

Messaggio

numero

6531

data

21 settembre 2011

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

Stanziamiento di un credito quadro di fr. 22'000'000.-- per il periodo 2012-2015 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.	RETROSPETTIVA.....	2
1.	Scopo dell'aiuto agli investimenti	2
2.	Modalità di applicazione	2
3.	Evoluzione dell'aiuto agli investimenti dal 2003 ad oggi.....	3
II.	CREDITO QUADRO 2012-2015.....	4
1.	Quantificazione.....	4
2.	Modalità di gestione del credito quadro	5
III.	CONGRUENZA CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO.....	5
1.	Congruenza con le Linee direttive.....	5
2.	Congruenza con il Piano finanziario.....	6
	DECRETO LEGISLATIVO	7

* * * * *

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente messaggio ci pregiamo sottoporvi, per approvazione, la richiesta per lo stanziamento di un credito quadro per il periodo 2012-2015 di fr. 22'000'000.-- 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".

La presente richiesta è perciò portata all'attenzione del Gran Consiglio per la prima volta dall'approvazione della LPI. In precedenza la determinazione dei mezzi finanziari destinati all'aiuto agli investimenti (art. 14 LPI) avveniva annualmente sulla base del preventivo ordinario dello Stato.

I. RETROSPETTIVA

1. Scopo dell'aiuto agli investimenti

Questo strumento di perequazione è nato con la LPI entrata in vigore il 1. gennaio 2003. Assieme al contributo ricorrente per gli oneri legati alla localizzazione geografica ai sensi dell'art. 15 LPI (in seguito: contributo LocGeo), al contributo transitorio (art. 21 LPI, ora esaurito) ed al contributo supplementare (art. 22 LPI) esso ha sostituito il vecchio sistema della copertura automatica del disavanzo annuale, elemento caratterizzante l'abrogata Legge sulla compensazione intercomunale.

Con l'avvento della LPI nel 2003, si è voluto innanzitutto sopprimere uno strumento che con l'andare del tempo si era dimostrato non più adeguato alle esigenze degli stessi comuni beneficiari. D'altra parte con la nuova legge si è voluto ridare dinamismo ed autonomia finanziaria ai comuni sino a quel momento al beneficio della compensazione¹. Obiettivo quest'ultimo da raggiungere assieme alla politica cantonale sulle aggregazioni comunali in virtù di una ben determinata strategia i cui punti salienti possono così essere riassunti:

- in una prima fase, ed in attesa dell'aggregazione, i comuni già al beneficio della compensazione hanno potuto contenere il moltiplicatore entro il limite "storico" del 100% grazie soprattutto al *contributo transitorio* (art. 21 LPI), nel frattempo decaduto, ed al *contributo supplementare* (art. 22 LPI), tuttora utilizzato;
- il risanamento finanziario riconosciuto a questi stessi comuni in occasione dei progetti di aggregazione (dal 2007 tramite il credito quadro di 120 milioni di franchi destinato ai comuni in dissesto finanziario) ne riduce l'indebitamento e ne riequilibra le gestioni correnti;
- il *contributo LocGeo* (art. 15 LPI), recentemente potenziato nell'ambito della già citata revisione parziale della LPI, fornisce le risorse di gestione ordinaria necessarie ai comuni periferici, territorialmente molto vasti che, a causa del basso quoziente demografico, sono dotati di insufficienti mezzi finanziari;
- infine *l'aiuto agli investimenti* consente a questi stessi comuni di potersi dotare delle infrastrutture ritenute indispensabili ed evitare, pur in presenza di insufficienti risorse finanziarie, di indebitarsi in maniera insostenibile.

2. Modalità di applicazione

Riassumendo in poche parole, l'aiuto agli investimenti viene valutato, su istanza del Municipio, dalla Commissione per la perequazione finanziaria intercomunale (in seguito: Commissione LPI) sulla base di un rapporto redatto dall'Ispettore di circondario della Sezione degli enti locali (SEL); la Commissione esprime un suo preavviso all'indirizzo del Dipartimento delle istituzioni, competente ad emanare la decisione (cfr. Regolamento sulle deleghe di competenze decisionali del 24 agosto 1994).

La valutazione si effettua sia sull'opportunità dell'aiuto, sia sulla quantificazione.

Per la prima si tiene conto dell'importanza del progetto, della sua priorità rispetto ad altre richieste, dell'urgenza, ma anche dell'economicità dell'investimento proposto.

La quantificazione avviene mettendo in relazione l'investimento, al netto di sussidi e contributi, con l'autofinanziamento del Comune. Con la recente revisione, l'autofinanziamento non è più quello effettivo ma quello potenziale, espresso in percento delle risorse comunali.

¹Dei 74 comuni al beneficio della compensazione nel 2002, una ventina non hanno ancora oggi raggiunto l'autonomia finanziaria.

L'aiuto è infine espresso in una percentuale del costo netto dell'investimento e limitato ad un importo basato sul preventivo di spesa. Eventuali sorpassi possono essere aiutati solo su nuova istanza. Il Comune beneficiario di un aiuto può chiedere degli acconti.

Giova anche ricordare come i contributi stanziati in questo ambito confluiscono, assieme al contributo transitorio (art. 22 LPI), nel fondo di perequazione (art 13 LPI). Questo è finanziato in modo paritario dal Cantone e dai comuni aventi un indice di capacità finanziaria superiore a 70 punti (art. 16 LPI).

3. Evoluzione dell'aiuto agli investimenti dal 2003 ad oggi

La tabella 1 riporta i dati riassuntivi degli aiuti concessi.

Nei primi 8 anni (dal 1.1.2003 al 31.12.2010) sono stati assegnati **82 contributi ordinari**, per un totale di **31,5 mio di franchi**. Di questi, rimangono da versare 9,6 mio di fr. Le istanze respinte sono una novantina, molte delle quali si riferiscono a casi con importi di "poca entità" (cfr. art. 14 cpv. 5 LPI e art. 20 RLPI).

Da notare che questi aiuti hanno contribuito alla realizzazione di investimenti nella misura del 56% della spesa netta pari a 55,9 mio di franchi ed hanno generato lavori per un importo lordo di circa 80,0 mio di franchi. Il contributo medio per oggetto è stato di circa 383'500.-- franchi.

Mediamente, sull'arco dell'intero periodo, si sono avute ca. 10 decisioni positive all'anno, per un importo promesso di ca. fr. 3,9 mio.

Se si considerano però i primi 3 anni quale periodo di "rodaggio", durante il quale lo strumento non era ancora entrato nelle abitudini dei comuni potenzialmente beneficiari, e si tiene conto solo degli ultimi 5 anni (2006-2010), la **media annua di contributo erogato ammonta a fr. 4,65 mio**.

Tabella 1: aiuti concessi dal 2003 ad oggi - Riassunto

anno	numero di contributi concessi	inv netto	aiuto max accordato	importo versato	importo stanziato non esigibile	residuo da versare
1. Aiuti ordinari						
2003	8	7'903'795	2'650'000	2'309'387	340'613	0
2004	6	3'084'600	1'626'000	1'257'600	328'400	40'000
2005	7	4'610'339	3'923'200	3'799'000	88'100	36'100
2006	16	7'345'239	4'260'000	3'411'672	192'328	656'000
2007	19	14'886'635	7'458'000	6'447'000	429'000	582'000
2008	9	6'429'936	3'353'000	2'187'000	18'000	1'148'000
2009	6	5'022'660	3'286'400	850'000	0	2'436'400
2010	11	6'583'211	4'889'000	150'000	0	4'739'000
Totale	82	55'866'415	31'445'600	20'411'659	1'396'441	9'637'500
2. Aiuti legati a progetti di aggregazione						
aggregazioni	oggetto		aiuto max accordato	importo versato		residuo da versare
Cugnasco-Gerra	Diversi		4'000'000	0		4'000'000
	Settore scolastico		4'000'000	2'000'000		2'000'000
Capriasca	Cons. Depur. Media Capriasca		1'000'000	1'000'000		0
	Cons. Dep. Medio Cassarate		2'000'000	2'000'000		0
Centovalli	Diversi		3'000'000	0		3'000'000
Totale			14'000'000	5'000'000		9'000'000
Totale generale			45'445'600	25'411'659		18'637'500

Ai contributi ordinari, si devono aggiungere promesse di sostegno avvenute in occasione di **progetti di aggregazione** e riportate nei rispettivi decreti legislativi. Si tratta di aiuti concessi al di là dei previsti risanamenti finanziari, con lo scopo di favorire la riuscita dell'aggregazione e/o di completare, assieme a detti risanamenti, l'opera di consolidamento delle finanze dei nuovi comuni.

L'utilizzo della LPI é motivato dalla mancanza di altri mezzi finanziari a sostegno dei progetti di aggregazione al di fuori dei risanamenti.

I casi riportati nella tabella 1 sono quelli a tutt'oggi approvati dal Gran Consiglio. Non sono escluse altre promesse in tal senso, alcune delle quali in trattativa nell'ambito dei progetti in corso.

La tabella 2 ripartisce gli aiuti concessi in funzione della tipologia degli investimenti. Si noti come il 58% dei casi (62% dell'importo) si riferisca ad opere di urbanizzazione (strade, depurazione acque e approvvigionamento idrico). Tra le opere "diverse" troviamo 8 casi (per ca. 1,5 mio di franchi) riguardanti l'ambito della gestione del territorio (pianificazione, raggruppamento terreni e misurazione ufficiale).

Tabella 2: aiuti concessi dal 2003, per tipologia di investimento

Tipologia investimento	Strade	Depurazione acque	Approvv. idrico	Stabili scolastici	Impianti sportivi	Stabili amministrativi	Opere di premunizione	Diversi	Totale
Casi	15.0	18.0	14.5	6.5	5.0	4.0	4.0	15.0	82.0
<i>in percentuale</i>	18%	22%	18%	8%	6%	5%	5%	18%	100%
Importi (in mio.)	4.4	7.7	7.2	3.9	2.8	1.7	0.9	2.7	31.4
<i>in percentuale</i>	14%	25%	23%	12%	9%	6%	3%	9%	100%

II. CREDITO QUADRO 2012-2015

1. Quantificazione

Dalla tabella 1 risulta che la media annuale degli aiuti sin'ora concessi, escludendo gli incentivi alle aggregazioni, è quantificabile nell'ordine di grandezza dei 4,6 mio di franchi. Gettando uno sguardo prospettico, si possono intravedere le seguenti tendenze:

- le aggregazioni nelle zone periferiche (dove si trovano la maggior parte dei comuni potenzialmente beneficiari dell'aiuto agli investimenti) possono avere due effetti di senso opposto:
 - da una parte si può stimare che i nuovi enti nati da aggregazione si confrontano almeno inizialmente con un aumento degli investimenti causato dalla necessità di recuperare opere di urbanizzazione che gli ex comuni non sono stati in grado di effettuare prima; pure, fra i fattori che incidono va annoverato "l'entusiasmo" che contraddistingue i nuovi comuni all'indomani di un'aggregazione, che li invoglia generalmente a migliorare la qualità delle proprie infrastrutture;
 - di senso inverso invece il fatto che, grazie all'avvenuto risanamento finanziario ed alla maggiore dimensione, che determina condizioni di economia di scala più vantaggiose, il nuovo Comune aggregato é generalmente in grado di operare scelte più razionali e tali da riuscire a finanziare le proprie opere senza necessariamente dover far capo, se non per le opere maggiori, agli aiuti LPI;

- il recente potenziamento della LocGeo, frutto di un controprogetto indiretto all’iniziativa per la ripartizione dei canoni d’acqua (“iniziativa di Frasco”), ha sicuramente messo molti comuni delle valli nella condizione di poter realizzare operare in autonomia ed in modo tale da ulteriormente ridurre la pressione sul contributo;
- per contro non si esclude nel futuro di dover ulteriormente ricorrere a questo strumento perequativo quale misura di accompagnamento per favorire certe aggregazioni.

In definitiva, si propone un credito quadro pari a fr. 22,0 mio, vale a dire 5,5 mio di franchi annui. La proposta tiene conto dei dati storici (ca. 4,6 mio all’anno) e di una certa riserva intesa ad evitare una sottodotazione nel primo quadriennio di applicazione del credito quadro.

2. Modalità di gestione del credito quadro

I servizi preposti, così come la Commissione LPI, si sono interrogati sulle modalità di applicazione di questa nuova norma, nell’ottica di evitare l’esaurirsi del credito quadro, rispettivamente di suddividere temporalmente l’utilizzo dello stesso in modo più o meno uniforme.

In tal senso una possibile soluzione poteva consistere nell’assegnare ai comuni un termine utile per la presentazione dei progetti in modo tale da consentire alla preposta Commissione della perequazione di selezionarli e di decidere annualmente in base a criteri di priorità. La stessa è tuttavia stata scartata in quanto obbligherebbe i comuni ad anticipare investimenti non ancora maturi a livello di progettazione e/o di consenso locale, col rischio di stimolare una corsa all’investimento, determinando un aumento artificioso ed inatteso delle domande. Altrettanto problematica la questione dei tempi procedurali, che arrischierebbero di causare lunghe attese.

Oggi la Commissione LPI si riunisce 5-6 volte l’anno, rendendo così possibile rispondere con una certa sollecitudine alle richieste dei comuni, specie laddove si tratta di opere di una certa urgenza.

In definitiva, almeno per questo primo quadriennio, si intende continuare secondo le modalità tuttora in uso, valutando di volta in volta le singole richieste che vengono sottoposte. Va d’altronde fatto presente che la Sezione degli enti locali (SEL), a cui compete la gestione di questa legge, già oggi è in grado di gestire temporalmente le istanze per evitare picchi elevati. Raramente infatti le istanze giungono alla SEL senza nessun preavviso; i municipi, grazie ai contatti regolari con gli Ispettori di circondario, annunciano sovente in anticipo le loro intenzioni, rendendo possibile una prima “preselezione”.

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. 2.5 “Equilibrio tra le Regioni” secondo quanto descritto nelle Linee direttive 2008-2011 e susseguenti aggiornamenti.

2. Congruenza con il Piano finanziario

Si ricorda 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 che, per esperienza, è difficile da prevedere con precisione, essendo legato ai tempi di realizzazione delle opere sussidiate.

Inoltre si dovranno garantire i pagamenti anche per le promesse di contributi del passato (a fine 2010 dell'ordine di ca. 18,6 mio), per le quali si potrà pure far capo ad una riserva contabile di ca. 4,5 mio di franchi, indipendente quindi dal presente credito quadro.

E' in definitiva da prevedere un certo numero di anni con esborsi superiori ai 5,5 mio di franchi annui, 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 2012-2015, settore 81, WBS 113 55 1001, e registrati nel conto degli investimenti al conto 562001 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 663002 CRB 113). Quest'ultimo è alimentato in modo paritario dal Cantone (addebito interno dal CRB 112) e dalla partecipazione dei Comuni (conto 462015 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.

In conclusione, tenuto conto di quanto sopra, si chiede l'approvazione dell'allegato decreto legislativo di approvazione del credito quadro di fr. 22'000'000.-- a copertura degli aiuti agli investimenti decisi nell'ambito della Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale del 25 giugno 2002 (LPI), per il periodo 2012-2015.

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

Per il Consiglio di Stato:

La Presidente, L. Sadis

Il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

DECRETO LEGISLATIVO

concernente il credito quadro di fr. 22'000'000.-- per il periodo 2012-2015 destinato agli aiuti agli investimenti comunali ai sensi degli artt. 14 e 14a della Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale del 25 giugno 2002;

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

visto il messaggio 21 settembre 2011 n. 6531 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

Articolo 1

È stanziato un credito quadro di fr. 22'000'000.-- per il periodo 2012-2015 destinato agli aiuti agli investimenti comunali ai sensi degli artt. 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 legislativo è pubblicato nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra immediatamente in vigore.