

Messaggio

numero	data	Dipartimento
6573	23 novembre 2011	ISTITUZIONI
Concerne		

Rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare 26 settembre 2011 presentata nella forma elaborata da Amanda Rückert, Christian Vitta e cofirmatari, per la modifica dell'art. 29 della Legge sul consorzio dei Comuni (LCCom) del 22 febbraio 2010

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

l'iniziativa in discussione è volta a modificare l'art. 29 Legge sul consorzio dei Comuni (nLCCom) del 22 febbraio 2010, disposto che tratta del finanziamento delle opere consortili. L'art. 29 nLCCom, in vigore da settembre 2011 prescrive quanto segue:

Finanziamento opere consortili

art. 29 ¹I Comuni consorziati sono responsabili, nei limiti delle loro quote, degli anticipi al Consorzio per la realizzazione delle opere.

²I Comuni, parallelamente all'avanzamento della realizzazione delle opere, dietro richiesta versano al Consorzio le loro quote parte dell'investimento al netto di eventuali sussidi e attivano le medesime nei conti comunali.

³Di principio i Comuni sono tenuti a riprendere i debiti anche per le opere consortili già realizzate. Il Consiglio di Stato può emanare direttive in proposito.

⁴Al Consorzio cui fosse negata l'apertura di crediti sul mercato monetario, il Consiglio di Stato può accordare una garanzia presso uno o più istituti bancari; in questo caso il Consorzio può essere sottoposto a speciali misure di sorveglianza che saranno fissate dal Consiglio di Stato.

Rispetto alla Legge sul consorzio dei Comuni del 21 febbraio 1974, con l'art. 29 nLCCom è stata quindi introdotta la regola generale per cui gli investimenti consortili sono assunti, in quota parte, dai Comuni consorziati nel corso della realizzazione delle opere. Il capoverso 3 del citato articolo prescrive che, di principio, i Comuni sono tenuti a riprendere anche i debiti per le opere consortili già realizzate.

Ritenendo che il nuovo articolo, ponga problemi di diverso tipo (cfr. in seguito), gli iniziattivisti ne propongono la seguente modifica:

Finanziamento investimenti consortili

art. 29 ¹I Comuni consorziati sono responsabili delle loro quote secondo quanto definito dagli statuti consortili approvati dai Comuni.

²Lo statuto stabilisce se il finanziamento e ammortamento dei nuovi investimenti, come pure quello degli investimenti consortili già realizzati, è a carico del Consorzio oppure direttamente dei Comuni consorziati.

³Se il finanziamento e ammortamento degli investimenti sono posti direttamente a carico dei Comuni consorziati, parallelamente all'avanzamento degli stessi e dietro richiesta, i Comuni versano al Consorzio le loro quote parte dell'investimento al netto di eventuali

sussidi attivando le medesime nei conti comunali. Per gli investimenti già realizzati la Delegazione concorda con i Municipi le modalità di ripresa del valore residuo.

⁴Al Consorzio cui fosse negata l'apertura di crediti sul mercato monetario, il Consiglio di Stato può accordare una garanzia presso uno o più istituti bancari; in questo caso il Consorzio può essere sottoposto a speciali misure di sorveglianza che saranno fissate dal Consiglio di Stato.

⁵Il Consiglio di Stato può emanare direttive per l'applicazione del presente articolo e disciplinare aspetti particolari nel Regolamento di applicazione.

1. INTENDIMENTI ALLA BASE DELL'INIZIATIVA

Nell'iniziativa si sostiene che l'obbligo di ripartire gli investimenti (una volta concretizzati) tra i Comuni consorziati, previsto dall'art. 29 nLCCom, si concilia male con le esigenze tecnico-finanziarie del settore della depurazione delle acque e con il principio di causalità sancito dalla LALIA. L'atto parlamentare esemplifica in questo senso alcuni limiti di detta impostazione: su opere che vengono ammortizzate nell'arco di 20 anni, un Comune, che inizialmente aveva 1000 abitanti e che alla fine di questo periodo li ha raddoppiati, con il nuovo sistema di riparto obbligatorio iniziale non sarebbe più chiamato a contribuire in funzione del beneficio accresciuto sugli investimenti, proporzionalmente al proprio sviluppo demografico e quindi all'utilizzo reale degli impianti. Vi sarebbero inoltre problemi legati al prelievo dell'IVA.

2. L'OPINIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

Secondo l'art. 29 nLCCom nuovi e vecchi investimenti devono essere obbligatoriamente ripartiti tra i Comuni consorziati. Essi non possono più stabilire autonomamente nello statuto consortile, come accadeva in passato, se l'ammortamento dell'investimento è posto a carico del Consorzio oppure dei Comuni (con uno *splitting* delle rispettive quote all'inizio della durata dell'investimento).

Al riguardo va ricordato che l'obbligo di ripartire gli investimenti sui Comuni si aggiunge ad una serie di altri correttivi previsti dalla nuova LCCom, volti ad assicurare ai Comuni stessi un migliore controllo finanziario sui Consorzi. L'obbligo di ripartizione è stato segnatamente introdotto, visto che in passato si sono riscontrati problemi in particolare nell'applicazione di una corretta politica degli ammortamenti.

Altri motivi per il cambiamento portato dall'art. 29 nLCCom sono stati: la maggior coerenza tra l'indicatore del debito pubblico e l'effettiva responsabilità ad esso legata; per i Consorzi di depurazione, la corrispondenza tra gli investimenti attivati nei Comuni ed i contributi di costruzione da questi prelevati; da ultimo una certa semplificazione amministrativa per i Consorzi.

In merito ai motivi che hanno indotto alla modifica legislativa va tuttavia oggi riconosciuto come il rischio che episodi di cattiva politica degli ammortamenti dovrebbe ora già essere mitigato dal fatto che nella nuova legge sono già stati introdotti una serie di strumenti e di obblighi di rigoroso controllo finanziario sulle spese. Citiamo fra questi l'obbligo di nominare un organo di controllo esterno (art. 26 nLCCom), l'obbligo di trasmettere il rapporto di revisione ai Municipi almeno un mese prima della seduta in cui sono discussi i conti consortili (art. 34 cpv. 2 nLCCom), l'obbligo del piano finanziario (art. 32 nLCCom), l'obbligo di fornire in ogni tempo ragguagli e documentazione sulla gestione consortile (art. 35 cpv. 3 nLCCom) e non da ultimo l'istruzione vincolante al rappresentante in Consiglio

consortile (art. 16 cpv. 5 nLCCom). Tale nuova impostazione ha dunque notevolmente aumentato il potere di controllo dei Comuni sui Consorzi.

Quanto alla corrispondenza investimenti attivati/contributi di costruzione va pure rilevato che nel frattempo gli investimenti primari negli impianti consortili di evacuazione e depurazione soggetti ai contributi di costruzione sono in buona parte terminati.

In sede di implementazione della nuova legge sono state inoltre evidenziate circostanze in cui l'applicazione rigorosa dell'art. 29 nLCCom potrebbe rivelarsi critica, non solo per dei Consorzi esistenti ma anche per dei Consorzi in via di costituzione che, per una serie di motivi, preferirebbero mantenere consolidato l'investimento, effettuando una ripartizione futura dei costi, sia di gestione ma anche di investimento, in funzione di fattori variabili anno per anno. Peraltro, richieste in tal senso sono state avanzate non solo nel settore della depurazione delle acque, ma anche in altri ambiti, come quello dell'approvvigionamento idrico.

Per vostra informazione segnaliamo che la Sezione degli enti locali ha approfondito la problematica relativa all'IVA, interpellando un esperto dell'Amministrazione federale delle contribuzioni; ne è emerso che la formulazione attuale dell'art. 29 nLCCom non crea pregiudizi alla corretta applicazione di questa imposta e non comporta problemi particolari.

3. CONCLUSIONI

Per i motivi suesposti il Consiglio di Stato, ponderate le argomentazioni degli iniziattivisti e l'interesse pubblico derivante dall'imporre un sistema uguale per tutti come prescritto dal nuovo art. 29 nLCCom, non si oppone alla proposta di lasciare ai Comuni, in autonomia, la libertà di decidere statutariamente come procedere all'ammortamento futuro degli investimenti.

Come sottolineato nell'atto parlamentare, il fatto di mantenere consolidato l'investimento consortile può agevolare una ripartizione dei costi più fedele all'evoluzione di ciascun Comune in termini di utilizzo delle infrastrutture; ciò nei vari settori di attività consortile. Qualora al Consorzio dovesse essere attribuito anche il compito di prelevare delle tasse di copertura dei costi verso l'utente (compito svolto di principio dai Comuni), la scelta di ammortizzare gli investimenti per il tramite del Consorzio risulterebbe addirittura consigliabile per una gestione (e visione) completa dei costi del servizio.

Non da ultimo, si rileva che il nuovo Consorzio di Comuni è stato volontariamente avvicinato, almeno per alcuni aspetti, all'organizzazione e funzionamento, più snello e dinamico, delle Società anonime; l'impossibilità per legge di attivare gli investimenti nei conti del Consorzio, senza lasciare nessun margine di scelta ai Comuni, potrebbe essere un aspetto eccessivamente penalizzante della nuova forma consortile. Come detto sopra, i Comuni hanno oggi mezzi più efficaci per intervenire nella gestione consortile e controllarla.

Da ultimo rileviamo come il testo dell'iniziativa abbia sostituito il termine "*opere*" con quello di "*investimenti*", eliminando una possibile fonte di malintesi, peraltro emersa già nei primi contatti con i Consorzi in questa fase di adattamento alla nuova Legge. L'art 29 nLCCom non si riferisce infatti solo alla costruzione di opere, ma a tutte le spese con carattere di investimento, compresi per esempio gli acquisti di macchinari, stabili e infrastrutture.

Considerato quanto precede, lo scrivente Consiglio di Stato è dell'opinione che la proposta dell'iniziativa elaborata possa essere accolta.

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