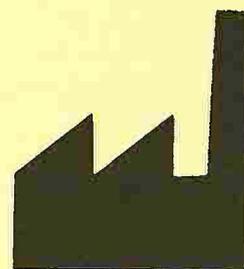


SCUOLA ECONOMIA



Supplemento di «Scuola ticinese» a cura della Società Gioventù ed Economia

Segretariato centrale: Bahnhofstrasse 12, 8800 Thalwil

Gruppo di lavoro Ticino: presso Scuola cantonale di commercio, Stabile Torretta, 6501 Bellinzona

Settembre/Ottobre 1997

N.16

I conti in tasca ai Comuni

Tabella I

a cura di Pierre Spocci, capo dell'Ufficio della gestione finanziaria presso la Sezione degli enti locali

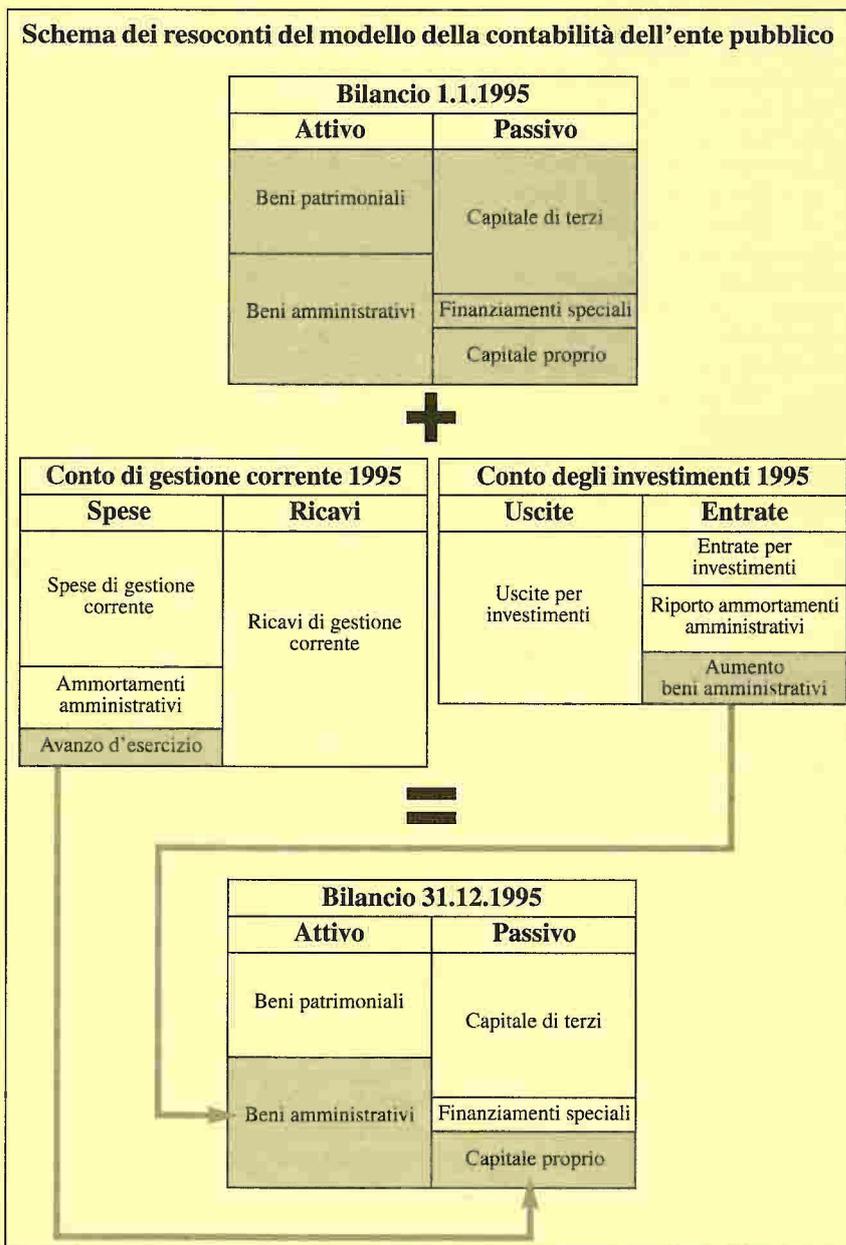
Introduzione

La conoscenza della contabilità e dei principi di gestione finanziaria offre alle persone impegnate nell'ente pubblico, e nel nostro caso nel Comune, un valido strumento per meglio comprendere la molteplicità e l'onere dei compiti che sono loro affidati. L'ente pubblico è venuto col passare del tempo ad assumere un grande numero di compiti. Poiché sarebbe impossibile elencarli tutti in modo preciso, ci limitiamo a indicare le cosiddette «funzioni» in cui si può suddividere l'attività ed anche i rendiconti contabili: Amministrazione, Sicurezza pubblica, Educazione, Cultura e tempo libero, Salute pubblica, Previdenza sociale, Traffico, Protezione ambiente, Economia pubblica, Finanze e imposte.

Con questo articolo, dapprima ci si prefigge di dare dei rudimenti circa le modalità di tenuta dei conti dell'ente pubblico, in seguito si entra nel vivo della situazione finanziaria dei Comuni, si prosegue con una messa a confronto delle finanze comunali e delle finanze cantonali nel loro insieme, passando poi ad illustrare la funzione dei consorzi e a toccare due temi di grande importanza e attualità quali la compensazione intercomunale e la fusione dei Comuni.

Leggendo questo scritto il lettore avrà un quadro abbastanza completo dei problemi finanziari, ma non solo, dei Comuni ticinesi.

Schema dei resoconti del modello della contabilità dell'ente pubblico



Principi di gestione finanziaria e funzionamento dei conti comunali

La lettura dei conti rappresenta un mezzo efficace per meglio conoscere in che ambiti e in che modi opera il Comune. Ogni servizio o compito o competenza lascia infatti una traccia più o meno evidente nei conti comunali. Le informazioni che si possono trarre dai conti sono ad esempio:

- l'avanzo o il disavanzo d'esercizio, l'autofinanziamento e il debito pubblico,
- la struttura delle spese e dei ricavi,
- la composizione degli attivi e dei passivi,
- la gestione della liquidità e dei debiti,
- i flussi finanziari con lo Stato e i Consorzi,
- il modo di svolgere un determinato servizio (direttamente o tramite terzi),
- la misura in cui le tasse d'utenza coprono i costi di un determinato servizio (per esempio in che misura le tasse del servizio rifiuti coprono le spese).

Per una lettura proficua dei conti comunali sono comunque necessarie delle conoscenze sulle norme legali che regolano la contabilità e la gestione finanziaria dell'ente pubblico e delle cognizioni sulla contabilità a partita doppia.

Lo scopo della prima parte di questo articolo è di fornire i riferimenti legali più importanti e di illustrare le particolarità più salienti del modello dei conti adottato dai Comuni e di dare qualche consiglio di ordine generale per una lettura sicura e proficua dei conti comunali.

Le Leggi che regolano la contabilità e la gestione finanziaria dei Comuni

Le norme riguardanti la gestione finanziaria e la contabilità sono contenute nella Legge organica comunale (LOC), agli articoli da 151 a 171, e nel Regolamento sulla gestione finanziaria e sulla contabilità dei Comuni (Rgf LOC). Esiste pure un manuale di contabilità per i Comuni ticinesi.

La LOC del 10 marzo 1987 ha introdotto l'obbligo per tutti i Comuni di adottare la contabilità a partita doppia. Attraverso l'emanazione del Manuale di contabilità per i Comuni è stato definito un piano dei conti generale, dal quale i Comuni hanno tratto il proprio piano contabile. Il modello contabile per i Comuni

adottato dal Cantone Ticino è quello generalmente utilizzato in Svizzera da quasi tutti i Cantoni, pubblicato dalla Conferenza dei direttori delle finanze cantonali all'inizio degli anni '80.

Rappresentazione schematica del modello contabile per i Comuni

E' utile, all'inizio della trattazione di questo argomento, avere una visione d'insieme dei resoconti che compongono il modello contabile. Nella contabilità a partita doppia si ha un punto di partenza che è rappresentato dal bilancio di inizio anno. Esso indica nella sezione degli *attivi* il valore alla data del bilancio di tutti i beni posseduti dal Comune e cioè gli averi postali e bancari, i crediti verso i contribuenti e il valore dei beni immobili comunali e delle infrastrutture pubbliche. Il bilancio nella sezione dei *passivi* indica l'ammontare dei debiti verso i terzi e il *capitale proprio*. Il capitale proprio corrisponde alla differenza tra gli attivi e il *capitale dei terzi* (ovvero i debiti).

Il Comune sostiene le spese legate al funzionamento dei servizi comunali (stipendi, acquisto di beni e servizi), provvede al versamento di contributi ai Consorzi e al Cantone, ad associazioni e a privati, nonché al versamento degli interessi sui debiti e delle quote di rimborso. Il finanziamento delle spese proviene principalmente dal gettito d'imposta, dalle tasse pagate dall'utenza per i servizi di cui usufruisce, dai sussidi cantonali per spese correnti e dai redditi del proprio patrimonio.

Le spese ed i ricavi confluiscono nel *conto di gestione corrente*. La loro differenza è detta avanzo rispettivamente disavanzo di gestione corrente ed è aggiunta rispettivamente tolta al capitale proprio iniziale.

Le uscite sostenute durante l'esercizio per la realizzazione di infrastrutture pubbliche, i contributi a terzi per il medesimo scopo o il sostenimento di altri esborsi tesi all'acquisizione di beni materiali o immateriali destinati a un utilizzo prolungato nel tempo sono per contro riportati nel *conto degli investimenti*. Il conto degli investimenti comprende pure le entrate legate agli investimenti citati in precedenza e più precisamente i sussidi cantonali e federali, i contributi di miglioria dei privati, ecc. L'eccedenza tra le uscite e le entrate di investimento va ad aumentare l'attivo del bilancio.

Le spese e i ricavi della gestione corrente e le uscite e le entrate di investimento determinano quindi il *bilancio di fine anno* del Comune.

Le relazioni tra il bilancio iniziale, il conto di gestione corrente e il conto degli investimenti possono essere rappresentate secondo lo schema dei resoconti del modello della contabilità dell'ente pubblico (cfr. Tab. 1).

Il preventivo

I conti preventivi sono costituiti dal conto di gestione corrente e dal conto degli investimenti che assieme formano il conto amministrativo. Il preventivo della gestione corrente ha lo scopo di determinare il *fabbisogno da coprire con le imposte comunali* e di conseguenza il *moltiplicatore d'imposta*.

Le spese da inserire nella gestione corrente, esemplificando, sono quelle per il personale e per l'acquisto di beni e servizi legati al normale funzionamento dei servizi comunali come pure i contributi ricorrenti versati a terzi, nonché gli ammortamenti contabili sugli investimenti e gli interessi sui debiti. L'ammortamento contabile corrisponde al carico sulla gestione corrente di una parte degli investimenti effettuati nel passato, il cui ammontare viene stabilito in sede di preventivo.

I ricavi da preventivare sono quelli legati al normale funzionamento del Comune, tasse per prestazioni, contributi diversi, redditi dal patrimonio, ecc... *Tutte le spese di gestione corrente devono essere preventivate, mentre, per quanto riguarda i ricavi, non si indica il gettito dell'imposta comunale* in quanto il preventivo della gestione corrente deve far risultare l'ammontare delle spese che dovranno essere coperte attraverso il prelievo dell'imposta comunale, altrimenti detto *fabbisogno d'imposta*.

Il preventivo del conto degli investimenti riveste unicamente un carattere indicativo e rappresenta una stima delle uscite di investimento che prevedibilmente saranno effettuate nell'esercizio.

Le spese di investimento sono quelle che permettono di costituire beni il cui utilizzo si protrarrà nel tempo, magari per decenni, motivo per cui non vengono immediatamente caricate al conto di gestione corrente ma solo a poco a poco attraverso quote d'ammortamento annuali.

Il preventivo deve essere allestito in modo dettagliato come nell'esempio

relativo alla gestione corrente (cfr. Tab. 2). Si noti come, nella tabella 2, accanto alle cifre di preventivo, figurino le cifre del preventivo dell'anno precedente e le cifre dell'ultimo consuntivo approvato.

La numerazione dei conti è divisa in due parti: la prima parte indica il centro costo e la seconda (a tre cifre) il numero del conto, per genere, secondo il piano dei conti obbligatorio. I conti per genere sono a loro volta suddivisi in sottoconti. Nel nostro caso il numero del centro costo è lo «010» (votazioni). Le spese ed i ricavi di gestione corrente sono suddivisi nei diversi rami o dicasteri nei quali è suddivisa l'amministrazione comunale (cfr. Tab. 3).

La visione d'insieme dei conti preventivi è data dal riassunto presentato nella tabella 4. Questa tabella permette di avere le cifre globali relative al conto amministrativo, e più precisamente il fabbisogno, l'onere netto per investimenti, l'autofinanziamento e la variazione del debito pubblico. La legge promuove l'autofinanziamento degli investimenti, nel senso che quest'ultimi per quanto possibile devono essere finanziati con la liquidità prodotta dalla gestione corrente. L'ammontare dell'autofinanziamento corrisponde alla somma degli ammortamenti e dell'avanzo d'esercizio.

Il moltiplicatore d'imposta

Il moltiplicatore è il rapporto percentuale tra il fabbisogno ed il gettito dell'imposta cantonale. Il fabbisogno è determinato dal preventivo della gestione corrente e corrisponde quindi alle imposte comunali che dovranno essere prelevate per pareggiare la gestione corrente secondo le indicazioni del preventivo.

Le imposte comunali, che non sono inserite nel preventivo, comprendono:

- l'imposta sul reddito e sulla sostanza delle persone fisiche;
- l'imposta sull'utile e sul capitale delle persone giuridiche;
- l'imposta immobiliare comunale;
- l'imposta personale.

Il Municipio ha la competenza di fissare il moltiplicatore d'imposta. In ciò va distinto il moltiplicatore aritmetico dal moltiplicatore politico: il primo è il rapporto aritmetico tra il fabbisogno e il gettito dell'imposta cantonale, il secondo è la percentuale fissata dal Municipio arrotondando il dato aritmetico. Posto, ad esem-

Tabella 2

Amministrazione generale		Preventivo di dettaglio della gestione corrente (estratto)		
		Preventivo '95	Preventivo '94	Consuntivo '93
		Spese	Ricavi	
010	Votazioni			
3	Spese correnti			
300.13	Indennità ai membri degli Uffici elettorali	15'000.00	17'500.00	2'145.00
301.10	Indennità personale amministrazione	10'000.00	10'000.00	9'288.00
303.01	Contributi AVS, AI IPG e AD	650.00	650.00	538.00
310.02	Materiale per votazioni	10'000.00	10'000.00	4'899.50
313.10	Materiale per cabine elettorali	1'000.00	1'000.00	-
318.03	Spese postali	12'500.00	10'000.00	12'041.60
318.35	Prestazioni di terzi	5'000.00	5'000.00	9'931.80
4	Ricavi correnti			
436.90	Rimborso spese varie			3'969.30
	Totale ricavi			3'969.30
	Totale spese	54'150.00	54'150.00	38'843.90
	Saldo		54'150.00	34'874.60

Tabella 3

Ricapitolazione per dicasteri del conto di gestione corrente del preventivo			
	SPESE	RICAVI	
0	AMMINISTRAZIONE GENERALE	2'850	550
1	POLIZIA	4'700	2'400
2	ISTRUZIONE	7'400	2'350
3	CULTURA	850	100
4	SPORT E TEMPO LIBERO	1'150	450
5	PREVIDENZA SOCIALE	11'200	4'350
6	COSTRUZIONI	5'350	1'200
7	AMBIENTE	5'050	2'350
8	SALUTE ED ECONOMIA PUBBLICA	2'400	450
9	FINANZE	11'200	9'150
		52'150	23'350
	Fabbisogno d'imposta		28'800
		52'150	52'150

Tabella 4

Riassunto del preventivo		
Conto di gestione corrente		
Uscite correnti	46'000	
+ Ammortamenti amministrativi	6'100	
+ Addebiti interni	50	
Totale spese correnti		52'150
Entrate correnti	23'300	
+ Accrediti interni	50	
Totale ricavi correnti		23'350
Fabbisogno d'imposta		28'800
Conto degli investimenti in beni amministrativi		
Uscite per investimenti		13'000
/. Entrate per investimenti		4'100
Onere netto per investimenti		8'900
Conto di chiusura		
Onere netto per investimenti		8'900
Ammortamenti amministrativi	6'100	
Autofinanziamento		6'100
Disavanzo totale (variazione del debito pubblico)		2'800

pio, un fabbisogno di fr. 2'545'000 e un gettito cantonale di fr. 2'900'000 il moltiplicatore aritmetico è pari all'87,75% (2'545'000 : 2'900'000) che il Municipio potrà arrotondare all'85% o al 90%.

Il Municipio dovrebbe perseguire una politica tesa a mantenere costante nel tempo il moltiplicatore d'imposta avvalendosi degli avanzi d'esercizio che confluiscono sul capitale proprio.

La Legge non limita né verso il basso né verso l'alto l'ammontare del moltiplicatore politico tanto che nulla vieterebbe di fissarlo sopra la barriera del 100%. Nella realtà, dato che a partire da questa soglia il Comune può beneficiare dell'aiuto della compensazione intercomunale, ciò non avviene.

Il Consuntivo

Il consuntivo, oltre al conto amministrativo, comprende anche il bilancio relativo alla fine dell'esercizio. Il bilancio patrimoniale è suddiviso in *attivi* e *passivi*. Gli attivi a loro volta sono formati dai beni patrimoniali e dai beni amministrativi e i passivi dal capitale di terzi, dai finanziamenti speciali e dal capitale proprio.

I *beni amministrativi* sono beni comunali che servono all'adempimento di compiti di diritto pubblico. Questi beni sono inalienabili e non possono essere dati in pegno (la casa comunale, le scuole, le canalizzazioni, le strade, ecc.). I *beni patrimoniali* invece non hanno uno scopo pubblico diretto e possono essere alienati. Esemplicando si tratta di case d'abitazione, terreni liberi da vincoli di interesse pubblico, la liquidità e i crediti. Il *capitale dei terzi* è composto dall'insieme dei debiti verso terzi (creditori, debiti verso banche e altri enti finanziatori). Il *capitale proprio* è formato dalla somma degli avanzi e dei disavanzi della gestione corrente. I *finanziamenti speciali* consistono negli accantonamenti previsti da leggi cantonali o federali (per esempio l'accantonamento dovuto all'incasso dei contributi sostitutivi per la costruzione di rifugi di protezione civile). La differenza tra il totale dei debiti e i beni patrimoniali costituisce il *debito pubblico* (art. 161 cpv. 1 LOC).

Il riassunto del consuntivo (cfr. Tab. 5) comprende le cifre essenziali che permettono una visione completa e sintetica dell'esercizio e della situazione finanziaria a fine anno. Infatti esso indica il risultato d'esercizio, l'ammontare degli investimenti, l'entità dell'autofinanziamento e l'au-

mento o la diminuzione del debito pubblico. Inoltre fornisce dei dati sommari sugli attivi e i passivi del Comune a fine anno.

I conti consuntivi sono presentati con i dettagli e i riepiloghi previsti per il preventivo. Tra i riepiloghi si porta un esempio della ricapitolazione del conto di gestione corrente per genere di conto (cfr. Tab. 6). Si noti come questa ricapitolazione permetta di avere sinteticamente la visione delle spese e dei ricavi secondo il genere.

L'esame della gestione (controllo finanziario)

Secondo la Legge l'esame della gestione è affidato alla Commissione della gestione. La Commissione della gestione si pronuncia tramite un rapporto scritto sui conti preventivi e consuntivi e sulle opere di investimento.

Per agevolare il compito del controllo finanziario il regolamento comunale può prevedere l'istituzione di un *organo peritale di controllo* sottoposto amministrativamente al Municipio.

La valutazione della situazione finanziaria dei Comuni tramite indicatori

Il giudizio sulla situazione finanziaria di un Comune va fatto esaminando la gestione corrente e il bilancio. In questo esame, il dato più importante a prima vista sembra essere quello del risultato della gestione corrente, ma – se si tiene conto che il risultato d'esercizio è influenzato dagli ammortamenti economici contabilizzati sulla gestione corrente e che il loro ammontare può variare in modo sostanziale – se ne deduce che una grandezza più significativa per dare un giudizio sulla gestione corrente di un Comune è il risultato ottenuto prima del carico degli ammortamenti amministrativi, e cioè l'autofinanziamento.

Tuttavia l'autofinanziamento in cifre assolute non è ancora una grandezza che permette di dare giudizi su di un Comune e tanto meno di fare confronti con altri Comuni. Per relativizzare il dato chiave dell'autofinanziamento si è soliti metterlo in relazione con i ricavi della gestione corrente, dando al rapporto il nome di *capacità di autofinanziamento*.

Dividendo l'autofinanziamento per gli investimenti netti effettuati dal Comune si ottiene il *grado di autofi-*

nanziamento, rapporto che può assurgere addirittura ad obiettivo della gestione finanziaria qualora si dovesse decidere che gli investimenti netti debbano essere finanziati in una misura predefinita. In effetti il nuovo modello contabile raccomanda che gli investimenti vengano autofinanziati in misura elevata, almeno tra il 50-70%, e che quindi si ricorra solo nella misura restante all'indebitamento.

Il grado di autofinanziamento deve evidentemente essere calcolato per un periodo di alcuni anni, poiché ad un anno di forti investimenti ne possono seguire altri con scarsi investimenti.

Siamo quindi giunti al problema dell'entità e del peso del *debito pubblico*, che può essere indicato calcolando il suo ammontare pro-capite; ma, rispetto a ciò, riveste ancora più importanza la sua incidenza sui ricavi di gestione corrente. A questo scopo viene calcolata la *quota degli interessi* che mette in relazione gli interessi passivi, al netto dei redditi del patrimonio, con i ricavi della gestione corrente.

La quota degli interessi può essere completata dall'indicatore della quota degli *oneri finanziari* che pone a confronto la somma di interessi e ammortamenti con i ricavi di gestione corrente.

È utile mettere in relazione i quattro indicatori finanziari sopra descritti: un Comune con un'elevata capacità di autofinanziamento può conseguire un buon grado di autofinanziamento e contenere la quota degli interessi e la quota degli oneri finanziari.

Per meglio comprendere i conti di un Comune, è possibile calcolare anche altri indicatori, quali ad esempio il grado di copertura delle spese correnti (i ricavi in % delle spese di gestione corrente), la percentuale di ammortamento dei beni amministrativi (ammortamenti in % dei beni amministrativi) e la quota del capitale proprio (capitale proprio in % dei passivi).

La pianificazione finanziaria

È nelle facoltà del Municipio di far allestire un piano finanziario da sottoporre per discussione al Consiglio comunale. Il piano finanziario contiene le previsioni sull'evoluzione del conto di gestione corrente, del conto degli investimenti e del bilancio.

Tabella 5

Riassunto del consuntivo		
Conto di gestione corrente		
Uscite correnti	46'025	
+ Ammortamenti amministrativi	6'055	
+ Addebiti interni	53	
Totale spese correnti		52'133
Entrate correnti	52'412	
+ Accrediti interni	53	
Totale ricavi correnti		52'465
Avanzo d'esercizio		<u>332</u>
Conto degli investimenti in beni amministrativi		
Uscite per investimenti		12'030
./. Entrate per investimenti		4'130
Onere netto per investimenti		<u>7'900</u>
Conto di chiusura		
Onere netto per investimenti		7'900
Ammortamenti amministrativi	6'055	
+ Avanzo d'esercizio	332	
Autofinanziamento		<u>6'387</u>
Disavanzo totale		<u>1'513</u>
Riassunto del Bilancio 31.12.1995		
	Attivi	Passivi
Beni patrimoniali	53'996	
Beni amministrativi	67'645	
Finanziamenti speciali	-	
Ecceденza passiva	-	
Capitale di terzi		105'681
Finanziamenti speciali		570
Capitale proprio		15'390
	<u>121'641</u>	<u>121'641</u>

Tabella 6

Ricapitolazione del conto di gestione corrente per genere di conto		
	SPESE	RICAVI
Spese correnti		
Spese per il personale	21'613	
Spese per beni e servizi	7'570	
Interessi passivi	6'695	
Ammortamenti	6'330	
Rimborsi a enti pubblici	4'354	
Contributi propri	5'050	
Riversamento contributi	120	
Versamenti a finanziamenti speciali	348	
Addebiti interni	53	
Ricavi correnti		
Imposte		34'083
Regalie e concessioni		2'006
Redditi della sostanza		5'731
Rimunerazioni		5'509
Partecipazioni e contributi senza precisa destinazione		1'388
Rimborsi da enti pubblici		1'425
Contributi per spese correnti		2'072
Contributi da riversare		120
Prelevamento da finanziamenti speciali		78
Accrediti interni		53
Totali	<u>52'133</u>	<u>52'465</u>
Avanzo d'esercizio	332	
Totali	<u>52'465</u>	<u>52'465</u>

A differenza del preventivo il piano finanziario non è vincolante per il Municipio, che di regola lo fa coincidere con il periodo di legislatura (4 anni), anche se evidentemente per il Municipio assume un importante significato politico. Per mantenere la sua validità il piano finanziario deve venire regolarmente aggiornato. Questo strumento dev'essere quindi visto in maniera dinamica e non staticamente.

La situazione finanziaria dei Comuni ticinesi

Con l'introduzione del nuovo modello contabile a partita doppia nei Comuni ticinesi, si sono potuti rilevare dei dati statistici che permettono di avere indicazioni piuttosto precise sulla struttura e sull'evoluzione delle finanze comunali. In particolare - per gli anni dal 1992 al 1995 - l'Ufficio cantonale che si occupa dei Comuni, e più precisamente la Sezione enti locali del Dipartimento delle Istituzioni, ha rilevato i dati di 95 Comuni (che assieme assommano all'80% della popolazione cantonale) relativi al conto di gestione corrente, al conto degli investimenti e al bilancio.

Gli indicatori definiti al capitolo precedente hanno avuto nel lasso di tempo considerato l'evoluzione indicata nella tabella 7.

Nella tabella 8, che passa in rassegna l'evoluzione dei diversi conti comunali, si evidenzia come il risultato della gestione corrente è praticamente rimasto invariato, essendo l'avanzo passato da fr. 2,6 mio. del 1994 a fr. 1,9 mio. del 1995. Il grado di copertura delle spese è quindi sceso dal 100,3% al 100,2%. Trattandosi di una variazione minima per rapporto ai flussi della gestione corrente, essa non è molto significativa, anche se premonitrice del probabile peggioramento dei prossimi anni. Inoltre non si ricorderà mai abbastanza che i risultati della gestione corrente sono determinati dagli *ammortamenti economici* che sono da considerare insufficienti, siccome sono ben al di sotto di quella soglia tecnica minima del 10-15% dei beni amministrativi allibrati a bilancio che consente di contenere il debito pubblico in termini accettabili. Nel 1995 il tasso di ammortamento medio dei Comuni ticinesi è stato del 6,9% del valore dei beni am-

Tabella 7

Evoluzione degli indicatori finanziari, dal 1992 al 1995; confronti relativi a 95 Comuni					
	1992	1993	1994	1995	Valutazione Indicatore 1995
Quota degli interessi (Interessi netti in % dei ricavi)	4,6%	3,6%	4,7%	4,6%	sopportabile/alta
Quota degli oneri finanziari (Interessi netti e ammortamenti in % dei ricavi)	14,6%	13,7%	14,7%	14,5%	sopportabile/alta
Grado di autofinanziamento (Autofinanziamento : investimenti netti)	41,9%	65,4%	65,0%	74,8%	buono
Capacità di autofinanziamento (Autofinanziamento in % dei ricavi)	8,5%	9,6%	10,3%	10,1%	media
Debito pubblico pro-capite in fr.	4'647	4'772	4'997	5'057	elevato
Copertura delle spese correnti (ricavi in % delle spese)	98,6%	98,5%	100,3%	100,2%	positivo
Ammortamento beni amministrativi (Ammortamenti in % dei beni amministrativi)	7,2%	7,2%	7,1%	6,9%	debole
Quota di capitale proprio (Capitale proprio in % dei passivi)	11,7%	11,3%	10,8%	10,7%	media

Tabella 8

Conto di gestione corrente, 1992-1995; confronto dell'evoluzione di 95 Comuni								
	1992		1993		1994		1995	
	Importi in mio. di fr.	pro capite in fr.						
Uscite correnti	846,4	3'652	874,3	3'725	896,6	3'786	913,0	3'822
Ammort. amministrativi	91,3	394	97,5	415	99,7	421	99,6	417
Addebiti interni	11,0	47	11,3	48	11,9	50	11,3	47
Spese correnti	948,7	4'093	983,1	4'189	1'008,2	4'258	1'023,9	4'286
Entrate correnti	924,6	3'989	966,7	4'119	999,0	4'219	1'014,5	4'246
Accrediti interni	11,0	47	11,3	48	11,9	50	11,3	47
Ricavi correnti	935,6	4'037	978,1	4'167	1'010,9	4'269	1'025,8	4'294
Risultato d'esercizio	-13,1	-56	-5,1	-22	2,6	11	1,9	8

Tabella 9

Struttura delle spese e dei ricavi di gestione corrente		
	Pro capite in fr.	%
Spese		
Spese per il personale	1'409	34,0
Spese per beni e servizi	556	13,4
Interessi passivi	466	11,2
Ammortamenti	485	11,7
Rimborsi a enti pubblici	331	8,0
Contributi a terzi	782	18,9
Riversamento contributi	35	0,8
Versamenti a finanziamenti speciali	17	0,4
Addebiti interni	46	1,1
Risultato	18	0,4
Totale	4'146	100,0
Ricavi		
Imposte	2'777	67,0
Regalie e concessioni	98	2,4
Redditi della sostanza	280	6,7
Ricavi per prestazioni	417	10,0
Contributi senza fine specifico	166	4,0
Rimborsi da enti pubblici	52	1,3
Contributi per spese correnti	272	6,6
Contributi da riversare	35	0,8
Prelevamenti da finanziamenti speciali	4	0,1
Accrediti interni	46	1,1
Totale	4'146	100,0

ministrativi ad inizio anno; nel 1992 questa percentuale era del 7,2%.

Le uscite correnti complessive dal 1992 al 1995 sono passate da 846,4 a 913,0 mio. di fr. con un aumento nominale di appena il 7,9%. Le uscite pro-capite hanno pure conosciuto un incremento modesto: dal 1992 al 1995 sono passate da fr. 3'652 a fr. 3'822, con un aumento di fr. 170. Nel 1995 rispetto al 1994 l'aumento è stato di soli 36 fr.

Questi dati dimostrano come le spese correnti, probabilmente anche grazie all'inflazione quasi inesistente e alla tendenza ancora persistente del ribasso dei tassi di interesse, ma anche a seguito degli sforzi intrapresi dagli amministratori comunali, siano sostanzialmente sotto controllo.

Le entrate correnti dal canto loro sono ristagnate e sono passate da 924,6 a 1'014,5 mio. di fr. dal 1992 al 1995, con un aumento del 9,7% sul periodo.

Le entrate correnti pro-capite sono passate dai fr. 4'219 del 1994 ai fr. 4'246 del 1995, con un incremento di fr. 27. Nel 1994 rispetto al 1993 l'incremento era stato di 100 fr. e nel 1993 rispetto al 1992 di 130 fr.

Mediamente la *quota degli interessi* nel 1995 è ammontata al 4,6% (1994: 4,7%) e la *quota degli oneri finanziari* al 14,5% (1994: 14,7%). Il basso tasso d'interesse contribuisce ormai da diversi anni a contenere l'incidenza sulla gestione corrente di queste spese, anche se il debito pubblico – come vedremo in seguito – continua ad aumentare.

Nel 1995 la *capacità di autofinanziamento* è stata del 10,1% (1994: 10,3%). Questa leggera riduzione si spiega con la diminuzione percentuale degli ammortamenti e dell'avanzo d'esercizio, che concorrono a determinare l'autofinanziamento. È evidentemente un dato negativo sull'evoluzione delle finanze comunali (cfr. Tab. 9).

Le spese per il personale sono quelle che incidono maggiormente, con il 34,0%, seguite a distanza dai contributi a terzi (18,9%), costituiti per la maggior parte di contributi al Cantone. Le spese per beni e servizi, gli interessi passivi e gli ammortamenti assorbono pure una parte importante dei ricavi.

Le imposte nel 1995 hanno rappresentato il 67% dei ricavi, mentre le tasse per i servizi forniti all'utenza hanno raggiunto il 10% dei ricavi, pari ad un importo di fr. 417 per abitante. Seguono poi i redditi della so-

stanza con il 6,7% e i contributi per spese correnti (in particolare il sussidio cantonale per gli stipendi dei docenti) con il 6,0%.

I dati della tabella 10 evidenziano che gli investimenti lordi sono ammontati nel 1995 a fr. 221,4 mio., per un pro-capite di 927 fr. (1994: fr. 972). Le entrate per investimenti di fr. 85,8 mio. determinano investimenti netti per fr. 135,6 mio. che corrisponde ad un pro-capite di fr. 568 (contro i fr. 665 del 1994). Si è quindi assistito ad una riduzione degli investimenti netti pro-capite, determinata in parte dalla diminuzione degli investimenti lordi e in parte dall'aumento delle entrate per investimenti. Facendo il confronto con gli anni precedenti è chiara la tendenza alla riduzione, rilevando che dal 1992 al 1995 gli investimenti lordi sono diminuiti di quasi 36 mio. di fr.

Il grado di autofinanziamento si è fissato al 74,8% ed è aumentato di quasi 10 punti percentuali rispetto al 1994 (65,0%). L'aumento del grado di autofinanziamento è di per sé positivo, poichè attenua l'incremento del già elevato debito pubblico, anche se è avvenuto a seguito della riduzione degli investimenti netti e non per il rafforzamento della situazione finanziaria dei Comuni.

L'autofinanziamento degli investimenti è ora abbastanza in linea con le percentuali raccomandate. Il problema è però che i Comuni ticinesi hanno spesso un debito pubblico elevato che dovrebbe essere ridotto. Per raggiungere questo obiettivo occorre che per un certo periodo di tempo il grado di autofinanziamento sia superiore al 100%, cioè che l'autofinanziamento superi gli investimenti netti o, altrimenti detto, che la necessità di finanziamento sia negativa (cfr. Tab. 11).

Dalla tabella si rileva che le uscite per le costruzioni edili rappresentano il 42,4% del totale, pari a fr. 118,7 mio., seguite dalle uscite per le opere del genio civile con il 32,1%, per fr. 89,0 mio. Una certa importanza è assunta anche dalla voce «Contributi propri», che indica i contributi per investimenti versati a terzi, tra i quali i principali sono i contributi ai Consorzi e allo Stato, per esempio per migliorie alla strada cantonale sul territorio comunale.

Nelle entrate hanno una grossa rilevanza i contributi di costruzione delle canalizzazioni e di miglioria («Contributi e indennità»), che con i

Tabella 10

	1992		1993		1994		1995	
	Importi in mio. di fr.	pro capite in fr.	Importi in mio. di fr.	pro capite in fr.	Importi in mio. di fr.	pro capite in fr.	Importi in mio. di fr.	pro capite in fr.
Conto degli investimenti e conto di chiusura dal 1992 al 1995; confronto dell'evoluzione di 95 Comuni								
Conto degli investimenti netti								
Uscite per investimenti	257,0	1'109	206,1	878	230,3	972	221,4	927
J. Entrate per investimenti	70,2	303	64,9	276	72,9	308	85,8	359
Investimenti netti	186,8	806	141,2	602	157,4	665	135,6	568
Calcolo dell'autofinanziamento								
Ammortamenti amministrativi	91,3	394	97,5	415	99,7	421	99,6	417
Risultato d'esercizio	-13,1	-56	-5,1	-22	2,6	11	1,9	8
Autofinanziamento	78,2	338	92,4	394	102,4	432	101,4	425
Conto di chiusura								
Investimenti netti	186,8	806	141,2	602	157,4	665	135,6	565
J. Autofinanziamento	78,2	338	92,4	394	102,4	432	101,4	425
Necessità di finanziamento	108,6	468	48,8	208	55,0	232	34,2	143

Tabella 11

Struttura delle uscite e delle entrate per investimenti in beni amministrativi 1995		%
Uscite		
Terreni non edificati		4,0
Opere del genio civile		32,1
Costruzioni edili		42,4
Boschi		1,1
Mobili e macchine		2,5
Prestiti e partecipazioni in beni amministrativi		3,7
Contributi a terzi per investimenti		8,4
Altre uscite per investimenti		5,8
Totale		100,0
Entrate		
Trasferimenti di beni amministrativi		4,2
Contributi e indennità		44,6
Partecipazioni amministrative		2,1
Contributi per investimenti propri		47,5
Altre entrate per investimenti		1,6
Totale		100,0

Tabella 12

	1992		1993		1994		1995	
	Importi in mio. di fr.	pro capite in fr.	Importi in mio. di fr.	pro capite in fr.	Importi in mio. di fr.	pro capite in fr.	Importi in mio. di fr.	pro capite in fr.
Bilancio patrimoniale e debito pubblico dal 1992 al 1995; confronto dell'evoluzione di 95 Comuni								
Beni patrimoniali	1'042,7	4'499	1'083,5	4'616	1'114,6	4'707	1'115,1	4'667
Beni amministrativi	1'358,0	5'859	1'400,1	5'965	1'461,2	6'170	1'485,7	6'219
Attivi	2'400,7	10'358	2'483,6	10'581	2'575,8	10'877	2'600,8	10'886
Capitale di terzi	2'073,6	8'947	2'159,0	9'198	2'250,2	9'502	2'274,0	9'518
Finanziamenti speciali	46,1	199	44,6	190	47,8	202	49,4	207
Capitale proprio	281,0	1'212	280,0	1'193	277,8	1'173	277,5	1'161
Passivi	2'400,7	10'358	2'483,6	10'581	2'575,8	10'877	2'600,8	10'886
Calcolo debito pubblico								
Capitale di terzi	2'073,6	8'947	2'159,0	9'198	2'250,2	9'502	2'274,0	9'518
Finanziamenti speciali	46,1	199	44,6	190	47,8	202	49,4	207
J. Beni patrimoniali	1'042,7	4'499	1'083,5	4'616	1'114,6	4'707	1'115,1	4'667
Debito pubblico	1'077,0	4'647	1'120,1	4'772	1'183,4	4'997	1'208,3	5'057

loro 45,1 mio. di fr. rappresentano il 44,6% di tutte le entrate per investimenti. La posta più importante è però costituita dai contributi per gli investimenti, principalmente versati al Comune dal Cantone, che ammontano a fr. 48,1 mio. pari al 47,5%.

Dalla tabella 12 si rileva che il *debito pubblico* è salito ad un pro-capite di fr. 5'057 (1994: fr. 4'997). Sui motivi dell'aumento del debito pubblico già ci siamo espressi. Gli investimenti netti nel 1995, come del resto pure negli anni precedenti, hanno superato l'autofinanziamento. Il debito pubblico dei 95 Comuni considerati ammontava a fine 1995 a 1,2 miliardi di fr., risultanti dalla differenza tra il totale del capitale di terzi (2,3 miliardi di fr.) e i finanziamenti speciali (49,4 milioni di fr.), diminuito dei beni patrimoniali (1,1 miliardi di fr.). La *quota di capitale proprio* a fine 1995 ammontava al 10,7% e nel 1994 al 10,8%. È auspicabile una quota maggiore di capitale proprio. Dal 1992 al 1995 la struttura di bilancio non è mutata in modo sensibile: anche i totali di bilancio sono evoluti moderatamente passando dai 2,4 miliardi di fr. del 1992 ai 2,6 miliardi del 1995.

Confronto dei conti dei Comuni e del Cantone

Dai dati della statistica finanziaria 1995, che come detto comprendeva solo una parte dei 245 comuni ticinesi, è stata ricavata la stima dei montanti delle entrate e delle uscite per l'insieme dei comuni ticinesi. La tabella 13 mette a confronto i dati del consuntivo del Cantone 1995 con la stima 1995 dei consuntivi comunali. Si constata che il volume della spesa della gestione corrente del Cantone è di circa il 50% superiore ai montanti comunali, mentre le uscite per investimento del Cantone sono all'incirca il doppio di quelli dei Comuni.

Si constata che la somma di bilancio dei Comuni è ben maggiore rispetto al Cantone (3,2 miliardi di fr. contro 1,9), visto che i Comuni sono ricorsi in modo molto più massiccio rispetto al Cantone ai prestiti di terzi per finanziare gli investimenti. Questa affermazione è supportata anche dall'ammontare del capitale di terzi che per i Comuni è di due volte e mezza superiore (2,8 miliardi di fr.) rispetto al Cantone (1,1 miliardi di fr.).

Tabella 13

Definizione degli indicatori utilizzati e scala di valutazione indicativa

Copertura delle spese correnti (ricavi in % delle spese)

Scala di valutazione:

sufficiente-positivo se indicatore	> 100%
disavanzo moderato se indicatore tra	97,5%-100%
disavanzo esagerato se indicatore	< 97,5%

Grado di autofinanziamento (autofinanziamento in % degli investimenti netti)

Scala di valutazione:

debole se	< 50%
medio se tra	50%-70%
buono se	> 70%

Capacità di autofinanziamento (autofinanziamento in % dei ricavi correnti)

Scala di valutazione:

debole se	< 4%
medio se tra	4%-10%
buono se	> 10%

Quota degli oneri finanziari (interessi netti e ammortamenti amministrativi in % dei ricavi correnti)

Scala di valutazione:

non più sopportabile se	> 25%
alto se tra	15%-25%
sopportabile se tra	> 5%-15%
debole se	< 5%

Quota degli interessi (interessi netti in % dei ricavi correnti)

Scala di valutazione:

non più sopportabile se	> 8%
alto se tra	5%-8%
sopportabile se tra	> 2%-5%
debole se	< 2%

Quota di capitale proprio (capitale proprio in % del totale dei passivi)

Scala di valutazione:

debole se	< 10%
media se tra	10%-20%
buona se tra	20%-40%
eccessiva se	> 40%

Debito pubblico pro-capite (debito pubblico : popolazione finanziaria)

Scala di valutazione:

debole se	< fr. 2'000
medio se tra	fr. 2'000 e fr. 4'000
elevato se tra	fr. 4'000 e fr. 6'000
eccessivo se	> fr. 6'000

Sarebbe senz'altro interessante procedere ad un'analisi della struttura delle spese del Cantone rispetto ai Comuni, ma questo andrebbe oltre lo scopo di questo scritto. Vogliamo invece rilevare che sarebbe sbagliato sommare i montanti sopra indicati nell'intento di quantificare l'incidenza di Comuni e Cantoni nell'ambito dell'economia ticinese. Infatti tra i Comuni e il Cantone intercorrono nelle due direzioni flussi

finanziari importanti che dovrebbero essere neutralizzati così da evitare doppi conteggi. Si consideri infatti che nel 1995 i Comuni hanno versato al Cantone 125,1 mio. a titolo di contributo o di quotaparte a spese di gestione corrente: quello per le assicurazioni sociali - che è ammontato a fr. 86,2 mio. - è di gran lunga il più gravoso, seguito dal contributo comunale per gli anziani ospiti di istituti che sono ammontati a fr. 26,4 mio. I sus-

sidi del Cantone ai Comuni per la gestione corrente sono ammontati a fr. 60,6 mio, di cui 46,7 quale sussidio dello stipendio dei docenti di scuola elementare e dell'infanzia.

Accanto ai flussi finanziari che interessano la gestione corrente vi sono quelli che riguardano gli investimenti. Infatti nel 1995 il Cantone ha versato ai Comuni, o a consorzi di Comuni, 61,0 mio. di fr. (sussidi per la costruzione di scuole elementari, per rifugi di protezione civile, per canalizzazioni e impianti di depurazione, ecc.). Questo importo è compreso nelle uscite di investimento del Cantone (fr. 530.0 mio, cfr. Tab. 14) e nelle entrate di investimento dei Comuni (fr. 105,4 mio). I Comuni da parte loro nel 1995 hanno versato al Cantone 12,5 mio. di fr. di contributi per investimenti vari (in prevalenza contributi per la costruzione di strade cantonali).

Consorzi di Comuni e aziende municipalizzate

Tramite il consorzio i Comuni riescono a svolgere compiti o servizi loro affidati che singolarmente non sono in grado di fornire all'utenza. I consorzi di Comuni sono più di 100, alcuni dei quali molto importanti e altri di scarso rilievo. Numerosi sono i Consorzi delle scuole elementari, ai quali si sono in seguito aggiunti quelli per la raccolta dei rifiuti e la depurazione delle acque e più recentemente anche quelli per le case per anziani.

Esistono pure alcuni importanti acquedotti consortili. I consorzi sono una realtà economica importante, anche se frequentemente i Comuni criticano questo stato di cose poiché non riescono ad esercitare un sufficiente controllo sui costi di cui poi devono farsi carico. Nei conti dei Comuni sono quindi compresi anche i costi dei servizi che sono offerti all'utenza tramite Consorzi.

Vi sono inoltre dei servizi comunali di cui non vi è traccia nei conti comunali veri e propri. Si tratta di quei servizi istituiti come aziende municipalizzate, in particolare le aziende comunali di distribuzione dell'acqua potabile e le aziende elettriche comunali. La contabilità di questi servizi è tenuta separata da quella del Comune al fine di evidenziarne la copertura dei costi tramite le tasse pagate dall'utenza.

La compensazione finanziaria intercomunale

Il quadro della situazione finanziaria dei Comuni ticinesi non sarebbe completo senza trattare, sia pure per sommi capi, l'istituto della compensazione finanziaria intercomunale. Frequentemente la stampa riporta articoli piuttosto critici sulla compensazione finanziaria intercomunale, accanto ad altri che ne elogiano i risultati ottenuti.

E' fuor di dubbio che le differenze nelle disponibilità finanziarie tra Comuni, anche vicini, sono notevoli; ma ancor più evidenti risultano le disparità regionali tra le risorse fiscali del Sotto e del Sopraceneri. Infatti le risorse fiscali dei Comuni più forti ammontano a 5/6'000 fr. per abitante, mentre per i Comuni più deboli raggiungono a stento i 1'000 fr. Queste differenze si traducono in una pressione fiscale notevolmente differente

tra Comuni forti e Comuni deboli, tant'è vero che i moltiplicatori d'imposta comunali oscillano tra il 60% e il 100%. I Comuni al 60% di moltiplicatore d'imposta (nei quali si paga il 60% di imposta comunale rispetto all'imposta cantonale) sono solo quattro, mentre i Comuni al 100% sono un centinaio.

La tabella 15 illustra le disparità tra i comuni per quanto riguarda le risorse fiscali, il moltiplicatore d'imposta e la popolazione. La dimensione e la posizione geografica del Comune giocano un ruolo determinante sul fabbisogno finanziario comunale, nel senso che i piccoli Comuni di montagna devono far fronte a spese di gestione e d'investimento più alte rispetto ai Comuni più popolosi della periferia cittadina.

Da parte loro, i Comuni con funzione di polo regionale, vale a dire le città e qualche grosso borgo, debbono sopportare oneri per servizi sovracco-

Tabella 14

Confronto dei conti consuntivi 1995 dei Comuni ticinesi e del Cantone (importi in mio. di fr.)		
Conto di gestione corrente 1995	Comuni (stima)	Cantone (consuntivo 1995)
Uscite correnti	1'113.4	1'816.1
Ammortamenti amministrativi	122.7	196.0
Addebiti interni	14.0	58.3
Totale spese correnti	1'250.1	2'070.4
Entrate correnti	1'241.6	2'039.3
Accrediti interni	14.0	58.3
Totale ricavi correnti	1'255.6	2'097.5
Risultato di gestione corrente	5.5	27.1
Conto degli investimenti		
Uscite per investimenti	291.9	530.0
Entrate per investimenti	105.4	214.4
Onere netto per investimenti	186.5	315.6
Conto di Chiusura		
Onere netto per investimenti	186.5	315.6
Ammortamenti amministrativi	122.7	196.0
Avanzo d'esercizio	5.5	27.1
Autofinanziamento	128.2	223.1
Necessità di finanziamento	+ 58.3	+ 92.5
Ricapitolazione dei Bilanci al 31.12.1995		
	Comuni	Cantone
Attivi		
Beni patrimoniali	1'335.7	510.3
Beni amministrativi	1'864.9	1'386.6
Anticipi a finanziamenti speciali	-	0.4
Passivi		
Capitale di terzi	2'777.3	1'066.0
Finanziamenti speciali	64.5	30.9
Capitale proprio	358.8	800.4
	3'200.6	1'897.3
	3'200.6	1'897.3

Tabella 14

Moltiplicatori d'imposta, risorse fiscali e popolazione dei Comuni ticinesi

Comuni	MP 1995	Risorse fiscali pro-capite	Popolazione
AGNO	80	2'817.01	3'646
AGRA	80	3'229.70	390
AIROLO	90	2'378.76	1'913
ANZONICO	100	1'916.72	105
AQUILA	95	2'027.37	482
ARANNO	85	2'565.45	230
ARBEDO-CASTIONE	100	1'868.51	3'903
AROGNO	100	2'141.10	837
AROSIO	90	2'779.97	385
ARZO	80	2'235.81	951
ASCONA	70	4'646.53	5'084
ASTANO	80	2'506.70	253
AURESSIO	100	1'654.76	77
AURIGENO	100	1'919.95	339
AVEGNO	100	2'261.78	477
BALERNA	80	3'361.24	3'430
BARBENGO	70	3'782.86	1'348
BEDANO	90	2'491.72	1'024
BEDIGLIORA	90	1'953.58	478
BEDRETTO	80	3'489.10	71
BELLINZONA	95	2'469.87	17'299
BERZONA	100	2'206.70	66
BESAZIO	65	3'170.48	476
BIASCA	100	2'147.30	6'035
BIDOGNO	100	2'387.94	338
BIGNASCO	85	3'246.29	256
BIOGGIO	60	6'861.22	1'385
BIRONICO	85	2'352.67	440
BISSONE	60	4'244.10	754
BODIO	80	3'057.33	1'168
BOGNO	100	1'887.12	123
BORGNONE	100	2'118.35	158
BOSCO GURIN	100	2'123.46	71
BOSCO LUGANESE	75	3'496.43	338
BREGANZONA	75	2'814.71	4'794
BRENO	90	2'132.01	234
BRIONE (VERZASCA)	100	1'898.25	202
BRIONE S/MINUSIO	75	3'966.07	477
BRISSAGO	80	3'458.53	1'975
BROGLIO	100	1'715.67	83
BRONTALLO	100	1'984.94	62
BRUSINO ARSIZIO	80	2'838.79	425
BRUZELLA	100	2'239.31	174
CABBIO	100	2'184.43	168
CADEMARIO	90	2'698.30	553
CADEMPINO	65	5'891.41	1'333
CADENAZZO	85	1'909.51	1'782
CADRO	85	2'774.07	1'565
CAGIALLO	100	2'080.87	528
CALONICO	100	2'345.96	50
CALPIOGNA	100	2'716.91	58
CAMIGNOLO	100	2'116.35	578
CAMORINO	100	2'149.42	1'943
CAMPELLO	100	5'216.06	47
CAMPO (BLENIO)	100	2'486.64	90
CAMPO (VALLEMAGGIA)	100	2'228.62	80
CANEGGIO	100	2'097.41	310
CANOBBIO	85	2'425.04	1'777
CAPOLAGO	60	1'957.08	754
CARABBIA	80	2'318.95	488
CARABIETTA	80	6'592.99	80
CARONA	90	2'831.52	682
CASIMA	100	2'461.59	69
CASLANO	80	2'485.25	3'378
CASTEL SAN PIETRO	85	2'801.46	1'727
CASTRO	100	2'162.90	69
CAVAGNAGO	100	2'192.90	98
CAVERGNO	100	2'055.82	512
CAVIANO	90	2'839.54	145
CAVIGLIANO	90	2'049.79	619
CERENTINO	100	2'199.63	51
CERTARA	100	2'004.23	78
CEVIO	100	2'285.62	473
CHIASO	85	4'600.91	8'069
CHIGGIOGNA	100	2'311.03	440
CHIRONICO	90	1'690.87	443
CIMADERA	100	2'164.68	102
CIMO	75	2'183.19	171
CLARO	100	2'205.03	1'805
COGLIO	100	2'032.53	107
COLDRERIO	90	2'061.82	2'478
COMANO	75	3'502.41	1'561
CONTONE	100	2'379.97	589
CORIPPO	90	3'315.53	33
CORTICIASCA	100	1'974.44	112
CORZONESO	100	2'115.64	437
CRESCIANO	100	1'921.12	616
CROGLIO	65	4'984.93	798
CUGNASCO	90	2'195.66	945
CUREGGIA	80	4'469.28	114
CUREGLIA	75	3'352.92	1'188
CURIO	85	1'892.00	485
DALPE	85	3'589.59	171
DAVESCO-SORAGNO	100	2'232.82	1'084
DONGIO	100	2'565.64	447
FAIDO	90	1'950.08	1'730
FESCOGGIA	100	2'065.85	99
FRASCO	100	1'996.83	83
FUSIO	85	4'247.54	56
GANDRIA	75	3'069.83	216
GENESTRERIO	75	2'867.22	840
GENTILINO	75	4'171.95	1'338
GERRA (GAMBAROGNO)	80	3'368.16	256
GERRA (VERZASCA)	95	2'019.77	1'087
GHIRONE	100	3'960.44	49
GIORNICO	100	2'036.35	1'060
GIUBIASCO	95	2'223.90	7'420
GIUMAGLIO	100	2'333.97	197
GNOSCA	100	2'098.22	465
GORDEVIO	100	1'964.91	767
GORDOLA	90	1'968.97	3'739
GORDUNO	100	2'176.97	634
GRANCIA	75	5'129.58	296
GRAVESANO	95	2'417.23	1'055
GRESSO	100	2'336.03	48
GUDO	95	2'395.34	617
INDEMINI	100	3'034.70	64
INTRAGNA	80	1'967.96	882
IRAGNA	100	1'917.65	507
ISEO	100	1'794.46	78
ISONE	100	1'949.85	408
LAMONE	90	2'496.28	1'420
LARGARIO	100	2'536.68	29
LAVERTEZZO	100	1'939.37	999
LEONTICA	100	2'141.04	295
LIGORNETTO	90	2'297.79	1'365
LINESCIO	80	1'867.43	63
LOCARNO	95	2'965.85	14'497
LOCO	100	2'447.09	251
LODANO	100	2'151.20	192
LODRINO	95	1'918.96	1'402
LOPAGNO	90	2'022.21	472
LOSONE	70	2'193.82	5'600
LOTTIGNA	100	1'953.19	80
LUDIANO	100	2'091.41	267
LUGAGGIA	70	2'281.30	550
LUGANO	85	6'513.39	25'926
LUMINO	95	2'218.61	1'146
MAGADINO	80	2'865.88	1'462
MAGGIA	100	1'939.76	761
MAGLIASO	70	2'620.20	1'320
MAIRENGO	90	1'468.64	296
MALVAGLIA	100	2'069.37	1'192
MANNO	75	4'995.07	993
MAROGGIA	75	3'120.93	572
MAROLTA	100	2'215.92	53
MASSAGNO	85	2'982.05	5'672
MEDEGLIA	100	2'081.32	338
MELANO	75	2'305.85	992
MELIDE	90	3'116.70	1'503
MENDRISIO	85	3'516.31	6'099
MENZONIO	100	2'031.91	81
MERGOSCIA	100	2'381.18	146
MERIDE	100	2'093.44	308
MEZZOVICO-VIRA	75	3'832.58	921
MIGLIEGLIA	100	2'003.92	242
MINUSIO	80	2'865.11	6'374
MOGHEGNO	100	1'946.31	296
MOLENO	100	2'046.75	91
MONTAGNOLA	75	5'149.64	1'997
MONTE	100	2'355.80	71
MONTE CARASSO	100	2'088.64	1'782
MONTEGGIO	80	2'199.93	772

MORBIO INFERIORE	95	2'433.23	4'084
MORBIO SUPERIORE	85	2'360.09	694
MORCOTE	80	5'025.05	719
MOSOGNO	100	2'557.49	69
MUGENA	100	2'416.50	125
MUGGIO	100	2'259.15	222
MURALTO	75	3'534.55	2'844
MUZZANO	75	4'160.98	770
NEGGIO	80	2'234.58	350
NOVAGGIO	100	2'257.74	682
NOVAZZANO	65	2'917.75	2'348
OLIVONE	100	2'068.20	886
ONSERNONE	100	2'225.38	324
ORIGLIO	85	2'889.97	1'106
ORSELINA	75	3'742.35	837
OSCO	90	2'357.16	125
OSOGNA	95	1'956.53	968
PALAGNEDRA	100	2'580.93	112
PAMBIO-NORANCO	80	2'481.71	617
PARADISO	85	3'815.07	3'547
PAZZALLO	75	2'992.84	1'001
PECCIA	90	2'817.35	189
PERSONICO	90	1'808.75	390
PIANEZZO	85	2'403.55	410
PIAZZOGNA	80	2'234.10	314
POLLEGIO	100	2'071.35	759
PONTE CAPRIASCA	65	2'639.30	1'372
PONTE TRESA	80	2'830.44	766
PONTO VALENTINO	100	2'266.76	220
PORZA	70	3'820.68	1'281
PRATO LEVENTINA	85	1'920.18	416
PRATO-SORNICO	100	2'036.27	116
PREGASSONA	90	2'344.97	7'068
PREONZO	100	2'040.47	476
PRUGIASCO	100	2'140.95	162
PURA	90	2'560.75	1'018
QUINTO	95	1'922.89	1'197
RANCATE	75	3'007.95	1'322
RIVA SAN VITALE	80	2'124.76	2'177
RIVERA	90	1'976.33	1'462
ROBASACCO	100	2'316.24	101
RONCO SOPRA ASCONA	65	5'491.67	768

ROSSURA	100	2'383.21	61
ROVEREDO CAPRIASCA	100	1'865.86	137
ROVIO	80	2'483.34	600
SAGNO	80	2'861.98	226
SALA CAPRIASCA	90	2'074.82	1'059
SALORINO	70	2'243.32	500
SAN NAZZARO	90	2'711.88	613
SANT'ABBONDIO	80	3'119.04	134
SANT'ANTONINO	90	2'603.53	1'994
SANT'ANTONIO	100	2'194.17	173
SAVOSA	75	3'066.91	2'115
SEMENTINA	100	2'179.12	2'586
SEMIONE	100	2'235.08	306
SESSA	90	2'073.21	600
SIGIRINO	100	2'083.38	312
SOBRIO	100	2'364.69	75
SOMEIO	100	2'081.69	276
SONOGNO	100	1'791.61	100
SONVICO	95	2'425.74	1'449
SORENGO	75	3'457.57	1'674
STABIO	85	3'175.05	3'345
TEGNA	60	4'920.10	678
TENERO-CONTRA	80	2'261.51	2'179
TESSERETE	100	2'216.98	1'321
TORRE	100	2'103.55	300
TORRICELLA-TAVERNE	95	1'876.29	2'675
TREMONA	75	3'075.76	352
VACALLO	90	2'337.33	2'840
VAGLIO	95	2'221.47	433
VALCOLLA	100	2'038.69	533
VERGELETTO	100	2'135.33	97
VERNATE	80	3'431.42	333
VERSCIO	90	2'008.55	893
VEZIA	75	2'638.48	1'602
VEZIO	100	1'939.50	208
VICO MORCOTE	70	4'469.70	298
VIGANELLO	82.5	3'241.60	6'087
VILLA LUGANESE	80	2'558.96	424
VIRA (GAMBAROGNO)	80	2'629.69	649
VOGORNO	100	2'232.49	298
MEDIA CANTONALE	84.71	3'107.22	1'236

munali per i quali non vengono indennizzati dai Comuni limitrofi beneficiari. Sono esempi in tal senso taluni impianti sportivi, quali le piscine o le sale multiuso, che sono frequentate anche da persone provenienti da altri Comuni che non partecipano alla copertura degli oneri di gestione delle strutture.

La Legge sulla compensazione intercomunale (LCI) prevede le seguenti tre forme di compensazione finanziaria:

1. La compensazione verticale
2. La compensazione del moltiplicatore d'imposta (compensazione tradizionale)
3. Il livellamento della potenzialità fiscale

1) La compensazione verticale

Consiste nella graduazione dei contributi che il Cantone versa ai Comuni (contributi sugli stipendi dei docenti delle scuole comunali, ecc.), anche per investimenti (contributi per impianti di depurazione, ecc.), o dei contributi che il Comune versa al Cantone (contributo al Cantone per le prestazioni complementari AVS e altre assicurazioni sociali, ecc.).

La graduazione dei contributi e delle partecipazioni avviene sulla base dell'indice di forza finanziaria (IFF), che viene calcolato ogni due anni. Comuni con elevata forza finanziaria versano al Cantone contributi proporzionalmente maggiori e ne ricevono di minori e viceversa. Tutti i Comuni sono interessati dalla compensazione verticale.

2) La compensazione del moltiplicatore d'imposta (compensazione tradizionale)

Al fine di contenere il moltiplicatore d'imposta nei limiti del 100%, i Comuni che ne fanno richiesta possono ottenere i contributi del fondo di compensazione previsti dalla Legge. Per principio il contributo di compensazione è accordato ai Comuni con risorse fiscali inferiori ai 2/3 della media cantonale ed è calcolato in modo tale da coprire il disavanzo della gestione corrente.

Il fondo è alimentato dai Comuni, dal Cantone e dalla Banca dello Stato. Nel 1995 i Comuni che hanno inoltrato istanza di aiuto compensativo sono stati una settantina. I contributi

versati sono ammontati ad oltre 12 mio. di fr.

3) Il livellamento della potenzialità fiscale

La LCI garantisce a tutti i Comuni con un moltiplicatore politico del 100% di poter usufruire di risorse fiscali pro-capite pari ai 2/3 della media cantonale.

Il fabbisogno per il contributo di livellamento viene finanziato prelevando dai Comuni con risorse fiscali superiori alla media cantonale i contributi necessari, fino ad un massimo del 10% dell'eccedenza rispetto alla media cantonale. Il versamento del contributo di livellamento non è condizionato da particolari situazioni di bisogno del Comune beneficiario.

Il contributo viene graduato in funzione del moltiplicatore politico: il contributo pieno viene versato solo se il moltiplicatore è pari al 100%, se è al 90% si versa il 50% del contributo pieno e se il moltiplicatore è pari all'80% non viene versato alcun contributo. I Comuni con risorse fiscali pro-capite comprese tra i 2/3 della media e la media cantonale non ver-

sano né ricevono il contributo di livellamento.

Nel 1996 i Comuni che hanno versato contributi al fondo di livellamento sono stati 46, 104 i Comuni beneficiari e 95 i Comuni neutri; l'importo versato è stato di fr. 17.7 mio.

Prospettive future

Il futuro della compensazione intercomunale appare incerto, anche se taluni elementi sono oggettivamente da mantenere, in particolare il principio di livellamento della potenzialità fiscale. I contributi di compensazione hanno permesso negli ultimi vent'anni ai Comuni di non affrontare il problema della ridefinizione dei confini giurisdizionali, benché sempre più palesemente i compiti loro affidati siano stati progressivamente assunti dai Consorzi o da altri enti sovracomunali.

Un tema d'attualità: la fusione dei Comuni

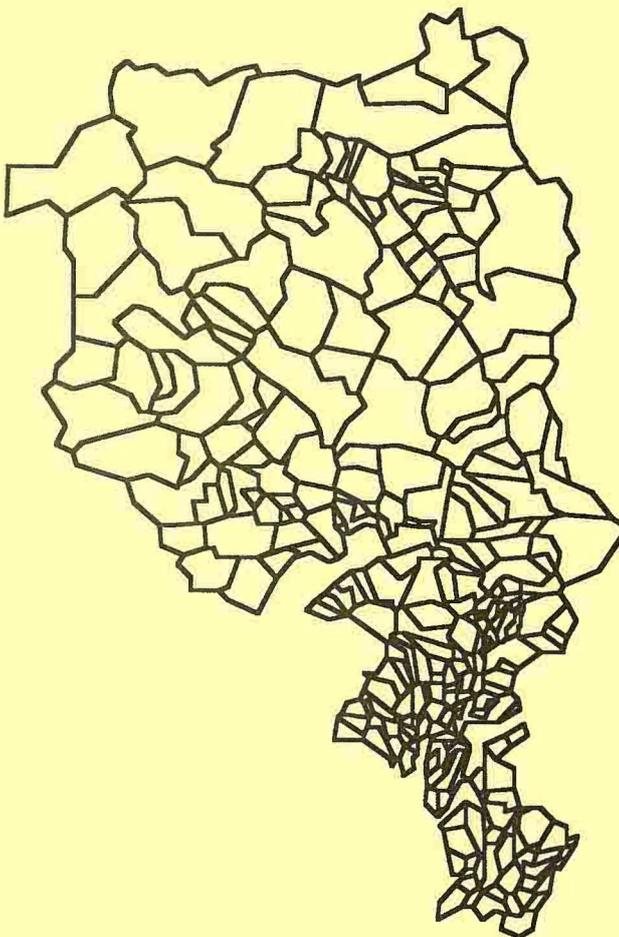
Un esame spassionato della realtà dei Comuni del Cantone può solo portare alla conclusione che l'attuale suddivisione del territorio cantonale in Comuni è completamente superata e da ridisegnare in modo profondo. Coloro che la pensano in questo modo partono dall'idea che il Comune sia anzitutto un ente chiamato a dare dei servizi alla popolazione e che la sua taglia, in primo luogo, debba essere dimensionata per rapporto ai servizi che deve erogare. Il Comune deve quindi avere un numero minimo di abitanti, altrimenti diventa una specie di guscio vuoto, cioè un ente che ha degli organi, un suo statuto, ma la cui attività è quasi completamente demandata a Consorzi ed enti vari.

Negli ultimi tempi – complice la crisi economica – il cittadino è sempre più insofferente rispetto alle richieste di tributi e tasse da parte dell'ente pubblico, ragion per cui per salvaguardare il livello dei servizi pubblici raggiunto sarà giocoforza dar vita a Comuni più grandi e popolosi in grado, grazie all'aumento dell'utenza, di offrire i propri servizi a costi inferiori. La gestione dei servizi pubblici dovrà in ogni caso diventare più manageriale e attenta ai bisogni dell'utenza.

La suddivisione in Comuni del Cantone è in sostanza ancora quella originaria dell'800. Il Ticino era allora

Tabella 16

Suddivisione del Cantone nei 245 Comuni



una regione misera e arretrata, caratterizzata da un'economia di sussistenza legata alla terra. Buona parte della popolazione era allora insediata nelle valli, che oggi sono sostanzialmente spopolate, mentre il grosso della popolazione si è insediato nella regione dei laghi e sui fondovalle.

La tabella 16 rappresenta la suddivisione territoriale del Cantone nei 245 Comuni. Per la popolazione dei Comuni più piccoli l'aggregazione attorno ad un Comune polo con un'amministrazione strutturata presenta vantaggi importanti, che possono andare dalla migliore qualità degli amministratori e degli impiegati comunali (non più personale occupato part-time ma professionisti a tempo pieno) ad un minimo di rivitalizzazione della vita politica, che attual-

mente vede un susseguirsi quasi ininterrotto di elezioni tacite alla fine di ogni quadriennio di legislatura.

Il tema delle nuove aggregazioni di Comuni o di un'entità sovracomunale tocca pure gli agglomerati urbani che, pur essendo composti da numerosi Comuni, rappresentano sostanzialmente un unico abitato per il quale la ragione fa dire che dovrebbe essere istituita una pianificazione delle infrastrutture pubbliche e una centralizzazione dei servizi.

Bibliografia

L'ABC del Consigliere comunale, Dipartimento delle istituzioni, Sezione degli enti locali, 1996;

P. Spocci, *Statistica finanziaria dei Comuni ticinesi 1995*, in «Informazioni statistiche» (periodico dell'Ufficio cantonale di statistica, del mese di maggio del 1997).