

Pianificazione finanziaria per i comuni grigionesi

Guida



Amt für Gemeinden Graubünden
Uffizi da vischnancas dal Grischun
Ufficio per i comuni dei Grigioni

Versione 2019

Curatori

Ufficio per i comuni dei Grigioni
Rosenweg 4, 7001 Coira
tel. +41 81 257 23 91
e-Mail: info@afg.gr.ch
www.afg.gr.ch

© Ufficio per i comuni dei Grigioni, novembre 2019

Per agevolare la lettura si è evitato di utilizzare anche la forma femminile, salvo quando opportuno nel contesto. La forma maschile si riferisce a persone di entrambi i sessi!

Indice

1. Aspetti fondamentali	6
2. Basi legali	8
3. Competenze, procedura	9
4. Passo 1 – definire gli indicatori rilevanti	11
5. Passo 2 – pianificare gli investimenti	12
6. Passo 3 – prevedere costi e ricavi	14
7. Passo 4 – allestire il piano finanziario	15
8. Passo 5 – analizzare le conseguenze finanziarie	19
9. Passo 6 – gestire le finanze	19
10. Passo 7 – presentare il piano finanziario	21

Esempi pratici di una presentazione della pianificazione finanziaria

– Commento	21
– Analisi	22
– Grafici	23

1. Aspetti fondamentali

Ciascun comune svolge un'ampia gamma di compiti (prestazioni), che gli sono attribuiti dal diritto federale o cantonale o che il comune si è autoattribuito. I compiti vengono finanziati in prevalenza mediante imposte, emolumenti, contributi o ricavi da concessioni e ricavi finanziari. I compiti e i mezzi finanziari necessari per il relativo adempimento devono essere pianificati e gestiti in modo previdente dall'esecutivo. A tale scopo quest'ultimo ha a disposizione vari strumenti di pianificazione e di gestione.

Di norma la pianificazione a lungo termine dei compiti avviene nel quadro di una **strategia comunale**. All'interno di quest'ultima l'esecutivo stabilisce il quadro e gli obiettivi per lo sviluppo del comune. Va da sé che in tale contesto trovino spazio idee e auspici. Ciononostante gli obiettivi non devono essere utopici, bensì disporre di determinate possibilità di realizzazione. Lo sviluppo e gli obiettivi ai quali mira un comune dipendono sostanzialmente dalle aspettative della popolazione e delle autorità.

Nel **programma di legislatura** derivato di norma dalla strategia comunale l'esecutivo fissa misure concrete per l'adempimento dei compiti nonché gli obiettivi di legislatura da raggiungere durante l'imminente periodo di carica. In questo modo il programma di legislatura riprende anche gli obiettivi a

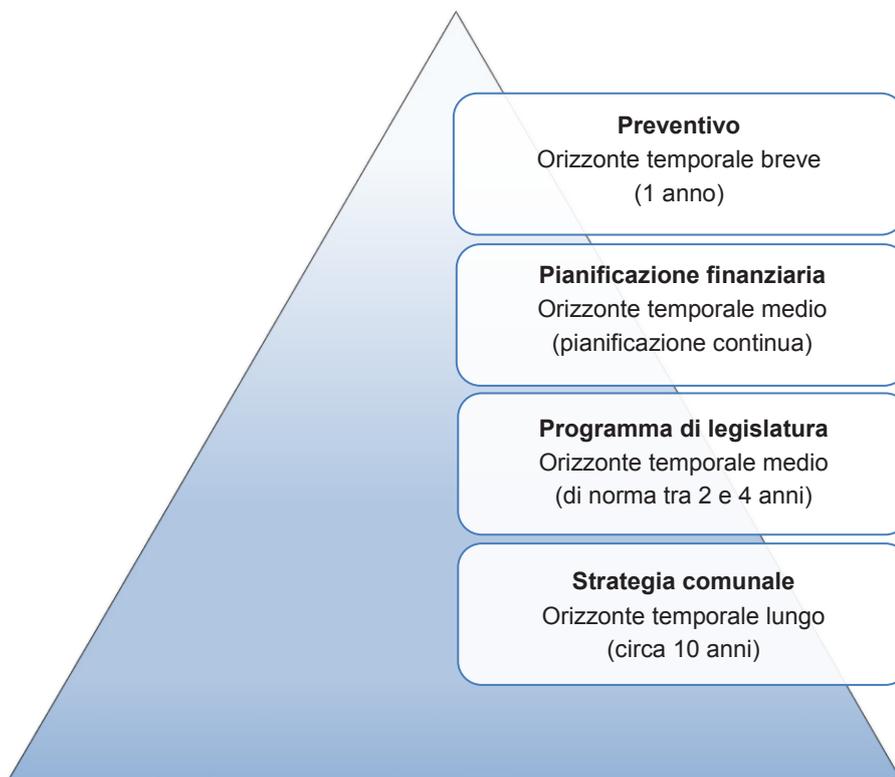
medio termine della strategia comunale. All'interno di questo programma vengono definiti gli obiettivi misurabili di politica finanziaria, come ad esempio:

- non è previsto un aumento delle aliquote di imposte ed emolumenti;
- è previsto che a medio termine gli investimenti vengano finanziati senza far ricorso a mezzi di terzi;
- è previsto che il conto economico chiuda sempre con un'eccedenza dei ricavi;
- è previsto che a medio termine l'indebitamento si ponga in un rapporto adeguato con i ricavi correnti (quota del debito lordo inferiore al 100 %).

La pianificazione finanziaria a medio termine che si basa sul programma di legislatura aiuta l'esecutivo a raggiungere i propri obiettivi (di politica finanziaria) e a rendere visibili le conseguenze che i compiti hanno sulle finanze. La pianificazione finanziaria offre una panoramica sugli investimenti e sui compiti, sull'evoluzione della gestione finanziaria nonché sui futuri bisogni di ordine finanziario.

La pianificazione e la gestione a breve termine avvengono tramite il **preventivo** annuale che si fonda sulla pianificazione finanziaria.

Dimensione temporale degli strumenti di pianificazione e di gestione



L'obiettivo della presente guida è sostenere in modo semplice, conciso e comprensibile i comuni nella loro pianificazione finanziaria.

2. Basi legali

La gestione finanziaria, l'allestimento del preventivo e la presentazione dei conti dei comuni grigionesi si conformano alla legge sulla gestione finanziaria del Cantone dei Grigioni (legge sulla gestione finanziaria, LGF; CSC 710.100) nonché all'ordinanza sulla gestione finanziaria per i comuni (OGFCom; CSC 710.200).

Secondo il principio dell'equilibrio del bilancio (cfr. art. 6 cpv. 1 LGF), a medio termine il risultato del conto economico deve essere equilibrato. Questo principio è inteso a impedire un debito pubblico

eccessivo che andrebbe a carico delle generazioni future e che potrebbe ridurre la competitività e la solvibilità dei comuni. Al fine di raggiungere questo obiettivo sovraordinato, il comune pianifica e gestisce le proprie prestazioni e finanze a medio termine mediante il piano finanziario (cfr. art. 9 LGF). Esso deve essere rielaborato ogni anno ai sensi di una pianificazione continua.

Il piano finanziario va allestito in modo tale da permettere di individuare precocemente l'evoluzione futura della gestione finanziaria e da contribuire a evitare un'evoluzione negativa (cfr. art. 3 OGFCom). Esso contiene:

- gli indicatori rilevanti della politica finanziaria ed economica;
- una panoramica delle spese e dei ricavi futuri del conto economico, nonché le uscite e le entrate del conto degli investimenti;
- l'evoluzione dei principali indicatori finanziari;
- un quadro delle conseguenze finanziarie ed eventualmente delle misure precauzionali da adottare.

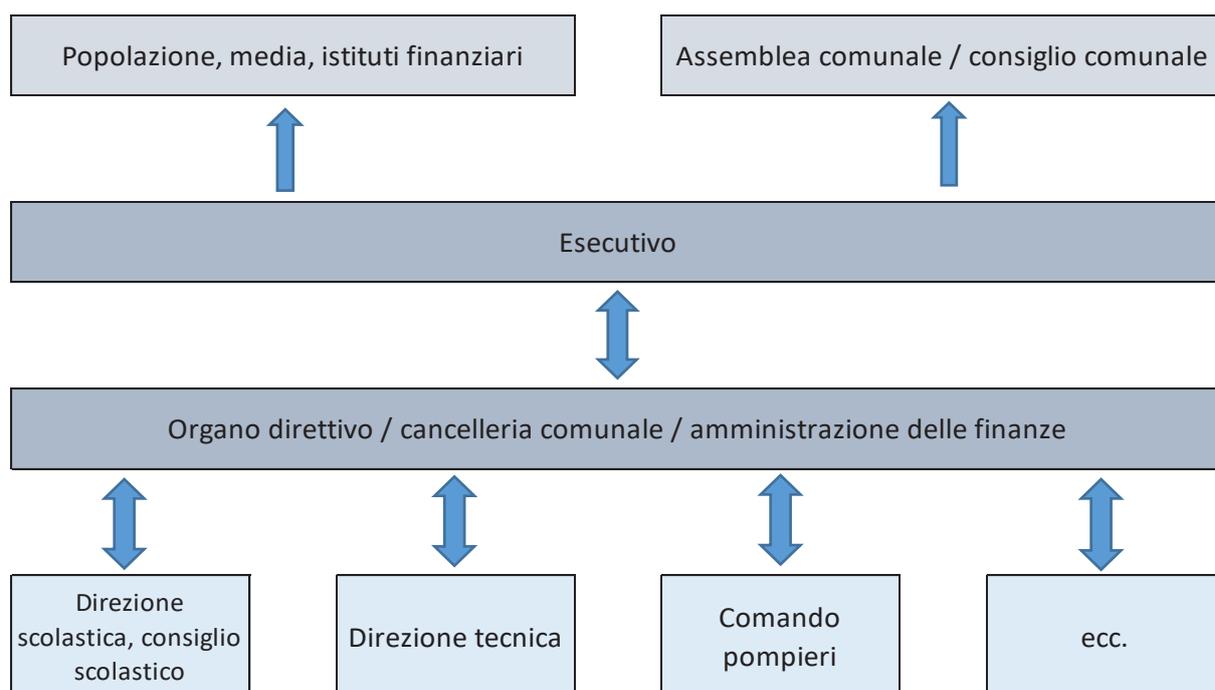
I comuni possono emanare disposizioni esecutive che vadano oltre.

La LGF si applica per analogia a regioni, corporazioni di comuni nonché comuni patriziali. Anch'essi devono pianificare e gestire in modo previdente i loro compiti e le loro finanze.

3. Competenze, procedura

La pianificazione finanziaria costituisce un compito centrale dell'esecutivo. L'esecutivo adotta le decisioni necessarie, coordina il processo di pianificazione finanziaria, presenta il piano finanziario all'assemblea comunale o al consiglio comunale e fornisce informazioni in merito alle persone interessate.

In questi compiti l'esecutivo viene sostenuto dalla direzione amministrativa (organo direttivo / cancelleria comunale / amministrazione delle finanze). In caso di lavori operativi (ad esempio acquisizione di informazioni, previsioni, calcoli, ecc.) è opportuno coinvolgere le persone responsabili dei compiti. Queste persone dispongono di conoscenze ampie e molto utili per la pianificazione finanziaria. Alcuni comuni impiegano una commissione di pianificazione finanziaria.

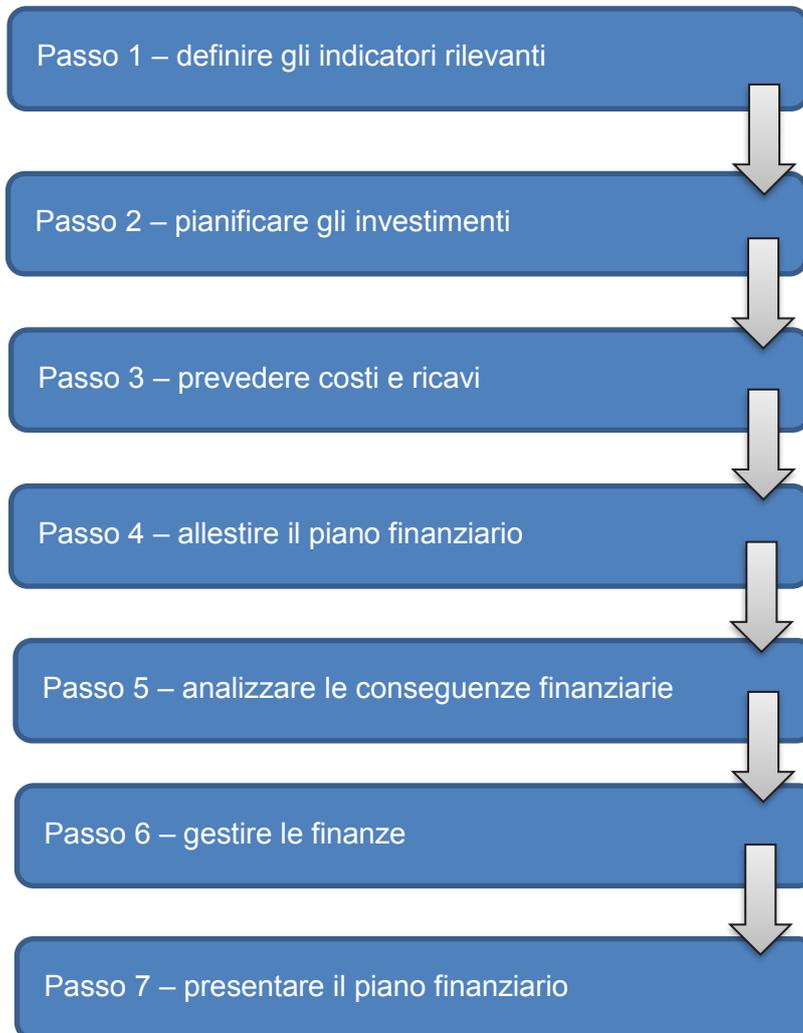


Per il processo di pianificazione finanziaria le persone coinvolte stabiliscono delle scadenze opportune nel programma di lavoro annuale.

Occorre riservare tempo a sufficienza a tale scopo.

Solo una pianificazione finanziaria aggiornata è uno strumento di pianificazione e di gestione utile. Pertanto essa deve essere rielaborata e aggiornata ogni anno ai sensi di una pianificazione continua.

Il processo di pianificazione finanziaria può essere suddiviso nei sette passi seguenti:



4. Passo 1 – definire gli indicatori rilevanti

In una prima fase devono essere definiti gli indicatori di politica finanziaria ed economica rilevanti per il comune, siano essi influenzabili o meno.

Seguono alcuni **esempi** di tali indicatori:

Indicatori /dati	Acquisizione di informazioni
<p>Riforme a livello di Confederazione e Cantone</p> <p>Una modifica legislativa accolta, prevista o respinta può comportare conseguenze sostanziali sui compiti e sulle finanze del comune.</p>	<p>Procedure di consultazione e votazioni nazionali e cantonali.</p>
<p>Pianificazione locale e consecutiva</p> <p>La pianificazione locale è un compito del comune. Quest'ultimo adempie autonomamente tale compito nel quadro del diritto superiore. Il comune emana un ordinamento base relativo all'utilizzazione e ai tratti fondamentali dell'organizzazione e dell'urbanizzazione del territorio comunale nonché, fondandosi su tale base, eventuali pianificazioni successive. Queste disposizioni possono dare origine a una considerevole necessità di investimenti (ad esempio impianti per il traffico, di approvvigionamento e di smaltimento) nel comune.</p>	<p>Piano delle zone, piano generale di urbanizzazione, pianificazioni di quartiere, piani di area, concetto direttivo territoriale comunale.</p>
<p>Evoluzione demografica</p> <p>L'evoluzione demografica nel comune influisce sulla necessità di investimenti nonché sui costi e sui ricavi.</p>	<p>Controllo abitanti, pianificazione locale.</p>
<p>Numero di allievi</p> <p>Fatta eccezione per gli arrivi e le partenze non pianificabili, il numero di allievi per gli anni a venire è noto. Sulla base del numero di allievi è possibile calcolare il numero di classi scolastiche.</p>	<p>Direzione scolastica, consiglio scolastico</p>
<p>Evoluzione congiunturale</p> <p>L'evoluzione congiunturale influenza i compiti e le finanze del comune. Ad esempio il rincaro si riflette sulle spese per il personale, sulle spese materiali e sulle spese d'esercizio.</p>	<p>A scadenze regolari la Segreteria di Stato dell'economia SECO di Berna pubblica una previsione dell'evoluzione congiunturale in Svizzera.</p>
<p>altri ...</p>	<p>...</p>

5. Passo 2 – pianificare gli investimenti

Una pianificazione completa e realistica degli investimenti costituisce il presupposto più importante per un piano finanziario significativo. Nella pianificazione degli investimenti vengono riportate le uscite e le entrate per investimenti a medio termine per i beni amministrativi. Gli investimenti per beni patrimoniali vengono tenuti in considerazione nel bilancio di previsione.

Le uscite per investimenti devono essere determinate o stimate nella maniera più precisa possibile, indipendentemente dal fatto se il comune realizzi gli investimenti in autonomia o vi partecipi mediante contributi. Per determinare / stimare i costi è possibile fare riferimento a calcoli dei costi o a offerte.

Per la pianificazione delle entrate per investimenti è possibile fare riferimento ad esempio a garanzie disponibili di autorità sussidiarie, a calcoli o a stime. Tra le entrate per investimenti rientrano anche le tasse di allacciamento per il finanziamento delle aziende comunali che beneficiano di finanziamenti speciali (ad es. approvvigionamento idrico e smaltimento delle acque di scarico).

Gli investimenti devono essere coordinati tra loro dal profilo temporale e materiale; il momento della realizzazione deve essere definito nel modo più preciso possibile. A seconda della portata di un investimento, la realizzazione può richiedere diversi anni.

Esempio pratico di un estratto di pianificazione degli investimenti

Investimenti	Costi	Anno 1 del piano	Anno 2 del piano	Anno 3 del piano	Anno 4 del piano
2 Formazione					
Costruzione nuova scuola A	4'000'000		2'000'000	2'000'000	
Risanamento scuola B	3'500'000				3'500'000
6 Traffico					
Rifacimenti della pavimentazione nucleo di paese	700'000		700'000		
7 Protezione dell'ambiente e pianificazione territoriale					
Risanamento condotte approvvigionamento idrico	300'000	300'000			
Risanamento canalizzazioni smaltimento delle acque di scarico	300'000	300'000			

Osservazioni

La nuova costruzione dell'edificio scolastico A si estende su due anni (anni del piano 2 e 3). Successivamente è previsto che l'edificio scolastico B (anno del piano 4) venga risanato. Le condotte dell'approvvigionamento idrico e le canalizzazioni dello smaltimento delle acque di scarico vengono risanate contemporaneamente nell'anno del piano 1. Successivamente (anno del piano 2) vengono risanate le pavimentazioni stradali delle strade comunali interessate.

La pianificazione degli investimenti costituisce la base per i conti degli investimenti di previsione (vedi passo 4 – allestire il piano finanziario). I conti degli investimenti di previsione hanno ripercussioni sia sui conti economici di previsione (costi / ricavi conseguenti) sia sui bilanci di previsione (ad esempio modifica beni amministrativi).

Costi / ricavi conseguenti

Di norma gli investimenti originano costi / ricavi conseguenti da tenere in considerazione nei conti economici di previsione.

I costi conseguenti possono essere ripartiti in oneri finanziari (ammortamenti, interessi) nonché in costi d'esercizio e di manutenzione (ad esempio energia, acqua, custode supplementare). Informazioni utili per stimare i costi d'esercizio e di manutenzione risultano da esperienze già fatte nel

proprio o in un altro comune (se è già stato effettuato un investimento simile) o da esperienze fatte nell'economia privata o dalle indicazioni dell'architetto o dell'ingegnere che ha già realizzato un tale investimento.

Per i ricavi conseguenti si intendono ad esempio ricavi da locazione o emolumenti.

6. Passo 3 – prevedere costi e ricavi

I costi e i ricavi risultanti dai compiti devono essere previsti per l'orizzonte di pianificazione. A tale scopo si chiarisce dapprima in modo sistematico come siano cambiate a medio termine l'**entità** (quantità) e la **qualità** dei compiti e quali effetti sulle finanze questo comporti. L'entità e la qualità sono fattori di costo determinanti dei compiti. Tra i fattori quantitativi rientrano ad esempio il numero di allievi o la quantità di acqua necessaria o di acque di scarico prodotte. Sono fattori qualitativi ad esempio le dimensioni delle classi a scuola o il numero di interventi di sgombero neve.

I fattori quantitativi e qualitativi possono essere suddivisi in **influenzabili** e **non influenzabili**. Sono influenzabili i fattori di costo che il comune può gestire direttamente o indirettamente (ad esempio il numero di interventi di sgombero neve). Per quanto riguarda i fattori di costo non influenzabili, le possibilità di gestione del comune sono assenti o solo limitate (ad esempio finanziamento dell'assistenza sanitaria).

Questa suddivisione aiuta a prevedere in modo più affidabile i costi e i ricavi e illustra inoltre le possibilità di gestire le finanze.

Ad esempio i documenti seguenti forniscono indicazioni per le previsioni:

- organici;
- statuti, contratti, accordi di prestazioni relativi alla collaborazione intercomunale;
- contratti di locazione, di affitto e di diritto di superficie;
- contratti di concessione;

- contratti di mutuo;
- regolamento relativo alle tasse per l'approvvigionamento idrico, lo smaltimento delle acque di scarico e la gestione dei rifiuti;
- legge fiscale comunale;
- stime dei costi, offerte, fatture.

Sovente i principali ricavi di un comune sono costituiti dai ricavi fiscali. Anche l'evoluzione futura dipende da fattori influenzabili e non influenzabili. Ad esempio il comune può fissare autonomamente l'ammontare del tasso fiscale. Per contro non può influire sull'arrivo o sulla partenza di persone fisiche o giuridiche a elevata capacità finanziaria, su modifiche delle condizioni quadro preposte o su evoluzioni dell'economia pubblica.

Indicazioni utili per prevedere i ricavi fiscali sono fornite dalla raccomandazione relativa al preventivo emanata ogni anno dall'Amministrazione cantonale delle imposte e dall'Associazione degli uffici fiscali comunali del Cantone dei Grigioni. Si devono inoltre consultare strumenti ausiliari quali valori medi degli ultimi anni, statistiche comunali interne relative all'assoggettamento fiscale (ad esempio secondo categorie di reddito o secondo categorie professionali e di età) nonché statistiche e previsioni del Cantone o della Confederazione. Una previsione il più possibile precisa contribuisce a fornire un piano finanziario significativo.

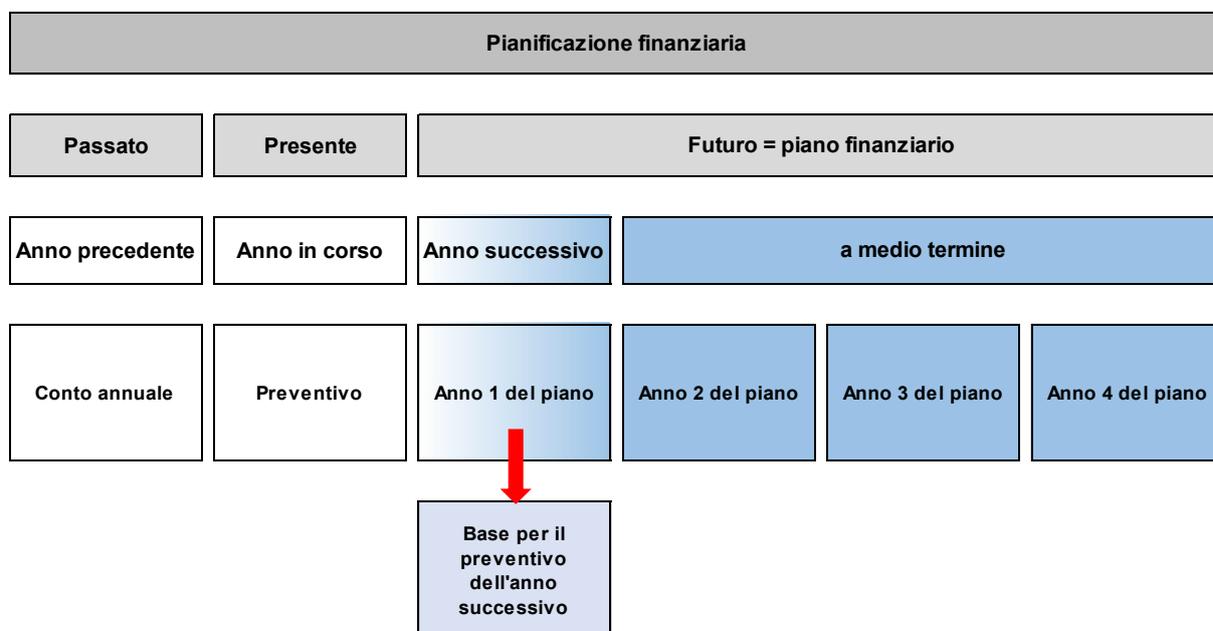
I costi e i ricavi previsti costituiscono una base per i conti economici di previsione (vedi passo 4 – allestire il piano finanziario).

7. Passo 4 – allestire il piano finanziario

Il piano finanziario comprende almeno tre anni successivi al prossimo preventivo (cfr. art. 3 cpv. 1 OGFCom). Questo orizzonte temporale permette una previsione affidabile dell'evoluzione futura e d'altra parte lascia anche tempo a sufficienza per anticipare le conseguenze finanziarie. A scopi di

confronto, il piano finanziario può contenere in aggiunta i dati dell'ultimo conto annuale approvato e del preventivo dell'anno d'esercizio in corso. Il primo anno del piano funge da base per l'allestimento del preventivo dell'anno successivo.

Schema pianificazione finanziaria



Per ogni anno del piano finanziario vengono allestiti un conto degli investimenti di previsione, un conto economico di previsione e un bilancio di previsione e vengono calcolati gli indicatori finanziari di previsione sostanziali. I dati di previsione si fondano sulle seguenti **basi**:

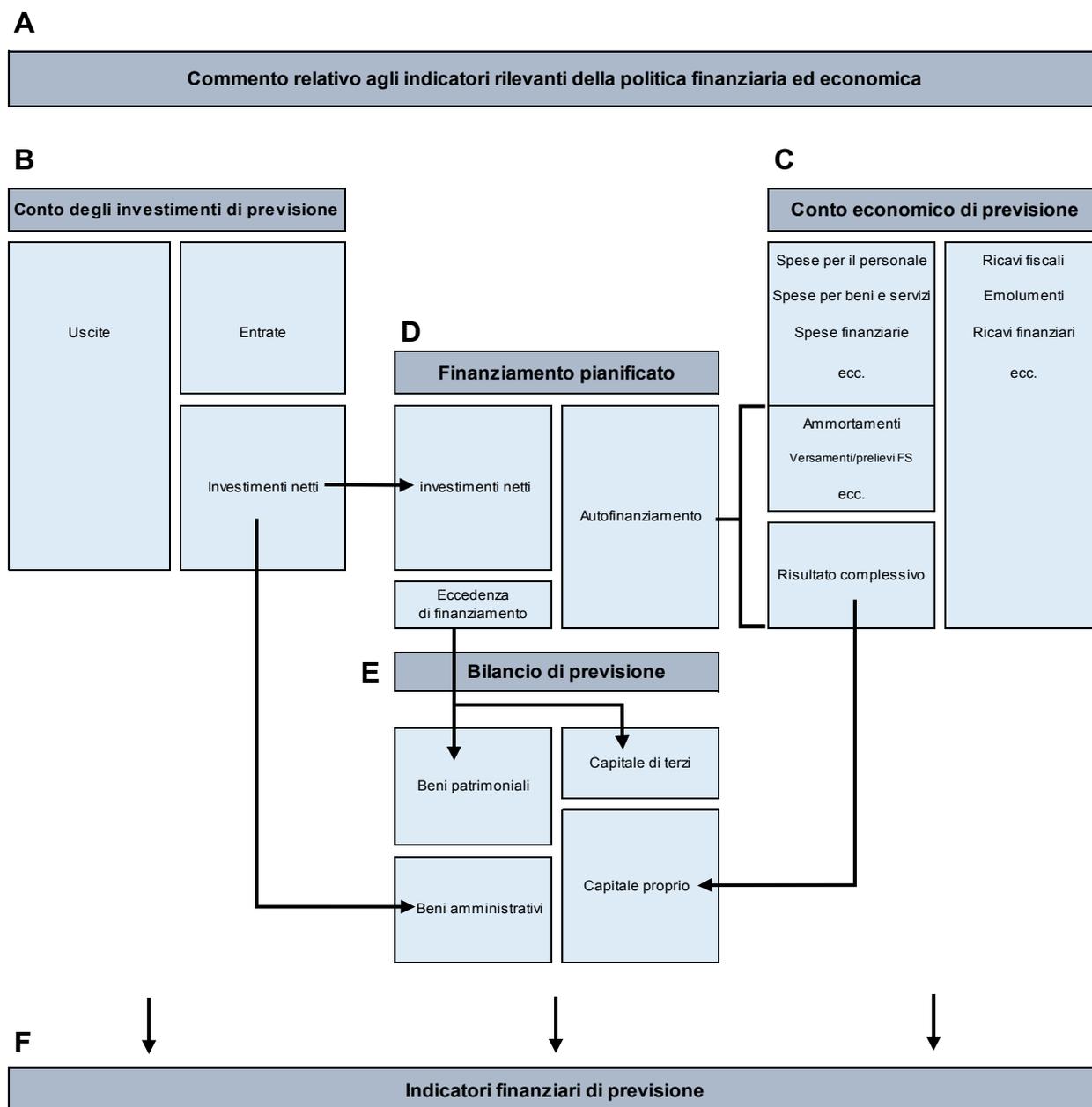
- indicatori di politica finanziaria ed economica rilevanti (vedi passo 1);
- pianificazione degli investimenti, inclusi i costi / ricavi conseguenti (vedi passo 2);
- costi e ricavi previsti in relazione ai compiti (vedi passo 3).

Per l'elaborazione di queste basi esistono diversi sistemi di piano finanziario (software) spesso associati alla contabilità finanziaria. Non è determinante se il piano finanziario venga allestito con un tale software o ad esempio con uno strumento Excel. **La qualità del piano finanziario dipende piuttosto dal legame con la realtà e dalla precisione della determinazione delle basi.**

In particolare, il piano finanziario contiene le seguenti informazioni:

- A) Gli indicatori definiti di politica finanziaria ed economica rilevanti vengono riportati in via introduttiva in un **commento**. Ciò serve a rendere comprensibile il piano finanziario.
- B) Nei **conti degli investimenti di previsione**, per ogni anno del piano finanziario vengono riportate le uscite e le entrate per gli investimenti pianificati. Ne risultano gli investimenti netti che costituiscono la base per il calcolo degli ammortamenti ordinari lineari.
- C) Nei **conti economici di previsione**, per ogni anno del piano finanziario vengono riportati in particolare i costi (spese) e i ricavi previsti dei compiti nonché i costi e i ricavi conseguenti degli investimenti pianificati. Su tale base vengono calcolati diversi risultati come ad esempio il risultato complessivo pianificato o l'autofinanziamento pianificato.
- D) Nei **finanziamenti di previsione**, per ogni anno vengono pubblicati i mezzi finanziari di origine interna dai conti economici (ricavi con effetto sulla liquidità dedotte le spese con effetto sulla liquidità) nonché gli investimenti netti pianificati. Da ciò risulta un'eccedenza di finanziamento o un disavanzo di finanziamento. Un'eccedenza di finanziamento comporta un aumento dei beni patrimoniali e/o una riduzione del capitale di terzi. Un disavanzo di finanziamento ha l'effetto contrario.
- E) Nei **bilanci di previsione** viene pubblicata l'evoluzione dei beni patrimoniali, dei beni amministrativi, del capitale di terzi nonché del capitale proprio in base ai conti economici di previsione e ai conti degli investimenti di previsione. Anche le attività di investimento nel patrimonio finanziario, le alienazioni e la conversione in liquidità di patrimonio finanziario nonché il ricorso a capitale di terzi e i relativi ammortamenti modificano i bilanci di previsione.

Schema dei legami rilevanti dal profilo finanziario tra i conti di previsione



- F) Sulla base dei conti di previsione, per ciascun anno del piano finanziario vengono pubblicati gli **indicatori finanziari di previsione** (cfr. raccomandazione per la prassi MCA2 n. 20 statistica finanziaria, indicatori finanziari). Questi indicatori finanziari forniscono una panoramica concisa delle conseguenze di politica finanziaria dei compiti e delle finanze. Tra questi rientrano in particolare i seguenti indicatori finanziari di previsione:

Indicatore finanziario	Formula per il calcolo
Grado di autofinanziamento in per cento	$\frac{\text{autofinanziamento} \times 100}{\text{investimenti netti}}$
Debito netto per abitante in franchi	$\frac{\text{capitale di terzi dedotto il patrimonio finanziario}}{\text{popolazione residente permanente}}$
Quota degli oneri finanziari in per cento	$\frac{\text{oneri finanziari} \times 100}{\text{ricavo corrente}}$
Quota del debito lordo in per cento	$\frac{\text{debito lordo} \times 100}{\text{ricavo corrente}}$

8. Passo 5 – analizzare le conseguenze finanziarie

Come rilevato nel capitolo 1, il piano finanziario deve contribuire a raggiungere gli obiettivi di politica finanziaria dell'esecutivo e a evitare un'evoluzione negativa delle finanze. Le conseguenze finanziarie dei compiti e delle finanze devono essere analizzate dall'esecutivo. I risultati dei conti di previsione e gli indicatori finanziari di previsione forniscono informazioni utili al riguardo.

Nel caso ideale gli obiettivi di politica finanziaria dell'esecutivo vengono raggiunti e le finanze presentano un'evoluzione positiva. Se le finanze si indirizzano invece verso un indebitamento non più sostenibile e se a medio termine l'equilibrio del bilancio non può più essere mantenuto, l'esecutivo ha la responsabilità di avviare le misure necessarie (cfr. passo 6: gestire le finanze).

9. Passo 6 – gestire le finanze

L'esecutivo ha diverse possibilità di gestire in maniera previdente l'evoluzione delle finanze coordinandole con i suoi obiettivi di politica finanziaria. Tra queste vi sono ad esempio:

- attribuire priorità agli investimenti;
- attuare il potenziale di risparmio e di ottimizzazione riguardo ai compiti (prestazioni) sui quali il comune può influire;
- sfruttare il margine di manovra per adeguamenti delle imposte e degli emolumenti.

Sovente le maggiori possibilità di gestione sono date in relazione agli investimenti pianificati.

Per definire il grado di priorità degli investimenti l'esecutivo può ad esempio utilizzare la seguente ripartizione:

Grado di priorità A ⇒ indispensabile / realizzazione necessaria in tempi brevi

Esempi

Risanamento di un serbatoio d'acqua danneggiato

Sostituzione di un impianto di depurazione delle acque di scarico non più conforme

Grado di priorità B ⇒ opportuno / realizzazione urgente non necessaria

Esempi

Risanamento energetico degli edifici scolastici

Sostituzione della vecchia palestra con costruzione di una sala multiuso

Grado di priorità C ⇒ auspicabile

Esempi

Lago balneabile, abbellimento della piazza del paese, campo da calcio, campeggio

Nel piano finanziario occorre tenere conto degli effetti delle misure che l'esecutivo intende avviare.

10. Passo 7 – presentare il piano finanziario

Il piano finanziario viene posto a conoscenza dell'assemblea comunale o del consiglio comunale (cfr. art. 3 cpv. 3 OGFCOM). Esso non è giuridicamente vincolante. Si raccomanda di presentarlo al più tardi insieme all'approvazione del preventivo. Il massimo principio da seguire nella presentazione del piano finanziario dovrebbe essere quello di una presentazione adeguata al destinatario.

È opportuno che alla commissione della gestione vengano presentate analisi più approfondite rispetto a quelle presentate all'assemblea o al consiglio comunale, per i quali ad esempio sono di norma sufficienti chiare rappresentazioni grafiche dei valori di previsione e degli indicatori finanziari di previsione fondamentali.

Esempi pratici di una presentazione della pianificazione finanziaria

Commento

La pianificazione finanziaria si basa su ipotesi e previsioni, non è giuridicamente vincolante e non anticipa alcuna decisione politica futura.

Evoluzione demografica

Sulla base dei progetti di costruzione autorizzati e in fase di pianificazione, a medio termine è atteso un aumento della popolazione del xx % rispetto a oggi. Questo aumento implica investimenti in particolare nel settore scolastico nonché in quello dell'approvvigionamento e dello smaltimento.

Investimenti

Nei anni interessati dal piano sono previsti investimenti netti per xx mio. di franchi. Di questi, xx mio. di CHF sono rappresentati da progetti d'investimento non ancora autorizzati ma già pianificati.

Ricavi fiscali

Per tutti i tipi di imposte comunali si ipotizzano aliquote invariate per gli anni interessati dal piano. Effetti positivi per i ricavi fiscali sono dati in particolare dall'aumento atteso della popolazione residente a seguito dell'attuale attività edilizia. La previsione delle imposte per le persone giuridiche avviene senza modifiche delle norme di legge superiori e di variazioni negative della situazione economica. Si parte dal presupposto che questi ricavi fiscali non cambieranno a medio termine.

Ammortamenti

Quale conseguenza dell'attività di investimento si attende un incremento degli ammortamenti (lineari) pianificati annui. Negli anni interessati dal piano si rinuncia ad ammortamenti supplementari.

Interessi passivi

Si parte dal presupposto che gli interessi per capitale di terzi a medio e lungo termine saliranno solo leggermente negli anni a venire. Per il capitale di terzi esistente e per nuovo capitale di terzi si ipotizza un tasso d'interesse medio del xx %.

Grafici

