

SUPSI: formazione come investimento?, di Vincenzo Nembrini

A pochi giorni dall'avvio dei corsi della Scuola universitaria professionale, rilievi circa le ricadute positive sul prodotto interno lordo grazie agli investimenti nella formazione.

Il progetto di istituto in collaborazione, di Jacques-André Tschoumy

Per promuovere la creatività nella scuola è importante che nuove dinamiche scolastiche coinvolgano le realtà interne ed esterne all'istituto. Una collaborazione a più livelli richiede da direttori e docenti notevole senso di flessibilità.

Apprendistato di commercio: uno sguardo sulle pratiche in azienda, di Paola Solcà

Aspetti emersi da un'indagine condotta dall'Ufficio studi e ricerche al fine di analizzare il contesto dell'apprendistato di commercio in riferimento alle nuove richieste del mercato odierno. L'importanza di fornire un'ampia offerta formativa, di prepara-

re appropriati profili professionali e di accrescere la collaborazione con le aziende e la formazione continua.

Fondazione «Educazione e sviluppo»: un'importante coalizione nel settore educativo

Compiti ed obiettivi di questa fondazione, istituita per coordinare dal 1998 gli sforzi di organizzazioni, pubbliche e private, impegnate a trasmettere una prospettiva mondiale ad ogni livello del percorso formativo.

La morale dell'odio, di Franco Zambelloni

Il rifiuto del razzismo poggia su una morale innaturale che, prescindendo dalle differenze biologiche e culturali, afferma l'uguaglianza giuridica ed etica di tutti gli uomini.

Inserito «Scuola Economia» N. 16, di Pierre Spocci

«I conti in tasca ai Comuni» tratta il tema della contabilità comunale: Principi di gestione finanziaria e funzionamento dei conti comunali; La situazione finanziaria dei Comuni ticinesi;

Confronto dei conti dei Comuni e del Cantone; Consorzi di Comuni e aziende municipalizzate; La compensazione finanziaria intercomunale; Un tema di attualità: la fusione dei Comuni.

Come si colloca il sistema formativo svizzero nel contesto internazionale?

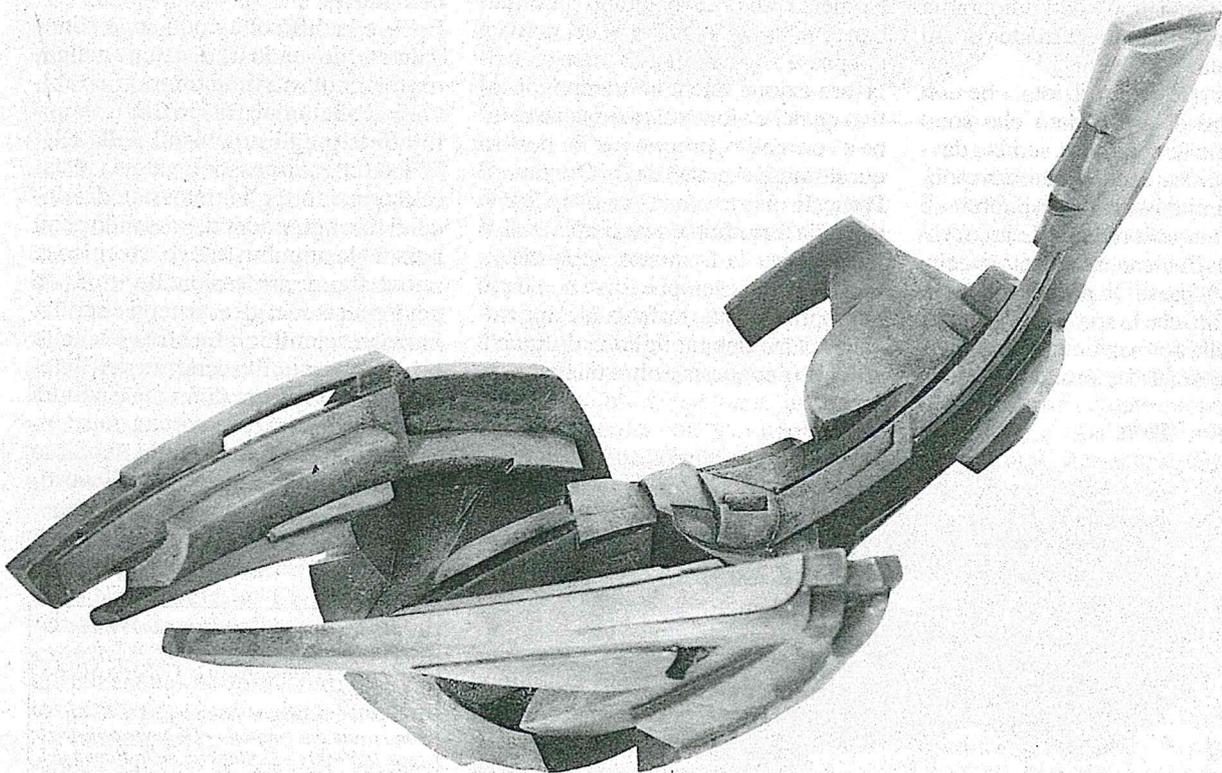
Confrontando i sistemi formativi degli Stati dell'OCSE risulta che i docenti elvetici impartiscono più ore-lezione dei colleghi degli altri Paesi; appare, dopo la scuola obbligatoria, un elevato grado di formazione in ambito professionale.

Recensioni

– A. ROSSI e M. FILIPPINI, «Il fabbisogno di personale con livelli di formazione elevata nell'industria ticinese»;
– Margherita Nosedà: A. NESSI, «Scrittori ticinesi»;
– Urs Kocher: «Introduzione al paesaggio naturale del Cantone Ticino. 3. La protezione»;

Comunicati, informazioni e cronaca

Marco Prati – Si è fatto giorno



SUPSI: formazione come investimento?

Come investimento (e non come spesa) vengono definiti sempre più spesso gli sforzi fatti nella formazione (intesa in senso generale, non solo professionale). La definizione è usata in vari contesti: nelle più svariate manifestazioni aziendali (da quelle pubbliche a quelle delle cerchie più ristrette del management) ma anche nei discorsi politici. Il senso dell'uso di questo registro economico-contabile è chiaro: s'intende dire che dagli impegni, soprattutto di natura finanziaria, effettuati nell'ambito della formazione ci si attende un ritorno, una specie di dividendo o di utile, magari anche non immediato, magari anche non diretto.

In effetti vi è una sensazione generale secondo la quale i provvedimenti nel campo della formazione servono a migliorare le condizioni generali di una regione o di una nazione; condizioni generali suscettibili di mantenere la ricchezza, o di raggiungerla se ancora non c'è o perlomeno di avviare lenti processi che portano da una situazione di indigenza a situazioni più sopportabili. Sono queste le sensazioni, in fondo, che hanno mosso i governanti ticinesi, dai primi anni dell'autonomia fino ad ora, a profondere molte risorse nella scuola.

Al di là di queste sensazioni, che non necessitano di prove dato che sono unanimemente condivise, sembra davvero che ci sia anche una corrispondenza quantitativa tra spesa pubblica e prodotto interno lordo, il PIL, la cui variazione può essere un indicatore della salute di un paese. In particolare sembra accertato che la spesa pubblica nel settore della formazione abbia un effetto di crescita del prodotto interno

lordo. Questi accertamenti dovrebbero stuzzicare l'amor proprio dei docenti, che rischiano di colpevolizzarsi o di essere colpevolizzati eccessivamente per le spese fatte nel settore della scuola in un momento in cui le casse degli stati, e in particolare del Cantone, piangono. Detto per inciso, sembra invece che la spesa pubblica nel campo della salute abbia proprio un effetto contrario sul PIL, ossia lo fa diminuire.

Dal 20 ottobre il Ticino, anzi, l'intera Svizzera italiana affronta coraggiosamente un ulteriore investimento, termine che sembra dunque più appropriato. Nelle cinque sedi dei Dipartimenti iniziano i corsi della Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (cui, per prudenza e rispetto nei confronti dell'Autorità federale e della procedura di autorizzazione che soffre di qualche lungaggine, conviene riservare ancora l'appellativo di «istituenda»). È un investimento che si aggiunge a quello dell'Università della Svizzera italiana, con l'ammonimento fermo del Parlamento cantonale, tradotto in norme di legge, ad evitare qualsiasi sovrapposizione fra i due. Come a dire che, malgrado gli effetti benefici sulla situazione economica del paese attribuibili agli impegni nella formazione, anche nel campo educativo qualche sforzo di razionalizzazione è consentito, proprio per far posto a queste nuove realtà che rafforzano il Paese. In questo senso è da intendere la rinuncia a rimborsare agli apprendisti le spese per la frequenza scolastica – uno fra i tanti esempi e forse non il più appropriato –, che ha fatto di colpo trovare al Cantone un milione di franchi all'anno per questa e altre iniziative.

Lo sforzo per portare a buon fine il progetto di Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (sempre istituenda, almeno fino a gennaio del prossimo anno) sembra essere meno arduo di quello profuso per l'Università. In effetti nel Cantone l'accettazione politica della SUPSI (è questo l'acronimo non felicissimo) è stata forse maggiore e in fondo la SUPSI parte da realtà formative ormai solidamente radicate nella regione (forse meno, per certi aspetti, nel tessuto economico, dell'industria e dei servizi): la Scuola tecnica superiore a Trevano e Manno, la Scuola per i quadri dell'economia e dell'amministrazione a Morbio e Manno, la Scuola superiore d'arte applicata a Lugano, la Scuola superiore di lavoro sociale a Mendrisio. Anche il corpo docenti non ha dovuto essere cercato, trovandosi a disposizione e di qualità in queste scuole professionali superiori deputate a integrarsi nella SUPSI. Inoltre per quel che riguarda gli altri mandati affidati alla nuova realtà formativa, in particolare quello della ricerca applicata e dello sviluppo, sopperiranno certamente, perché già ora lo fanno egregiamente, gli istituti accorpati alla SUPSI: l'Istituto di scienze della terra, che deriva dall'Istituto geologico e idrologico cantonale e dall'Istituto cantonale tecnico-sperimentale, e l'Istituto CIM della Svizzera italiana.

Eppure le difficoltà non vanno sottovalutate, dovendosi creare un amalgama tra scuole o istituti finora poco abituati a collaborare fra loro. È il compito affidato agli organismi della SUPSI, da cui non possono tuttavia restare estranei tutti gli interessati, dai docenti fino agli studenti, passando per il personale amministrativo e tecnico e, nuove figure professionali introdotte per l'occasione, gli assistenti e i collaboratori scientifici. La sfida è lanciata: v'è la tranquilla certezza dell'intera regione svizzera di lingua e cultura italiana che essa sarà portata, una volta di più, a buon fine, con il massimo ritorno, per la regione, dell'investimento (non della spesa) effettuato.

Vincenzo Nembrini

Marco Prati – Mutante



Le prime sei pagine di questo numero sono illustrate con opere di M. Prati e P. Solcà, attualmente esposte presso la Galleria SPSAS a Locarno.

Le opere pubblicate alle pagine 9,10,11,14 sono tratte dal catalogo «Giovane arte svizzera 1960-90» – Collezione della Banca del Gottardo.

Il progetto di istituto in collaborazione:

i cinque anelli olimpici del direttore di scuola

Conferenza tenuta il 25 novembre 1995 da Jacques-André Tschoumy, allora direttore dell'IRDP, al Colloquio sulla Creatività, organizzato a Vevey da "Animation, Sport et Jeunesse" della Città di Vevey

1. Introduzione

La creatività non è un tema nuovo. Già 25 anni fa, all'alba della Coordinazione scolastica romanda – eravamo negli anni 70 – la creatività fu rivendicata da tutti gli insegnamenti: non solo dall'espressione artistica, ma anche dal francese (nella produzione dei testi), dal tedesco (nella comunicazione) e soprattutto dalla matematica (nelle situazioni-problemi e nella ricerca di soluzioni diverse per un medesimo problema). I testi sono espliciti, la creatività è ormai onnipresente e interattiva, e ciò nonostante essa sia assente dalla realtà dell'insegnamento al punto che può contare oggi su 150 persone all'incirca. Perché?

Perché questa differenza tra il dire e il fare? Perché questo fallimento? Secondo noi questo fallimento si spiega con la constatazione che non basta il richiamo seduttivo e che nuove dinamiche scolastiche e sociali venute dall'esterno del sistema si impongono allo stesso per poterlo far funzionare. In realtà la Coordinazione scolastica romanda degli anni 70 e 80 aveva avuto come logica un modello amministrativo discendente organizzato in discipline. Oggi, negli anni 90, si impone un nuovo modello basato su una nuova gestione pubblica. Certamente si tratta di una logica di sviluppi profilati, ma a trasformazioni interne morbide. I segni epidemici di questo sviluppo sono evidenti: a volte spinti, come a Ginevra, Berna e in Ticino – dove perfino un piano finanziario è destinato ai progetti d'istituto della scuola media – a volte solo incoraggiati, come per esempio a Neuchâtel e nel Canton Vaud. Altrove il progetto di istituto è obbligatoro per lo stesso istituto; in Francia per esempio (dove è il fondamento della legge Jospin), negli Stati Uniti e in Canada.

Appare dunque un nuovo modo di rispondere alla diversità delle singole

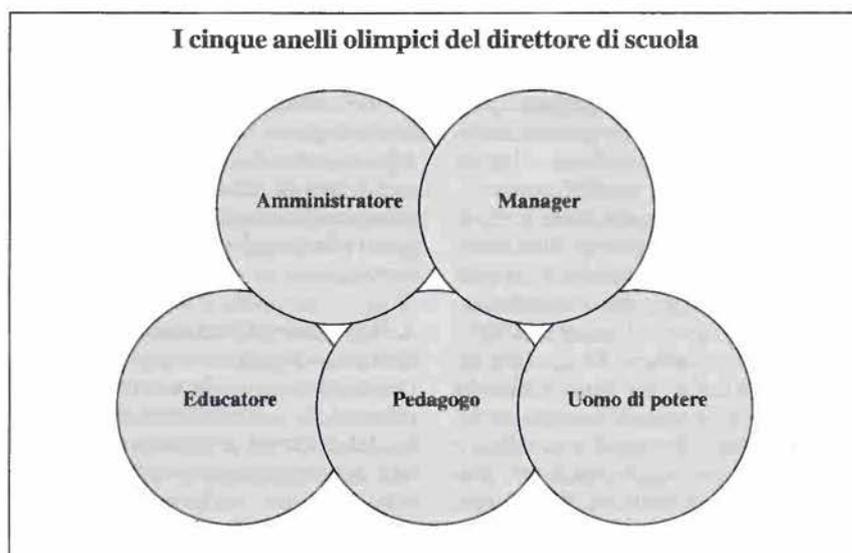
realtà: è la diversità dei progetti di istituto, una specie di risposta data alla necessaria gestione della diversità del nostro tempo, che è a volte tollerata e a volte promossa.

Siamo di fronte a una forma di rivitalizzazione della creatività, che non parte più soltanto dalla persona (allievo-insegnante), ma pure dalle nuove dinamiche scolastiche e sociali che scaturiscono dalle attività di creazione dell'insieme dell'istituto. Si tratta di non più lavorare da soli e

E la scuola ha perso di significato per voler essere a tutti i costi «uguale». Mancava un segno distintivo che la caratterizzasse, che la distinguesse dalle altre, che invogliasse docenti e allievi ad entrarvi e appartenervi. Mancava un segno distintivo che permettesse alla comunità educativa di potersi riconoscere. Questo vuoto è pregiudizievole e pericoloso, a lungo termine, perché reprime un movimento di affermazione dell'identità assolutamente necessario e che è rivendicato ovunque in Europa, in maniera forte perfino in Bosnia.

3. Il progetto

Un progetto s'inserisce in un'attività riguardante un tema. Poco importa quale (Diritti dell'Uomo, educazione



di uscire dalle mura scolastiche. La creatività è qualcosa in più. La creatività è l'argomento centrale di ogni nostra proposta.

2. Sguardo storico

Per capire meglio quanto accaduto bisogna fare un passo indietro. La scuola pubblica era nata, all'inizio del XIX secolo, con Napoleone e Jules Ferry, sull'idea forte di uguaglianza del ragazzo davanti alla scuola. Questa nuova filosofia ha apportato una molteplicità di nuovi punti di vista. Ma essa lasciava l'identità del ragazzo nel guardaroba, sia che si trattasse del colore della pelle, della religione, della fede, dell'origine, della cultura, della scelta politica. Questo ugualitarismo della scuola laica ha spinto l'allievo a presentarsi davanti alla scuola privo di ogni retroterra culturale.

all'ambiente, scambi internazionali), basta che esso si inserisca in un'attività. Quest'ultima sarà quindi *significativa*, cioè portatrice di significati sia all'interno dell'istituto che all'esterno.

La conduzione moderna raccomanda di rinunciare alle grandi imprese scolastiche, ormai datate e superate, a favore della creazione di un tessuto di piccole e medie imprese (PME). Essa dovrà essere soprattutto *comunitaria*, riunendo gruppi di insegnanti di grado e materie diversi e insegnamenti interdisciplinari. Ma il progetto dovrà essere soprattutto frutto della *collaborazione*. Se non diventa collaborativo, esso resta semplicemente pedagogico, cioè una nuova forma data all'insegnamento per migliorarlo e attualizzarlo. Tutto ciò è utile, ma non sfugge alla sfera pedagogica dell'insegnante. L'Autorità

Il direttore d'istituto

Figure emblematiche della professione

	Amministratore	Manager	Educatore	Pedagogo	Uomo di potere
Legittimità	Statale	Sociale	Etica	Interpersonale	Libidinosa
Funzione	Trasmissione	Conformità (secondo l'attesa sociale)	Responsabilità (universale)	Assunzione (del bambino)	Piacere
Principio	Fedeltà, lealtà, devozione	Efficacità	Responsabilità	Alterità	Dominio
Modello	Gerarchico	Imprenditoriale	Missionario	Societario	Freudiano
Prodotto	Schieramento	Perizia	Sviluppo	Crescita (del bambino)	Prestazione

scolastica responsabile non ne è coinvolta: è un semplice problema professionale. Ora, molte persone, all'interno della scuola, pensano di fermarsi qua, considerando il compito sufficientemente complicato, perché interdisciplinare e perché coinvolge più docenti di settori scolastici diversi. È vero: questa triplice evoluzione (interdisciplinare, intergraduale, intersettoriale) è una triplice complicazione per gli attori di un progetto. Ma fin qui il progetto resterà solamente pedagogico. Il modello d'istituto è di altra natura. Deve dare un senso a ciò che sta fuori offrendo un'immagine nuova all'esterno, mentre all'interno, attraverso lo scambio e la negoziazione, deve instaurare una nuova pratica scolastica. Il progetto di istituto crea un «di fuori», di cui la società ha bisogno, e un «di dentro», cioè un segno di distinzione, che gli mancava.

Si svilupperà quindi una cultura di frontiera che non si accontenterà più di iniziative significative e unificatrici all'interno dell'istituto, ma una cultura di frontiera che mette in collaborazione la scuola con la «vera vita», come dicono i Quebecchesi.

Questa collaborazione sarà scritta, firmata? Firmata dall'allievo stesso, corrisponderà pure ad un suo impegno nel progetto? Questa firma è impegnativa ma alcuni specialisti non la esigono. Tutti per contro sono unanimi sulla necessità di un *contratto esplicito* per tutte le parti. A partire da quel momento, il progetto in collaborazione si sottoscriverà con altri istituti scolastici, su una griglia di ripartizione dei progetti organizzati in rete. I responsabili renderanno conto all'Autorità scolastica superiore, che non si accontenterà di tollerare ma

che «dirigerà» il progetto di istituto. La collaborazione sarà stabilita con le Associazioni dei genitori degli allievi, le cui competenze arricchiranno l'attività comunitaria; con le istituzioni culturali regionali (musei, biblioteche), le cui politiche d'apertura si presteranno facilmente al progetto; con le associazioni, ricche di molteplici risorse, con le Aziende, il cui apporto potrà anche essere d'ordine finanziario.

4. Il direttore d'istituto, un Uomo-Totale

Due logiche sono in sinergia. L'una, piramidale, amministrativa, verticale, del direttore d'istituto sotto la tutela del Dipartimento dell'istruzione e della cultura, che lo vede fare da tramite fra lo stesso Dipartimento e la mamma portoghese.

L'altra, orizzontale e pragmatica, che lo vede gestire la scuola in sinergia con tutta la comunità educativa che gli conferisce uno statuto locale e regionale e una legittimità sociale. È la logica del posto. Il direttore racchiude oggi questa doppia legittimità, verticale e orizzontale. È un Uomo-Totale o una Donna-Totale. Il direttore d'istituto non è né un acrobata né un equilibrista, ma un uomo o una donna responsabili che abbinano la fedeltà gerarchica ai bisogni reali. Cinque qualità emblematiche caratterizzano la professione di direttore. Egli è *amministratore*; il suo stimolo è l'istituzione; la sua base legale, lo stato di diritto; la sua professionalità, la funzione pubblica; i suoi principi, l'obbedienza, la fedeltà, la lealtà, la riservatezza. Ma egli è anche *manager*, all'immagine del direttore d'azienda; è un emblema che nasce dalla modernità; il suo stimolo sono

le attese della società e la sua riuscita, la conformità della sua posizione e delle sue attese sociali; la sua base legale è l'espressione delle sue attese; la sua forma di professionalità è la stima; i suoi principi sono l'efficacia, la riuscita, la visibilità esterna. Il direttore ha ancora una terza immagine emblematica, scaturita dalla tradizione dell'Ancien Régime, dai vecchi principi religiosi della terza Repubblica, dagli Ussari della Repubblica e contemporaneamente dalla laicità: egli è *educatore*. Il suo scopo è il bisogno universale che lo spinge a conservare il mondo, a socializzare l'allievo e a assicurare a ciascuno le stesse possibilità; la sua base legale è la condizione umana; la sua forma di professionalità è missionaria; il suo principio legale, il dovere morale, la responsabilità, il senso interiore, l'etica. Egli è pure *pedagogo*. La sua legittimità è interpersonale; la sua funzione è l'assunzione del ragazzo; il suo modello è «societario» e il suo unico prodotto è la crescita del bambino. Infine il direttore d'istituto è un *uomo di potere*. «M'impegno a dirigere!», pensa, altrimenti non avrebbe abbandonato il ruolo d'insegnante che aveva prima. Il suo stimolo è se stesso, unica sua fonte di legittimità; la sua forma di professionalità è l'animazione, la leadership; il suo principio, il piacere, il piacere freudiano, la libido priva del suo erotismo, la sublimazione sessuale¹.

Ebbene, la creatività del direttore d'istituto passa attraverso le scelte che egli farà nei suoi diversi ruoli, attraverso l'arbitraggio olimpico² di uno o dell'altro dei cinque principi, tra i quali, ed è la nostra proposta, egli non cessa di fare da arbitro. La sua professionalità sarà la sua creatività. Tre ostacoli minacciano la conduzione della vita scolastica di un istituto: *l'integrismo*, che vuole imporre una sola dimensione su tutte le altre figure. Si può essere solo manager, rifugiarsi nel retroufficio sui propri programmi informatici e ignorare gli altri principi? Questa tipologia non è purtroppo immaginaria e questo modello di direzione di istituto non è assente dalle nostre Scuole.

Un secondo ostacolo è *l'angelismo*, ossia il primato dell'educatore che conduce l'allievo in luoghi paradisiaci. È il disastro. Il direttore d'istituto è costretto a confrontarsi con la realtà. Infine il direttore rischia lo scoglio del *relativismo*. I cinque prin-

cipi sono equivalenti e la scelta dell'uno o dell'altro potrebbe essere molto aleatoria. Ed una scelta aleatoria non sarebbe tollerabile. I cinque principi sono piuttosto rigidi, ma sono gerarchizzati. Nei casi difficili, soltanto il direttore, in modo responsabile, dovrà privilegiare l'etica e la necessità etica alla funzione. La disobbedienza non dovrà accompagnare la sua condotta quotidiana anche se, nei casi estremi, a volte s'imporrà. L'accoglienza alla scuola dell'infanzia di genitori clandestini è stato un caso emblematico.

Queste riflessioni presentano a scelta l'identikit del direttore d'istituto, le figure emblematiche della professione, la sua carta di legittimità. La sua creatività lo guiderà in modo non aleatorio in un «fai da te» ogni volta diverso.

Questo «fai da te» rischia di perdersi in una solitudine professionale abbastanza grande. Questa solitudine è da combattere offrendo al direttore tempo, personale, soldi. Tempo, sotto forma di ore libere dall'insegnamento e non semplici sgravi di qualche ora (la gestione degli adulti è diversa dalla gestione dei bambini). Tempo ancora per una formazione di direttori di istituto, totalmente sconosciuta fino a poco tempo fa. Una prima formazione è in corso nel Canton Vaud per futuri responsabili vodesi e due giurassiani; un'altra è proposta in Vallese, in ragione di 40 giorni su 20 mesi. E anche altrove, a Berna, per esempio. Per svolgere questo lavoro è necessario disporre di personale, cioè di un'équipe di direttori che porta avanti i diversi sottoprogetti di istituto. Infine dei soldi, vale a dire un piano finanziario destinato al progetto di istituto, libero da vincoli, a parte quello di essere sottoposto al Dipartimento e da non rappresentare un'esperienza selvaggia, ma un'esperienza che trova la sua ragione nell'ambito deciso dal Dipartimento e nella rete creata dai diversi progetti di istituto, dai collaboratori esterni, dalle loro complementarità, dai loro avvertimenti.

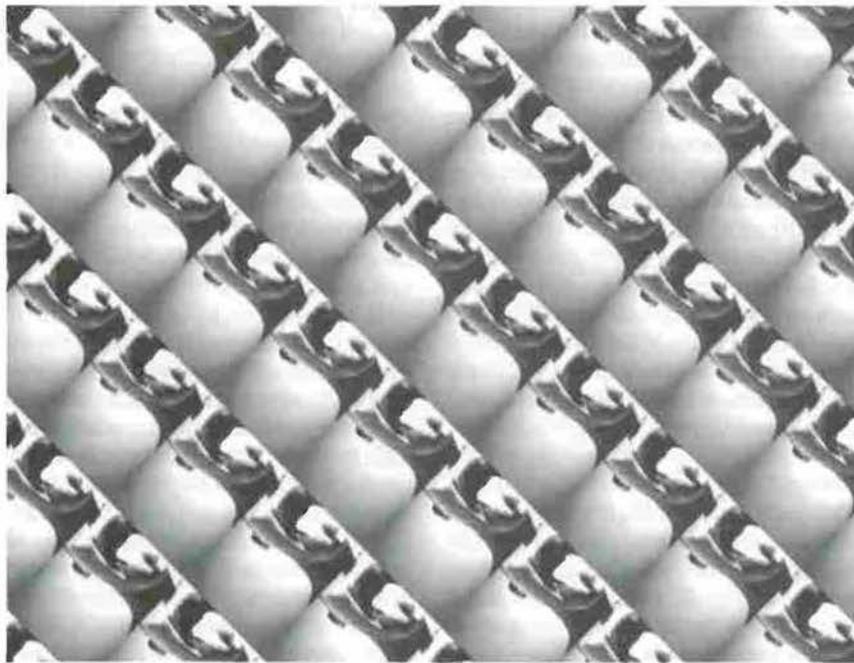
5. L'insegnante, attore sociale

Il principio che affermiamo è che a problemi locali occorre dare risposte locali da parte di animatori del luogo, compresi gli animatori culturali e gli educatori. La scuola non è estranea allo sviluppo locale, gode di un'immagine nella società, gioca un ruolo nelle rappresentazioni col-

lettive, il suo statuto è di contribuire a dare forma all'identità locale attraverso un progetto, una collaborazione.

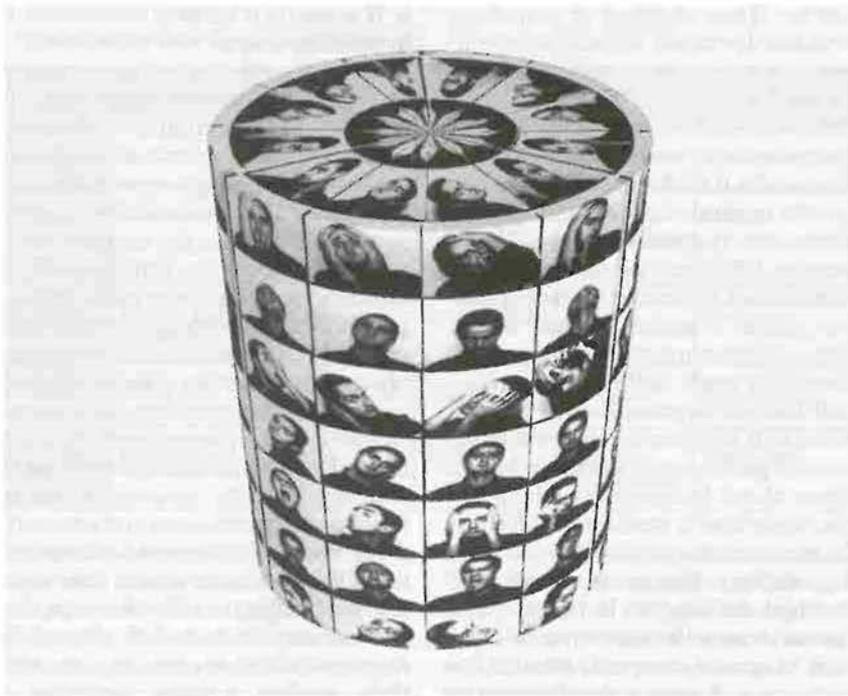
Tempo fa, si è svolto a Yverdon-les-Bains, ciò che viene denominato in Romandia il Colloquio di storia. Da questo incontro è emersa un'impressione, che vi comunico oggi, 25 novembre 1995 (ndr: giorno nel quale si è tenuta la Conferenza), ossia in questo giorno d'armistizio così atteso, dopo 3 anni e mezzo, che apparterrà forse alla storia dell'ex-Jugoslavia e dell'Europa: in primo luogo l'impressione dell'insegnante come attore sociale. Il professore di storia vuole dare senso al suo insegnamento della storia; vuole che la storia si mobiliti per far comprendere la complessità della Jugoslavia e dunque la presenza di bambini del Kosovo in classe. Ora i docenti europei hanno un ritardo notevole in questo campo. L'attualità è e resta una nebulosa aleatoria e non un modo di agire; le esperienze sono e restano sempre locali e raramente europee; la formazione dei docenti è e resta puerocentrica, come se le due educazioni – per adulti e bambini – fossero isomorfe. Occorre invece assegnare oggi nuovi ruoli alla scuola. Quello di nuove dinamiche scolastiche (attraverso il progetto pedagogico) e quello di nuove dinamiche sociali (attraverso il progetto d'istituto in collaborazione). La creatività non è qualcosa in sovrappiù. Essa nasce per dispositivi, interni e esterni.

Patrizio Solcà – T. ZA 8 – stampa laser



6. Il progetto d'istituto in collaborazione

Il progetto d'istituto dà un senso all'insegnamento e all'apprendimento, offre il giusto equilibrio richiesto oggi tra sapere teorico e sapere pratico; democratizza gli apprendimenti; conferisce alla scuola un'immagine, una creatività esterna, un riconoscimento; assicura un'omogeneità di formazione nella diversità delle singole realtà; assegna alla scuola uno statuto d'azienda, piccola o media; presenta una cultura comune di progetti particolari; conforta i suoi partecipanti con una formazione offerta in istituto. La collaborazione impone la complessità alla scuola; permette d'imparare in relazione con una multi-referenzialità; impone «d'imparare al plurale» a una scuola fino a qui troppo ripiegata su se stessa, e che dovrà aprirsi alla comunità educativa, dovrà socializzare attraverso un conflitto socio-cognitivo permanente. Questa apertura vedrà impegnata tutta la comunità educativa, farà della scuola un luogo d'irradiazione, offrirà il cambiamento utile di livello, transiterà per iniziative in collaborazione, accrediterà un plus-valore all'atto educativo. La scuola sarà la sola ad aprirsi? No, si apriranno anche le aziende cittadine, cioè quelle che integrano l'etica nei loro principi, la carta sociale, la formazione, l'ambiente. Tutto ciò certamente costa, ma si integra nel nuovo concetto «d'azienda cittadina». La scuola non



Patrizio Solcà – senza titolo

è sola. Il progetto d'istituto in collaborazione amalgama nuove dinamiche interne e esterne, scolastiche e sociali. È il passaggio obbligato della creatività dei nostri sistemi educativi, percepiti come sistemi e non più come unità.

Questo incrocio tra logiche interne ed esterne, introversa e estroversa, vettore di creatività nell'insegnamento, è una corrente neoliberale in una scuola di Stato che assicura la maggior uguaglianza di possibilità a ciascuno. Questo «incrocio» ha le sue esigenze. Postula un contratto con il Dipartimento, che assicura una scuola pubblica e ugualitaria: inoltre richiede un esame del progetto, attraverso una valutazione permanente del suo progresso in un contesto che gli dia un senso; un piano finanziario; una formazione, iniziale e continua dei direttori d'istituto. In questo modo si creerà un tessuto di pratiche sociali, per transazione, per negoziazione, per scontro culturale di immagini e di rappresentazioni.

È questa la posta in palio, più che l'appropriazione di un oggetto di studio in se stesso.

7. Conclusioni

Una conseguenza logica ci aspetta al varco. Se la classe e la scuola non offrono al bambino e all'adolescente un'occasione di cambiamento delle loro identità sociali, essi le cercheranno fuori della scuola; nel club, che

conforterà la loro ricerca di identità; poi nel clan, che li rinchiuderà; nella gang infine, che farà esplodere la società in gruppi «mosaico». Alla lunga, e ciò è cominciato anche nei villaggi, emergeranno il racket, la violenza, l'insicurezza, che sfocieranno nella fuga negli psicofarmaci, nel fumo,

nell'alcol, nello stress. La minaccia è reale. E, a lungo termine, questo costo sociale sarà molto più caro.

Gli agenti di polizia davanti ai magazzini e gli educatori di strada sono un peso finanziario che va oltre le misure educative intraprese dalla scuola, in un'istituzione che porterebbe avanti un progetto e una collaborazione e darebbe così un senso alla sua iniziativa. Un luogo di scambi settimanali con un insegnante (tutore di un allievo una volta la settimana) è un investimento. Un contratto semplice contribuisce a dare senso alla scuola.

Il progetto d'istituto in collaborazione fissa le condizioni di un processo creativo, riformando nuove dinamiche scolastiche all'interno e nuove dinamiche sociali all'esterno. Questo processo non nasce per sovrappiù. Si crea.

Jacques-André Tschoumy

Traduzione e adattamento
del testo: Ugo Petrini

Note:

¹⁾ Il ginnasta si caratterizza con le 4 «F». Perché il direttore d'istituto non potrebbe distinguersi con 5 anelli olimpionici?

²⁾ Si veda la tabella annessa, con le figure emblematiche del direttore d'istituto.

Apprendistato di commercio: uno sguardo sulle pratiche in azienda¹

Introduzione

L'apprendistato di commercio è oggi oggetto di riflessioni per quanto riguarda la sua efficacia e la sua attualità. I cambiamenti intervenuti sia in ambito aziendale sia in campo educativo impongono un ripensamento di questo sistema formativo. Sebbene le ragioni che motivano la necessità di introdurre delle modifiche nell'attuale curriculum commerciale siano tra le più disparate, vi è un consenso quanto all'ineluttabilità dei cambiamenti in corso e all'importanza di una maggiore articolazione tra teoria e pratica nella costruzione dei saperi e delle competenze professionali. Da parte dei set-

tori dell'industria e dei servizi viene sottolineata a più riprese la richiesta di una maggiore corrispondenza tra formazione ed «esigenze attuali»; l'evoluzione tecnologica e i nuovi metodi di organizzazione aziendale sembrano infatti imporre un innalzamento del livello di qualifiche per l'esercizio delle professioni in ambiti industriali e commerciali. D'altro canto si assiste al fenomeno della scolarizzazione prolungata soprattutto per quei giovani che superano con buoni risultati la scuola dell'obbligo e la relativa diminuzione dei contratti di tirocinio in relazione, non da ultimo, alla crisi economica. Se in passato la conclusione del tirocinio

coincideva per il giovane con l'inserimento lavorativo, oggi quest'ultimo non costituisce più necessariamente il prolungamento naturale dell'apprendistato. L'incertezza quanto alla possibilità di un'occupazione al termine della formazione fa vacillare efficacia e prestigio della formazione duale. Si è dunque di fronte alla necessità di apportare i dovuti aggiustamenti per ridare attrattiva a una via formativa che per anni ha rappresentato un modello di buon funzionamento proprio per una delle sue caratteristiche costitutive: l'alternanza tra formazione teorica e formazione pratica in azienda.

Un'attenzione particolare è stata rivolta all'apprendistato di commercio proprio per il rapido sviluppo del settore terziario avvenuto nel nostro cantone negli ultimi decenni e il progressivo ampliamento delle proposte formative di base ad esso collegate. Per potersi addentrare in riflessioni e discussioni sull'assetto organizzativo e sui contenuti da inserire o da modificare nell'attuale curriculum formativo si è avvertita l'esigenza di una migliore conoscenza delle sue principali componenti: scuola e azienda. Se finora numerose sono le ricerche e gli studi centrati sul momento scolastico e sulla sua organizzazione, risultano per contro carenti le informazioni più precise in merito all'attuale contesto aziendale nel quale operano impiegati e apprendisti di commercio.

Lo studio, condotto dall'Ufficio studi e ricerche, si prefigge di conoscere e di analizzare il contesto formativo odierno partendo dai seguenti interrogativi: quali sono le «esigenze attuali» auspiccate dai responsabili aziendali? quali sono le competenze indispensabili per l'ottenimento di un posto di lavoro? quali sono le pratiche in vigore oggi in seno alle aziende? che genere di formazione è importante dispensare ai giovani, affinché essi dispongano di strumenti in grado di orientarli sia a livello professionale sia a livello personale? quali gli aggiustamenti necessari per rispondere in modo attivo alle sfide dettate dai cambiamenti economici e sociali?

L'indagine presenta dunque una novità in quanto dedica un notevole spazio alla parte aziendale attraverso l'osservazione empirica di un campione di ditte. Due gli approcci analitici scelti: il primo mira a identificare e repertoriare le pratiche professionali attuali di operatori e apprendisti

di commercio, mentre il secondo propone un confronto tra le competenze messe in atto oggi in varie situazioni lavorative e quelle richieste sul mercato occupazionale per l'ottenimento di un posto di lavoro. Il documento è strutturato in tre parti: dapprima si considerano i cambiamenti in atto, in seguito si analizzano i risultati scaturiti dall'osservazione in azienda e infine si mettono in risalto i profili professionali richiesti dai datori di lavoro.

Cambiamenti in atto

La prima parte si concentra sugli elementi che rendono sempre meno attrattiva la via formativa dell'apprendistato, tra di essi si annoverano: la rapida evoluzione tecnologica affiancata da nuovi metodi di organizzazione aziendale (che esigono maggiori competenze nei posti di lavoro); la domanda sociale in favore degli studi che assorbe una parte crescente di giovani che hanno concluso senza difficoltà la scuola obbligatoria; lo sviluppo della formazione continua che impone un'attitudine all'apprendimento durante tutta la vita lavorativa.

L'evoluzione delle tecnologie di informazione e la crescente mondializzazione dell'economia – con risvolti quali la delocalizzazione di servizi, la diminuzione dell'offerta di posti e l'acuita concorrenza sul mercato del lavoro – sembrano incidere notevolmente sulle professioni commerciali. Rinnovare l'apprendistato di commercio significa quindi considerare i mutamenti in atto e individuare quali sono le qualifiche-chiavi e le competenze da sviluppare durante il periodo formativo. Le interviste con i responsabili aziendali hanno messo in evidenza l'esigenza di assicurare ai giovani un'offerta formativa di base il più ampia possibile, mentre il compito di provvedere a una specializzazione dovrebbe essere assunto dalla formazione continua.

Contesto aziendale e pratiche professionali

La seconda parte dapprima prende in considerazione la struttura organizzativa dell'azienda e in seguito analizza le singole attività professionali. Per quanto attiene alle nuove forme di organizzazione aziendale – struttura orizzontale, accentuata esigenza di formazione continua, appalto di servizi all'esterno e concentrazione di altri – si constata un divario rispet-

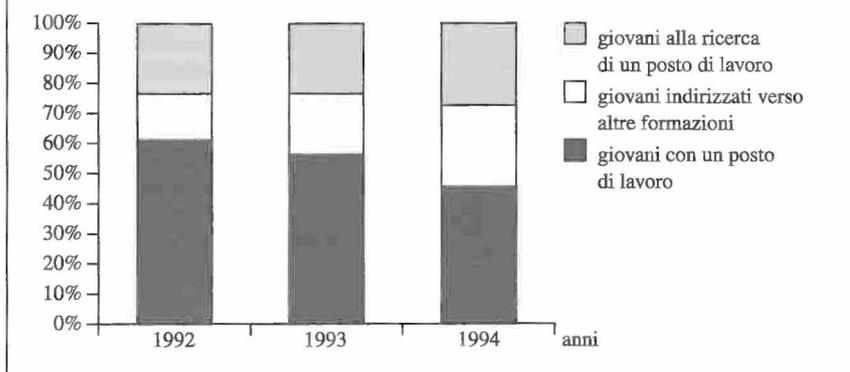
to alle tendenze formulate in precedenza: in genere le aziende coinvolte nella nostra indagine non presentano per il momento le caratteristiche elencate. La causa del divario tra discorsi sulle nuove tendenze e l'osservazione empirica nelle aziende si può ricercare nel fatto che settori più specializzati e d'avanguardia sono oggi privi di personale in formazione ed assumono specialisti a seconda dei loro bisogni. Inoltre la razionalizzazione del lavoro, l'espansione dei mercati a livello internazionale, la concentrazione di servizi e l'appalto di altri e le nuove forme organizzative costituiscono processi ancora poco percettibili: risulta quindi difficile poterne constatare l'impatto immediato in un contesto regionale e periferico come il nostro.

L'osservazione e il repertorio delle attività professionali degli operatori commerciali hanno permesso inoltre di delineare una tipologia di pratiche come pure di profili professionali. Le principali caratteristiche delle pratiche del collaboratore commerciale si possono riassumere nei seguenti punti:

- il genere di attività non varia sostanzialmente da azienda ad azienda;
- le attività sono in relazione con il reparto in cui si opera, l'articolazione di tali pratiche risulta quindi subordinata all'ambito specifico;
- la ripartizione del lavoro attuata esclude una visione globale delle mansioni di altri reparti: non si trova quindi l'immagine dell'operatore polivalente e multifunzionale;
- il genere di attività ha un carattere piuttosto ripetitivo;
- la comunicazione non risulta essere parte integrante del processo di realizzazione di una data attività;
- il lavoro d'équipe e di collaborazione è una pratica poco corrente;
- il contenuto delle pratiche persiste invariato malgrado l'utilizzo di strumenti tecnici.

Vista l'importanza attribuita agli aspetti formativi, si è ritenuto fondamentale soffermarsi sulle pratiche del personale in formazione, in particolare dell'apprendista. Tale scelta ha consentito di effettuare un confronto tra quest'ultimo e il collaboratore commerciale, di considerare il divario esistente tra i due e di valutarne le eventuali implicazioni. Un indicatore di riuscita della formazione si situa proprio nella prossimità di pratiche e di competenze. L'apprendista

Situazione dei giovani che hanno concluso un apprendistato di commercio (rilevamenti al 31 dicembre)



al termine della sua formazione non dovrebbe infatti distanziarsi di molto dal collaboratore aziendale.

Dall'analisi delle pratiche aziendali dell'apprendista emergono i seguenti aspetti:

- le mansioni affidate al giovane hanno per lo più un carattere ripetitivo: non si intravede né un apprendimento graduale né un'articolazione tra le attività secondo il grado di difficoltà;
- l'attività del giovane è caratterizzata da compiti circoscritti, frammentari a causa di frequenti interruzioni;
- il ruolo comunicativo dell'apprendista è piuttosto passivo (inesistenza di prese di posizioni o di decisioni);
- l'impiego di supporti tecnici è frequente;
- gli spostamenti interni ed esterni all'ufficio rappresentano una parte considerevole delle sue mansioni.

Si è inoltre constatato come la separazione in rami professionali distinti non coincida con una specializzazione delle attività. Lo stesso genere di mansioni si riscontra infatti in tutte le aziende coinvolte a livello di contenuti, di organizzazione e di gestione del lavoro. Si ritiene quindi possibile immaginare un modello formativo generalizzabile a tutte le aziende del settore commerciale.

Situazione occupazionale e profili professionali richiesti

La terza parte dello studio considera altri aspetti che concorrono a rendere attualmente poco attrattiva la via formativa dell'apprendistato: la crisi occupazionale che coinvolge i giovani al primo impiego, l'innalzamento dei profili richiesti sul merca-

to del lavoro, in particolare le esigenze in termini di «competenze sociali» e la concorrenza tra le diverse vie formative.

Si assiste negli ultimi anni a un aumento del numero di giovani in cerca di un'occupazione al termine di un apprendistato di commercio. Molti sono inoltre coloro che optano per soggiorni linguistici oppure si indirizzano verso un'ulteriore formazione. Il prolungamento della loro permanenza nel sistema formativo è da considerare una strategia messa in atto allo scopo di incrementare le opportunità di assunzione. A questo riguardo sarebbe interessante chinarsi su questo aspetto e valutarne l'efficacia.

L'analisi ha permesso di trarre solo alcune linee di tendenza generali in merito alle qualifiche-chiavi e alle competenze messe in atto per l'esercizio di una data attività. Tra le diverse considerazioni formulate dai responsabili aziendali, si segnala un'uniformità di vedute per quanto attiene alle conoscenze e alle competenze ritenute basilari per l'esercizio delle professioni commerciali. Tra queste si annoverano: le conoscenze linguistiche, una buona base di cultura generale, le conoscenze tecniche e informatiche e le competenze personali e sociali (iniziativa, indipendenza, responsabilità, flessibilità, motivazione, ecc.). L'attuale situazione di crisi occupazionale ha inoltre acuito la concorrenza tra i giovani al primo impiego: se in condizioni normali la competitività può costituire un ottimo stimolo per il miglioramento della formazione, nel contesto attuale essa mette invece in rilievo l'inadeguatezza dell'of-

ferta formativa, che non riesce a rispondere con sufficiente rapidità alle esigenze del mercato del lavoro.

Considerazioni conclusive

Lo studio si conclude con la presentazione di tesi volte a favorire la discussione relativa alle riforme da apportare all'apprendistato di commercio. Tali proposte ribadiscono l'efficacia di un modello formativo costruito sull'alternanza tra momenti scolastici e aziendali, soprattutto per quanto riguarda il contatto diretto con la realtà lavorativa; sempre più indispensabile risulta inoltre la collaborazione con le aziende per individuare le tendenze presenti e future e per riorientare e aggiornare la formazione duale.

Sono messi in evidenza i seguenti elementi: l'importanza crescente della formazione continua in vista di ulteriori specializzazioni e riorientamenti; le difficoltà strutturali dell'azienda nel definire e nel mettere in atto un progetto formativo per l'apprendista che preveda un apprendimento graduale; la necessità di acquisire conoscenze ed esperienze lavorative in svariati contesti professionali, così da favorire il trasferimento di competenze (l'efficacia di una formazione si misura oggi giorno anche in base al potenziale di mobilità e di riqualifica dispiegato); una formazione più ampia - base per una spiccata adattabilità - come requisito fondamentale per l'ottenimento di un posto di lavoro; l'estensione di un'unica formazione a tutti i giovani che accedono al settore commerciale, al fine di eliminare l'attuale concorrenza tra curricoli prettamente scolastici e quelli professionali.

Le proposte formulate in questo rapporto hanno costituito una base di lavoro per l'elaborazione del nuovo progetto formativo a livello federale. Alcune conclusioni sono infatti state riprese dall'apposito gruppo di lavoro istituito dall'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro per la messa a punto di una riforma della formazione commerciale duale.

Paola Solcà

Nota:

¹ Il rapporto è stato pubblicato dall'Ufficio studi e ricerche: P. Solcà, *Apprendistato di commercio: uno sguardo sulle pratiche in azienda*, Bellinzona, USR 96.08.

Fondazione «Educazione e sviluppo»: un'importante coalizione nel settore educativo

La Confederazione, le direzioni cantonali della pubblica educazione, organizzazioni private di cooperazione allo sviluppo e associazioni di docenti hanno creato la Fondazione «Educazione e sviluppo». Esse incrementano in tal modo il loro impegno nel trasmettere una visione globale del mondo e nel promuovere la riflessione sulle modalità dello «sviluppo durevole». I servizi offerti dalla Fondazione sono destinati anzitutto alle scuole.

Con il termine di «globalizzazione», entrato ormai nell'uso corrente, molti associano anche una necessaria apertura di fronte alle prospettive mondiali in cui si inserisce oggi il nostro modo di vivere. Le connessioni internazionali ci toccano da vicino, per esempio attraverso i processi economici, il mantenimento della pace, il commercio mondiale, il divario tra paesi ricchi e paesi poveri, i fenomeni migratori. La pressione dovuta allo sviluppo e ai problemi che esso comporta è enorme. Essa interessa soprattutto la giovane generazione, il cui futuro è in gioco nel modo più completo.

Globalizzazione e scuola

Anche il sistema educativo è investito da questi sviluppi ed è chiamato a dare una risposta. Deve vieppiù favorire la trasmissione di una prospettiva mondiale a ogni livello del percorso formativo. La capacità personale di giudizio, la percezione della corresponsabilità e la competenza di agire tenendo presenti le interconnessioni mondiali sono facoltà che vanno promosse soprattutto nella gioventù. E' quanto d'altronde chiede anche l'Agenda 21, il piano d'azione varato dal vertice della Terra tenutosi a Rio.

Per molti anni, le organizzazioni operanti a favore della cooperazione allo sviluppo e dei diritti umani, appoggiate dalla Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC), hanno offerto alle docenti e ai docenti consulenza e materiali didattici. Un inventario completo delle prestazioni, allestito nel 1995, ha permesso di appurare che l'obiettivo di una migliore comprensione delle interconnessioni mondiali

può essere raggiunto solo mediante una maggiore integrazione dei relativi stimoli nei programmi scolastici cantonali, nei sussidi didattici ufficiali e nella formazione e nel perfezionamento delle docenti e dei docenti. Ciò ha spinto la DSC e le organizzazioni private a cercare il colloquio con la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) per individuare le modalità di una collaborazione più intensa. Quale primo risultato ne è emersa una piattaforma di collaborazione, quindi la creazione della Fondazione «Educazione e sviluppo».

Una coalizione

La Fondazione, con sede a Berna e servizi regionali in tutte le aree linguistiche della Svizzera, è promossa dalla CDPE, dalla DSC, dalle organizzazioni delle docenti e dei docenti e dalle organizzazioni private attive nei settori della cooperazione allo sviluppo, della pace, dei diritti umani. Con questa coalizione, unica nel suo genere a livello europeo per l'ampia base di appoggio, si pone la prima pietra in vista dell'attuazione delle esigenze formulate nell'Agenda 21.

Angel Duarte - N° 12V 28A

La Fondazione continua a offrire le numerose prestazioni sinora proposte da organizzazioni private, quali per esempio i Servizi formazione della Comunità di lavoro Swissaid / Sacrificio Quaresimale / Pane per i Fratelli / Helvetas / Caritas o del Forum «Scuola per un solo mondo». Con le sue prestazioni di valutazione, documentazione, consulenza e perfezionamento, essa agevola tuttavia alle docenti e ai docenti l'orientamento nell'ampia e confusa offerta di contenuti, idee e progetti proposti da più parti. Nel suo ruolo di centro di servizi e centro specializzato, la Fondazione fa da tramite fra enti promotori e docenti. Con il suo operato mira a facilitare il flusso di informazioni e a migliorare l'elaborazione coordinata di offerte formative di elevata qualità affinché possano trovare buona accoglienza presso docenti e giovani. Grazie a un fondo speciale, essa può inoltre sostenere finanziariamente progetti concepiti in funzione dei bisogni contenutistici e didattici delle scuole. La Fondazione «Educazione e sviluppo» avvierà il proprio lavoro regolare all'inizio del 1998. Fino a quel momento rimarranno operativi i Servizi formazione della Comunità di lavoro a Berna, Losanna e Lugano, come pure il Forum «Scuola per un solo mondo».

Per ulteriori informazioni, rivolgersi a Beni Güntert, Servizio informazioni DSC, 3000 Berna, tel. 031/322.34.88.



La morale dell'odio

Poco dopo la scoperta dell'America, una missione partì dalla Spagna con lo scopo di appurare se gli indiani d'America fossero uomini o bestie curiosamente simili all'uomo¹. La verifica concluse per l'umanità degli indigeni; era però evidente che si trattava di un'umanità inferiore. Ciò imponeva agli Europei una duplice missione: convertirli alla vera fede e imporre loro la civiltà e i costumi dell'Occidente. Restava in sospenso la questione della loro possibile schiavizzazione². Le scuse e i sensi di colpa – per quel che possono servire! – sono venuti solo nel nostro secolo: il centenario della scoperta dell'America, se non altro, è servito a questo. Ma è importante osservare che l'inferiorità culturale e morale degli Amerindi, come degli Africani e degli Asiatici, era sembrata del tutto evidente agli Europei di tutte le epoche, fino alla nostra. L'Illuminismo, è vero, aveva cominciato ad incrinare il mito della superiorità della cultura europea, e alcuni *philosophes* avevano negato la legittimità della

schiavitù. Ma erano voci isolate, non una morale dominante. Lévi-Strauss ha ricordato che «*la nozione di umanità, che include, senza distinzione di razza o di civiltà, tutte le forme della specie umana, è di apparizione assai tardiva e di espansione limitata*»³. Per molte migliaia di anni – e ancora oggi per vaste frazioni dell'umanità – questa nozione è stata ed è assente: l'umanità cessa alle frontiere della tribù, o del gruppo linguistico, o addirittura del villaggio. Molte popolazioni, ancora oggi, riservano per sé il termine «uomo»: «*L'uccisione di un membro della tribù vicina non costituisce perciò propriamente un assassinio*»⁴.

Si sbaglierebbe a considerare questi giudizi di valore e queste espressioni di rifiuto come manifestazioni di ignoranza e di barbarie. Ci sono molti modi di affrontare la questione del razzismo, ma il più stupido è quello di ritenere che solo civiltà primitive o inferiori possono nutrire pregiudizi razziali. Non è affatto vero. Platone, quando giustificava la schiavitù⁵, rap-

presentava la punta avanzata della più raffinata cultura mediterranea di allora; e il civilissimo Aristotele la legittimava proprio a partire da un fondamento biologico analizzato con un notevole apparato scientifico⁶. Il cristianesimo non fa eccezione, per quasi tutta la sua storia: come lo Stoicismo, affermava la fratellanza degli uomini, ma pensava a una solidarietà morale, non certo a un'uguaglianza giuridica. Uomini tutti, e tutti figli di Dio: uguali per discendenza divina, diseguali per sorte secondo un imperscrutabile disegno divino; la donna, ad esempio, sottomessa all'uomo. L'uguaglianza riguarda l'amore: il cristiano deve amare tutti i suoi simili; ma ciò non impedisce che ci siano differenze di valore morale, sociale e politico che giustificano pratiche di dominio. Non più giustificata con il biologico, la disuguaglianza è ora fondata sull'ideologia: l'antisemitismo, la «questione ebraica» non sono certo nati con il nazismo. Il disprezzo e l'odio per gli ebrei hanno tratto giustificazione, nella cultura cristiana, dal rancore contro il popolo «deicida»⁷.

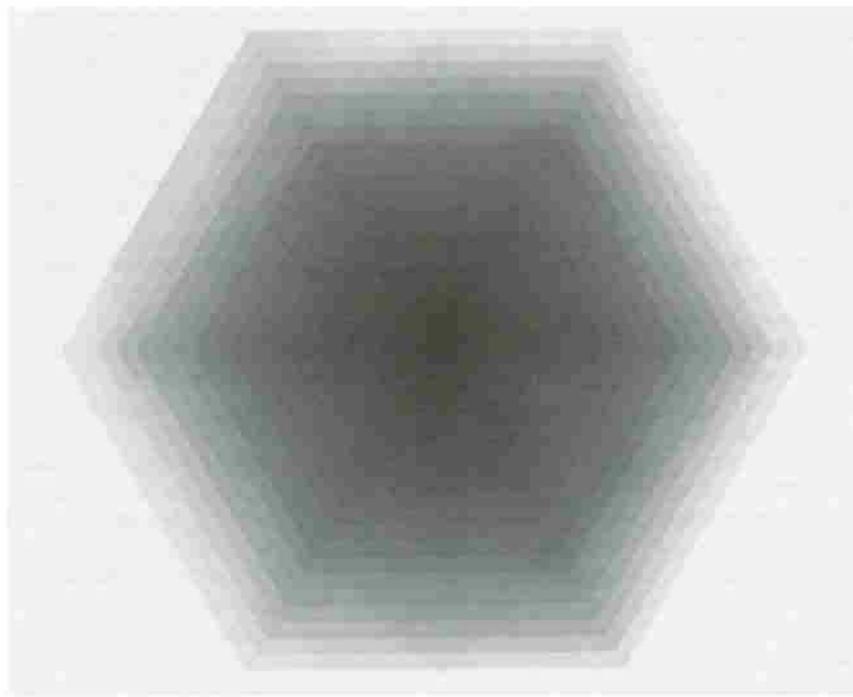
Diversità e disuguaglianza

Il razzismo è una dottrina per la quale la *diversità* biologica che distingue le razze umane comporta una *disuguaglianza* delle razze stesse. Per estensione, anche le diversità culturali di differenti etnie configurano gerarchie di valore; anche le diversità sessuali.

Lo slittamento dalla *diversità* alla *disuguaglianza* non avviene sul piano della natura, ma su quello della cultura. La diversità biologica è evidente, non solo tra le razze, ma tra maschio e femmina, sano e malato, giovane e vecchio: è naturale e non implica alcun giudizio di valore. La disuguaglianza è invece posta dalla cultura, quando dalla differenza visibile trae giudizi di valore che impongono le categorie del privilegio e dell'esclusione. Il passaggio dalla semplice diversità alla contrapposizione inferiore/superiore crea lo spazio ideologico del razzismo.

La storia non giustifica queste differenze di valore: la nostra civiltà non è stata la prima; per migliaia di anni non ha affatto avuto un ruolo trainante; non è detto che sia la migliore. Supponiamo pure che, ad un'indagine statistica, risulti che l'intelligenza media dei neri è inferiore di qualche punto a quella dei bianchi, i quali a loro volta risultano inferiori agli asia-

Ulrich Elseher – Oggetto XVIII



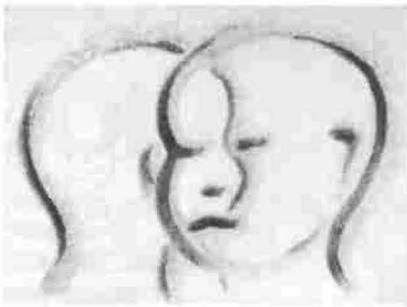
tici⁸. Questo non cambierebbe affatto il problema, che non va posto sul piano biologico, ma su quello morale. È solo in termini culturali, infatti, che si definiscono il valore e il disvalore: l'uguaglianza che affermiamo tra gli uomini non dipende da fattori biologici, ma solo da una volontà morale. È questa la convinzione che ha portato, nel 1952, alla Dichiarazione dell'UNESCO a proposito della questione razziale: «Parità di opportunità e di uguaglianza di fronte alla legge non dipendono in alcun modo, come principi etici, dall'asserzione che gli esseri umani siano di fatto uguali per dote naturale»⁹.

Non è dunque dimostrando l'uguaglianza biologica che si mostra l'infondatezza del razzismo. Per natura siamo tutti diversi; per natura siamo anche tutti diseguali, a seconda dei valori e dei criteri di eccellenza fissati dalla cultura. Fisicamente, un individuo è forte, un altro è debole; l'uno è veloce nella corsa, l'altro no; qualcuno è più intelligente di altri; qualcuno ha un talento musicale che ad altri manca, e così via. La diversità è la condizione naturale dell'uomo, tra individuo e individuo, prima ancora e assai più che tra razza e razza. È più marcata la differenza fra un ritardato mentale e un individuo sano – entrambi di razza ariana – che tra un ariano e un negro entrambi sani. Ma la nostra morale vuole appunto che si prescindano dalle differenze biologiche e culturali per rispettare e onorare l'altro in quanto persona: ed è solo in questa volontà morale il fondamento del rifiuto del razzismo.

Una morale innaturale

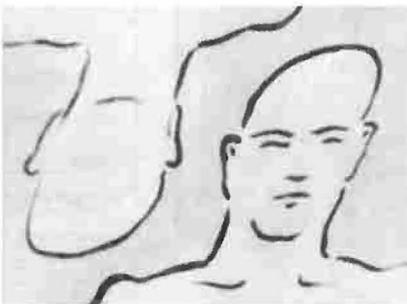
Dobbiamo però anche renderci conto che questa nostra etica occidentale, che condanna la disuguaglianza morale e giuridica e rifiuta il razzismo, è la morale *più innaturale* che sia mai comparsa nella storia.

Ricordavo più sopra l'osservazione di Lévi-Strauss: solo in tempi molto recenti la nozione di umanità allargata ad ogni essere umano ha fatto la sua comparsa nella nostra cultura. E vi sono culture (che non abbiamo motivo di considerare inferiori) che non condividono affatto questa concezione allargata di umanità e che non ammettono l'uguaglianza morale e giuridica di ogni individuo. La tendenza umana al comportamento cooperativo e alla solidarietà si è manifestata quasi sempre e quasi dovunque come ristretta alla cerchia dei consanguinei,



Markus Raetz – senza titolo

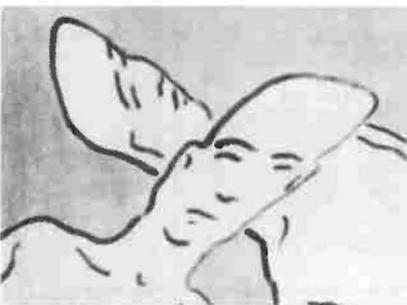
o dei correligionari, o del gruppo etnico: quasi tutte le morali del passato, insomma, sono state morali del gruppo chiuso, non dell'umanità intera. E c'è chi crede che ciò sia per fondamento biologico, radicato nel patrimonio istintuale dell'umanità¹⁰. Quand'anche fosse così, che importanza avrebbe? Tutta la cultura è uno



Markus Raetz – Platt & Verzogen

sfuerzo che procede dalla natura e se ne solleva al di sopra; una morale non deve necessariamente essere conforme al biologico, o altrimenti ci saremmo accontentati dell'istinto. Per natura il forte opprime il debole, e noi abbiamo invece rifiutato e negato questa logica della pura brutalità. Ancora una volta, dunque, non si tratta di cercare nella natura i fondamenti della nostra morale, ma di imporre una morale alla natura: come in fondo è stato quasi sempre nella nostra storia. Se, tuttavia, ricordavo che la legge dell'amore universale e il concetto di

Markus Raetz – Verzogen & Platt



uguaglianza giuridica universale sono profondamente innaturali, è perché non si dimentichi che stiamo compiendo un esperimento morale mai tentato prima d'ora: stiamo tentando di dirigere la storia lontano, molto lontano dal nostro passato, da tutte le tradizioni e forse anche dal nostro fondamento biologico. E lo facciamo, anche, affermando l'uguaglianza giuridica e morale di culture che non condividono la nostra stessa convinzione e non ci concedono la reciprocità.

Contemporaneamente, l'Occidente sta vivendo la più grande fusione etnica e culturale dopo le invasioni barbariche: non possono dunque sorprendere i rigurgiti del razzismo. Sull'esito di questo inusitato esperimento storico non è dato di fare previsioni. Ma l'impegno morale non può mai fondarsi su una probabilità di vittoria.

Franco Zambelloni

Note:

¹⁾ Claude Lévi-Strauss, *Razza e storia e altri studi di antropologia*, Torino 1967, p.106.

²⁾ Tzvetan Todorov, *La conquista dell'America*, Torino 1992, p.178.

³⁾ Claude Lévi-Strauss, *Razza e storia e altri studi di antropologia*, cit., p.105.

⁴⁾ Konrad Lorenz, *Gli otto peccati capitali della nostra civiltà*, Milano 1974, p. 94.

⁵⁾ *Politico*, 308e-309a.

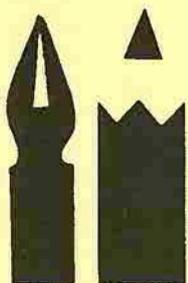
⁶⁾ *Politica*, 1265 b 23 sgg.

⁷⁾ Cesare Mannucci, *L'odio antico. L'antemitismo cristiano e le sue radici*, Milano 1996; George L. Mosse, *Il razzismo in Europa dalle origini all'olocausto*, Milano 1992.

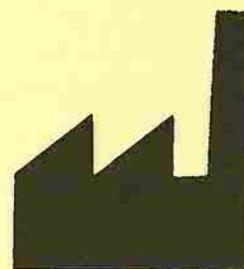
⁸⁾ Ricerche di questo genere sono effettivamente state condotte, senza peraltro giungere a conclusioni né definitive, né veramente attendibili. Tra la numerosa letteratura disponibile in lingua italiana, ricordo: Hans J. Eysenck, *Educazione e selezione tra genetisti e ambientalisti*, Roma 1977; Hans J. Eysenck, *L'ineguaglianza dell'uomo*, Roma 1977; Philip E. Vernon, *Antropologia culturale dell'intelligenza*, Firenze 1975; W.K. Richmond (a cura di), *Eredità, ambiente, educazione*, Roma 1978; Theodosius Dobzhansky, *Diversità genetica e uguaglianza umana*, Torino 1975. Per una discussione recente su questo genere di ricerche, si veda il volume di Luca e Francesco Cavalli Sforza, *Chi siamo. La storia della diversità umana*, Milano 1993, p. 320 e sgg.

⁹⁾ Theodosius Dobzhansky, *Diversità genetica e uguaglianza umana*, cit., p. 3.

¹⁰⁾ Faccio riferimento alla nota teoria del «gene egoista», di Richard Dawkins, e in particolare alla ripresa che ne ha fatto Christian Vogel (*Anatomia del male. Natura e cultura dell'aggressività*, Milano 1991).



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

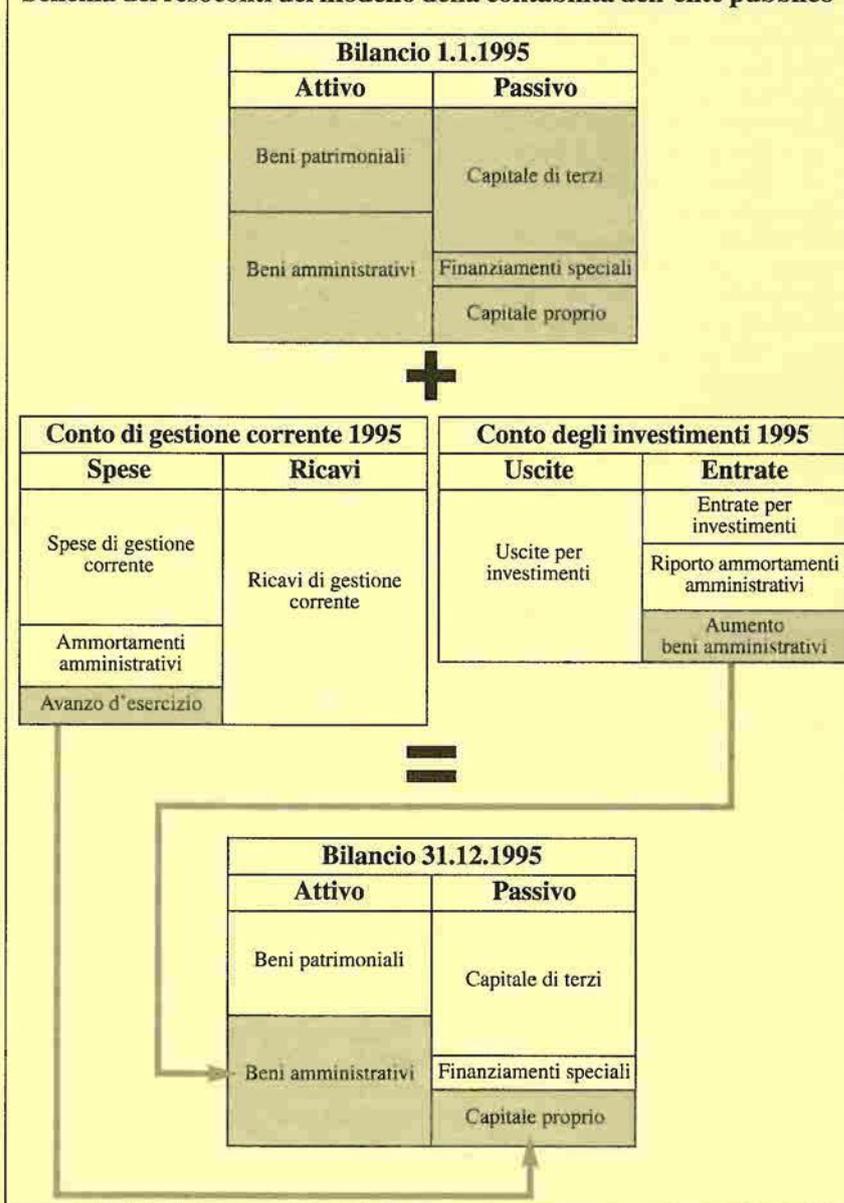
Introduzione

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		
	SPESA	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 procapite 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 procapite di fr. 568 (contro i fr. 665 del 1994). Si è quindi assistito ad una riduzione degli investimenti netti procapite, 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.						
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.						
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 la tassa pagata 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

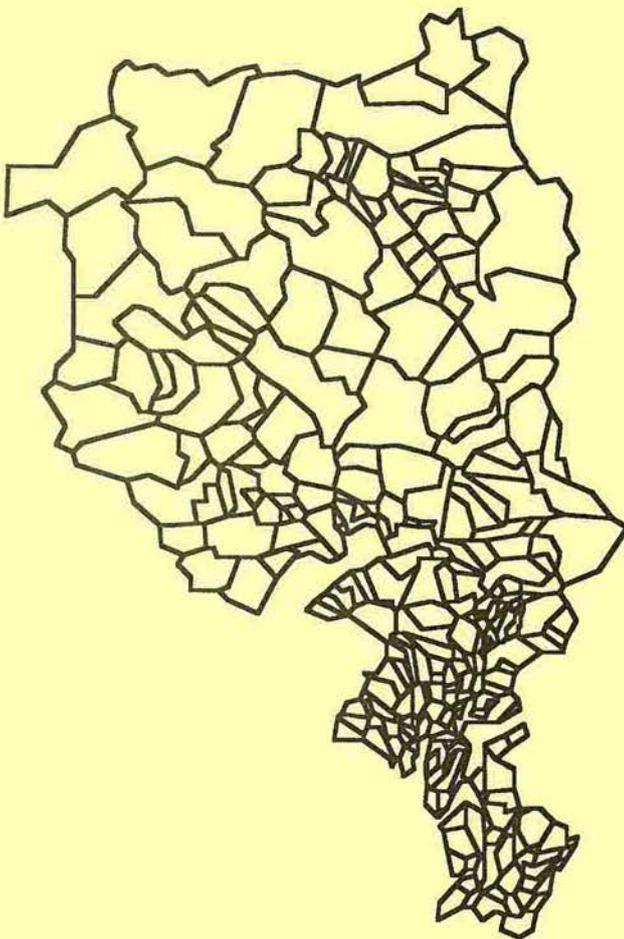
Un esame spassionato della realtà dei Comuni del Cantone può solo portare alla conclusione che l'attuale suddivisione del territorio cantonale in Comuni è completamente superata e da ridisegnare in modo profondo. Coloro che la pensano in questo modo partono dall'idea che il Comune sia anzitutto un ente 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).

Come si colloca il sistema formativo svizzero nel contesto internazionale?

Le ore di lezione impartite dagli insegnanti svizzeri superano ampiamente quelle dei loro colleghi di altri Paesi. Gli allievi svizzeri brillano nella matematica e rientrano nella media riguardo alle scienze naturali. Nel nostro Paese prevalgono i diplomi di formazione professionale. Il sistema formativo svizzero risulta costoso, tuttavia i costi, se paragonati, sono analoghi a quelli sopportati da altri Paesi dell'Europa centrale e del Nordamerica. Questi sono alcuni dei risultati che emergono dal rapporto pubblicato dall'Organizzazione di cooperazione e sviluppo economico (OCSE), intitolato «*Uno sguardo sull'educazione*», che attraverso quarantatré indicatori mette a confronto per la quarta volta dal 1992 i sistemi formativi nazionali degli Stati membri dell'OCSE.

Diplomi finali

Negli ultimi decenni in tutti i Paesi dell'OCSE il grado di formazione della popolazione è migliorato. Oggi, infatti, l'80% ca. dei giovani segue una formazione di grado secondario II, sia che si tratti di un apprendistato che di una formazione generale. Negli anni Sessanta essi erano circa la metà, mentre tale proporzione era già salita a due terzi negli anni Ottanta. In Svizzera, la quota di diplomati supera ampiamente la media internazionale: questo si spiega principalmente con il fatto che l'attuale sistema della formazione professionale esiste già da tempo. Infatti, circa il 90% della popolazione residente dai 25 ai 34 anni dispone di un diploma di grado secondario II. Unicamente la Repubblica federale tedesca e la Norvegia registrano valori altrettanto elevati.

Nel grado terziario, questi soddisfacenti risultati vengono però relativizzati. In effetti, a causa della forte selettività del nostro sistema formativo, nel 1994 soltanto il 23% dei 25-34enni che avevano concluso una prima formazione ha ottenuto un diploma di formazione professionale superiore oppure un titolo universitario. A questo proposito, la Svizzera rientra perfettamente nella media

dell'OCSE. Tra i Paesi con le percentuali più alte di persone con un diploma analogo e appartenenti alla stessa classe di età ci sono il Canada (51%) e gli Stati Uniti (32%).

La Svizzera, così come la Germania e l'Austria, attribuisce molta più importanza alla formazione professionale rispetto agli altri Paesi membri dell'OCSE. Nel 1994 i giovani che hanno concluso l'apprendistato erano tre volte più numerosi di quelli che hanno portato a termine una formazione generale (63% contro 19%). Analogo il rapporto registrato tra le formazioni professionali superiori e le formazioni universitarie (25% contro 9%).

Prestazioni misurabili

Oltre all'analisi «classica» dei diplomi finali formali, per i raffronti internazionali si sviluppano da alcuni anni strumenti volti a misurare l'efficienza e le competenze degli studenti.

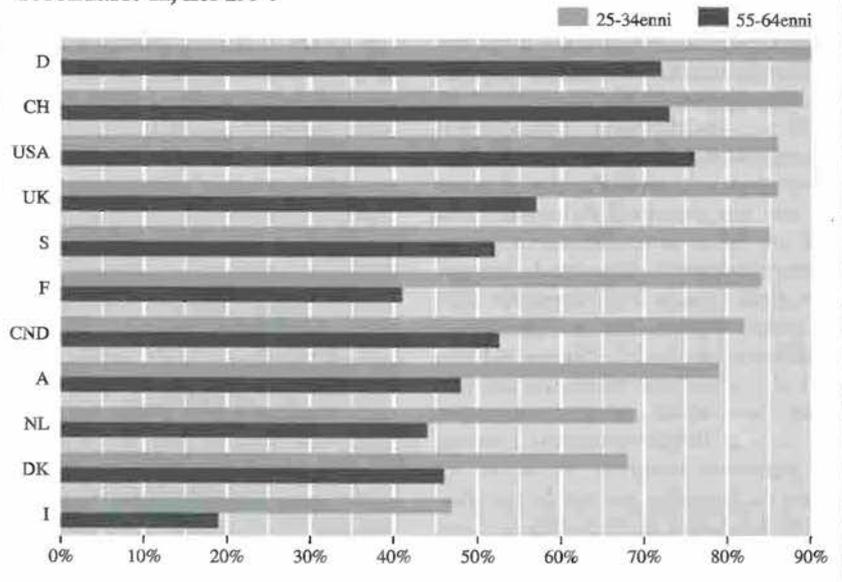
I test svolti in matematica e in scienze naturali informano sul livello di conoscenze degli allievi alla fine della scuola dell'obbligo. Nella matematica la Svizzera raggiunge ottimi risultati: due terzi degli allievi superano il rendimento medio rilevato nei

Paesi dell'OCSE. In questi ultimi la media oscilla tra l'80% del Giappone e il 20% del Portogallo. Nelle scienze naturali le conoscenze degli allievi svizzeri rientrano perfettamente nella media dell'OCSE.

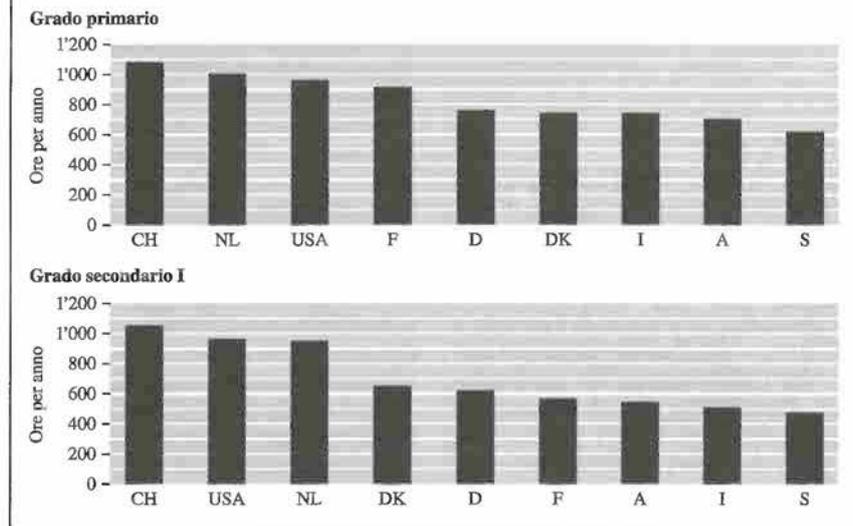
Il rapporto fornisce pure elementi sulla conservazione delle conoscenze acquisite, valutata misurando l'attitudine alla lettura degli adulti per poi stimare quanto resta della formazione di base. I risultati ottenuti in Svizzera corrispondono a quelli degli altri Paesi dell'Europa occidentale. Infatti anche nel nostro Paese l'attitudine alla lettura si concentra a un livello medio. Tuttavia, in tutti i Paesi analizzati, importanti gruppi di popolazione manifestano difficoltà nell'uso di questo strumento culturale (dall'8% in Svezia al 43% in Polonia). Quasi un quinto della popolazione residente in Svizzera dimostra modeste attitudini alla lettura; risalta inoltre il tasso inferiore alla media di persone che possiedono competenze buone o ottime in tal senso (ca. 10%).

Dal comportamento nella formazione permanente si possono riconoscere le tracce lasciate in ogni individuo dalla propria formazione di base. In tutti i Paesi con dati paragonabili, i protagonisti della formazione permanente sono soprattutto persone con una buona formazione di base. Più il grado di formazione diminuisce, più si riduce la probabilità che una persona continui a perfezionarsi. In Svizzera il 38% delle persone occupate ha seguito corsi di perfeziona-

Quota di popolazione in possesso di almeno un diploma di grado secondario II, nel 1994



Ore d'insegnamento dispensate dagli insegnanti nel 1994



mento professionale durante il periodo di osservazione. Nel raffronto internazionale ciò rappresenta un buon risultato, dovuto anche alla partecipazione relativamente alta di occupati già in possesso di un diploma di grado secondario II (apprendistato o maturità).

Risorse umane

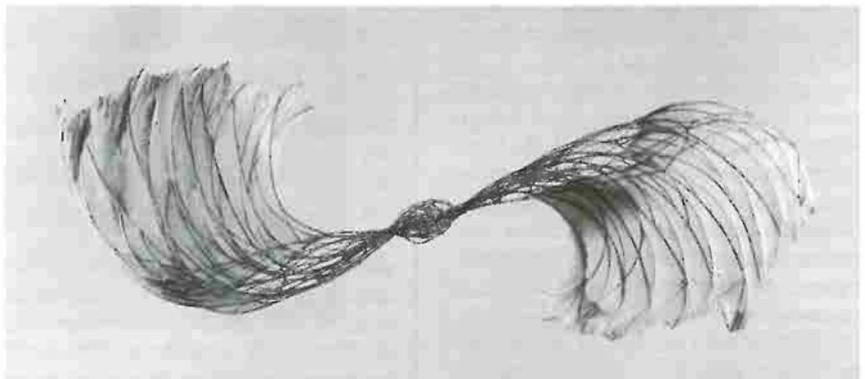
Il principale investimento a livello di personale nel settore della formazione è fornito dagli insegnanti. In nessun altro Paese il loro programma d'insegnamento è tanto fitto quanto in Svizzera. Nel 1994 gli insegnanti del grado primario hanno impartito mediamente 1090 ore d'insegnamento, mentre quelli del grado secondario I 1060 ore. Il numero di lezioni degli insegnanti svedesi risulta essere il più basso, con 620 rispettivamente 580 ore annue. Nell'area dell'OCSE un insegnante dispensa mediamente 820 rispettivamente 760 ore d'insegnamento.

L'elevata prestazione media degli insegnanti svizzeri è ricompensata con un buon salario. Per paragonare i salari tra i singoli Paesi membri dell'OCSE ci si fonda sul rapporto salari/prodotto interno lordo pro capite. In Svizzera un insegnante della scuola primaria con esperienza professionale guadagna un salario pari a 1,7 volte il prodotto interno lordo pro capite, ovvero lo stesso dei suoi colleghi tedeschi. I salari più generosi vengono versati in Irlanda (2,2 volte), mentre la retribuzione più bassa si riscontra in Svezia e in Norvegia (1,1 rispettivamente 1 volta).

Risorse finanziarie

In Svizzera si attribuisce molta importanza al sistema formativo. Nel 1993 la Svizzera ha investito il 20% nella formazione della propria popolazione. Nel nostro Paese la quota di fondi pubblici spesi per la formazione supera nettamente la media dell'OCSE. Occorre tuttavia considerare che in Svizzera la quota parte dello Stato (rapporto tra spese pubbliche e prodotto interno lordo) è molto bassa. La Svezia, che registra la maggiore quota parte dello Stato tra i Paesi dell'OCSE, consacra unicamente un decimo delle spese pubbliche al suo sistema formativo. Considerando il numero globale di allievi e studenti nel nostro Paese, le spese pubbliche (calcolate in dollari) per l'istruzione corrispondono a 7000\$ pro capite. Questa cifra è molto elevata se paragonata agli altri Paesi dell'OCSE. Soltanto gli Stati Uniti spendono di più con 7300\$. L'Austria e il Canada stanziavano 6600\$ rispettivamente 6500\$, mentre nella media dell'OCSE tali spese ammontano a 4300\$.

Erica Pedretti - Ali



La gran parte delle spese per la formazione è destinata ai salari del personale insegnante: nell'area dell'OCSE esse corrispondono al 75%. I costi salariali dipendono ampiamente dalla ricchezza e dal costo della vita dei rispettivi Paesi. Un mezzo di misurazione può essere rappresentato dal prodotto interno lordo pro capite. Il suo livello spiega in parte la diversità delle spese di formazione per allievo. Per questa ragione gli elevati valori rilevati in Svizzera non sorprendono. Considerando però le spese medie di formazione per allievo, esse ammontano al 30% del prodotto interno lordo pro capite. Questo valore continua ad essere superiore alla media internazionale, pari al 26%. Tuttavia un ampio gruppo di Paesi (soprattutto Paesi confinanti, Europa del nord, Stati Uniti e Canada) presenta una quota di spese altrettanto elevata della Svizzera.

Indicatori svizzeri dell'istruzione

La Svizzera, grazie all'Ufficio federale di statistica (UST), ha contribuito in maniera determinante allo sviluppo del progetto degli indicatori dell'istruzione dell'OCSE. In collaborazione con la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE), l'UST ha già pubblicato nel 1993 e nel 1995 una serie di indicatori commentati riguardanti il sistema formativo svizzero.

Questi indicatori permettono di rilevare le differenze del sistema formativo per cantoni o regioni, nonché lo sviluppo temporale dello stesso dal 1980. Dall'autunno del 1996 è inoltre possibile consultare una serie di indicatori svizzeri sull'istruzione tramite l'indirizzo internet dell'UST (<http://www.admin.ch/bfs>).

Il fabbisogno di personale con livelli di formazione elevati nell'industria ticinese

«Costruire un ponte tra le necessità di personale qualificato dell'industria e le strutture adibite a provvedere alla formazione». È questo il principale messaggio dello studio, condotto dai docenti universitari Angelo Rossi e Massimo Filippini, dal titolo «Il fabbisogno di personale con livelli di formazione elevati, nell'industria ticinese». L'indagine che si basa su una serie di interviste condotte da allievi della classe P della SSQEA di Morbio Inferiore, su un campione di 23 delle 370 imprese ticinesi con più di 20 addetti, è stata realizzata grazie al sostegno dalla Mega Fiduciaria di Lugano e Chiasso.

Dall'indagine sono scaturite indicazioni interessanti (alcune delle quali meritevoli di approfondimento), che all'inizio del volume sono state così riassunte.

A. Situazione attuale

I risultati dell'indagine per quanto riguarda i lavoratori con formazione sono stati raggruppati secondo il seguente schema:

- lavoratori altamente qualificati del *livello II*: licenza universitaria, laurea o diploma di politecnico;
- lavoratori altamente qualificati del *livello I*: diploma federale o diploma di scuola tecnica o commerciale superiore;
- lavoratori *qualificati*: certificato di capacità professionale.

La ripartizione degli addetti nelle aziende intervistate indica che i lavoratori del livello II rappresentano il 3,6% del totale, quelli del livello I l'11,8% e quelli qualificati il 31,2%. Il contingente di lavoratori altamente qualificati presente sulla singola azienda è positivamente correlato sia con la dimensione dell'azienda sia con il numero di persone che si occupa di sviluppo e ricerca. Ancorché in misura meno significativa, la correlazione esiste anche con il capitale installato e la rilevanza delle esportazioni verso i mercati esteri.

Queste correlazioni positive sembrano indicare che la presenza di collaboratori altamente qualificati è tanto più importante quanto maggiore è

l'esposizione dell'azienda alla concorrenza, in particolare a quella internazionale. Se questa correlazione dovesse trovare conferma anche in futuro, appare probabile che l'attuale tendenza all'intensificazione della concorrenza comporti un aumento del fabbisogno di personale con formazione elevata.

B. Problemi di reclutamento

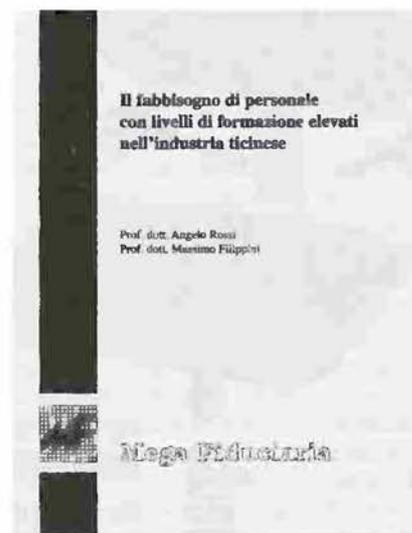
Un terzo circa dei lavoratori con formazione elevata occupati nel cantone non vi risiede, il che può essere interpretato come sintomo del fatto che le aziende ticinesi del secondario sono confrontate con problemi di reclutamento. Le interviste hanno in effetti confermato questo aspetto: il 65% circa delle imprese ha dichiarato di *conoscere problemi di reclutamento per questa fascia di collaboratori*. Queste difficoltà sono dovute, sempre secondo i risultati dell'indagine, al fatto che *l'offerta interna è numericamente insufficiente e soprattutto che è inadeguata rispetto alle esigenze aziendali*. L'aspetto salariale non sembra invece costituire un ostacolo importante.

Per ovviare a queste difficoltà le aziende interessate estendono le ricerche al di fuori del cantone e reclutano manodopera qualificata nel resto della Svizzera e in Italia. Per quest'ultimo caso molti intervistati evidenziano l'ostacolo dell'ottenimento dei necessari permessi.

Una ulteriore via per evitare colli di bottiglia nel personale è quella della *formazione sul posto di lavoro*.

C. Valutazione della formazione

Questa parte dell'indagine ha dapprima messo in evidenza una certa incapacità da parte degli intervistati nel valutare i diversi curricoli scolastici. In generale, la valutazione è apparsa più sicura per i curricoli conosciuti poiché seguiti da collaboratori già impiegati nell'azienda. Pur con queste premesse limitative, possiamo constatare che *università o politecnici svizzeri sono meglio valutati di quelli italiani, mentre che le formazioni del livello I di fonte italiana godono di migliore apprezzamento.*



La valutazione relativamente negativa delle formazioni intermedie svizzere necessita, a nostro parere, di un ulteriore approfondimento, che non è stato possibile nell'ambito di questo studio.

D. Previsioni per il personale con formazione elevata

Le interviste ci hanno permesso di constatare che nel settore secondario ticinese esiste una certa *dinamicità della domanda di lavoratori con formazione elevata*: nel periodo 1996-2007 dovrebbero infatti crearsi annualmente possibilità di nuovo impiego per circa 110 persone con formazione di livello II e per circa 145 persone con formazione di livello I.

Questa possibile evoluzione, che costituisce pur sempre un contributo non trascurabile alla soluzione dei problemi occupazionali, appare tuttavia legata anche alla necessità di far *maggiormente corrispondere la formazione alla domanda delle aziende*, soprattutto per le formazioni tecniche a livello intermedio.

Sulla base delle indicazioni scaturite dall'indagine risulta che soprattutto la Scuola Universitaria Professionale, di recente costituzione, dovrebbe essere flessibile ed attenta alle esigenze di formazione anche del settore secondario e, unitamente alla Università della Svizzera Italiana, affiancare le aziende per la formazione sul posto di lavoro e per i corsi di aggiornamento.

*) ANGELO ROSSI, MASSIMO FILIPPINI, *Il fabbisogno di personale con livelli di formazione elevati nell'industria ticinese*, Mega Fiduciaria

«Scrittori ticinesi» di Angelo Nessi¹

«Lo scrittore locarnese che merita maggiore considerazione, è certamente Angelo Nessi. [...] Come l'abbiamo conosciuto noi, negli ultimi anni, [...] raccontava facezie su facezie, aneddoti su aneddoti, rifaceva assai bene il verso e il gesto dei suoi personaggi, provocava il riso, lodava il vino. Non era più molto brillante di salute, forse era già malato. Talvolta lo si sorprende al caffè, stanco, astratto, gli occhi lucidi e lontani. La sigaretta gli pendeva giù da un lato della bocca, come se egli non avesse più la forza di sostenerla». Questo ritratto dell'anima inquieta di Angelo Nessi fu tracciato da Giuseppe Zoppi, colui che con altre figure della cultura cantonale alimentò, all'inizio degli anni '30, un ostracismo sotterraneo nei confronti dell'antologia della letteratura ticinese che il locarnese stava compilando su incarico del Consiglio di Stato. La censura è confermata dalle parole con cui Zoppi conclude le quattro paginette dedicate al Nessi nel primo volume degli *Scrittori della Svizzera italiana*. A proposito dell'antologia definisce «l'impresa non conforme alla sua indole»; pur apprezzando le note su autori da lui conosciuti personalmente, ritiene infatti che «su parecchi punti – per esempio intorno ai nostri scrittori antichi – la sua formazione era rimasta insufficiente».

Il Nessi, malgrado gli sforzi profusi per difendere il proprio lavoro e per far valere i propri diritti, non riuscì a veder stampata l'opera. Dopo la sua morte essa fu messa da parte; soltanto oggi, a 65 anni di distanza, viene riproposta per iniziativa di Renato Martinoni e Clara Caverzasio Tanzi in un volume edito da Armando Dadò con il titolo d'autore *Scrittori ticinesi*. Martinoni ha ricostruito, studiando documenti inediti, la figura di un personaggio ai margini della cultura ticinese. Nato a Locarno nel 1863, Nessi infatti passò buona parte della sua vita a Milano, alternando l'attività creativa a quella di critico teatrale e frequentando gli ambienti tardo scapigliati. (La sua opera più importante resta il romanzo *Cip* (1924),

dove narra le vicende di un ragazzo locarnese). Una vita bohémienne, la sua: sempre a corto di soldi, oberato di debiti, perennemente ammalato, concentrò tutte le sue ultime forze nella compilazione dell'antologia, nella quale vide un'occasione per trovare finalmente un po' di tranquillità. Tranquillità che gli fu negata dalle polemiche: l'odierna pubblicazione del volume costituisce, in un certo senso, un atto di riparazione.

L'antologia, di cui per ragioni di spazio i curatori hanno ristampato soltanto i cappelli introduttivi, rinunciando così a malincuore ai testi, è divisa in due parti: la prima è dedicata a «Quelli che scrissero», la seconda a «Quelli che scrivono». Una terza sezione, distinta dalla precedente in base a un criterio non ben chiaro, si occupa degli «Scrittori moderni». Si tratta di una parte alquanto eterogenea in cui compaiono i contemporanei ritenuti «minori». Significativa la presenza di alcune donne, verso le quali Nessi assume un atteggiamento un po' paternalista (ma le figure femminili saranno pressoché ignorate dall'antologia di Zoppi e Janner). Concludono questa terza parte una serie di schede dedicate alla poesia dialettale, al folklore, alla storia, all'oratoria politica, al giornalismo, alla letteratura varia e d'occasione e al Grigioni italiano. Il concetto di scrittore è inteso dal curatore in senso lato, per cui accanto ai creativi si trovano anche gli storici, i giornalisti, ecc... insomma un po' tutti coloro che nel nostro paese presero in mano la penna. La cultura del Nessi appare alquanto attardata, soprattutto nel campo della critica, ciononostante il suo è un lavoro onesto che rivela il tentativo di fare un bilancio dettagliato della produzione letteraria ticinese. Anche se, come osserva Martinoni nel saggio introduttivo, «l'autore degli *Scrittori ticinesi* non sembra obiettivamente avere le carte necessarie per organizzare e portare a termine un'impresa tanto più grande, complessa e ambiziosa delle sue forze» (p. 39), l'opera riveste un significato storico e offre un repertorio molto

ampio di notizie su personaggi di cui oggi si è persa la memoria. In quest'ottica la pubblicazione del volume potrebbe stimolare qualche ricerca supplementare. I limiti critici stanno forse nella sua natura ufficiale e nella costrizione imposta, anche se indirettamente, dalla committenza, il Consiglio di Stato. Il tono encomiastico di alcuni ritratti contrasta con quello che effettivamente Nessi pensava. Significativo in tal senso ciò che scrive nel suo diario, i *Quaderni neri* (parzialmente distrutti dalla vedova e censurati qua e là con tratto di penna nera da mano ignota), a proposito della scheda su Francesco Chiesa: «È il pezzo più duro e pesante di tutto il libro. Ho dovuto fare una critica 'ad usum Delphini': se fossi stato libero di scrivere come volevo, avrei detto ben più cose e ben diverso. Ma non si possono toccare gli dei». Emerge così una doppia immagine dello scrittore: da una parte quella ufficiale dell'estensore dell'antologia, dall'altra quella privata, sagace e decisamente più interessante, del diario, di cui nell'introduzione Martinoni fornisce ampi stralci. In questo senso è significativa la scelta dei curatori di riprodurre sulla copertina del volume il quadro di Filippo Franzoni *Narciso*, nel quale si vede la silhouette di una figura umana specchiarsi nell'acqua. L'immagine evanescente è quella del Nessi che nel suo diario annota di aver posato per il cugino pittore. *Narciso* diventa così icona dell'inquietudine che segnò la vita dell'autore locarnese e del doppio che caratterizzò la sua personalità di scrittore.

«La disgraziata opera del Nessi», come la definì Brenno Bertoni in una lettera a Chiesa, nacque nel 1928 da un'idea del capo del Dipartimento della Pubblica Istruzione Giuseppe Cattori, preoccupato di rivalutare l'immagine del Ticino agli occhi di Berna, e ricevette l'avallo ufficiale del Governo nell'aprile del 1930. La scelta di Nessi dovette senz'altro sorprendere, perché lo scrittore locarnese stava a Milano dal 1910; tanto è vero che la commissione di controllo nominata nel '32, composta da Zoppi, Janner e Bertoni, vide in questa sua permanenza all'estero un limite. Per quali ragioni Cattori pensò a lui? Per Martinoni i motivi stanno nella comune appartenenza al Partito conservatore e nel distacco garantito da un uomo residente fuori dal Paese. Probabilmente però contarono anche le cattive condizioni finanziarie in cui

si trovava Nessi, delle quali Cattori era informato (altrimenti non si spiegherebbero ripetuti accenni nel diario alle trattative per ottenere anticipi). Dalle note del diario si coglie la fatica di Nessi nell'eseguire il compito, fatica che nasce in parte dallo scarso interesse per la materia. Scrive infatti il 22 agosto '32: «In settimana finirò anche l'antologia e mi tirerò giù dalle spalle questa cappa di piombo che in questi ultimi mesi mi rompe la spina dorsale». Il 13 settembre può annotare: «oggi finalmente è finito; vada all'inferno!». Nella battuta Nessi fu quasi profeta. Infatti, dopo la morte di Cattori il 18 luglio '32, iniziano a farsi sentire sempre più forte le opposizioni: la sorte dell'antologia è segnata. Il 2 dicembre muore anche Nessi e la commissione dapprima censura il testo e poi decide di accantonarlo e avvia una nuova impresa (*Scrittori della Svizzera Italiana* uscito nel 1936 e curato per la parte letteraria da Giuseppe Zoppi e Arminio Janner, membri della commissione!).

Ora le carte di Nessi rivivono, grazie al lavoro di Renato Martinoni e Clara Caverzasio Tanzi, un ottimo esempio di ricostruzione storica e filologica. Attingendo a documenti di prima mano (la maggior parte messi a disposizione dalla Società Storica Locarnese), hanno saputo tracciare sia l'iter compositivo, trattative e ostruzioni comprese, sia la tradizione del testo, conservato in un manoscritto ricopiato dalla moglie di Nessi e in due dattiloscritti depositati all'Archivio cantonale. (Un altro di diversa provenienza si trova nell'archivio della Società Storica Locarnese: è quello studiato all'inizio degli anni sessanta da Virgilio Gilardoni, al quale, unitamente a Vincenzo Snider, si deve la riscoperta di Nessi).

Il caso ha voluto che la storia amara di un libro desiderato tanto dal suo autore si sia conclusa proprio nell'anno del centenario di Zoppi, cioè di colui che Nessi riteneva il suo principale ostruttore. Al valmaggese, «l'invidioso», il «fiero provinciale» che gli fa la guerra perché è «un concorrente deluso», in fondo «secca il successo degli altri».

Margherita Noseda

¹⁾ ANGELO NESSI, *Scrittori ticinesi*, a c. di Renato Martinoni e Clara Caverzasio Tanzi, Locarno, Armando Dadò editore, 1997.

Introduzione al paesaggio naturale del Cantone Ticino: 3. La protezione



Il 3° volume dell'*Introduzione al paesaggio naturale del Cantone Ticino*, a cura del Museo cantonale di storia naturale sotto il patrocinio del Dipartimento del Territorio, è stato pubblicato recentemente per le Edizioni Armando Dadò. Il volume, dedicato alla *Protezione della natura nel Cantone Ticino*, completa l'opera costituita da tre tomi (vol. 1.: Le componenti naturali; vol. 2.: Materiali per una bibliografia; vol. 3.: La protezione) iniziata nel lontano 1990. La stesura di questa ultima parte si è dimostrata particolarmente ardua, in quanto i problemi in essa affrontati vengono percepiti in modo estremamente personale e la loro comprensione dipende da vari fattori di ordine sia sociale, sia culturale, sia legati al tipo di educazione ricevuta.

Il libro è suddiviso in sette capitoli principali in cui vengono affrontati i seguenti argomenti:

- **Le idee:** una riflessione sull'evoluzione della sensibilità e della sensibilizzazione nei confronti della natura e del rapporto tra l'uomo e la natura nel mondo occidentale dall'antichità al giorno d'oggi.
- **I problemi:** un bilancio, sia su scala globale che locale, dei problemi causati dalle principali attività dell'uomo.
- **I fondamenti:** una indicazione degli obiettivi necessari alla protezione della natura, suffragati dalle conoscenze scientifiche più attuali in materia.
- **Le norme:** una descrizione, dal punto di vista giuridico, dei cambiamenti delle disposizioni in materia di protezione avvenuti sia a livello di diritto internazionale, sia

della legislazione federale e cantonale.

- **Gli strumenti:** un elenco molto tecnico degli strumenti scientifici, pianificatori e operativi a disposizione di chi deve agire nel campo della protezione della natura.
- **L'applicazione:** un esempio di come affrontare i diversi problemi di tutela: come riconoscere le componenti naturali, come valutarle, come tutelarle e come gestirle.
- **Una strategia per il futuro:** una messa in evidenza dei sette punti attorno ai quali ruota una moderna strategia di protezione della natura e alcune indicazioni su ciò che si dovrebbe iniziare a livello regionale.

Quest'ultimo capitolo, come del resto l'intera opera, è caratterizzato da un approccio che tocca inizialmente argomenti di ordine generale per affrontare in seguito temi più specifici seguendo il motto «pensare globalmente, agire localmente».

L'auspicio degli autori alla fine del libro è quello di avere dato con la loro opera un ulteriore contributo per indurre il lettore a una riflessione sull'importanza della protezione della natura che ci circonda e a incentivare la consapevolezza di ogni cittadino.

Urs Kocher



Con il 3° splendido volume si completa la serie dedicata alla nostra natura.