come costi per contributi cantonali. Al netto di tali impiegati, il peso del polo si situa sui valori medi del comprensorio (1 funzionario ogni 93 abitanti). Questi dati confermano da un lato la funzione di Polo amministrativo principale esercitata dal Comune di Locarno, d'altro canto anche il fatto che altri Comuni all'interno dell'agglomerato svolgono un ruolo di tutto rispetto in ambito amministrativo. Si tratta di una peculiarità dell'agglomerato locarnese che non si presenta in modo così marcato negli altri agglomerati ticinesi.

▪ **Oggi meno della metà dei Comuni sono funzionali**

Sulla base del primo parametro, solo meno della metà dei Comuni del Locarnese può essere definito funzionale. La maggior parte ottiene una nota da nulla a sufficiente. Quelli con una scarsa capacità amministrativa hanno meno di 1'000 abitanti. Questa situazione si traduce per i Municipali in un impegno maggiore nella gestione degli affari correnti e di ordinaria amministrazione.

▪ **Laddove la capacità amministrativa è scarsa, l'amministrazione è poco strutturata**

L'impiego di poche unità rende praticamente impossibile la suddivisione dei compiti operativi tra più persone ed obbliga i segretari comunali ad assumere una funzione di "tuttofare" in ogni ambito dell'amministrazione. Sulla maggior parte di essi ricade pure la responsabilità delle aziende municipalizzate. Questa situazione è resa ancora più delicata dalla continua evoluzione dei compiti, sempre più complessi e specifici e rende quasi obbligato il ricorso alla collaborazione comunale.

Perché uno più grande ... domani

Un'amministrazione completa consente una miglior suddivisione tra i compiti operativi (di competenza dell'amministrazione) e compiti strategici (di competenza dei politici). Questa suddivisione è inoltre auspicata e prevista nell'ambito della recente revisione della LOC.

Perché uno più grande ... domani

Oggi, l'erogazione di servizi pubblici comporta una sempre maggiore specializzazione dei collaboratori, allo scopo di fornire una corretta e immediata consulenza all'utente. Il processo di aggregazione permetterebbe una maggior suddivisione e specializzazione del lavoro e una gestione delle risorse umane che consenta di sviluppare maggiormente le potenzialità ed i profili professionali dei collaboratori, il tutto orientato verso una maggior soddisfazione dell'utenza.

• **La Città di Locarno non è il solo Comune ad avere un'amministrazione strutturata**

Se da un lato oltre la metà dei Comuni non può essere definito funzionale, vi sono d'altro canto più Enti locali del comprensorio che possono contare su una struttura amministrativa completa o quantomeno buona. Si tratta di una peculiarità del comprensorio, che raramente si incontra altrove in Ticino e che andrà forzosamente considerata al momento della valutazione dei possibili scenari aggregativi.

• **Tante persone fanno oggi le stesse cose**

Dal profilo organizzativo, tante persone fanno oggi all'interno di un territorio istituzionalmente diviso lo stesso lavoro: stesse lettere al Cantone, stesse emissioni di tasse, stesse registrazioni contabili, ecc., con un dispendio inutile di tempo e energie. In realtà, gli stessi lavori vengono fatti da più mani, ma questo crea numerose piccole differenze del tutto ingiustificate, che non fanno altro che complicare ulteriormente la gestione del sistema nel suo complesso.

• **Si sottraggono competenze ai Comuni**

La dimensione ridotta di alcune Cancellerie spinge oggi il Cantone a valutare possibili riorganizzazioni di servizi finora svolti dagli enti locali, con conseguente accentramento di compiti. Si profila quindi ulteriormente il ruolo del Comune "agenzia" o "sportello" decentrato.

Perché uno più grande ... domani

Nei Comuni medio-grandi (in particolare Ascona, Losone, Minusio, oltre alla Città) i servizi pubblici sono già erogati seguendo una certa ripartizione dei compiti e una specializzazione dei collaboratori. Il processo di aggregazione permetterebbe tuttavia di beneficiare di un effetto di scala ulteriore, consentendo di razionalizzare le risorse pur mantenendo (o migliorando) il servizio all'utenza.

Perché uno più grande ... domani

Con l'aggregazione vi sono evidenti margini di miglioramento in termini di qualità di servizi alla popolazione. Grazie ad un'amministrazione più strutturata è possibile sfruttare le competenze specifiche di ciascun dipendente valorizzando tutte le risorse umane disponibili. Una gestione su scala maggiore permetterebbe di assicurare un maggior rispetto di standard univoci per tutto il comprensorio..

Perché uno più grande ... domani

Il processo di aggregazione rappresenta una valida alternativa a questa possibile tendenza, conservando allo stesso tempo una presenza in zone periferiche del Comune.

2.1.2. Autonomia comunale effettiva?

L'autonomia comunale costituisce un principio cardine del nostro sistema federale elvetico, per quanto dal lato pratico appaia sempre più minacciata e ridotta all'essenziale. Tra le principali cause di questa evoluzione vi è il progressivo accentramento dei poteri decisionali a livello cantonale, prodottosi anche (ma non solo) a seguito delle carenze funzionali e delle difficoltà manifestate da molti enti

locali nello svolgimento dei compiti loro affidati, per mancanza di risorse e personale. Nel Canton Ticino si contano oltre 150 fra leggi, decreti e regolamenti che tolgono o limitano l'autonomia legislativa, finanziaria ed amministrativa delle collettività locali. Ma i Comuni hanno perso parte della propria autonomia anche negli ambiti rimasti (formalmente) di loro competenza, avendo delegato ad altri enti la competenza di decidere e spendere in aree importanti che riguardano la vita quotidiana e questo perché troppo piccoli per produrre da soli determinati servizi. È il caso delle deleghe di compiti ai consorzi, che per quanto necessari, non assicurano per loro stessa natura il giusto rispetto dei diritti democratici⁸ né garantiscono sempre un'efficienza operativa⁹ ottimale. Questa situazione ha portato vieppiù il terzo livello istituzionale ad assumere in molti ambiti un mero ruolo di "sportello", ovvero di semplice interfaccia verso l'esterno di servizi e attività decisi, dimensionati e organizzati da altri livelli di governo. Che ne è allora dell'autonomia comunale ?

Riassumendo, si distinguono i seguenti tre gradi di restrizione dell'autonomia:

Il Comune può decidere COSA produrre?	Il Comune può decidere COME produrre?	Ne deve sopportare il COSTO?	Situazione
NO	NO spesso disposizioni e norme tecniche non lasciano molto margine di manovra a livello esecutivo	SI raramente i sussidi versati dall'autorità superiore coprono la totalità dei costi	Il Comune ha perso la propria autonomia decisionale e finanziaria. Il Comune si limita ad eseguire e produrre quanto deciso da altri livelli di governo. Si parla anche di "Comune sportello" o "Comune agenzia" Esempio: canalizzazioni, AVS, ecc.
NO	NO Il servizio è prodotto dal Cantone	SI il Comune è chiamato a versare il proprio contributo	Il Comune partecipa finanziariamente al servizio senza poterne tuttavia deciderne i contenuti. Esempio: servizio eliminazione rifiuti (ente cantonale), fondi centrali di previdenza sociale
SI In parte	NO Il servizio è prodotto da un ente intermedio o un altro Comune	SI	Il Comune delega ad altri enti intermedi la competenza di produrre il servizio pur rimanendone responsabile e quindi sopportandone i costi. Esempio: consorzio raccolta rifiuti
SI	SI Nel limite delle norme esistenti	SI	Il Comune è autonomo. A limitare la sua capacità d'azione vi è unicamente il grado d'autonomia finanziaria residua, ossia ciò che resta a sua completa e libera disposizione. Esempio: centro sportivo

Comuni ridotti a "sportelli"

Il primo livello di restrizione dell'autonomia comunale concerne quei servizi decisi da altri livelli di governo (Cantone e Confederazione) ma la cui produzione è delegata ai Comuni, che svolgono così un ruolo di succursale (o agenzia) dell'istanza superiore (principale/capo).

⁸ I delegati dei Comuni non possono garantire in alcun modo che le decisioni consortili rispettino la volontà della maggioranza dei cittadini del Comune cui appartengono. Pure il controllo da parte dei Comuni si è rivelato ridotto.

⁹ Per i consorzi che raggruppano un numero elevato di Comuni, i processi decisionali si rivelano spesso troppo complicati e lunghi, del tutto inadeguati alle esigenze di alto livello tecnico e di tempismo che la gestione di molti servizi richiede.

Autonomia decisionale

Con il termine autonomia decisionale s'intende la capacità dei Comuni di decidere liberamente cosa (si parla anche di responsabilità dell'offerta) e come (responsabilità della funzione di produzione)¹⁰ produrre.

È in atto da tempo un processo di centralizzazione delle competenze (vedi ad esempio in ambito scolastico, sociale ed ambientale) che porta ad una sottrazione di autonomia comunale lasciando tuttavia agli enti locali la responsabilità della produzione e del finanziamento (parziale) dei servizi da essi più o meno esplicitamente richiesti¹¹. I Comuni assumono così un ruolo di agenzia o "sportello", ovvero di semplice interfaccia verso l'esterno di servizi e attività decisi, dimensionati e organizzati da altri livelli di governo nel loro ruolo di principale, partecipandone al finanziamento ma non potendo influenzare il contenuto dell'offerta minima. Ciò ha avuto quale conseguenza quella di erodere progressivamente l'autonomia legislativa (e decisionale) del livello comunale in ambiti che interessano la popolazione. La responsabilità di questa situazione è solo in parte cantonale (motivi di politica redistributiva o di solidarietà interregionale): i Comuni si dimostrano infatti sempre meno in grado, per mancanza delle necessarie risorse e conoscenze, di svolgere i compiti loro affidati. La tabella seguente mostra alcuni esempi di prestazioni definite a livello cantonale.

Tabella 8 Prestazioni definite a livello cantonale con delega esecutiva al Comune

Funzione	Compito	Grado di autonomia comunale
Protezione giuridica	Controllo abitanti	Nulla
	Commissioni tutorie regionali	Scarsa
Polizia	Polizia del fuoco	Scarsa / nulla
	Protezione civile	Nulla
Educazione	Scuola dell'Infanzia (SI)	Scarsa / nulla
	Scuola Elementare (SE)	Scarsa / nulla
Salute pubblica	Servizio medico scolastico, ambulanza	Scarsa / nulla
Previdenza sociale	Assistenza	Scarsa
	Care per anziani	Scarsa / nulla
	Contributi sociali	Nulla
	Agenzia AVS	Nulla
Politica ambientale	Approvvigionamento idrico	Scarsa / nulla
	Depurazione acque	Nulla
	Raccolta rifiuti	Scarsa / nulla
Territorio	Procedure edilizie	Scarsa
	Pianificazione della rete dei sentieri	Scarsa / nulla
Finanze	Tenuta a giorno del ruolo dei contribuenti	Nulla

Autonomia finanziaria

L'autonomia finanziaria concerne la capacità dei Comuni di decidere liberamente e in modo indipendente, le categorie, la quantità e la qualità delle prestazioni che intende offrire ai propri residenti.

Il ripetuto riversamento da parte di Cantone e Confederazione di oneri e servizi di competenza non locale poiché decisi e prodotti altrove ha quale secondo effetto, se non tradotto in uno sgravio completo della spesa pubblica a livello locale¹², quello di

¹⁰ DAFFLON B., L'influence de la taille des communes sur leur degré d'autonomie budgétaire, WP No. 336

¹¹ Le interdipendenze fra Cantone e Comuni possono essere di natura diversa. Si parla di **compiti delegati**, quando la definizione dei servizi da erogare avviene ad un livello superiore (Cantone o Confederazione) mentre il mandato di erogare il servizio pubblico di sua competenza è attribuito al livello inferiore. Sono detti **compiti condivisi** quelli la cui responsabilità legislativa e/o finanziaria non spetta ad un solo ente pubblico ma è ripartita fra i due livelli di governo.

¹² Tramite ad esempio il versamento di un contributo/sussidi a copertura totale della spesa/investimento

Studio strategico per l'agglomerato urbano del Locarnese
Modulo 2. La situazione amministrativa, istituzionale e finanziaria

Consorzio arginature Rovana-Maggia-Melezza	C	x		x				x	x									
Consorzio correzione fiume Maggia	C	x						x	x									
Consorzio correzione fiume Ticino	C			x		x	x											
Consorzio Altipiano Campo Vallemaggia Cimalmotto	C	x						x	x									
Commissione paritetica per la riva	C									x								
Consorzio sponda destra fiume Verzasca	C																x	
Consorzio intercomunale acqua potabile Tegna-Verscio-Cavigliano	C			x											x		x	
Consorzio azienda acqua potabile Alta Verzasca, Sonogno	C			x														
Consorzio scuola elementare Alta Verzasca	C			x														
Consorzio pulizia rive e specchio d'acqua Lago Verbano	C	x		x				x			x	x					x	
Consorzio forestale Valli Pesta e Riarena	C			x				x										
Consorzio strada Medoscio-Monti Motti	C			x														
Consorzio bonifica e RT al Carcale	C		x					x										
Consorzio manutenzione torrenti Fregera e Ramogna	C							x				x	x					
Consorzio manutenzione strada Locarno Monti - Bré San Bernardo	C							x			x	x	x					
Consorzio torrente Crodolo	C			x														
Sportello LAPS Locarno	CC		x			x	x	x			x	x	x				x	
Sportello LAPS Losone	CC	x		x	x				x							x	x	x
Commissione tutoria regionale - CTR 10 Locarno	CC							x				x	x					
Commissione tutoria regionale - CTR 11 Losone	CC	x		x	x				x						x	x	x	
Commissione tutoria regionale - CTR 12 Minusio	CC		x			x	x	x				x	x				x	
Commissione intercomunale dei trasporti (CIT)	CC	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Corpo civili pompieri Locarno	CV	x	x	x				x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Corpo pompieri di montagna (Trosa)	CV		x					x	x	x	x	x	x					
Corpo pompieri di montagna Intragna	CV			x												x	x	
Corpo pompieri Tenero-Contra	CV					x	x	x									x	
Case per anziani private	CV	x		x				x				x	x	x			x	
Servizio del tutore comunale	CV	x		x	x				x						x	x	x	
Società elettrica sopracenerina	CV		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Convenzione intercomunale acqua potabile Val Pesta	CV							x	x									
Convenzione intercomunale distribuzione acqua potabile	CV	x	x			x			x	x		x	x	x				
Convenzione per sorgente acqua potabile	CV											x					x	
Convenzione per pozzi captazione acqua potabile	CV											x					x	
Scuola infanzia Brione s/Minusio	CV		x													x		
Scuola elementare Brione s/Minusio	CV		x													x		
Scuola infanzia Orselina	CV		x													x		
Scuola elementare Orselina	CV		x													x		
Scuola infanzia - elementare Tenero-Contra	CV														x		x	
Scuola infanzia-elementare Minusio	CV											x	x					

Studio strategico per l'agglomerato urbano del Locarnese
Modulo 2. La situazione amministrativa, istituzionale e finanziaria

Convenzione radar polizia Ascona	CV	x		x															
Polizia Locarno per ctrl traffico fermo	CV		x						x										
Ufficio tecnico intercomunale	CV				x										x			x	
Stand di tiro	CV		x						x	x					x			x	
Polizia intercomunale Minusio-Muralto	CV												x	x					
Associazione intercomunale stand di tiro Val di Contra	CV														x				
ALVAD	P	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Associazione Comuni Melezza	P				x														x
Associazione Comuni Valle Verzasca	P					x	x	x			x								x
Associazione Comuni Urbani Ticinesi (ACUTI)	P	x	x	x					x	x					x	x			
Associazione Comuni e regioni di montagna (CORETI)	P				x	x	x								x				
Associazione Comuni sponda destra Verbanò	P	x	x	x					x				x	x	x				
Associazione Lungolago Ascona, Porto Ronco e Brissago	P	x		x															
Associazione Comuni in ambito socio-sanitario (ACAS)	P			x	x														
Ente turistico Lago Maggiore	A	x	x	x	x				x	x			x	x	x	x	x	x	x
Ente turistico Tenero e Valle Verzasca	A					x	x	x				x							x
Musica cittadina Locarno	A									x									
Ente per le iniziative del locarnese	A									x									
Associazione locarnese e bellinzonese aeroporto ALBA	A									x									
Partecipazioni in SA	A	x	x	x	x	x	x		x	x			x	x	x	x	x	x	x
Partecipazioni in fondazioni	A									x									

Fonte Cancellerie dei Comuni e siti ufficiali web dei Comuni

Struttura della tabella di rilevamento:

- **Tipo di collaborazione:** per le collaborazioni intercomunali sono stati selezionati tutti quei servizi, anche quelli che non sono prettamente di competenza comunale, svolti attraverso la via della collaborazione.
- **Formalizzazione della collaborazione:** nella seconda colonna è indicata la forma giuridica scelta (C = consorzio, CV = convenzione, P = collaborazione intercomunale affidata a Fondazioni o associazione di Comuni, A = altra forma di collaborazione fra enti pubblici).

Il risultato ottenuto offre alcuni spunti di riflessione sull'unità del comprensorio e le interazioni esistenti tra gli attori pubblici nonché sul carattere sovracomunale di un numero sempre più elevato di servizi:

- In totale si contano oltre 60 forme di collaborazione. Alcune (4-5) coinvolgono la quasi totalità dei Comuni del comprensorio.
- Il numero elevato di collaborazioni comunali rappresenta una dimostrazione eloquente di come i Comuni siano ormai dimensionati in modo inadeguato per fare da sé. In passato il ricorso sistematico a consorzi e convenzioni ha permesso di risolvere problemi di gestione dovuti essenzialmente alla dimensione troppo contenuta dei Comuni senza rimettere in discussione i confini

comunali. Questo modo di operare presenta tuttavia diversi svantaggi¹³ che non permettono di farne una soluzione definitiva a medio e lungo termine:

- a. il ricorso a un numero così elevato di collaborazioni comunali ha ridotto il margine di autonomia decisionale e finanziaria dei Comuni. I consorzi in particolare godono di un'autonomia amministrativa e parzialmente finanziaria. Alla fine dell'anno, presentano ad ogni Comune la propria "fattura" calcolata sulla base di una chiave di ripartizione definita a livello di statuto. Si parla in questo caso di "spese legate" non potendo di fatto il Comune sottrarsi al loro pagamento.
 - b. I consorzi non garantiscono necessariamente l'efficienza operativa.
 - c. C'è infine tutta la questione legata al numero di forze civili impiegate nei processi decisionali. Come già ricordato in precedenza, il moltiplicarsi di attori coinvolti allunga i tempi di decisione e non conduce necessariamente a soluzioni ottimali. Le discussioni vertono inoltre ogni volta su fatti e problemi puntuali, legati al singolo servizio.
- Si è consolidato nel tempo un "operare comune" tra i diversi Comuni che permette di dire come la Regione di fatto esiste già a livello funzionale.
 - Mediamente, ciascun Comune dell'agglomerato fa capo a ben 19 consorzi e/o convenzioni, in massima parte congiuntamente con altri Enti locali del comprensorio.
 - La tabella permette di rilevare la funzione di polo regionale amministrativo esercitata da Locarno, che supera tutti gli altri Comuni quanto ad appartenenza (spesso con funzione di Comune pilota o sede) a consorzi o collaborazioni comunali (oltre 30 collaborazioni).
 - Va comunque detto che altri Comuni dell'agglomerato ricoprono un ruolo rilevante in ambito di collaborazioni intercomunali: Ascona, Minusio, Muralto e Losone contano ciascuno oltre 20 collaborazioni con gli altri Comuni del comprensorio, pur trattandosi di Enti locali di medio-grandi dimensioni. Questa caratteristica permette infatti loro di offrire ai propri abitanti un ventaglio completo di servizi, che vengono erogati anche ad altri Comuni attraverso la sottoscrizione di convenzioni intercomunali.

2.1.3. Progetti o realizzazioni?

Nel paragrafo precedente abbiamo evidenziato quanto legati siano i Comuni del comprensorio nell'erogazione di un certo numero di servizi. In particolare, dall'analisi emerge quanto l'autonomia di buona parte degli Enti locali del comprensorio sia di fatto limitata.

La preoccupazione centrale di questo capitolo è quindi di comprendere in che modo i Comuni utilizzino la loro autonomia residua¹⁴, liberamente e senza alcun condizionamento cantonale e federale, per concretizzare i propri obiettivi politici determinati dalle necessità locali e dalle aspettative degli elettori. Si tratta insomma di valutare come sono state impiegate le risorse liberamente utilizzabili dai politici

¹³ A questo proposito si rimanda al lavoro di dottorato di DELLA SANTA M., Dalla collaborazione alla fusione, analisi degli aspetti economici, istituzionali e sociologici del Comune, Friburgo, 1996

¹⁴ Questo concetto non è da confondere con il concetto di autofinanziamento né con la nozione ancora più tecnica di margine netto d'autofinanziamento la quale esprime l'autonomia finanziaria di un Comune come il saldo tra le risorse a disposizione alla fine di un anno contabile per finanziare delle nuove prestazioni pubbliche o concretizzare le opzioni scelte (DAFFLON B., La gestion des finances publiques locales, Ed. Economica, 1994, pp. 203 e ss.

comunali. Tre sono le possibili opzioni di gestione a livello comunale: attuazione di una politica fiscale (abbassamento del moltiplicatore), offerta di servizi alla popolazione alternativi o complementari a quelli imposti e la realizzazione di investimenti volti ad aumentare l'attrattiva del Comune.

Offerta di servizi alla popolazione

Sulla base dei consuntivi comunali e dalle informazioni ottenute dai singoli Comuni, sono stati recensiti i servizi pubblici offerti dai singoli Comuni in risposta ai bisogni prettamente locali manifestati dalla propria popolazione e che ricadono sulla gestione corrente. Una sintesi di tale analisi è riportata nella tabella in allegato 1. I servizi frutto di una collaborazione intercomunale sono assegnati al Comune di riferimento per la produzione del servizio.

In generale, valgono le seguenti considerazioni:

- Di regola, i Comuni non forniscono molti servizi aggiuntivi o complementari a quelli loro imposti. Solo Locarno, Ascona, Losone, Muralto e Minusio dispongono di un'offerta completa in tutti i settori. Negli altri Comuni le prestazioni erogate si concentrano prevalentemente negli ambiti della scolarità e della cultura e tempo libero. Si può quindi affermare che i cittadini hanno una sensibilità analoga su temi comuni; esiste insomma una certa omogeneità a livello di preferenze della popolazione rispetto alle prestazioni che sono loro proposte.
- Nell'ambito culturale, ricreativo e sportivo, l'intervento dei Comuni avviene sia in modo diretto, sia in modo sussidiario ossia di sostegno ad enti o associazioni varie attive sul territorio, importanti centri aggregativi e punti d'incontro per la popolazione. Proprio per la funzione sociale che ricoprono gli enti attivi sul territorio, un loro sostegno non potrà mancare nemmeno in futuro. Solo i Comuni più grandi (essenzialmente Locarno e Ascona) propongono anche un'offerta diretta in questi ambiti, che soddisfa tuttavia un bacino d'utenza che travalica i confini comunali. Questi Comuni sono pure attivi nella promozione di manifestazioni di grande richiamo, che tuttavia non sono sempre adeguatamente coordinate tra di loro.
- Nella misura del possibile, i Comuni utilizzano una parte della propria autonomia residua ai fini di un alleggerimento fiscale. Nel comprensorio troviamo infatti solo tre Comuni con un moltiplicatore politico pari al 100 %, al quale però non corrisponde un'offerta più ampia in termini di servizi: spesso vale invece il contrario, complice la scarsa autonomia residua che non permette l'attuazione di una vera e propria politica comunale.

Progettualità nel comparto

Si distinguono i progetti o investimenti di base e i progetti di sviluppo.

Con il termine **investimenti di base** s'intendono le infrastrutture che servono per il soddisfacimento dei bisogni di base della popolazione (strade, canalizzazioni, scuole, etc.). Si tratta di progetti che non contribuiscono direttamente allo sviluppo di una regione ma di interventi che creano i presupposti affinché essa possa mantenere il proprio stato di sviluppo attuale. Tali investimenti sottostanno di regola a precise direttive cantonali e federali che ne impongono sovente la realizzazione, determinandone pure la tempistica.

I **progetti di sviluppo** sono alla base dello sviluppo di una regione perché sono in grado di contribuire alla realizzazione di un vantaggio competitivo: con la loro attuazione il Comune migliora la propria immagine e la propria attrattiva economica e/o residenziale. Con il termine progetti s'intendono sia investimenti materiali (infrastrutture turistiche, installazioni sportive, centri congressuali) che servizi

immateriale ai cittadini (progetti di promozione, di riorganizzazione delle istituzioni esistenti, di formazione di risorse umane, ecc.)¹⁵. La loro realizzazione è di principio di competenza strettamente comunale e rientra pertanto nelle scelte di gestione locale.

Per questi progetti, l'intervento dell'ente pubblico può assumere ruoli diversi:

Promotore	il Comune è l'ideatore e il promotore del progetto
Responsabile	il Comune è il responsabile operativo del progetto, il coordinatore e il regista
Finanziario	Il Comune partecipa finanziariamente alla realizzazione del progetto
Consultativo	Il Comune viene unicamente contattato e informato ufficialmente del progetto, interessandolo dal profilo territoriale o altro

Solo allorché l'ente locale partecipa finanziariamente al progetto si ha un impatto sui conti comunali. La tabella seguente riassume gli investimenti lordi effettuati dai singoli Comuni negli ultimi dieci anni distinguendo gli investimenti di base da quelli di sviluppo. La tabella non contempla le opere effettuate dai consorzi.

Tabella 11 Investimenti degli ultimi dieci anni (1997-2006) secondo il tipo (di base o di sviluppo)

Comune	Investimenti di base (in CHF e in % totale)	Investimento di sviluppo (in CHF e in % totale)	Totale (in CHF)
Ascona *	10'520'818 55.52%	8'427'190 44.48%	18'948'008
Brione s/Minusio	2'505'911 77.65%	721'087 22.35%	3'226'998
Brissago	n/d	n/d	n/d
Cavigliano	n/d	n/d	n/d
Cugnasco-Gerra	n/d	n/d	n/d
Gordola	17'433'618 95.73%	777'880 4.27%	18'211'498
Lavertezzo	n/d	n/d	n/d
Locarno	36'096'237 37.96%	58'995'527 62.04%	95'091'764
Losone	n/d	n/d	n/d
Mergoscia	0 0.00%	0 0.00%	0
Minusio	19'785'649 86.61%	3'059'910 13.39%	22'845'559
Muralto	14'978'330 86.42%	2'352'800 13.58%	17'331'130
Orselina	7'158'898 94.14%	445'334 5.86%	7'604'232
Ronco s/Ascona	n/d	n/d	n/d

¹⁵ IRE, Monitroeg RMVM, in: Città 2004, Il Mendrisiotto, lo scenario socioeconomico delle regioni ticinesi, p. 44

Tegna	n/d	n/d	n/d
Tenero-Contra	2'523'391 66.95%	1'245'926 33.05%	3'769'317
Verscio	14'986'875 99.04%	145'000 0.96%	15'131'875
Totale	125'989'727	76'170'654	202'160'381
In %	62.32%	37.68%	

Fonte: Cancellerie comunali

* I valori si riferiscono solo al periodo 2004-2007

n/d: Dati non ricevuti dalle Cancellerie comunali

Gli investimenti in infrastrutture di base prevalgono su quelli di sviluppo. Su un totale di circa 202 mio. di franchi solo 76 mio. di franchi (ossia il 38%) sono attribuibili a progetti di sviluppo. Di questi, 59 mio. di franchi (77%) sono stati spesi da Locarno a conferma del ruolo esercitato dal Polo nel processo di sviluppo della regione.

Questo significa ancora che negli ultimi dieci anni, il 28 % della popolazione ha deciso il 77 % dei progetti di sviluppo della regione e che lo sviluppo del comprensorio dipende quindi oggi essenzialmente dall'intraprendenza di pochi Comuni, il cui raggio è stretto entro i confini comunali. L'aggregazione acconsentirebbe l'allargamento dell'ingranaggio decisionale a tutto il comprensorio che ne trarrebbe così beneficio con ricadute positive anche a livello locale.

A ciò si aggiunge il fatto che non sempre l'autorità che decide l'esecuzione di un certo progetto di sviluppo si occupa poi anche del suo finanziamento. Talvolta accade infatti che tali progetti vengano finanziati con mezzi estranei al Comune decisore e/o al comprensorio.

In questo senso, il comprensorio soffre di un marcato squilibrio tra volontà di concretizzare dei progetti di sviluppo, capacità di trovare un consenso sulle priorità e sulle scelte di ubicazione e disponibilità di mezzi finanziari per tradurre le idee in opere. Di fatto, la Città di Locarno è al centro di gran parte dei progetti di sviluppo regionali, ma si trova nell'impossibilità di finanziarli autonomamente a causa del delicato stato delle finanze pubbliche.

La capacità progettuale del comprensorio ha interessato soprattutto i settori del traffico, della protezione dell'ambiente. La regione ha conosciuto importanti investimenti stradali di interesse regionale (galleria Mappo-Moretina, rotonda in Piazza Castello, Piano dei trasporti del Locarnese). Una parte rilevante degli investimenti a carattere locale riguarda invece l'eliminazione delle acque luride! Si tratta di ambiti per i quali il Comune svolge generalmente un ruolo di "sportello" concretizzando decisioni adottate dalle autorità superiori. La densità normativa è inoltre tale da escludere un'iniziativa comunale autonoma.

La ristrutturazione o la costruzione di beni amministrativi (case comunali, centri scolastici, centri tecnici) sono pure settori d'intervento nei quali i Comuni si sono dimostrati particolarmente attivi.

Gli investimenti per la cultura e il tempo libero sono pure stati piuttosto importanti, soprattutto negli ultimi anni. Sono un esempio il Teatro San Materno e il nuovo Centro Balneare Regionale, attualmente in costruzione.

2.1.4. Quali altri attori sulla scena istituzionale? Il ruolo dei Patriziati e delle Parrocchie

Il comune non è la sola istituzione presente nell'agglomerato urbano del Locarnese. Altri attori istituzionali operano sul territorio assumendo ruoli di prim'ordine. Primi fra tutti, i Patriziati marcano nel Locarnese una forte presenza nell'agglomerato, complice anche la vastità territoriale del comprensorio evidenziata nella prima parte dello studio. Essi sono presenti in quasi tutti i Comuni del comprensorio.

Tabella 12 Patriziati nel comprensorio

Centro	Prima corona	Seconda corona
Corporazione Borghese	Patriziato di Ascona	Patriziato di Brissago
Patriziato di Solduno	Patriziato di Brione s/Minusio	Patriziato di Cugnasco
	Patriziato di Losone	Patriziato di Gerra Verzasca
	Patriziato di Minusio	Corporazione di patrizi gordolesi
	Patriziato di Muralto	Patriziato di Lavertezzo
	Patriziato di Orselina	Patriziato di Mergoscia
		Patriziato di Ronco s/Ascona
		Patriziato generale delle terre di Pedemonte e Auressio
		Patriziato di Tegna
		Patriziato di Contra

Fonte: Annuario 2006-2007 della Repubblica e Cantone Ticino

I Patriziati svolgono un ruolo particolarmente significativo nei Comuni di Ascona e di Losone; il loro ruolo è invece relativamente ridotto negli altri Enti locali del comprensorio.

Il ruolo dell'istituzione patriziale si esplica nel comprensorio a più livelli. Il primo e indubbiamente più visibile è il ruolo di proprietario fondiario. Sia ad Ascona che a Losone, il Patriziato è proprietario di importantissime porzioni di territorio, molte delle quali edificate (in misura importante per scopi di interesse pubblico), rispettivamente in zona edificabile.

I patriziati sono inoltre soggetti economici importanti, in qualità di proprietari e gestori di infrastrutture fondamentali per lo sviluppo dell'economia locale. Si ricordi a questo proposito unicamente l'importanza dei campi da golf di Ascona e di Losone o il porto e il lido patriziale di Ascona. In passato, il Patriziato di Ascona ha pure realizzato e gestito l'aerodromo di Ascona, ponendo le premesse per l'insediamento nella regione di una categoria assai interessante di cittadini stranieri.

Da citare pure la messa a disposizione da parte del Patriziato di Losone dei terreni per le infrastrutture sportive (campi di calcio) e per la realizzazione della zona industriale allo Zandone.

In particolare ad Ascona il Patriziato assume inoltre un ruolo assai importante nella gestione di servizi ed infrastrutture di carattere sociale, ad esempio nel campo dell'assistenza ai giovani (asilo nido) e degli anziani (Casa Belsoggiorno).

Il ruolo dei Patriziati appare però importante anche nel campo della gestione del territorio non costruito. I Patriziati assicurano infatti la gestione di una rete importante di sentieri e percorsi pubblici nei boschi di loro proprietà e contribuiscono ad avviare progetti di valorizzazione delle aree forestali ad esempio partecipando a società miste per la valorizzazione di energie alternative come è stato recentemente il caso a Losone ("Energie Rinnovabili Losone SA").

Per quanto attiene alle Parrocchie, il loro ruolo é particolarmente significativo ad Ascona, dove questo ente dispone di un patrimonio immobiliare assai cospicuo che rappresenta una risorsa significativa anche per il Comune. Le Parrocchie partecipano inoltre – in misura più o meno diretta – anche al sostegno di compiti pubblici importanti nel campo dell'assistenza ai giovani ed agli anziani e in ambito culturale (Teatro del Gatto ad Ascona). Questa funzione è tanto più importante nel comprensorio del Circolo delle Isole, dove non vi sono istituti per anziani gestiti direttamente dai Comuni in proprio o nella forma consortile.

2.2. Finanze pubbliche

L'obiettivo di questo paragrafo è di radiografare l'evoluzione delle finanze pubbliche dei diciotto Comuni del comprensorio di studio nel corso dell'ultimo decennio e di valutarne la situazione attuale. Per fare ciò abbiamo estrapolato una serie di dati finanziari – risultati d'esercizio, investimenti netti, debito pubblico, moltiplicatore, risorse fiscali – e di indici che permetteranno di inquadrare la situazione in modo più preciso e dettagliato. Prima di addentrarci nelle cifre del comprensorio e dei singoli Comuni, riteniamo tuttavia utile mostrare alcuni dati finanziari aggregati per il periodo 2001-2006, così come gli indicatori fondamentali relativi all'andamento delle finanze pubbliche delle cinque regioni che formano il Cantone Ticino, durante il triennio 2004-2006, così da avere dei valori di riferimento cui confrontare le cifre finanziarie del comprensorio.

2.2.1. Dati finanziari aggregati dei Comuni ticinesi

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

Tabella 13 Dati di gestione corrente, aggregati, dal 2001

	Importi in mio. di franchi						Pro capite in franchi					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Uscite correnti	1.181,7	1.188,0	1.207,4	1.214,6	1.244,4	1.256,9	3.802	3.809	3.792	3.786	3.850	3.858
Ammortamenti amministrativi	171,4	149,6	142,4	158,3	138,2	140,7	552	480	447	494	427	432
Addebiti interni	19,2	18,9	19,7	21,6	22,1	19,9	62	61	62	67	68	61
Spese correnti	1.372,4	1.356,6	1.369,5	1.394,6	1.404,7	1.417,6	4.415	4.350	4.302	4.347	4.346	4.351
Entrate correnti	1.393,1	1.384,0	1.366,8	1.359,5	1.365,6	1.412,5	4.482	4.438	4.293	4.238	4.225	4.335
Accrediti interni	19,2	18,9	19,7	21,6	22,1	19,9	62	61	62	67	68	61
Ricavi correnti	1.412,3	1.402,9	1.386,5	1.381,1	1.387,8	1.432,4	4.544	4.498	4.355	4.306	4.293	4.396
Risultato d'esercizio	39,9	46,4	17,0	-13,4	-16,9	14,8	128	149	53	-42	-52	46

Fonte: SEL, giugno 2008

Dalla tabella precedente si evince quanto le uscite correnti siano aumentate in modo costante durante il periodo analizzato, facendo registrare una crescita complessiva del 6.4%. Tra le voci di spesa più toccate da questa evoluzione troviamo le spese per il personale (+ 67.9 mio CHF, pari al + 15.2%) e quelle per beni e servizi (+ 36.8 mio CHF, + 18.9%). Seguono i contributi propri, che hanno conosciuto un incremento di 23 milioni di franchi (+ 8.1%). In flessione invece gli oneri di interesse passivi, grazie alla riduzione media dei tassi d'interesse, ciò che ha permesso di contenere l'incremento degli oneri di gestione corrente. Gli ammortamenti hanno pure conosciuto un'evoluzione al ribasso dopo il picco del 2000 dovuto agli ammortamenti straordinari derivanti dalle trasformazioni delle aziende elettriche di Lugano, Chiasso e Massagno in società anonime, e ciò malgrado gli ammortamenti straordinari effettuati a seguito delle aggregazioni di Comuni intervenute nel periodo esaminato. Il dato del 2004 è fortemente influenzato da tale effetto (gli ammortamenti supplementari dovuti a questo fattore hanno superato i 28 milioni di franchi), ciò che spiega l'aumento repentino rilevato su questa posizione.

Tendenza inversa invece per i ricavi correnti, che hanno invece conosciuto una flessione costante fino al 2005, per poi ritornare su livelli d'inizio millennio nel 2006. Principale causa di tale andamento è da attribuire al gettito d'imposta, che dopo il

2001 ha conosciuto una marcata flessione interrotta nel 2005 grazie in particolare ai supplementi temporanei d'imposta decisi a livello cantonale e ai primi effetti derivanti dalla crescita economica di questo periodo. Nel complesso, nel 2006 i ricavi da imposte erano ancora inferiori a quelli registrati nel 2001 (- 12.4 mio CHF, pari al - 1.4%). In sostanziale crescita risultano invece le altre voci di ricavo, in particolare i ricavi per prestazioni (+ 27.2 mio, + 16.2%), i contributi senza fine specifico (+ 10.4 mio, + 16.3%) e i contributi per spese correnti (+ 19.0 mio, + 23.9%).

Questa evoluzione ha portato ad una progressiva diminuzione dei risultati d'esercizio, che hanno fatto registrare un disavanzo aggregato nel 2004 (- 13.4 milioni di franchi) e nel 2005 (- 16.9 mio CHF). Solo nel 2006 si è potuto ritornare nelle cifre nere, almeno a livello complessivo.

2.2.2. Alcuni indicatori finanziari aggregati delle regioni ticinesi

In secondo luogo, riteniamo utile presentare l'evoluzione di alcuni indici finanziari¹⁶ durante il periodo 2001-2006 (dati più recenti attualmente disponibili), così come l'evoluzione degli stessi per ciascuna regione nel triennio 2004-2006.

Tabella 14 Indicatori finanziari, dal 2001

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2006 mediana (*)	Valutazione indicatore medio 2006
Copertura delle spese correnti	3,0%	3,5%	1,3%	-1,0%	-1,2%	1,1%	0,1%	positivo
Ammortamento beni amministrativi	10,5%	9,3%	9,1%	9,9%	8,3%	8,0%	6,2%	inferiore al minimo tecnico
Quota degli interessi	1,4%	1,4%	1,0%	0,1%	-0,1%	-0,6%	2,7%	molto bassa
Quota degli oneri finanziari	9,4%	9,6%	9,1%	8,5%	8,3%	7,4%	12,3%	media
Grado di autofinanziamento	155,4%	148,2%	97,1%	70,6%	70,4%	88,9%	89,7%	buono
Capacità di autofinanziamento	15,3%	14,3%	11,7%	10,7%	8,9%	11,0%	9,8%	sufficiente
Debito pubblico pro capite in CHF	4.020	3.798	3.740	3.902	4.067	4.088	5.002	medio/elevato
Quota di capitale proprio	14,2%	16,2%	17,4%	16,8%	15,9%	16,0%	9,4%	media
Quota di indebitamento lordo		164,9%	158,1%	160,5%	166,3%	164,4%	207,2%	alta
Quota degli investimenti		14,4%	15,9%	17,7%	15,5%	15,2%	11,4%	media

Fonte: SEL, giugno 2008

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

Particolarmente interessanti risultano essere i valori mediani calcolati per l'anno 2006. Degni di segnalazione sono gli indici relativi agli ammortamenti su beni amministrativi (superiore al minimo legale del 5%, ma ancora significativamente inferiore alla percentuale minima tecnica del 10% prevista dalla nuova LOC e necessaria a frenare la crescita del debito pubblico), alla quota degli oneri finanziari – giudicata ancora problematica dagli esperti della Sezione degli enti locali, soprattutto se consideriamo la diminuzione degli ammortamenti – al debito pubblico pro-capite (che ha ripreso ad aumentare dal 2005 e che conosce tuttavia delle differenze enormi tra Comuni) e soprattutto alla quota di indebitamento lordo: quest'ultimo indicatore mostra una situazione tanto più solida quanto più il valore è

¹⁶ Rimandiamo all'allegato 2 per una spiegazione dei vari indici e una proposta di valutazione.

basso ed evidenzia una situazione preoccupante al momento in cui l'indice supera la soglia critica del 200%. Se consideriamo che gli investimenti (lordi e netti) si mantengono complessivamente ad un livello contenuto, la quota d'indebitamento registrata in questi ultimi anni è da considerare particolarmente negativa. Pure da segnalare sono gli indici di autofinanziamento (il grado e la capacità di autofinanziamento), in costante calo fino al 2005 e in leggera ripresa solo nell'ultimo anno, malgrado l'entità modesta di investimenti eseguiti.

Tabella 15 Indicatori finanziari per regione, dal 2004

	Mendrisiotto			Luganese			Locarnese e Vallemaggia			Bellinzonese			Tre Valli		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Copertura spese correnti	1,2%	0,2%	1,2%	-1,9%	-1,4%	2,1%	-1,5%	-3,1%	-1,2%	-0,6%	0,7%	1,7%	0,5%	-0,4%	-0,4
Ammortamenti amministrativi	13,7%	10,3%	7,8%	8,2%	8,5%	8,0%	11,4%	7,1%	6,7%	8,5%	9,9%	10,4%	9,3%	6,3%	9,1%
Quota degli interessi	-0,5%	-0,6%	-0,8%	-0,1%	-0,3%	-0,9%	0,3%	0,3%	-0,3%	-0,2%	-0,4%	-0,7%	2,2%	2,4%	1,7%
Quota oneri finanziari	7,0%	7,2%	6,4%	7,9%	7,2%	6,2%	9,8%	10,4%	9,5%	7,9%	7,6%	6,9%	11,8%	12,8%	11,9%
Grado di autofinanziamento	156,4%	95,2%	69,2%	36,6%	59,7%	83,4%	133,3%	64,4%	105,2%	53,4%	97,0%	114,0%	100,9%	78,8%	112,5%
Capacità di autofinanziamento	15,0%	10,1%	10,0%	6,8%	8,3%	11,2%	15,2%	7,6%	9,4%	8,1%	10,8%	12,1%	15,6%	10,3%	14,4%
Debito pubblico/abitante (fr.)	2.606	2.608	2.866	3.836	4.183	4.236	5.153	5.256	5.1351	2.799	2.801	2.730	5.454	5.483	5.390
Quota di capitale proprio	20,7%	20,3%	19,7%	21,6%	20,1%	20,1%	10,3%	9,0%	9,0%	12,5%	12,5%	13,2%	6,8%	6,7%	6,7%
Quota di indebitamento lordo	111,1%	115,5%	118,2%	158,5%	161,7%	162,5%	189,6%	209,9%	201,9%	158,6%	153,9%	150,3%	200,4%	211,1%	201,1%
Quota degli investimenti	14,2%	13,1%	15,9%	19,1%	15,9%	16,0%	15,8%	15,1%	12,1%	16,4%	13,7%	12,9%	22,2%	21,2%	19,1%

Fonte: SEL, giugno 2008

I dati precedenti mostrano che il Luganese, che più di altre regioni aveva subito un peggioramento degli indici finanziari tra il 2003 e il 2004, ha saputo migliorare parzialmente la situazione nel 2005 e nel 2006. Va comunque detto che tale regione può contare su una struttura economica e finanziaria ben più solida delle altre regioni e una capacità superiore alle altre di beneficiare della crescita economica cantonale. La regione Tre Valli mostra pure degli indicatori in leggero miglioramento, mentre la regione Locarnese e Vallemaggia conferma la situazione di difficoltà, soprattutto se confrontata con i valori delle altre regioni urbane ticinesi. "Gli indicatori di questa regione (...), sono infatti generalmente peggiori rispetto a quelli delle altre regioni urbane, quindi del Mendrisiotto, Luganese e Bellinzonese, e per certi indici, pure rispetto al comprensorio delle Tre Valli" (Spocci, SEL, I conti dei comuni nel 2006, Bellinzona, 2008). In particolare, risultano particolarmente deboli i valori di ammortamento e del capitale proprio. Molto elevati sono inoltre il debito pubblico pro capite e la quota di indebitamento lordo.

Per concludere, si può constatare che i dati finanziari del periodo analizzato evidenziano un certo miglioramento della situazione, che non si estende tuttavia all'intero cantone Ticino. Per il 2007 le previsioni sono influenzate dal possibile impatto della crisi dei mutui sub-prime sui Comuni fortemente tributari del gettito bancario (in particolare i poli urbani). Vengono inoltre riconfermati a breve-medio termine le incognite relative alla revisione della Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale e della LOC, il riordino delle competenze e dei flussi finanziari tra Comuni e Cantone, l'entrata in vigore della nuova perequazione finanziaria federale, il tendenziale aumento dei saggi di interesse passivi e l'esito dell'iniziativa sulla ripartizione dei canoni d'acqua, alle quali si aggiunge la sospensione, ancora per il 2007, del riversamento ai Comuni di alcune quote parti di tasse prelevate a livello cantonale.

2.2.3. Evoluzione finanziaria nel comprensorio

Indice di capacità finanziaria: comprensorio marcatamente eterogeneo

Il comprensorio evidenzia una sostanziale eterogeneità dal profilo della forza finanziaria. Va detto comunque che l'eterogeneità del comprensorio si tramuta in una certa omogeneità dei suoi componenti: i Comuni della prima corona evidenziano infatti una forza finanziaria ben superiore alla media cantonale (oltre che superiore ai 100 punti), mentre i Comuni della seconda corona si allineano su valori medi cantonali (fatta eccezione per il Comune di Mergoscia).

Tabella 16 Indice di forza finanziaria dei comuni del comprensorio

COMUNE	Indice di forza finanziaria 2007-2008		Variazione 1991-2008
Ascona	118.4	Comune forte/zona superiore	-18.2%
Brione s/Minusio	117.4	Comune forte/zona inferiore	10.1%
Brissago	99.2	Comune forte/zona inferiore	-9.7%
Cavigliano	73.2	Comune medio/zona inferiore	-4.8%
Cugnasco	86.5	Comune medio/zona superiore	16.1%
Gerra Verzasca	83.3	Comune medio/zona superiore	8.2%
Gordola	93.5	Comune forte/zona inferiore	0.1%
Lavertezzo	70.1	Comune medio/zona inferiore	-2.7%
Locarno	88.8	Comune medio/zona superiore	-6.5%
Losone	96.2	Comune forte/zona inferiore	-11.3%
Mergoscia	53.9	Comune debole/zona superiore	-21.7%
Minusio	101.6	Comune forte/zona inferiore	-7.0%
Muralto	102.1	Comune forte/zona inferiore	-6.4%
Orselina	109.7	Comune forte/zona superiore	-11.3%
Ronco s/Ascona	130.6	Comune forte/zona superiore	-9.6%
Tegna	84.1	Comune medio/zona superiore	-10.9%
Tenero-Contra	91.2	Comune forte/zona inferiore	-10.3%
Verscio	76.2	Comune medio/zona superiore	-6.6%
Media comprensorio ¹	93.1	Comune forte/zona inferiore	-6.4%
Centro ¹	88.8	Comune medio/zona superiore	-6.5%
Media Comuni Prima corona ¹	107.6	Comune forte/zona superiore	-8.1%
Media Comuni Seconda corona ¹	85.6	Comune medio/zona superiore	-5.3%
MEDIA CANTONE TICINO ¹	86.4		-2.1%

Fonte: Dipartimento delle istituzioni, Sezione enti locali, 2008
 Elaborazione Fidirevisa SA

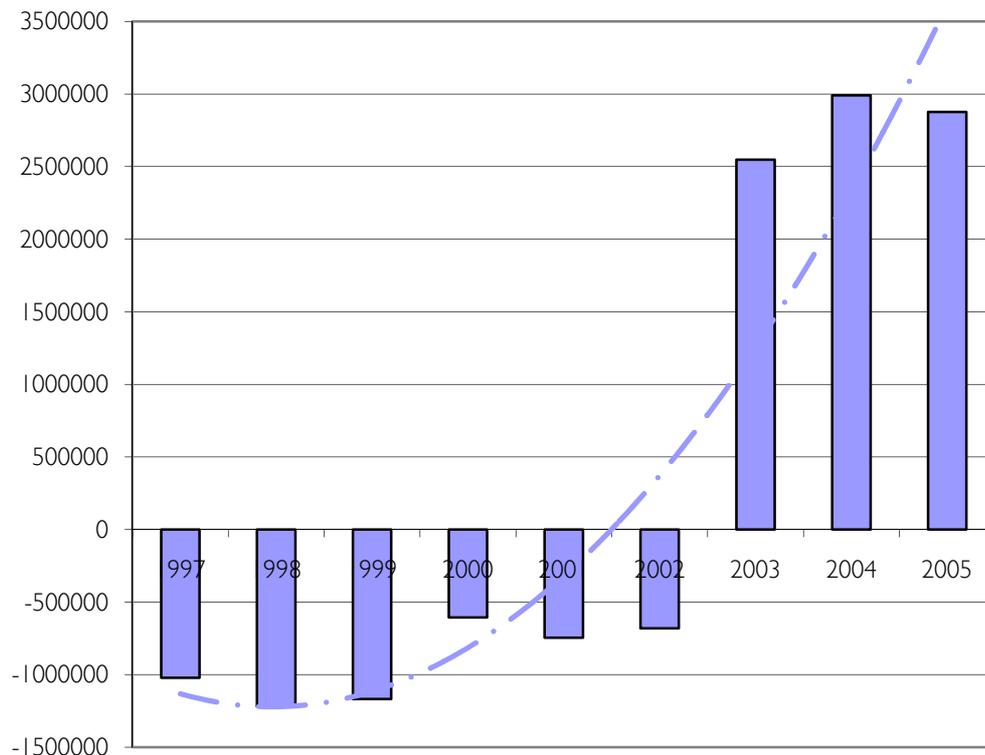
¹ Si tratta di una semplice media aritmetica dei valori precedenti. Un calcolo più preciso dell'indice di forza finanziaria non è attualmente possibile.

Mediamente, il comprensorio si situa ancora al di sopra della media cantonale, malgrado gran parte dei Comuni abbia conosciuto una flessione più o meno pronunciata dei valori negli ultimi 15 anni.

Contributi cantonali: da pagante a beneficiario

La flessione delle condizioni finanziarie dei Comuni del comprensorio evidenziata nella tabella precedente è confermata dall'evoluzione dei contributi cantonali versati conformemente alla Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale (LPI). Alcuni Comuni hanno potuto mantenere una capacità finanziaria medio-buona grazie all'aumento progressivo dei contributi di livellamento erogati, che ha di fatto compensato la flessione dei ricavi fiscali conosciuta nel periodo esaminato. Parallelamente, i Comuni paganti sono stati chiamati a contribuire sempre maggiormente al fondo di livellamento. Il grafico seguente evidenzia l'evoluzione del contributo globale versato ai Comuni del comprensorio nel periodo esaminato.

Grafico 1 Contributi ai sensi della LPI, comprensorio, 1997-2005, in CHF



L'introduzione della nuova legge¹⁷ unitamente al peggioramento della situazione finanziaria di alcuni Comuni del comprensorio ha generato un notevole aumento dei contributi versati. Dalla tabella 17 scaturiscono le seguenti osservazioni:

- fino all'entrata in vigore della nuova LPI, il comprensorio era complessivamente un'entità pagante, tenuta quindi a versare al fondo di livellamento più risorse di quante ne potesse ricevere. I primi sintomi del peggioramento della situazione finanziaria si avvertono già a partire dal 2000, a seguito di una brusca flessione dei contributi versati;

¹⁷ Dall'entrata in vigore, il 1. gennaio 2003, della nuova legge sulla perequazione finanziaria intercomunale (LPI) sono mutate sostanzialmente le tipologie di contributi perequativi versati ai Comuni in difficoltà. La modifica più rilevante riguarda l'eliminazione della compensazione finanziaria, che garantiva agli enti locali più deboli una copertura integrale dei disavanzi d'esercizio e impediva di fatto agli stessi di aumentare il moltiplicatore politico al di sopra dei 100 punti (possibilità che peraltro non era permessa dalla vecchia legge). Contemporaneamente, la nuova LPI modifica il sistema di calcolo del contributo di livellamento e introduce dei contributi – di localizzazione geografica, transitori, supplementari – alcuni dei quali limitati nel tempo, volti a permettere ai Comuni deboli di meglio sopportare il passaggio dalla vecchia alla nuova base legale.

- la nuova LPI modifica i parametri di calcolo dei contributi e provoca un incremento sostanziale degli stessi. L'incremento dei contributi versati supera però ampiamente l'aumento dei prelievi all'interno del comprensorio, comportando quindi un marcato peggioramento della situazione complessiva. Il comprensorio, che aveva versato quasi 700'000 franchi di contributi nel 2002, si ritrova a beneficio di oltre 2.5 milioni di franchi a solo un anno di distanza;
- le ragioni di tale incremento sono diverse: la modifica di legge ha certamente avuto un ruolo cardine (in effetti, si nota un aumento generalizzato dei contributi versati per tutti i Comuni del comprensorio, così come un incremento dei contributi prelevati), così come il fatto che dal 2003 anche la Città di Locarno¹⁸ diventa beneficiaria a tutti gli effetti del contributo di livellamento. Altri aumenti importanti si registrano inoltre a Gordola (+ 600'000 franchi dal 2002 al 2003) e a Lavertezzo (oltre 1.25 milioni di franchi di contributi versati nel 2003);
- a partire dal 2003 l'incremento è piuttosto costante, portando i contributi complessivi ad avvicinarsi ai 3 milioni già dal 2004 in poi;
- le aree più toccate da questa evoluzione sono – oltre al polo urbano – i Comuni della seconda corona e in particolare quelli che si affacciano sul Piano di Magadino (Gordola, Gerra Verzasca, Lavertezzo e Cugnasco). Questi ultimi conoscono un'evoluzione simile, nella misura in cui i contributi sono più che raddoppiati in pochi anni (2002-2005), passando da 620'000 franchi nel 2002 a oltre 3 milioni di franchi (2005);
- parallelamente, i Comuni della prima corona sono invece confrontati con un progressivo incremento dei contributi prelevati, più che raddoppiati tra il 1997 e il 2006. Va comunque precisato che gran parte di tali contributi vengono erogati da Ascona, che rappresenta oltre l'80% dell'importo versato;
- nel complesso, l'evoluzione dei contributi perequativi è marcatamente negativa in quanto il comprensorio, da pagante, si ritrova ad essere un'area globalmente a beneficio di contributi a partire dal 2003. Un'evoluzione che deve far riflettere tutti gli attori del comprensorio in quanto, se non corretta al più presto, potrebbe diventare insopportabile.

Tabella 17 Contributi totali ai sensi della legge sulla perequazione finanziaria intercomunale, in 1'000 CHF

	Contributi totali LPI, in 1'000 CHF								
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Centro	-	-	-	-	-	-	1'357	1'554	1'532
Prima corona	-967	-1'145	-1'029	-855	-1'033	-1'167	-2'163	-2'228	-2'345
Seconda corona	-54	-75	-139	249	288	486	3'353	3'665	3'689
Comprensorio	-1'022	-1'220	-1'167	-606	-746	-681	2'548	2'991	2'877

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

Risorse fiscali¹⁹: stagnazione con tendenza al ribasso

Se entriamo nel dettaglio dei dati relativi al conto di gestione corrente, rileviamo innanzitutto una sostanziale stagnazione dei valori medi pluriennali, in particolare a livello complessivo, delle risorse fiscali disponibili tra il 1997 e il 2005. A ciò si

¹⁸ Per completezza, segnaliamo che tale situazione non si è manifestata nel solo agglomerato Locarnese, ma anche nel Bellinzonese dove la Capitale cantonale ha beneficiato di contributi annui superiori a 2 milioni di franchi a partire dal 2003.

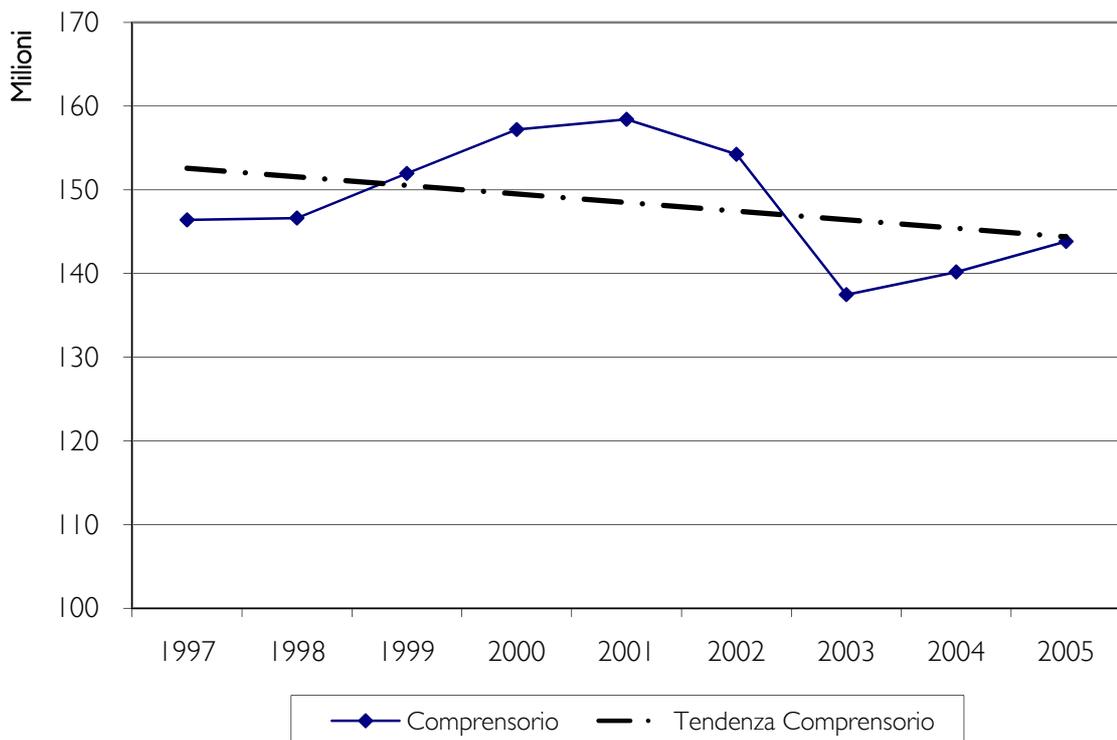
¹⁹ Le **risorse fiscali totali** comprendono il gettito delle persone fisiche, giuridiche, l'imposta alla fonte, l'imposta immobiliare cantonale per le persone giuridiche (art. 99 LT), il contributo di livellamento, le tasse sugli utili immobiliari, l'imposta immobiliare comunale e l'imposta personale.

aggiunge comunque una preoccupante tendenza al ribasso conosciuta a partire dal 2001, che ha portato a una riduzione delle risorse fiscali superiore al 9%. Questa tendenza è ancor più preoccupante se consideriamo – come visto prima – l'aumento dei contributi perequativi avvenuto nello stesso periodo. Ciò dimostra quindi che l'area studiata è **in perdita di velocità da un punto di vista delle finanze pubbliche**.

L'andamento nelle singole aree del comprensorio è tendenzialmente piuttosto omogeneo: sia i Comuni della prima corona che quelli della seconda hanno conosciuto una crescita delle risorse fino al 2000-2001, seguita poi da una flessione, pronunciata soprattutto tra i Comuni prima corona (- 17.1% tra il 2001 e il 2005), con Ascona e Losone in testa. I Comuni della seconda corona hanno invece potuto contenere la flessione, grazie anche all'incremento netto dei contributi perequativi incassati.

Nel complesso, le risorse fiscali del comprensorio sono diminuite dell'1.8% tra il 1997 e il 2005 (Grafico ..), in totale controtendenza con il valore medio dei Comuni ticinesi (+ 11.4%).

Grafico 2 Risorse fiscali totali, comprensorio, 1997-2005, in CHF



Risorse fiscali pro-capite: flessione confermata

Nella prima parte dello studio abbiamo potuto constatare che la popolazione dei Comuni del comprensorio sia cresciuta tra la metà degli anni novanta e il 2005. Tale aumento della popolazione non ha tuttavia portato ad un parallelo aumento delle risorse, ciò che ha determinato una sostanziale flessione dei valori pro-capite. Quest'ultima si discosta dall'evoluzione cantonale (evoluzione stagnante nel periodo) e si manifesta sia a livello generale – il comprensorio ha subito una riduzione delle risorse fiscali pro-capite di 227 franchi, pari al 7.7% delle risorse del 1997 – sia nei singoli sub-comprensori: i Comuni della prima corona evidenziano

una flessione del 10.8%, seguiti da quelli della seconda corona (- 6.0%). Più contenuta invece la diminuzione rilevata nel polo urbano, pari al 3.6%.

A causa di questa flessione, tutte le componenti del comprensorio presentano ora valori pro capite inferiori alla media cantonale.

Tabella 18 Risorse fiscali pro capite, centro e corone dell'agglomerato, 1997-2005, in CHF

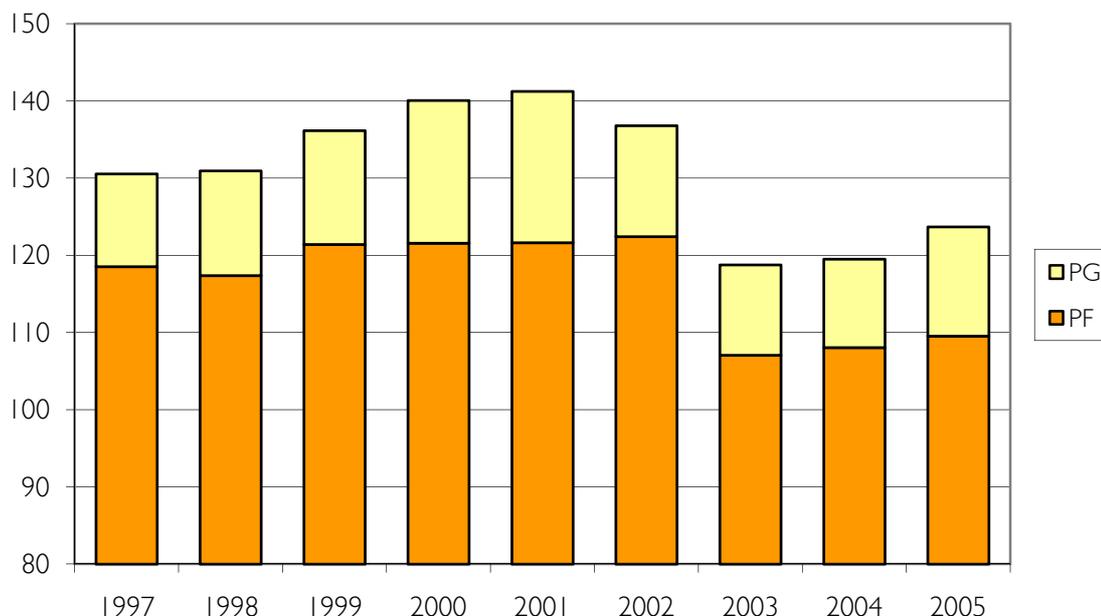
	Risorse fiscali pro-capite (CHF)										Variazione 1997-2005	
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	CHF	%	
Centro	2'734	2'803	2'843	2'812	2'703	2'608	2'398	2'535	2'636	-98	-3.6%	
Prima corona	3'350	3'319	3'472	3'625	3'766	3'648	3'018	2'948	2'988	-363	-10.8%	
Seconda corona	2'559	2'520	2'562	2'593	2'540	2'515	2'297	2'384	2'407	-152	-6.0%	
Comprensorio	2'947	2'942	3'031	3'097	3'111	3'026	2'635	2'669	2'720	-227	-7.7%	
Cantone Ticino	3'033	3'146	3'322	3'389	3'488	3'267	2'949	3'014	3'172	-18	-0.6%	

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

Gettito d'imposta: quale specializzazione?

L'evoluzione delle risorse fiscali e dei contributi di livellamento appena presentati sono direttamente legati allo sviluppo del gettito fiscale dei Comuni del comprensorio. Va da sé che la tendenza già riscontrata in precedenza si ripresenta – in termini simmetrici – nell'analisi del gettito d'imposta. Resta da verificare se la flessione è da imputare ad una contrazione del gettito delle persone fisiche (PF) o di quello delle persone giuridiche (PG).

Grafico 3 Gettito fiscale del comprensorio, 1997-2005, in mio. CHF



Il gettito fiscale sconta in particolare la flessione del gettito delle persone fisiche (diminuito, durante il periodo analizzato, del 7.6%), mentre il gettito delle persone

giuridiche conosce complessivamente una crescita, pur limitata. Un'analisi più fine dei dati evidenzia quanto segue:

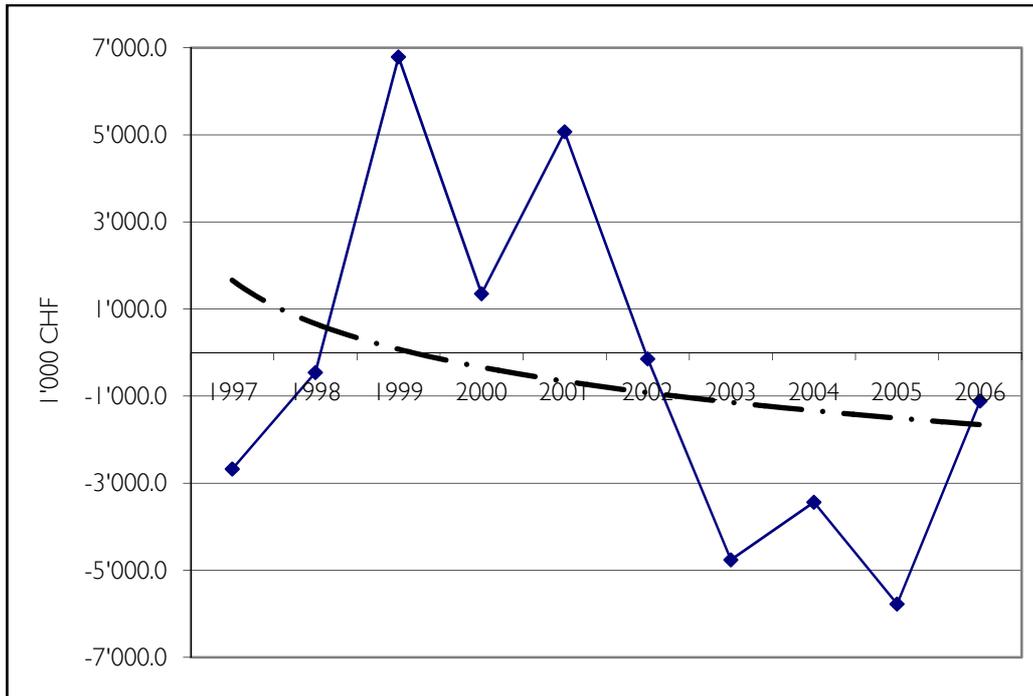
- la flessione del gettito delle persone fisiche del comprensorio è da attribuire in gran parte alla Città di Locarno (- 4.0 milioni di franchi), a Minusio (- 1.2 milioni) e Tegna (- 1.4 milioni, per una situazione specifica). Va comunque detto che la diminuzione del gettito delle PF è generalizzata e coinvolge quasi tutti i Comuni del comprensorio;
- il gettito delle persone giuridiche nel comprensorio ha conosciuto una crescita pari al 17.8%, molto inferiore a quella conosciuta a livello cantonale. Tuttavia, l'andamento del periodo presenta due tendenze distinte, la prima di forte crescita (fino al 2000), la seconda di segno opposto. Particolarmente toccati dalla flessione registrata nella seconda fase sono i Comuni della prima corona e in particolare Losone: quest'ultimo Comune ha conosciuto un vero e proprio collasso del gettito delle PG, passato da quasi 7 milioni nel 2000 a 2.0 milioni nel 2005 (comunque in ripresa rispetto al 2004). D'importanza più marginale contesto globale le contrazioni avvenute negli altri Comuni;
- l'evoluzione del gettito delle PF è particolarmente sensibile nell'area studiata, in quanto tale imposta rappresentava nel 1997 quasi il 91% del gettito d'imposta totale. Un'importante flessione come quella rilevata ha effetti rilevanti sulle finanze pubbliche, più di quanto si possa manifestare a livello cantonale. Ancora nel 2005, il gettito delle persone fisiche rappresentava il 88.6% del gettito totale del comprensorio, contro un valore di 72.8% a livello cantonale. Questi valori giustificano una certa insofferenza dei rappresentanti politici dei Comuni più popolati dell'area di fronte agli sgravi fiscali introdotti nei primi anni duemila;
- l'evoluzione tendenziale delle due tipologie d'imposta è stata simile a quella conosciuta a livello cantonale (media dei Comuni ticinesi). Il comprensorio segna però una crescita più contenuta nei periodi di alta congiuntura e subisce maggiormente la flessione nei periodi di crisi, ciò che lo portano – nel 2005 – ad una situazione fiscale sensibilmente peggiore di quella esistente nel 1997. Nel complesso, il gettito d'imposta totale è diminuito di oltre 6.8 milioni di franchi tra il 1997 e il 2005 (- 5.3%), ciò che spiega l'aumento esponenziale dei contributi di perequazione intercomunale incassati nel periodo analizzato.

Risultati d'esercizio: evoluzione altalenante, tendenza negativa

Fra il 1997 ed il 2003, l'insieme dei Comuni ticinesi hanno conseguito una serie di avanzi d'esercizio che hanno permesso di compensare e di riassorbire le perdite (e, spesso, le conseguenti situazioni di eccedenza passiva) generate nei primi anni novanta. In effetti, il 1997 è l'ultimo esercizio in cui gli enti locali ticinesi hanno fatto registrare un disavanzo cumulato, pari a CHF 12.5 milioni. Dal 1998 e fino al 2003, i risultati sono stati costantemente positivi, con punte di 43 milioni nel 2000 e di 46 milioni nel 2002. In media, il periodo 1997-2003 ha generato avanzi medi per oltre 25 milioni di franchi. L'anno 2004 segna invece una prima inversione di tendenza a livello complessivo, facendo registrare un disavanzo di oltre 13 milioni di franchi. Tendenza che viene confermata nel 2005, con un disavanzo aggregato prossimo ai 17 milioni di franchi. Agli occhi degli esperti cantonali, tali dati negativi potrebbero manifestarsi anche negli anni a venire, soprattutto a causa delle incognite legate alla revisione della LPI o alla ripartizione dei flussi finanziari e delle competenze tra il Cantone e i Comuni.

Il grafico seguente (Grafico 4) mostra l'evoluzione dei risultati d'esercizio nel periodo 1997-2006 per l'intero comprensorio (valori aggregati). Esso ha conosciuto un'evoluzione piuttosto altalenante nel periodo esaminato. L'avanzo d'esercizio è stato possibile unicamente nel triennio 1999-2001 e nel 2006, mentre gli altri esercizi hanno chiuso con disavanzi anche rilevanti.

Grafico 4 Risultati d'esercizio, 1997-2006, in 1'000 CHF



Nel complesso, il comprensorio ha generato un disavanzo netto complessivo di oltre 5.1 milioni in un decennio, in totale controtendenza con i valori aggregati di tutti i Comuni ticinesi (+ 161 milioni nel periodo 1997-2006). A ciò si aggiunge il fatto che l'evoluzione tendenziale è anch'essa negativa, come dimostrato dal grafico precedente.

Tabella 19 Risultati d'esercizio, comprensorio e sue componenti, 1997-2006, in 1'000 CHF

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totale
Centro	-1'318	28	653	-264	-261	-2'535	-3'268	-2'110	-1'992	55	-11'012
Prima corona	-355	269	3'778	968	4'418	1'019	-1'428	-1'314	-2'360	-1'719	3'276
Seconda corona	-1'002	-754	2'359	647	914	1'371	-65	-13	-1'423	550	2'582
Comprensorio	-2'674	-458	6'789	1'352	5'070	-145	-4'761	-3'438	-5'776	-1'114	-5'154
Cantone Ticino	-12'567	6'867	35'927	43'212	39'939	46'356	17'012	-13'443	-16'884	14'826	161'244

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

L'analisi dei dati dei sub-comprensori (Tabella 19) mostra che l'evoluzione appena esposta è particolarmente influenzata dai risultati conseguiti dal polo urbano. L'ampiezza dei deficit registrati dalla Città, soprattutto a partire dal 2002, è infatti la prima causa dei risultati complessivamente negativi registrati nel periodo. Nel periodo 2002-2006 Locarno ha infatti conosciuto perdite per complessivi 11.0 milioni di franchi, che hanno interamente eroso il capitale proprio (si veda il seguito dello studio). Questi risultati sono quindi una delle cause che hanno portato la Città – dal 2003 – a entrare tra i beneficiari di cospicui contributi di livellamento, come già indicato in precedenza.

I risultati degli altri Comuni, benché assai volatili, sono stati ben più positivi: disavanzi elevati si sono verificati unicamente in singoli esercizi, ad eccezione del caso di Brione sopra Minusio (su cui ha comunque pesato la vicenda accaduta nel 2003), Lavertezzo (che ha beneficiato della compensazione per il periodo 2000-2002 e di contributi transitori dal 2003 in poi), Losone (dove la flessione delle risorse fiscali ha avuto un impatto rilevante) e Tegna (che tra il 2003 e il 2005 ha accumulato quasi 2.9 milioni di disavanzi, a causa della riduzione del gettito versato da un facoltoso contribuente). Gli altri Enti locali hanno nel complesso raggiunto il pareggio dei conti o accumulato avanzi netti d'esercizio nel periodo 1997-2006: tra questi vanno citati Ascona (avanzo netto di 4.5 milioni di franchi), Gordola (2.5 milioni), Minusio (1.7 mio.) e Ronco sopra Ascona (2.8 mio.).

L'evoluzione appena evidenziata ha evidentemente un impatto diretto sull'entità del capitale proprio aggregato del comprensorio, come avremo modo di evidenziare nel prosieguo dello studio.

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

Di solito il moltiplicatore d'imposta rappresenta un indicatore importante dello stato di salute delle finanze comunali. Un moltiplicatore basso è generalmente sintomo di buona situazione finanziaria, mentre un moltiplicatore stabile al 100% (valore massimo possibile in Ticino fino a fine 2002²⁰) è sinonimo di finanze pubbliche in costante tensione. E' bene però definire cosa si intende per moltiplicatore. Innanzitutto si possono distinguere due tipi di moltiplicatore: quello politico e quello aritmetico.

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

Il moltiplicatore aritmetico è invece una risultante del rapporto fra il gettito d'imposta cantonale base (che corrisponde alla somma fra gettito delle persone fisiche e delle persone giuridiche, imposta immobiliare comunale e imposta personale) e il fabbisogno d'imposta del Comune²¹. Se il fabbisogno d'imposta è inferiore al gettito cantonale base il moltiplicatore aritmetico è inferiore al 100%. In caso inverso, evidentemente, lo stesso è superiore al 100%.

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

- da un lato, l'Esecutivo comunale può definire un carico d'imposta più vantaggioso nella speranza di attirare nuovi importanti contribuenti che permettano di compensare, grazie all'indotto fiscale generato, il mancato incasso derivante dal mantenimento di un moltiplicatore più basso del necessario. Si tratta, di fatto, della politica fiscale portata avanti negli ultimi anni

²⁰ Con l'entrata in vigore della nuova Legge sulla perequazione finanziaria comunale il 1. gennaio 2003, il nuovo sistema di calcolo dei contributi perequativi da versare ai Comuni non garantisce necessariamente una copertura integrale del disavanzo e potrebbe portare alcuni Enti locali a dover aumentare il proprio moltiplicatore ad un valore superiore al 100% al fine di poter mantenere il pareggio dei conti a medio termine. Va comunque precisato che fino ad oggi, nessun Comune ha fatto uso di tale possibilità.

²¹ Il fabbisogno d'imposta corrisponde all'onere totale annuo a carico del Comune dedotte le entrate che non provengono da imposte. Semplificando, si tratta della parte del servizio pubblico che non può essere finanziata da altre fonti di reddito (tasse, contributi, sovvenzioni, ecc.) e che deve quindi necessariamente essere coperta attraverso il prelievo d'imposta.

a livello cantonale attraverso i pacchetti di sgravi fiscali approvati dal Legislativo cantonale o dal popolo e che, come abbiamo potuto evidenziare in precedenza, ha finora portato ben pochi frutti²²;

- d'altro canto, vi possono essere ragioni di ordine normativo: in effetti, l'articolo 169 cpv. 2 LOC prevede che il capitale proprio di un Comune non può superare un gettito d'imposta cantonale base. Vi possono quindi essere degli Enti locali che, grazie alle eccedenze registrate nel tempo, godono di una situazione patrimoniale oltremodo favorevole, al punto da dover ridurre il carico d'imposta. Precisiamo che nel comprensorio vi sono casi per i quali si renderebbe necessaria tale procedura.

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

Moltiplicatori nel Comprensorio: non solo scelte politiche

La tabella 20 mostra l'evoluzione del moltiplicatore aritmetico delle singole aree del comprensorio durante il periodo 1996-2005, così come il moltiplicatore aritmetico medio calcolato sul periodo considerato.

Tabella 20 Moltiplicatore aritmetico, 1996-2005

	Moltiplicatore aritmetico ¹					Media 1996-2005
	1996	1998	2001	2003	2005	
Centro	110.82	101.89	97.36	112.70	103.13	104.94
Prima corona	82.38	81.23	73.93	85.64	76.54	79.72
Seconda corona	93.75	94.73	89.34	99.20	95.17	94.26
Comprensorio	92.67	90.07	83.19	95.48	87.24	89.57

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

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

Dalla tabella si possono trarre alcune considerazioni:

- delle tre aree studiate, il centro è sicuramente quella in cui si manifestano le maggiori tensioni da un profilo delle finanze pubbliche. Nel periodo analizzato, la Città ha registrato in una sola occasione un moltiplicatore aritmetico inferiore ai 100 punti, mentre il valore medio pluriennale, che potrebbe fungere da valore di riferimento per la determinazione del moltiplicatore politico, supera questa soglia. Se confrontata con il moltiplicatore effettivamente applicato negli anni più recenti (2006-2007), la media pluriennale supera il valore effettivo di quasi 8 punti percentuali e ciò malgrado i cospicui incassi di contributi di livellamento²³. Questo peggiora ulteriormente la situazione, in quanto rischia a termine di generare dei disavanzi cumulati (eccedenze passive) di entità rilevanti. Una sorveglianza costante e attenta dell'evoluzione della situazione finanziaria si rende quindi indispensabile;

²² Dal 2000 al 2005, l'insieme dei Comuni ticinesi ha infatti conosciuto una flessione del gettito delle persone fisiche, del gettito delle persone giuridiche e delle risorse fiscali totali.

²³ Precisiamo che il contributo di livellamento incassato nel 2005 equivale a circa 5 punti di moltiplicatore.

- i Comuni della seconda corona manifestano una situazione complessivamente modesta, con valori che oscillano attorno al 95%, mentre la prima corona mostra un moltiplicatore aritmetico medio inferiore agli 80 punti percentuali;
- grazie soprattutto all'apporto della prima corona, il valore medio aggregato dell'intero comprensorio si fissa all'89.6%. A titolo di paragone, ricordiamo che i moltiplicatori medi cantonali utilizzati per il calcolo del contributo di livellamento 2006 e 2007 ammontano all'82%;
- vi sono due Comuni del comprensorio – Lavertezzo e Mergoscia – che presentano dei valori di moltiplicatore aritmetico costantemente superiori al 100%, con punte superiori al 180% in media pluriennale per Mergoscia. Si tratta di Enti locali cosiddetti "in compensazione" ai sensi della vecchia legge sulla perequazione finanziaria intercomunale e che ancora oggi ricevono dei contributi transitori previsti dalla nuova normativa;
- d'altro canto, alcuni Comuni mostrano valori costantemente inferiori al 90% e medie pluriennali comprese tra i 75 e gli 80 punti, a dimostrazione della buona situazione finanziaria di cui beneficiano: si tratta di Ascona, Losone, Minusio e Tegna (quest'ultimo ha tuttavia conosciuto un sostanziale peggioramento dei valori negli ultimi anni a seguito della riduzione del gettito versato da un grosso contribuente). Tutti gli altri Enti locali si situano invece mediamente in un intervallo compreso tra l'83% e il 95%, con oscillazioni annuali più o meno pronunciate;
- in genere i Comuni applicano un moltiplicatore politico allineato al moltiplicatore aritmetico medio del periodo analizzato. Le differenze oscillano attorno ai 3-5 punti percentuali, valori che riteniamo giustificati in considerazione della tipologia di analisi effettuata. Ciò significa che gli Esecutivi operano di regola nel rispetto del principio dell'equilibrio finanziario previsto dal Regolamento sulla gestione finanziaria e sulla contabilità dei Comuni, secondo cui il conto di gestione corrente deve essere pareggiato a medio termine;
- vi sono tuttavia alcuni casi in cui si manifestano differenze più marcate tra il valore aritmetico e quello politico: oltre al già citato polo urbano, si segnalano differenze importanti a Muralto (- 7.9%), Brione sopra Minusio²⁴ (- 10%) e Ronco sopra Ascona (- 12.6%). Per questi ultimi sarà opportuno monitorare costantemente la situazione finanziaria e apportare i correttivi che dovessero rendersi necessari.

Debito pubblico pro capite: valutazione difficoltosa a livello locale

L'analisi dei risultati d'esercizio, delle risorse fiscali e dei moltiplicatori d'imposta hanno evidenziato una situazione a tratti peggiore e in controtendenza rispetto all'evoluzione conosciuta a livello cantonale. A questi dati è quindi importante aggiungere l'analisi dell'evoluzione del debito pubblico²⁵, in termini assoluti e pro capite. Tale analisi ha un limite importante che deve essere evidenziato: un esiguo debito pubblico pro capite non è necessariamente sinonimo di buona situazione finanziaria. Una valutazione oggettiva del debito pubblico è possibile unicamente se comparata alla qualità ed alla quantità di infrastrutture pubbliche presenti sul territorio comunale. In effetti, il bilancio di un Comune che da anni non effettua investimenti in urbanizzazione (ad esempio canalizzazioni, approvvigionamento idrico, scuole, strade) e che dispone di strutture in condizioni precarie, evidenzierà

²⁴ Per quanto attiene a Brione s/Minusio, va detto che il valore medio è fortemente influenzato da una situazione straordinaria verificatasi nel 2003, che ha generato un disavanzo particolarmente elevato.

²⁵ Il debito pubblico di un Comune corrisponde alla somma del Capitale dei terzi (ad esempio creditori, prestiti bancari) e dei Finanziamenti speciali (essenzialmente contributi sostitutivi per parcheggi e rifugi PCi, accantonamenti per manutenzione canalizzazioni), alla quale viene dedotto il valore a bilancio dei Beni patrimoniali del Comune. Ovvero è pari al totale dei beni amministrativi dedotto il capitale proprio.

probabilmente un indebitamento basso. Gli oneri non appaiono semplicemente perché le opere tardano ad essere effettuate (si tratta quindi di una sorta di *debito occulto*). Al contrario, un Ente locale che ha investito ingenti somme in opere pubbliche e che può offrire un vasto ventaglio di servizi, può ritrovarsi con un debito pubblico elevato. Non necessariamente gli abitanti del primo comune saranno più felici di quelli del secondo, nonostante abbiano a far fronte ad un indebitamento maggiore.

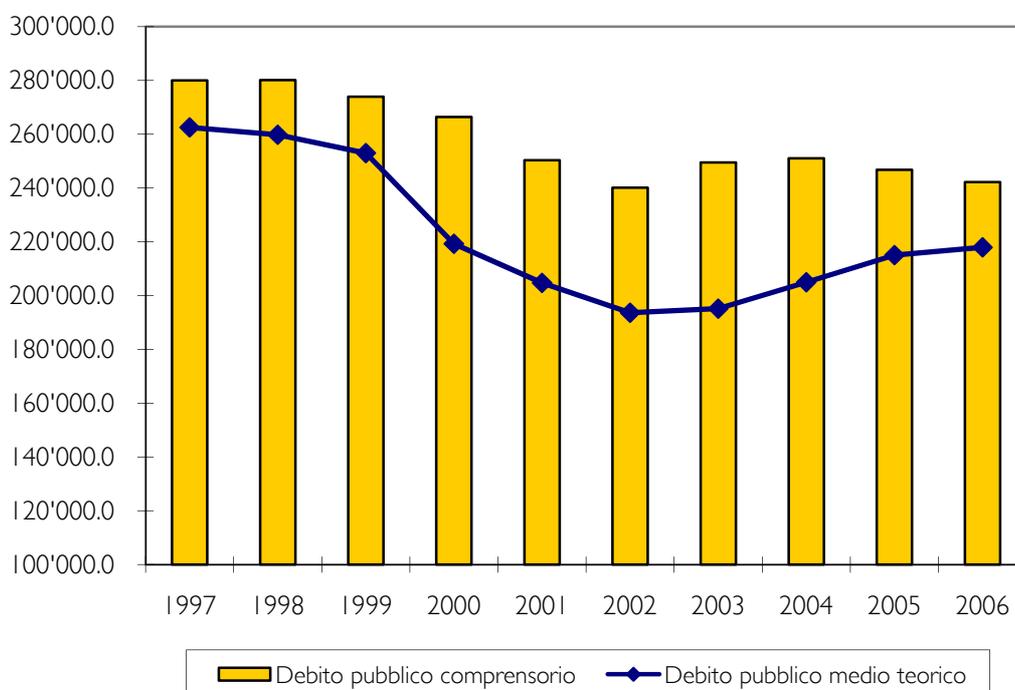
Per avviare a questo limite di fondo, riteniamo opportuno concentrare l'analisi su due fronti:

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

Debito pubblico: evoluzione favorevole, ma il livello rimane eccessivo

Il debito pubblico totale dei 18 Comuni del comprensorio ha conosciuto una diminuzione di circa 37.8 milioni di franchi fra il 1997 ed il 2006, pari al 13.5% del debito pubblico 1997. L'evoluzione tendenziale è simile a quella conosciuta dall'insieme dei Comuni ticinesi, ma risulta di ritmo inferiore: nello stesso periodo, a livello cantonale il debito pubblico è infatti sceso del 17%, grazie soprattutto ad un contenimento degli investimenti (complessivamente inferiori all'autofinanziamento) e alle risultanze delle trasformazioni delle aziende municipalizzate di Lugano (AIL), Chiasso (AGE) e Massagno (AEM) in società anonime, che hanno permesso di abbattere fortemente il debito pubblico nel corso del 2000.

Grafico 5 Debito pubblico del comprensorio, effettivo e valore medio teorico, 1997-2006, in 1'000 CHF

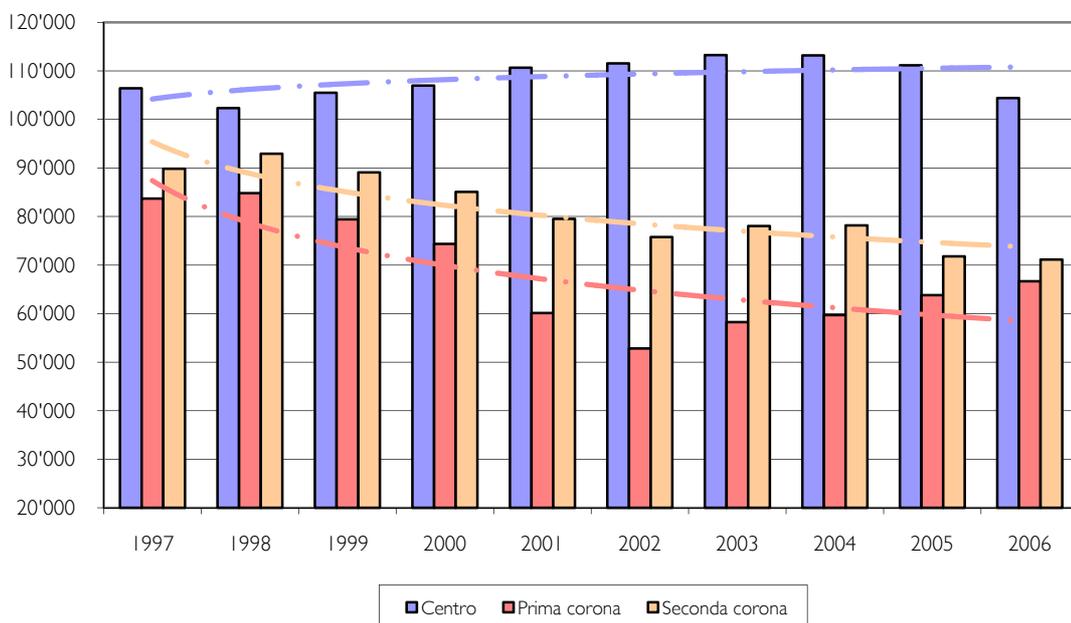


La riduzione del debito ha permesso di raggiungere quota 242.2 milioni di franchi, un valore che giudichiamo ancora molto elevato se confrontato con i dati degli altri poli urbani cantonali: la Città di Lugano evidenzia un debito pubblico di 196 milioni di

franchi (pur annoverando una popolazione simile), la regione Mendrisiotto (52'900 abitanti) di 151 milioni, la regione Bellinzonese (45'300 abitanti) addirittura di 124 milioni di franchi. A determinare questo valore particolarmente elevato contribuisce in modo sostanziale la Città di Locarno, che con oltre 104 milioni di debito pubblico si situa al secondo posto della graduatoria dei Comuni ticinesi, dopo Lugano e malgrado conti una popolazione di poco superiore ai 14'500 abitanti²⁶. Il grafico precedente mette a confronto il debito pubblico del comprensorio con il valore medio teorico calcolato in base al debito pubblico pro capite cantonale²⁷.

La suddivisione del debito pubblico interna al comprensorio evidenzia il forte squilibrio tra il polo e le corone, sia in termini assoluti che quanto a evoluzione tendenziale. Si tratta di un divario che dovrà essere necessariamente aggiustato in avvenire, indipendentemente dalle scelte politiche relative all'aggregazione.

Grafico 6 Debito pubblico, centro e corone, 1997-2006, in 1'000 CHF



Debito pubblico pro capite: evoluzione omogenea nella corona, in opposizione al centro

L'evoluzione appena presentata del debito pubblico totale trova conferma nell'andamento conosciuto dal valore pro capite di questa grandezza. All'interno del comprensorio troviamo infatti due tendenze opposte: da un lato, i dati della prima e della seconda corona mostrano un'evoluzione tendenzialmente positiva, al ribasso, del debito pro capite. Sia la prima corona sia, soprattutto, la seconda corona hanno conosciuto una riduzione di almeno il 25% del valore pro capite, analogamente a quanto registrato a livello cantonale. Il debito pro capite della prima corona rimane costantemente al di sotto della media cantonale, mantenendosi su valori medio-bassi. A fine 2006, il valore pro capite aggregato di quest'area corrispondeva a 2'920.50 franchi, contro i CHF 3'950 di dieci anni prima. Per quanto attiene ai Comuni della seconda corona, il miglioramento è particolarmente interessante considerato il valore di partenza alquanto elevato. Grazie alle forti riduzioni del debito pubblico a Lavertezzo (-8.5 mio CHF) e a Ronco sopra Ascona (-7.0 mio

²⁶ La stessa Città di Bellinzona, con circa 17'000 abitanti, presenta un debito pubblico di 52.8 milioni di franchi.

²⁷ Il debito pubblico medio teorico corrisponde al valore risultante dalla moltiplicazione del debito pubblico pro capite medio cantonale con la popolazione finanziaria del comprensorio. In altre parole, si tratta del debito pubblico che il comprensorio avrebbe se avesse un valore pro capite analogo a quello medio cantonale.

CHF), il valore pro capite del comparto ha potuto essere ridotto al di sotto dei 4'800 franchi per abitante²⁸. Malgrado ciò, il comprensorio conta comunque ancora diversi enti locali con debiti pubblici pro capite eccessivi²⁹: tra questi troviamo sia piccoli Comuni (Brione sopra Minusio, Mergoscia, Cavigliano, Lavertezzo, Tegna, Verscio), sia Comuni di medie dimensioni (Brissago).

Il centro conosce invece un'evoluzione in totale contrasto rispetto agli altri Comuni del comprensorio e alle tendenze in atto a livello cantonale. Complice una popolazione stagnante, il debito pubblico pro capite della Città ha subito un aumento pressoché costante fino al 2004, per poi ritornare nel 2005 a valori allineati a quelli del 1997 (ca. 7'500 franchi pro capite). Solo nel 2006 il polo urbano conosce una reale flessione di tale valore, attestandosi a fine anno a CHF 7'050.00. si tratta di un livello eccessivo, difficilmente sopportabile a medio termine e del tutto eccezionale se confrontato agli altri poli urbani del Cantone³⁰.

Tabella 21 Debito pubblico pro capite, 1997-2006, in CHF

	Debito pubblico pro-capite (CHF)										Variazione 1997-2006	
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	assoluta	in %
Centro	7'405.0	7'119.2	7'297.0	7'307.3	7'563.4	7'703.5	7'712.1	7'721.1	7'570.4	7'050.0	-355.0	-4.8%
Prima corona	3'949.8	3'994.2	3'718.5	3'430.4	2'763.5	2'423.5	2'601.6	2'642.5	2'804.7	2'920.5	-1'029.3	-26.1%
Seconda corona	6'366.8	6'534.8	6'217.6	5'883.9	5'471.3	5'153.7	5'165.5	5'114.3	4'890.5	4'767.5	-1'599.4	-25.1%
Comprensorio	5'636.0	5'620.7	5'464.3	5'247.0	4'915.4	4'710.8	4'782.3	4'779.2	4'735.3	4'608.5	-1'027.5	-18.2%
Cantone Ticino	5'285.0	5'213.4	5'046.0	4'319.2	4'020.0	3'798.4	3'740.1	3'902.0	4'067.2	4'088.3	-1'196.7	-22.6%

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

Complessivamente, il debito pubblico pro capite del comprensorio è elevato e costantemente superiore a quello medio cantonale.

Investimenti netti e autofinanziamento: analogie con il debito pubblico

L'evoluzione degli investimenti netti effettuati dai Comuni del comprensorio giustifica l'andamento del debito pubblico riscontrato al paragrafo precedente. Questo indicatore va infatti associato a quello del debito pubblico, in quanto l'investimento netto non coperto da autofinanziamento va ad accrescere il debito pubblico comunale³¹.

Nel periodo analizzato, la Città di Locarno ha decisamente svolto un ruolo motore per l'investimento nel comprensorio, investendo somme importanti, non di rado pari o superiori a 10 milioni di franchi netti e complessivamente di 72 milioni in 10 anni (33% degli investimenti netti del comprensorio). Questa forte attività d'investimento non ha potuto essere interamente autofinanziata, ciò che ha portato a un progressivo aumento del debito pubblico fino al 2004, poi in parte riassorbito negli

²⁸ Nel calcolo non abbiamo tenuto conto del debito pubblico del Comune di Tegna, in considerazione del fatto che il Legislativo comunale non ha ancora approvato i conti consuntivi 2005 e 2006.

²⁹ La valutazione si fonda sulla scala di valutazione allestita dalla Sezione degli enti locali, secondo cui il debito pubblico pro-capite è eccessivo se supera i CHF 6'000. La scala è la seguente: fino a 2'000: debole; 2'000-4'000: medio; 4'000-6'000 elevato; oltre 6'000 eccessivo.

³⁰ Nessun altro polo urbano ticinese presenta valori così elevati (dati 2005): Bellinzona 3'291 franchi, Chiasso 1'014 franchi, Lugano 3'276 franchi, Mendrisio 3'094 franchi.

³¹ Il debito pubblico risulta infatti dal calcolo seguente: Debito pubblico al 01.01 + investimenti netti dell'anno ./ autofinanziamento dell'anno (risultato d'esercizio + ammortamenti) = Debito pubblico al 31.12.

anni successivi. Più contenuti invece gli investimenti degli altri Comuni presi singolarmente: meritano comunque una citazione i Comuni di Ascona (27 milioni di franchi, pari al 12% del totale), Losone e Minusio, i quali hanno investito ciascuno oltre 18 milioni di franchi in questo periodo. Nel complesso, gli investimenti netti effettuati nel periodo analizzato si sono comunque ripartiti in modo uniforme tra il centro e le due corone. Questo significa che gli investimenti nel comprensorio non sono esclusivi al solo polo urbano, ma si sono estesi all'intero agglomerato. Di fatto, il ruolo motore del polo è stato ben supportato sia dalla prima che dalla seconda corona.

Tabella 22 Investimenti netti nel comprensorio, 1997-2006, in 1'000 CHF

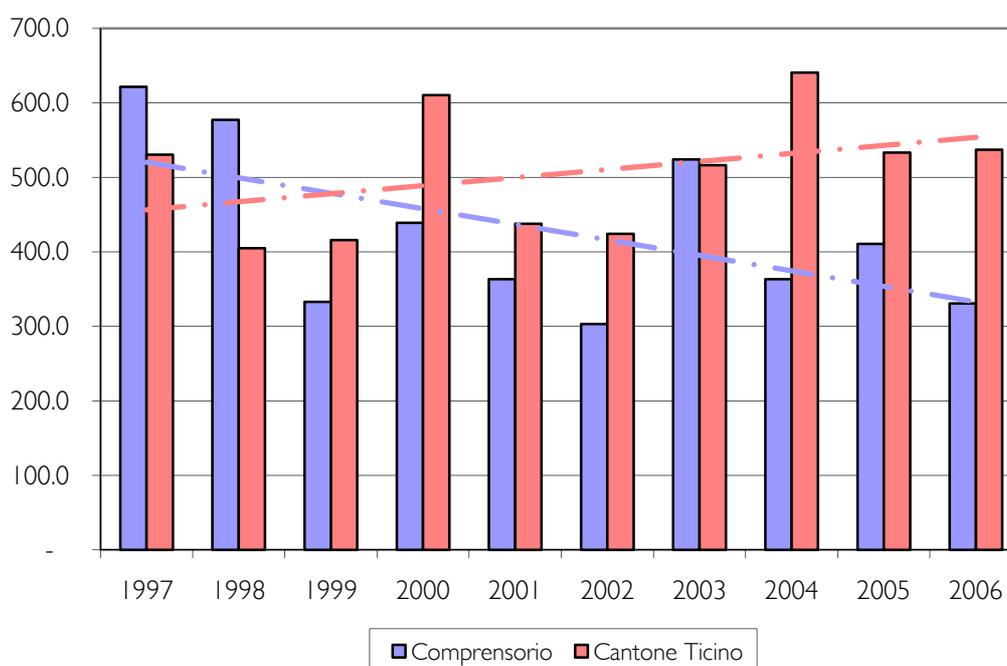
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totale 97-06	
Centro	12'227.2	9'483.2	10'262.6	7'581.4	9'382.9	5'035.5	6'571.8	3'163.6	5'771.6	2'762.4	72'242.3	33.2%
Prima corona	8'808.9	11'253.9	1'190.6	6'340.5	6'803.9	6'099.9	12'107.2	8'135.0	9'801.9	8'454.8	78'996.6	36.3%
Seconda corona	9'843.7	8'028.6	5'239.7	8'370.3	2'322.5	4'322.5	8'665.3	7'788.2	5'824.2	6'171.2	66'576.2	30.6%
Comprensorio	30'879.8	28'765.7	16'692.9	22'292.1	18'509.3	15'458.0	27'344.4	19'086.9	21'397.7	17'388.4	217'815.2	100.0%
<i>in % Cantone</i>	<i>19.2%</i>	<i>23.4%</i>	<i>13.1%</i>	<i>11.8%</i>	<i>13.6%</i>	<i>11.7%</i>	<i>16.6%</i>	<i>9.3%</i>	<i>12.4%</i>	<i>9.9%</i>	<i>13.7%</i>	

Fonte: Dipartimento delle istituzioni, Sezione enti locali, diversi anni (dati fino al 2005); consuntivi comunali (dati 2006)

Elaborazione Fidirevisa SA

I valori pro capite del comprensorio evidenziano tuttavia un'evoluzione tendenzialmente negativa rispetto ai valori medi cantonali. I Comuni del comprensorio hanno investito in misura maggiore della media dei Comuni ticinesi solo fino al 1998, per poi scendere al di sotto di questi negli anni successivi. Si tratta di un'evoluzione che ha contraddistinto anche altri agglomerati urbani (è il caso, ad esempio, dei Comuni del comprensorio di Bellinzona Nord), la quale ha permesso di frenare la tendenza all'aumento del debito pubblico registrata fino al 1998 e di ridurre in modo significativo l'ammontare complessivo dello stesso.

Grafico 7 Investimenti netti pro capite, 1997-2006, in CHF



L'autofinanziamento dei Comuni del comprensorio appare piuttosto volatile. Fino al 2001 risulta piuttosto elevato, raggiungendo i 35 milioni di franchi. Negli anni successivi si constata una progressiva riduzione del valore, allineata comunque con l'evoluzione conosciuta a livello cantonale. Complessivamente, tuttavia, l'autofinanziamento del comprensorio si è rivelato superiore agli investimenti netti, ciò che ha consentito di ridurre il debito pubblico. Come già indicato in precedenza, tale flessione è da attribuire in particolare alla prima corona, che nel periodo ha saputo generare un autofinanziamento di quasi 100 milioni di franchi, a fronte di investimenti netti per 80 milioni.

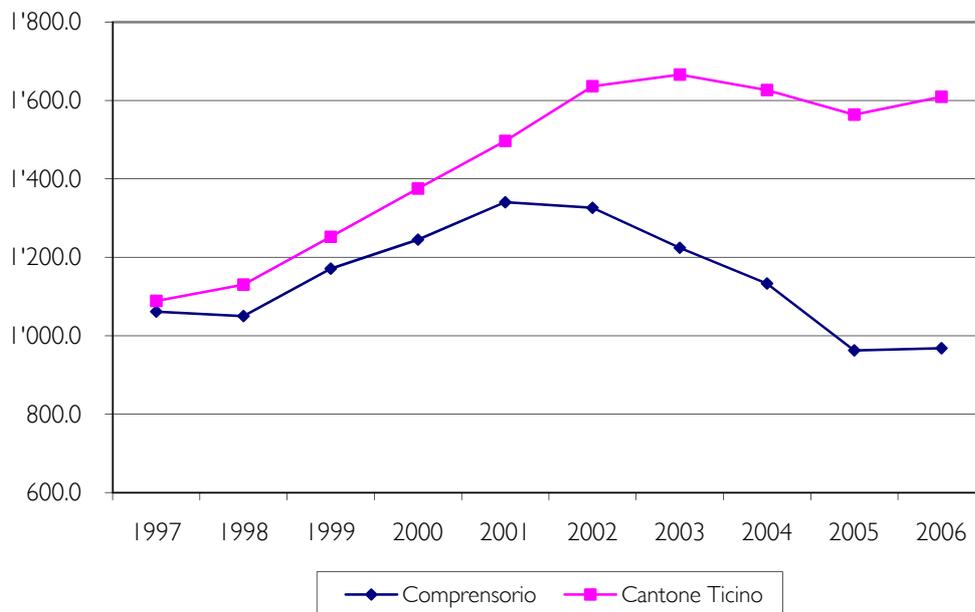
Capitale proprio: tendenza contrastante con i valori medi cantonali

L'ultimo indicatore che ci apprestiamo ad analizzare riguarda l'ammontare e l'evoluzione conosciuta dal capitale proprio dei Comuni del comprensorio. Il comprensorio mostra una tendenza alla crescita moderata sul lungo termine del capitale proprio, bruscamente interrotta nel 2005. L'evoluzione riscontrata non è tuttavia frutto di uno sviluppo omogeneo all'interno dell'area studiata.

La città di Locarno ha del tutto prosciugato il capitale proprio di cui disponeva nel 1997 (6.5 milioni di franchi). Questa evoluzione ha avuto un impatto significativo sui valori cumulati del comprensorio. La crescita del capitale proprio registrata nella prima corona (sostenuta essenzialmente da Ascona) e nella seconda corona (grazie a Gordola e a Ronco sopra Ascona) hanno permesso di compensare le perdite cumulate, ma non di registrare una crescita del capitale proprio allineata a quella conosciuta a livello cantonale.

Da un profilo pro-capite, l'evoluzione è stata addirittura negativa durante il periodo analizzato, amplificando il divario esistente con la media cantonale (Grafico 8).

Grafico 8 Capitale proprio pro capite, 1997-2006, in CHF/abitante



In conclusione

Per concludere il paragrafo dedicato alla situazione finanziaria, possiamo affermare che il comprensorio mostra una situazione in chiaro-scuro, che traduce ed amplifica dal profilo delle finanze pubbliche le difficoltà rilevate da un punto di vista socio-economico (invecchiamento della popolazione, flessione netta dei posti di lavoro, riduzione del peso economico regionale dell'agglomerato, dipendenza da attività economiche fortemente influenzate dalla congiuntura, limitata presenza di attività a forte valore aggiunto). La tabella seguente sintetizza i risultati dell'analisi effettuata, fornendo una valutazione complessiva dello stato delle finanze pubbliche del comprensorio e delle sue tre componenti.

Tabella 23 Situazione finanziaria: sintesi dei valori

	Centro	Prima corona	Seconda corona	Comprensorio
Forza finanziaria	+	++	+	+
Risorse fiscali totali	-	--	+	-
Risorse fiscali pro-capite	--	--	-	--
Gettito d'imposta PF	--	--	--	--
Gettito d'imposta PG	+	+	+	+
Gettito d'imposta totale	--	-	--	--
Livellamento	--	++	--	--
Moltiplicatore	--	+	-	-
Risultati d'esercizio	--	+	+	-
Debito pubblico totale	--	+	-	--
Debito pubblico pro-capite	--	+	-	--
Investimenti netti	+	-	-	-
Autofinanziamento	-	+	-	-
Capitale proprio	-	+	-	-
Valutazione complessiva	--	+	-	-

Elaborazione Fidirevisa SA

Senza voler ripercorrere i singoli indicatori, si può affermare che da un profilo finanziario, il centro dell'agglomerato si trova in condizioni preoccupanti: le risorse fiscali sono in flessione malgrado la crescita dei contributi perequativi, il gettito fiscale ha subito un forte contraccolpo dalle politiche di sgravi fiscali attuate negli ultimi 10 anni e il moltiplicatore aritmetico è superiore ai valori medi cantonali, oltre che al 100%. Dal profilo patrimoniale, il debito pubblico assume proporzioni del tutto eccessive malgrado la (debole) riduzione intervenuta negli ultimi anni, mentre il capitale proprio, oltre ad essere appena sufficiente, ha conosciuto una diminuzione costante durante il periodo analizzato.

Le due corone conoscono tendenze evolutive differenti. I Comuni della prima corona beneficiano ancora di una situazione finanziaria solida: da un punto di vista patrimoniale godono nel complesso di una buona situazione, grazie alle riserve accumulate negli anni scorsi (capitale proprio) e al basso livello del debito pubblico. Il futuro appare tuttavia più insidioso, in assenza di interventi correttivi. Le risorse fiscali sono infatti in diminuzione sia in termini assoluti, sia da un profilo pro-capite, a causa soprattutto del gettito delle persone fisiche, che conoscono una flessione superiore a quella registrata a livello cantonale.

Da un punto di vista delle finanze pubbliche, la seconda corona si situa – a dispetto della sua collocazione geografica – in una posizione intermedia tra il centro e la prima corona. Gran parte degli indicatori assumono una connotazione negativa, ma

meno preoccupante rispetto a quella registrata per il polo urbano. E' inoltre la sola area a conoscere una crescita, anche se modesta, delle risorse fiscali totali.

Nel complesso, il comprensorio denota una situazione finanziaria complessivamente insoddisfacente. L'incidenza della Città di Locarno sull'intera area è determinante e non viene che in parte compensata dalla buona situazione finanziaria di alcuni altri Comuni della corona.

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

2.3. Compendio

I Comuni funzionano ! Sarebbe sbagliato affermare il contrario. Attraverso i propri organi democraticamente eletti, in questi decenni hanno saputo realizzare ciò che è stato loro richiesto, dotando il territorio di tutte quelle infrastrutture di base necessarie alla popolazione quali strade, canalizzazioni, acquedotti, scuole, eccetera. Lo hanno fatto anche grazie agli importanti sussidi versati da Cantone e Confederazione, tuttavia non sufficienti per coprire la totalità delle spese. Essi sono stati dunque costretti ad attingere alle proprie risorse a discapito della propria autonomia residua e di un'offerta complementare di servizi alla popolazione. A livello operativo, questo immenso sforzo infrastrutturale ha comportato la creazione di una fitta rete di collaborazioni comunali per un totale di non meno di 1'600 cariche, rimandando nel tempo il dibattito sulla dimensione ottimale necessaria per un comprensorio di queste caratteristiche. Nel frattempo i Comuni hanno perso funzionalità e potere, viepiù intrappolati (o inconsapevolmente scivolati) in una logica locale frammentata e paralizzante. Guardando a ritroso nell'ultimo decennio, si osserva quanto limitati sono stati gli investimenti di sviluppo attuati, oltretutto concentrati in poche aree (Locarno e Ascona). Questo è uno dei motivi che spiega la progressiva perdita di dinamicità del comprensorio nei confronti di altre regioni del Cantone, con Luganese ed Alto Mendrisiotto in testa, dove i rispettivi Poli hanno saputo utilizzare le proprie risorse per realizzare importanti opere. Oggi i Comuni sono ad un bivio: con la fine dei grandi lavori pubblici finanziati da Confederazione e Cantone (Piano dei trasporti del Locarnese) e delle opere infrastrutturali sussidiate si chiude una parentesi - quella del Comune infrastrutturale - e se ne apre una più strategica, quella del Comune economico. All'orizzonte si profilano progetti importanti, che potrebbero determinare le sorti future di questo comprensorio e non solo. La loro realizzazione costituisce una grande sfida che l'attuale forma di governo non sembra (ancora) in grado di cogliere, per la propria lentezza decisionale, per la frammentazione delle risorse amministrative e finanziarie, per il limitato margine di autonomia a disposizione e per un peso contrattuale spesso insufficiente che non permette di farsi sentire in un mondo sempre più guidato dai "grandi" attori. In breve, la divisione istituzionale del territorio locarnese sembra costituire un ostacolo alla creazione di un disegno unitario per il quale lavorare tutti assieme. Abbiamo dunque una grande occasione: quella di agire - da protagonisti - oggi per domani regalando ai cittadini e a questa regione la struttura di governo istituzionale di cui ha bisogno.

Qui di seguito sono stati riassunti prima in modo sintetico e poi in una forma più discorsiva i risultati principali emersi nel capitolo.

Critério d'indagine	La situazione oggi	Quali i rischi dello stato quo?	Domani: un Locarnese vincente ha bisogno di tutti
CHI DECIDE? Prestazioni decisioni	<ul style="list-style-type: none"> Oggi è troppo complicato decidere! Gli attori coinvolti nei processi decisionali sono tanti mentre i temi si complicano Questo modo di governare costa Il nostro peso contrattuale è limitato: si fatica ad essere ascoltati La dotazione amministrativa è sufficiente Nei piccoli Comuni, i segretari e i Municipali hanno funzioni di "tuttofare" 	<p>Spreco o uso irrazionale di risorse</p> <ul style="list-style-type: none"> Ulteriore frammentazione delle risorse sul territorio <p>Una ricchezza a rischio</p> <ul style="list-style-type: none"> Mancanza di coordinazione nella gestione dei problemi e dei progetti Adozione di soluzioni non ottimali 	<p>Assieme è meglio</p> <ul style="list-style-type: none"> Perché presentarsi in troppi e divisi significa partire perdenti Per un Comune autonomo e orientato al Cittadino Per un Comune dotato di un'amministrazione forte Per un Comune forte nel panorama cantonale, nazionale e insubrico
COSA e COME? Prestazioni - produzione	<ul style="list-style-type: none"> Gran parte dei Comuni del comprensorio sono ridotti a sportelli del governo centrale I compiti si centralizzano, i Comuni perdono potere L'autonomia comunale ridotta a un lumicino La collaborazione intercomunale è un'alternativa onerosa e poco trasparente Vi sono spazi per migliorare e coordinare meglio i servizi offerti alla popolazione I Comuni funzionano ma non sono sempre funzionali 	<p>Addio autonomia!</p> <ul style="list-style-type: none"> Cambiamento del quadro amministrativo con assunzione di nuovi compiti da parte del Cantone Comuni chiamati al solo ruolo di sportello o agenzia del Cantone Mancata sinergia e corretta dimensione nell'erogazione dei servizi con una valenza regionale 	<p>Per fare meglio e di più!</p> <ul style="list-style-type: none"> Per un Comune dotato di una buona rete di servizi Per assumere un nuovo ruolo in settori oggi delegati al Cantone e agli organismi sovracomunali <p>Per un Locarnese più vivibile</p> <ul style="list-style-type: none"> Per un Comune attento alla cultura e alla sicurezza dei cittadini Per un Comune attivo nella promozione delle attività del tempo libero e del turismo
SVILUPPO E NUOVO RUOLO DEGLI ENTI LOCALI I Comuni alle prese con quello che resta	<ul style="list-style-type: none"> La frammentazione dei poteri locali frena lo sviluppo della Regione Facciamo fatica a progettare il nostro futuro: ci sono le idee ma da soli non siamo in grado di realizzarle Gli investimenti di base hanno assorbito la capacità progettuale dei Comuni. Per gli investimenti di sviluppo ci si appoggia sui Comuni-polo (Locarno e Ascona in primis) 	<p>Vivere da spettatori ai margini dello sviluppo</p> <ul style="list-style-type: none"> Perdita di velocità nella partecipazione alla crescita economica del nostro Cantone rispetto alla regione Lugano Scarse possibilità di realizzare progetti a valenza regionale Sviluppo disordinato con continui sacrifici di territorio 	<p>Per valere di più</p> <ul style="list-style-type: none"> Per un Comune che valorizzi le particolarità e le opportunità offerte dal nostro territorio Per un Comune forte e concorrenziale dal punto di vista economico Per essere in grado di dialogare con gli altri Poli urbani e il Cantone

1. Si ampliano i compiti, mutano i ruoli e crescono le difficoltà

Nel corso degli ultimi cinquanta anni, i Comuni hanno visto mutare il ruolo e i compiti loro affidati: nell'ambito dell'offerta di servizi base alla popolazione, ai compiti tradizionali come il mantenimento dell'ordine pubblico o della sicurezza locale, il controllo degli abitanti o lo svolgimento di elezioni, votazioni e censimenti per citare alcuni esempi, se ne sono aggiunti altri quali l'approvvigionamento e lo smaltimento (acqua, elettricità, gas, rifiuti, fognature), il vasto settore della socialità, la costruzione e la manutenzione della rete stradale, talvolta l'esercizio dei mezzi di trasporto pubblici, i servizi sanitari, l'istruzione, la cultura e il tempo libero.

2. I Comuni sono chiamati ad un ruolo di capofila nello sviluppo economico locale ma non hanno le risorse né la dimensione per assumerlo

Le trasformazioni in atto a livello societario, territoriale ed economico non solo hanno ampliato i compiti tradizionali attribuiti ai Comuni ma ancora hanno modificato il ruolo e i termini dell'azione pubblica a livello locale. Da semplici fornitori di servizi base alla cittadinanza, i Comuni sono oggi chiamati a svolgere un ruolo di capofila nei processi di trasformazione e di sviluppo a livello locale. Attori principali sulla scena locale, della quale ne conoscono elementi distintivi e potenzialità, sensibilità e bisogni, sono designati ad essere i veri promotori del processo di rinnovamento e di rilancio dell'economia a livello locale e regionale ridisegnando in primis un nuovo progetto per il proprio territorio. Per assolvere questo duplice ruolo e far fronte agli accresciuti compiti, gli strumenti tradizionali non bastano più. Occorrono una dimensione e una pratica politico amministrativa del tutto nuova di cui i Comuni non sempre dispongono.

3. Con i nostri 17 Comuni, più di 60 consorzi e oltre l'600 persone coinvolte siamo continuamente d'ostacolo a noi stessi

Il comprensorio dell'agglomerato urbano del Locarnese conta oggi poco più di 52'600 abitanti e si estende su 197 kmq, una superficie paragonabile a quella di medio-grandi città estere come Milano, Verona, Francoforte o Aix-en-Provence per citare alcuni esempi. Diversamente da essi, la sua gestione politica è affidata a 17 Comuni all'interno dei quali operano altrettanti organi esecutivi e legislativi coadiuvati da oltre 130 commissioni municipali, 57 commissioni permanenti, 6 commissioni cantonali e una cinquantina di enti e consorzi vari per un totale di oltre 1'600 cariche pubbliche e un numero quasi altrettanto elevato di persone armate di buone intenzioni che cercano vie e soluzioni praticabili a problemi comuni. Nel comprensorio non si è nemmeno costituito – a differenza di quanto è avvenuto in altri agglomerati ticinesi – un ruolo coordinatore da parte di aziende municipalizzate integrate in grado di offrire servizi industriali (elettricità, gas, acqua, rifiuti, canalizzazioni, trasporti pubblici) a tutto il comprensorio, fungendo da elemento di integrazione comprensoriale. E' questo che vogliamo ?

4. Questo modo di governare costa

Solo in indennità versate agli organi istituzionali, nel comprensorio si spendono oltre 1.5 milioni di franchi l'anno, senza contare le ore di lavoro all'anno necessarie per un adeguato coordinamento intra- e intercomunale. E' un costo davvero sensato?

5. Oggi è troppo complicato decidere

Alla base di ogni politica pubblica c'è una decisione; nulla succede da sé o avviene per caso. In questa era globale, la velocità ed il contenuto delle decisioni non solo hanno un impatto sul grado di soddisfazione dei cittadini ma pure influiscono sul successo o l'insuccesso di un'intera regione. Oggi i segnali indicano che si fatica a

decidere, si decide male e a volte non si decide affatto. Il problema è duplice: da un lato l'elevato numero di attori e istituzioni coinvolte nelle scelte di politica locale rallenta il processo decisionale e conduce a soluzioni non ottimali. Dall'altro cresce rapidamente – per le funzioni che concernono il Comune economico e i suoi compiti di supporto allo sviluppo regionale - il numero di questioni che coinvolgono più Comuni: nella ricerca di soluzioni a problemi riguardanti la scolarità, la socialità, la sanità, la cultura, la gestione del territorio, la pianificazione viaria etc. gli attuali confini politici appaiono infatti sempre più angusti. Possiamo ancora andare avanti così?

6. Non riusciamo a far sentire la nostra voce

La scarsa forza contrattuale è per definizione una prerogativa dei piccoli Comuni periferici, privi di quella dimensione e quella forza finanziaria necessarie per fare valere i propri diritti. Nondimeno anche i Comuni urbani soffrono di questo problema seppur in misura minore e per ragioni diverse. Maggiormente esposti alla concorrenza e alla costante ricerca di nuove opportunità, nel rivendicare la realizzazione di determinati progetti fattibili e opportuni faticano a far valere i propri diritti e le proprie ragioni nei confronti dell'Autorità cantonale alla quale appartiene ormai la competenza di decidere anche in molti ambiti di rilevanza diretta per la politica comunale. Se da soli contiamo poco, assieme non potremmo contare di più? Un grande fiume non ha forse più forza di tanti piccoli rigagnoli separati ?

7. C'è ancora voglia di impegnarsi per la cosa pubblica

La disponibilità dei membri della comunità a partecipare attivamente alla vita pubblica costituisce un indizio importante sulla vitalità democratica dei Comuni. Per il momento, nel Locarnese questa disponibilità c'è, anche se si sta progressivamente affievolendo, ad esempio in alcuni piccoli Comuni. La disponibilità ad impegnarsi è un fatto senz'altro positivo che testimonia l'interesse dei cittadini per la cosa pubblica e un'attenzione al destino della propria comunità. E' tuttavia errato credere che il successo del Comune decisionale dipenda unicamente dalla disponibilità della gente a partecipare alla vita pubblica. Determinante è il grado di autonomia decisionale e finanziaria di cui si dispone e la capacità operativa e realizzativa che si è concretamente in grado di mettere sul campo. Come giudichiamo la nostra situazione ? Di cosa ci occupiamo e cosa decidiamo realmente ?

8. Con le nostre 17 amministrazioni ci stiamo complicando la vita

Nel comprensorio vi sono oltre 550 dipendenti comunali, ripartiti tra amministrazione, sicurezza, ufficio tecnico, squadre esterne e aziende municipalizzate. Si tratta di persone quotidianamente impegnate a risolvere situazioni simili, ricercare risposte a problemi comuni, a redigere rapporti analoghi, tutte confrontate allo stesso modo con questioni complesse e chiamate ad aggiornarsi in parallelo su cambiamenti continui di norme e disposizioni. Con quale risultato ? Ha un senso tutto questo ? In un Comune più grande le competenze di ciascuno non sarebbero forse meglio sfruttate ?

9. Nei Comuni con meno di 1000 abitanti, segretari tuttodore

La capacità amministrativa è generalmente sufficiente. Si osserva tuttavia come in alcuni Comuni i segretari comunali sono dei veri *deus ex machina*³² dell'amministrazione, assumendo funzioni di "tuttodore" in quasi ogni ambito funzionale. La struttura dell'apparato amministrativo condiziona pure i servizi

³² Frase latina che significa "Dio dalla macchina". Utilizzato nelle rappresentazioni teatrali, nella sua accettazione originaria, stava ad indicare la scena in cui un dio (o più dèi) venivano calati dall'alto per risolvere una situazione intricata e apparentemente senza possibile via di uscita.

comunali nella loro capacità di rispondere convenientemente ai bisogni e alle attese della popolazione con conseguente allungamento dei tempi d'esecuzione, rinuncia ad offrire determinati servizi e impossibilità per i cittadini di avere accesso ai servizi di cancelleria nei giorni e negli orari più appropriati. Laddove l'apparato burocratico non è adeguato, i Municipali sono spesso costretti ad un maggiore impegno politico per questioni minori e pratiche amministrative a discapito di compiti strategici ben più importanti per il Comune e la popolazione.

10. Amministrazioni strutturate non solo nel Polo

Una peculiarità dell'agglomerato urbano del Locarnese riguarda la presenza di diversi Comuni di medie dimensioni accanto al Polo urbano di Locarno, che possono contare su una buona capacità amministrativa e su una struttura amministrativa adeguata alle esigenze dell'attuale popolazione. Questo fatto non spinge le autorità politiche e parte della popolazione ad approfondire degli scenari aggregativi, in quanto si ha la percezione che l'Amministrazione comunale "funzioni", che sia in grado di offrire un ventaglio completo di servizi e che non vi siano pertanto margini di miglioramento sensibili. In altre parole, il fatto di disporre di strutture più o meno organizzate frena il discorso aggregativo anziché stimolarlo. In realtà, se è vero che gli apparati amministrativi dei Comuni medio-grandi sono funzionali, è altrettanto vero che un'aggregazione potrebbe portare ulteriori vantaggi in termini di efficienza ed efficacia amministrativa, garantendo nel contempo un elevato livello di servizio alla popolazione.

11. I consorzi non sono una soluzione

L'emergere di problemi simili hanno portato i Comuni ad affrontare insieme i principali compiti, soli o in collaborazione con altri Comuni limitrofi, nella forma di convenzioni e consorzi. In totale si contano oggi oltre 60 forme diverse di collaborazione e un numero elevato di delegati³³. Gli ambiti rimasti di esclusiva competenza comunale sono spesso pochi: l'amministrazione comunale, la manutenzione delle strade e delle piazze, il servizio di raccolta rifiuti e alcuni compiti minori. Il ricorso alla collaborazione rappresenta tuttavia una risposta solo parziale ai problemi e ne solleva altri più importanti legati alla perdita di controllo democratico su importanti servizi collettivi che determinano e condizionano l'esistenza di tutti i giorni. Avendo fatto ricorso a diverse forme di collaborazione, i Comuni si sono privati della competenza di decidere e spendere in ambiti diversi. E' proponibile continuare su questa strada ?

12. I Comuni ridotti a sportelli del Governo centrale

Nei rapporti Cantone-Comuni si è sviluppata nel corso degli anni una ripartizione imperfetta dei compiti che ha visto sempre più competenze decisionali sottratte ai Comuni, i quali hanno tuttavia conservato (spesso) la responsabilità finanziaria. Ne consegue una riduzione del ruolo degli enti locali a agenzie esecutrici del governo centrale a scapito della loro missione originaria di centro decisionale in cui vengono definiti i contenuti e gli obiettivi pubblici. Siamo in grado da soli di arrestare questa tendenza ? Un Comune più grande non è forse in grado per disponibilità di risorse e capacità contrattuale d'invertire questa tendenza ?

13. Stiamo perdendo potere

L'accentramento dei compiti e la moltiplicazione delle deleghe esecutive senza la totale compensazione dei costi (Confederazione e Cantone impongono l'erogazione di determinati servizi senza tuttavia coprire la totalità delle spese) nonché la

³³ Spesso con scarsa motivazione. Non sono rari i casi in cui bisogna esercitare ogni tipo di pressione per trovare persone disponibili a ricoprire una carica pubblica in seno nei vari consorzi o enti intermedi, nonché alcune difficoltà nel raggiungere i quorum minimi decisionali.

moltiplicazione delle forme di collaborazione comunale hanno di fatto ridotto l'autonomia comunale a un puro concetto teorico. Molte disposizioni impongono inoltre ai Comuni non solo cosa ma come fare a scapito dell'autonomia residua comunale. Oggi solo una minima parte della spesa viene decisa liberamente dai singoli enti locali e tale quota è direttamente proporzionale alla dimensione del Comune. Ha ancora un senso parlare di autonomia comunale ?

14. Il moltiplicatore politico prima di tutto

Si osserva una certa propensione ad utilizzare la propria autonomia finanziaria residua ai fini di un alleggerimento fiscale. Limitati sono i servizi aggiuntivi offerti alla popolazione oltre a quelli già definiti da Confederazione e Cantone, in particolare negli ambiti della scolarità (mensa, doposcuola, scuola montana), il sostegno a società e enti sportivi e culturali e la creazione di una rete sociale (ad esempio a sostegno delle persone anziane). Questo per dire che la popolazione ha ovunque preferenze comuni e bisogni analoghi. In prospettiva, la necessità di assicurare una adeguata dotazione di risorse porterà ad un ulteriore aumento dei flussi perequativi tra Comuni finanziariamente forti e Comuni finanziariamente più deboli. La pressione sui "ricchi" aumenterà inevitabilmente anche all'interno del comprensorio. Perché allora l'aggregazione ci spaventa ?

15. Facciamo fatica a progettare il nostro futuro

I Comuni faticano a realizzare progetti che potrebbero dare un impulso sociale ed economico alla regione perché mancano i mezzi finanziari e si fatica a coinvolgere nella fase realizzativa tutti gli attori istituzionali interessati. Tra le cause maggiori di questa situazione vi è la debolezza finanziaria del Polo urbano e la scarsa autonomia finanziaria di fondo legata al fatto che i Comuni sono costretti a sacrificare parte delle proprie risorse per l'erogazione di politiche pubbliche imposte o regolamentate da altri livelli di governo. Il margine di manovra residuo, ossia ciò che resta per fare qualche cosa, permette solo di sviluppare pochi servizi complementari o alternativi. Ciò genera negli amministratori locali un sentimento di frustrazione che induce un approccio passivo e poco prospettico. A frenare la capacità progettuale dei singoli vi è inoltre il fatto che le decisioni politiche da affrontare sono generalmente complesse e riguardano contemporaneamente attori politici diversi.

16. Sull'insieme i soldi ci sono ma singolarmente non bastano

Nel comprensorio viene prelevato annualmente un gettito fiscale di circa 110-120 milioni di franchi, dei quali circa l'80% dalle persone fisiche, cui si aggiungono ulteriori imposte e tasse. Le finanze del comprensorio possono quindi contare su entrate rilevanti, che tuttavia sono ripartite in modo poco equilibrato. In particolare, il Polo urbano soffre di una situazione finanziaria precaria, generando contraccolpi sull'intera regione. Rari, comunque, sono i Comuni del comprensorio che godono di una situazione finanziaria realmente favorevole. Una gestione unitaria di tali risorse potrebbe liberare nuovi spazi di manovra grazie al margine potenziale di razionalizzazione esistente. Perseverare in un'ottica individualista potrebbe invece portare ad un peggioramento della situazione finanziaria complessiva, a seguito della frammentazione delle entrate e della progressiva crescita delle spese a carico dei singoli Comuni. Basta insomma poco per passare dal purgatorio all'inferno, per usare una metafora di Angelo Rossi.

17. I Comuni funzionano ma non sono sempre funzionali

Siamo troppo piccoli. Lo sono i Comuni con meno di 1'000 abitanti così come lo sono anche quelli che contano 2'000 abitanti e oltre e si situano in un contesto urbano. La stessa Città di Locarno non ha numeri sufficienti per far fronte

pienamente alla funzione di Polo che è chiamata ad assumere. In fondo eravamo piccoli già vent'anni fa quando ci si apprestava a realizzare importanti opere quali le canalizzazioni, le case per anziani o i centri scolastici - per citare alcuni esempi - che hanno aperto la strada a quello che è oggi un intricato mosaico di collaborazioni comunali. Lo siamo ancora di più oggi, in un mondo profondamente cambiato e senza frontiere, dove le abitudini di vita hanno allargato i confini di riferimento della vita di ciascuno mentre quelli politici sono rimasti immutati nel tempo. Si va avanti con le strutture di sempre ma con la moltiplicazione dei problemi è aumentata la frustrazione di chi vorrebbe agire ma non riesce o non può, riscoprendosi così piccolo in un mondo di grandi, incapace inoltre di realizzare quei progetti qualificanti per sé e per tutta la regione di cui si avrebbe veramente bisogno.

18. La frammentazione istituzionale è una porta aperta verso un futuro incerto

L'analisi del panorama istituzionale odierno restituisce l'immagine di un puzzle disfatto le cui potenzialità e il cui disegno finale si disperdono nell'estrema frammentazione attuale.

Ognuno è impegnato a tirare il proprio carro. A quale prezzo ? Fino a quando potremo contare sul benessere di oggi in un mondo dove tutto avviene nella frazione di un attimo ? Quante le occasioni mancate, i progetti che non si realizzano, i sogni rinchiusi nei cassetti di ognuno e le idee che non nascono perché non si vede oltre le barriere mentali di chi teme di perdere qualche cosa che non esiste già più ? Non abbiamo forse sogni e bisogni comuni ? La popolazione e l'economia hanno esigenze di un territorio allargato. Le risposte non possono più essere quelle di un territorio frammentato.

19. I Comuni sono ad un bivio

I Comuni sono oggi ad un bivio: per non diventare definitivamente sportelli del governo centrale non vi è che una sola alternativa: diventare più grandi.

20. Occorre uno sforzo d'immaginazione per una nuova organizzazione politica

Assieme possiamo fare di più!

Allegati

- Allegato 1. Offerta di servizi alla popolazione
- Allegato 2. Indicatori finanziari: spiegazione e proposta di valutazione

Allegato 1. Offerta di servizi alla popolazione

	Ascona	Brone s/Minusio	Brissago	Cavigliana	Cugnasco-Gera	Gordola	Lavertezzo	Locarno	Losone	Mergoscia	Minusio	Muratico	Orselina	Ronco s/Ascona	Tegna	Tenero-Contrà	Versico
--	--------	-----------------	----------	------------	---------------	---------	------------	---------	--------	-----------	---------	----------	----------	----------------	-------	---------------	---------

	Ascona	Brone s/Minusio	Brissago	Cavigliana	Cugnasco-Gera	Gordola	Lavertezzo	Locarno	Losone	Mergoscia	Minusio	Muratico	Orselina	Ronco s/Ascona	Tegna	Tenero-Contrà	Versico	
Trasporto pubblico	Agenzioni trasporto pubblico Contributi per trasporto regionale	Agenzioni trasporto pubblico Contributi per trasporto regionale	Agenzioni trasporto pubblico Contributi per trasporto regionale	Agenzioni trasporto pubblico Contributi per trasporto regionale	Agenzioni trasporto pubblico Contributi per trasporto regionale	Agenzioni trasporto pubblico Contributi per trasporto regionale	Agenzioni trasporto pubblico Contributi per trasporto regionale	Agenzioni trasporto pubblico Contributi per trasporto regionale Contributi per autolinee urbane	Agenzioni trasporto pubblico Contributi per trasporto regionale Contributi per autolinee urbane	Agenzioni trasporto pubblico Contributi per trasporto regionale Contributi per autolinee urbane	Agenzioni trasporto pubblico Contributi per trasporto regionale Contributi per autolinee urbane	Agenzioni trasporto pubblico Contributi per trasporto regionale Contributi per autolinee urbane	Agenzioni trasporto pubblico Contributi per trasporto regionale Contributi per autolinee urbane	Agenzioni trasporto pubblico Contributi per trasporto regionale Contributi per autolinee urbane	Agenzioni trasporto pubblico Contributi per trasporto regionale Contributi per autolinee urbane	Agenzioni trasporto pubblico Contributi per trasporto regionale Contributi per autolinee urbane	Agenzioni trasporto pubblico Contributi per trasporto regionale Contributi per autolinee urbane	
Altri servizi offerti nel settore dell'ambiente (specificare)	Contributi per autolinee urbane Bus per le frazioni Trasporto pubblico locale gratuito Commissione energia (consulenza filo UT) Centro di riciclaggio	Contributi per autolinee urbane Bus per le frazioni							Trasporto pubblico locale gratuito Commissione energia	Trasporto pubblico locale gratuito	Trasporto pubblico locale gratuito							
Moltiplicatore politico	75	80	80	100	90	90	100	97	75	100	77,5	75	85	75	80	90	100	

Allegato 2. Indicatori finanziari: spiegazione e proposta di valutazione

Copertura delle spese correnti

$[(\text{ricavi correnti senza accrediti interni e rversamenti} - \text{spese correnti senza addebiti interni e rversamenti}) / \text{spese correnti senza addebiti interni e rversamenti}] \times 100$

$[(4 - 47 - 49 - (3 - 37 - 39)) / (3 - 37 - 39)] \times 100$

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

Ammortamenti amministrativi in percentuale dei beni amministrativi

$[(\text{ammortamenti amministrativi ordinari e supplementari}) / (\text{beni amministrativi ad inizio anno senza partecipazioni})] \times 100$

$[(331 + 332) / (14 + 16 + 17)] \times 100$

Scala di valutazione:	limite tecnico auspicabile	$\geq 10\%$
	limite minimo di legge	5%

Quota degli interessi

$(\text{interessi netti} / \text{ricavi correnti senza accrediti interni e rversamenti}) \times 100$

$[(32 - (42 - 424)) / (4 - 47 - 49)] \times 100$

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

Quota degli oneri finanziari

$(\text{interessi netti e ammortamenti amministrativi} / \text{ricavi correnti senza accrediti interni e rversamenti}) \times 100$

$[(331 + 32 - (42 - 424)) / (4 - 47 - 49)] \times 100$

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

Grado di autofinanziamento

$(\text{autofinanziamento} / \text{investimenti netti}) \times 100$

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

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

Capacità di autofinanziamento

$(\text{autofinanziamento} / \text{ricavi correnti senza accrediti interni e rversamenti}) \times 100$

$[(4 - 3 + 331 + 332 + 333) / (4 - 47 - 49)] \times 100$

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

Debito pubblico pro capite

$\text{debito pubblico} / \text{popolazione finanziaria}$

$[(2 - 29 - 10 - 11 - 12 - 13) / (\text{popolazione finanziaria})]$

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

$(\text{capitale proprio} / \text{totale dei passivi}) \times 100$

$[(1 - 19) - (2 - 29)] / (2) \times 100$

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

Quota di indebitamento lordo

$(\text{debiti a breve e medio termine e per gestioni speciali} / \text{ricavi correnti senza accrediti interni e rversamenti}) \times 100$

$[(21 + 22 + 23) / (4 - 47 - 48 - 49)] \times 100$

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

Quota degli investimenti

$(\text{investimenti lordi} / \text{spese di gestione corrente senza ammortamenti e addebiti interni e rversamenti} + \text{uscite di investimento}) \times 100$

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

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