

Messaggio

numero	data	Dipartimento
7167	17 febbraio 2016	ISTITUZIONI
Concerne		

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

SOMMARIO

I.	RAPPORTO SULL'EFFICACIA DEI MECCANISMI DI PEREQUAZIONE.....	2
1.	Istoriato delle modifiche alla LPI	2
2.	Evoluzione degli strumenti perequativi dal 2009 al 2014.....	4
2.1	Contributo di livellamento	4
2.2	Contributo ricorrente per gli oneri legati alla localizzazione geografica (LocGeo).....	8
2.3	Contributo supplementare	10
2.4	Aiuto agli investimenti.....	11
3.	Perequazione e finanze comunali.....	14
3.1	Evoluzione delle finanze dei comuni ticinesi	14
3.2	Effetti della perequazione sulle finanze comunali.....	16
4.	Conclusioni.....	18
II.	CREDITO QUADRO 2016-2019	20
III.	CONGRUENZA CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO.....	21
1.	Congruenza con le linee direttive.....	21
2.	Congruenza con il piano finanziario	21
	DECRETO LEGISLATIVO	22



Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente messaggio sottoponiamo alla vostra approvazione la richiesta per lo stanziamento di un credito quadro per il periodo 2016-2019 di fr. 18'000'000.-- destinato allo strumento perequativo denominato "Aiuto agli investimenti dei comuni" previsto agli articoli 14 e 14a della Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale del 25 giugno 2002 (LPI).

L'art. 14a cpv. 5 LPI, introdotto nell'ambito della revisione parziale della LPI approvata dal Parlamento il 18 ottobre 2010, prevede infatti che *"l'impegno finanziario per gli aiuti di cui al cpv. 1 è determinato ogni 4 anni dal Gran Consiglio, all'inizio della legislatura"*.

Parimenti, nella prima parte di questo messaggio, il Consiglio di Stato intende pure dar seguito a quanto previsto dall'art. 23 della LPI, ovvero la verifica quadriennale dell'efficacia della Legge. A quasi quattro anni dall'ultima revisione (entrata in vigore il 1. gennaio 2011 - ma retroattivamente al 1. gennaio 2010 per l'art. 15 "localizzazione geografica"), si propone una retrospettiva sull'evoluzione degli strumenti perequativi a cavallo della revisione, e si tenta una lettura dei dati sulle finanze dei comuni nell'ottica di verificare l'influsso delle modifiche alla LPI sui conti comunali.

Si specifica che l'analisi non contempla la complessa fattispecie della perequazione indiretta, oggetto peraltro di approfondimenti nell'ambito del progetto "Ticino 2020" che si prefigge di analizzare e proporre una riforma che tocchi prima di tutto la ripartizione dei compiti e delle competenze tra i livelli istituzionali e di riflesso anche gli effetti perequativi dei vari flussi finanziari ad essi legati. Questo importante cantiere di riassetto finanziario e istituzionale, oggetto del messaggio governativo n. 7038 del 21 gennaio 2015, è stato approvato dal Parlamento il 23 settembre 2015.

I. RAPPORTO SULL'EFFICACIA DEI MECCANISMI DI PEREQUAZIONE

In questo capitolo si ricorda innanzitutto, in forma tabellare, le principali modifiche legislative apportate al sistema perequativo intercomunale ticinese; di seguito vengono passati in rassegna i vari strumenti previsti dalla LPI.

1. Istoriatto delle modifiche alla LPI

Le modifiche intervenute nelle basi legali che reggono la perequazione in Ticino sono qui di seguito esposte in forma tabellare partendo dalla vecchia Legge sulla compensazione intercomunale (LCI), in vigore fino al 31 dicembre 2002; nella terza colonna sono riportate le modifiche intervenute con la revisione totale della Legge e la nascita della nuova LPI entrata in vigore il 1. gennaio 2003; l'ultima colonna è dedicata alle modifiche apportate con la revisione parziale della stessa LPI approvata il 19 ottobre 2010 ed entrata in vigore il 1. gennaio 2011.

Strumento	LCI (situaz. nel 2002)	LPI 2003 (modifiche rispetto a LCInt)	LPI 2011 (modifiche rispetto a LPI 2003)
Indice di capacità finanziaria (5 sotto-indici)	<ul style="list-style-type: none">- RF pro-capite- gettito IFD pro-capite- contribuenti IFD / contribuenti IC- moltiplicatore aritmetico- evoluzione della popolazione		<ul style="list-style-type: none">- moltiplicatore politico

<p>Contrib. di livellamento → beneficiari</p> <p>→ paganti</p>	<ul style="list-style-type: none"> - comuni con RF < 2/3 della media - ricevono fino al raggiungimento dei 2/3 della media - scala di graduazione con MP fissa 86-100 - ripresa solo se MP < 95 <ul style="list-style-type: none"> - comuni con RF > media - aliquota di prelievo massima 8% del surplus di RF - coefficiente che penalizza in funzione del MP (più si allontana dal 100%) 	<ul style="list-style-type: none"> - comuni con RF < della media - ricevono 20% della diff. RF con la media, <ul style="list-style-type: none"> - min. 72% - scala di graduazione da MCM a MCM+15 - ripresa per tutti i beneficiari <ul style="list-style-type: none"> - aliquota massima alzata al 15% del surplus di RF - coefficiente che penalizza in funzione del MP (più si allontana dal MCM+15) 	<ul style="list-style-type: none"> - comuni con RF < del 90% della media - ricevono 20% della diff. RF con la media, <ul style="list-style-type: none"> - min. 70% - scala inasprita per MP più bassi
<p>Compensazione</p>	<p>Copertura del disavanzo quando il comune non riesce a pareggiare i conti con MP 100. Ratifica di crediti e preventivi</p>	<p>abrogata</p>	
<p>Aiuto agli investimenti</p>	<p>In teoria già possibile con la LCI, ma mai applicato</p>	<p>Nuovo strumento a disposizione dei comuni</p> <ul style="list-style-type: none"> - se MP >= 90 e RF < media - si tiene conto dell'AF del comune 	<ul style="list-style-type: none"> - solo se MP >= 90 e RF < del 90% della media - priorità a investimenti di base e obbligatori - credito quadro
<p>Contributo ricorrente per gli oneri legati alla localizzazione geografica (LocGeo)</p>	<p>Assente</p>	<p>Nuovo strumento a disposizione dei comuni</p> <ul style="list-style-type: none"> - se nell'elenco del RPI - se MP >= 90% e RF < della media - per spese nei settori del traffico, trasporto allievi e approvvigionamento idrico - dotazione può essere limitata dal CdS 	<p>Modifica sostanziale, anche quale controprogetto all'iniziativa sui canoni d'acqua</p> <ul style="list-style-type: none"> - senza condizione di RF e MP - dotazione = 30% del ricavo di canoni d'acqua dell'anno precedente - ripartito in base alla superficie ed all'altitudine
<p>Contributo transitorio</p>	<p>Assente</p>	<ul style="list-style-type: none"> - per i comuni che erano in compensazione - calcolato in base agli ultimi 3 anni di compensazione - per 5 anni, decrescente 	<p>non più applicato (applicazione fino al 2007)</p>

Contributo supplementare	Assente	<ul style="list-style-type: none"> - per i comuni che erano in compensazione - per evitare MP > 100% - il Cantone può condizionarlo alla partecipazione ad un progetto aggregativo 	<ul style="list-style-type: none"> - utilizzabile anche in casi di rigore, per al massimo 4 anni, per nuovi comuni nati da aggregazione
Finanziamento fondo	Compensazione finanziata da: <ul style="list-style-type: none"> - contributo di Banca Stato (1,5 mio) - resto: parti uguali Cantone e comuni - quota dei comuni in base alle RF divise per il MP, ma solo se IFF > 66 	<ul style="list-style-type: none"> - Per finanziare <ul style="list-style-type: none"> ▪ aiuto investimenti ▪ contributo transitorio ▪ contr. supplementare ▪ LocGeo - finanziamento fondo 80% Cantone - 20% Comuni - pagano solo comuni con IFF > 72 	<ul style="list-style-type: none"> - Per finanziare <ul style="list-style-type: none"> ▪ aiuto investimenti ▪ contr. supplementare - LocGeo finanziata dal Cantone - finanziamento fondo in parti uguali Cantone e Comuni - pagano solo comuni con IFF > 70

Abbreviazioni:

RPI = Regolamento sulla perequazione finanziaria intercomunale del 3 dicembre 2002

LocGeo = contributi ricorrente per gli oneri legati alla localizzazione geografica

MP = moltiplicatore politico del comune

RF = risorse fiscali

IFD = imposta federale diretta

IC = imposta cantonale

MCM = moltiplicatore comunale medio

AF = autofinanziamento

IFF = Indice di forza (capacità) finanziaria

2. Evoluzione degli strumenti perequativi dal 2009 al 2014

In questo capitolo vengono forniti i dati sull'andamento dei contributi perequativi a cavallo dell'ultima modifica, così da verificare, oltre alla tendenza generale, l'influenza delle misure adottate con la revisione del 2011.

2.1 Contributo di livellamento

Per capire l'evoluzione del contributo di livellamento (CL) è necessario dare prima uno sguardo all'andamento delle risorse fiscali (RF), ritenuto come il CL, in quanto strumento di perequazione delle risorse, segue fundamentalmente l'evolversi delle RF, e meglio delle differenze delle stesse.

Proponiamo innanzitutto una tabella con l'evoluzione delle risorse fiscali suddivisa per componente degli anni interessanti per il calcolo del CL dal 2009 al 2015, vale a dire gli anni compresi tra il 2002 ed il 2012. Nell'ultima colonna sono riportate le risorse fiscali pro capite, prima del CL (che servono appunto per il calcolo di questo contributo).

Tabella 1: Evoluzione RF pro capite dei comuni ticinesi, per componente, dal 2002 al 2012

	Gettito persone fisiche	Gettito persone giuridiche	Imposta alla fonte	Imposta immobiliare cantonale	Imposta sugli utili immobiliari	Imposta immobiliare comunale	Imposta personale	Totale risorse fiscali (prima del CL)	Totale RF procapite prima del CL	Variazione %ale RF procapite
2002	682'593'039	223'011'454	48'047'814	9'193'244	10'065'688	40'922'146	4'926'387	1'018'759'772	3'267	
2003	630'884'762	199'973'584	41'607'104	9'320'178	10'934'324	41'170'402	5'003'453	938'893'807	2'949	-9.7%
2004	643'951'099	206'834'561	48'675'485	9'244'030	11'930'286	41'638'178	5'006'354	967'279'993	3'015	2.2%
2005	660'278'799	246'387'674	50'921'182	9'367'047	9'194'016	44'306'962	5'050'259	1'025'505'939	3'173	5.2%
2006	717'140'066	299'917'073	56'527'145	-	6'389'113	45'711'839	5'113'371	1'130'798'607	3'460	9.1%
2007	747'651'992	325'188'457	58'986'502	-	2'517'969	46'747'318	5'116'610	1'186'208'848	3'610	4.3%
2008	785'829'593	281'480'091	66'960'545	9'530'893	2'510'718	47'470'908	5'168'747	1'198'951'494	3'606	-0.1%
2009	796'051'025	292'072'685	71'425'976	1'379'041	1'119'721	48'033'557	5'214'597	1'215'296'602	3'628	0.6%
2010	819'025'239	269'673'760	81'544'896	1'384'068	12'025'203	48'444'029	5'251'885	1'237'349'080	3'658	0.8%
2011	821'662'823	275'194'860	82'409'283	1'441'296	21'334'406	49'324'392	5'295'546	1'256'662'606	3'730	2.0%
2012	841'847'748	302'269'010	84'709'120	1'439'485	25'907'550	49'993'819	5'352'996	1'311'519'728	3'839	2.9%
+/- in % 2002-2012	23.3%	35.5%	76.3%	-84.3%	157.4%	22.2%	8.7%	28.7%	17.5%	

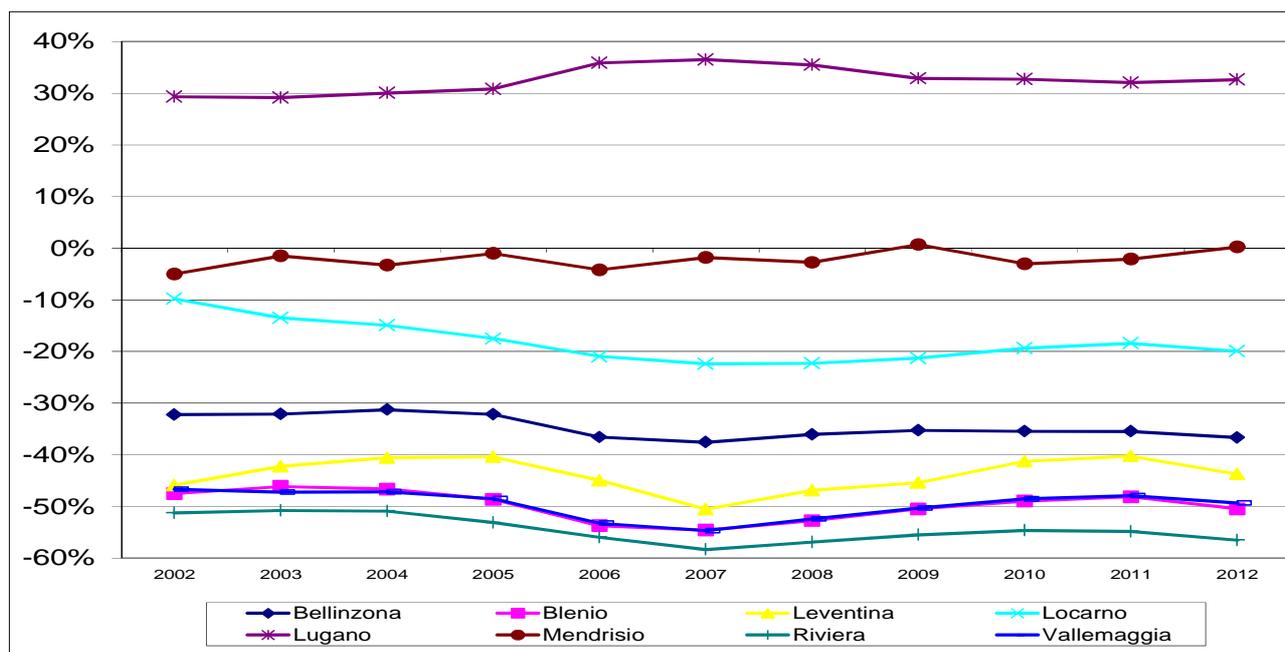
Si può notare come, dopo gli anni interessati dai pacchetti di sgravi fiscali, dal 2004 in poi le risorse fiscali sono costantemente aumentate, sia in termini assoluti, sia (salvo il 2008) in termini pro-capite prima del CL.

Come detto, le risorse fiscali pro-capite costituiscono la base di calcolo del contributo di livellamento; ciò significa che il contributo stesso dipende dall'evoluzione della media ma soprattutto dalle differenze di dotazione di RF tra i comuni ticinesi.

Si segnala come nel 2012 (ultimo gettito accertato) il comune con risorse fiscali pro-capite prima del CL più contenute era Onsernone, con fr. 1'341.--. Il comune più ricco è invece risultato Cadempino, con fr. 22'764.-- per abitante.

Il grafico che segue mostra invece l'evoluzione delle risorse fiscali pro-capite, prima del CL, per distretto; le curve si muovono in rapporto alla media cantonale (= 0).

Grafico 1: RF pro-capite 2002-2012 prima del CL, per distretto, in rapporto alla media cantonale = 0



Il grafico ci permette di valutare, riassuntivamente per i comprensori distrettuali, le differenti dinamiche dell'andamento delle RF. Si può notare come fino al 2007 vi è stata una tendenza alla divaricazione regionale delle risorse, con da una parte il distretto di Lugano ad allontanarsi dalla media verso l'alto, mentre (quasi) tutti gli altri distretti si muovevano nel senso opposto; questa evoluzione, accentuata specialmente negli anni dal 2004 al 2007, è tipica dei periodi di forte incremento delle risorse, principalmente dovute all'aumento del gettito delle persone giuridiche, notoriamente concentrate in misura maggiore nel Luganese. In quegli anni, va ricordato, era ancora molto forte il gettito del settore bancario.

Dal 2008 si è assistito ad un'inversione di tendenza che ha contribuito a riavvicinare il Luganese al resto del Ticino; ciò è coinciso con la diminuzione e poi stagnazione del gettito delle persone giuridiche.

Nel 2012 questo trend sembra essersi a sua volta interrotto e i divari tra i Distretti forti e quelli più deboli sono tornati ad aumentare.

Quanto constatato sopra si riflette nell'andamento del contributo di livellamento (Tabella 2): in verde gli anni dopo la revisione della LPI.

Tabella 2: Evoluzione contributo di livellamento 2009-2014

Anno	Calcolo sulla media delle risorse anni:	Risorse fiscali pro capite, media 5 anni	Contributo versato	Contributo in % delle risorse fiscali ante CL dell'anno	Percentuale di prelievo	Percentuale di prelievo teorica	Contributo potenziale	% ale di decurtazione ai beneficiari	Numero comuni paganti	Numero comuni beneficiari	Numero comuni esclusi / neutri	Totale comuni	Importo prelevato al maggior pagante	importo versato al maggior beneficiario
2009 1)	2002-2006	3'173	50'040'051	4.1%	15.00%	17.16%	57'235'651	-10.30%	39	136	11	186	26'773'384	4'037'855
2010	2003-2007	3'244	54'054'375	4.4%	15.00%	17.57%	63'308'783	-14.62%	37	135	9	181	28'481'788	4'230'836
2011 2)	2004-2008	3'376	57'431'162	4.6%	14.08%				35	126	15	176	27'925'413	5'015'882
2012 3)	2005-2009	3'497	60'702'258	4.6%	13.19%				33	106	18	157	28'844'808	5'339'204
2013 4)	2006-2010	3'593	62'809'210	4.8%	12.81%				33	100	14	147	28'390'633	5'509'313
2014 5)	2007-2011	3'647	62'599'961	4.8%	12.97%				33	93	11	137	26'903'060	5'542'794
2015 6)	2008-2012	3'647	62'693'766	4.8%	14.03%				35	92	10	137	22'986'336	5'540'487
(1) Prelevato fr. 1'300'000.-- dalla riserva --> Totale prelievo ai paganti = 50'040'051.-- (2) Prelevato fr. 1'500'000.-- dalla riserva --> Totale prelievo ai paganti = 55'931'162.-- (3) Prelevato fr. 2'000'000.-- dalla riserva --> Totale prelievo ai paganti = 58'702'258.-- (4) Prelevato fr. 3'000'000.-- dalla riserva --> Totale prelievo ai paganti = 59'809'210.-- (5) Prelevato fr. 4'000'000.-- dalla riserva --> Totale prelievo ai paganti = 58'599'961.-- (6) Prelevato fr. 4'000'000.-- dalla riserva --> Totale prelievo ai paganti = 58'693'766.--														

Si vede come, con un certo ritardo dovuto alla media quinquennale, l'andamento delle risorse ha causato negli ultimi 2-3 anni un rallentamento dell'incremento del CL.

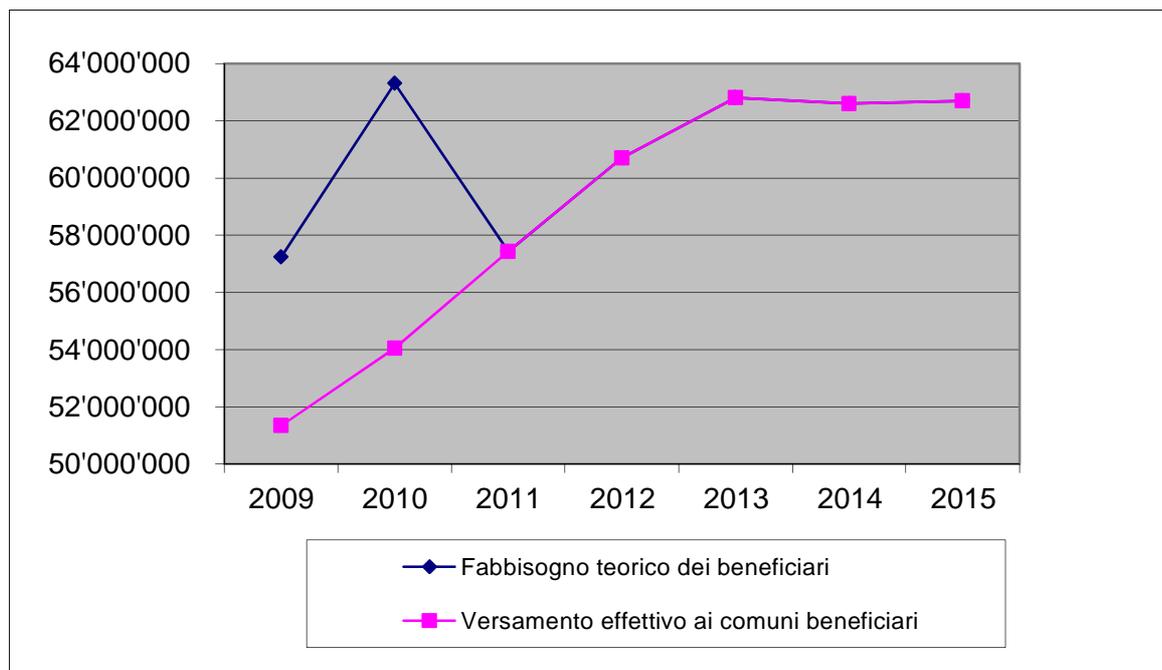
Per analizzare gli effetti della revisione della LPI si deve mettere in relazione la colonna "Contributo potenziale" (fino al 2010) con il contributo versato dal 2011 in poi; si constata allora che la revisione ha prodotto una netta diminuzione di quello che possiamo chiamare il "fabbisogno potenziale", ridottosi di ca. 6 mio, dal 2010 al 2011, malgrado l'aumento delle RF.

Si ricorda come dal 2005 e fino alla revisione parziale il versamento effettivo ai comuni beneficiari ha dovuto essere decurtato, in quanto si era raggiunto il limite di prelievo massimo applicabile ai comuni paganti (15% del surplus di risorse). I beneficiari hanno quindi ricevuto meno di quanto teoricamente spettasse loro. La revisione della LPI ha portato ad una riduzione del fabbisogno teorico, ma non del contributo effettivamente versato. Ciò è dovuto al fatto che, a causa del forte aumento del surplus di risorse dei comuni paganti (ovvero la parte di risorse disponibile per il CL), questi sono "stati in grado" di far fronte totalmente al fabbisogno teorico.

Dal 2011 quindi, i beneficiari ricevono nuovamente quanto spetta loro in teoria. Ciò è dimostrato dalla percentuale di prelievo che dal 2011 è in effetti ritornata al di sotto del limite del 15%.

Questo concetto è espresso in modo più chiaro dal grafico che segue (Grafico 2) dove si nota, dal 2011 il ricongiungimento delle curve di contributo da versare, teorico e effettivo.

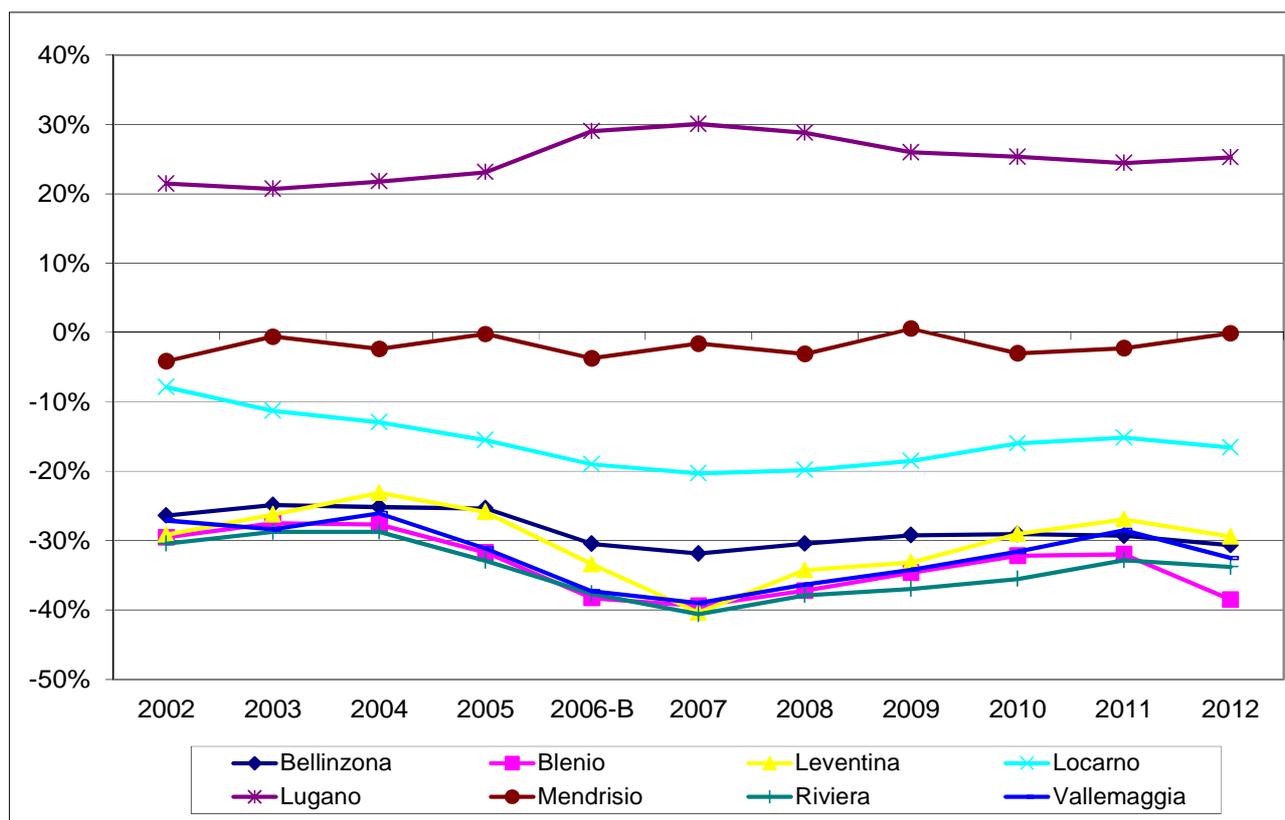
Grafico 2: Fabbisogno teorico del CL e versamento effettivo a comuni beneficiari, dal 2009 al 2014



Terminiamo questo capitolo riguardante il contributo di livellamento per verificare l'impatto dello stesso sulle risorse fiscali pro-capite dei distretti, ovvero la capacità di riequilibrio del potenziale di risorse di questo strumento (vedi Grafico 3).

Notiamo come le curve, prima e dopo il CL, siano simili. Per contro le differenze (distanza con l'asse della media cantonale) si riducono, di ca. 10 punti per il distretto "pagante" del Luganese e di 15-20 punti per i distretti più pesantemente "beneficiari".

Grafico 3: RF pro-capite 2002-2012 dopo il CL, per distretto, in rapporto alla media cantonale = 0 (vedi per confronto il Grafico 1)



2.2 Contributo ricorrente per gli oneri legati alla localizzazione geografica (LocGeo)

Questo strumento di perequazione degli oneri è nato nel 2003 ed ha subito una modifica radicale con l'ultima revisione della LPI, entrata in vigore nel suo complesso nel 2011 ma, limitatamente alla LocGeo, l'entrata in vigore è stata sancita con effetto retroattivo al 2010.

Da un sistema basato sui costi effettivi dei comuni nei settori della scuola, dell'approvvigionamento idrico e del traffico, si è passati nel 2010 ad un sistema non direttamente influenzabile dai comuni, in cui l'importo disponibile (30% dei canoni d'acqua) viene ripartito in base alla superficie ed all'altitudine. La prima è a sua volta suddivisa tra la superficie edificabile netta (ponderata 70%), boschiva e agricola (20%) e improduttiva (10%).

Inoltre con il nuovo sistema il contributo non è più vincolato al moltiplicatore o alle risorse fiscali pro-capite ed ha il vantaggio di non subire significative modifiche in caso di aggregazione.

Non è per contro stato modificato l'elenco dei comuni beneficiari di questo contributo.

Si ricorda come questo cambiamento è nato anche (e soprattutto) quale controprogetto indiretto all'iniziativa elaborata per una ripartizione a Cantone, Comuni e Patriziati dei canoni d'acqua (conosciuta anche come "iniziativa di Frasco"), che prevedeva la messa a disposizione di ben il 70% dei canoni d'acqua a favore di Comuni e Patriziati.

La tabella seguente mostra l'evoluzione del contributo totale dal 2009 (ultimo anno prima della revisione) al 2015.

Tabella 3: Importo a disposizione del contributo LocGeo dal 2009 al 2015

Anno	contributo di localizzazione geografica	numero dei comuni beneficiari
2009	5'499'974	62
2010	12'005'000	64
2011	12'007'000	64
2012	15'015'000	55
2013	15'004'000	55
2014	15'010'000	52
2015	15'072'000	52

La diminuzione del numero di comuni beneficiari è la conseguenza delle aggregazioni.

Si nota ovviamente il grosso cambiamento nel 2010; da quel momento l'importo è evoluto parallelamente all'aumento dei canoni d'acqua la cui base legale federale ha permesso al Canton Ticino di vedersi aumentare l'importo disponibile. A tal riguardo si fa notare come quest'anno ci sarà l'ultima tappa di aumento, che porterà l'importo del contributo LocGeo da ca. 15 a ca. 16,5 mio, dovuta all'aumento del canone annuo da fr. 100.-- a fr. 110.-- per kW lordo.

La seconda tabella proposta in questo capitolo mostra nel dettaglio quali sono i comuni beneficiari, in un raffronto tra il vecchio sistema (anno 2009) e la situazione più recente (2015).

Tabella 4: Contributo LocGeo - Dettaglio per comune nel 2009 e nel 2015

Comune	Contributi LocGeo		Differenza	Comune	Contributi LocGeo		Differenza
	2009	2015			2009	2015	
Acquarossa	242'659	769'000	526'341	Giornico	51'998	352'000	300'002
Airolo	162'778	624'000	461'222	Gresso	9'797	58'000	48'203
Alto Malcantone ⁽¹⁾	400'000	292'000	-108'000	Isole	55'013	110'000	54'987
Aranno	32'405	85'000	52'595	Isorno	50'491	117'000	66'509
Arogno	51'998	170'000	118'002	Lavertezzo	33'158	144'000	110'842
Avegno Gordevio	94'200	410'000	315'800	Lavizzara ⁽²⁾	500'000	678'000	178'000
Bedretto	14'318	269'000	254'682	Linescio	0	33'000	33'000
Bioggio (Iseo)	0	17'000	17'000	Lugano (4 ex comuni della Val Colla)	232'110	358'000	125'890
Blenio	304'454	1'299'000	994'546	Maggia	325'555	856'000	530'445
Bodio	15'826	213'000	197'174	Mergoscia	33'912	116'000	82'088
Bosco/Gurin	156'749	108'000	-48'749	Migliaglia	33'158	51'000	17'842
Breggia	288'630	402'000	113'370	Monteceneri (Medeglia)	57'274	83'000	25'726
Brione (Verzasca)	51'998	185'000	133'002	Mosogno	0	53'000	53'000
Cademario	48'984	163'000	114'016	Onsernone	77'621	171'000	93'379
Campo (Vallemaggia)	44'462	254'000	209'538	Personico	36'926	180'000	143'074
Capriasca	543'346	1'058'000	514'654	Pianezzo	48'984	108'000	59'016
Castel San Pietro (Monte, Casima e Campora)	0	35'000	35'000	Pollegio	42'202	97'000	54'798
Centovalli	138'662	340'000	201'338	Prato Leventina	81'389	198'000	116'611
Cerentino	35'419	90'000	54'581	Quinto	97'968	568'000	470'032
Cevio	144'691	695'000	550'309	Rovio	0	197'000	197'000
Corippo	0	20'000	20'000	Sant'Antonio	88'171	162'000	73'829
Cugnasco-Gerra	20'347	95'000	74'653	Serravalle	157'503	617'000	459'497
Dalpe	0	194'000	194'000	Sobrio	66'317	78'000	11'683
Faido	476'275	1'320'000	843'725	Sonogno	27'883	173'000	145'117
Frasco	58'027	99'000	40'973	Vergeletto	0	147'000	147'000
Gambarogno (Indemini)	29'390	68'000	38'610	Vogorno	36'926	93'000	56'074
Totale					5'499'974	15'072'000	9'572'026

¹⁺²⁾ Nel 2009 Alto Malcantone e Lavizzara beneficiavano di un contributo straordinario, legato all'aggregazione.

Dalla tabella soprastante si evince come le regioni di valle e montane abbiano potuto beneficiare, di un importante incremento di mezzi finanziari. Si tratta perlopiù di comuni che erano al beneficio della “compensazione”: grazie a questo nuovo strumento e, laddove è stato il caso, ai risanamenti versati in occasione delle aggregazioni, hanno potuto riconquistare una buona autonomia finanziaria, visibile anche, in taluni casi, da modeste ma significative riduzioni del moltiplicatore d’imposta, ciò in contesti dove da lungo tempo era applicato il 100%. Questa situazione ha permesso di ridurre l’impegno dell’aiuto agli investimenti in quelle zone, pur rimanendo quale supporto in casi di importanti e necessarie opere.

2.3 Contributo supplementare

Il contributo supplementare di cui all’art. 22 LPI è stato concepito, e rimane, strumento transitorio di sostegno d’emergenza ai comuni che erano in compensazione, in attesa di un definitivo risanamento da attuarsi al momento di un’aggregazione.

Con la revisione del 2011, visti i precedenti casi di Lavizzara e Alto Malcantone, si è voluto ampliarne il raggio di azione, prevedendo un suo utilizzo temporaneo al nascere di un nuovo comune aggregato, qualora situazioni impreviste dovessero causare gravi difficoltà al nuovo ente, possibilità quest’ultima finora non utilizzata.

Per il resto, come si evince dalla prossima tabella, grazie alle aggregazioni (ma anche al contributo LocGeo), la sua importanza sia in franchi che in numero di comuni beneficiari va via via diminuendo.

Tablelle 5 e 6: Contributo supplementare 2009-2014 e dettaglio relativo all’anno 2014

Anno di versamento	Anno di calcolo (esercizio)	Contributo supplementare	Numero dei comuni beneficiari
2009	2008	6'049'000	26
2010	2009	4'912'000	19
2011	2010	4'352'000	19
2012	2011	3'316'000	17
2013	2012	3'171'031	15
2014	2013	1'535'377	10
2015	2014		

Comune	Contrib. suppl. 2013 (versamento 2014)
Bosco Gurin	379'000
Brione Verzasca	331'000
Frasco	55'000
Gorduno	8'092
Gresso	5'000
Isorno	122'000
Migliiegia	184'000
Moleno	35'285
Sobrio	100'000
Sonogno	316'000
Totale	1'535'377

Si può notare come alcuni dei comuni ancora al beneficio dell’art. 22 LPI sono in avanzata fase aggregativa, segnatamente i comuni della Valle Onsernone (Gresso e Isorno), Sobrio (in procinto di aggregarsi con Faido), Gorduno e Moleno (progetto “Bellinzonese”). Rimangono problematici i comuni di Migliiegia, che pure si è più volte dimostrato favorevole ad un’aggregazione senza peraltro trovare consenso dai comuni limitrofi, nonché Bosco Gurin, dove il progetto aggregativo Rovana-Cevio è ancora allo stato embrionale.

Per quanto riguarda i comuni della Verzasca, il progetto aggregativo dovrà essere riattivato dopo che il Tribunale federale ha accolto il ricorso del Municipio di Lavertezzo e quindi annullato il decreto legislativo del 10 marzo 2014; questi comuni riceveranno verosimilmente l’aiuto supplementare ancora per qualche anno.

In definitiva, se i progetti aggregativi sopracitati andranno a buon fine, in pochi anni questo strumento potrà essere messo definitivamente “in pensione”.

2.4 Aiuto agli investimenti

Terminiamo il capitolo 2 con l'aiuto agli investimenti (art. 14 e 14a LPI), ovvero l'oggetto principale di questo messaggio.

La prima tabella che viene proposta riassume i **dati essenziali**, anno per anno, degli aiuti concessi dal 2003, vale a dire dall'introduzione di questo strumento. Si rammenta che la revisione del 2011 ha portato solo modifiche marginali, che non di meno riassumiamo come segue:

- è stato posto l'accento (priorità) agli investimenti in infrastrutture di base e obbligatorie, non escludendo peraltro, eccezionalmente, altre opere;
- il calcolo dell'aiuto è ora basato non più sull'autofinanziamento effettivo del comune (influenzabile dallo stesso), ma su quello potenziale, espresso in una percentuale (15%) delle risorse fiscali e del contributo LocGeo. Questo viene a sua volta moltiplicato per un fattore (massimo = 6) che dipende dall'importanza dell'investimento pro capite rispetto alla media cantonale;
- infine è stato introdotto lo strumento del credito quadro quale importo massimo quadriennale per le decisioni di aiuto.

Tabella 7: Aiuto agli investimenti dal 2003 al 2015 (in giallo anni relativi al credito quadro 2012-2015)

1. Aiuti ordinari						
Anno	No. istanze di aiuto accolte	Investimento netto	Aiuto massimo accordato	Importo versato	Importo stanziato non esigibile	Residuo da versare
2003	7	7'303'795	2'450'000	2'309'387	140'613	0
2004	5	1'973'500	1'303'000	1'297'600	5'400	0
2005	7	4'610'339	3'923'200	3'805'100	88'100	30'000
2006	16	7'345'239	4'260'000	4'067'672	192'328	0
2007	18	14'086'635	7'318'000	6'707'750	610'250	0
2008	9	5'947'936	3'353'000	2'564'000	39'000	750'000
2009	7	5'422'660	3'506'400	2'922'554	483'846	100'000
2010	10	5'583'211	3'989'000	1'699'000	460'000	1'830'000
2011	9	7'655'720	4'298'000	3'683'900	364'100	250'000
2012	4	8'039'264	5'140'000	1'600'000	0	3'540'000
2013	8	6'784'985	3'705'000	1'195'000	0	2'510'000
2014	7	5'011'390	1'737'000	22'000	0	1'715'000
2015	16	13'838'380	7'527'000	0	0	7'527'000
Totale	123	93'603'054	52'509'600	31'873'963	2'383'637	18'252'000
2. Aiuti stanziati in occasione di aggregazioni						
Aggregazione	Oggetto		Aiuto massimo accordato	Importo versato		Residuo da versare
Cugnasco-Gerra	Diversi		4'000'000	2'000'000		2'000'000
Capriasca	Scuole		4'000'000	4'000'000		0
Capriasca	Cons. Depur. Media Capriasca		1'000'000	1'000'000		0
Capriasca	Cons. Depur. Medio Cassarate		2'000'000	2'000'000		0
Centovalli	Diversi		3'000'000	550'000		2'450'000
Faido II	Diversi		1'000'000	0		1'000'000
Verzasca	Palestra		2'400'000			2'400'000
Onsernone	Project Manager per grandi opere		200'000			200'000
Totale aggregaz.			17'600'000	9'550'000		8'050'000
Totale complessivo			70'109'600	41'423'963		26'302'000
Totale CQ 2012-2015 ordinari	35	33'674'019	18'109'000	2'817'000	0	15'292'000
Totale CQ 2012-2015 con aggreg.			20'709'000	2'817'000	0	17'692'000

Sono complessivamente 52,5 i milioni di franchi stanziati su richieste ordinarie, per una media annuale di ca. 4 mio; a questi vanno aggiunti 17,6 mio promessi in occasione di aggregazioni, che porta la **media annuale a 5,4 mio**. Questi ultimi hanno integrato o sostituito altre forme di incentivi decisi in occasione di alcuni progetti aggregativi; dal 2012 essi vanno a carico del credito quadro.

Come si evince dalla soprastante tabella, su un totale di 70,1 mio di aiuto stanziati, di cui 52,5 mio in via ordinaria, rimane ancora da versare un importo complessivo di fr. 26,3 mio. Per "importo stanziato non esigibile" (penultima colonna) si intende la somma risparmiata a seguito di minori costi in sede di consuntivo dell'opera.

L'importo dell'investimento netto finanziato con l'aiuto agli investimenti ordinari è pari a 93,6 mio; si stima che ciò possa corrispondere ad **investimenti lordi** dell'ordine di almeno 130 mio di franchi.

Per quanto riguarda i dati relativi al **quadriennio 2012-2015**, e quindi all'utilizzo del relativo credito quadro (righe in giallo nella tabella), abbiamo un totale di promesse

ordinarie di 18,1 mio, che diventano 20,7 mio (5,2 mio p.a.) tenendo conto delle promesse in ambito aggregativo.

Si prosegue ora con l'analisi degli aiuti "ordinari" per tipologia di investimento.

Tabella 8: Ripartizione aiuti concessi (ordinari) per tipologia di opera

Anno	Opere viarie	Depurazione acque	Approvvigionamento idrico	Scuole	Impianti sportivi	Stabili amministrativi	Opere di premunizione	Diversi	Totale istanze accolte
2003	232'000	-	-	1'422'000	-	40'000	126'000	630'000	2'450'000
2004	488'000	100'000	715'000	-	-	-	-	-	1'303'000
2005	-	1'606'350	1'382'850	-	540'000	-	-	394'000	3'923'200
2006	485'000	2'035'000	802'000	383'000	-	-	131'000	424'000	4'260'000
2007	122'000	2'137'000	1'671'000	1'616'000	209'000	500'000	535'000	528'000	7'318'000
2008	880'000	650'000	483'000	-	-	1'200'000	-	140'000	3'353'000
2009	578'400	608'000	2'320'000	-	-	-	-	-	3'506'400
2010	1'630'000	245'000	96'000	500'000	991'000	-	127'000	400'000	3'989'000
2011	776'500	351'500	375'000	1'500'000	900'000	395'000	-	-	4'298'000
2012	270'000	270'000	3'000'000	1'600'000	-	-	-	-	5'140'000
2013	753'000	1'142'000	1'075'000	-	-	-	-	735'000	3'705'000
2014	495'000	-	500'000	360'000	-	109'000	-	273'000	1'737'000
2015	1'338'500	1'143'500	2'479'000	2'231'000	200'000	-	-	135'000	7'527'000
Totale	8'048'400	10'288'350	14'898'850	9'612'000	2'840'000	2'244'000	919'000	3'659'000	52'509'600
Totale no. casi	27	23	24	17	5	6	4	18	123
Totale credito quadro 12-15	2'856'500	2'555'500	7'054'000	4'191'000	200'000	109'000	-	1'143'000	18'109'000

Rilevato come nei "diversi" ci siano in parte ancora opere "obbligatorie" quali spese per pianificazione, misurazione particellare e raggruppamento terreni, si nota come l'aiuto agli investimenti vada in gran parte a supporto delle basilari opere di urbanizzazione (prime tre categorie) nonché del settore scolastico. Queste quattro categorie assorbono complessivamente il 74% degli aiuti se si tiene conto del numero di casi, rispettivamente l'82% considerando l'importo stanziato.

Degno di nota l'impegno crescente nel settore dell'**approvvigionamento idrico**, motivato dalla necessità di implementazione dei Piani cantonali di approvvigionamento idrico (PCAI) ma anche dalle accresciute esigenze normative in materia di derrate alimentari, che richiedono sforzi di adeguamento specialmente presso le captazioni ed i serbatoi di accumulazione.

In questo settore gli aiuti vengono concessi, in aggiunta ai sussidi erogati in forza della legge settoriale (Legge sull'approvvigionamento idrico - LAppri), quando in un comune il livello delle tasse d'uso ha raggiunto mediamente i fr. 470.-- per economia domestica nei comuni di forza finanziaria debole e medio/inferiore (fr. 570.-- per gli altri). Ciò significa che in determinati comuni, dove tale limite è già stato superato, l'aiuto viene concesso nella misura massima prevista dalla LPI, ovvero 90% del costo al netto di sussidi e contributi.

La prossima tabella mostra invece la ripartizione degli aiuti ordinari secondo il comprensorio dei comuni beneficiari.

Tabella 9: Ripartizione aiuti concessi (ordinari) per comprensorio di comune beneficiario

Anno	Blenio	Capriasca	Centovalli	Val Colla	Leventina	Valle-maggia	Malcantone	Valle di Muggio	Onsernone	Riviera	Verzasca	Diversi	Totale
2003	756'000	-	-	-	-	477'000	-	-	-	898'000	232'000	87'000	2'450'000
2004	100'000	-	-	100'000	240'000	-	-	615'000	-	-	248'000	-	1'303'000
2005	952'500	2'006'100	-	759'600	-	75'000	-	130'000	-	-	-	-	3'923'200
2006	1'315'000	-	400'000	188'000	-	874'000	-	924'000	-	-	176'000	383'000	4'260'000
2007	2'980'000	-	-	1'645'000	340'000	550'000	1'174'000	485'000	-	44'000	-	100'000	7'318'000
2008	-	-	-	265'000	-	838'000	200'000	-	700'000	-	780'000	570'000	3'353'000
2009	220'000	-	-	2'233'000	-	100'000	203'400	-	-	-	-	750'000	3'506'400
2010	245'000	-	-	223'000	-	1'400'000	-	-	991'000	-	430'000	700'000	3'989'000
2011	127'000	-	-	512'000	-	1'402'000	-	-	-	449'000	308'000	1'500'000	4'298'000
2012	600'000	-	-	-	-	-	-	3'540'000	-	1'000'000	-	-	5'140'000
2013	492'000	-	775'000	-	-	600'000	1'735'000	-	-	-	103'000	-	3'705'000
2014	-	-	-	-	-	360'000	109'000	500'000	92'000	-	676'000	-	1'737'000
2015	-	-	984'000	-	200'000	1'054'000	1'311'000	2'246'000	-	1'000'000	732'000	-	7'527'000
Somma aiuti ordinari	7'787'500	2'006'100	2'159'000	5'925'600	780'000	7'730'000	4'732'400	8'440'000	1'783'000	3'391'000	3'685'000	4'090'000	52'509'600
No. casi	19	1	4	12	4	26	13	13	3	5	15	8	123
Di cui credito quadro 12-15	1'092'000	-	1'759'000	-	200'000	-	-	-	-	2'000'000	1'511'000	-	18'109'000
Importo x aggregazioni	-	7'000'000	3'000'000	-	1'000'000	-	-	-	200'000	-	2'400'000	4'000'000	17'600'000
Totale complessivo (ordinari + aggregazioni)	7'787'500	9'006'100	5'159'000	5'925'600	1'780'000	7'730'000	4'732'400	8'440'000	1'983'000	3'391'000	6'085'000	8'090'000	70'109'600

Si nota come sul lungo periodo siano stati ovviamente i comprensori di valle a beneficiare maggiormente dell'aiuto. Per il resto la dinamica della ripartizione regionale degli aiuti dipende dall'attività dei comuni sul fronte degli investimenti di un certa portata (ritenuto che quelli di poca entità non entrano per principio in linea di conto), così come dalla dimensione dei comuni, nel senso che all'aumentare della stessa aumenta anche la capacità autonoma di investire; in questo senso si spiega la diminuzione degli aiuti in Valle di Blenio: dopo i primi anni dove si sono supportati i nuovi comuni di Acquarossa e Blenio in opere importanti, dal 2009 è stato il comprensorio dell'attuale comune di Serravalle a beneficiare di promesse di contributi. L'aggregazione di quattro comuni della Val Colla con la Città di Lugano ha escluso questo comprensorio dall'aiuto.

3. Perequazione e finanze comunali

Si analizza, per il periodo 2009-2013, l'evolversi della situazione finanziaria dei comuni, onde comprendere se vi sia una correlazione tra l'evoluzione dei contributi perequativi e l'andamento delle finanze comunali.

3.1 Evoluzione delle finanze dei comuni ticinesi

Allegato al presente messaggio si trovano alcune tabelle con l'evoluzione dei principali indicatori, suddivisi per distretto (cfr. [Allegato 1](#)) e per categorie di comuni in relazione al ruolo nei flussi del contributo di livellamento (paganti, beneficiari, neutri/esclusi, cfr. [Allegato 2](#)).

Il raggruppamento per distretti non è ovviamente l'ideale, in particolare per quelli in cui convivono realtà eterogenee (Locarnese, Luganese, Mendrisiotto), ma dà perlomeno un'idea in modo semplificato delle tendenze in atto.

La suddivisione per categorie legate al CL rispecchia invece in una certa misura la forza finanziaria dei comuni, espressa in risorse fiscali pro capite: maggiore della media per i comuni paganti, inferiore al 90% della media per i comuni beneficiari. I comuni "neutri" sono quelli che si trovano tra il 90% e la media cantonale; quelli "esclusi" non beneficiano del CL a motivo del loro moltiplicatore troppo basso.

Visto il peso della Città di Lugano sui dati consolidati (nel 2013 le spese correnti di Lugano erano il 27,4% del totale), ogni tabella contiene anche un dato del Distretto di Lugano, rispettivamente della categoria dei comuni “paganti”, senza la Città.

Possiamo allora esprimere le seguenti osservazioni:

- si può constatare come la situazione sia stata **in generale** positiva, con una fase ascendente fino al 2011 dovuta anche a sopravvenienze di imposta degli anni precedenti il 2009. Negli ultimi due anni censiti vi è stata un’inversione di tendenza, pur sempre in un contesto di risultati complessivamente positivi;
- discorso a parte va fatto ovviamente per **Lugano**, che negli ultimi 2 anni ha conseguito importanti disavanzi, pari a 35 (2013) rispettivamente 50 (2014) mio di franchi;
- anche altri **tre centri urbani** hanno avuto una tendenza negativa nel biennio 2012-2013, ancorché non così grave come per Lugano. Si tratta di **Mendrisio**, con disavanzi di 3,4 mio e 2,9 mio; **Chiasso** (1,8 mio e 1,3 mio) e **Bellinzona** (1,7 mio e 1,6 mio);
- i Distretti di Blenio, Leventina e Vallemaggia possono motivare i buoni risultati dal 2010 in poi con l’avvento della nuova formula potenziata del contributo LocGeo, che ha loro fornito importanti mezzi e che continua a permettere in queste regioni risultati positivi (si veda anche il capitolo 2.2);
- venendo alle categorie in funzione del CL, si conferma la tendenza sopraindicata. Ricordato come sono “paganti netti” solo i Distretti di Lugano e Mendrisio mentre tutti gli altri sono beneficiari, si può constatare un andamento simile dei risultati nelle varie categorie, con una tendenza analoga a quella riscontrata nelle tabelle per distretti. Si tenga conto anche in questo caso delle situazioni di Lugano, Mendrisio, Chiasso e Bellinzona.

Di seguito mostriamo due grafici con l’evoluzione dei **moltiplicatori politici** medi per distretti e per categoria. Il moltiplicatore può infatti essere considerato un **indicatore “globale”** della situazione finanziaria dei comuni, e quindi un dato riassuntivo delle tabelle allegate.

Grafico 4: Evoluzione del moltiplicatore politico medio per distretto

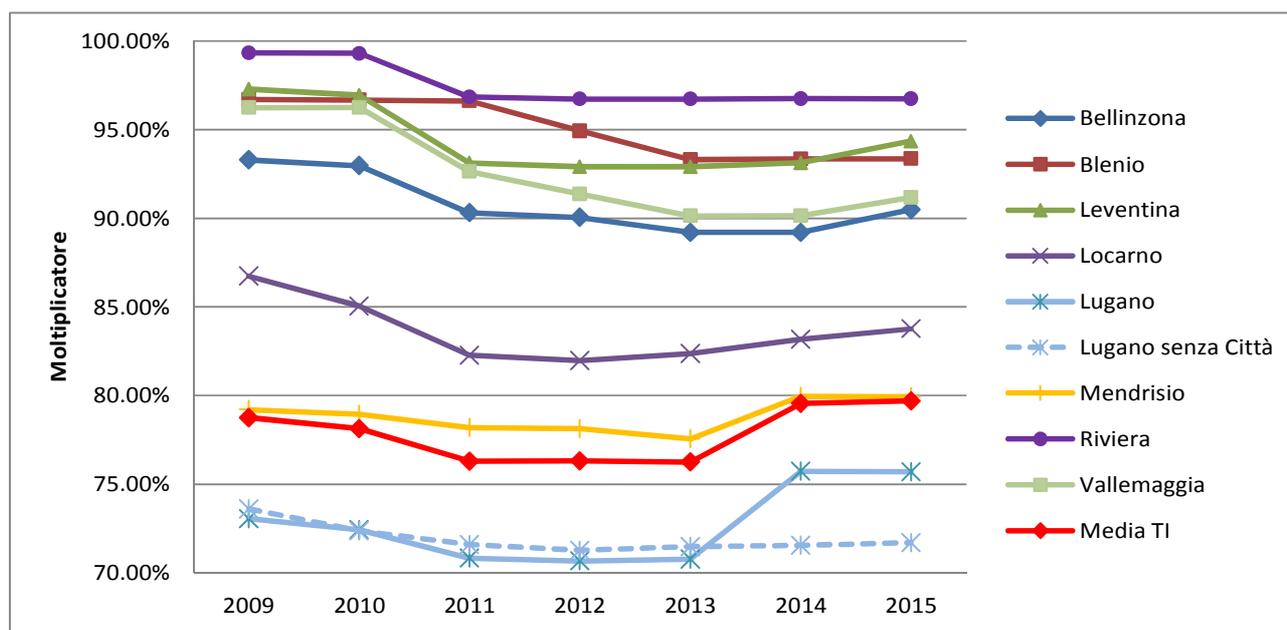
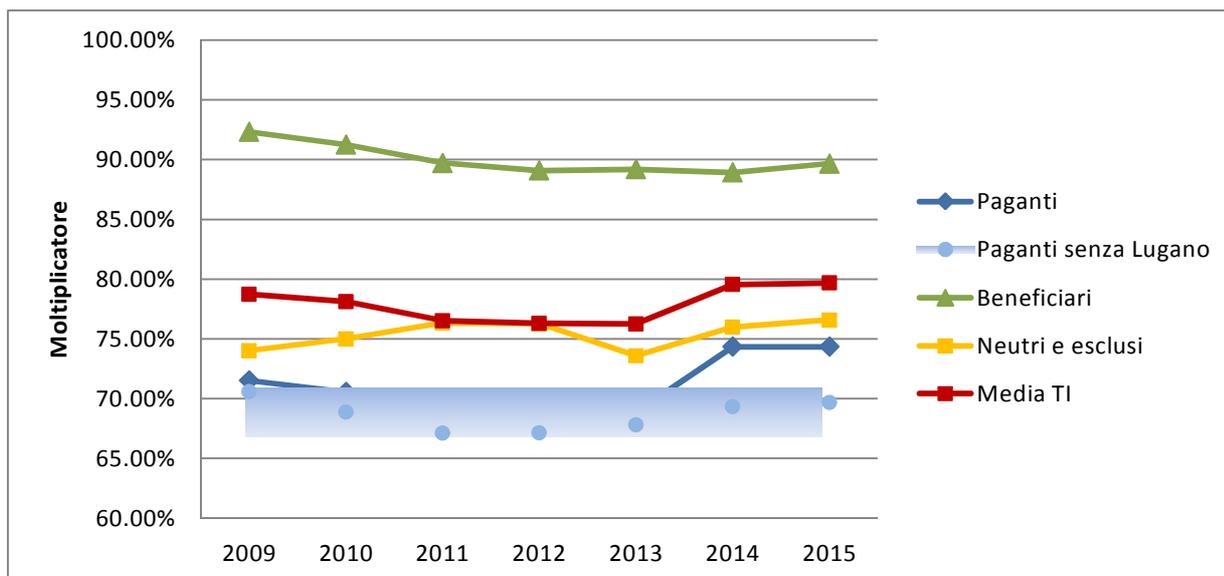


Grafico 5: Evoluzione del moltiplicatore politico medio per categoria



- L'evoluzione dei moltiplicatori segue, con un paio di anni di ritardo, quella dei risultati finanziari: tendenza al ribasso fino al 2013 e poi rialzo, più o meno marcato. Anche in questo caso teniamo presente che, oltre all'aumento di 10 punti del MP di Lugano nel 2014, anche altri due comuni "di peso" come Mendrisio e Chiasso (comuni paganti, entrambi del Mendrisiotto) hanno aumentato la loro aliquota fiscale di 5 punti nel 2014;
- altra conferma, legata alla già citata "LocGeo", la troviamo nel Grafico 4 con la diminuzione e poi la stabilizzazione nei Distretti delle Valli **Blenio, Leventina e Maggia**;
- la riduzione di **5 punti nel 2011 del MP di Biasca**, che ha trascinato al ribasso il dato medio della Riviera, può essere invece ricondotta almeno in parte all'aumento in questo comune del contributo di **livellamento** che dal 2009 al 2015 è cresciuto di ca. 1,5 mio di franchi.

3.2 Effetti della perequazione sulle finanze comunali

Dal precedente capitolo si può globalmente ritenere come **le variazioni** nei dati delle finanze dei comuni ticinesi dipenda probabilmente molto di più da fattori esterni (andamento dell'economia) che non dall'evoluzione dei contributi perequativi. Ai primi si deve quindi guardare per trovare le cause principali dell'andamento sopra descritto negli anni 2009-2013 che, salvo le eccezioni citate, è stato tutto sommato simile nella maggior parte dei comuni.

La revisione parziale del 2011, per i motivi già citati, non ha avuto un impatto significativo sul **contributo di livellamento**, ma ha piuttosto "solo" permesso di sganciarsi dal limite massimo di prelievo del 15%.

A titolo abbondanziale si ricorda come il CL è uno strumento che, come si è visto nel capitolo 2.1, si adegua all'evoluzione delle risorse: in periodi di alta congiuntura con risorse in aumento esso rende partecipi tutti i comuni di tale evoluzione tramite una maggior redistribuzione, e viceversa. Il tutto con almeno 3 anni di ritardo dovuti sia alla media quinquennale utilizzata per il calcolo del contributo, sia al ritardo (appunto di 3 anni) dell'accertamento delle risorse rispetto all'anno di contributo. Da questo punto di vista, questo ritardo può avere degli effetti "anti ciclici" rispetto all'evoluzione economica.

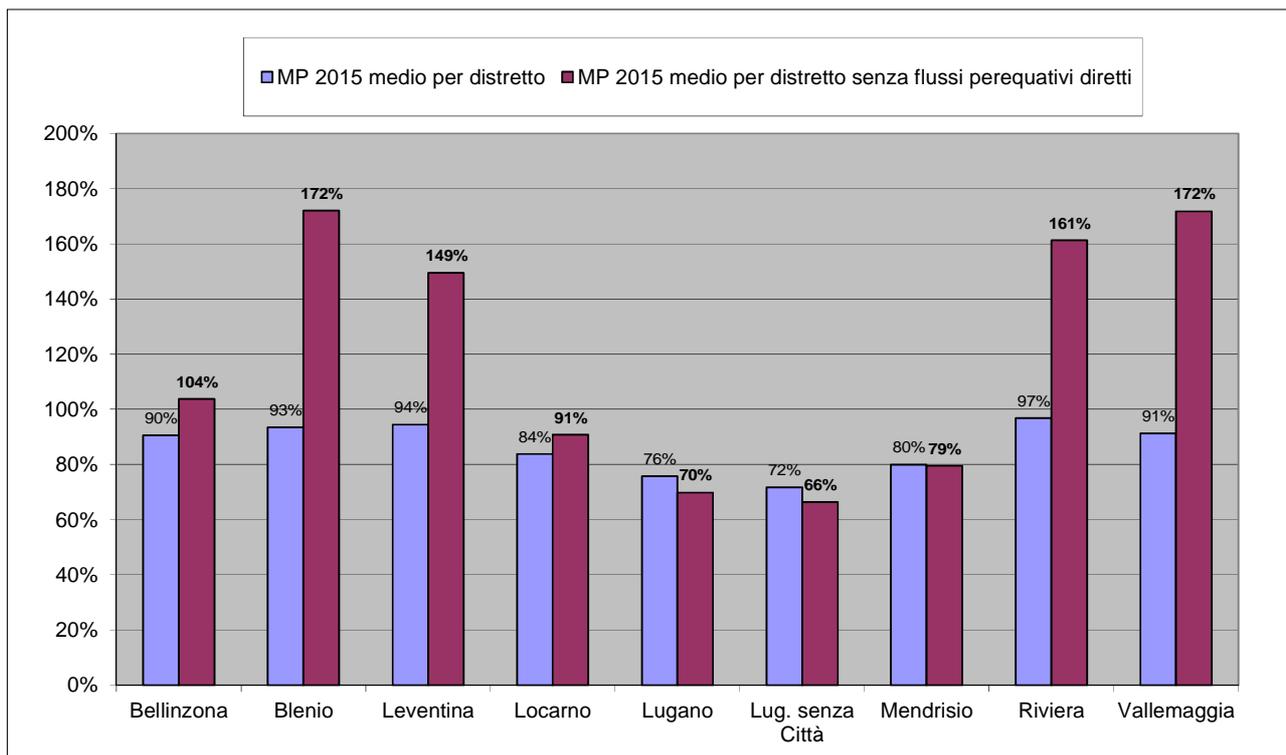
Il **contributo supplementare** ha nel frattempo ridotto notevolmente il suo impatto, non tanto a seguito dell'ultima revisione (che non ne aveva modificato la sostanza) ma a seguito delle avvenute aggregazioni di Serravalle, Faido e Lugano (Valcolla). Esso permette non di meno a quei pochi comuni che ancora sono in attesa di aggregarsi, ricevendo il relativo risanamento, di poter mantenere al 100% il moltiplicatore di imposta.

Il **contributo LocGeo**, notevolmente potenziato grazie alla revisione entrata in vigore nel 2010, ha avuto invece una **significativa importanza per i comuni delle valli**, che hanno in effetti consolidato in modo evidente le loro finanze grazie a questo sostegno perequativo. Come già accennato nel capitolo 2.2, per lungo tempo ancorati perlopiù ad un moltiplicatore del 100%, grazie anche (per alcuni) ai risanamenti versati in occasione di aggregazioni che hanno in genere già permesso di abbassare l'aliquota fiscale al 95%, con la LocGeo alcuni di questi comuni sono riusciti a ridurre ulteriormente il tasso fiscale pur mantenendo un buon livello di investimenti. Non si tratta ovviamente di livelli da "paradiso fiscale" ma comunque significativi di una ritrovata autonomia finanziaria. Citiamo al riguardo i casi di Maggia (90%) Cevio (87%), Blenio (90%), Airolo (90%), per arrivare ai casi più eclatanti di Bedretto (60%) e Dalpe (65%).

Le modifiche, infine, apportate nel 2011 **all'aiuto agli investimenti** non trovano riscontri evidenti nei conti dei comuni raggruppati secondo le categorie sopra indicate, ma hanno piuttosto permesso puntualmente di contenere il debito pubblico dei comuni che ne hanno beneficiato, rispettivamente di limitare gli aumenti delle tasse d'uso per il servizio di approvvigionamento idrico.

È però utile, per concludere, ricordare quale è **l'effetto globale** degli strumenti di perequazione diretta (CL, LocGeo e contributo supplementare) **sulle finanze dei comuni**. Lo facciamo anche stavolta aiutandoci con l'indicatore del moltiplicatore di imposta politico (MP) medio per distretto, calcolato con e senza l'influsso sui risultati d'esercizio, e quindi sul moltiplicatore, dei tre contributi perequativi di cui sopra.

Grafico 6: Influsso della perequazione diretta sui moltiplicatori medi per distretto



Il Grafico 6 evidenzia come, per alcuni distretti, l'impatto degli strumenti di perequazione diretta siano evidenti e contribuiscano ad evitare pressioni fiscali che sarebbero oltremodo penalizzanti per la popolazione di queste regioni. Non desta sorpresa il fatto che i maggiori tributari di questo positivo effetto sono i distretti delle valli del Sopraceneri. Per inciso, in posizione analoga sarebbero evidentemente anche quelle sub-regioni di montagna poste in distretti globalmente più ricchi (Luganese, Mendrisiotto e Locarnese), come potrebbero essere le valli Onsernone, Centovalli e Verzasca, la Capriasca, l'alto Malcantone e la Valle di Muggio.

Da notare d'altra parte che proprio i quattro distretti che più beneficiano, proporzionalmente, della perequazione, sono quelli che **a posteriori hanno ancora l'imposizione fiscale maggiore**. Di converso, il distretto pagante "per eccellenza", ovvero quello di Lugano (sia con che senza l'influsso della Città-polo) pur dedicando 6 punti di moltiplicatore a sostegno delle regioni più deboli, **rimane quello fiscalmente più attrattivo**.

4. Conclusioni

Le conclusioni di questa prima parte del messaggio, dedicata alla verifica dell'efficacia degli strumenti perequativi e, se del caso, a proporre dei correttivi, porta questo Consiglio ad esprimere le seguenti considerazioni:

- globalmente si può affermare che gli strumenti di perequazione analizzati in questo messaggio contribuiscono al **raggiungimento degli obiettivi di Legge** iscritte nell'art. 1 della LPI, ovvero garantire ai comuni che hanno una sufficiente dimensione demografica e territoriale le risorse necessarie per una giusta dotazione di servizi, rispettivamente contenere le differenze di moltiplicatore di imposta.

- Detto sopra dell'effetto sul moltiplicatore, pur senza un inventario dei servizi comunali si può affermare che, anche grazie al sistema perequativo esiste oggi in tutte le regione una dotazione di servizi di base sufficiente.
- La situazione sembra essere migliorata (o in via di miglioramento) anche grazie alle aggregazioni: si pensi ad esempio al potenziamento avvenuto nelle regioni periferiche, a seguito delle aggregazioni, degli uffici tecnici oppure alle migliorate disponibilità di accesso agli sportelli comunali.
- Pure a livello di infrastrutture molto si è fatto e altro è in corso: grazie all'aiuto agli investimenti, ad esempio, anche comuni deboli stanno adeguando e potenziando i sistemi di approvvigionamento idrico e di evacuazione delle acque di scarico;
- la perequazione "*rende meno ricchi i ricchi, e meno poveri i poveri*" ma in definitiva non si può affermare, salvo rare eccezioni, che essa abbia sovvertito i ruoli andando oltre il proprio mandato. Il contributo di livellamento è sì aumentato, ma ciò è in definitiva da ricondurre all'evolversi delle risorse medie e delle differenze regionali nella dotazione di queste ultime;
- in altre parole non vi è sicuramente una generale impressione di comuni che ricevono o paghino troppo o troppo poco. Ripetiamo però come sia difficile escludere delle eccezioni in un contesto di eterogeneità, sia a livello di dimensione che per quanto attiene alla posizione geografica;
- la situazione finanziaria dei comuni è generalmente buona; salvo il già citato caso dei comuni beneficiari del contributo di localizzazione geografica (cap. 3.1) è peraltro difficile concludere che l'evoluzione degli ultimi anni abbia una diretta correlazione con le modifiche della LPI intervenute nel 2011, sia a livello globale che per i singoli comuni. Come già espresso, l'evoluzione finanziaria dei singoli comuni dipende in modo importante anche da fattori esterni quali la congiuntura economica, senza dimenticare l'incidenza delle scelte politiche locali;
- a livello di meccanismi dei vari strumenti si riconosce che, dal punto di vista della coerenza teorica, ci sia qualche incongruenza, riconosciuta d'altronde da uno studio di comparazione nazionale realizzato da Avenir Suisse nel 2013¹. Si può citare al proposito, a mo' di esempio, l'inclusione del moltiplicatore di imposta come elemento di calcolo del contributo di livellamento, che è reputato da detto studio come non adeguato;
- va infine ricordato come un Gruppo di lavoro istituito nel marzo 2014 dal Consiglio di Stato con il compito di valutare una revisione parziale dei meccanismi inerenti il calcolo del contributo di livellamento, nel suo rapporto finale del 5 novembre 2014 ha concluso come non fosse opportuna una revisione sostanziale della Legge prima dell'esito del più ampio cantiere della riforma dei rapporti tra Cantone e comuni, denominato "Ticino 2020". Il Gruppo di lavoro ha perciò proposto solo una modifica del Regolamento atta ad aumentare le riprese sul CL previste dall'art. 5 cpv. 2 LPI; l'applicazione di tale modifica, adottata dal Consiglio di Stato il 10 dicembre 2014, è attualmente sospesa in seguito ad un ricorso;

Visto quanto sopra, il Consiglio di Stato **non ritiene di proporre, in questa sede, una modifica dei meccanismi previsti dalla LPI**. È peraltro convinto che una volta riordinati i compiti tra Cantone e Comuni, nonché i relativi flussi finanziari e la questione, ad essi legata, della perequazione indiretta, ci saranno le condizioni, anzi la necessità, di una profonda riforma dei meccanismi degli strumenti analizzati in questa prima parte del messaggio.

¹ Lukas Rühli: "*Irrgarten Finanzausgleich: Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität*", Kantonsmonitoring 5, Avenir Suisse, 2013 - www.avenir-suisse.ch

In tale occasione, oltre ad adeguare gli strumenti in funzione dell'esito del riordino della perequazione indiretta, sarà occasione per correggere, se del caso, anche i difetti "teorici" riscontrati dallo studio di Avenir Suisse.

II. CREDITO QUADRO 2016-2019

Dalla Tabella 7 nel capitolo 2.4 risulta che la media annuale dei contributi stanziati dalla creazione dello strumento dell'aiuto agli investimenti ad oggi, ovvero dal 2003 al 2015, compresi gli incentivi alle aggregazioni, è quantificabile nell'ordine di grandezza dei 5,4 mio di franchi.

Tale dato, limitatamente al **periodo del primo credito quadro** (2012-2015) è pari a 5,2 mio, che si riduce a 4,5 mio se si fa astrazione degli incentivi ai progetti di aggregazione.

Gettando uno sguardo prospettico, si possono intravedere le seguenti tendenze:

- le aggregazioni avvenute negli ultimi anni, in particolare quella che ha visto unire gli ex Comuni della Val Colla alla Città di Lugano, hanno ridotto il numero di potenziali beneficiari;
- è più in generale riscontrabile il fatto che il processo di aggregazione ha creato nelle Valli comuni di maggiori dimensioni e quindi anche di maggior potenziale di assorbimento degli investimenti, in ciò aiutati dal potenziamento del contributo LocGeo, con un effetto calmierante sull'aiuto agli investimenti;
- per contro nelle zone periferiche, laddove in sostanza si trova la maggior parte dei (piccoli-medi) comuni potenzialmente beneficiari dell'aiuto, sembra esserci ancora un bisogno piuttosto importante di recupero a livello infrastrutturale. Come già evidenziato al capitolo 2.4 della prima parte del messaggio, l'elaborazione dei Piani cantonali di approvvigionamento idrico hanno fatto emergere situazioni di inadeguatezza in questo settore e quindi la necessità di importanti investimenti di risanamento e potenziamento;
- non sono d'altra parte da sottovalutare le necessità in altri ambiti di investimento, non necessariamente legati alle infrastrutture di base; opere che la legge non esclude a priori (art. 14 cpv. 1 LPI). Si tratta di strutture per lo sport, lo svago, con funzione anche di potenziale incentivo per l'economia (in particolare quella turistica) e l'insediamento, che i soli mezzi messi a disposizione tramite altre leggi cantonali non sempre sono sufficienti a rendere sopportabili;
- non si può d'altra parte prescindere dal tener conto della delicata situazione finanziaria del Cantone nonché della importante manovra di rientro che necessita un ripensamento in tutti gli ambiti dell'agire cantonale;
- in questo senso andrà perciò rivisto, e possibilmente in futuro evitato, l'utilizzo di questo strumento quale incentivo ai progetti di aggregazione, per evitare di limitare la disponibilità del credito quadro ai bisogni più basilari dei comuni.

Fatte le suesposte considerazioni, il Consiglio di Stato propone di fissare a 18 mio di franchi, vale a dire in media fr. 4,5 mio per anno, la disponibilità del credito quadro per gli impegni di cui all'art. 14 LPI per il quadriennio 2016-2019. Ciò corrisponde perciò ad una diminuzione di 4 mio rispetto al quadriennio precedente e porterà ad un risparmio di 0,5 mio di franchi all'anno sia per il Cantone che per i comuni che partecipano al finanziamento del fondo LPI.

III. CONGRUENZA CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO

1. Congruenza con le linee direttive

Il presente credito quadro concretizza lo strumento perequativo denominato *Aiuto agli investimenti* di cui agli artt. 14 e 14a della LPI.

Quest'ultima legge è parte fondamentale dell'area di intervento no. 2.4 "Governance pubblica", Scheda no. 61 "Dialogo ed evoluzione istituzionale Cantone-Comuni - Perequazione intercomunale e squilibri regionali" secondo quanto descritto nelle Linee direttive 2012-2015 e susseguenti aggiornamenti.

2. Congruenza con il piano finanziario

Si sottolinea come quello richiesto con il presente messaggio è un credito quadro di impegno e riguarda quindi le decisioni di aiuto agli investimenti.

Gli esborsi che ne seguiranno potranno non avere lo stesso andamento temporale delle decisioni; per esperienza è difficile prevedere con precisione quando avverranno i pagamenti, essendo questi legati ai tempi di realizzazione delle opere comunali sussidiate. Inoltre si dovranno garantire i pagamenti anche per le promesse di contributi del passato (a fine 2015 sono dell'ordine di 25 mio di franchi), per le quali si potrà pure far capo al saldo del fondo presente a bilancio pari a circa 4.8 mio di franchi.

È in definitiva da prevedere che ci potranno essere degli anni con esborsi superiori ai 4,5 mio di franchi, dovuti in particolare ai sostegni promessi in ambito aggregativo.

A regime, gli esborsi corrisponderanno poi, mediamente, agli importi annui delle decisioni.

Gli esborsi in questo ambito saranno inseriti nel piano finanziario 2016-2019, settore 81, WBS 113 55 1001, e registrati nel conto degli investimenti al conto 56200001 CRB 113.

Si ricorda che l'uscita è pareggiata ogni anno nel conto degli investimenti da un prelevamento dalla riserva del fondo di perequazione (conto 66902001 CRB 113, settore 81 WBS 113 65 1001). Quest'ultimo è alimentato in modo paritario dal Cantone (addebito interno dal CRB 112) e dalla partecipazione dei Comuni (conto 46225001 CRB 113).

In tal modo i contributi ai comuni di cui al credito quadro in oggetto vengono di fatto trasferiti in gestione corrente e l'incidenza per il Cantone è del 50% degli aiuti concessi.

Lo stanziamento del credito quadro proposto con l'allegato decreto legislativo richiede l'approvazione da parte della maggioranza assoluta dei membri del Gran Consiglio (cfr. art. 5 cpv. 3 LGF).

In conclusione, tenuto conto di quanto sopra, si chiede l'approvazione dell'allegato decreto legislativo di approvazione del credito quadro di fr. 18'000'000.-- a copertura degli aiuti agli investimenti decisi nell'ambito della Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale del 25 giugno 2002 (LPI), per il periodo 2016-2019.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, N. Gobbi

Il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

DECRETO LEGISLATIVO

concernente il credito quadro di fr. 18'000'000.- per il periodo 2016-2019 destinato agli aiuti agli investimenti comunali ai sensi degli art. 14 e 14a della legge sulla perequazione finanziaria intercomunale del 25 giugno 2002

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

visto il messaggio 17 febbraio 2016 n. 7167 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

Articolo 1

È stanziato un credito quadro di fr. 18'000'000.- per il periodo 2016-2019 destinato agli aiuti agli investimenti comunali ai sensi degli art. 14 e 14a della legge sulla perequazione finanziaria intercomunale del 25 giugno 2002.

Articolo 2

Il Consiglio di Stato è competente per la ripartizione del credito quadro in singoli crediti d'impegno.

Articolo 3

Il credito è iscritto al conto degli investimenti del Dipartimento delle istituzioni, Sezione degli enti locali.

Articolo 4

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, il presente decreto è pubblicato nel Bollettino ufficiale delle leggi ed entra immediatamente in vigore.