

Messaggio

numero

6227

data

26 maggio 2009

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare 20 aprile 2009 presentata nella forma elaborata da Christian Vitta e cofirmatari per il Gruppo PLR riguardante la modifica del tasso di ammortamento minimo medio (art. 214 LOC)

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

il 7 maggio 2008 il Parlamento ha approvato la revisione parziale della Legge organica comunale del 10 marzo 1987 (LOC), le cui modifiche sono entrate in vigore il 1° gennaio 2009.

I. SITUAZIONE ATTUALE

In questo ambito sono state toccate anche le regole di ammortamento e tra queste vi è stato l'innalzamento del tasso di ammortamento minimo complessivo, che è passato dal 5% al 10% del valore residuo.

L'art. 158 LOC è stato modificato come segue:

Art. 158

<i>Vecchia versione</i>	<i>Nuova versione entrata in vigore il 1.1.2009</i> <i>*parte nuova in grassetto</i>
<p>Ammortamento. Interesse del debito</p> <p>¹Ogni anno deve essere previsto l'ammortamento della sostanza ammortizzabile con tassi differenziati a seconda del genere d'investimento.</p> <p>²In ogni caso il totale degli ammortamenti non può risultare inferiore al 5% della sostanza ammortizzabile allibrata a bilancio.</p> <p>³Questa spesa, unitamente a quella degli interessi del debito comunale, deve essere iscritta nel preventivo del conto gestione corrente.</p>	<p>Ammortamento. Interesse del debito</p> <p>¹Ogni anno deve essere previsto l'ammortamento della sostanza ammortizzabile con tassi differenziati a seconda del genere d'investimento.</p> <p>²In ogni caso il totale degli ammortamenti non può risultare inferiore al 10% della sostanza ammortizzabile allibrata a bilancio.</p> <p>³Le infrastrutture per il servizio di approvvigionamento dell'acqua potabile e per la depurazione delle acque quali le canalizzazioni e gli impianti di depurazione non fanno parte della sostanza ammortizzabile e sono ammortizzate in base alla durata di utilizzo del bene, applicando i tassi d'ammortamento sul valore iniziale stabiliti dal regolamento.</p>

	<p>⁴I terreni patrimoniali non edificati e le partecipazioni amministrative non fanno parte della sostanza ammortizzabile e sono ammortizzati sulla base della perdita effettiva subita dal bene durante l'esercizio.</p> <p>⁵L'eccedenza passiva deve essere ammortizzata di regola entro quattro anni. Il Dipartimento può concedere un lasso di tempo superiore se sussistono fondati motivi.</p> <p>⁶Le spese per ammortamento, unitamente a quelle degli interessi del debito comunale, deve essere iscritta nel preventivo del conto gestione corrente.</p>
--	--

Parallelamente, all'art. 214 LOC sono state previste delle misure di accompagnamento:

Art. 214 entrato in vigore il 1.1.2009

<p>Misure per facilitare l'adeguamento ai nuovi limiti d'ammortamento</p> <p>¹Per facilitare l'adeguamento al nuovo limite di ammortamento del 10% di cui all'art. 158 i Comuni possono adottare le seguenti misure:</p> <p>a) il limite minimo del 10% di ammortamento può essere raggiunto in quattro anni;</p> <p>b) la sostanza ammortizzabile può essere ridotta in contropartita al capitale proprio;</p> <p>c) i beni immobili patrimoniali possono essere rivalutati fino al raggiungimento del valore reale commerciale per permettere la registrazione di ammortamenti particolari sulla sostanza ammortizzabile;</p> <p>d) il Dipartimento può accordare ulteriori deroghe limitate nel tempo.</p> <p>²Per i nuovi investimenti i nuovi tassi di ammortamento a seconda del genere di investimento sono immediatamente applicati.</p> <p>³Abrogato.</p>
--

In sunto, con la recente revisione, a livello di LOC e di Regolamento sulla gestione finanziaria e contabilità dei Comuni (Rgfc) sono state introdotte le seguenti novità:

- aumento dal 5 al 10% del tasso di ammortamento minimo medio calcolato sulla sostanza ammortizzabile ad inizio anno (art. 158 cpv. 2 LOC + art. 12 cpv. 1 Rgfc);
- di conseguenza sono pure state riviste le aliquote di ammortamento minime e massime per le singole categorie di sostanza ammortizzabile (art. 12 cpv. 2 Rgfc), come segue;

<u>Categoria:</u>	<u>aliquote nuove</u>	<u>aliquote attuali</u>
o terreni non edificati	0-10	0-5
o opere del genio civile	10-25	6-15
o costruzioni edili	6-15	4-10
o boschi	4-10	2-5
o mobilio, macch. ecc.	25-100	20-50
o contributi per invest.	10-25	6-15
o altre uscite attivate	25-100	20-100

- esclusione dalla sostanza ammortizzabile (e quindi dal calcolo del 10% minimo) delle opere per l'approvvigionamento idrico e per la depurazione delle acque che vanno ammortizzate sul valore iniziale in base alla durata di vita (art. 158 cpv. 3 LOC / art. 13 cpv. 2 e 3 Rgfc, art. 27 cpv. 4 Rgfc);

- esclusione dalla sostanza ammortizzabile (e quindi dal calcolo del 10% minimo) dei terreni patrimoniali non edificati e delle partecipazioni amministrative, da ammortizzare secondo la perdita effettiva di valore (art 158 cpv. 4 LOC);
- esclusione dalla sostanza ammortizzabile (e quindi dal calcolo del 10% minimo) degli immobili da reddito patrimoniali, da ammortizzare secondo regole commerciali (art. 214 LOC / art. 13 cpv. 1 RgfC);
- ammortamento dell'eccedenza passiva (pure esclusa dal calcolo del 10% minimo) in quattro anni, con facoltà del Dipartimento delle istituzioni di concedere una deroga (art. 158 cpv. 5 LOC);
- adeguamento al nuovo limite di ammortamento del 10% entro quattro anni (art. 214 cpv. 1 lett. a LOC), ma tassi nuovi per categoria vincolanti da subito per i nuovi investimenti (art. 214 cpv. 2 LOC), ovvero quelli che giungono a conclusione dopo il 1.1.2009;
- possibilità di effettuare ammortamenti straordinari facendo capo al capitale proprio o alla rivalutazione di beni immobili patrimoniali, allo scopo di ridurre la spesa di ammortamento (art. 214 cpv. 1 lett. b) e c) LOC);
- da ultimo è data facoltà al Dipartimento di accordare ulteriori deroghe, limitate nel tempo, quando si presentassero delle situazioni particolarmente gravi (art. 214 cpv. 1 lett. d) LOC).

In sede di direttive emanate ai Comuni è stato inoltre precisato che le nuove regole varranno a partire dai preventivi 2010, per cui il tasso minimo del 10% diventa di fatto vincolante con i conti 2013 (cfr. Sezione degli enti locali, Informazioni e direttive, novembre 2008).

II. COMMENTO ALLA MODIFICA LOC ENTRATA IN VIGORE IL 1.1.2009

Lo scopo della modifica è stato quello di garantire un maggior autofinanziamento dei Comuni, contribuendo col tempo a ridurre il debito pubblico e quindi la spesa per interessi. È indubbio che, laddove i maggiori ammortamenti non potranno essere compensati da riduzioni di altre spese o dall'aumento di ricavi, essi causeranno per un certo periodo un peggioramento dei risultati d'esercizio. Ciò potrebbe portare taluni Comuni in difficoltà, specialmente nei casi in cui non è presente un sufficiente capitale proprio.

Col tempo, a seguito della riduzione del debito pubblico, tale spesa è però destinata a ritornare ai livelli iniziali, posto ovviamente un volume medio degli investimenti non superiore; parallelamente, come detto, si avrà una minor spesa per interessi.

In materia di ammortamenti, nei Cantoni svizzeri si constata a grandi linee quanto segue:

- una parte dei Cantoni utilizza il *sistema lineare*, ovvero con importi fissi stabiliti per ogni investimento sulla base della presunta durata di vita (Lucerna, Ginevra, San Gallo, Neuchâtel, Vaud, Jura). In questi Cantoni viene quindi posto l'accento sull'ammortamento quale misura del deprezzamento dei beni comunali, che deve appunto corrispondere alla durata di vita degli stessi;
- la maggior parte dei Cantoni intende invece l'ammortamento quale mezzo per garantire ai Comuni un adeguato autofinanziamento degli investimenti e quindi un minore indebitamento. Questo scopo viene perseguito adottando il *sistema degressivo*, con tassi per categoria di investimento da applicare sul valore residuo di bilancio e, in taluni casi, con l'obbligo di raggiungere un'aliquota media complessiva, sistema che, per inciso, è anche meno oneroso dal punto di vista del lavoro amministrativo.

In questi Cantoni il tasso minimo è generalmente già da tempo del 10%: ciò ad esempio nei Cantoni di Berna, Argovia, Grigioni, Zurigo, Vallese, Sciaffusa, Basilea Campagna, Glarona, Obwaldo. In altri Cantoni vigono dei tassi per categoria che portano comunque ad una media vicina al 10% (Svitto, Turgovia, Uri, Soletta, Nidwaldo).

Statisticamente in Ticino abbiamo i seguenti dati sul tasso medio complessivo di ammortamento:

	<u>2005</u>	<u>2006</u>	<u>2007</u>
media dei Comuni	8.3%	8.0%	10.3%
mediana dei Comuni	6.2%	6.2%	6.2%

A fronte di una buona media, influenzata evidentemente dai Comuni più forti, si può invece rilevare che (dato sulla mediana) la metà dei Comuni ticinesi non va oltre il 6.2% di ammortamento complessivo. Lo sforzo di adattamento per questi comuni sarà quindi importante.

III. L'INIZIATIVA PARLAMENTARE ELABORATA 20 APRILE 2009 PRESENTATA DAL GRUPPO PLR

L'iniziativa mette in risalto il fatto come la nuova impostazione recentemente approvata rischi di mettere in difficoltà i Comuni in questo periodo di crisi finanziaria ed economica, impedendo loro di attivarsi in modo anticiclico.

La proposta concreta dell'iniziativa mira in sostanza a prolungare il periodo di adattamento di cui all'art. 214 LOC da 4 a 10 anni (ovvero entro il 2019), ponendo una tappa intermedia di 5 anni per adeguarsi ad un obiettivo intermedio dell'8% (entro il 2014). A tale scopo viene proposta la seguente modifica:

art. 214 cpv. 1 lett. a): *Entro cinque anni deve essere raggiunto il limite minimo dell'8% di ammortamento; entro dieci anni deve essere raggiunto il limite minimo del 10%.*

Per il resto, l'art. 214 LOC rimane invariato.

IV. ALTRE PRESE DI POSIZIONE

Sono giunte al Consiglio di Stato altre prese di posizione sul tema.

L'Associazione dei Comuni urbani ticinesi (**ACUTI**), con lettera del 7 aprile 2009, mette in risalto gli stessi aspetti critici, legati al difficile momento congiunturale e propone di mantenere il tasso minimo del 5% per cinque anni (ovvero fino al 2014), termine oltre il quale l'aliquota minima complessiva si innalzerebbe all'8%, limite ritenuto sufficiente per rappresentare in maniera corretta il reale deprezzamento della sostanza ammortizzabile.

Anche l'Associazione dei Comuni e Regioni di montagna ticinesi (**CoReTi**), con scritto del 20 aprile 2009, pur ribadendo la bontà della modifica di Legge appena approvata, ritiene necessario dare maggior agio ai Comuni nel raggiungimento dell'obiettivo prefissato, ed esprime la seguente proposta:

- confermare il tasso minimo del 10% previsto all'art. 158 cpv. 2 LOC;
- modificare l'art. 214 LOC in modo da
 - o portare a dieci anni il lasso di tempo per adeguarsi al tasso minimo del 10%

- inserire una tappa intermedia entro la quale raggiungere il limite dell'8%
- mantenere per i nuovi investimenti, e fino alla scadenza intermedia di cui al punto precedente, i tassi minimi per categoria di beni previsti dal vecchio articolo 12 del Rgfc.

V. POSIZIONE DEL GOVERNO - CONTROPROGETTO INDIRETTO

Il Consiglio di Stato rimane dell'opinione che la modifica intervenuta ed approvata all'unanimità dal Gran Consiglio sia di per sé positiva e da confermare.

Vero è che la stessa giunge in un periodo di grave incertezza economica che porterà verosimilmente difficoltà finanziarie anche ai Comuni a causa di un probabile calo del gettito fiscale.

Purtroppo non è possibile quantificare con attendibilità l'impatto delle nuove regole di ammortamento che, come già accennato, sarà comunque differente da Comune a Comune. Pure difficile è capire l'effetto che potranno avere le disposizioni dell'art. 214 cpv. 1 lett. b) e c), nonché il cambiamento di sistema di ammortamento di alcune categorie di beni comunali (approvvigionamento idrico, depurazione acque, immobili patrimoniali) che dovrebbero non di meno indurre una certa riduzione della spesa di ammortamento.

Tenuto conto di quanto sopra il Governo intende in definitiva dar seguito alle preoccupazioni dei Comuni espresse dagli interventi sopra menzionati, dichiarandosi di principio d'accordo con quanto proposto nell'iniziativa del gruppo PLR. Si aderisce tuttavia alla stessa sotto forma di controprogetto indiretto, proponendo una leggera riduzione dei tempi necessari per il raggiungimento dell'obiettivo di legge del 10%. Si ritiene infatti che 8 anni (2017), rispettivamente 4 (2013) per l'obiettivo intermedio, possano essere sufficienti per permettere ai Comuni di adeguarvisi pur tenendo conto del periodo di crisi economica, ritenuto come, in casi di rigore, rimanga al Dipartimento delle istituzioni la facoltà di accordare ulteriori deroghe limitate nel tempo (art. 214 cpv. 1 lett. d).

La modifica di Legge avrebbe perciò il seguente tenore:

art. 214 cpv. 1 lett. a): ***Entro quattro anni deve essere raggiunto il limite minimo dell'8% di ammortamento; entro otto anni deve essere raggiunto il limite minimo del 10%.***

VI. CONCLUSIONI

Il Consiglio di Stato concorda in definitiva con la richiesta di permettere ai Comuni un lasso di tempo superiore a quanto inizialmente previsto per adeguarsi ai nuovi tassi di ammortamento, e ciò per tener conto della difficile situazione congiunturale.

A dipendenza dell'evoluzione di quest'ultima e tenuto conto delle loro possibilità, sarà non di meno facoltà dei Comuni accelerare il raggiungimento dell'obiettivo di Legge (10%), disposizione che il Governo ritiene tuttora necessaria per una sana gestione delle finanze comunali.

Ritenuto quanto sopra si auspica perciò che il Parlamento possa approvare il disegno di decreto legislativo sottostante, quale controprogetto indiretto all'iniziativa parlamentare elaborata del 20 aprile 2009 presentata dal Gruppo PLR in Gran Consiglio.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, G. Gendotti

Il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

LEGGE

organica comunale del 10 marzo 1987, modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

visto il messaggio 26 maggio 2009 n. 6227 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a:

I.

La Legge organica comunale del 10 marzo 1987 è così modificata:

Art. 214 cpv. 1 lett. a)

¹Per facilitare l'adeguamento al nuovo limite di ammortamento del 10% di cui all'art. 158 i Comuni possono adottare le seguenti misure:

- a) entro quattro anni deve essere raggiunto il limite minimo dell'8%; entro otto anni deve essere raggiunto il limite minimo del 10%;

II.

Decorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata sul Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra immediatamente in vigore.