

Rivista di cultura
Giugno 2022

Archivio Storico Ticinese

171

Orlando Nosetti

La crescita della spesa pubblica comunale.

Un'analisi delle finanze di Brissago dal 1822 al 1891

Introduzione

Le finanze pubbliche delle terre ticinesi non hanno finora suscitato grande interesse fra gli storici, fatta eccezione di un paio di studi di notevole spessore¹. È ben vero che per il periodo successivo alla creazione del Canton Ticino esistono altre pubblicazioni di carattere storico sia sulle finanze cantonali sia su quelle comunali, ma esse – seppure non prive di qualche interesse – risultano datate². Manca tuttavia una sintesi dello sviluppo secolare delle finanze pubbliche dal 1803 in poi. Se per il Cantone essa potrebbe essere realizzata attingendo anche agli studi più recenti di alcuni economisti³ (che però dovrebbero essere completati e aggiornati), per gli enti locali tale operazione appare oggi improbabile perché non vi sono le fondamenta su cui costruirla.

Il fenomeno della crescita della spesa pubblica manifestatosi pienamente nel corso del XX secolo era già stato percepito durante la seconda metà dell'Ottocento e aveva indotto alcuni economisti a promuovere ricerche per stabilirne cause e conseguenze⁴.

Lo scopo di questo articolo è di contribuire alla conoscenza delle dinamiche delle finanze comunali attraverso l'analisi della spesa pubblica di Brissago dal 1822 al 1891. Quale fu il ritmo di crescita della spesa e quali i motivi? In quale misura è stata frutto di scelte auto-

Orlando Nosetti,
economista
orlando.nosetti@bluewin.ch

¹ P. Borella, *Le finanze pubbliche e la situazione economica del Cantone Ticino nel periodo della Mediazione napoleonica 1802-1813*, Bellinzona 1971; G. Chiesi, *Bellinzona ducale. Ceto dirigente e politica finanziaria nel Quattrocento*, Bellinzona 1988. Si veda, inoltre, l'interessante capitolo 'Finanze comunali e patriziali' in G. Chiesi, F. Zappa, *Terre della Carvina. Storia e tradizioni dell'Alto Vedeggio*, Locarno 1991, 270-285.

² C. Balestra, *Economia, finanza, legislazione economico-tributaria desunte dai bilanci dello Stato del Canton Ticino, dal 1803 al 1848*, Lugano-Mendrisio 1955; A. Bernasconi, *Il debito pubblico del Cantone Ticino*, Mendrisio-Lugano 1958; D. Biaggini, *Economia e finanza del Cantone Ticino desunte dai conti resi dal 1848*

al 1874, Basilea 1954; D. Cheda, *Le imposte cantonali ticinesi 1890-1930*, Locarno 1936; O. Nizzola, *Die Finanzen der Stadt Lugano 1890-1935*, Zürich 1938; G. Giuseppe Respini, *Le finanze comunali ticinesi*, Locarno 1928; R. Geisseler, *Indagine sulle finanze di alcuni comuni ticinesi, 1960-1966*, Bellinzona 1968.

³ G. Franchini, *La fiscalità in Ticino dal 1800 al 1995: modalità, strumenti, strategie e proposta di riforma*, Bellinzona 1996; S. Moor, *Le finanze del Cantone Ticino dal 1946 al 1966*, Cureglia 1973; G. Pellanda, *Analisi critica delle finanze del Cantone Ticino 1950-1985*, Locarno 1988.

⁴ A. Wagner, *Finanzwissenschaft*, Leipzig 1883, 3. Auflage, 76-77.

Veduta di Brissago sul Lago Maggiore, Milano, 1835 ca. (in: G. Ghiringhelli, Il Ticino nelle vecchie stampe, Bellinzona, 2003, n. 462, p. 366).



nome? Quali i benefici per la comunità e con quali risorse è stata finanziata?

Ruoli del comune e organizzazione amministrativa

Il comune ticinese, «una corporazione di diritto pubblico, con personalità e territorio proprio, autonoma nei limiti stabiliti dalla costituzione e dalle leggi»⁵, dalla sua nascita all'inizio dell'Ottocento ha conosciuto profonde trasformazioni sia nei suoi ruoli sia nella sua amministrazione, conseguenze dei cambiamenti socio-economici verificatisi nel corso degli ultimi due secoli. Nelle comunità locali basate su un'economia agro-silvo-pastorale di sopravvivenza, all'amministrazione comunale spettava prevalentemente la gestione razionale del patrimonio boschivo, dei monti e degli alpi. Successivamente nuovi compiti si imposero al comune, dettati dalla necessità e dal desiderio di migliorare le condizioni di vita della popolazione, in particolare nel settore scolastico e sanitario, nelle vie di comunicazione e per l'approvvigionamento di acqua potabile. A ciò si aggiunse, in una ulteriore fase di sviluppo, la costruzione di tutta una serie di servizi tendenti a soddisfare nuovi bisogni e, al contempo, a sostenere l'economia, come palestre, bagni pubblici e centri sportivi, case popolari e istituti per anziani, centri culturali e musei.

I mutamenti ai quali si è accennato, che hanno interessato in misura variabile e in momenti diversi tutti (o quasi) i comuni ticinesi,

⁵ Legge organica comunale (d'ora in poi: LOC) 1987, art. 1.



Veduta di Brissago, 1840 ca. (in G. Ghiringhelli, *Il Ticino nelle vecchie stampe*, Bellinzona, 2003, n. 588, p. 405).

hanno aumentato la complessità dell'amministrazione comunale e contribuito in maniera determinante alla crescita della spesa pubblica locale. Essi si sono riflessi anche nelle leggi e nei regolamenti che nel corso del tempo hanno disciplinato il funzionamento del comune. Non è questo il luogo per esaminare dettagliatamente i contenuti e tutte le modifiche del corpo legislativo riguardo ai compiti attribuiti al comune e al municipio, ma alcuni aspetti meritano di essere ricordati. Tra le prerogative dell'esecutivo comunale in materia di polizia locale, secondo le leggi organiche ottocentesche, alcune erano particolarmente significative del contesto socio-economico, come quelle che avevano per oggetto «le provvisioni per la conservazione del raccolto e frutti pendenti, le provvisioni per la distruzione degli insetti ed altri animali nocivi all'agricoltura, le siepi e chiudende, la polizia concernente i pascoli pubblici, gli ordini di vendemmiare, del fienare e simili»⁶. Inoltre, ai municipi spettava il compito non soltanto di fissare le mete dei generi di prima necessità (farina, pane, carne e altre vettovaglie) ma anche di sorvegliarne «la buona qualità e confezione»⁷, di assicurare «politezza, sicurezza e tranquillità nelle chiese»⁸ e di prendere misure adeguate «per frenare e correggere le persone indisciplinate e discole», così come per allontanare dal territorio comunale «le persone vagabonde o sospetti, ed i forestieri non muniti delle debite carte»⁹. Le norme di polizia locale della legge organica comunale attualmente in vigore non contengono più alcun riferimento specifico alla realtà agropastorale che aveva ispirato il legislatore nel XIX secolo, ma si limitano a formulazioni generiche come «il mantenimento dell'ordine e della tranquillità, la repressione delle azioni manifestamente illegali e le misure dettate dallo stato di necessità, la tutela della pubblica salute e igiene, le misure intese a gestire i beni comunali [...] e a disciplinare il traffico sul territorio comunale»¹⁰.

⁶ LOC 1854, art. 74.

⁷ LOM 1803, art. 9; LOM 1832, art. 65; LOC 1854, art. 73.

⁸ LOM 1803, art. 9; LOM 1832,

art. 57; LOC 1854, art. 73.

⁹ LOM 1832, art. 60 e 61.

¹⁰ LOC 1987, art. 107.

Le disposizioni legali venivano poi esplicitate in specifici regolamenti e capitolati, come quelli che sono conservati nell'archivio storico del comune di Brissago, di cui ricordiamo, per esempio, i regolamenti concernenti il pascolo delle pecore (1819) e delle capre (1838, 1845 e 1856), il pascolo sui monti e sugli alpi (1839), l'affitto degli alpi e dell'*erbadigo* (1837 e 1847), il regolamento di polizia municipale sulla campagna (1810) e quello del guardaboschi (1890), i capitolati relativi alla monta bovina (1832, 1854, 1892) e quelli concernenti l'affitto e il taglio dei boschi (1840, 1845, 1851, 1855 e 1864). Per la loro applicazione il comune poteva contare non soltanto sul lavoro degli incaricati – le guardie campestri e i guardaboschi – ma anche sulla partecipazione attiva dell'usciera e degli stessi municipali, come risulta da numerose registrazioni delle spese comunali. Nel 1823, ad esempio, al municipale Giovanelli il comune versò la somma di 12 lire «per 3 giornate sui monti per oggetti di polizia locale». Carlo Rampazzi, «pubblico servidore», cioè usciere, nel 1828 ricevette invece un'indennità di 7 lire per essere andato «sui monti e alpi assieme alli municipali per la notificazione delle bovine»¹¹.

Figura di primo piano e centrale dell'amministrazione comunale è sempre stato il segretario. Le sue funzioni, che le prime leggi sulle municipalità limitavano alla stesura del verbale, alla firma degli atti del comune assieme al sindaco e al deposito dei conti resi per 15 giorni prima dell'assemblea del popolo¹², si precisano e si estendono con la legge organica comunale del 1854¹³. Stando alla legge attualmente in vigore, il segretario è responsabile della cancelleria comunale ed è capo del personale. A lui spetta quindi il compito di dirigere, sorvegliare, coordinare ed eseguire i lavori amministrativi che la legge e i regolamenti gli affidano¹⁴.

Altri funzionari importanti che hanno caratterizzato nel passato l'organizzazione amministrativa del comune erano l'esattore, il tesoriere e l'usciera o cursore comunale. All'esattore spettava un compito ingrato, cioè la riscossione delle imposte dai contribuenti, mentre il tesoriere era «incaricato della custodia del denaro comunale e de' pagamenti da farsi dietro speciale mandato», firmato dal sindaco e dal segretario¹⁵. Le funzioni di esattore e di tesoriere potevano essere riunite nella stessa persona¹⁶. L'usciera è sempre stato considerato sin dalle origini l'assistente del segretario comunale, specialmente nei rapporti con i cittadini¹⁷, ma ha conosciuto nel corso del tempo e secondo i luoghi un'evoluzione che lo ha trasformato sia in una specie di colla-

¹¹ Archivio storico comunale di Brissago (d'ora in poi: Acom Brissago), *Conti resi comunali*, C.1-1.

¹² LOM 1803, art. 32 (cancelliere della municipalità) e 38 (segretario); LOM 1832, art. 33, 74 e 77.

¹³ LOC 1854, art. 102, 104-107. L'espressione usata è «segretario municipale».

¹⁴ LOC 1987, art. 137 e 138.

¹⁵ LOM 1832, art. 6; LOC 1854, art. 114-115.

¹⁶ LOC 1854, art. 116.

¹⁷ Secondo la LOC 1854, art. 122, «L'usciera o cursore comunale ha per sue incombenze principali le seguenti: a) prestar l'opera sua in occasione della tenuta di assemblee comunali o di radunanze della municipalità; b) eseguire le intimazioni, citazioni e avvisi in conformità degli ordini della municipalità, del sindaco, e rispettivamente di altri funzionari del comune».

boratore tuttofare, sia in agente di polizia locale¹⁸. Pietro Marcionni, usciere a Brissago dal 1834 per un trentennio, oltre al salario trimestrale di 39 lire e 15 soldi, in diverse occasioni ricevette delle indennità, per esempio «per aver spaccato della legna per conto della comune», o «per aver imbiancato la scuola femminile», o ancora «per aver sgombrato lo stradale dalla neve fino alla Ressiga»¹⁹. Contravvenzioni alle norme della circolazione stradale furono oggetto di rapporto non soltanto da parte di agenti della gendarmeria cantonale di stanza a Brissago, ma anche dell'usciera comunale.

Ruoli secondari nell'amministrazione comunale, ma non per questo inutili, furono anche quelli svolti dal corriere, dal «tumulatore» e dal regolatore dell'orologio, fino almeno alla metà del XIX secolo. Ne sono prova i salari versati e registrati nei conti resi comunali: dal 1822/23, 4 lire al «corriere Maragni pel trasporto delle lettere d'ufficio di tutto l'anno»; dal 1823/24 fino al 1833/34, 15 lire a «Maccario Pozzorini tumultatore dei morti, suo salario di tutto l'anno»; dal 1822/23 fino al 1845, 19 lire e 17 soldi a Gennaro Pantellini «regolatore dell'orologio comunale, suo salario».

Mentre alcune funzioni qui sopra descritte non esistono più, altre si sono trasformate e hanno dato vita a nuove figure professionali, quali quelle del contabile e del capo dell'ufficio tecnico o, nei grandi centri, quella del responsabile del servizio giuridico, ma molti comuni continuano a far capo a consulenti esterni sia nell'ambito finanziario sia in quello tecnico e giuridico.

Fonti e aspetti metodologici

Le fonti contabili del comune di Brissago sono di vario genere e riguardano un lungo periodo che si estende ininterrottamente dal 1822 fino a oggi, fatta eccezione per gli anni 1892-1905. All'abbondanza quantitativa del materiale disponibile non corrisponde però sempre una qualità soddisfacente secondo i criteri moderni che devono rispettare i conti annuali. Infatti, i conti resi (detti 'consuntivi' dal 1951), che costituiscono l'elemento centrale delle fonti contabili, fino all'entrata in vigore della legge organica comunale del 1987 presentavano la gestione corrente del comune sulla base delle entrate e delle uscite, in base cioè al principio di cassa invece che quello di competenza. Per di più, le attività di investimento e di finanziamento non erano tenute distinte da quelle operative. La separazione fra la gestione ordinaria e quella straordinaria, introdotta dalla legge organica comunale del 1950, non si rivelò pienamente soddisfacente. In aggiunta a ciò, va tenuto presente che il metodo di rilevazione dei dati per molto tempo fu quello della partita semplice, che rende poco trasparente, anzi spesso illeggibile, il rapporto

¹⁸ E. Ratti, *Il Comune. Organizzazione politica e funzionamento*, Vol. II, Losone 1988, 1279-1280.

¹⁹ Acom Brissago, *Conti resi 1839/49, 1846 e 1852*, C.1-1 e C.1-2.

fra il conto della gestione corrente e il bilancio²⁰. Inoltre, almeno per i conti resi dei primi quattro lustri il periodo contabile non corrisponde all'anno civile. Infine, anche la sostituzione della moneta di riferimento usata nei conti resi – la lira cantonale fino al 1852, poi il franco svizzero – e l'influsso dell'inflazione sulle grandezze economico-finanziarie sollevano altri problemi nell'analisi di lungo periodo delle finanze comunali.

Le fonti contabili ottocentesche comprendono anche alcuni rendiconti del tesoriere (1836/37, 1839/41, 1847/54), il consuntivo dell'investimento per la costruzione delle strade delle frazioni nel 1864 e l'elenco dei debiti e crediti comunali del 1859²¹.

Per dare maggiore forza espressiva ai conti resi, le uscite sono state quindi distinte in spese dell'attività operativa, spese per investimenti e spese da attività di finanziamento (oneri finanziari e rimborsi di debiti). A loro volta le spese operative sono state classificate secondo natura in tre gruppi: spese per il personale del comune, altre spese operative e spese per la parrocchia. In modo analogo, si è proceduto con le entrate che sono state divise in tre categorie: entrate operative (incassi per imposte e altre entrate correnti), entrate derivanti dalla vendita di sostanza e entrate da attività di finanziamento (raccolta di fondi attraverso prestiti di terzi). Dal 1850 la spesa corrente è stata anche classificata secondo il criterio funzionale. L'impegnativo e faticoso lavoro di rielaborazione dei dati originali ha un duplice obiettivo: da una parte, far emergere le relazioni tra le tre sfere che contraddistinguono la gestione economico-finanziaria degli enti pubblici, dall'altra, pur non ignorando le profonde differenze metodologiche esistenti fra la contabilità comunale prima e dopo il 1987, facilitare il confronto con i consuntivi più recenti²².

L'analisi dello sviluppo temporale della spesa pubblica ha reso necessaria la conversione in franchi svizzeri dei dati degli esercizi 1822-52. Il tasso di cambio applicato corrisponde a quello utilizzato dal comune di Brissago alla fine del 1852 per la conversione del debito pubblico, cioè 56.5 centesimi per ogni lira cantonale.

Sviluppo della spesa corrente

Nel 1822 la spesa corrente totale del comune ammontò a lire cantonali 7.741:10:6, corrispondenti a circa 4.374 franchi. Tre decenni dopo essa ascese a lire cantonali 19.924:18:0, pari a circa 11.258 franchi, e nel 1891 raggiunse la somma di 18.462 franchi. Il tasso di crescita medio annuale nell'arco di quasi tre quarti di secolo fu uguale a 2,11%: ciò signi-

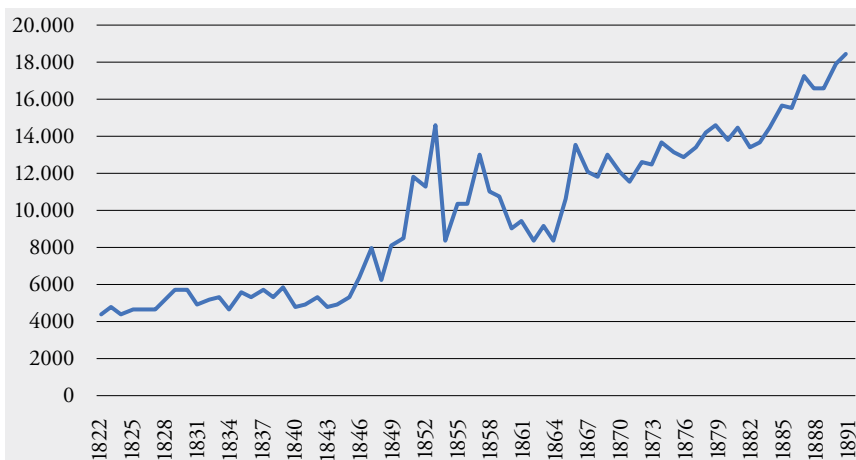
²⁰ Nelle fonti brissaghesi, il primo bilancio disponibile è quello al 31.12.1916, poi vi sono quelli degli esercizi dal 1919 al 1923. La serie ininterrotta comincia soltanto nel 1926. Acom Brissago, *Bilanci*, D.3-9 e 11.

²¹ Acom Brissago, *Conti resi*, C.1-2/3.

²² Per quel che concerne il conto di gestione corrente, le norme attualmente in

vigore prescrivono il principio di competenza, mentre prima era applicato il principio di cassa. Inoltre, la LOC 1987 impone il metodo della contabilità in partita doppia che, indubbiamente, rappresenta uno strumento di registrazione molto più efficace e sicuro rispetto alla partita semplice.

Grafico 1. Spesa corrente totale, 1822-91.



fica che la spesa raddoppiava ogni trentatré anni. A titolo di confronto, dal 1906 al 2020 la spesa corrente complessiva di Brissago aumentò ogni anno mediamente del 5,45% in termini nominali, del 3,31% a valori costanti del 1914.

Il Grafico 1 indica un andamento altalenante con un tasso di crescita modesto (0,89%) fino al 1845, cui seguì poi un periodo di forti oscillazioni con tre picchi (1853, 1857 e 1866), dovuti a fatti contingenti²³. È anche evidente la tendenza generale a crescere della spesa complessiva, in misura più sostenuta dopo il 1845 (2,72%).

Le ragioni che spiegano la crescita esponenziale della spesa comunale vanno cercate sia nei costi del personale sia negli altri costi operativi, meno invece nelle spese per la parrocchia e negli oneri finanziari (esclusi i picchi del 1853 e 1857) (Grafico 2).

L'aumento dei costi del personale (+3,96% p.a.) è stato di tipo esponenziale-scalare e si spiega con l'introduzione dell'esercizio regolare della scuola dal 1849, la nomina del medico condotto (1851), l'aumento del numero dei maestri (1866) e la rivalutazione dei loro stipendi (1874-75), l'assunzione dei cantonieri dopo la costruzione delle strade alle frazioni (1866) e l'aumento dello stipendio del medico (1885).

A partire dall'inizio degli anni Ottanta, l'accelerazione della crescita degli altri costi operativi, comprendenti – oltre ai sussidi e contributi a scopo socio-sanitario – spese di vario genere (materiale di cancelleria²⁴, spese di manutenzione e riparazione²⁵, servizi²⁶ e forniture²⁷,

²³ I picchi del 1853 e 1857 sono influenzati da importi anomali sotto la voce 'Oneri finanziari', mentre quello del 1866 è dovuto a spese di manutenzione agli stabili e per cause e liti.

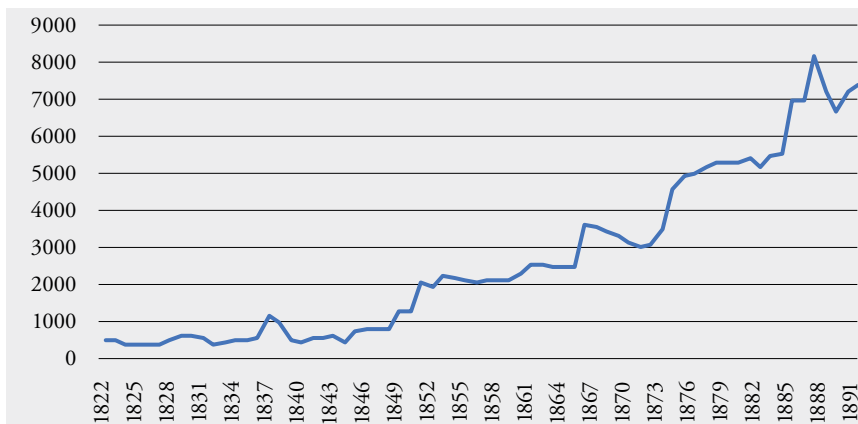
²⁴ Nel 1828 «per la provvista di un libro pel burò» il comune spese 6 lire cantonali.

²⁵ Nel 1822 «ad Ambrogio Gallotti per aver imbiancato e colorito la stanza comunale» fu versata una somma corrispondente a 6 lire cantonali.

²⁶ Nel 1825 «per tre viaggi fatti in Ascona per condurre e ricondurre li deputati della Comune» all'assemblea del circolo, ai fratelli Pantellini furono versati importi pari a 12 lire e 12 soldi.

²⁷ Nel 1839 l'usciera comunale Pietro Marcionni fornì «fassi 22 legna di faggio per uso di ufficio a soldi 27 al fasso», per un totale di 30 lire e 5 soldi.

Grafico 2. Spesa per il personale, 1822-91.



rimborsi²⁸ ecc.), è dovuta principalmente al forte aumento della spesa assistenziale²⁹ (Grafico 3).

La spesa per la parrocchia, a carico del comune, nel 1822 era risultata di poco superiore a lire cantonali 1.021, circa 577 franchi. Essa era composta principalmente dal versamento al curato della «premizia, censo e libello» (490 lire e 16 soldi), dalle spese sostenute per il predicatore quaresimale (257 lire e 4 soldi), da quelle per la festa del Corpus Domini (97 lire e 12 soldi), dai salari al sacrestano, all'alzamantici e ai chierici (102 lire e 1 soldo), nonché da altri diversi costi. L'assemblea comunale del 26 gennaio 1840, che si era riunita per discutere come «far fronte al deficit della cassa comunale», dopo aver rifiutato alcune proposte di aumento delle imposte e l'introduzione di nuove tasse, decise di trasferire a carico della parrocchia alcune spese fino a quel momento pagate dal comune. Il risparmio ebbe gli effetti sperati, ma la spesa per il culto riprese a salire già nel corso degli anni Cinquanta, assestandosi dal 1871 in poi attorno a 850 franchi ogni anno.

Gli oneri finanziari – oltre 5.394 lire nel 1822, quasi il 69,7% della spesa corrente totale – hanno segnato un andamento quasi parallelo allo sviluppo del debito pubblico³⁰: crescita moderata fino al 1844/45 (+0,67% p.a.), poi tra il 1852 e il 1857 un'impennata ha fatto salire vertiginosamente il debito e gli interessi ai massimi storici³¹, in seguito una brusca flessione e di nuovo un aumento importante nel 1866 per il finan-

²⁸ Curiosi sono alcuni rimborsi registrati nei conti resi dal 1843 al 1854, relativi a spese fatte da alcuni incaricati del comune «per provvista di diversi oggetti per il solito regalo al segretario municipale di Locarno per le mete del pane e della carne che ci spedisce»: nel 1849 e nel 1851, il «regalo» era consistito in una «polina» (cioè, una tacchina); nel 1854, invece, «due bottiglie rosolio».

²⁹ O. Nosetti, *La Casa San Giorgio di Brissago. Un capitolo di storia fra sanità e socialità*, Locarno 2009, 68 e 73.

³⁰ Il tasso d'interesse medio del periodo 1822-91 è stato pari a 4,04%, la mediana 4,02%. Gli scostamenti rispetto alla media sono risultati assai contenuti: di conseguenza, le due grandezze – debito e interessi – sono evolute in modo quasi parallelo.

³¹ Sui motivi del livello e dell'evoluzione del debito comunale di Brissago dal 1822 al 1852, si veda il mio articolo *Col minor interesse possibile. Uno sguardo alle finanze comunali di Brissago durante la prima metà dell'Ottocento* in «Bollettino della Società Storica Locarnese» (2010), 33-52.

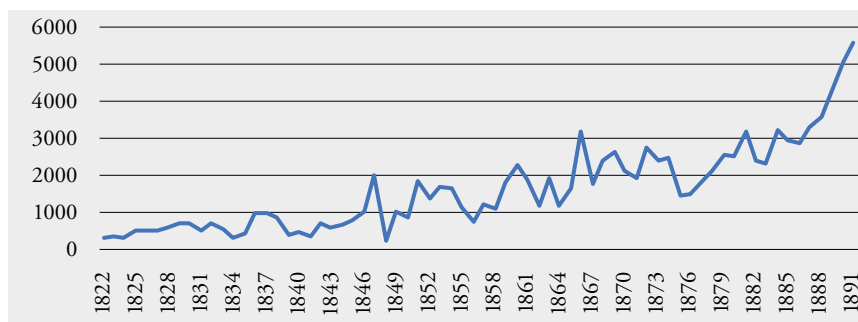


Grafico 3. Altre spese operative, 1822-91.

ziamento della costruzione delle strade nelle tre frazioni³². In seguito, dopo il 1875 il comune è riuscito a ridurre il debito portandolo, alla fine del 1891, a un livello di poco superiore a 122.000 franchi (Grafico 4). Gli oneri finanziari (4.610 franchi nel 1891), pur essendo maggiori di oltre il 50% rispetto a quelli del 1822, ora rappresentavano «solo» il 25% della spesa corrente totale³³: una quota ancora molto elevata, che condizionava in misura rilevante la realizzazione di nuovi progetti del comune.

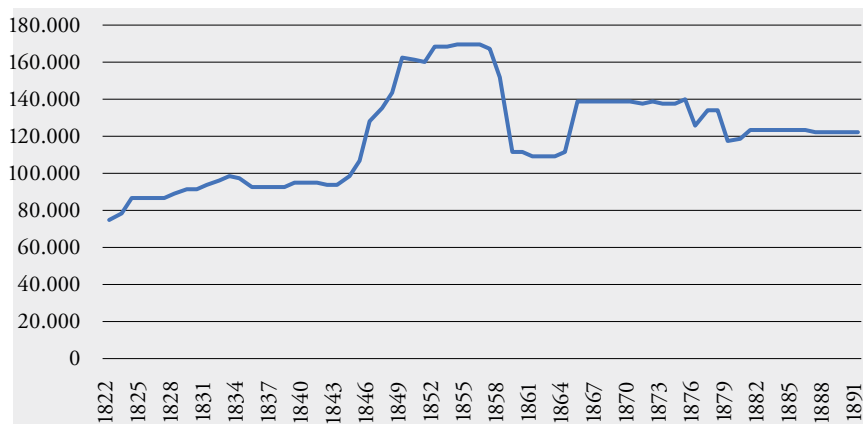
Nella seconda metà del secolo, la struttura della spesa pubblica è cambiata profondamente (cfr. tabella a p. 72). In quattro decenni, dal 1850 al 1890, la quota delle risorse destinate all'educazione è più che raddoppiata, mentre quella per la salute pubblica e la previdenza sociale – insignificante nel 1850 – aveva già superato il 25%. Per i grandi cambiamenti nel contesto economico-sociale e legislativo verificatisi nel corso del XX secolo e nei primi due decenni del XXI, il confronto con la struttura della spesa pubblica comunale è poco significativo, anche se non privo di interesse. Rispetto alla situazione del 1890, nel 2020 si osservano percentuali maggiori della spesa nei dicasteri dell'amministrazione (11,56%), sicurezza pubblica (6,30%), previdenza sociale (16%), traffico (10,44%), protezione dell'ambiente (9,09%) ed economia pubblica (5,02%); percentuali minori, invece, per l'educazione (12,23%) e la salute pubblica (3,96%). La spesa per il culto – ridotta a modesti contributi per la comunità evangelica e per l'insegnamento religioso – è stata sostituita da quella per la cultura e il tempo libero: la quota percentuale non è però cambiata di molto (4,67%), anzi nel confronto con i dati del 1860 si è dimezzata. Infine, il peso relativo del settore finanze è rimasto elevato (20,74%), non per gli oneri finanziari (2,22%) ma per gli ammortamenti economici degli investimenti amministrativi (nei conti resi ottocenteschi e non solo – basati sul principio di cassa – il deprezzamento della sostanza fissa non era oggetto di registrazione).

Lo sviluppo esponenziale della spesa corrente si spiega dunque con l'assunzione di nuovi compiti da parte del comune, a conferma della cosiddetta legge di Wagner secondo cui – in base a osservazioni empiriche – l'estensione dell'attività pubblica genera un aumento del

³² L'investimento era costato 41.257 franchi, finanziati con prestiti (32.166 franchi) e liquidità ricuperata riscuotendo vari crediti.

³³ Nel consuntivo 2020 del comune di Brissago gli oneri finanziari erano il 2,22% della spesa corrente totale.

Grafico 4. Debito pubblico, 1822-91.



fabbisogno finanziario³⁴. Ciò si traduce in un aumento della quota della spesa pubblica rispetto al prodotto interno lordo³⁵.

Per ovviare alla mancanza di dati sulla ricchezza prodotta a livello locale, il peso relativo della spesa pubblica può essere espresso sotto forma di valori pro-capite. Nel 1822 la spesa pro capite del comune di Brissago è stata pari a 5 lire e 8 soldi, circa 3,05 franchi; nel 1850 essa era salita a 11 lire 17 soldi e 6 denari, cioè 6,71 franchi, tre decenni dopo aveva raggiunto la somma di 9,29 franchi, saliti a 10,81 franchi nel 1890.

I conti resi forniscono alcuni dati sui salari annui pagati al personale del comune: all'usciera, 144 lire nel 1822, 159 nel 1850; al medico condotto 813 franchi dal 1852 al 1884. Risulta dunque che la spesa pro capite nel 1822 rappresentava il 45% del salario mensile dell'usciera, l'89,6% nel 1850. Tra la metà del secolo e il 1880 la percentuale della spesa pubblica rispetto al salario del medico condotto è cresciuta invece dal 9,9% al 13,7%. La tendenza a crescere del rapporto fra spesa pro capite e salario mensile si osserva anche per la retribuzione del segretario comunale dal 1825 al 1850 (54%, rispettivamente 95%), nonché per quella dei maestri e delle maestre dal 1875 al 1890 (da 13,4% a 15,4% rispettivamente da 16,7% a 19,3%). A Brissago, un incremento della quota della spesa pubblica comunale rispetto alla ricchezza creata localmente sembra quindi si sia verificata già nel corso del XIX secolo.

Fonti per la copertura della spesa corrente

Durante il XIX secolo, le entrate correnti del comune di Brissago erano costituite da imposte e tasse, affitti e livelli, sussidi e contributi cantonali, interessi su prestiti e altri ricavi.

³⁴ A. Wagner, *Finanzwissenschaft*, cit., 76-77.

³⁵ All'inizio del XX secolo, la spesa pubblica totale in Svizzera – Confederazione, Cantoni e Comuni – rispetto al PIL era stimata al 2,7%. Cfr. A. Di Majo, *La crescita della spesa pubblica nell'analisi economica*, in «Studi

e note di economia» 2 (1998), 32. Nel 2019 essa aveva raggiunto un totale di poco superiore a 218 miliardi di franchi (circa 32% del PIL), ma la pandemia COVID-19 ha provocato un repentivo aumento a oltre 243 miliardi (circa 36% del PIL) Cfr. dati USTAT.

<i>Spesa corrente (in CHF)</i>	1850		1860		1870		1880		1890	
Amministrazione	690,31	8,13%	970,45	10,02%	829,21	6,87%	1200,03	8,71%	1491,24	8,30%
Sicurezza pubblica	512,63	6,04%	589,33	6,09%	1006,00	8,34%	509,47	3,70%	657,08	3,66%
Educazione	821,17	9,67%	1047,90	10,82%	1482,53	12,29%	3382,39	24,55%	4019,79	22,38%
Culto	291,32	3,43%	986,44	10,19%	1063,86	8,82%	879,70	6,38%	851,12	4,74%
Salute pubblica	0,00	0,00%	823,12	8,50%	847,00	7,02%	820,20	5,95%	2270,85	12,64%
Previdenza sociale	73,85	0,87%	58,90	0,61%	269,96	2,24%	432,00	3,14%	2274,76	12,66%
Traffico	28,17	0,33%	70,60	0,73%	638,35	5,29%	922,37	6,69%	550,15	3,06%
Protezione dell'ambiente	22,49	0,26%	80,10	0,83%	120,00	0,99%	486,25	3,53%	969,69	5,40%
Economia pubblica	0,00	0,00%	289,50	2,99%	30,50	0,25%	20,00	0,15%	102,00	0,57%
Finanze	6053,01	71,27%	4767,18	49,23%	5779,94	47,90%	5126,71	37,21%	4776,45	26,59%
<i>Totali</i>	<i>8492,95</i>	<i>100%</i>	<i>9683,52</i>	<i>100%</i>	<i>12.067,35</i>	<i>100%</i>	<i>13.779,12</i>	<i>100%</i>	<i>17.963,13</i>	<i>100%</i>

Le imposte dirette erano di quattro tipi: la taglia, la primizia, il fuocatico e il testatico. La taglia era calcolata applicando una percentuale sull'estimo: dal 1822 fino almeno al 1835, il 3% dell'estimo «natalizio» e l'1% dell'estimo «pasquale»³⁶; nella seconda metà del secolo, l'8‰ sulla sostanza immobiliare e il 3‰ sui capitali mobili³⁷. La primizia – riscossa fino al 1861 e destinata a coprire le spese della parrocchia – corrispondeva a un importo fisso per fuoco, come il fuocatico³⁸. Il testatico, introdotto a partire dal 1876, generava nei primi anni un gettito di 820-850 franchi, poi – dal 1885 – più del doppio³⁹. Primizia, fuocatico e testatico erano imposte personali che non tenevano nessun conto della capacità contributiva dei singoli contribuenti: di conseguenza, frequenti erano le richieste di condono da parte di persone povere impossibilitate a pagare. Nel 1834, ad esempio, le detrazioni raggiunsero la somma di 228 lire e 6 soldi, di fronte a un totale tra primizia e fuocatico di 2.284 lire, dunque il 10%. Dopo l'introduzione del testatico, il gettito della taglia corrispondeva grosso modo al totale delle due imposte personali.

Il comune incassava anche tasse di vario genere: il «mensuale», dovuto dai non patrizi per essere ammessi al godimento dei beni patriziali (diritto di «legnamare e stramare»); il «mercimonio», a carico di chi esercitasse sul territorio comunale un'attività commerciale o artigianale (documentato dal 1864); la tassa per pascolo di bestiame, pagata

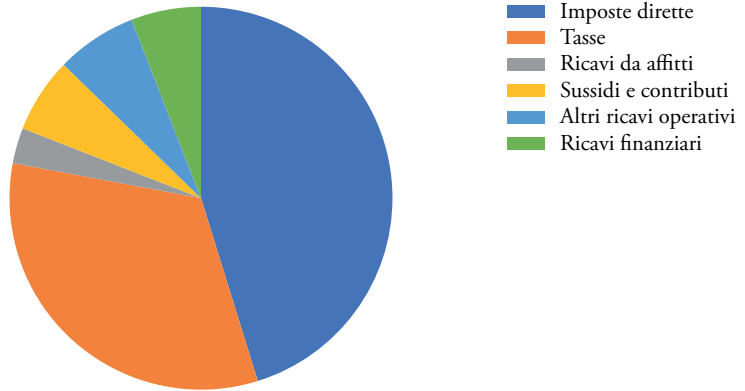
³⁶ Nel 1823, l'estimo «natalizio» era stato valutato 74.135 lire, quello «pasquale» 61.890. Questa imposta aveva dunque fruttato 2.852 lire e 7 soldi.

³⁷ I dati si riferiscono ai periodi 1886-88. Le basi di calcolo erano state stimate 580.000 rispettivamente 180.000 franchi, e la taglia totale avrebbe dovuto ammontare, secondo i preventivi, a 5.180 franchi, ma nei conti resi essa figura per poco più di 4.600 franchi.

³⁸ Nel 1822, a Brissago erano stati censiti 294 fuochi tassati ognuno 2 lire per primizia e 6 lire per fuocatico, in totale circa 4,52 franchi. Nel 1885, i fuochi erano 400 a 5 franchi ognuno; negli anni successivi, il fuocatico è stato portato a 5,50. Un aumento della pressione fiscale, per lo meno nel fuocatico, risulta evidente.

³⁹ Dal 1885, l'aliquota era stata fissata a 2,25 franchi per contribuente. Il numero dei contribuenti oscillava fra 850 e 1.025.

Grafico 5. Struttura dei ricavi totali, 1891.



da tutti coloro che facevano pascolare vacche e capre ai monti e sugli alpi; infine, la tassa scolastica (dal 1850).

L'affitto di beni comunali – fondi, stabili e l'alpe dei Laghetti – procurava ricavi assai rilevanti nella prima metà del secolo, poi molto meno⁴⁰.

Il cantone concedeva sussidi per la scuola (dal 1850), per la gendarmeria e per i dementi ospitati nelle strutture sanitarie (dal 1889), nonché un contributo per la manutenzione della strada cantonale (dal 1870).

Le imposte dirette costituivano la parte maggiore delle entrate correnti, tra il 70 e l'80% nella prima metà del secolo, poi meno del 50%. Anche l'insieme delle tasse rappresentavano una fonte importante e crescente dei ricavi complessivi (Grafico 5).

I ricavi operativi totali dal 1823 al 1834 sono aumentati da 6.459 a 8.930 lire (+38,25%), nel ventennio seguente la crescita è stata pari al 77,5%, poi essa ha registrato uno sviluppo quasi lineare (+1,8% p.a.). L'aumento cui hanno contribuito principalmente le imposte dirette, la tassa di mercimonio e – negli ultimi periodi – i contributi cantonali, è spiegato sia dall'aumento della popolazione (+33% dal 1850 al 1888) sia dall'aggiornamento e dalla rivalutazione dell'estimo⁴¹, ma anche dagli aumenti delle aliquote fiscali (nel 1840, ad esempio, il fuocatico venne aumentato di 2 soldi e l'aliquota della taglia del 10%⁴²). Non vi sono invece dati che attestino il contributo della Fabbrica Tabacchi alla crescita del gettito fiscale, dal 1847 in poi.

All'esattore non era però sempre facile e possibile incassare regolarmente quanto dovuto dai contribuenti: alla fine del 1842, ad esempio, risultavano impagate imposte e tasse per 1.545 lire e 5 soldi, di cui una parte consistente risaliva al 1840 e 1841. Non avevano tutti i torti i

⁴⁰ Nel 1832, gli affitti totali erano ammontati a 3.124 lire (circa 1.765 franchi), una somma maggiore rispetto alla taglia di quell'anno (2.865 lire). Dal 1862 essi superarono raramente 700 franchi.

⁴¹ Dal 1828 al 1842 l'estimo era però diminuito di 145 lire e 12 soldi, come rilevato

nel Rapporto della commissione dei conti del 1842, 26 febbraio 1843 (Acom Brissago, C.1-1). Da qui la proposta dei commissari all'assemblea comunale di aggiornare l'estimo e di rinnovarlo.

⁴² Acom Brissago, *Protocolli delle assemblee comunali*, A 104.

commissari che avevano controllato i conti, quando scrivevano che «se tutti i cittadini fossero diligenti nel pagare le lor tasse, la municipalità non si troverebbe in ritardo nella riscossione del pubblico censo». Né la si poteva accusare di inazione, dato che «non mancò di affiggere replicatamente pubblici avvisi, invitando i morosi al pagamento: li fece avvisare anche dal suo usciere, passò anche a degli atti forzosi: ma con tutto questo non arrivò al pieno suo intento»⁴³. Appare quindi eccessiva l'accusa del rapporto dipartimentale secondo cui «tra i comuni che malamente reggono la propria amministrazione primeggia Brissago» che «per l'intelligenza e operosità de' suoi abitanti dovrebbe essere dei meglio governati». Il rimprovero è poi precisato nel senso che la municipalità «in luogo di procurare l'incasso di più migliaia di lire in arretrato si abbandona a far debiti per soddisfare agli impegni»⁴⁴.

Cash flow operativo, investimenti e finanziamenti

Dal 1822 al 1891 si sono alternati esercizi deficitari a periodi chiusi con avanzi. Sul lungo termine l'equilibrio finanziario della gestione corrente è stato raggiunto, anzi il comune è riuscito a generare un *cash flow* positivo di circa 38.500 franchi, la maggior parte del quale realizzato però nella seconda metà del secolo. Se per finanziare gli investimenti realizzati – costruzione dei campisanti, contributi per la realizzazione di un tratto della strada cantonale, impostazione del nuovo censo, costruzione delle strade nelle frazioni ecc. (in totale circa 70.000 franchi, almeno 750.000 franchi ai valori odierni) –, il comune ha dovuto indebitarsi in due riprese, è poi però riuscito a ridurre, almeno parzialmente, l'ingente debito accumulatosi proprio grazie al *cash flow* operativo di cui si è detto.

Conclusione

Stefano Franscini aveva stimato tra 9 e 10 milioni di lire cantonali l'indebitamento complessivo dei comuni ticinesi verso la fine del 1813 e spiegato il deplorabile stato delle finanze comunali con le «vecchie passività» e le «molte sciagure» che si erano abbattute sul Paese «in cinque anni di incessanti mutazioni e di anarchia». Nel 1811, con un debito di circa 130.000 lire Brissago era «fra i peggio capitati»⁴⁵. La

⁴³ Rapporto della commissione dei conti del 1842 (Acom Brissago, C.1-1). Il documento contiene anche l'elenco nominativo dei ritardatari.

⁴⁴ «Conto reso del Canton Ticino» 1850, 4-8. L'anno successivo il rapporto dipartimentale aveva prontamente rivisto il suo giudizio negativo scrivendo che «fa onorevole

eccezione Brissago tra le parecchie comuni già in dissesto, la quale rinnovata l'amministrazione, compose le proprie faccende nella guisa più soddisfacente», *Ibidem*, 6-12.

⁴⁵ S. Franscini, *La Svizzera Italiana*, tomo 2, Lugano 1840, rist. anastatica a cura di V. Gilardoni, Bellinzona 1987, 271-272.

situazione debitoria del borgo rivierasco di confine si era fatta ancora più pesante nei decenni seguenti. Di conseguenza, la maggior parte delle sue entrate correnti servivano a pagare gli oneri finanziari, riducendo considerevolmente gli spazi per aumentare l'offerta di servizi destinati alla popolazione. Soltanto nella seconda metà del secolo fu perciò possibile investire maggiori risorse per la scuola e la salute pubblica, così come per migliorare le comunicazioni con le tre frazioni, a costo però di un aumento della pressione fiscale.

La modernizzazione del paese, grazie anche agli investimenti pubblici, prese dunque avvio già nel corso della seconda metà del XIX secolo e si rinforzò a cavallo tra Otto e Novecento. L'insediamento nel 1847 della Fabbrica Tabacchi Brissago e lo sviluppo dell'«industria dei forastieri» con la costruzione del Grand Hotel nel 1906 e l'apertura del Brenscino come albergo dei ferrovieri nel 1913 produssero una profonda trasformazione della struttura economica del borgo⁴⁶. Per far fronte ai nuovi bisogni, nel 1906 venne costruito il nuovo palazzo scolastico-comunale: la spesa complessiva – poco più di 81.000 franchi – venne finanziata con l'emissione di un prestito obbligazionario (50.000 franchi) e grazie alle donazioni di Innocente Bazzi (20.000 franchi) e della Fabbrica Tabacchi (5.000 franchi)⁴⁷. Quest'ultima si era fatta carico già decenni prima della creazione di un asilo infantile, così da permettere alle mamme brissaghesi di lavorare in fabbrica.

I maggiori investimenti vennero però realizzati soltanto nel secondo dopoguerra: dal 1945 a oggi il comune di Brissago ha infatti investito in opere pubbliche – scuole, canalizzazioni, strade e posteggi, impianto balneare, passeggiata a lago, contributi per investimenti cantonali e consortili ecc. – oltre 100 milioni di franchi, di cui il 98,8% dopo il 1960. Di conseguenza, l'indebitamento e la spesa pubblica comunale – complice anche il fenomeno inflazionistico, che in vari periodi raggiunge livelli molto elevati – sono aumentati vertiginosamente, non soltanto in termini assoluti ma anche in relazione alla ricchezza creata. Tra il 1910 e il 2020 la spesa corrente pro-capite a valori nominali è cresciuta da 18,65 a 6.116,30 franchi; a valori costanti essa si è moltiplicata di 31,7 volte, ma nello stesso tempo la quantità e qualità dei servizi resi alla collettività è oggi, senza ombra di dubbio, molto maggiore rispetto al passato.

⁴⁶ O. Nosetti, *Oltre cent'anni di accoglienza. Studi sul turismo a Brissago*, Locarno 2013.

⁴⁷ Acom Brissago, C.1-5.