

Direttive Piani regolatori



La sostenibilità finanziaria dei Piani regolatori e il programma di realizzazione

Giugno 2007



Repubblica e Cantone Ticino
Dipartimento del territorio

Editore Dipartimento del territorio

Autore Sezione dello sviluppo territoriale, Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità,
Dipartimento del territorio,

con la collaborazione
della Sezione degli enti locali, Divisione degli interni, Dipartimento delle istituzioni

e con la consulenza della Planidea SA, Canobbio.

Per ulteriori informazioni

Sezione dello sviluppo territoriale, viale Stefano Franscini 17, 6500 Bellinzona

tel. +41 91 814 37 74 fax +41 91 814 44 12 e-mail dt-sst@ti.ch

La direttiva può essere scaricata ai seguenti indirizzi:

www.ti.ch/direttive

www.ti.ch/sel capitolo Direttive

Finito di stampare nel mese di giugno 2007

INDICE

INTRODUZIONE	5
I. LA SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA	9
1.1. Il modello	9
1.2. Esame preliminare: determinazione del potenziale di investimento	10
1.3. Approvazione del PR: sostenibilità finanziaria coordinata con il programma di realizzazione	12
1.4. Varianti importanti di PR e verifica della sostenibilità finanziaria	14
1.5. Osservazioni conclusive sul modello	14
2. STRUTTURA DEL PROGRAMMA DI REALIZZAZIONE	15
3. I COMPITI DEI COMUNI	19
3.1. Verifica finanziaria da inserire nel Piano di indirizzo per l'esame preliminare	19
3.2. Programma di realizzazione da inserire nel Rapporto di pianificazione	19
ALLEGATI	21
1. Definizioni degli indicatori del modello di sostenibilità finanziaria	21
2. Stima indicativa dei costi indotti in funzione del tipo di realizzazione	22
3. Parametri indicativi per la determinazione del costo di investimento	23
4. Descrizione tecnica dei singoli oggetti previsti dal PR	24
5. Tabella dei costi e dei contributi (investimento netto)	25
6. Costi e ricavi indotti e altri investimenti	26

Introduzione

Uno strumento di aiuto

Fornire uno strumento di semplice applicazione al fine di permettere ai Comuni di verificare in modo semplice la sostenibilità finanziaria delle loro scelte in materia di pianificazione territoriale, facilitando allo stesso tempo la procedura di adozione dei PR (piani regolatori).

È questo lo scopo principale della presente direttiva per l'allestimento del Programma di realizzazione, documento che è parte integrante e obbligatoria dei PR. Esso deve indicare le opere di PR previste con i rispettivi costi, definirne le fasi di attuazione e le modalità di finanziamento¹.

a) Il problema

Sul tema dei costi di attuazione del PR, e in particolare sulle modalità di finanziamento, emergono **oggettive difficoltà** per i Comuni, come ha dimostrato l'indagine Costi infrastrutturali e sviluppo del Comune², fatta eseguire dal Dipartimento del territorio con la collaborazione della Sezione degli Enti locali.

Da quello studio è infatti emerso che:

- le ripercussioni finanziarie dell'attuazione del PR sono spesso sottovalutate e non sono quindi commisurate alle reali capacità finanziarie del Comune;
- i **benefici** del prospettato sviluppo territoriale e demografico del Comune sono frequentemente **sopravvalutati** in termini di gettito fiscale, il cui incremento effettivo non sempre è proporzionale alla quantità dei nuovi contribuenti;
- i Comuni sono **reticenti a prelevare i contributi causali** (di migliona e di costruzione) **con tassi di prelievo adeguati**. Nella maggioranza dei casi analizzati, i contributi di migliona non sono nemmeno stati riscossi, in contrasto con l'obbligatorietà del prelievo;
- la realizzazione di alcune opere previste dal PR **viene dilazionata** oltre la durata di validità del Piano, col risultato che numerosi comparti rimangono sprovvisti delle necessarie opere di urbanizzazione.

Inoltre, tenendo presenti i principi di un uso parsimonioso del suolo e di economia di mezzi finanziari, negli scorsi anni numerosi Cantoni, l'ASPAN e l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale hanno analizzato i costi di urbanizzazione, che garantiscono lo sviluppo dei Comuni.

Generalmente si distingue tra opere di **urbanizzazione primaria** (strade, canalizzazioni, approvvigionamento idrico, ecc.) e opere **d'urbanizzazione secondaria** (scuole, svago

¹ Art. 26 LALPT cpv 2 e in particolare art. 30

² MGF Consulenze SA e Planidea SA: *Costi infrastrutturali e sviluppo del Comune*, Dipartimento del territorio, settembre 2003. Un riassunto è stato pubblicato come allegato alla rivista Dati dell'Ufficio cantonale di statistica del mese di giugno 2004 e è reperibile sul sito del Cantone:

www.ti.ch/DT/DSTM/SST/Temi/Pianificazione_territoriale/Doc/Costi.pdf.

e ricreazione, edifici tecnico amministrativi). Le prime comportano un'incidenza dei costi per abitante molto maggiore quando l'insediamento è disperso. Se il PR offre numerose opportunità per nuovi insediamenti, bisogna prevedere anche le future opere di urbanizzazione secondaria, che rispondono ai bisogni indotti dall'incremento degli abitanti, dei posti di lavoro e della mobilità.

Tutte le opere influenzano il conto degli investimenti e – attraverso l'ammortamento, gli interessi e i costi indotti di gestione e manutenzione – anche quello della **gestione corrente**.

In definitiva si è appurato che:

- i costi per abitante dell'urbanizzazione di un insediamento caratterizzato da case unifamiliari è doppio di quello di una zona per case di tre piani;
- la differenza può essere anche maggiore se la costruzione è dispersa a causa del sovradimensionamento della zona edificabile;
- devono pure essere considerati i costi per la realizzazione di scuole, stabili amministrativi, impianti sportivi, ecc. derivanti dallo sviluppo del Comune.

b) La risposta

In collaborazione con la Sezione degli enti locali, che – unitamente alla Sezione dello sviluppo territoriale – assolve il compito di verificare la sostenibilità finanziaria dei PR è stata elaborata la presente direttiva per **la verifica finanziaria da svolgere contestualmente all'allestimento del Programma di realizzazione**³.

La direttiva illustra:

- un **metodo** o "modello" di **valutazione** della sostenibilità finanziaria (cap. 1) che mette in relazione gli investimenti per attuare un progetto di PR con i limiti finanziari del Comune;
- la **struttura tipo** del Programma di realizzazione con le sue fasi di elaborazione (cap. 2);
- il **riassunto dei compiti** (cap. 3), in ordine agli aspetti finanziari, che i Comuni sono chiamati a svolgere per la procedura di esame preliminare e per la fase di adozione del PR.

e fornisce:

- allegati di **supporto** (da 1 a 3) con alcuni parametri tecnici
- allegati **esemplificativi** (da 4 a 6) con esempi.

³ Vedi anche: MGF Consulenze SA, "La sostenibilità finanziaria dei piani regolatori e il programma di realizzazione", Dipartimento del territorio, marzo 2005.

La verifica della sostenibilità finanziaria del PR va documentata nel Programma di realizzazione come richiesto dalla legge a **tutti i Comuni** che effettuano la **revisione del PR** o che elaborano **varianti** che implicano investimenti rilevanti. La direttiva offre ai Comuni un supporto metodologico in grado di diminuire le oggettive difficoltà citate al punto a) e di facilitare le esigenze poste in materia di verifica finanziaria.

L'applicazione della direttiva aiuta quindi i Comuni a commisurare i PR alle reali capacità finanziarie e a considerare in modo più attento i nuovi bisogni economici, sociali e culturali, soddisfacendoli di preferenza all'interno dell'attuale perimetro della zona edificabile, scelta molto meno dispendiosa di quella data da un'edificazione diffusa verso l'esterno. L'aumento ragionato dell'indice di sfruttamento e la limitazione dei fenomeni di tesaurizzazione fondiaria (in particolare tramite il prelievo dei contributi di miglioria a norma di legge, ...) rientrano nella strategia di gestione oculata ed equilibrata delle risorse territoriali e finanziarie. Ciò a tutto vantaggio anche del recupero del ritardo nelle opere di urbanizzazione, dell'approntamento di soluzioni urbanistiche qualificate (spazi pubblici, riordino fondiario, trasporti pubblici) e della tutela e valorizzazione del paesaggio.

1 La sostenibilità finanziaria

1.1 Il modello

La sostenibilità finanziaria di un PR si verifica **confrontando i costi di realizzazione** diluiti sull'arco della durata del Piano, **con la capacità finanziaria e il debito pubblico del Comune**. Nel presente capitolo viene presentato il modello di calcolo che permette, in modo semplice ma sufficientemente attendibile, di mettere in relazione questi elementi.

Si parte dal presupposto che i **costi di investimento** per realizzare un PR possono essere coperti in due modi:

- tramite **l'autofinanziamento**;
- tramite il ricorso all'**indebitamento pubblico**.

L'**autofinanziamento** (ammortamento + risultato d'esercizio) riduce la necessità di ricorrere all'indebitamento, evitando un **debito pubblico troppo elevato** (sintomo di una situazione finanziaria **non sostenibile**).

Il debito pubblico finale, cioè al termine della realizzazione del PR, è calcolato nel modo seguente:

Debito pubblico finale =	Debito pubblico iniziale
	+ Investimenti netti su 15 anni
	- Autofinanziamento su 15 anni

Investimenti netti:

- corrispondono agli investimenti lordi previsti sull'arco di 15 anni meno contributi e sussidi.

Autofinanziamento:

- nel modello è utilizzato l'autofinanziamento strutturale, ossia al netto di spese e ricavi straordinari. Il calcolo dell'autofinanziamento strutturale va fatto sull'ultimo consuntivo disponibile. È comunque opportuno verificare che questo valore sia costante per 2 o 3 esercizi consecutivi. In caso contrario, significa che a una prima analisi sono sfuggiti ricavi e/o uscite straordinarie, che vanno dunque identificati e neutralizzati nel calcolo.
- la **capacità di autofinanziamento** media dei comuni ticinesi è del 10%-12% sul complesso dei ricavi;
- i fattori che determinano l'autofinanziamento sono il moltiplicatore politico d'imposta e l'ammontare della spesa a gestione corrente.

In generale si può affermare che la situazione finanziaria è squilibrata quando non è più garantito il pareggio dei conti a medio o a lungo termine. Tuttavia, ciò non è facile da prevedere. Per questo motivo viene adottato come indicatore significativo

quello del **debito pubblico pro capite**, che permette confronti nel tempo. Un suo valore sopra la soglia indicativa di Fr. 4'000 denota generalmente una situazione problematica.

La sostenibilità finanziaria è dunque data se:

Debito pubblico finale pro capite < Fr. 4'000 (situazione ideale < Fr. 2'000)

In alternativa al limite critico dell'indebitamento di Fr. 4'000 pro capite, si potrebbe utilizzare il limite del 200% della quota di indebitamento lordo, definito quale rapporto tra ricavi correnti e i debiti effettivi verso gli istituti di credito. Seppure meno immediato, questo rapporto ha il vantaggio di mettere a confronto il debito effettivo con il potenziale economico del comune rappresentato dai ricavi correnti.

1.2 Esame preliminare: determinazione del potenziale di investimento

Lo scopo dell'applicazione del modello di sostenibilità finanziaria in fase di esame preliminare è quello di **determinare la soglia massima di investimento sostenibile o "potenziale di investimento"**. Sarà così possibile orientare i lavori di revisione del PR in modo finanziariamente realistico, valutando naturalmente anche il grado di realizzazione del PR ancora in vigore in modo da poter tener conto anche dell'onere per l'esecuzione delle opere indispensabili **non ancora attuate**.

L'autofinanziamento strutturale dipende in larga misura dal **moltiplicatore di imposta: esso va dunque** definito. Va pure stabilito il **debito pubblico finale massimo consentito** per garantire la sostenibilità finanziaria. Fissati questi due parametri è possibile, attraverso la formula seguente, calcolare il potenziale di investimento netto prevedibile sull'arco di 15 anni.

Potenziale di investimento

netto su 15 anni =

Debito pubblico finale (soglia)

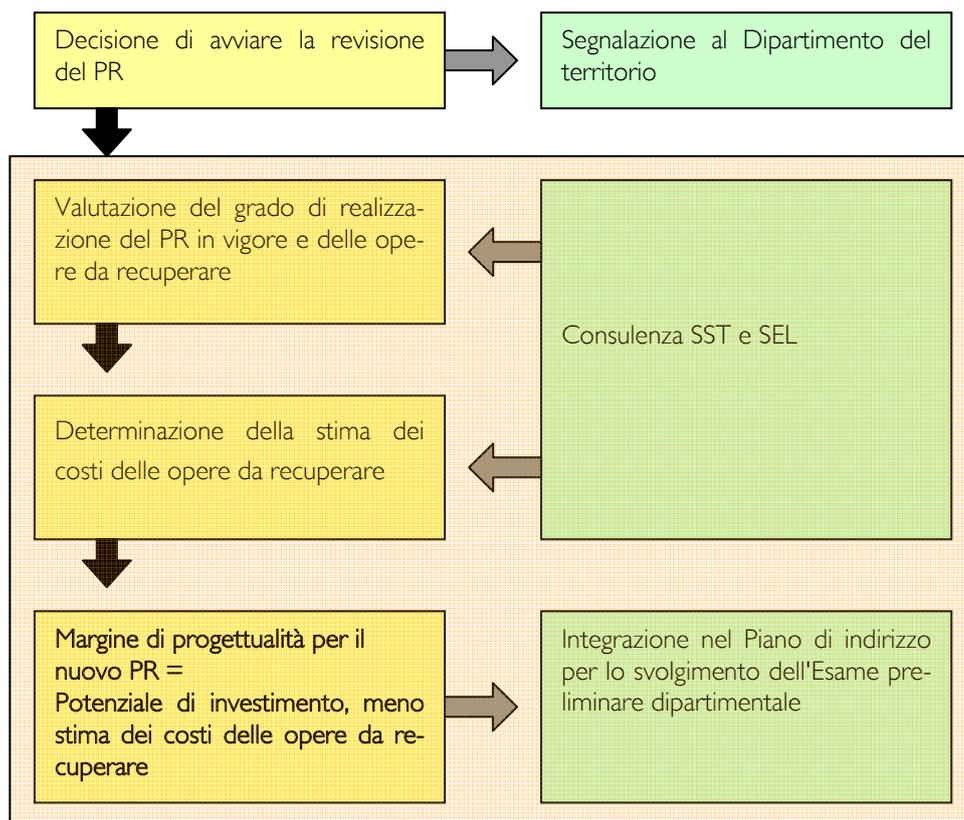
- Debito pubblico iniziale

+ Autofinanziamento su 15 anni

(definizione del moltiplicatore)

Il potenziale di investimento netto meno i costi netti stimati per recuperare le opere previste dal PR ancora in vigore, fornisce il **marginale finanziario di progettualità per il nuovo PR**. Questa valutazione è utile già nella fase di avvio dello studio pianificatorio, in quanto consente al Municipio di fornire al pianificatore indicazioni determinanti per l'allestimento del progetto pianificatorio.

Nello schema seguente viene presentata la sequenza dei passi per la determinazione dell'investimento massimo da destinare all'attuazione del PR.



Esempio

Un Comune ha una popolazione legale permanente di 1'700 unità, un debito pubblico di Fr. 7'140'000 equivalente a un debito pro capite di Fr. 4'200. Il moltiplicatore politico è al 100%. L'esame degli ultimi risultati d'esercizio indica che l'autofinanziamento strutturale ammonta a Fr. 595'000 annui, ciò che sull'arco di 15 anni assicura un autofinanziamento complessivo di Fr. 8'925'000.

Prima di iniziare i lavori di revisione del PR, il Comune fissa l'obiettivo di non superare la soglia di debito pubblico finale di Fr. 6'800'000, corrispondente, sulla base di 1'700 abitanti, a un pro capite di Fr. 4'000 (la soglia limite indicata in precedenza).

L'ordine di grandezza del potenziale di investimento è il seguente:

$$\begin{aligned} & \text{Fr. 6'800'000 (Soglia del debito pubblico finale)} - \text{Fr. 7'140'000 (Debito pubblico iniziale)} \\ & + \text{Fr. 8'925'000 (Autofinanziamento complessivo sull'arco di 15 anni)} = \mathbf{\text{Fr. 8'585'000}} \end{aligned}$$

La verifica del grado di attuazione dell'attuale PR indica che rimangono da realizzare investimenti netti in canalizzazioni per Fr. 2'000'000 e in opere stradali per Fr. 1'000'000.

Il **margin**e di progettualità per i prossimi 15 anni è, arrotondando, di **Fr. 5'600'000** (Fr. 8'585'000 - Fr. 3'000'000).

1.3 Approvazione del PR: sostenibilità finanziaria coordinata con il programma di realizzazione

Lo stesso modello, leggermente affinato, viene integrato nel programma di realizzazione allestito per l'approvazione del PR ai sensi degli articoli 26 e 30 LALPT.

In questa fase il calcolo della sostenibilità finanziaria **determina il rapporto tra investimento programmato e capacità di autofinanziamento e/o di ulteriore indebitamento.**

A tal fine il Municipio tiene conto sia delle informazioni utilizzate per l'esame preliminare, che andranno comunque aggiornate, sia dei seguenti **nuovi elementi**:

- **spesa netta** di investimento per la realizzazione del PR;
- eventuali **altri investimenti programmati**, non inerenti alla realizzazione del PR,
- stima dei **costi indotti a gestione corrente** delle opere di investimento previste.

Utilizzando questi dati è possibile affinare il modello e stabilire la seguente relazione:

Debito pubblico finale =	Debito pubblico iniziale
	+ Investimento netto ⁴ su 15 anni
	+ Costi indotti dagli investimenti
	- Ricavi indotti dagli investimenti
	- Autofinanziamento su 15 anni

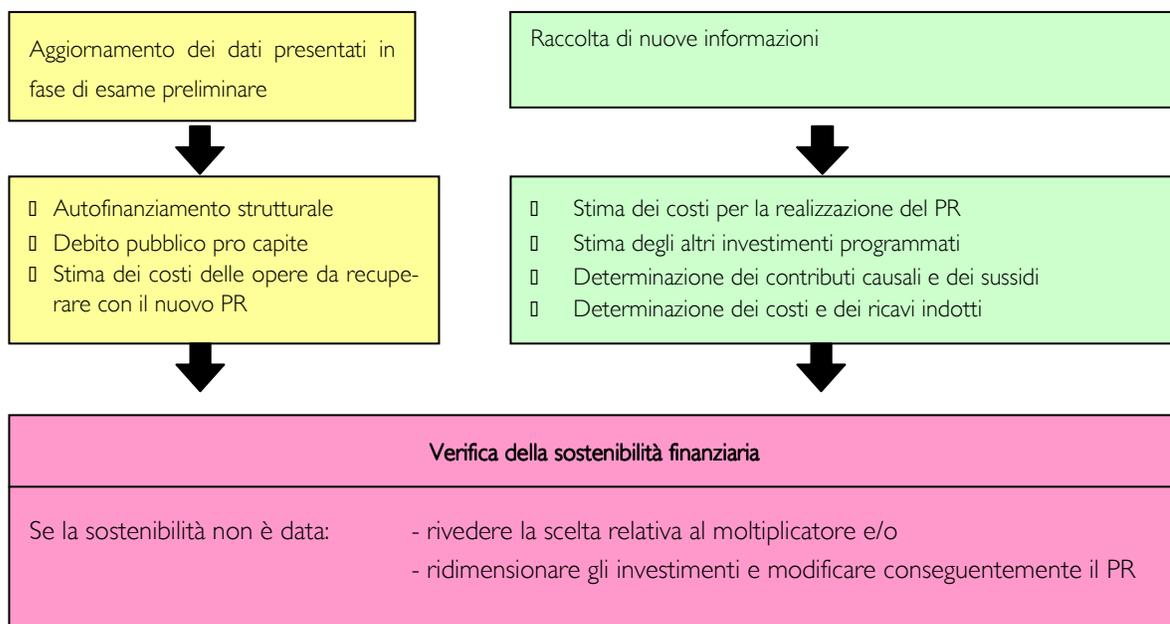
Gli **investimenti netti** comprendono gli investimenti previsti per realizzare il PR e gli altri investimenti non considerati nel Programma di realizzazione (ad esempio il riattamento della casa comunale). Infatti, anche questi ultimi provocano un aumento del debito pubblico e creano costi indotti che diminuiscono l'autofinanziamento.

I **costi e i ricavi indotti dagli investimenti** (vedi allegato 2) sono i costi degli interessi, le spese di gestione e gli eventuali ricavi: il saldo costi-ricavi indotti incide direttamente sul risultato d'esercizio e quindi sull'autofinanziamento.

Per il calcolo del debito pubblico finale pro capite che costituisce l'indicatore della sostenibilità finanziaria, si può, entro limiti realistici, fare riferimento alla popolazione legale permanente prevista alla fine della validità del PR sulla base del trend evolutivo degli ultimi 15 anni.

Nello schema seguente viene presentata la sequenza dei passi da intraprendere per la verifica della sostenibilità finanziaria del PR.

⁴ Opere di competenza del PR e opere non di competenza del PR.



Esempio

Situazione del Comune all' inizio della validità del PR

Popolazione legale permanente: 1700

Moltiplicatore politico: 100 (obiettivo: lasciarlo invariato)

Debito pubblico strutturale iniziale: Fr. 7'140'000

Debito pubblico pro capite: Fr. 4'200

Autofinanziamento strutturale annuo: Fr. 595'000

Evoluzione periodo di validità del PR

Totale investimenti netti previsti (vedi allegati 5 e 6): Fr. 5'171'000 (Per realizzazione PR) + Fr. 2'000'000 (Altri investimenti: casa comunale) = Fr. 7'171'000

Totale netto dei maggiori costi indotti a gestione corrente (vedi allegato 6): Fr. 750'000

Autofinanziamento complessivo: Fr. 595'000 (autofinanziamento strutturale annuo) * 15 anni - Fr. 750'000 (costi indotti) = Fr. 8'175'000

Debito pubblico finale: Fr. 7'140'000 (Debito pubblico strutturale iniziale) + Fr. 7'171'000 (Totale investimenti netti previsti) - Fr. 8'175'000 (Autofinanziamento complessivo) = Fr. 6'136'000

Popolazione legale permanente prevista a realizzazione del PR: 1900

Debito pubblico pro capite: Fr. 6'136'000 (Debito pubblico finale) / 1900 = Fr. 3'229

Commento all'esempio presentato

Dal profilo finanziario, la revisione del PR è sostenibile: il debito pubblico pro capite finale è infatti inferiore al limite di Fr. 4'000, anzi è addirittura più contenuto rispetto a quello iniziale.

1.4 Variante importante di PR e verifica della sostenibilità finanziaria

Di principio la verifica finanziaria è richiesta solo in caso di revisione del PR, tuttavia nella fase di esame preliminare di una variante importante, che comporta investimenti rilevanti, il Dipartimento del territorio può richiedere che nei successivi passi della procedura venga allestita la verifica finanziaria: in questo caso andranno considerati anche i costi previsti per il completamento del PR ancora in vigore.

1.5 Osservazioni conclusive sul modello

Il modello presentato ha il vantaggio di essere **semplice da utilizzare e ha un grado di attendibilità sufficiente**. Tuttavia, esso **tiene poco conto dell'evoluzione nel tempo dei parametri finanziari**, infatti:

- il calcolo dell'autofinanziamento complessivo si fonda sul dato strutturale ad inizio periodo poi moltiplicato per il numero degli anni di durata del programma di realizzazione. Non necessariamente il dato così calcolato corrisponderà alla realtà, in quanto non è detto che l'autofinanziamento e i risultati di gestione corrente siano costanti sull'intero periodo;
- non considera l'evoluzione nel tempo dei costi d'opera.

Per ovviare in parte a questi limiti e per rispondere all'esigenza di una gestione dinamica della realizzazione del PR, i Comuni, che ne hanno la possibilità, possono inserire i valori derivanti dal Programma di realizzazione nel **Piano finanziario del Comune**. In questo modo verrebbero applicati parametri più dinamici (quali l'evoluzione di costi/ricavi di gestione corrente, del capitale proprio, dei debiti, ...) già in fase di programma di realizzazione. Inoltre, la verifica finanziaria della realizzazione del PR verrebbe monitorata regolarmente attraverso l'aggiornamento del Piano finanziario.

2 Struttura del Programma di realizzazione

In questo capitolo si presenta la struttura del Programma di realizzazione, nella forma da sottoporre al DT per l'approvazione del PR.

Esso è così descritto dalla LALPT (art. 30):

"Il programma di realizzazione indica i costi delle opere e il modo in cui sono coperti come pure l'ordine progressivo degli investimenti pubblici e il coordinamento delle fasi di attuazione".

Questo risultato può essere raggiunto attraverso l'elaborazione sistematica e coerente del Programma di realizzazione, così come schematizzato nel grafico 1⁵.

I diversi elementi del grafico sono:

Settore d'investimento

È opportuna una suddivisione delle opere da attuare in conformità alle diverse **componenti grafiche del PR**: piano delle zone, piano del paesaggio, piano AP/CP, piano del traffico, piano di urbanizzazione. Per piano di urbanizzazione si intende lo strumento che sta alla base del Programma di urbanizzazione prescritto dall'art. 19 cpv 2 della LPT.

Nel programma di realizzazione, **gli investimenti autofinanziati previsti per le eventuali aziende municipalizzate** (ad esempio l'Azienda acqua potabile) devono essere indicati in modo distinto da quelli a carico delle casse comunali. In questo modo è facilitata la verifica finanziaria, che prende in considerazione solo gli investimenti che confluiscono nella contabilità generale del Comune.

Tipologia d'opera

Per ciascun settore d'investimento occorre allestire l'elenco delle opere previste dal PR (strada, posteggio, alberature, ecc.) in modo da poter calcolare l'**onere della singola opera e quello di ogni settore d'investimento**.

Per facilitare la stima dei costi delle varie opere e permettere il confronto tra Comuni, è stata fissata una serie di informazioni standard sui costi unitari applicabili riportati nell'allegato 3. Queste indicazioni, talvolta espresse con intervalli di valori, vanno comunque attualizzate e adattate a seconda delle situazioni particolari.

Nel programma di realizzazione dovrà figurare **la tabella con i riferimenti di base dei costi unitari adottati dal Comune**.

Priorità

Ad ogni investimento di PR deve essere attribuita una priorità che permetta di determinare le fasi d'attuazione. Si propongono tre fasi:

- *fase 1*: opere di PR da realizzare entro 5 anni dall'approvazione del PR,
- *fase 2*: opere per cui è prevista l'esecuzione nei 10 anni successivi l'approvazione del PR e

⁵ Per la forma della presentazione delle componenti del programma di realizzazione si rinvia agli allegati 4, 5 e 6.

- *fase 3*: infrastrutture non strettamente prioritarie a corto termine la cui esecuzione può essere dilazionata oltre 10 anni dopo l'approvazione del PR.

Modalità di finanziamento

L'investimento netto è la differenza fra il costo lordo d'investimento (preventivato o stimato a partire dai riferimenti di base elencati in precedenza) e le entrate da sussidi e da contributi causali.

I sussidi sono quelli definiti nelle rispettive leggi speciali.

I contributi causali costituiscono un punto fondamentale. Il Programma di realizzazione **tiene conto di tutti i quattro tipi di possibili contributi previsti** regolati dalle rispettive leggi. Il loro prelievo è obbligatorio:

- *contributi di miglioria*, quale compenso richiesto ai proprietari che beneficiano di vantaggi particolari per la realizzazione di opere di cui all'articolo 3 della Legge sui contributi di miglioria del 24 aprile 1990;
- *contributi di costruzione*, riscossi quale partecipazione alle spese d'investimento per l'evacuazione e la depurazione delle acque (al minimo 60% e al massimo 80% dell'onere effettivo a carico del Comune, ma non oltre il 3% del valore di stima ufficiale del fondo toccato);
- *contributi sostitutivi*, versati per l'esonero dalla formazione di rifugi di protezione civile o di posteggi;
- *eventuali contributi a carico dei privati dovuti all'esercizio del diritto di regresso* da parte del Comune per la compensazione pecuniaria determinata dalla diminuzione del territorio agricolo.

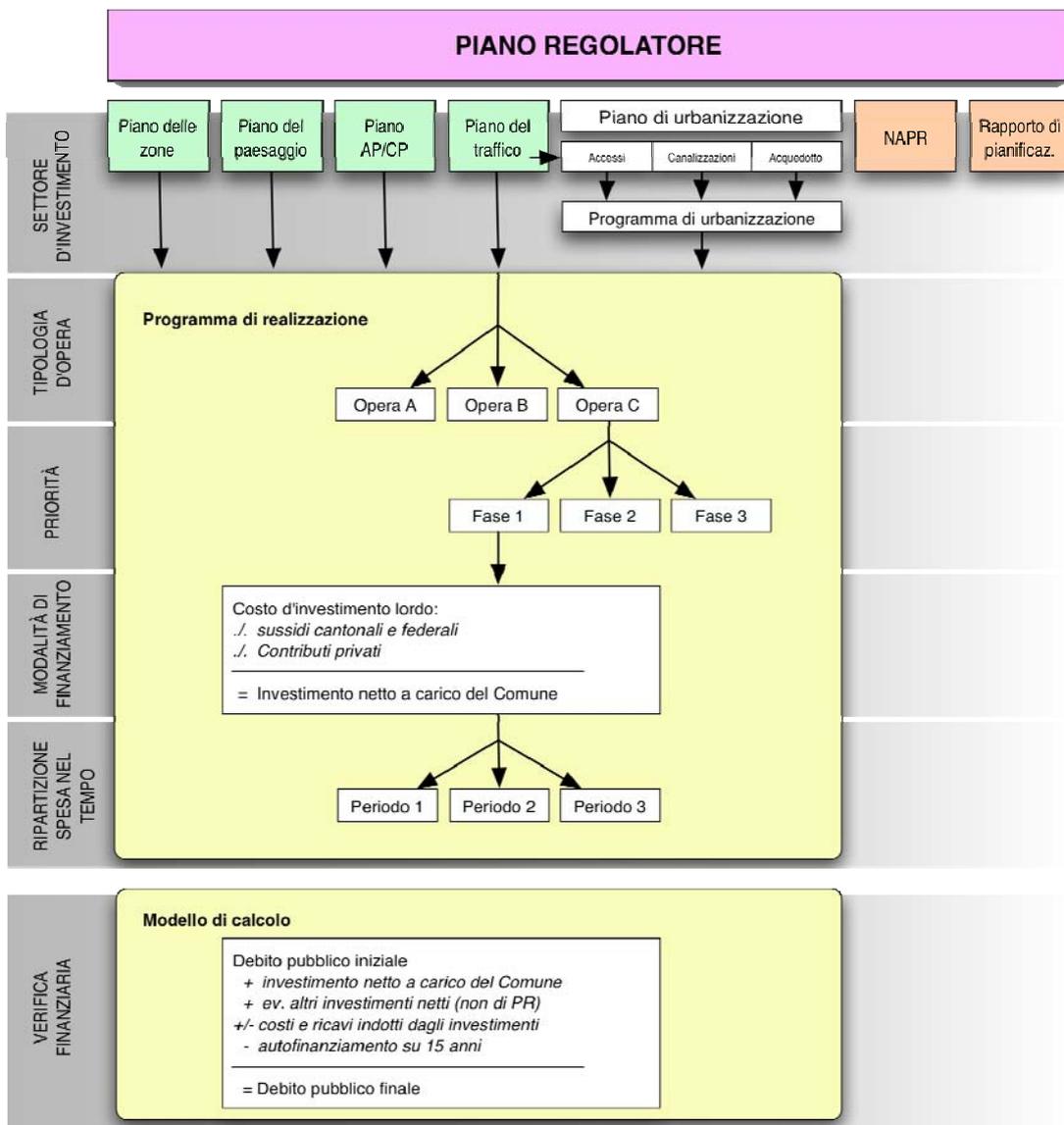
Verifica finanziaria

Attraverso l'applicazione dell'apposito modello presentato al punto 1.2, viene elaborata la verifica finanziaria.

Ripartizione della spesa nel tempo

Gli investimenti totali, verificati dal profilo della sostenibilità finanziaria, saranno suddivisi in periodi di pertinenza.

Grafico I: Processo di elaborazione e contenuti del programma di realizzazione, con integrata la verifica della sostenibilità finanziaria



3 I compiti dei Comuni

Di seguito sono riassunti i compiti che ogni Comune è chiamato a svolgere nell'ambito dell'allestimento del **Programma di realizzazione**, che si tratti della revisione del PR o di varianti con rilevante incidenza finanziaria.

3.1 Verifica finanziaria da inserire nel Piano di indirizzo per l'esame preliminare

L'allestimento del progetto di PR che sarà presentato per l'esame preliminare, deve essere preceduto dalla valutazione del grado di realizzazione del PR **in vigore**. La documentazione trasmessa al Dipartimento del territorio per l'esame preliminare deve includere almeno la stima del margine finanziario di progettualità per il nuovo PR, così come descritto nel capitolo 1.2.

3.2 Programma di realizzazione da inserire nel Rapporto di pianificazione

Compito	Tipi di situazione	Svolgimento ed osservazioni
Allestimento tabella dei costi unitari generali di base	Tutti i Comuni	La tabella preciserà i parametri generali esposti all'allegato 3, adattati alla situazione del singolo Comune e attualizzati.
Descrizione dei singoli oggetti da realizzare	Tutti i Comuni	Testo, tabelle apposite, collegamento con il PR (ev. collegam. grafico). Vedi allegato 4.
Allestimento tabella dei costi e dei contributi (sussidi o partecipazioni)	Tutti i Comuni	A dipendenza del numero degli oggetti, formazione di tabelle per capitoli. In tal caso, fornire una tabella di sintesi. Vedi allegato 5. In vista della realizzazione di un piano finanziario di lungo periodo è possibile suddividere gli investimenti anno per anno piuttosto che per periodi quinquennali.
Elenco opere delle aziende municipalizzate	Tutti i Comuni	Le opere di competenza delle aziende municipalizzate o che comunque non incidono sulla contabilità comunale vanno presentate in modo separato. Vedi commento nell'allegato 5.
Elenco investimenti non di PR	Tutti i Comuni	Segnalare gli altri investimenti previsti al di fuori della realizzazione del PR. Come indicato al punto 2 dell'allegato 6.
Allestimento tabella costi e ricavi indotti a gestione corrente	Tutti i Comuni	Vedi Allegato 6. Anche le opere non legate al PR possono comportare effetti finanziari indotti. Per i parametri vedi allegato 2.
Verifica della sostenibilità finanziaria del PR	Tutti i Comuni.	Vedi capitolo 1.3.
Allestimento piano finanziario di lungo termine	Solo i comuni importanti che si impegnano a tenere aggiornato il collegamento tra le opere del PR e il PF del Comune	

Allegato I: Definizioni degli indicatori del modello di sostenibilità finanziaria

Modello di calcolo della sostenibilità finanziaria

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N
Stato	Comune	Spesa netta di PR	Debito pubblico pro capite	Popolazione legale permanente	Debito pubblico totale	Autofinanziamento annuo	N. anni	Autofinanziamento complessivo	Debito pubblico fra 15 anni	Debito pubblico pro capite fra 15 anni	Debito pubblico totale eccedente Fr. 4'000.-- pro capite	Riserva: moltiplicatore politico	Osservazioni
Fase di esame prelim. / fase di aprov.							15						

Il modello di base esposto è composto dei seguenti indicatori:

- C** **spesa netta di PR:** è il costo d'investimento netto dell'intero programma di realizzazione di PR. Nella fase preliminare la spesa netta non è ancora conosciuta e può essere sostituita da un valore di soglia o potenziale di investimento oltre il quale il debito pubblico raggiungerebbe valori non più sostenibili;
- D/F** **debito pubblico pro capite / debito pubblico:** si tratta di indicatori utilizzati spesso nell'analisi delle finanze pubbliche. Un debito pubblico basso non è necessariamente indice di buona gestione delle finanze pubbliche, ma può derivare da ritardi negli investimenti in infrastrutture di base;
- G** **autofinanziamento annuo:** utilizzato in termini assoluti o relativi (grado e capacità di autofinanziamento), permette di determinare la quota di risorse che annualmente il Comune è in grado di destinare al finanziamento di investimenti in infrastrutture pubbliche. L'autofinanziamento è costituito dalla somma fra il risultato di gestione corrente (avanzo o disavanzo) e gli ammortamenti contabili (ordinari e supplementari) effettuati sui beni amministrativi;
- H** **numero di anni:** si intende l'orizzonte temporale a cui è riferito il programma di realizzazione del PR (15 anni). È un'informazione importante per determinare l'influsso sulle finanze pubbliche delle opere da realizzare e le risorse disponibili potenziali da destinare al finanziamento delle stesse;
- I** **autofinanziamento complessivo:** è una risultante della moltiplicazione dei due fattori appena descritti (autofinanziamento annuo strutturale e numero di anni previsti per la realizzazione delle opere di PR);
- J** **debito pubblico dopo 15 anni,** ossia al termine del programma di realizzazione del PR: è una delle variabili fondamentali del modello e viene determinato con la formula presentata all'inizio del capitolo I.
- K/L** **debito pubblico pro capite e debito pubblico totale eccedente la soglia massima di Fr. 4'000 pro capite.** Il valore limite di Fr. 4'000 è indicativo e necessariamente empirico. Corrisponde, nella prassi generalmente ammessa, ad un ammontare medio di indebitamento dei comuni ticinesi;
- M** **moltiplicatore politico:** informa sul margine di manovra finanziario a disposizione del Comune per raccogliere ulteriori risorse da destinare al finanziamento delle opere di PR (tale riserva è tanto più bassa quanto più ci si avvicina ad un moltiplicatore del 100%);
- N** **osservazioni:** breve riassunto dei risultati e della sopportabilità finanziaria del programma di realizzazione del PR.

Allegato 2: Stima indicativa dei costi indotti in funzione del tipo di realizzazione

Tipo di realizzazione	Costi indotti (*) in % dell'investimento lordo
Costruzioni straordinarie, quali immobili ospedalieri adibiti alle cure, cliniche, musei, palazzi dei congressi	4.50
Immobili amministrativi, altri immobili ospedalieri	4.00
Asili nido, case per anziani (anche medicalizzate), scuole professionali, centri parrocchiali, stabili polivalenti, piscine coperte	3.50
Costruzioni di media dimensione, quali alloggi per la terza età, scuole materne, scuole, palestre, sale polivalenti, centri di svago, stabili dei servizi di difesa antincendio	2.50
Cimiteri, centri sportivi, spogliatoi, poligoni di tiro, parchi giochi, rifugi di protezione civile	2.00
Magazzini	1.50
Costruzioni semplici, quali sale di stoccaggio, garages per veicoli	1.00

Fonte: Office des affaires communales et de l'organisation du territoire du Canton de Berne (2001), Guide des finances communales, pagg. 38-39

(*) manutenzione, riscaldamento, acqua, elettricità, pulizia e portineria. Interessi e ammortamenti non compresi

Allegato 3: Parametri indicativi (da adattare alle singole circostanze) per la determinazione del costo d'investimento

	Critero	Zona/Tipologia d'opera	CHF/m2 (se non indicato altrimenti)	Osservazioni	
Costo di esproprio	Prezzi dei terreni (valore commerciale)	Zona edificabile	R2	100.00-500.00	Valori da adattare alla situazione particolare del Comune
			R3	300.00-600.00	
			R4	400.00-700.00	
			R6	550.00-1000.00	
			CO	400.00-600.00	
			IN	300.00-500.00	
		AR-IN	250.00-450.00		
	Demolizione edifici esistenti		acquisto al valore di stima ufficiale + 10% valore per demolizione		
Zona forestale		0.50-3.00			
Sedimi in zona agricola		5.00-20.00			
Riscatto strade esistenti		10.00			
Compensazione agricola	Valore di reddito agricolo	Terreni idonei per agricoltura	0.10-0.55	(2)	
	Valore commerciale zona edificabile	Nuova zona edificabile a scapito del territorio agricolo	vedi "prezzi dei terreni"		
Costo d'opera	Strade pubbliche	Nuova tratta	300.00 - 400.00		
		Allargamento + sistemazione	200.00-300.00		
		Nuovo marciapiede	300.00		
	Percorsi pedonali	Nuova tratta	50.00-100.00		
		Sistemazione dell'esistente	30.00-50.00		
	Posteggi pubblici	Nuovo posteggio coperto	400.00-500.00	al m3	
		Nuovo posteggio scoperto	300.00		
		Sistemazione di esistente scoperto	200.00		
	AP - CP	Parchi giochi bambini	20.00-50.00		
		Aree di compostaggio	100.00-300.00		
		Centro civico	700.00-800.00	al m3	
		Scuola elementare	0.4-0.5	milioni di fr.--/sezione	
		Scuola dell'infanzia con refezione	1.2-1.5	milioni di fr.--/sezione	
	Palestra	2.0-2.5	milioni di fr.--/modulo		
	Canalizzazioni (1)	Posa nuovi collettori		1'000.00 - 2'000.00	al ml
		Sostituzione vecchi collettori		1'000.00 - 2'000.00	al ml
		Risanamento vecchi collettori		700.00-800.00	senza garanzia di durata
		Riscatto canalizzazioni private		v. caso specifico	
	Acquedotto (1)	Nuove condotte	80 mm.	250.00 - 500.00	al ml
			100 mm.	300.00 - 600.00	al ml
150 mm.			350.00 - 700.00	al ml	
Sostituzione condotte		100 mm.	320.00 - 700.00	al ml	
		150 mm.	370.00 - 800.00	al ml	
Nuovo serbatoio			500.00 - 1500.00	al m3	

Elaborazione MGF Consulenze SA

- (1) Il costo d'opera può variare in modo importante a dipendenza della tipologia e della localizzazione del Comune. Un Comune di pianura avrà generalmente costi al metro lineare inferiori rispetto ad un Comune di montagna.
- (2) I valori di reddito agricolo ed il valore commerciale della zona edificabile sono da utilizzare per calcolare la compensazione agricola ai sensi dell'art. 3 Ltagr. I valori dei terreni idonei per la viticoltura e l'agricoltura devono essere definiti dal Consiglio di Stato con preavviso vincolante richiesto dal Municipio, prima di sottoporre il PR al Consiglio comunale.

Allegato 4: Descrizione dei singoli oggetti previsti dal PR

Esempio di elenco degli investimenti previsti:

Piano del paesaggio:

- a) Sistemazione degli argini del fiume: investimento previsto Fr. 1'100'000, mentre i contributi di miglioria ammontano a Fr. 440'000; l'investimento è urgente

Piano delle zone:

- b) Compensazione pecuniaria in seguito alla sottrazione di terreni agricoli: investimento globale previsto di Fr. 160'000, a carico dei proprietari-beneficiari nella misura del 50% dell'onere totale

Piano del traffico:

- c) Realizzazione di un anello viario in una frazione comunale: costo previsto Fr. 800'000, finanziato al 50% da contributi di miglioria
- d) Creazione di posteggi pubblici per servire il nucleo del paese: investimento previsto Fr. 100'000. Realizzazione prevista dopo il 2015 (terza fase). Contributi di miglioria Fr. 45'000.

Piano AP-CP:

- e) Realizzazione di un parco giochi per bambini: opera non prioritaria; onere indicativo Fr. 100'000, interamente a carico del Comune

Piano servizi pubblici:

- f) Edificazione di due nuove sezioni di scuola materna: opera ritenuta piuttosto prioritaria e finanziariamente importante (Fr. 2'500'000). E' previsto un sussidio cantonale pari al 35% dell'onere d'investimento lordo
- g) Completamento della rete di canalizzazioni esistente: opera urgente e di impatto finanziario importante. Costo lordo previsto Fr. 6'800'000. Sussidi cantonali pari al 20% dell'onere lordo. Prelievo di contributi di costruzione per il 60% dell'investimento (netto dei sussidi ricevuti)

L'elenco può essere collegato al PR tramite una cartografia a formato ridotto.

Allegato 5: Tabella dei costi e dei contributi

Settore d'investimento	Tipo d'opera	Priorità	Onere/Sussidi/Contributi	Anno											Totale
				A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	A8	A9	A10	A11 e ss	
1 Piano del paesaggio															
	Sist. Argini fiume	I	Costo d'investimento lordo		400'000	400'000	300'000								1'100'000
			J. Spese a carico del Cantone		-	-	-								-
			J. Contributi privati		160'000	160'000	120'000								440'000
			Spesa netta a carico del Comune	-	240'000	240'000	180'000	-	-	-	-	-	-	-	660'000
2 Piano delle zone															
	Compensazione per sottrazione terr. agricolo	II	Costo d'investimento lordo	160'000											160'000
			J. Spese a carico del Cantone												-
			J. Contributi privati	80'000											80'000
			Spesa netta a carico del Comune	80'000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	80'000
3 Piano del traffico															
A) <u>Strade pubbliche</u>	Anello viario	I	Costo d'investimento lordo	400'000	200'000	200'000									800'000
			J. Spese a carico del Cantone	-	-	-									-
			J. Contributi privati	200'000	100'000	100'000									400'000
			Spesa netta a carico del Comune	200'000	100'000	100'000	-	-	-	-	-	-	-	-	400'000
A) <u>Posteggi pubblici</u>	Nucleo	III	Costo d'investimento lordo											100'000	100'000
			J. Spese a carico del Cantone												-
			J. Contributi privati											45'000	45'000
			Spesa netta a carico del Comune	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	55'000	55'000
4 Piano delle attrezzature e costruz. pubbliche															
	Parco giochi	III	Costo d'investimento lordo										50'000	50'000	100'000
			J. Spese a carico del Cantone												-
			J. Contributi privati												-
			Spesa netta a carico del Comune	-	-	-	-	-	-	-	-	-	50'000	50'000	100'000
	Scuola materna	II	Costo d'investimento lordo					900'000	800'000	800'000					2'500'000
			J. Spese a carico del Cantone					300'000	300'000	200'000					800'000
			J. Contributi privati												-
			Spesa netta a carico del Comune	-	-	-	-	600'000	500'000	600'000	-	-	-	-	1'700'000
5 Piano dei servizi pubblici															
A) <u>Canalizzazioni</u>	Completazione rete esistente	I	Costo d'investimento lordo	2'000'000	1'600'000	1'600'000	1'600'000								6'800'000
			J. Spese a carico del Cantone	400'000	320'000	320'000	320'000								1'360'000
			J. Contributi privati	960'000	768'000	768'000	768'000								3'264'000
			Spesa netta a carico del Comune	640'000	512'000	512'000	512'000	-	-	-	-	-	-	-	2'176'000
6 TOTALE			Costo d'investimento lordo	2'560'000	2'200'000	2'200'000	1'900'000	900'000	800'000	800'000	-	-	50'000	150'000	11'560'000
			J. Spese a carico del Cantone	400'000	320'000	320'000	320'000	300'000	300'000	200'000	-	-	-	-	2'160'000
			J. Contributi privati	1'240'000	1'028'000	1'028'000	888'000	-	-	-	-	-	-	45'000	4'229'000
			Spesa netta a carico del Comune	920'000	852'000	852'000	692'000	600'000	500'000	600'000	-	-	50'000	105'000	5'171'000

La tabella mostra la ripartizione annuale degli investimenti, ma è anche possibile effettuare una ripartizione quinquennale. Se fossero previsti investimenti legati alle aziende municipalizzate, o altri investimenti che non incidono sulla contabilità del Comune, gli stessi dovrebbero figurare in una tabella separata.

La forma della tabella dipende dal numero delle opere. Se si tratta di un numero ragguardevole e la tabella dovesse essere troppo lunga, converrà presentare una tabella completa per ogni singolo settore di investimento e una tabella finale di sintesi.

Spesa di PR
(da riportare nel
Modello di calcolo)

Allegato 6: Costi e ricavi indotti e altri investimenti

1) Costi e ricavi di gestione corrente indotti dagli investimenti di PR

Evidentemente, non tutti gli investimenti previsti esercitano lo stesso impatto sulla gestione corrente del Comune, sia perché si tratta di investimenti che non generano oneri diretti di gestione corrente, sia perché la loro realizzazione non è prioritaria e quindi prevista nell'ultimo quinquennio analizzato (parco giochi e parcheggi pubblici per la zona nucleo). Va da sé che opere che comportano cospicui ricavi (come ad esempio la realizzazione di posteggi a pagamento) possono generare un maggior introito.

Ente locale	Tipo d'opera	Onere/Sussidi/ Contributi	Anno											Totale	
			A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	A8	A9	A10	A11 e ss		
1 Comune															
Posteggi pubblici nucleo		Costi di gestione corrente indotti												-	
		./. Ricavi indotti												-	
		Costi / (Ricavi) indotti netti	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Parco giochi		Costi di gestione corrente indotti												-	
		./. Ricavi indotti												-	
		Costi / (Ricavi) indotti netti	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Scuola materna		Costi di gestione corrente indotti								40'000	40'000	40'000	40'000	160'000	
		./. Ricavi indotti												-	
		Costi / (Ricavi) indotti netti	-	-	-	-	-	-	-	40'000	40'000	40'000	40'000	160'000	-
Canalizzazioni rete esistente		Costi di gestione corrente indotti				30'000	80'000	80'000	80'000	80'000	80'000	80'000	80'000	590'000	
		./. Ricavi indotti												-	
		Costi / (Ricavi) indotti netti	-	-	-	30'000	80'000	80'000	80'000	80'000	80'000	80'000	80'000	590'000	-
TOTALE COMUNE		Costi di gestione corrente indotti	-	-	-	30'000	80'000	80'000	80'000	120'000	120'000	120'000	120'000	750'000	
		./. Ricavi indotti	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		Costi / (Ricavi) indotti netti	-	-	-	30'000	80'000	80'000	80'000	120'000	120'000	120'000	120'000	750'000	-
2 AAP															
		Costi di gestione corrente indotti												-	
		./. Ricavi indotti												-	
		Costi / (Ricavi) indotti netti	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		Costi di gestione corrente indotti												-	
		./. Ricavi indotti												-	
		Costi / (Ricavi) indotti netti	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE AAP		Costi di gestione corrente indotti	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		./. Ricavi indotti	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		Costi / (Ricavi) indotti netti	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

2) Altri investimenti

Durante il periodo di validità del PR il Comune prevede la ristrutturazione della Casa comunale, per un investimento pari a 2 milioni di franchi. Per quest'operazione non si prevedono costi o ricavi indotti. Questo importo (2 mio) va ad aggiungersi all'investimento netto indicato all'allegato 5. Va da sé che se gli investimenti che esulano dal PR generassero costi o ricavi indotti, gli stessi andranno fatti rientrare nel calcolo dell'autofinanziamento (vedi esempio al paragrafo 1.3).