

# Rapporto di minoranza

numero

**6273 R2**

data

29 settembre 2010

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

**della Commissione della legislazione  
sul messaggio 30 settembre 2009 concernente la modifica della Legge  
sulla perequazione finanziaria intercomunale del 25 giugno 2002 (LPI) a  
seguito della verifica periodica della Legge prevista dall'art. 23 LPI e  
controprogetto indiretto all'iniziativa elaborata per la ripartizione dei  
canoni d'acqua tra Cantone, Comuni e Patriziati e la modifica della  
Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale (LPI) attraverso  
l'aumento del contributo di localizzazione geografica dell'art. 15 LPI**

## 1. PREMESSA

Con il suo messaggio n. 6273 del 30 settembre 2009 il Consiglio di Stato intende "*ottimizzare aspetti puntuali emersi come problematici e migliorabili*" della Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale e "*rispondere all'iniziativa di Frasco, pur se in modo indiretto*", che chiede una diversa ripartizione dei canoni d'acqua fra Cantone, Comuni e Patriziati. Sempre nel citato messaggio il Governo afferma che "*questa revisione della LPI non ha perciò lo scopo, e non voleva averlo, di rimettere in discussione l'impianto della Legge*". Nella sua presentazione del progetto di Legge davanti alla Commissione della legislazione il direttore del Dipartimento delle istituzioni Luigi Pedrazzini ha così riassunto le soluzioni proposte:

1. siccome il contributo di livellamento non è più finanziabile c'è la "*necessità di rivedere in modo mirato al ribasso le pretese per rendere finanziabile lo strumento*",
2. "*rendere più oggettivi i criteri di calcolo di LocGeo e aiuto agli investimenti per non premiare chi spende di più*",
3. "*rispondere indirettamente all'iniziativa di Frasco, aumentando gli aiuti ai comuni con situazioni geo-topografiche difficili e creando un legame con i canoni d'acqua*".

**Di fatto la proposta di modifica della LPI è stata dettata dalla necessità di andare incontro alle rimostranze dei comuni paganti, di Lugano in particolare, che ritenevano e ritengono non più accettabile per ragioni finanziarie ma anche per ragioni politiche il contributo loro richiesto. Infatti con la proposta governativa ad esempio Lugano vede il suo contributo ridotto di 3 milioni circa (da 26.4 milioni circa a 23.2 milioni circa). Operazione che comporta un ribasso del contributo di livellamento per i comuni riceventi, in particolare per Bellinzona - meno 1 milione circa - e Locarno - meno 900'000.- fr. circa - poli importanti nel necessario processo di aggregazione dei centri urbani del Sopraceneri.**

Il 25 maggio 2010 il Consiglio di Stato rassegnava il messaggio n. 6363 relativo alla revisione della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei comuni del 16 dicembre 2003

(LAggr), con il quale propone un'ulteriore modifica della LPI del 25 giugno 2002 all'art.2 cpv. 2, 3 con le quali:

- a) *"il Consiglio di Stato può sospendere l'erogazione di contributi e aiuti secondo l'art.1, cpv. 2, lett. a e c subordinandoli alla partecipazione da parte del comune beneficiario a una procedura aggregativa...";*
- b) *"contributi e aiuti sospesi in base al capoverso precedente sono accantonati per un periodo massimo di 4 anni a favore del nuovo comune".*

Nella sua presentazione della nuova proposta di modifica della LAggr e della LPI il consigliere di stato Pedrazzini ha sottolineato che uno degli obiettivi della revisione è quello di *"rafforzare la correlazione LAggr/LPI, con possibilità di sospendere anche l'erogazione del contributo di livellamento (CL)".*

La nuova proposta all'art. 2 della LPI ha suscitato la reazione e la protesta di alcuni comuni del Bellinzonese (Giubiasco, Sementina, Monte Carasso, Arbedo-Castione, St. Antonio) che si sono rifiutati di partecipare ai lavori relativi allo studio strategico del Bellinzonese in quanto considerano la norma proposta senza consultarli provocatoria e inaccettabile.

Protesta che ha portato il Consiglio di Stato ad aprire una consultazione a tutti i comuni, alle associazioni dei comuni e ai partiti politici limitatamente al citato art. 2 della LPI. Consultazione che dovrebbe concludersi entro il 15 ottobre 2010.

**Di fatto la proposta di modifica dell'art. 2 della LPI va incontro a una precisa richiesta di Lugano di legare il contributo di livellamento ai processi di aggregazione in particolare dei comuni del Bellinzonese e del Locarnese.**

**Appare inoltre evidente che la nuova proposta tocca l'impianto delle modifiche della LPI e la logica giustificerebbe il suo esame in parallelo con l'esame del messaggio n. 6273.**

## **2. AUDIZIONI E LAVORI COMMISSIONE**

L'esame del messaggio n. 6273 ha impegnato per parecchie riunioni la Commissione anche perché sono state necessarie diverse audizioni, in particolare delle Associazioni dei comuni, dei comuni paganti con Lugano in testa e dei rappresentanti dell'iniziativa di Frasco.

Quello che è emerso dalle audizioni può così essere riassunto:

1. i comuni riceventi delle regioni periferiche rappresentati dalla CORETI hanno espresso sostanziale adesione al progetto di modifica della LPI pur senza troppi entusiasmi,
2. opposizione è venuta dai comuni riuniti nella ACUTI, dalla quale nel frattempo diversi importanti comuni - Lugano, Mendrisio, Ascona, Chiasso - sono usciti, e in particolare dai comuni di Bellinzona e Locarno, che hanno ritenuto inaccettabile l'importante riduzione del contributo di livellamento a loro favore e penalizzante per lo stesso progetto di aggregazione,
3. opposizione decisa, almeno in un primo momento, del Comune di Lugano, che ha sostenuto trattarsi di una riforma insufficiente nel senso che la stessa necessitava invece di una riforma strutturale. In particolare ha poi messo in discussione il fatto che i comuni paganti dovessero continuare a finanziare comuni restii a qualsiasi processo di aggregazione come alcuni comuni del Bellinzonese con Bellinzona in testa e Locarno. Ha perciò richiesto misure concrete per penalizzare i comuni restii ai processi di aggregazione. In un secondo tempo Lugano ha espresso la sua di-

sponibilità a sostenere la modifica a condizione che la stessa fosse limitata nel tempo e seguita a breve scadenza - 2/3 anni - da una revisione strutturale della stessa.  
**Richieste sostanzialmente soddisfatte sia dal Governo sia dalla maggioranza della Commissione della legislazione.**

Altri comuni paganti in particolare della cintura di Lugano si sono dichiarati sostanzialmente favorevoli alla modifica,

4. per i rappresentanti dell'iniziativa di Frasco c'è stata adesione alla proposta di controprogetto indiretto a condizione di una sua entrata in vigore ancora nel 2010. Richiesta soddisfatta dalla Commissione della legislazione con la disposizione retroattiva relativa all'art. 15.

### **3. LE RICHIESTE PROCEDURALI DELLA MINORANZA DELLA COMMISSIONE**

In sede di discussione nella Commissione e di prima e di seconda lettura della modifica la minoranza della Commissione ha avanzato due precise richieste:

- a) dapprima quella di incorporare le disposizioni relative al progetto indiretto all'iniziativa di Frasco per da un lato soddisfare le legittime pretese dei comuni periferici e di montagna ed evadere in tempi accettabili l'iniziativa in questione e dall'altro lato permettere un esame più approfondito delle altre modifiche della LPI soprattutto per tener conto delle riserve avanzate sia dai comuni paganti, in particolare da Lugano, ma anche dai comuni riceventi degli agglomerati urbani del Sopraceneri, in specie di Bellinzona e Locarno,
- b) poi, dopo la presentazione del messaggio n. 6363 con la proposta di modifica dell'art. 2 e la relativa apertura della consultazione fino al 15 ottobre 2010, di un esame in parallelo delle due leggi o almeno della modifica dell'art. 2 della LPI proposto nel secondo messaggio.

**Le due richieste sono state respinte dalla maggioranza della Commissione con argomenti inaccettabili quali quelli relativi all'urgenza di approvare ancora in ottobre la modifica della LPI per tener conto dell'iniziativa di Frasco o al fatto che l'art. 2 poteva benissimo essere esaminato dopo in quanto non cambia niente nell'impostazione della modifica di legge. Argomenti che da un lato volutamente non hanno voluto tener conto della possibilità di estrapolare la modifica dell'art. 15 quale risposta indiretta all'iniziativa di Frasco e dall'altro contraddicono le affermazioni dello stesso governo della necessità di "rafforzare la correlazione LAggr/LPI".**

### **4. UNA MODIFICA INSODDISFACENTE E CONTRADDITTORIA**

A parte la discutibile decisione della maggioranza della Commissione della legislazione di respingere le due richieste della minoranza illustrate al punto precedente, la stessa si oppone alle proposte di modifica per una serie di motivi di fondo che possono così essere riassunti:

- a. dalle audizioni così come dalle discussioni commissionali è emersa chiaramente un'insoddisfazione abbastanza diffusa per una modifica che non affronta i problemi di fondo della perequazione finanziaria. Argomenti di fondo che riguardano:
  - **i meccanismi della stessa (perequazione cantonale e perequazione regionale),**
  - **utilizzo dei contributi per la gestione ordinaria e/o investimenti,**

- **valutazione della problematica dell'apporto finanziario delle persone giuridiche che favoriscono comuni come quello di Lugano,**
  - **penalizzazione della politica degli sgravi fiscali che hanno riguardato in particolare le persone fisiche e che hanno avuto un'incidenza importante ad esempio per i comuni del Bellinzonese e del Locarnese per non parlare di quelli delle valli,**
- b. lo conferma il fatto stesso che Governo e maggioranza della commissione ammettono che a breve scadenza - fra 2/3 anni - si dovrà procedere a una revisione generale della legge in discussione,
- c. la modifica proposta poi, nella misura in cui penalizza in modo importante per quanto riguarda il contributo di livellamento i comuni polo di Bellinzona e Locarno, ma anche i comuni della periferia, in ogni caso di Bellinzona, invece di favorire il già difficile processo di aggregazione in quelle regioni lo rende più arduo e lo penalizza. Per cui sarebbe stato necessario un esame più attento delle modifiche dei parametri di calcolo e soprattutto una discussione approfondita sull'opportunità, così come chiesto da una mozione (Bertoli), dell'introduzione di un moltiplicatore cantonale per l'imposizione delle persone giuridiche,
- d. se a questo si aggiunge poi l'incognita della proposta di modifica dell'art. 2 LPI contenuta nel messaggio n. 6363 e ancora in consultazione fino al 15 ottobre 2010, la contraddittorietà e gli aspetti insoddisfacenti delle proposte di modifica della LPI appaiono ancora più evidenti e quindi più che giustificato il loro rifiuto.

**Delle proposte in discussione l'unica misura accettabile e valida anche perché di fatto costituisce una specie di risposta indiretta all'iniziativa di Frasco riguarda il potenziamento del contributo di localizzazione geografica. Misura che la minoranza condivide e sostiene proponendo la sua estrapolazione dal progetto in discussione e adozione separata ancora entro l'anno.**

**Per contro la minoranza ritiene che il rinvio dell'entrata in vigore di tutto il resto a favore di una proposta di modifica più radicale e completa sia più che giustificato e tale da essere sopportabile anche per i comuni paganti come Lugano. Di fatto si tratterebbe di continuare con la situazione in vigore per un paio di anni in attesa di una soluzione più organica che affronti i problemi strutturali della perequazione finanziaria.**

## **5. CONCLUSIONI**

Concludendo la minoranza della Commissione della legislazione propone al Gran Consiglio:

- 1. la non entrata in materia sul progetto di revisione della LPI ad esclusione della disposizione all'art. 15 relativa al contributo di localizzazione geografica e la conseguente modifica del disegno di legge relativo;**
- 2. il rinvio del tutto al Consiglio di Stato affinché presenti:**
  - a) un progetto di revisione generale della LPI che tenga conto dei considerandi esposti nel presente rapporto,**
  - b) dia seguito alla mozione per l'introduzione del moltiplicatore cantonale per l'imposizione delle persone giuridiche,**

3. in via subordinata, qualora la proposta di non entrata in materia ad eccezione dell'art. 15 sul contributo di localizzazione geografica fosse respinta, presenta il seguente emendamento all'art. 4 cpv. 1 del disegno di legge:

art. 4 cpv. 1 emendamento:

***<sup>1</sup>Ai comuni con un gettito pro-capite delle risorse fiscali inferiore al 95% della media cantonale è versato un contributo di livellamento pari al 20% della differenza fra le risorse pro-capite del comune e il 95% della media cantonale, ritenuto come ad ogni beneficiario sia garantito il raggiungimento di almeno il 72% della media cantonale.***

Per la minoranza della Commissione della legislazione:

Werner Carobbio, relatore

Calastri - Ghisletta D. - Kandemir Bordoli - Pestoni

Disegno di

## **LEGGE**

### **sulla perequazione finanziaria intercomunale del 25 giugno 2002, modifica**

Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Canton Ticino

- visto il messaggio 30 settembre 2009 n. 6273 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto di minoranza 29 settembre 2010 n. 6273 R2 della Commissione della legislazione,

### **d e c r e t a :**

#### **I.**

La legge sulla perequazione finanziaria intercomunale del 25 giugno 2002 è così modificata:

#### **Art. 15**

<sup>1</sup>In considerazione dei maggiori costi generati da una sfavorevole localizzazione geografica, il Consiglio di Stato accorda ai comuni periferici un contributo ricorrente, pari al 30% dell'ammontare dei canoni d'acqua incassati dal Cantone nell'anno precedente; il contributo di ogni singolo comune è calcolato tenendo conto della superficie delle diverse componenti del territorio comunale e dell'altitudine sul livello del mare; il regolamento precisa i parametri utilizzati.

<sup>2</sup>Abrogato.

<sup>3</sup>Abrogato.

<sup>4</sup>Il regolamento di applicazione della legge stabilisce i comprensori regionali beneficiari.

<sup>5</sup>Abrogato.

#### **II.**

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra in vigore il 1° gennaio 2011, con effetto retroattivo al 1° gennaio 2010.