

Rapporto

numero	data	Dipartimento
7167 R	6 settembre 2016	ISTITUZIONI
Concerne		

**della Commissione della gestione e delle finanze
sul messaggio 17 febbraio 2016 concernente il Rapporto sull'efficacia
dei meccanismi di perequazione e stanziamento di un credito quadro di
fr. 18'000'000.-- per il periodo 2016-2019 destinato agli aiuti agli
investimenti comunali ai sensi degli artt. 14 e 14a della Legge sulla
perequazione finanziaria intercomunale del 25 giugno 2002**

1. PREMESSA

Il messaggio in esame contempla due aspetti ben distinti anche se evidentemente correlati:

- la valutazione dell'efficacia dei meccanismi di perequazione in base alla LPI;
- la richiesta di un nuovo credito quadro di 18 milioni per il quadriennio 2016-19 per il sussidio di investimenti comunali ai sensi della LPI (Legge Perequazione intercomunale).

2. MECCANISMI PEREQUATIVI COMUNALI IN TICINO

2.1 Contributo di livellamento

La base di calcolo per il contributo di livellamento (CL) è costituito dalle risorse fiscali (RF) pro-capite a livello comunale.

La nuova Legge sulla perequazione intercomunale è entrata in vigore il 1° gennaio 2003. La tabella a pag. 5 del messaggio indica come la media delle RF pro-capite sia cresciuta da CHF 3'267 del 2002 a CHF 3'839 nel 2012 (+17,5%).

Informazione che contiene grosse differenze tra il minimo del comune di Onsernone di CHF 1'341 e il massimo di Cadempino con CHF 22'764.

Il CL versato è passato nel periodo 2009-2015 da CHF 50'040'051 nel 2009 a **CHF 62'693'766** nel 2015 (calcolato sulla media delle RF anni 2009-12).

In particolare si sottolinea come nel periodo 2005-2010 il CL sia stato decurtato visto che era stato superato il limite massimo del 15% previsto dalla LPI a carico dei comuni paganti. Il superamento del limite è spiegato con la forte crescita di RF nei comuni paganti. Dal 2011 invece la situazione è ritornata normale e il limite del 15% è stato nuovamente rispettato.

Grazie al CL la differenza di RF nei distretti è stata ridotta a 10 punti tra i comuni dei distretti paganti e di 15-20 punti tra i comuni dei distretti beneficiari.

Tuttavia risulta ben evidente che in Ticino permangono sensibili differenze di RF tra i comuni dei diversi distretti.

2.2 Contributi ricorrenti sulla base della Localizzazione geografica

Il secondo importante strumento di perequazione è costituito dai contributi legati alla localizzazione geografica che a partire dal 2010 è stato modificato su impulso dell' "Iniziativa di Frasco" grazie alle risorse incassate dal Cantone per i canoni d'acqua.

L'importo distribuito raggiungerà nel 2016 i 16,5 mio grazie all'aumento dell'incasso per i canoni d'acqua che passeranno da CHF 100 a CHF 110 per kW lordo.

Si ricorda che il vecchio sistema in vigore fino al 2009 consentiva di distribuire in base al criterio della localizzazione geografica solo ca. 5 mio.

2.3 Contributo supplementare

Il contributo supplementare è uno strumento la cui importanza sta scemando. Da un contributo complessivo di ca 6 mio del 2009 si è passati a 1,5 mio per il 2013 (versati nel 2014).

Tuttavia gioca ancora un ruolo utile quale strumento transitorio in situazioni particolari specialmente in attesa che taluni processi aggregativi siano implementati.

2.4 Aiuto agli investimenti

Dal 2003 al 2015 ai comuni ticinesi sono stati concessi 52,5 mio (di cui versati 31,8 mio) quali aiuti ordinari e 20,7 mio (di cui versati 2,8 mio) quali aiuti per investimenti nel contesto di progetti di aggregazione.

Si stima che questi aiuti abbiano generato investimenti complessivi dell'ordine di 130 mio.

Si tratta di investimenti per opere ritenute prioritarie affinché ogni comune possa offrire i servizi di base essenziali; opere viarie, depurazione delle acque, approvvigionamento idrico, scuole, impianti sportivi, stabili amministrativi, opere di premunizione.

Il messaggio non indica però un modello sul piano comunale a cui riferirsi per capire quali servizi debbano essere considerati come basilari ed essenziali affinché si possa giustificare l'erogazione di un determinato contributo.

Vi è l'impressione, ma lo ammette implicitamente lo stesso Consiglio di Stato, che lo strumento degli aiuti agli investimenti sia stato utilizzato frequentemente quale catalizzatore e incentivo per facilitare processi aggregativi che, in assenza degli stessi, non sarebbero stati ugualmente attrattivi e quindi beneficiare dell'indispensabile appoggio popolare.

3. RAPPORTO SULL'EFFICACIA DEI MECCANISMI DI PEREQUAZIONE (LPI)

Il titolo del messaggio 7167 indica come una parte di esso dovrebbe presentare una valutazione dell'efficacia dei meccanismi di perequazione secondo la LPI.

L'analisi dell'efficacia della norma presuppone però la possibilità di confrontare i risultati ottenuti rispetto ad obiettivi precedentemente fissati.

Per capire quali sono gli obiettivi da raggiungere e i possibili indicatori da valutare dobbiamo rifarci alla legge che all'articolo 1 ne indica lo scopo.

LPI - Scopo

Art. 1 ¹Scopo della legge è di garantire a tutti i comuni ticinesi che hanno una sufficiente dimensione demografica e territoriale le risorse finanziarie necessarie per assicurare alla popolazione la **giusta dotazione di servizi**, come pure di **contenere le differenze tra i moltiplicatori d'imposta**.

Pertanto la LPI presenta obiettivi espliciti quali:

- la giusta dotazione di servizi
- il contenimento delle differenze tra i moltiplicatori di imposta.

Obiettivi che si basano sulla premessa di avere Comuni con una sufficiente dimensione demografica e territoriale.

È invece del tutto evidente che nel nostro Cantone siamo ben lungi dall'avere ovunque Comuni con una sufficiente dimensione demografica e territoriale. Nel recente passato sono stati compiuti dei passi importanti e numerose aggregazioni hanno permesso di ridurre il numero dei Comuni.

Tuttavia siamo ancor ben lungi dalla situazione ottimale e numerosi i Comuni non raggiungono una dimensione sufficiente perlomeno dal punto di vista demografico.

Proprio per questo motivo sarebbe auspicabile dare una definizione maggiormente precisa al concetto di "giusta dotazione di servizi". Ad esempio un comune che non dovesse più avere una scuola può ancora essere definito tale?

Non meno problematica risulta essere la questione dell'auspicato contenimento delle differenze del moltiplicatore di imposta comunale. È a tutti noto che in Ticino le risorse fiscali non sono distribuite in modo uniforme. Vi sono parecchi comuni che si possono permettere un moltiplicatore tra il 58 e il 65% mentre numerosi altri sono al 100%.

Il fatto che in Ticino vi sia una differenza di moltiplicatore di ca. il 40% è da considerarsi ancora accettabile ai sensi dell'art. 1 della LPI?

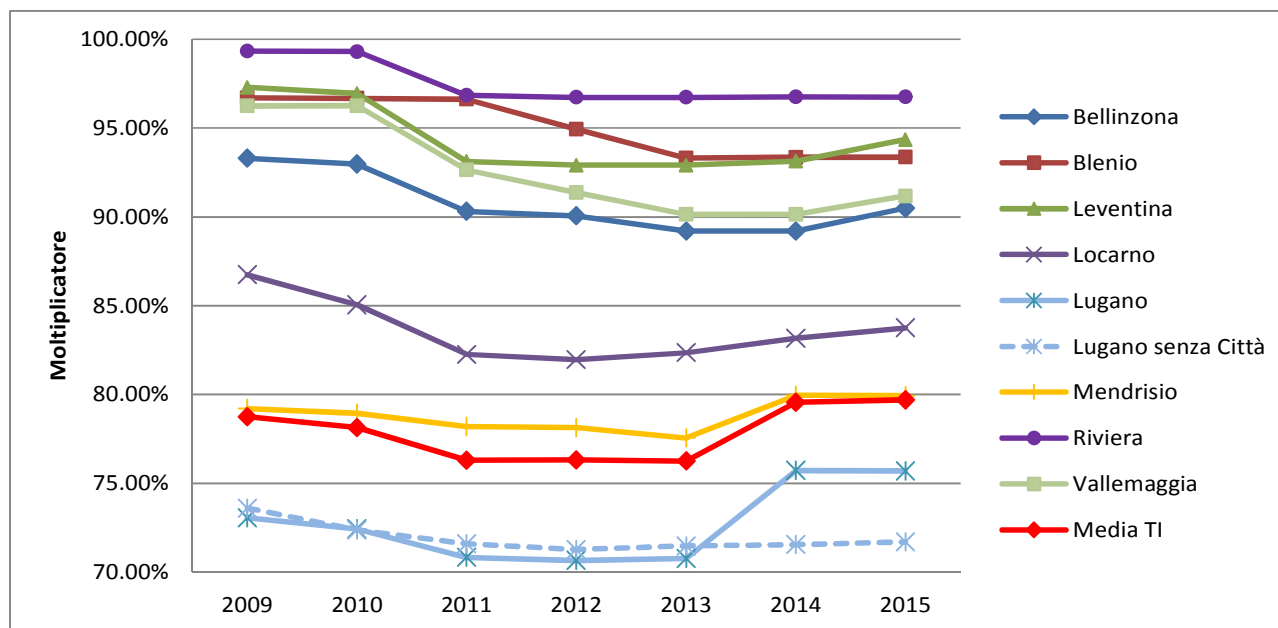
La domanda successiva è semmai poter valutare in che misura un basso moltiplicatore sia frutto di una politica comunale particolarmente virtuosa oppure sia dovuto solo a fattori esogeni.

Così come sarebbe interessante poter valutare la situazione a livello di gestione della spesa comunale. Infatti vi possono essere comuni con un moltiplicatore al 100% con una spesa pro capite più bassa rispetto a comuni con un moltiplicatore più vantaggioso.

Il messaggio non affronta le tematiche e si accontenta di un confronto dei moltiplicatori a livello di distretto (grafico 1) senza appunto un confronto tra i singoli comuni e senza determinarsi rispetto al concetto dell'auspicato contenimento delle differenze tra i moltiplicatori di imposta comunali.

Di conseguenza rimane senza risposta la domanda che pone l'art. 1 delle LPI ossia se l'obiettivo del contenimento delle differenze del moltiplicatore sia stato o meno raggiunto.

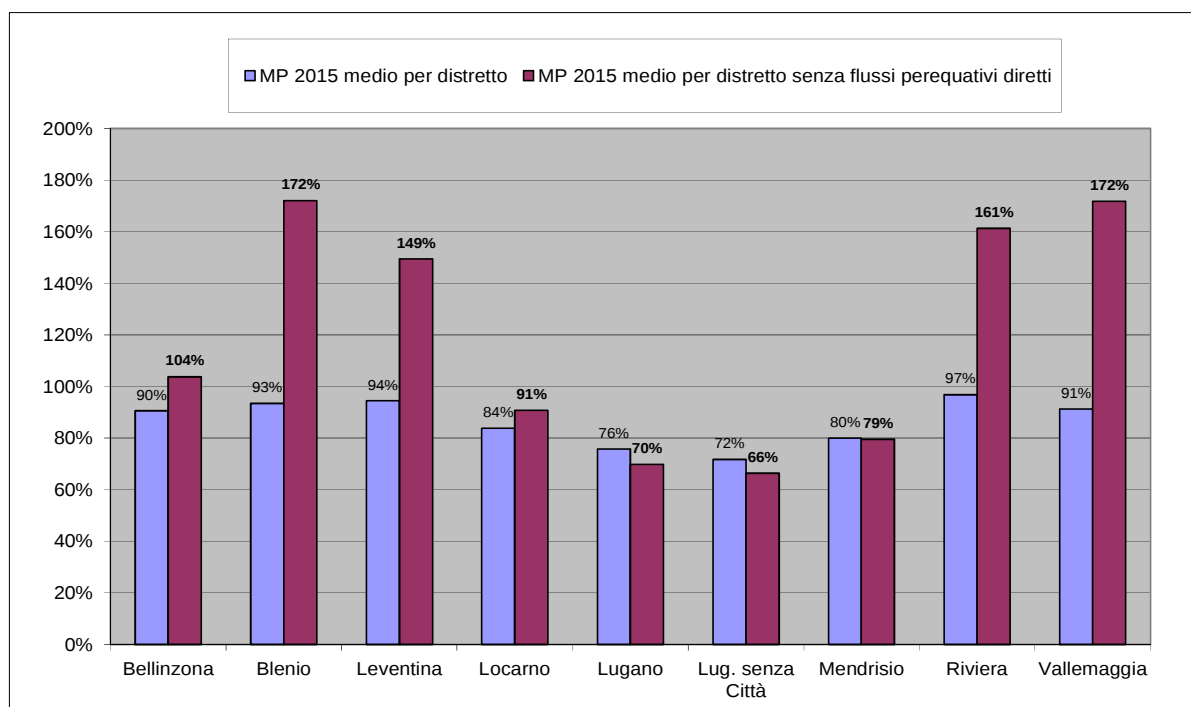
Grafico 1: Evoluzione del moltiplicatore politico medio per distretto



Allo stesso modo è obiettivamente corretto dire che la perequazione consente a livello di distretto di correggere differenze di moltiplicatore che potrebbero apparire come eccessive (grafico 2).

Ma questa indicazione non convince pienamente visto che il concetto di distretto non ha nessuna pertinenza a livello di moltiplicatore essendo uno strumento di imposta diretta applicato dal comune. Di conseguenza sarebbe auspicabile riferirsi a indicatori pertinenti allo scopo indicato all'art. 1 della LPI senza indicare delle medie distrettuali che non permettono la sufficiente chiarezza.

Grafico 2: Influsso della perequazione diretta sui moltiplicatori medi per distretto



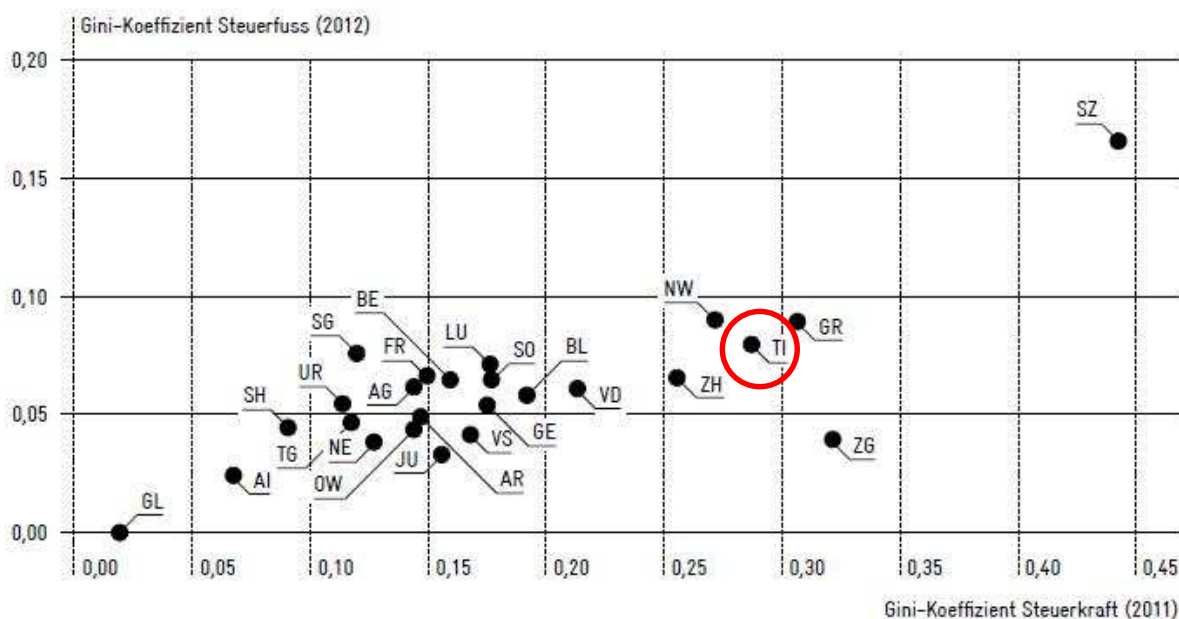
4. STUDIO AVENIR SUISSE, CONSIDERAZIONI CRITICHE

(Avenir suisse, L.Rübli, Irrgarten Finanzausgleich, 2013)

Lo studio di Avenir suisse relativo alla perequazione offre numerosi spunti interessanti. Ci permettiamo di riprendere alcuni aspetti (ndr libera traduzione del relatore) con una certa pertinenza rispetto al messaggio in esame.

- Dal punto di vista della politica finanziaria lo strumento della perequazione dovrebbe basarsi su quelle entrate e quelle uscite per le quali il relativo livello istituzionale (Cantone o Comune) ne è completamente responsabile.
- La politica fiscale comunale non è così determinante come lo è invece quella cantonale per definire la forza di attrazione di una specifica regione. Per questo motivo e considerando come i meriti finanziari sul piano comunale non siano facilmente individuabili, si reputa auspicabile applicare una perequazione delle risorse disponibili a livello comunale.
- Lo strumento della perequazione non può essere valutato solo dal punto di vista dell'efficienza avendo soprattutto una finalità di solidarietà e di stabilità socioeconomica in una Svizzera caratterizzata da grande eterogeneità con agglomerati urbani e regioni periferiche e valli che senza questo strumento si vedrebbero spopolate in modo ineluttabile.
- Il confronto intercantonale secondo il coefficiente di Gini consente di valutare la differenza tra i comuni a livello di risorse fiscali. Il Canton Ticino con i cantoni VD, ZH, NW, GR e ZG mostrano le maggiori disparità con valori tra 0,21 e 0,32.

Die Abbildung vergleicht die innerkantonalen Disparitäten der kommunalen Steuerkraft und der kommunalen Steuerfüsse mithilfe des Gini-Koeffizienten. Die Koeffizienten sind einwohnergewichtet. Es wird also der Gini für die Einkommensverteilung aller Einwohner im Kanton berechnet, wobei für alle Einwohner einer Gemeinde derselbe Wert – die Steuerkraft dieser Gemeinde – eingesetzt wird.



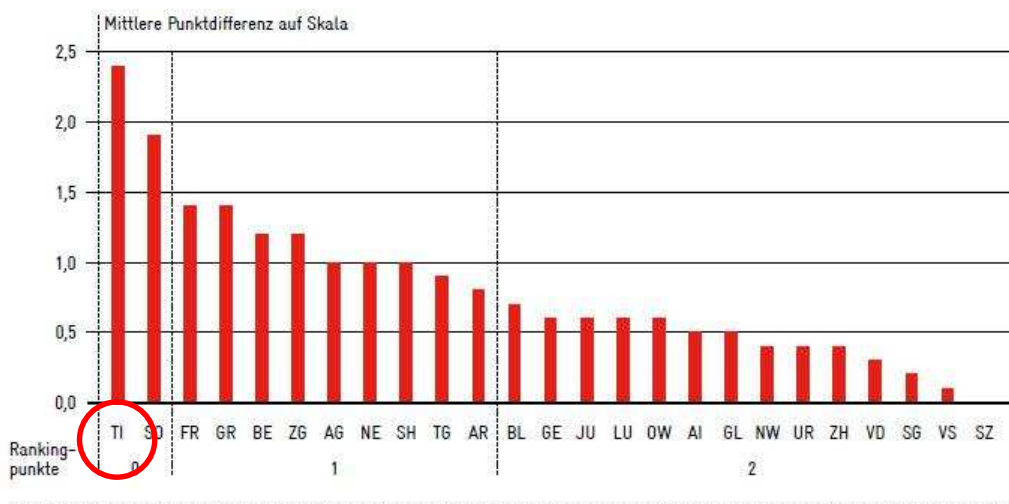
Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf kantonalen Gemeindefinanzstatistiken

Ulteriore elemento di valutazione nello strumento perequativo deve considerare la ripartizione delle competenze tra Cantone e Comuni nello svolgimento dei compiti pubblici. Nulla di nuovo, visto che il tema è pure ripreso nel progetto Ticino 2020, il fatto di constatare che anche questo studio indica il Ticino quale peggior Cantone a livello di discrepanze tra compiti e competenze attribuiti sul piano comunale.

Abbildung 11

Diskrepanz zwischen Finanzierung und Vollzug von Gemeindeaufgaben (2012)

Die Abbildung zeigt, wie stark die Finanzierungsverantwortung der Gemeinden eines Kantons von deren Vollzugsverantwortung im Durchschnitt (über zehn Aufgabenbereiche) abweicht. Basis für diese Zahlen bildeten die Einschätzungen der Kantonsexperten zur Kompetenzverteilung bei verschiedenen kommunalen Aufgaben in ihrem Kanton. Die Skala reichte von 1 (Verantwortung vollständig bei der Gemeinde) bis 9 (Verantwortung vollständig beim Kanton).



Quelle: Eigene Erhebung

Infine lo studio propone una riflessione relativa alla perequazione indiretta ossia la partecipazione a compiti pubblici finanziati in modo congiunto dal Cantone e dai Comuni in cui la partecipazione comunale è stabilita percentualmente in funzione della forza finanziaria del rispettivo comune.

Anche in questo ambito il Ticino si presenta come quello con il maggior volume di spesa pubblica soggetta a questo tipo di partecipazione e di finanziamento.

Tabelle 5

Indirekter Finanzausgleich*

Die Tabelle zeigt, welche Kantone die Quote einer geteilten Finanzierung von Aufgaben nach der Finanzkraft der Gemeinden ab-stufen. Neben dem Umverteilungsausmass dieses indirekten Finanzausgleichs (relativ zu den kommunalen Steuereinnahmen) wird bei der Punktevergabe auch die betroffene Transferrichtung berücksichtigt. Bei Aufwärtstransfers (von den Gemeinden zum Kanton) ist zumindest die Anreizwirkung deutlich weniger problematisch, darum werden solche Transfers milder beurteilt.

Umverteilungsausmass in % ...

	... der kommunalen Steuereinnahmen	... des gesamten Finanzausgleichs	Indikator	Transferrichtung	Wichtigstes Gebiet	Rankingpunkte
TI	6,9	31,8	Finanzkraft	↗↘	diverse	0
SO	5,0	33,5	Finanzkraft	↗↘	Lehrerlöhne	
GR	4,4	41,4	Finanzkraft	↗↘	Lehrerlöhne	1
VD	7,0	14,4	Steuerkraft	↗	Sozialwesen	
AG	1,2	20,3	Finanzkraft	↗↘	Spitäler	
AI	0,0	0,0	Finanzkraft	↘	Schulinfrastruktur	2
GE	n.a.	n.a.	Finanzkraft	↘	Schulinfrastruktur und Abwasser	
Alle übrigen Kantone betreiben wie auch der Bund keinen indirekten Finanzausgleich						3

Quelle: Eigene Recherchen

* Gesetzlicher Rahmen: 2013. Daten (für Umverteilungsausmass): Je nach Verfügbarkeit basierend auf 2013, 2012 oder 2011.

5. PROGETTO 2020

Al Parlamento è ben noto l'avvio del progetto 2020. Riprendiamo dal sito ufficiale del Dipartimento delle Istituzioni lo stato dei lavori:

È ufficialmente partito il progetto Ticino 2020, che si propone di ridefinire e facilitare i rapporti fra il Cantone e i comuni. Il Consiglio di Stato ha infatti definito i membri dei gruppi di lavoro.

La struttura organizzativa decisa l'8 giugno prevede un comitato strategico con quattro membri (i consiglieri di Stato Norman Gobbi e Paolo Beltraminelli, il presidente dell'Associazione dei comuni ticinesi Riccardo Calastri e il sindaco di Mendrisio Carlo Croci) un comitato guida composto da dieci persone, una direzione di progetto con a capo Elio Genazzi della sezione enti locali e Michele Passardi in rappresentanza delle località.

*I gruppi di lavoro saranno sette di quattro persone ognuno: sei affronteranno compiti legati ad ambiti tematici quali la previdenza sociale, l'assistenza, le famiglie, la politica degli anziani, le scuole e la mobilità, mentre l'ultimo si occuperà di perequazione. Le loro proposte di soluzione dovranno scaturire entro fine anno, nel 2017 saranno tradotte in modifiche di legge che nel 2018 arriveranno all'attenzione del Gran Consiglio. L'attuazione della riforma, che prevede il riassetto delle amministrazioni cantonale e comunali, avverrà a **partire dal 2019**.*

L'auspicio che formuliamo all'attenzione del Gran Consiglio è che questo credito quadro sia l'ultimo impostato sulla base degli attuali flussi finanziari che regolano i rapporti tra Cantone e i Comuni. Senza necessariamente condividere ogni osservazione del rapporto di Avenir suisse, è pur evidente che la frequente sovrapposizione di compiti e di competenze ai due livelli istituzionali provocano una lunga serie di inefficienze nella gestione della spesa pubblica che a sua volta hanno un'influenza importante a livello di perequazione intercomunale.

6. CREDITO QUADRO

Il credito quadro per il quadriennio 2016-19 indica un importo complessivo di 18 mio con un risparmio di 0,5 mio annui rispetto all'ultimo quadriennio.

Le aggregazioni messe in atto, con i rispettivi sussidi per investimento già approvati, permettono di ridurre il fabbisogno soprattutto nelle valli. Tuttavia un credito quadro di aiuto agli investimenti comunali risulta essere ancora indispensabile considerando come ancora numerosi comuni non dispongono di alcune infrastrutture di base la cui realizzazione potrà essere possibile solo con l'aiuto cantonale.

7. CONCLUSIONI

Il presente rapporto propone al Gran Consiglio l'approvazione del messaggio in oggetto e del relativo credito quadro auspicando entro il 2019 una nuova impostazione dello strumento di aiuto agli investimenti comunali sulla base dei lavori che scaturiranno dal progetto Ticino 2020 affinché tra Cantone e Comuni vi possa essere maggior corrispondenza tra compiti e competenze.

Per la Commissione gestione e finanze:

Bixio Caprara, relatore

Bacchetta-Cattori - Badasci - Caverzasio - Dadò -

De Rosa - Durisch - Farinelli - Foletti - Garobbio - Gianora -

Guerra - Kandemir Bordoli - Pini - Pinoja - Quadranti