

Messaggio

numero

data

Dipartimento

5247

30 aprile 2002

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare 10 dicembre 2001 presentata nella forma elaborata da Fulvio Pezzati e confirmatari per uno sgravio degli oneri sociali a carico dei Comuni (conto 210462005)

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

avvalendoci della facoltà concessaci dall'art. 50 cpv. 2 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato del 7 novembre 1984, prendiamo posizione sul testo dell'iniziativa elaborata 10 dicembre 2001 postulante la modifica dell'art. 11 cpv. 2 della Legge di applicazione della legge federale del 19 marzo 1965 concernente le prestazioni complementari all'assicurazione federale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LAPC) del 16 dicembre 1997 (RL 6.4.5.3.).

Annotiamo preliminarmente che l'art. 11 cpv. 2 di tale legge testualmente recita:

²La partecipazione annua del singolo Comune agli oneri derivanti dall'applicazione della legge, della legislazione di applicazione alla legge federale sull'assicurazione malattie del 18 marzo 1994, della legislazione di applicazione alla legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti del 20 dicembre 1946 e della legislazione di applicazione della legge federale sull'assicurazione invalidità del 19 giugno 1959 non può superare il 10 per cento del gettito d'imposta cantonale per il Comune nell'anno stabilito dal Consiglio di Stato.

Con l'iniziativa parlamentare citata il deputato Pezzati (e confirmatari) chiede di ridurre la quota massima di partecipazione annua del singolo Comune agli oneri derivanti dall'applicazione delle leggi citate dall'attuale 10 per cento al 6 per cento.

Dal profilo finanziario, la riduzione proposta comporterebbe uno sgravio complessivo per l'insieme dei Comuni di ca. Fr. 30 milioni degli oneri per il finanziamento dell'AVS/AI e dell'Assicurazione malattia.

Dal profilo politico l'iniziativa intende proporsi quale ulteriore misura volta a ribaltare parzialmente sul Cantone oneri sociali a carico dei Comuni, con lo scopo di ridare margini di autonomia finanziaria agli enti locali, inserendosi nella tematica dei flussi finanziari fra Cantone e Comuni, ma interferendo nel progetto di nuova perequazione finanziaria intercomunale. L'iniziativa vuole inoltre compensare gli effetti degli sgravi fiscali del IV. pacchetto decisi dal Cantone.

I. I DATI FINANZIARI

Il confronto fra la situazione attuale e la proposta Pezzati indica, come è già stato ricordato, un risparmio complessivo per i Comuni di circa Fr. 30 mio, oneri che vengono ribaltati sul Cantone. In cifre assolute (Tabella F) i Comuni maggiori beneficiari sono, nell'ordine, Bellinzona, Locarno, Lugano e Chiasso; in cifre relative (Tabella G) i Comuni con il più alto risparmio pro capite sono Montagnola, Paradiso, Ronco S. Ascona, Tegna e Morcote. Una prima constatazione indica che l'iniziativa favorisce, in cifre assolute, i centri urbani (a scapito delle regioni periferiche) e, in cifre relative, i Comuni finanziariamente forti. A titolo esemplificativo, per poter sgravare i Comuni deboli che beneficiano del livellamento di un importo di circa Fr. 80 per abitante, occorre accordare a Montagnola o Paradiso uno sgravio di circa Fr. 200 per abitante. L'analisi dei dati di dettaglio permette una prima considerazione: una misura di tipo lineare, evidentemente, provoca un effetto "a innaffiatoio" e non permette un intervento mirato per sostenere i Comuni finanziariamente deboli, per lo più situati nelle regioni periferiche.

II. RELAZIONE CON GLI SGRAVI FISCALI DEL IV. PACCHETTO

La Tabella I indica l'effetto sui Comuni del cumulo delle misure previste dall'iniziativa Pezzati e del IV. pacchetto di sgravi.

I risultati sulla base delle cifre procapite sono chiari: l'iniziativa Pezzati ha un impatto a favore dei Comuni che va molto al di là del "costo" del IV. pacchetto di sgravi, e provoca per quasi tutti i Comuni un miglioramento anche importante della situazione. Gli unici Comuni "penalizzati" sono quei Comuni con gettiti fiscali importanti (in particolare per le persone giuridiche), che subiscono in maggior misura l'effetto del IV. pacchetto di sgravi. Si tratta di Bioggio, Cadempino, Lugano, Manno, Paradiso e Preonzo.

Tutti gli altri Comuni del Cantone, nell'ipotesi di una approvazione da parte del Gran Consiglio sia dell'iniziativa Pezzati che del IV. pacchetto fiscale, verrebbero complessivamente sgravati anche in misura importante. In altre parole, l'iniziativa Pezzati non solo compenserebbe pienamente gli effetti del IV. pacchetto fiscale a livello comunale, ma per la stragrande maggioranza dei Comuni andrebbe ben oltre, provocando un saldo positivo a favore di Comuni, a fronte di maggiori oneri a carico del Cantone.

III. FLUSSI FINANZIARI TRA CANTONE E COMUNI

Il Consiglio di Stato ha già indicato nel secondo aggiornamento delle Linee direttive 2000-2003 dell'ottobre 2001 e nella risposta del 13 novembre 2001 all'interrogazione Pezzati del 15 ottobre 1996 quali siano i flussi finanziari fra Cantone e Comuni.

La revisione della ripartizione delle competenze e dei flussi finanziari fra Cantone e Comuni secondo criteri di efficienza ed efficacia è uno dei tre pilastri portanti della strategia del Consiglio di Stato volta a ridare ai Comuni maggior capacità di assumere compiti e di svolgerli autonomamente. L'obiettivo finale è rendere reale la concezione costituzionale del Comune, quale centro decisionale autonomo e partner a tutti gli effetti del Cantone nella gestione dei servizi pubblici e nella promozione delle iniziative di sviluppo. In questo contesto si inserisce anche il progetto STEP, concepito dalla Sezione degli enti locali, la cui attuazione è articolata sull'arco dei prossimi tre anni. Questo progetto comporta l'analisi della spesa corrente comunale per determinare il livello di spesa vincolata, le peculiarità dei compiti delegati e l'offerta autonoma del Comune.

Questo consentirà di verificare la prestazione richiesta a livello locale dalle leggi superiori in rapporto ad una possibile delega di competenze o ad una possibile centralizzazione del servizio, con relativa modifica dei flussi finanziari.

La revisione dei rapporti tra Cantone e Comuni, delle rispettive competenze e dei flussi finanziari ad esse legati deve essere fatta in base ad un quadro organico di riferimento, sostenuto da un'analisi approfondita dell'attuale situazione e delle relative disfunzioni. La misura proposta con l'iniziativa non tiene conto di questa esigenza. Essa va inoltre a toccare oneri sui quali né i Comuni, né - in gran parte - il Cantone hanno facoltà di decisione. Risulta quindi non sufficientemente fondata la motivazione addotta a sostegno dell'iniziativa in base alla quale la misura proposta dovrebbe andare in direzione di attuare il principio "chi comanda paga e chi paga comanda".

La revisione dei rapporti e dei flussi finanziari Cantone/Comuni persegue l'obiettivo di semplificare l'intreccio di competenze e di responsabilità finanziarie. Quanto proposto dall'iniziativa non consente in alcun modo di avvicinare questo obiettivo: il cambiamento ipotizzato si limita infatti a bilanciare diversamente un onere, che resterebbe comunque ripartito tra i due livelli istituzionali, senza modificare alcunché in relazione alle competenze decisionali, che - come detto - sono in gran parte esterne sia al Cantone sia ai Comuni.

Una semplificazione dei flussi è stata concretizzata ad esempio con il ribaltamento dell'intero onere dell'assistenza sociale a carico del Cantone (entrato in vigore il 1. Gennaio 2001) e, in precedenza, con l'assunzione da parte del Cantone della copertura integrale del fabbisogno degli ospedali pubblici (entrata in vigore il 1. gennaio 2000). In questi due casi, un flusso finanziario intrecciato è stato eliminato, portando ad una evidente semplificazione, corrispondente ad una chiara ripartizione di competenze. La proposta formulata nell'iniziativa oggetto di questo rapporto non raggiunge invece questo risultato.

IV. IMPEGNI CANTONALI SUL FRONTE DELLA POLITICA COMUNALE

Il Consiglio di Stato ha in questi anni messo in atto una politica attiva nei confronti degli Enti Locali, con la quale si mira espressamente a rafforzare lo scenario comunale. Gli assi portanti di questa politica sono i seguenti:

- a) Nuova perequazione finanziaria: con l'approvazione della nuova legge, il Consiglio di Stato mira ad un mutamento della situazione attuale attraverso nuovi strumenti di perequazione finanziaria, volti a promuovere la progettualità e la responsabilità delle comunità locali. Con i nuovi strumenti e con il potenziamento del contributo di livellamento, si assisterà ad un sensibile aumento anche degli importi stanziati dal Cantone per la solidarietà intercomunale. Va infatti sottolineato che con la nuova legge, la partecipazione finanziaria del Cantone subisce un sensibile aumento, passando (per gli strumenti legati al fondo di perequazione) dal 50% all'80%.
- b) Politica delle aggregazioni: il Consiglio di Stato ha messo in atto una politica delle aggregazioni con la quale si mira alla creazione di Comuni più forti, soprattutto nelle zone periferiche. Tale sostegno si concretizza con sostanziosi aiuti cantonali a fondo perso per il risanamento dei Comuni in difficoltà coinvolti in processi di aggregazione, nonché tramite il sostegno finanziario agli investimenti. Questi interventi cantonali - valutabili per i prossimi anni in 10-15 mio di franchi l'anno - permettono di dare ai nuovi Comuni un avvio finanziariamente solido.

Di questo considerevole impegno finanziario occorre tenere conto nel valutare i flussi finanziari tra Cantone e Comuni e nell'ipotizzare misure di modifica di tali flussi e di compensazione legate alla politica fiscale attuata dal Consiglio di Stato in base agli intendimenti programmatici indicati nelle Linee direttive 2000-2003.

V. SGRAVI FISCALI NEI COMUNI E MISURE COMPENSATORIE

L'iniziativa Pezzati sostiene che negli ultimi anni la politica fiscale del Cantone ha creato "non poche difficoltà a molti Comuni". Questa affermazione non tiene conto di due aspetti essenziali ai fini di una valutazione compiuta della questione:

- a) gli effetti degli sgravi fiscali sui gettiti cantonali e comunali sono stati in buona misura compensati dalla crescita economica; la situazione varia tuttavia da Comune a Comune. Va aggiunto che nei Comuni in cui la presenza di persone giuridiche è limitata o nulla, gli effetti degli sgravi sui gettiti sono inferiori;
- b) contemporaneamente all'entrata in vigore degli sgravi fiscali a livello comunale, sono state attuate misure di modifica nella ripartizione degli oneri tra Cantone e Comuni; queste misure hanno comportato benefici consistenti per gli enti locali.

Come risulta dalla tabella sottostante, gli effetti degli sgravi fiscali nei Comuni, provocati dal II. e III. pacchetto fiscale, entrambi già approvati, e dal IV. pacchetto tuttora all'esame della Commissione tributaria del Gran Consiglio, sono e saranno interamente compensati dalle misure adottate di recente e che hanno comportato e comporteranno per l'insieme dei Comuni un beneficio finanziario di **69/74 milioni di franchi** all'anno, a fronte di **59,5 milioni di franchi** di sgravi fiscali che entrano in linea di conto per le misure di compensazione.

Anno	Sgravi	Mio Fr.	Benefici	Mio Fr.
2000	II. pacchetto	- 0,4	EOC, SACD, case anziani	+ 35,0
2001	III. pacchetto	- 27,6	Assistenza sociale	+ 11,0
2003	IV. pacchetto	- 31,5	Stipendi docenti comunali	+ 5,0
			Perequazione finanziaria	+ 8,0
			Aggregazioni comunali	+ 10/15,0
Totale	Sgravi	- 59,5	Benefici	+ 69/74,0

Nella tabella è stato quantificato, sulla parte sinistra, l'effetto degli sgravi fiscali del II., III. e IV. pacchetto sui gettiti comunali (59,5 milioni di franchi). Sulla parte destra è indicata la riduzione di oneri di cui i Comuni hanno beneficiato o beneficeranno in seguito a decisioni che ribaltano spese sul Cantone o che comportano aiuti cantonali ai Comuni. Il nuovo sistema di finanziamento degli ospedali pubblici, delle case per anziani e dei servizi di cura domiciliare comporta un saldo positivo per i Comuni pari a 35 milioni di franchi dal 1. gennaio 2000.

Considerando l'aumento dei sussidi per gli stipendi dei docenti comunali (5 milioni di franchi), le maggiori risorse attribuite dal Cantone per la perequazione finanziaria intercomunale (8 milioni di franchi) e l'incidenza sulla gestione corrente determinata dalle importanti risorse che il Cantone stanzerà per i progetti di aggregazioni comunali, alleviando la situazione finanziaria dei Comuni interessati (10/15 milioni di franchi all'anno in media), i benefici finanziari, per i Comuni, a partire dal 2003 ammontano a 23/28 milioni di franchi, ciò che compensa in gran parte la perdita di gettito fiscale dovuta al IV. pacchetto (31 milioni di franchi). A questo va aggiunto l'effetto compensatorio dovuto alla crescita economica, non quantificato.

Come risulta dalla tabella, il saldo complessivo a favore dei Comuni ammonta a 9,5/14,5 milioni di franchi. Gli sgravi fiscali introdotti o previsti con il II., III. e IV. pacchetto ammontano complessivamente a 59,5 milioni di franchi sul piano comunale; i benefici per i Comuni - come si è visto - a 69/74 milioni di franchi. Di fatto, quindi, il saldo positivo per gli enti locali compensa in buona misura anche la diminuzione di gettito fiscale comunale dovuta all'entrata in vigore differita degli sgravi fiscali del I. pacchetto, relativi alle persone fisiche (20,4 milioni di franchi, con un moltiplicatore medio dell'83%).

La tabella non considera tuttavia gli sgravi del I. pacchetto fiscale, entrato in vigore a livello cantonale nel 1997 e non ancora entrato in vigore nei Comuni per la parte concernente le persone fisiche. Per consentire ai Comuni di prepararsi adeguatamente a quegli sgravi, senza dover ricorrere ad aumenti di moltiplicatore, il Gran Consiglio aveva deciso di introdurre una doppia scala delle aliquote per le persone fisiche, sospendendo l'entrata in vigore della parte preponderante del pacchetto per un biennio fiscale. Successivamente, sempre nel medesimo intento, ha deciso un ulteriore differimento di due bienni fiscali (1999-2000 e 2001-2002), accogliendo un'iniziativa parlamentare dell'ex deputato Carlo Donadini. Con queste decisioni il Parlamento ha ritenuto che gli sgravi del I. pacchetto fossero sostenibili da parte dei Comuni, senza alcuna misura compensatoria (assunzione di oneri comunali da parte del Cantone). Nessuna richiesta in tal senso è d'altra parte stata fatta dal Gran Consiglio in relazione al I. pacchetto fiscale. La crescita economica degli ultimi anni ha inoltre contribuito a compensare gli effetti sui gettiti fiscali comunali. Al momento dell'approvazione del I. pacchetto fiscale, l'economia ticinese era in fase di recessione, per cui non era stato calcolato questo effetto compensatorio.

Nel rapporto della maggioranza della Commissione tributaria sul III. pacchetto fiscale (del 20 ottobre 2000) le conseguenze finanziarie sui Comuni erano state attentamente valutate (pagg. 57-62); la Commissione non aveva richiesto alcuna misura compensatoria a beneficio degli enti locali. Va ricordato che nel 2000 è entrato in vigore il nuovo sistema di finanziamento degli ospedali pubblici, delle case per anziani e dei servizi di cure domiciliari, che ha comportato uno sgravio di oneri a vantaggio dei Comuni per un importo di 35 milioni di franchi. Inoltre, dal 1. gennaio 2001 l'intero onere per l'assistenza sociale è stato assunto dal Cantone, con beneficio per i Comuni pari a 11 milioni di franchi.

Nel messaggio sul IV. pacchetto fiscale il Consiglio di Stato ha affrontato in modo dettagliato la questione delle misure compensatorie per i Comuni (cfr. pag. 20), indicando due direzioni di intervento:

- a) nuova legge sulla perequazione finanziaria intercomunale, per garantire maggiori risorse ai Comuni meno forti (aumento del contributo di livellamento, sostegno agli investimenti e contributo per gli oneri territoriali);
- b) aiuti per le aggregazioni comunali.

Nel messaggio il Consiglio di Stato si era impegnato a compensare gli effetti del IV. pacchetto fiscale. Questo impegno è stato mantenuto con la proposta di nuova legge sulla perequazione finanziaria intercomunale, con le importanti risorse messe a disposizione per le aggregazioni comunali, con l'aumento dei sussidi per gli stipendi dei docenti comunali.

Un altro elemento da considerare riguarda i Comuni in compensazione. Per questi enti locali, gli effetti degli sgravi fiscali cantonali sono di fatto nulli. Gli eventuali maggiori disavanzi d'esercizio causati dalla diminuzione dei gettiti sono infatti assunti in parte dal Cantone, oltre che dai Comuni e dalla Banca dello Stato, tramite il fondo di compensazione. È difficile stimare esattamente questo onere: tenendo conto di tutti i

pacchetti fiscali, si tratta comunque di alcuni milioni di franchi all'anno. Nella tabella sopra pubblicata questo aspetto non è considerato. In realtà, quindi, il saldo positivo per i Comuni è superiore ai 9,5/14,5 milioni di franchi quantificati.

Alla luce di questi elementi viene a cadere il principale argomento presentato a sostegno dell'iniziativa Pezzati.

Il Consiglio di Stato ritiene infine che gli effetti sui Comuni degli sgravi fiscali decisi nella votazione del 6 febbraio 2000 (accettazione delle iniziative popolari "per una politica fiscale più vicina al popolo" e "per una esenzione dell'imposizione delle successioni e delle donazioni più sociale") non debbano in alcun modo essere compensati dal Cantone. Per finanziare questa compensazione, il Cantone sarebbe infatti costretto ad aumentare le imposte con effetto solo a livello cantonale per un importo pari a 78,2 milioni di franchi, che rappresenta l'11,5% del gettito dell'imposta delle persone fisiche o il 36% di quello dell'imposta delle persone giuridiche, oppure a portare la manovra di contenimento della spesa corrente dai 120 milioni di franchi decisi il 16 gennaio scorso a quasi 200 milioni di franchi.

Il Consiglio di Stato ritiene che una decisione nel senso della compensazione degli effetti comunali della votazione del 6 febbraio 2000 costituirebbe una flagrante violazione della volontà popolare manifestata dalla maggioranza dei cittadini/contribuenti dei Comuni ticinesi. Accogliendo le due iniziative, i votanti hanno infatti deciso che sia il Cantone, sia i Comuni dovevano ridurre le imposte, senza misure accompagnatorie che annullassero gli effetti di questa riduzione sul piano cantonale o su quello comunale.

Si ricorda infine che sia il Consiglio di Stato, sia il Gran Consiglio si erano opposti ad entrambe le iniziative, anche facendo valere il forte impatto che una loro accettazione avrebbe avuto sulle finanze comunali. Non per questo il Governo ritiene che gli effetti della decisione popolare sul gettito fiscale cantonale debbano essere annullati o compensati con altri provvedimenti. Alla stessa stregua non appare legittimo prospettare compensazioni sul piano comunale.

VI. FINANZIAMENTO DELL'INIZIATIVA

I fautori della proposta Pezzati si dicono consapevoli del fatto che il problema a breve termine è il finanziamento dell'iniziativa (30 milioni di franchi a carico della gestione corrente del Cantone). A questo riguardo indicano alcune possibili soluzioni. Il Consiglio di Stato ritiene non praticabili queste ipotesi, per le seguenti ragioni:

- a) nuova perequazione finanziaria federale: le maggiori risorse che la riforma dovrebbe garantire al Ticino saranno disponibili a medio (dall'anno 2006) e non a breve termine; nessuna garanzia è data circa le decisioni delle Camere federali e della votazione popolare;
- b) riserve per nuovi compiti nel PF: questo margine, quantificato in 10 milioni di franchi (cfr. secondo aggiornamento delle Linee direttive e del Piano finanziario 2000-2003) è già stato interamente utilizzato, come indicato nel messaggio sul Consuntivo 2001 (maggiori oneri per nuovi compiti: 30 milioni di franchi circa);
- c) riduzione di altri contributi: il Consiglio di Stato ha già deciso di attuare misure di contenimento per 120 milioni di franchi; questa operazione si presenta tutt'altro che facile; aggiungere altri 30 milioni appare del tutto irrealistico.

VII. CONCLUSIONE

L'iniziativa Pezzati, che si prefigge di aiutare in particolare i Comuni in difficoltà, e che rimprovera alla politica degli sgravi fiscali perseguita dal Cantone di vanificare questi sgravi obbligando i Comuni ad aumentare il moltiplicatore, deve essere respinta, perché presenta molti punti negativi:

- si tratta di una misura lineare, con effetti "a innaffiatoio", e che quindi favorisce anche situazioni di Comuni ricchi (i dati pro capite sono significativi);
- dal punto di vista finanziario, i maggiori beneficiari sono i centri urbani (i primi 15 Comuni beneficiari, tutti dell'area urbana, ricevono circa la metà della cifra totale di Fr. 30 milioni);
- la misura è una proposta a sé stante che non tiene conto dei nuovi indirizzi del Consiglio di Stato in ambito di politica a favore dei Comuni (nuova perequazione finanziaria intercomunale e politica delle aggregazioni);
- la misura non attua alcuna semplificazione dei flussi Cantone/Comuni e tocca un onere sul quale il potere decisionale del Cantone è limitato o nullo;
- non tiene conto delle misure compensatorie già attuate, che danno un saldo positivo per i Comuni;
- il finanziamento a breve termine dell'iniziativa non è dato; la misura proposta rischia di compromettere il raggiungimento degli obiettivi di Piano finanziario.

Il Consiglio di Stato si sta adoperando nell'analisi dei flussi finanziari Cantone-Comuni, e a fronte dei risultati di quest'analisi intende proporre in futuro una serie di misure nei settori delle assicurazioni sociali, dell'assistenza, dei trasporti pubblici, o attuare progetti di riorganizzazione di servizi (ad esempio la riforma dello Stato civile). Per poter affrontare questi temi e prendere le decisioni che si impongono occorre però avere una visione d'assieme dei problemi e non intervenire con misure isolate e non coordinate fra loro.

Gli altri pilastri della politica di rafforzamento dei Comuni quali organi costituzionali e centri decisionali sono la nuova perequazione finanziaria intercomunale e la politica di sostegno alle aggregazioni comunali.

Nella sua politica, il Consiglio di Stato intende tenere adeguatamente in considerazione sia le esigenze dei Comuni finanziariamente deboli e delle regioni periferiche, chiamando i Comuni cosiddetti ricchi ad un maggior sforzo di solidarietà per attenuare le disparità regionali, sia le esigenze dei Comuni forti situati nelle regioni leader del Cantone, per non frenare eccessivamente la loro progettualità. Questa politica equilibrata e ragionata non deve essere compromessa da proposte singole che non fanno riferimento ad un quadro organico di intervento.

VIII. PREAVVISO

Per le considerazioni che precedono lo scrivente Consiglio invita il Parlamento cantonale a respingere la modifica dell'art. 11 cpv. 2 proposta dall'iniziativa parlamentare oggetto del presente rapporto.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, L. Pedrazzini

Il Cancelliere, G. Gianella

Allegate:

Tablelle A-L