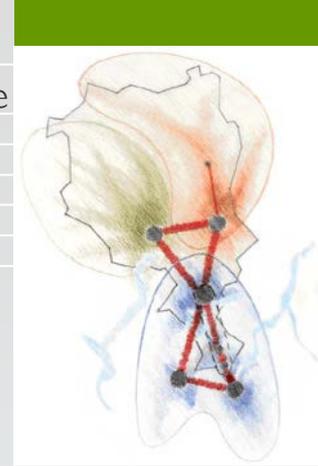


Funzionalità amministrativa	Capacità progettuale	Coesione
Rafforzamento	Equilibrio	
Territorio		
Sviluppo sostenibile	Progettualità pianificatoria	Corretta ripartizione delle competenze
Capacità contrattuale	Autonomia	Valorizzazione
Dibattito democratico	Localizzazione ottimale	

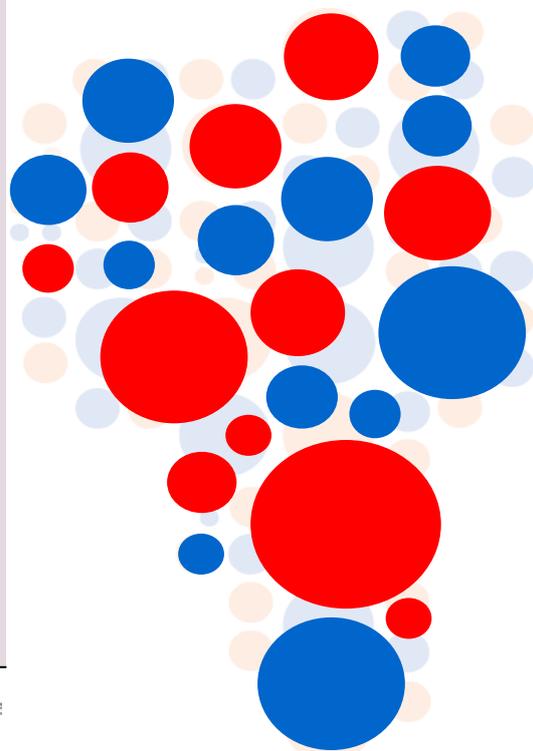
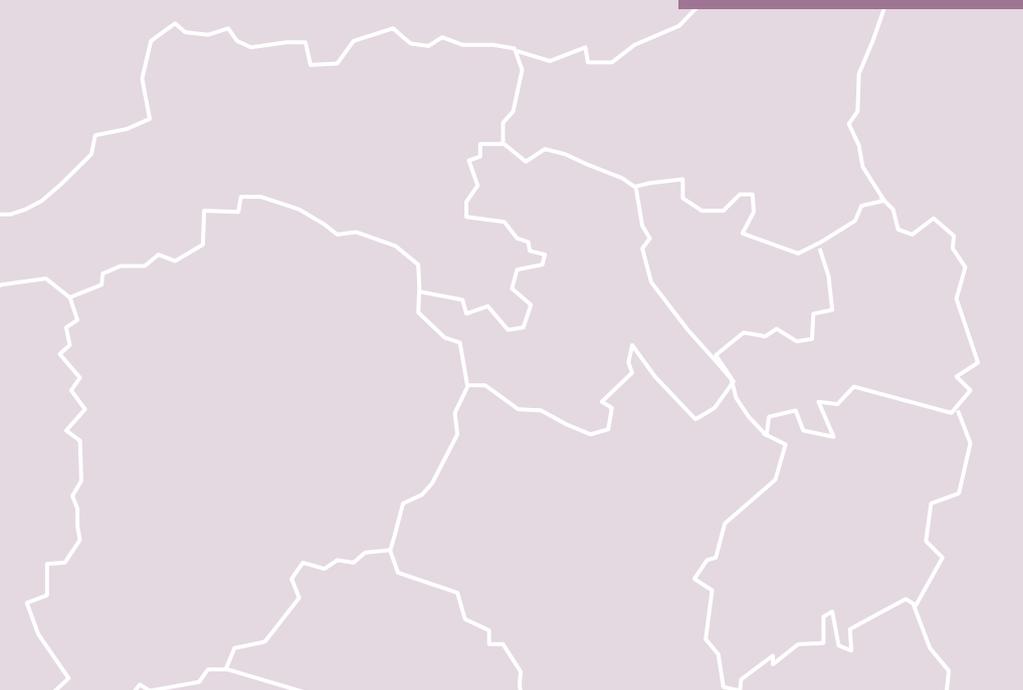


Piano cantonale delle aggregazioni

Studio di base I

L'evoluzione della spesa nei comuni aggregati:
prime indicazioni

novembre 2013



Editore

Consiglio di Stato della Repubblica e Cantone Ticino

Autore

Daniela Baroni (Sezione degli enti locali)

Angelo Rossi (professore onorario IDHEAP)

con la collaborazione di Alessandro Speziali (Sezione degli enti locali)

Impaginazione e grafica

Sezione degli enti locali

Per ulteriori informazioni

Sezione degli enti locali

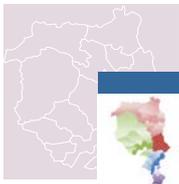
Via Carlo Salvioni 14

6500 Bellinzona

tel +41 91 814 17 11

www.ti.ch/sel

Bellinzona, novembre 2013



Indice

I	Introduzione	3
1.1	Le aggregazioni in Ticino	3
1.2	Un accenno agli elementi di finanza pubblica locale	3
1.3	I temi di questa analisi	4
2	Il campione di comuni e i dati dell'analisi	5
2.1	I comuni esaminati: 7 aggregazioni avvenute nel 2004	5
2.2	La spesa analizzata: la gestione corrente secondo la classificazione economica	6
3	La spesa prima e dopo l'aggregazione	8
3.1	La spesa prima dell'aggregazione	8
3.2	La spesa dopo l'aggregazione	10
4	Elementi per un confronto: considerazioni generali	12
5	Elementi per un confronto: un'analisi di dettaglio	14
6	Conclusioni	19
	Note bibliografiche	22
	Allegato I: spesa dei comuni per genere di conto, consuntivi prima e dopo l'aggregazione	22

Indice tabelle

Tabella 1	Comuni costituiti nel 2004 considerati nell'analisi	5
Tabella 2	Codifica per genere di conto, descrittivo e valutazione dell'autonomia di spesa	6
Tabella 3	Situazione ante aggregazione: media consuntivi 2001-03 (somma dei comuni coinvolti nei singoli progetti di aggregazione), struttura della spesa per gruppi in fr./abitante e in %	8
Tabella 4	Situazione post aggregazione: media consuntivi 2007-08 (06-07 per Lugano e Bioggio), struttura della spesa per gruppi in fr./abitante e in %	10
Tabella 5	L'incidenza delle misure di risanamento	11
Tabella 6a	Lavizzara, spesa pro-capite "ante aggregazione" (somma dei comuni coinvolti) e "post-aggregazione", per gruppi di spesa, media cantonale = 100	15
Tabella 7	Acquarossa, spesa pro-capite "ante aggregazione" (somma dei comuni coinvolti) e "post-aggregazione", per gruppi di spesa, media cantonale = 100	15
Tabella 8	Castel San Pietro, spesa pro-capite "ante aggregazione" (somma dei comuni coinvolti) e "post-aggregazione", per gruppi di spesa, media cantonale = 100	15
Tabella 9	Tabella 6d Bioggio I, spesa pro-capite "ante aggregazione" (somma dei comuni coinvolti) e "post-aggregazione", per gruppi di spesa, media cantonale = 100	16
Tabella 10	Tabella 6e Maggia, spesa pro-capite "ante aggregazione" (somma dei comuni coinvolti) e "post-aggregazione", per gruppi di spesa, media cantonale = 100	16
Tabella 11	Collina d'Oro, spesa pro-capite "ante aggregazione" (somma dei comuni coinvolti) e "post-aggregazione", per gruppi di spesa, media cantonale = 100	16



Tabella 12	Lugano I, spesa pro-capite “ante aggregazione” (somma dei comuni coinvolti) e “post-aggregazione”, per gruppi di spesa, media cantonale = 100	17
Tabella 13	Effetto del trasferimento di oneri da “spesa delegata” a “spesa vincolata”	17
Tabella 14	Riassunto delle variazioni per posta di spesa e per comune	19
Tabella 15	Evoluzione della quota di spesa non vincolata	20

Indice figure

Figura 1	Spesa complessiva prima (media 2001-03) e dopo (media 2007-08) l'aggregazione, pro-capite in franchi	12
Figura 2	Oneri finanziari prima e dopo l'aggregazione, pro-capite in franchi	13

I Introduzione

1.1 Le aggregazioni in Ticino

Negli ultimi anni il Cantone Ticino ha promosso, con aiuti sostanziali, un programma di aggregazioni senza precedenti.

La prima tornata di questo processo si è svolta dalla fine del XX secolo al 2004. Per i comuni aggregati in questo periodo sono oramai trascorsi diversi anni dalla data di aggregazione. Si può quindi pensare che gli stessi abbiano superato la prima fase di costituzione del nuovo comune, con le necessarie riorganizzazioni e ristrutturazioni e che si avviino verso una fase di sviluppo nel corso della quale le sinergie scaturite avranno occasione di manifestarsi appieno. Sei anni è quindi un periodo che consente di stabilire se o meno l'aggregazione è riuscita, senza per questo però permettere di affermare quali saranno i suoi effetti duraturi, quelli che si manifesteranno nel lungo termine, quando si saranno realizzati gli investimenti necessari a creare l'immagine del nuovo comune.

Il periodo trascorso dalla data della creazione dei nuovi comuni permette comunque di procedere a una prima valutazione delle conseguenze dell'ampliamento. Non sorprende quindi che anche la ricerca cominci ad interessarsi ai risultati delle aggregazioni. Di recente sono stati pubblicati i risultati di un'inchiesta svolta tra i cittadini di un campione di comuni aggregati per accertare quale fosse il giudizio degli stessi sull'aggregazione e sull'offerta di servizi messa a disposizione dal nuovo comune (Mazzoleni O., Pacella M., 2010). A questo elemento di giudizio, di natura soggettiva, vorremmo aggiungere con lo studio qui pubblicato un elemento più oggettivo basato sui dati della spesa pubblica. Infatti, la nostra analisi intende fornire una prima serie di elementi conoscitivi degli effetti prodotti dalle aggregazioni sull'evoluzione delle finanze nei comuni aggregati, ponendo dapprima a confronto la situazione ante aggregazione con quella rilevata dopo alcuni anni di distanza, quando si può ritenere che la prima fase di consolidamento del nuovo comune sia stata superata. I dati del campione di riferimento sono quindi confrontati con l'evoluzione dei valori medi della spesa per tutti i comuni del Cantone.

1.2 Un accenno agli elementi di finanza pubblica locale

Prima di affrontare l'esame del campione e dei relativi dati, vorremmo ricordare, in modo conciso, quali sono le ipotesi che sono state sviluppate nella letteratura scientifica sulle finanze locali a proposito degli effetti di un ingrandimento del comune. Secondo noi le considerazioni che possono essere derivate dai lavori pubblicati sin qui sono di due tipi. In primo luogo ricordiamo gli argomenti che sono stati trattati nel dibattito sulla dimensione ottimale del comune. In particolare, per i bisogni della nostra analisi, risultano particolarmente interessanti le considerazioni che sono state fatte sulla forma delle funzioni di costo pro-capite (spesa) dei comuni. Negli studi sulla dimensione ottimale dei comuni si ipotizza che il costo medio per la produzione e la fornitura dei servizi pubblici di livello comunale prende, in funzione della taglia demografica del comune, la forma di una U. Questo significa che nei comuni con pochi abitanti la spesa per abitante è elevata. Con l'aumentare della popolazione la spesa pro-capite diminuisce fino a raggiungere un valore minimo per una dimensione demografica che, dal profilo della spesa, deve essere considerata come ottima. A partire da questo punto, se la popolazione aumenta ancora, la spesa pro-capite tenderà di nuovo ad aumentare.



Per spiegare questo tipo di comportamento della spesa comunale rispetto all'aumento della popolazione vengono di solito invocati due argomenti. Dapprima si afferma che la spesa pro-capite si riduce con l'aumentare della popolazione perché nella produzione e nella distribuzione di una serie di servizi pubblici esiste la possibilità di sfruttare delle economie di scala. In seguito si precisa però che quando la popolazione aumenta oltre la soglia dell'ottimo, la spesa pro-capite riprende a risalire per le diseconomie di scala che vengono provocate dall'aumento della densità (code, inquinamento, incidenti, capacità insufficienti, ecc.). Qualsiasi progetto di aggregazione aumenta il numero di utenti potenziali consentendo delle economie di scala. Quest'ultime sono altresì rese possibili dalla riorganizzazione dei servizi e delle modifiche di struttura apportate tramite la centralizzazione e l'ottimizzazione delle varie prestazioni. Diverso è invece il discorso sulle diseconomie legate all'aumento della densità (costi sociali). In effetti, l'aggregazione non fa aumentare la densità demografica e quindi non dovrebbe avere nessun impatto, almeno inizialmente, sulle diseconomie in questione.

Il secondo tipo di considerazioni, che si ritrovano nella letteratura sulle finanze comunali riguarda più propriamente i possibili effetti delle aggregazioni sull'evoluzione delle finanze. Secondo Hirsch, l'economista americano che può essere considerato come il padre dell'analisi delle finanze locali (W.Z. Hirsch, 1970), l'aggregazione potrebbe determinare:

- dei risparmi in seguito all'operare delle economie di scala;
- una riduzione delle disuguaglianze tra i comuni, nel nostro caso riduzione delle differenze nella spesa pro-capite (effetto di perequazione);
- un miglioramento delle condizioni di gestione, in particolare per quel che riguarda la pianificazione dell'evoluzione finanziaria futura.

Due di questi tre effetti possono essere verificati con un'analisi dell'evoluzione delle finanze dei comuni aggregati. Il terzo, invece, riguarda le condizioni nelle quali si svolge il processo gestionale e potrebbe essere verificato solo con un'indagine nell'amministrazione comunale. Osserviamo però che, nel caso dei piccoli comuni che si aggregano, questo effetto positivo corrisponde a quello che in questi comuni si può raggiungere con la professionalizzazione dell'amministrazione.

1.3 I temi di questa analisi

Tenuto conto di questi argomenti teorici, come pure delle questioni intorno alla possibile evoluzione delle finanze comunali che sono emersi nel corso del dibattito sulle aggregazioni, possiamo formulare una serie di domande alle quali cercheremo di rispondere per mezzo di quest'analisi.

Si tratterà, in particolare, di cercare di rispondere a domande quali

- Dopo l'aggregazione il livello pro-capite della spesa amministrativa si è modificato? Se sì, in quale direzione?
- Quali sono stati i fattori che hanno influenzato questa modifica del livello di spesa?
- Dopo l'aggregazione il grado di autonomia di spesa è aumentato oppure no?

2 Il campione di comuni e i dati dell'analisi

2.1 I comuni esaminati: 7 aggregazioni avvenute nel 2004

Per cercare di rispondere a queste domande utilizzeremo i dati sulla spesa di funzionamento di 7 nuovi comuni (che raggruppano 42 comuni pre-esistenti) che hanno portato a termine il loro progetto di aggregazione nel 2004. Si tratta praticamente di tutti i casi di aggregazione di quell'anno, indicati nella Tabella 1. Fa eccezione il caso di Mendrisio con Salorino che non è stato ritenuto perché interessava solo due comuni di cui uno di taglia molto piccola rispetto all'altro.

La nostra base di riferimento statistica è costituita dai dati estrapolati dai consuntivi dei comuni¹. I dati finanziari messi a confronto sono per la situazione prima dell'aggregazione quelli risultanti dalla media dei tre consuntivi precedenti l'aggregazione (anni 2001-03). Per calcolare il valore di confronto con la situazione emersa dopo l'aggregazione abbiamo sommato i valori di tutti i comuni coinvolti nel progetto aggregativo, costruendo quindi una sorta di "comune aggregato virtuale". Per rappresentare la situazione dopo l'aggregazione si è considerata, di regola, la media degli ultimi due anni del nuovo comune: media dei consuntivi 2007-08 (dato più recente disponibile anche a livello cantonale). Nei casi di Lugano e Bioggio, comuni che hanno conosciuto un secondo progetto di aggregazione nel 2008, si sono invece utilizzati i dati 2006-07. Il riferimento a valori medi su più anni permette di contenere l'incidenza di eventuali anomalie eccezionali, sempre possibili, specie nei comuni di piccola dimensione.

Tabella 1 Comuni costituiti nel 2004 considerati nell'analisi

Nuovo Comune	Comuni coinvolti	Popolazione 2008	Consuntivi a confronto	Risanato	Aiuti di risanamento
Lavizzara	Broglio, Brontallo, Fusio, Menzonio, Peccia e Prato Sornico	559	ante: 2001-03; post: 2007-08	sì	7.300 mio
Acquarossa	Castro, Corzoneso, Dongio, Largario, Leontica, Lottigna, Marolta, Ponto Valentino, Prugiasco	1'848	ante: 2001-03; post: 2007-08	sì	5.500 mio
Castel San Pietro	Casima, Monte, Campora (fraz. di Caneggio), Castel San Pietro	2'127	ante: 2001-03; post: 2007-08	sì*	3.954 mio
Bioggio (prima fase)	Bioggio, Cimo, Bosco Luganese	2'369	ante: 2001-03; post: 2006-07	no	-
Maggia	Aurigeno, Coglio, Giumaglio, Lodano, Maggia, Moghegno, Someo	2'390	ante: 2001-03; post: 2007-08	sì	11.000 mio
Collina d'Oro	Agra, Gentilino, Montagnola	4'501	ante: 2001-03; post: 2007-08	no	-
Lugano (prima fase)	Breganzona, Cureggia, Davesco-Soragno, Gandria, Pambio-Noranco, Pazzallo, Pregassona, Viganello, Lugano	54'914	ante: 2001-03; post: 2006-07	no	-

* il risanamento riguardava gli ex-Comuni di Monte e Casima

¹ Ricordiamo che i comuni allestiscono la propria contabilità secondo un modello armonizzato classificando ogni conto secondo il genere di spesa o di ricavo (prima colonna della Tabella 2). L'omogeneità della codifica permette quindi di effettuare il confronto nello spazio e nel tempo.



2.2 La spesa analizzata: la gestione corrente secondo la classificazione economica

La nostra analisi si è concentrata sulle categorie più importanti della spesa di funzionamento. I conti ritenuti sono elencati nella Tabella 2. Si tratta di una lettura semplificata del conto di gestione corrente del comune. Pensiamo tuttavia che le considerazioni che si possono fare in base all'evoluzione di questi conti siano rappresentative per l'insieme della spesa di funzionamento. Si può infatti stimare che le poste ritenute rappresentino, in generale, più del 90% del totale della spesa in questione. La spesa di investimento non è stata considerata per diverse ragioni. Intanto perché la stessa varia in modo significativo secondo la taglia del comune. In secondo luogo perché le uscite per investimento sono nettamente meno costanti di quelle correnti: esse possono infatti subire grosse variazioni da un anno all'altro, ragione per cui occorrerebbe ragionare su un orizzonte temporale di medio termine di almeno 5 anni. Infine, si ritiene che i piani di investimento del nuovo comune cominceranno a far sentire i loro effetti solo in una fase di sviluppo più lontana nel tempo.

Per questo esame preliminare dell'evoluzione post-aggregazione abbiamo scelto la classificazione economica delle spese, preferendola a quella funzionale. Questa scelta ci permette di verificare se, dopo l'aggregazione la spesa relativa per l'amministrazione sia o meno aumentata, offrendo così un primo elemento di verifica agli avversari dei progetti di aggregazione che temevano che la stessa avrebbe indotto un processo di burocratizzazione delle amministrazioni locali, con un forte aumento della spesa, in particolare di quella per il personale, i beni e i servizi. In secondo luogo con questa scelta possiamo di fatto verificare se il margine di autonomia nella politica di spesa comunale sia aumentato o meno. Infine, con la classificazione economica possiamo meglio verificare quale sia stato l'impatto dell'aggregazione sul risanamento delle finanze dei comuni che si sono aggregati. Purtroppo però, scegliendo questo tipo di classificazione dobbiamo rinunciare a valutare il possibile effetto dell'aggregazione sul costo di produzione e di distribuzione di singoli servizi nei quali potrebbero manifestarsi economie o diseconomie di scala come, per esempio, la scuola, la raccolta dei rifiuti, ecc.

Tabella 2 Codifica per genere di conto, descrittivo e valutazione dell'autonomia di spesa

GENERE DI CONTO (secondo il modello contabile)	DESCRIZIONE	AUTONOMIA DI SPESA
30 spese per il personale 31 spese per beni e servizi	è il tipo di spese sulle quali i comuni hanno maggior margine decisionale, quelle maggiormente influenzabili dalle singole scelte dei comuni	"spesa non vincolata" (<i>molto autonomia</i>)
32 interessi passivi 33 ammortamenti	si tratta degli oneri finanziari che derivano dalla composizione del bilancio (conseguenza di scelte che possono anche essere autonome in materia di investimenti); il livello degli interessi dipende dal momento e dalle condizioni di conclusione dei prestiti; l'ammortamento minimo è imposto dalla LOC, al di sopra del minimo il comune conserva un certo margine quanto alla politica di ammortamento e di rimborso dei prestiti	"spesa non influenzabile" quantomeno per il livello minimo a breve termine (<i>poco autonomia</i>)
35-45 rimborsi netti a enti pubblici (= rimborsi a enti pubblici – rimborsi da enti pubblici)	segnatamente i contributi a consorzi e i rimborsi a altri comuni per compiti convenzionati (al netto delle relative entrate); è una spesa sostanzialmente notificata ai comuni per compiti, però, di loro spettanza; è una spesa non autonoma per compiti autonomi ma delegati, per scelta o per necessità	"spesa netta delegata" (a terzi) (<i>poco autonomia</i>)
36 contributi propri	in particolare tra le voci principali figurano i contributi ai fondi centrali delle assicurazioni sociali (si tratta di una partecipazione finanziaria più che dell'esecuzione diretta di un compito) e i contributi legati alla politica degli anziani (sostanzialmente legati al gettito), nonché – per i comuni finanziariamente forti – i contributi perequativi	"partecipazioni senza margini" (<i>non autonomia</i>)

nb: I gruppi residui: genere di conto 34 (contributi senza precisa destinazione, riservato al Cantone), 37 (riversamento contributi), 38 (versamenti a finanziamenti speciali) e 39 (addebiti interni) riguardano importi marginali (cfr. Tabella 3) e non significativi per un'analisi.



Ma veniamo alla Tabella 2. La prima colonna a sinistra indica le spese per genere di conto secondo la codifica del piano dei conti armonizzato. Le altre colonne descrivono la tipologia e i contenuti di spesa proponendo una valutazione del grado di autonomia che possiede il comune per ogni categoria di spesa. Per evitare doppi conteggi, nel caso dei “rimborsi a enti pubblici” è necessario sottrarre dagli importi di spesa quelli rispettivi in entrata (genere di conto 45 “rimborsi da enti pubblici”) considerando pertanto la spesa netta. Con questo saldo si evita in particolare di computare due volte le spese che un comune rimborsa a un altro (nel gruppo 35) e che quest’ultimo poi registra di nuovo in uscita (in genere nei gruppi 30 e 31). I gruppi di spesa sono stati raggruppati in quattro categorie omogenee nell’ottica della nostra analisi, riunendo le spese di personale e quelle per beni e servizi, rispettivamente quelle per ammortamenti e interessi, considerando invece – come detto – la spesa per rimborsi al netto delle entrate. Osserviamo da ultimo che per poter valutare se l’aggregazione ha modificato il grado di autonomia dei comuni, per quel che riguarda la gestione finanziaria, abbiamo introdotto le definizioni dell’ultima colonna a destra. Per semplificare calcoli e presentazione abbiamo attribuito la valutazione del grado di “autonomia di spesa” all’intera categoria di spesa. Vi possono senz’altro essere (e vi sono), all’interno dei vari gruppi, singole poste nei quali il grado di autonomia diverge da quello della definizione proposta. Tuttavia questa divergenza non basta per modificare la definizione complessiva del grado di autonomia del gruppo.

3 La spesa prima e dopo l'aggregazione

La spesa pro-capite dei comuni che si sono aggregati ha subito modifiche che possono essere ricondotte alle caratteristiche del processo di aggregazione. L'allegato 1 fornisce una panoramica dettagliata della composizione della spesa dei comuni ritenuti in valori assoluti, in ripartizione percentuale e in franchi per abitante secondo la classificazione per genere di conto a due cifre, evidenziando i gruppi di spesa sopra indicati. Dai dati di questo allegato sono desunte le Tabelle riassuntive 3 e 4 che presentano alcuni valori prima e dopo l'aggregazione. Per più dettagli si rimanda al citato allegato.

3.1 La spesa prima dell'aggregazione

Nella Tabella 3 presentiamo un riassunto della spesa comunale pro-capite prima dell'aggregazione. Ricordiamo che per la nostra analisi abbiamo ritenuto solo le categorie principali di spesa.

Tabella 3 Situazione ante aggregazione: media consuntivi 2001-03 (somma dei comuni coinvolti nei singoli progetti di aggregazione), struttura della spesa per gruppi in fr./abitante e in %

natura della spesa (genere di conto)	in franchi per abitante					Totale spese (*)	Risorse fiscali 2002i	spese in percento			
	30+31 personale beni e servizi	32+33 oneri finanziari	35-45 rimborsi netti a enti pubblici	36 contributi propri	3			30+31 personale, beni e servizi	32+33 oneri finanziari	35-45 rimborsi netti a enti pubblici	36 contributi propri
<i>autonomia di spesa</i>	<i>“spesa non vincolata ”</i>	<i>“spesa non influen- zabile”</i>	<i>“spesa netta delegata”</i>	<i>“parteci- pazioni senza margini”</i>			<i>“spesa non vincolata ”</i>	<i>“spesa non influen- zabile”</i>	<i>“spesa netta delegata ”</i>	<i>“parteci- pazioni senza margini”</i>	
ante - Lavizzara	2'750	1'586	382	616	5'651	2'474	49%	28%	7%	11%	
ante - Acquarossa	1'417	619	808	552	3'619	2'169	39%	17%	22%	15%	
ante - Castel San Pietro	1'701	570	167	689	3'215	2'983	53%	18%	5%	21%	
ante - Bioggio	1'952	925	441	1'649	5'134	5'466	38%	18%	9%	32%	
ante - Maggia	1'250	754	924	506	3'669	2'196	34%	21%	25%	14%	
ante - Collina d'Oro	1'210	980	1'201	1'211	4'657	4'994	26%	21%	26%	26%	
ante - Lugano	3'168	1'050	177	1'814	6'347	5'049	50%	17%	3%	29%	
MEDIA CANTONALE 01-03	2'108	885	303	896	4'355	3'267	48%	20%	6%	21%	

(*) Il totale delle spese si riferisce alla somma di tutte le spese, comprende quindi anche i gruppi non indicati, nonché il totale lordo del gruppo 35.

I dati della Tabella 3 permettono di fare le seguenti considerazioni.

- In primo luogo notiamo che il totale della spesa pro-capite (3) è di regola significativamente maggiore nei comuni finanziariamente più forti (Lugano, Bioggio, Collina d'Oro) che in quelli che hanno necessitato di un risanamento finanziario. Fa eccezione il comparto della Lavizzara, con un pro-capite di spesa molto elevato e un ammontare di risorse fiscali basso.
- In secondo luogo osserviamo che il livello della spesa va comunque messo in relazione con potenziali di risorse considerevolmente diversi. A titolo esemplificativo sono riportate, nella tabella, le risorse fiscali pro-capite²: si nota che i comuni deboli hanno circa la metà (o anche meno) delle risorse dei comuni forti e di conseguenza la sopportabilità di un elevato standard di spesa è molto variabile in

² Risorse fiscali cantonali, con moltiplicatore al 100%; si ricorda che i ricavi complessivi a disposizione dei comuni comprendono anche altre entrate.



funzione della ricchezza relativa. Occorre peraltro anche rilevare che la spesa dei comuni “benestanti” comprende una parte di oneri perequativi (imposti) destinati appositamente a contenere le differenze finanziarie tra comuni.

- Scendendo ora a considerazioni per singola posta di spesa notiamo dapprima che i valori più importanti per “**personale, beni e servizi**” si riscontrano nei comuni che si sono aggregati nel nuovo comune con il maggiore numero di abitanti (Lugano) e in quello con il minor numero (Lavizzara). Questo risultato conferma la probabile presenza di una curva di costo medio a U nella produzione di beni e servizi comunali. Le ragioni per questo andamento del costo medio per la funzione “personale, beni e servizi” sono verosimilmente diverse, a seconda della dimensione demografica del comune. La bassa densità e l’alta densità determinano, come è già stato rilevato, costi medi diversi per le stesse funzioni. Ma si può anche pensare che i comuni maggiori debbano finanziare un numero di funzioni centrali e di polo (quali la sicurezza, la cultura e la mobilità, con i loro costi sociali) che non si ritrovano nei piccoli comuni.
- La categoria “**oneri finanziari**” raggiunge quasi il doppio della media cantonale nell’insieme dei Comuni della Lavizzara e rappresenta, in quello come in tutti i comparti che hanno dovuto essere risanati, una “zavorra” finanziaria tale da rendere indispensabile un aiuto esterno. I valori pro-capite assoluti non rendono in effetti direttamente conto del peso di questi oneri sui comuni con deboli entrate. Per capire meglio la portata dell’onere bisogna ricorrere a un rapporto, come per esempio la percentuale degli oneri finanziari sul totale dei ricavi. Per i comuni in dissesto (poi risanati con l’aggregazione) il valore di questa percentuale superava in genere il 20%, un valore più che doppio di quello medio cantonale.
- Anche i valori dei “**rimborsi netti a enti pubblici**” sono molto diversi. In generale l’evoluzione di questi valori rispetto alla taglia del comune potrebbe suggerire che esiste una funzione di costo a forma di U inversa, con valori relativamente bassi nei comuni piccoli e in quelli di grande taglia e valori elevati nei comuni medi. Concretamente però si sa che all’origine di questi oneri stanno gli accordi di collaborazione intercomunale il cui numero e il cui onere non sono né dipendenti, né correlati, con la taglia della popolazione.
- Comuni forti finanziariamente hanno spese per abitante relative ai “**contributi propri**” di 2 o 3 volte maggiori a quelle dei comuni più deboli; cosa logica considerato come questo gruppo di spesa comprende la quasi totalità delle componenti perequative (verticali e orizzontali) che per definizione sono maggiormente onerose per i comuni con risorse più elevate.



3.2 La spesa dopo l'aggregazione

Nella Tabella 4 abbiamo raccolto i dati relativi alla situazione che è emersa dopo l'aggregazione.

Tabella 4 Situazione post aggregazione: media consuntivi 2007-08 (06-07 per Lugano e Bioggio), struttura della spesa per gruppi in fr./abitante e in %

natura della spesa (genere di conto)	in franchi per abitante					Risorse fiscali 2007	spese in percento			
	30+31 personale beni e servizi	32+33 oneri finanziari	35-45 rimborsi netti a enti pubblici	36 contributi propri	3 Totale spese (*)		30+31 personale, beni e servizi	32+33 oneri finanziari	35-45 rimborsi netti a enti pubblici	36 contributi propri
<i>autonomia di spesa</i>	<i>“spesa non vincolata ”</i>	<i>“spesa non influen- zabile”</i>	<i>“spesa netta delegata”</i>	<i>“parteci- pazioni senza margini”</i>			<i>“spesa non vincolata ”</i>	<i>“spesa non influen- zabile”</i>	<i>“spesa netta delegata ”</i>	<i>“parteci- pazioni senza margini”</i>
Lavizzara (07-08)	2'850	366	193	631	4'157	2'075	69%	9%	5%	15%
Acquarossa (07-08)	1'934	432	94	551	3'129	2'129	62%	14%	3%	18%
Castel San Pietro (07-08)	1'765	333	203	699	3'031	3'394	58%	11%	7%	23%
Bioggio (06-07)	1'901	521	435	1'721	4'697	6'095	40%	11%	9%	37%
Maggia (07-08)	1'227	336	934	608	3'261	2'186	38%	10%	29%	19%
Collina d'Oro (07-08)	2'122	1'210	524	1'530	5'430	6'254	39%	22%	10%	28%
Lugano (06-07)	3'611	910	168	1'733	6'487	5'808	56%	14%	3%	27%
MEDIA CANTONALE 06-07	2'304	757	278	953	4'446	3'606	52%	17%	6%	21%
MEDIA CANTONALE 07-08	2'373	788	261	983	4'573	3'606	52%	17%	6%	21%

(*) Il totale delle spese si riferisce alla somma di tutte le spese, comprende quindi anche i gruppi non indicati, nonché il totale lordo del gruppo 35.

Riguardo questi dati si possono formulare alcune osservazioni generali, rimandando al punto 5 per un approfondimento dei singoli casi.

- La media della spesa totale dei comuni aggregati passa da 4'355 a 4'573 fr. per abitante (+218 fr. pari a un incremento del 5%) tra i due periodi considerati. Una progressione dei valori nominali nel tempo è, per l'effetto dell'inflazione o di meccanismi relativi alla remunerazione del personale, del tutto normale e scontata. Essa implica che i confronti nel tempo non possono essere effettuati solo e semplicemente partendo dai valori assoluti. La lettura comparativa presentata al punto 5 permette di ovviare a questo limite.
- Malgrado la crescita complessiva, i gruppi di spesa **“oneri finanziari”** e in parte quello dei **“rimborsi netti a enti pubblici”** diminuiscono in valori assoluti sia a livello di media generale. La diminuzione degli importi di spesa relativi agli oneri finanziari, in calo ovunque salvo Collina d'Oro, è direttamente legata al risanamento finanziario effettuato nell'ambito dell'aggregazione, in particolare nei Comuni di Lavizzara, Maggia, Acquarossa e Castel San Pietro (cfr. Tab. 1). Negli altri casi (Lugano, Bioggio e Collina d'Oro) i cambiamenti possono essere collegati alle variazioni del costo degli interessi passivi, al livello dei debiti, alle singole politiche di ammortamento e di rimborso. L'ipotizzabile effetto del risanamento finanziario cantonale, che viene determinato secondo parametri che consentono di costituire un comune dalla gestione equilibrata viene riassunto nella Tabella 5.



Tabella 5 L'incidenza delle misure di risanamento

	risanamento in fr.	pro-capite (pop 2004)	oneri finanziari pro-capite ante	oneri finanziari pro-capite post	variazione pro-capite	in % del risanamento
Lavizzara	7'300'000	12'898	1'586	366	-1'220	-9.5%
Acquarossa	5'500'000	2'970	619	432	-187	-6.3%
Castel San Pietro	3'954'000	1'979	570	333	-237	-6.3%
Maggia	11'000'000	4'703	754	336	-418	-8.9%

- La spesa dei nuovi comuni per oneri finanziari scende attorno ai 300/400 franchi per abitante con una diminuzione molto variabile tra i 187 e il 1'220 fr./abitante in larga misura (o anche in pratica integralmente) dovuta al risanamento contabilizzato nella gestione 2004. L'importo del risanamento viene destinato ad ammortamenti supplementari e, dopo questa operazione, si ripercuote sulla gestione corrente sotto forma di relativi minori oneri per ammortamenti e interessi. L'incidenza immediata e diretta può essere valutata attorno al 10% (ovvero 10 fr. in meno di spesa di gestione corrente per ogni 100 fr. di risanamento). L'ultima colonna a destra indica l'incidenza sull'insieme degli oneri finanziari del solo importo di risanamento versato nel 2004.
- Per quanto riguarda i "rimborsi a enti pubblici", nei casi di una diminuzione significativa nei due periodi (Lavizzara -189 fr./pc, Acquarossa -714 fr./pc e Collina d'Oro -677 fr./pc) il calo va posto primariamente in relazione allo scioglimento di consorzi o collaborazioni intercomunali, per esempio in ambito scolastico, e al relativo passaggio delle spese rimborsate (al consorzio o al comune esecutore del compito) nella categoria delle spese proprie, in particolare nei generi 30 e 31 che difatti, di regola, aumentano in questi casi. Ad esempio, nel caso di un istituto scolastico consortile, ogni comune consorziato versa la propria quota al consorzio (registrata nel genere di conto 35). Lo stesso remunera il personale e decide acquisti di beni e servizi. Se il consorzio viene sciolto i dipendenti diventano personale comunale, retribuito sotto la voce 30 e gli acquisti vengono fatti dall'amministrazione comunale, registrati sotto la voce 31. Un cambiamento nella struttura della spesa che "sposta" parte degli oneri dal gruppo 35 a quelli 30 e 31 corrisponde quindi un aumento del margine di autonomia proprio del Comune.
- I "contributi propri" rimangono a livelli pro-capite che rappresentano il doppio o il triplo per i comuni forti finanziariamente rispetto a quelli più deboli. Questo perché, da un lato, questi comuni dispongono di maggiori risorse pro-capite e dall'altro, è il caso soprattutto della città, perché si assumono funzioni di natura centrale per il comprensorio regionale. Osserviamo, da ultimo, che questo gruppo di spesa non sembra presentare variazioni di rilievo tra i due periodi considerati.

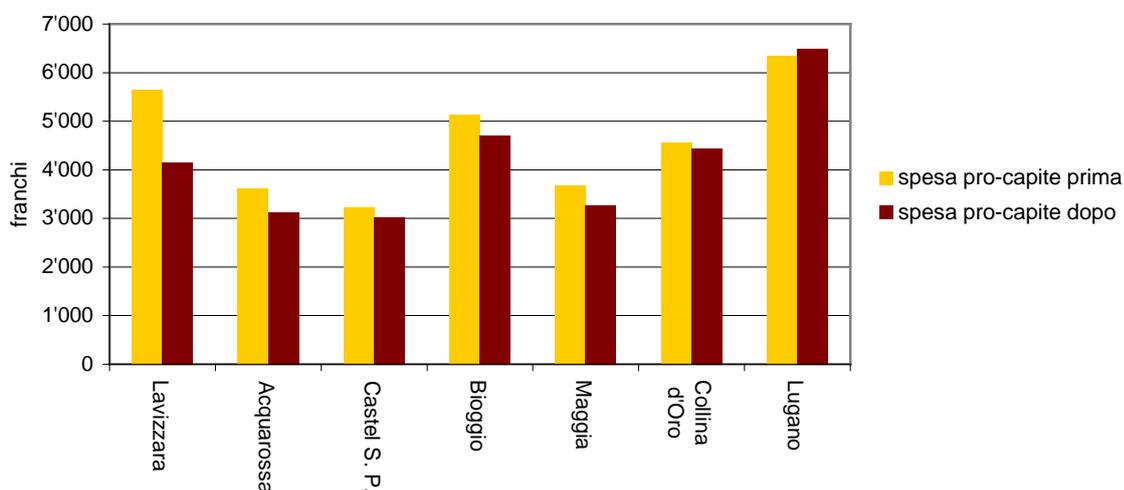
4 Elementi per un confronto: considerazioni generali

Che cosa si può dire ora, tenendo conto dei dati presentati nelle Tabelle 3 e 4, rispetto alle ipotesi esposte nella letteratura scientifica sulla spesa dei comuni? Ricordiamo sommariamente che si tratta di due ipotesi:

- la prima postula una forma ad U della curva della spesa pro-capite, rispetto alla dimensione demografica del comune. La letteratura sembra anche suggerire che se la popolazione di un comune aumenta, in seguito all'aggregazione, la curva dovrebbe abbassarsi all'inizio, in corrispondenza a livelli di popolazione bassi e alzarsi invece alla fine, in corrispondenza con livelli di popolazione alti;
- la seconda ipotesi sostiene che con l'aggregazione si riducono le disuguaglianze tra i comuni. Osserviamo che, nella presente analisi, il livello di disuguaglianza può essere misurato tenendo conto solo dei comuni che si aggregano, oppure tra tutti i comuni del campione (come pure tra tutti i comuni del Cantone) e unicamente in relazione alla spesa pro-capite.

La Figura 1 illustra i livelli di spesa pro-capite, prima e dopo l'aggregazione, nei sette comuni del campione. Gli stessi sono stati ordinati secondo la taglia demografica, ottenuta dopo l'aggregazione, ossia nell'ordine dal più piccolo al maggiore: Lavizzara, Acquarossa, Castel San Pietro, Bioggio, Maggia, Collina d'Oro, Lugano.

Figura 1 Spesa complessiva prima (media 2001-03) e dopo (media 2007-08) l'aggregazione, pro-capite in franchi



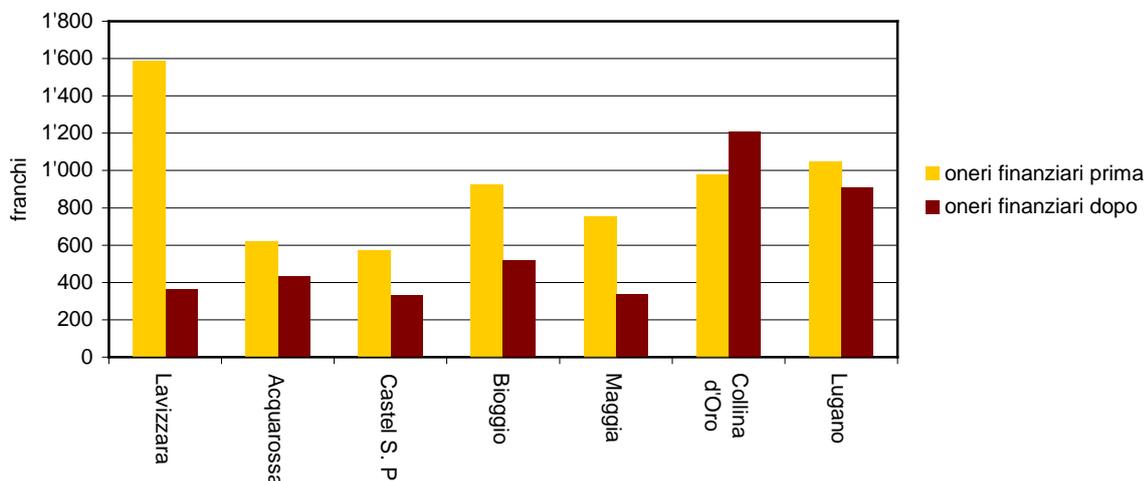
Rileviamo che, nonostante il campione di comuni sia limitato, l'ipotesi della curva ad U per la spesa pro-capite viene rispettata, con l'eccezione di Bioggio. Questo comune, dotato di grandi risorse, spende molto di più pro-capite di quello che usano spendere i comuni che possiedono la medesima taglia demografica.

Comparando la situazione prima e dopo l'aggregazione crediamo che si possa affermare che le aspettative derivanti dalla teoria sono confermate. L'aggregazione ha fatto scendere il livello della spesa pro-capite nei comuni piccoli mentre lo ha fatto leggermente salire nel comune di maggiore taglia. Ma verosimilmente non sono né le economie, né le diseconomie di scala ad essere responsabili per questa variazione. Come già precisato nel commento ai valori delle singole poste, è probabile che la



diminuzione nei comuni piccoli sia da attribuire, più che alle economie di scala³, all'effetto dei contributi di risanamento finanziario concessi dal Cantone. Lo conferma la Figura 2.

Figura 2 Oneri finanziari prima e dopo l'aggregazione, pro-capite in franchi



Prima dell'aggregazione, i valori pro-capite della posta "oneri finanziari" seguivano la forma ad U. Il livello era alto nei piccoli comuni e nei comuni di maggiore taglia, più basso nei comuni di dimensione media. Dopo l'aggregazione, invece, per effetto delle misure di risanamento, la spesa pro-capite per gli oneri finanziari aumenta con la taglia demografica. Confrontando la Figura 1 con la Figura 2, ci si accorge che l'impatto dell'aggregazione sulla spesa pro-capite totale dei comuni più piccoli non è di fatto dovuto a possibili risparmi consentiti dalle economie di scala, ma, quasi esclusivamente, alle conseguenze positive delle misure di risanamento del bilancio con la conseguente riduzione degli importi degli ammortamenti. In conclusione possiamo affermare che l'aggregazione ha avuto sulla spesa pro-capite gli effetti che la teoria anticipava. I fattori che hanno determinato questi effetti non sono però stati né le economie, né le diseconomie di scala che, se del caso, saranno evidenziati più in là nel tempo.

Resterebbe da considerare l'evoluzione delle disuguaglianze nella spesa pro-capite dopo l'aggregazione. La prima osservazione che possiamo fare a questo proposito è banale. Con l'aggregazione spariscono ovviamente le disparità interne al gruppo di comuni che si aggrega. Per quel che concerne le differenze all'interno del campione dei sette comuni aggregati, calcolando la deviazione standard dei valori della spesa pro-capite prima e dopo l'aggregazione abbiamo, invece, constatato che le disuguaglianze aumentano. Da questo punto di vista, e limitatamente al campione esaminato, possiamo affermare che l'aggregazione non sembra generare effetti di perequazione significativi. La spiegazione è semplice. Grazie al risanamento del bilancio i comuni di piccola taglia hanno conosciuto una diminuzione sensibile del loro livello di spesa pro-capite. Il rapporto tra la spesa pro-capite del comune di maggiore taglia e quello del comune più piccolo è così aumentato. Come si è già ricordato anche le misure statistiche della varianza confermano questo aumento. Trattandosi di spesa pro-capite non è poi così importante che l'aggregazione determini effetti perequatori. Diverso sarebbe il caso se l'aggregazione avesse fatto aumentare le disparità anche nel caso delle entrate.

³ La posta che avrebbe potuto essere influenzata dalle economie di scala è quella della spesa pro-capite per il personale i beni e i servizi. Ora in generale il pro-capite di questa posta è aumentato, in termini assoluti, dopo l'aggregazione praticamente in tutti i comuni (in parte anche per il trasferimento di oneri che prima erano contabilizzati sotto i "rimborsi netti a enti pubblici"). Non si riscontra quindi nessun indizio di un effetto "economie di scala" in una posta che rappresenta pur sempre, è bene ricordarlo, all'incirca la metà della spesa pro-capite. Questo anche perché, in generale, il comune aggregato ha continuato ad impiegare il personale di tutti i comuni che hanno partecipato al progetto di aggregazione. La verifica di un tale effetto è pertanto prematura.

5 Elementi per un confronto: un'analisi di dettaglio

Il confronto delle situazioni in materia di spesa, prima e dopo l'aggregazione, può essere approfondito analizzando il caso dei singoli comuni. Finora abbiamo spiegato l'evoluzione della spesa pro-capite complessiva e per singole poste come se la stessa fosse esclusivamente determinata dal processo di aggregazione. In realtà si sa che hanno influito sull'evoluzione della spesa anche fattori comuni a tutti gli enti locali, aggregati e non.

Per cercare di tener conto di questo fatto, abbiamo trasformato i dati concernenti la spesa pro-capite in indici. Ogni indice viene calcolato come rapporto tra il valore del comune considerato e la media cantonale. Facendo così si ipotizza che la variazione della media cantonale rappresenti l'effetto di tutti i fattori che non sono direttamente dipendenti dal processo di aggregazione. Per fare un esempio: supponiamo che l'indice per una posta di spesa pro-capite di uno dei nostri comuni fosse, prima dell'aggregazione, pari a 110. Il comune in questione spendeva, per quella posta, pro-capite un 10% in più della media cantonale. Supponiamo in seguito che la media cantonale di questa posta di spesa sia aumentata, nel corso del periodo da noi esaminato, del 5%. Se il valore del rapporto, dopo l'aggregazione, dovesse continuare ad essere 110, questo significherebbe che la spesa pro-capite nel comune sarebbe aumentata nella stessa misura in cui è cresciuta la media cantonale. In altri termini, l'aggregazione non avrebbe, in questo caso, avuto nessun effetto sull'evoluzione della posta di spesa considerata. Se il valore del rapporto dopo l'aggregazione dovesse risultare superiore (o inferiore) a 110, questo vorrebbe dire che l'aggregazione avrebbe fatto aumentare (o diminuire) questa posta di spesa pro-capite in modo più che (o meno che) proporzionale alla sua crescita nella media cantonale. Le variazioni nel valore del rapporto (o, se si vuole, dell'indicatore) tra la situazione prima dell'aggregazione e quella susseguente alla stessa consentono quindi di fatto di verificare, immediatamente, quale sia stato il vero impatto dell'aggregazione.

Abbiamo calcolato i valori dell'indicatore in questione per tutti i comuni e per tutte le poste di spesa, prima e dopo l'aggregazione. I risultati di questo calcolo figurano nelle tabelle che seguono, comune per comune. Per mettere in evidenza le variazioni nel grado di autonomia della gestione finanziaria, le poste di spesa sono state designate, invece che con i numeri dei conti del modello armonizzato, con le definizioni relative al grado di autonomia nella spesa indicate nella Tabella 2. Nella colonna di destra figura un primo commento di sintesi.



Tabella 6 Lavizzara, spesa pro-capite “ante aggregazione” (somma dei comuni coinvolti) e “post-aggregazione”, per gruppi di spesa, media cantonale = 100

LAVIZZARA	indice (media = 100)		
	“ante”	“post”	
spesa totale	130	91	L'insieme degli ex-comuni registrava un livello di spesa di 1,3 volte quello medio cantonale; il comune aggregato scende al 90% della media.
“spesa non vincolata ” (30+31) <i>molto autonoma</i>	130	120	Resta sopra la media, con un leggero calo relativo, ma assorbe la diminuzione della “spesa netta delegata” senza aumenti: vi è quindi maggior efficienza.
“spesa non influenzabile ” (32+33) <i>poco autonoma</i>	179	46	Diminuzione per effetto del risanamento cantonale.
“spesa netta delegata ” (35-45) <i>poco autonoma</i>	126	74	Calo significativo conseguente allo scioglimento di consorzio/convenzioni; parte della spesa passa nel gruppo “non vincolata”.
“partecipazioni senza margini ” (36) <i>non autonoma</i>	69	64	Sostanzialmente costante (dipende dalla forza finanziaria relativa che resta analoga).

Tabella 7 Acquarossa, spesa pro-capite “ante aggregazione” (somma dei comuni coinvolti) e “post-aggregazione”, per gruppi di spesa, media cantonale = 100

ACQUAROSSA	indice (media = 100)		
	“ante”	“post”	
spesa totale	83	68	L'insieme degli ex-comuni registrava un livello di spesa di 0,8 volte quello medio cantonale; il Comune aggregato scende al 70% della media. Livello e andamento generali molto simili a quelli del comparto di Maggia.
“spesa non vincolata ” (30+31) <i>molto autonoma</i>	67	82	Incremento complessivamente contenuto collegato alla diminuzione importante della “spesa delegata”.
“spesa non influenzabile ” (32+33) <i>poco autonoma</i>	70	55	Diminuzione per effetto del risanamento cantonale.
“spesa netta delegata ” (35-45) <i>poco autonoma</i>	267	36	Calo notevole conseguente allo scioglimento di consorzio/convenzioni; parte della spesa passa nel gruppo “non vincolata”.
“partecipazioni senza margini ” (36) <i>non autonoma</i>	62	56	Sostanzialmente costante (dipende dalla forza finanziaria relativa che resta analoga).

Tabella 8 Castel San Pietro, spesa pro-capite “ante aggregazione” (somma dei comuni coinvolti) e “post-aggregazione”, per gruppi di spesa, media cantonale = 100

CASTEL SAN PIETRO	indice (media = 100)		
	“ante”	“post”	
spesa totale	74	66	L'insieme degli ex-comuni registrava un livello di spesa pari a tre quarti di quello medio cantonale; il comune aggregato scende leggermente a un terzo della media.
“spesa non vincolata ” (30+31) <i>molto autonoma</i>	81	74	Questa spesa non aumenta, rimanendo su un livello relativo simile; l'integrazione dei due piccoli Comuni risulta quindi almeno neutra.
“spesa non influenzabile ” (32+33) <i>poco autonoma</i>	64	42	Diminuzione per effetto del parziale risanamento cantonale, limitato a Monte e Casima.
“spesa netta delegata ” (35-45) <i>poco autonoma</i>	55	78	Incremento a partire però da un livello molto basso che rimane ben inferiore alla media.
“partecipazioni senza margini ” (36) <i>non autonoma</i>	77	71	Sostanzialmente costante (dipende dalla forza finanziaria relativa che resta analoga).



Tabella 9 Tabella 6d Bioggio 1, spesa pro-capite “ante aggregazione” (somma dei comuni coinvolti) e “post-aggregazione”, per gruppi di spesa, media cantonale = 100

BIOGGIO 1	indice (media = 100)		
	“ante”	“post”	
spesa totale	118	106	L'insieme degli ex-comuni registrava un livello di spesa di 1,2 volte quello medio cantonale; il Comune aggregato scende leggermente poco sopra la media.
“spesa non vincolata ” (30+31) <i>molto autonoma</i>	93	83	In sostanza il livello relativo di questa spesa resta analogo, con una leggera contrazione; non vi è quindi l'effetto “gigantismo” che gonfierebbe le spese amministrative in un comprensorio più vasto.
“spesa non influenzabile ” (32+33) <i>poco autonoma</i>	105	69	Livello basso in relazione a una molto buona situazione di bilancio.
“spesa netta delegata ” (35-45) <i>poco autonoma</i>	146	157	Senza modifiche di rilievo.
“partecipazioni senza margini ” (36) <i>non autonoma</i>	184	181	Sostanzialmente costante (dipende dalla forza finanziaria relativa che resta analoga).

Tabella 10 Tabella 6e Maggia, spesa pro-capite “ante aggregazione” (somma dei comuni coinvolti) e “post-aggregazione”, per gruppi di spesa, media cantonale = 100

MAGGIA	indice (media = 100)		
	“ante”	“post”	
spesa totale	84	71	L'insieme degli ex-comuni registrava un livello di spesa di 0,8 volte quello medio cantonale; il Comune aggregato scende al 70% della media. Livello e andamento generali molto simili a quelli del comparto di Acquarossa.
“spesa non vincolata ” (30+31) <i>molto autonoma</i>	59	52	In sostanza il livello relativo di questa spesa resta analogo; non vi è quindi l'effetto “gigantismo” che gonfierebbe le spese amministrative in un comprensorio più vasto.
“spesa non influenzabile ” (32+33) <i>poco autonoma</i>	85	43	Diminuzione per effetto del risanamento cantonale.
“spesa netta delegata ” (35-45) <i>poco autonoma</i>	305	358	La “spesa delegata” resta elevata, di oltre tre volte la media cantonale, con un incremento piuttosto sensibile sul quale il Comune ha poco controllo.
“partecipazioni senza margini ” (36) <i>non autonoma</i>	57	62	Sostanzialmente costante (dipende dalla forza finanziaria relativa che resta analoga).

Tabella 11 Collina d'Oro, spesa pro-capite “ante aggregazione” (somma dei comuni coinvolti) e “post-aggregazione”, per gruppi di spesa, media cantonale = 100

COLLINA D'ORO	indice (media = 100)		
	“ante”	“post”	
spesa totale	107	109	L'insieme degli ex-comuni registrava un livello di spesa di poco sopra la media, che tale rimane anche nel Comune aggregato.
“spesa non vincolata ” (30+31) <i>molto autonoma</i>	57	89	Incremento collegato al dimezzamento della “spesa delegata”.
“spesa non influenzabile ” (32+33) <i>poco autonoma</i>	111	154	Livello elevato collegato a un elevato indebitamento.
“spesa netta delegata ” (35-45) <i>poco autonoma</i>	397	201	Calo conseguente allo scioglimento di consorzio/convenzioni; parte della spesa passa nel gruppo “non vincolata”.
“partecipazioni senza margini ” (36) <i>non autonoma</i>	135	156	Incremento relativo collegato a una maggior forza finanziaria complessiva.



Tabella 12 Lugano 1, spesa pro-capite “ante aggregazione” (somma dei comuni coinvolti) e “post-aggregazione”, per gruppi di spesa, media cantonale = 100

LUGANO 1	indice (media = 100)		
	“ante”	“post”	
spesa totale	146	146	L'insieme degli ex-comuni registrava un livello di spesa di 1,5 volte quello medio cantonale; questo valore resta uguale nel comune aggregato, così come in grandi linee rimane costante tutta la struttura della spesa, in particolare con un elevato livello di “spesa non vincolata” a fronte di un basso livello di “spesa delegata”.
“spesa non vincolata” (30+31) <i>molto autonoma</i>	150	157	Senza modifiche di rilievo.
“spesa non influenzabile” (32+33) <i>poco autonoma</i>	119	120	Senza modifiche di rilievo.
“spesa netta delegata” (35-45) <i>poco autonoma</i>	58	60	Senza modifiche di rilievo.
“partecipazioni senza margini” (36) <i>non autonoma</i>	203	182	Diminuzione relativa collegata a una minor forza finanziaria complessiva.

Come risulta dai singoli casi, in alcuni comuni aggregati si è evidenziato un passaggio da “spesa delegata” a “spesa non vincolata” a seguito dello scioglimento di collaborazioni intercomunali (consorzi, convenzioni). Per verificare se tale spostamento è complessivamente “neutro”, “oneroso” o “economico” rispetto alla media cantonale, si può confrontare la somma dei gruppi 30+31 e 35-45, prima e dopo l'aggregazione, in particolare nei casi di Lavizzara, Acquarossa e Collina d'Oro per i quali si era constatata una diminuzione significativa delle spese delegate. La Tabella 13 riassume la situazione di questi tre casi.

Tabella 13 Effetto del trasferimento di oneri da “spesa delegata” a “spesa vincolata”

(30+31) (35-45)	+	indice “ante” (30+31/35-45) media ponderata	indice “post” (30+31/35-45) media ponderata	effetto relativo sulla spesa	effetto sull'autonomia di spesa	
Lavizzara		(130/126) 130	(120/74) 116	economico	l'autonomia aumenta	La spesa per “personale”, “beni e servizi” e “rimborsi netti a enti pubblici” degli ex-comuni era 1,3 volte la media cantonale. Con l'aggregazione il valore scende al 116% della media. Il costo relativo diminuisce, quindi la ristrutturazione è “economica” e il comune aumenta il proprio margine decisionale sulla spesa.
Acquarossa		(67/267) 92	(82/36) 77	economico	l'autonomia aumenta	La spesa per “personale”, “beni e servizi” e “rimborsi netti a enti pubblici” degli ex-comuni era 0,9 volte la media cantonale. Con l'aggregazione il valore scende al 77% della media. Il costo relativo diminuisce, quindi la ristrutturazione è “economica” e il comune aumenta il proprio margine decisionale sulla spesa.
Collina d'Oro		(57/397) 100	(89/201) 100	neutrale	l'autonomia aumenta	La spesa per “personale”, “beni e servizi” e “rimborsi netti a enti pubblici” degli ex-comuni era pari alla media cantonale, e tale resta con l'aggregazione. Il costo relativo non cambia, quindi la ristrutturazione è finanziariamente “neutra”, però il comune aumenta il proprio margine decisionale sulla spesa.

Si può constatare che il trasferimento di oneri dalla “spesa delegata” alla “spesa vincolata” si è tradotto, nel caso di questi tre comuni in generale in un risparmio di spesa e in un aumento del grado di autonomia del nuovo comune nella sua gestione finanziaria. Insomma, questi comuni, riprendendosi delle competenze originariamente proprie, riescono a fornire i medesimi servizi di prima a un livello di spesa complessivamente inferiore o, nel caso di Collina d'Oro, analogo.



Ciò non è necessariamente collegato a effetti di economie di scala, per verificare i quali occorrerebbero maggiori approfondimenti, ma presumibilmente perlomeno all'annullamento di "diseconomie di collaborazione". In questi casi, infatti, risulta che la precedente collaborazione seppur efficace, nel senso che consentiva di fornire servizi che i comuni non riuscivano a offrire singolarmente, non risultava del tutto efficiente in quanto almeno nei casi di Lavizzara e Acquarossa i comuni aggregati forniscono a minor costo (uguale per Collina d'Oro).

6 Conclusioni

Con l'analisi sulle variazioni della spesa di funzionamento, presentata in questo testo, volevamo cercare di dare una risposta a tre interrogativi.

1) **In primo luogo, ci interessava appurare in che direzione si era modificato il livello della spesa pro-capite dopo l'aggregazione.**

A questa domanda abbiamo cercato di rispondere dapprima analizzando i cambiamenti della spesa pro-capite dopo l'aggregazione. In seguito, nella sezione 4, esaminandole, tenendo conto della variazione media della spesa di funzionamento nel Cantone. Alla domanda sulle variazioni della spesa possiamo così rispondere in modo differenziato. Se consideriamo solo le variazioni della spesa pro-capite nei comuni aggregati possiamo constatare che in generale **l'aggregazione ha fatto diminuire il livello di spesa pro-capite nei comuni di piccola taglia mentre non ha fatto mutare praticamente la spesa pro-capite nei comuni maggiori.**

L'altro esame delle variazioni è stato fatto tenendo conto di un possibile aumento della spesa dovuto a fattori rincaranti che si sono manifestati in tutti i comuni, indipendentemente dall'aggregazione. Questo esame ha permesso di precisare quali siano stati gli effetti dell'aggregazione sulle singole poste di spesa nei singoli comuni. Gli aspetti più interessanti di questo esame delle variazioni relative nella spesa di funzionamento, effettuato nella sezione 5, sono riassunti nella Tabella 14. Nella stessa viene designata con il segno “-” la diminuzione del valore del rapporto e con il segno “+” un suo eventuale aumento tra il periodo prima e quello dopo l'aggregazione. Se i segni “-” e “+” sono rossi questo significa che il valore del rapporto è inferiore alla media cantonale. Se invece i segni sono neri il valore del rapporto è superiore alla media cantonale. Se il segno è verde significa che il valore del rapporto era, all'inizio, superiore alla media cantonale mentre è sceso sotto la stessa dopo l'aggregazione. Differenze fino a 3 punti sono state considerate come insignificanti e denominate con lo 0 (in nero se il valore del rapporto è comunque superiore alla media cantonale).

Tabella 14 Riassunto delle variazioni per posta di spesa e per comune

Comuni	Spesa totale	Non vincolata	Non influenzabile	Netta delegata	Partecipazioni senza margini
Lavizzara	-	-	-	-	-
Acquarossa	-	+	-	-	-
Castel San Pietro	-	-	-	+	-
Bioggio I	-	-	-	-	0
Maggia	-	-	-	+	+
Collina d'Oro	+	+	+	-	+
Lugano I	0	+	0	0	-

Consultando i segni della tabella 14 ci si accorge che il segno “-” è quello che largamente prevale. Ciò significa che nella maggioranza delle poste ritenute, **la variazione della spesa pro-capite è stata, nei comuni nuovi, inferiore alla variazione della spesa pro-capite media di tutti i comuni del Cantone.** La



conclusione a proposito dei possibili effetti dell'aggregazione sull'evoluzione della spesa di funzionamento dei nuovi comuni non può quindi essere che positiva.

2) Quali sono stati i fattori che hanno determinato questa evoluzione?

La teoria sull'evoluzione del costo medio della gestione comunale rispetto alla taglia del comune postula che quando la popolazione aumenta, per esempio per effetto di un'aggregazione, il costo medio dapprima diminuisce, per l'operare di economie di scala e poi ricomincia ad aumentare per l'intervenire di diseconomie di scala.

Nel caso del nostro campione di comuni aggregati abbiamo potuto constatare che vi è stata una diminuzione della spesa media pro-capite nei comuni piccoli, mentre nei comuni più grandi la spesa pro-capite, dopo l'aggregazione, non è praticamente mutata. Contrariamente alle aspettative della teoria, però, **le economie e le diseconomie di scala non hanno avuto sinora alcun impatto sostanziale sull'evoluzione della spesa pro-capite dopo l'aggregazione.** Come si è già ricordato più volte, la diminuzione della spesa media nei comuni aggregati di piccola taglia non è infatti dovuta a risparmi consentiti da economie di scala, ma agli effetti del risanamento della loro posizione di bilancio, permessa dai contributi del Cantone. Siccome poi l'aggregazione non fa aumentare la densità, non ci sono stati nemmeno aumenti delle diseconomie di scala. Non è detto però che gli effetti di scala, difficilmente individuabili a pochi anni dalla costituzione dei nuovi comuni che hanno garantito la ripresa integrale del personale precedente, si facciano sentire in un prossimo futuro.

3) Il terzo interrogativo concerneva il grado di autonomia

Ci si chiedeva se l'aggregazione avesse fatto aumentare o diminuire l'autonomia del comune in materia di gestione della spesa di funzionamento. Possiamo misurare i cambiamenti avvenuti nel grado di autonomia della gestione della spesa di funzionamento utilizzando la quota della spesa non vincolata nella spesa totale.

Tabella 15 Evoluzione della quota di spesa non vincolata

Comuni	Quota della spesa non vincolata*, in %		Variazione
	prima dell'aggregazione	dopo l'aggregazione	
Lavizzara	48.6	68.5	+19.9
Acquarossa	39.1	61.8	+22.7
Castel San Pietro	52.9	58.2	+5.3
Bioggio	38.0	40.4	+2.4
Maggia	34.0	37.6	+3.6
Collina d'Oro	25.9	39.0	+13.1
Lugano	49.9	55.6	+5.7

* 30+31 personale, beni e servizi

I dati della Tabella 15 ci mostrano che la modifica nel grado di autonomia del comune aggregato è stata spettacolare nei piccoli comuni, in seguito sia alla riduzione della quota di spesa delegata, sia, almeno nel caso di Lavizzara, in seguito alla diminuzione degli oneri finanziari per effetto del risanamento del bilancio. Nel resto dei comuni la struttura della spesa secondo il grado di autonomia è restata più o meno uguale, registrando comunque ovunque un incremento. Fa eccezione il Comune di Collina d'Oro nel quale la quota della spesa non vincolata è pure cresciuta di più di 10 punti, a causa del dimezzamento della spesa delegata. **In generale la modifica di struttura più importante, determinata dall'aggregazione, è costituita**



dall'aumento della quota di spesa “non vincolata”, ossia dall'aumento del grado di autonomia del comune aggregato in materia di gestione della sua spesa di funzionamento. Anche questo deve essere considerato come un risultato positivo dell'aggregazione.

Oltre agli interrogativi ai quali abbiamo dato risposta qui sopra, lo studio dell'evoluzione della spesa pro-capite dovrebbe consentire anche di valutare quali siano stati gli effetti di perequazione dell'aggregazione. Per il momento la risposta a questa domanda si limita al campione di comuni da noi esaminato. Si può dapprima ripetere che, con una riduzione del numero dei comuni, anche la varianza nei valori della spesa pro-capite dovrebbe essere stata ridotta. A livello del campione constatiamo però che questo non è stato il caso. Il ventaglio dei valori tra comuni ricchi e comuni poveri, dopo l'aggregazione, si è ancora aperto un pochino. All'interno di questo campione, l'aggregazione non ha fatto registrare effetti di perequazione nella spesa. Le disparità nella spesa pro-capite sono aumentate, perché i comuni più piccoli hanno conosciuto una forte diminuzione della spesa pro-capite, mentre in quelli più grandi la spesa pro-capite non è aumentata. Questa evoluzione va considerata positiva anche se di fatto ha contribuito ad accrescere le disuguaglianze nella spesa pro-capite del campione di riferimento dei comuni aggregati.



Note bibliografiche

Hirsch W.Z.(1970): The Economics of State and Local Government, Mc Graw Hill Book Company, New York

Mazzoleni O., Pacella M. (2010): Le aggregazioni comunali vissute dai cittadini, in "Dati", 2010/no.2, pp. 4-32



Allegato I Spesa dei Comuni per genere di conto (somma dei Comuni coinvolti), consuntivi prima e dopo l'aggregazione, medie su più anni

	30 spese per il personale	31 spese per beni e servizi	30+31 spesa "non vincolata"	32 interessi passivi	33 ammortamenti	32+33 oneri finanziari	35 rimborsi a enti pubblici	45 rimborsi da enti pubblici	35-45 rimborsi netti a enti pubblici	36 contributi propri	37 riversamento contributi	38 versamenti a finanziamenti speciali	39 addebiti interni	3 Totale spese
Lugano														
media 2001-03 in fr.	117'898'499	44'189'952	162'088'451	23'632'986	30'107'714	53'740'700	11'145'517	2'091'835	9'053'682	92'842'904	1'433'224	362'512	3'152'694	324'766'002
media 2006-07 in fr.	142'808'931	51'346'924	194'155'855	16'400'699	32'522'359	48'923'058	10'451'471	1'442'750	9'008'721	93'172'268	-	119'898	1'961'171	348'783'719
media 2001-03 in %	36%	14%	50%	7%	9%	17%	3%		3%	29%	0%	0%	1%	100%
media 2006-07 in %	41%	15%	56%	5%	9%	14%	3%		3%	27%	0%	0%	1%	100%
media 2001-03 in fr. per abitante	2'304	864	3'168	462	588	1'050	218	41	177	1'814	28	7	62	6'347
media 2006-07 in fr. per abitante	2'656	955	3'611	305	605	910	194	27	168	1'733	-	2	36	6'487
Bioggio														
media 2001-03 in fr.	3'036'038	1'334'116	4'370'154	308'670	1'761'977	2'070'647	1'239'311	251'341	987'970	3'690'633	7'800	77'612	36'000	11'492'157
media 2006-07 in fr.	3'079'388	1'408'658	4'488'046	181'131	1'049'011	1'230'142	1'144'362	116'905	1'027'457	4'061'675	-	103'370	59'000	11'086'594
media 2001-03 in %	26%	12%	38%	3%	15%	18%	11%		9%	32%	0%	1%	0%	100%
media 2006-07 in %	28%	13%	40%	2%	9%	11%	10%		9%	37%	0%	1%	1%	100%
media 2001-03 in fr. per abitante	1'356	596	1'952	138	787	925	554	112	441	1'649	3	35	16	5'134
media 2006-07 in fr. per abitante	1'305	597	1'901	77	444	521	485	50	435	1'721	-	44	25	4'697
Collina d'Oro														
media 2001-03 in fr.	2'340'780	2'486'788	4'827'569	1'200'196	2'710'118	3'910'314	4'829'621	35'593	4'794'028	4'833'194	12'442	116'310	53'924	18'583'372
media 2007-08 in fr.	5'671'371	3'792'392	9'463'763	1'252'817	4'145'392	5'398'209	2'382'575	47'387	2'335'188	6'822'404	2'344	146'988	-	24'216'281
media 2001-03 in %	13%	13%	26%	6%	15%	21%	26%		26%	26%	0%	1%	0%	100%
media 2007-08 in %	23%	16%	39%	5%	17%	22%	10%		10%	28%	0%	1%	0%	100%
media 2001-03 in fr. per abitante	587	623	1'210	301	679	980	1'210	9	1'201	1'211	3	29	14	4'657
media 2007-08 in fr. per abitante	1'272	850	2'122	281	930	1'210	534	11	524	1'530	1	33	-	5'430
TOTALE (tutti i Comuni del Cantone)														
media 2001-03 in fr.	457'466'667	203'733'333	661'200'000	93'800'000	183'700'000	277'500'000	114'800'000	19'866'667	94'933'333	280'966'667	7'633'333	4'666'667	19'266'667	1'366'166'667
media 2006-07 in fr.	520'705'009	233'243'616	753'948'625	67'501'761	180'264'327	247'766'089	114'229'457	23'426'288	90'803'168	311'887'105	1'372'393	4'771'949	20'754'490	1'454'918'587
media 2007-08 in fr.	538'344'611	246'136'100	784'480'711	70'321'621	190'012'267	260'333'888	112'446'536	26'303'563	86'142'973	324'835'966	1'520'025	5'164'738	22'546'680	1'511'697'803
media 2001-03 in %	33%	15%	48%	7%	13%	20%	8%		6%	21%	1%	0%	1%	100%
media 2006-07 in %	36%	16%	52%	5%	12%	17%	8%		6%	21%	0%	0%	1%	100%
media 2007-08 in %	36%	16%	52%	5%	13%	17%	7%		6%	21%	0%	0%	1%	100%
media 2001-03 in fr. per abitante	1'458	649	2'108	299	586	885	366	63	303	896	24	15	61	4'355
media 2006-07 in fr. per abitante	1'591	713	2'304	206	551	757	349	72	278	953	4	15	63	4'446
media 2007-08 in fr. per abitante	1'629	745	2'373	213	575	788	340	80	261	983	5	16	68	4'573

