

# Rapporto al messaggio 2483

Della Commissione speciale per una nuova legge sulla compensazione intercomunale sul messaggio 25 novembre 1980 concernente la modifica della legge sulla compensazione intercomunale

## I. NOTE INTRODUTTIVE

### 1. La modifica nel contesto politico attuale

Il Messaggio del Consiglio di Stato sulla modifica della legge sulla compensazione intercomunale del 25 novembre 1980 è stato da più parti associato alle scelte politiche e legislative relative al risanamento delle finanze cantonali.

In effetti appare innegabile un legame politico fra la modifica legislativa che ci occupa, il primo « pacchetto » di misure per il risanamento finanziario (votato dal Gran Consiglio nel dicembre 1980) e la futura legge ospedaliera per quanto concerne il sussidiamento degli ospedali con la partecipazione degli enti pubblici comunali.

La Commissione ha ovviamente e sensibilmente avvertito l'esistenza di questo nesso politico (evidenziato chiaramente in sede granconsigliare) e ne ha tratto lo stimolo per esaminare celermente la riforma, conformemente a quanto scritto dal presidente Felder in nome della Commissione alla presidenza del Gran Consiglio in data 17 dicembre 1980.

La celerità non ha comunque sminuito la qualità dell'esame e del dibattito commissionale, avvenuto nel corso di cinque sedute fra il 12 dicembre 1980 e il 21 gennaio 1981.

E' infatti prevalsa l'opinione che né l'esigenza di accelerare i tempi, né le aspettative politiche che gravano sul testo legislativo, dovevano pregiudicare la bontà, la serietà e la completezza dei lavori commissionali. La compensazione intercomunale è materia della massima delicatezza e importanza politica (oltre che istituzionale): ogni modifica della normativa in vigore (che sia o meno inserita in un disegno politico più ampio) va valutata sin nelle sue ultime conseguenze. Soprattutto se, come è il caso per la modifica proposta, si prospetta un nuovo modello di compensazione che, superando largamente le preoccupazioni finanziarie contingenti, s'inserisce - come avverte il messaggio - nella più vasta problematica della ripartizione dei compiti fra i diversi livelli dell'ente pubblico e in quella relativa all'esigenza di diminuire le disparità regionali nel Cantone.

Lecito quindi affermare che la modifica, ancor prima che nel contesto attuale caratterizzato da preoccupazioni finanziarie, si integra in un processo dinamico che trova i suoi più recenti riferimenti nell'iniziativa Bignasca e Cereda del 20 settembre 1976, nella legge e nel rapporto commissionale del 1979 e nell'iniziativa del PSA del 24 marzo 1980.

### 2. Un quarto livello nella compensazione

La modifica legislativa oggetto del presente rapporto, propone un quarto fondamentale livello nel ambito della compensazione intercomunale nel Cantone Ticino: fondamentale perché a mente della Commissione questo livello diverrà il primo per importanza e conseguenze politiche.

La compensazione intercomunale avveniva finora attraverso la graduazione dei sussidi sulla base della forza finanziaria (primo livello), con l'aiuto agli investimenti per evitare che gli stessi deteriorassero la situazione finanziaria di determinati Comuni, riducendo di conseguenza l'autonomia politica (secondo livello) e con l'intervento della compensazione orizzontale tramite il fondo (art. 7 cpv. 1 della legge in vigore - terzo livello).

La modifica aggiunge una fase preliminare definita: livellamento della potenzialità fiscale. Tutti i comuni, in linea di principio, devono poter disporre di risorse fiscali pro capite pari ai 2/3 della media cantonale, in modo da poter far fronte autonomamente alle principali incombenze di competenza comunale. Il principio non viene applicato se la situazione finanziaria del Comune è tale da non giustificare il contributo di livellamento (moltiplicatore aritmetico pari o inferiore all' 80 %) e viene applicato gradualmente se il moltiplicatore aritmetico oscilla fra l' 80 e il 100 %.

Queste <<eccezioni oggettive>> non pregiudicano comunque l' automatismo della compensazione basata sul livellamento delle potenzialità fiscali e non sminuiscono l' aspetto qualificante e innovatorio della modifica: a tutti i Comuni viene riconosciuto il diritto a un' autonomia finanziaria minima sufficiente quale premessa per poter fruire di una reale autonomia politica. Utile aggiungere che le premesse materiali per poter esercitare questo diritto, sono date dai Comuni finanziariamente forti, a consolidamento di un processo di solidarietà intercomunale che va facendosi sempre più evidente e positivo.

Queste premesse permettono di rilevare che con l' auspicata approvazione della modifica legislativa, si è in procinto di compiere un passo di portata costituzionale.

### **3. Considerazioni quantitative**

Sembra opportuno, in sede d' introduzione, proporre alcune considerazioni circa la portata quantitativa della modifica legislativa, per trarne poi alcune indicazioni meritevoli di rilievo.

Secondo la tabella a disposizione dei commissari - impostata sulle cifre del 1979 - la revisione della legge comporta un ulteriore trasferimento di ca. 4,7 mio. di franchi dai Comuni con risorse fiscali pro capite superiori alla media cantonale, a quelli le cui risorse sono invece inferiori ai 2/3 della media cantonale.

Detta cifra (evidentemente suscettibile di cambiamenti nel corso degli anni) comporta un indice del contributo ai sensi dell' art. 9 b) del 4.24 % (tale indice può aumentare a seconda delle esigenze fino al 10 % e, se il Consiglio di Stato decidesse in tal senso fino a un massimo assoluto del 15 %).

Se per ipotesi tutti i Comuni con risorse fiscali pro capite inferiori ai 2/3 della media cantonale avessero un moltiplicatore aritmetico pari o superiore al 100 % (e, per conseguenza, beneficiassero integralmente del contributo di livellamento) il trasferimento sarebbe dell' ordine di 11,2 mio. di franchi e richiederebbe l' applicazione di un indice del 12,9 % ca. (estrapolazione dei dati del 1979).

Pur nella loro relatività, queste indicazioni numeriche permettono d' affermare che la modifica legislativa è sufficientemente elastica per adempiere gli scopi prefissi e che, comunque, ben difficilmente il contributo di livellamento supererà abbondantemente i valori proposti dalla tabella. Ciò dovrebbe rassicurare che teme che la nuova legge possa provocare compensi eccezionali e favorire un livellamento verso il basso con conseguente impoverimento globale delle potenzialità finanziarie dei Comuni ticinesi.

Altre considerazioni di ordine quantitativo sono proposte nel commento ai singoli articoli della modifica legislativa.

### **4. Un caso particolare**

Un discorso particolare, pure in sede introduttiva, deve essere fatto per la città di Lugano: il suo apporto al fondo di compensazione per il livellamento delle potenzialità fiscali rappresenta, secondo la tabella citata, il 43,4 % ca. dell' importo globale.

Si può quindi affermare che la compensazione basata sul livellamento delle risorse fiscali ha un futuro prossimo nella misura in cui la città di Lugano è in grado di alimentare cospicuamente il fondo di compensazione.

Non spetta alla Commissione un giudizio politico su questa constatazione. E' però emerso nell' ambito dei lavori commissionali che la disponibilità oggettiva della città di Lugano alla compensazione intercomunale non può essere dissociata da una soluzione soddisfacente del problema del sussidiamento degli ospedali, soluzione tale da ridurre il carico attualmente sopportato dalla città per il nuovo Ospedale Civico.

V' é infatti il rischio concreto che una sollecitazione eccessiva del Comune di Lugano sui vari fronti (pacchetto, compensazione, ospedali) possa pregiudicare politicamente o finanziariamente l' ottimale applicazione della presente modifica legislativa.

### **5 Punto d'arrivo?**

Fare della compensazione intercomunale significa tendere verso un obiettivo suscettibile di mutare nel tempo perché soggetto a influenza di ordine economico e politico, significa come di diceva influenze di ordine economico e politico, significa, come di diceva sopra, intervenire in un processo dinamico. Sotto questo profilo anche la modifica proposta non può essere considerata il punto d' arrivo assoluto della compensazione intercomunale nel Canton Ticino: correttivi, revisioni, aggiunte sono e restano ipotizzabili. La commissione ritiene però che la modifica proposta dal Consiglio di Stato, con gli emendamenti votati dalla Commissione stessa, dia una risposta adeguata ed esauriente ai quesiti più importanti evidenziati dal precedente rapporto commissionale dell' on. Franco Felder e dall' iniziativa 24 marzo 1980 del PSA.

Se é vero che non tutte le problematiche vengono affrontate e risolte (moltiplicatore minimo, moltiplicatore unico per le persone giuridiche, uniformazione delle contabilità, ecc.), occorre pur ammettere che le stesse non vanno esaminate soltanto e soprattutto dal profilo della compensazione intercomunale, ma coinvolgono una volontà politica più ampia che supera sia la portata della presente modifica che i confini d' esame commissionali nella fattispecie.

### **6. Applicazione della legge**

Esaminando la modifica legislativa, la Commissione ha cercato di ipotizzare le conseguenze nel tempo della sua applicazione. Si esprime in linea di massima la convinzione che non dovrebbero prodursi evoluzioni negative (tendenza al livellamento verso il basso, ecc.).

La variabilità di alcuni parametri non pone però la compensazione intercomunale basata sul livellamento delle potenzialità fiscali al riparo da abusi o da evoluzioni politicamente indesiderabili limitatamente a qualche Comune.

Per questo motivo la Commissione auspica che l' Autorità cantonale abbia a controllare costantemente l' applicazione della legge e il Consiglio di Stato a riferire sollecitamente al Gran Consiglio, nell' ambito dell' annuale rendiconto, sui risultati raggiunti e su tutti quegli elementi che potrebbero giustificare un adeguamento della normativa. In modo particolare sarà interessante conoscere la reazione degli amministratori comunali di fronte alla modifica per evitare che, con scelte giuridicamente ineccepibili, ma politicamente riprovevoli, sminuiscano la qualità della compensazione intercomunale basata sul livellamento della potenzialità fiscale (manipolazione del fabbisogno per beneficiare del contributo, creazione di sacche fiscali con l' abbassamento del moltiplicatore, ecc.)

## **II. ASPETTI PARTICOLARI**

### **1. Autonomia comunale**

<<Si ritiene che il moltiplicatore, sia esso aritmetico o politico, possa essere influenzato dai Comuni stessi, per cui sorgerà la necessità di un controllo da parte dello Stato e quindi una riduzione delle autonomie locali>>.

L' affermazione e toltà dalla lettera della <<Lega dei Comuni rurali e montani>> inviata alla Commissione in data 19 gennaio 1981. La Lega, pur senza formalizzare la proposta, avrebbe auspicato un sistema di livellamento basato sull' indice di forza finanziaria (IFF).

La Commissione ha lungamente dibattuto la questione a sapere se l' introduzione del moltiplicatore aritmetico, quale parametro per l' ottenimento del contributo di livellamento e per l' ampiezza della partecipazione al fondo, possa effettivamente diminuire l' autonomia comunale.

La risposta é stata negativa nel senso che i vantaggi derivanti dalla modifica sono tali da giustificare un certo controllo da parte dell' Autorità cantonale. Occorre non dimenticare che il controllo, nella fattispecie, viene esercitato nell' interesse stesso dell' ente comunale e concerne sia i Comuni beneficiari del contributo di livellamento, sia i Comuni che versano al fondo.

Per quanto concerne la scelta del moltiplicatore aritmetico al posto dell' IFF, la Commissione conviene con il Consiglio di Stato nel ritenerla di più facile e immediata applicazione.

Se da una parte esiste per i Comuni la possibilità d' influire sul moltiplicatore aritmetico - e anche a questo si pensava quando precedentemente si auspicava un rigoroso controllo dell' applicazione della legge - dall' altra va aggiunto che non necessariamente l' influsso ha da essere controproducente ai fini della compensazione intercomunale e della gestione politica di un Comune.

Il moltiplicatore aritmetico, pur perfettibile come parametro per la compensazione (e su questo ritorneremo più avanti), non solo esprime la situazione finanziaria di un Comune, ma anche come vengono utilizzate, nell' interesse del Comune stesso e della compensazione, le risorse finanziarie.

Esiste in questo un' interessante correlazione fra i Comuni deboli, cui spetterà il contributo di livellamento, e quelli forti (che verseranno questo contributo): il medesimo criterio, del moltiplicatore aritmetico, determina o gradua, per i primi, il contributo di livellamento e influisce, per i secondi, sulla partecipazione al fondo, penalizzando i Comuni più favoriti (o meno attivi).

La Commissione, in conclusione, é convinta che la novella legislativa é particolarmente apprezzabile proprio dal profilo dell' autonomia comunale in quanto tendendo verso il livellamento delle risorse fiscali, pone molti Comuni nella concreta possibilità finanziaria d' intraprendere iniziative finora difficilmente pensabili senza interventi straordinari e, attraverso il moltiplicatore aritmetico e la sua influenzabilità può stimolare determinati Comuni, sia deboli che forti, a dar prova di maggiore intraprendenza.

## **2. Consultazione**

La presente modifica non é stata preventivamente sottoposta alla consultazione dei partiti e delle associazioni interessate. Questo fatto ha originato una vivace reazione della Lega dei Comuni rurali e montani.

La Commissione ha ovviato a questa mancanza invitando nella seduta del 17 dicembre 1980 i rappresentanti della <<Lega>> e dell' ACUTI (Associazione Comuni urbani) e dando loro un' ulteriore possibilità di rivolgere per iscritto suggerimenti e proposte alla Commissione stessa (possibilità sfruttata da entrambe le associazioni e, a titolo individuale, dall' on. Carlo Sganzi).

Tutti questi contributi sono stati attentamente considerati dalla Commissione, anche se alcune proposte non hanno trovato il consenso dei commissari.

Ringraziando le due associazioni e l' on. Sganzi per le opinioni espresse, la Commissione ritiene di dover esprimere un cortese invito al Consiglio di Stato affinché nel futuro, emanando leggi o disposizioni che interessano l' ente comunale, si avvalga preventivamente della collaborazione consultiva di quelle associazioni che, la Lega da anni, l' ACUTI da qualche mese, operano per la difesa e la promozione dell' istituzione comunale.

## **3. Debito pubblico e moltiplicatore minimo**

Lungamente la Commissione ha dibattuto la questione a sapere se il debito pubblico venga sufficientemente considerato nell' ambito della modifica legislativa, quale criterio atto a influenzare la

contribuzione dei Comuni "ricchi" al fondo per il livellamento delle potenzialità fiscali.

Una risposta definitiva, in senso positivo o negativo non é stata data, poiché manca una premessa ritenuta fondamentale per poter pienamente valorizzare il debito pubblico nell' ambito della compensazione intercomunale: l' uniformità delle contabilità comunali.

Una Commissione é attualmente china su quest' ultimo problema e non dovrebbero tardare indicazioni e proposte concrete. A quel momento, se si riterrà politicamente opportuno provvedere all' uniformazione del sistema di contabilità (decisione che non ha soltanto conseguenze formali), il debito pubblico potrebbe entrare nella compensazione intercomunale oggetto della presente modifica, quale parametro per il calcolo del moltiplicatore aritmetico. Si rileva comunque che il debito pubblico influisce già attualmente nella determinazione del moltiplicatore aritmetico, essendo elemento costitutivo del fabbisogno (ammortamento più interessi). Un' interessante discussione é sorta in sede commissionale a proposito di quei Comuni il cui moltiplicatore aritmetico é decisamente inferiore a quello politico. Trattasi, generalmente, di enti comunali che godono di una florida situazione finanziaria, sproporzionata alla loro effettiva chiamata alla compensazione (essendo le loro risorse fiscali pro capite lievemente superiori alla media cantonale).

V' é da chiedersi se non esista la possibilità, per tali Comuni, di una maggiore chiamata alla compensazione imponendo un moltiplicatore aritmetico minimo (che imporrebbe un aumento del fabbisogno da destinare alla compensazione).

Il problema viene lasciato aperto, con l' invito alle Autorità cantonali competenti di volerlo esaminare a fondo e, se del caso, di giungere a proposte concrete.

E' però opportuno aggiungere che la situazione di determinati Comuni va valutata con estrema prudenza e sull' arco di più anni. E' impressione della Commissione che il periodo che stiamo attraversando non sia sufficientemente stabile dal profilo economico e finanziario per trarre indicazioni definitive sulla reale solidità o debolezza finanziaria dei Comuni.

### **III. TENDENZE DELLA COMPENSAZIONE INTERCOMUNALE IN SVIZZERA**

Il tempo a disposizione della Commissione per l' esame della modifica legislativa e per la preparazione del rapporto commissionale ha impedito un approfondito esame comparativo in materia di compensazione intercomunale.

Nel messaggio si afferma che il modello proposto dalla modifica é analogo ad altri già sperimentati in Cantoni confederati o in via d' approvazione (Berna e Zurigo). E in effetti, la strada scelta sembra trovare il consenso di un numero sempre più grande di Cantoni.

Ne fa fede una recente pubblicazione della collana <<Schriftenreihe Finanzwirtschaft und Finanzrecht>>: Die Reform des innerkantonalen Finanzausgleich-eine Bestandesaufnahme (Henz Hauser, Verlag Paul Haupt Bern und Stuttgart-1980).

Nel capitolo introduttivo si legge come la compensazione intercomunale in Svizzera tenda a muoversi su tre distinti livelli, il primo dei quali é rappresentato dal livellamento delle potenzialità fiscali: <<Sembra farsi viepiù strada l' opinione - scrive l' autore basandosi su dati contenuti nella pubblicazione - che le deficienze finanziarie di un numero sempre più grande di Comuni, debbano essere coperte con il livellamento delle potenzialità fiscali. I Comuni, le cui risorse fiscali pro capite non raggiungono un certo limite minimo, hanno diritto a un livellamento parziale o completo. Come lo stesso sia garantito, non é di primaria importanza: più importante é che i Comuni ricevano il contributo senza condizioni e che lo stesso non sia manipolabile. La responsabilità di questi Comuni viene così aumentata in misura rilevante conformemente a un obiettivo auspicabile sia dal profilo istituzionale che economico>> (op. cit. pag. 3.1).

Gli altri gradini della compensazione - già praticamente applicati nel nostro Cantone - sono, rileva il prof. Hauser, l' aiuto agli investimenti nel caso che gli stessi dovessero cagionare gravi conseguenze

finanziarie ai Comuni interessati e l' intervento diretto dello Stato a copertura dei disavanzi (Comuni in compensazione).

Auspicabile, rileva pure in sostanza il prof. Hauser nell' opera citata, é che il primo gradino (quello relativo al livellamento delle potenzialità fiscali) arrivi a prevalere sugli altri in modo da ridurre gradualmente l' importanza.

Questo brevissimo richiamo ci permette di confermare quanto già indicato nel messaggio: la modifica proposta fa sue le conoscenze più attuali e positive nell' ambito della compensazione intercomunale e rappresenta indubbiamente la strada da seguire nel futuro.

#### **IV. COMMENTO AI SINGOLI ARTICOLI**

##### **- Art. 7 cpv. 2**

Il Consiglio di Stato ne propone la modifica (l' articolo é già presente nella legge in vigore) per completare il testo con la frase <<senza il contributo il livellamento di cui all' art. 9a>>. L' aggiunta non necessita di particolari commenti.

L' articolo, che ha trovato il consenso commissionale, ha nondimeno sollevato discussioni ritenendo qualcuno troppo perentorio il limite dei 2/3 e, per conseguenza, suscettibile di creare disparità. Può infatti accadere che un Comune, lievemente al di sotto dei 2/3 quanto a risorse fiscali, possa beneficiare dell' aiuto previsto dall' art. 7, mentre un Comune lievemente al di sopra, pur non distanziandosi eccessivamente dal primo per situazione finanziaria, si vedrebbe negato il medesimo aiuto.

Per correggere questa situazione é stata suggerita la possibilità di elevare l' indice ai 3/4 graduando poi l' aiuto fra i 2/3 e i 3/4.

A maggioranza la Commissione ha respinto questa proposta, ritenendo che la soluzione di questo problema dovesse essere ricercata nell' art. 8 cpv. 1 e 2 (nuovo).

Ciò facendo la Commissione ha implicitamente respinto la proposta della Lega dei Comuni rurali e montani di portare a 3/4 il limite per beneficiare dell' aiuto compensativo. Con questa e altre scelte, la Commissione ha voluto marcare il passaggio a un nuovo modello di compensazione, nella convinzione che l' art. 8 offre sufficienti garanzie a quei Comuni che, superando i 2/3 della media cantonale per le risorse fiscali, pregiudicherebbero la loro situazione finanziaria con investimenti ritenuti necessari. In pratica, quindi, le eventuali disparità di trattamento vanno eliminate con l' ausilio dell' art. 8 cpv.2.

##### **-Art. 8 cpv.1**

Nella proposta del Consiglio di Stato, fatta propria dalla Commissione con una lieve modifica linguistica (<<versare>> al posto di <<elargire>>) si sostituisce il criterio dei 66 punti dell' IFF con il 100 % del moltiplicatore. Trattasi, come si rileva nel messaggio, di una modifica suggerita dalle prime esperienze di applicazione della nuova legge.

La commissione propone di accettare la modifica del Consiglio di Stato.

##### **- Art. 8 cpv. 2**

Esaminando le conseguenze della legge sulla base delle tabelle messe a sua disposizione, la Commissione ha constatato come alcuni Comuni (Giornico, Contone, Brontallo, ecc.), pur avendo un moltiplicatore aritmetico superiore al 100%, non possono fruire del contributo di livellamento in quanto le loro risorse fiscali pro capite superano i 2/3 della media cantonale.

Detti Comuni - e altri ancora che superano il limite dei 2/3 pur non nuotando nell' oro - sono pure esclusi dall' aiuto compensativo dell' art. 7.

Per questo motivo la Commissione ha deciso di introdurre un secondo capoverso all' art. 8 che dovrebbe

permettere di correggere situazioni particolari non soddisfacentemente affrontate dalla legge in vigore e dalla modifica in esame.

Il capoverso introdotto dalla Commissione va pure applicato a favore di quei Comuni che vedrebbero pregiudicata la loro situazione finanziaria a causa del contributo al fondo di compensazione previsto dall' art. 10 lett. a.

**- Art. 9 a cpv. 2**

La graduazione del contributo di livellamento ha da intendersi in 20esimi. Un Comune, per esempio, che avesse un moltiplicatore aritmetico del 95% e risorse fiscali inferiori ai 2/3 della media cantonale pro capite, potrebbe beneficiare di 15/20 del contributo di livellamento.

**- Art. 9 a cpv. 3**

Qualora un Comune non potesse utilizzare il contributo di livellamento nell' ambito di un' ordinata gestione finanziaria, lo stesso deve (e non può) essergli negato. La modifica suggerita alla Commissione dall' on. Sganzi (lettera del 14 gennaio 1981) appare ampiamente giustificata se già si afferma il principio, condiviso maggioritariamente in sede commissionale, che il contributo di livellamento deve essere utilizzato nell' ambito di un' ordinata gestione finanziaria.

Va però aggiunto che, per giudizio unanime della Commissione, il cpv. 3 dell' articolo in questione ha carattere di monito nei confronti dei Comuni e non crea un diritto d' intervento straordinario del Consiglio di Stato quale Autorità di vigilanza. Allo scopo adempiono infatti le norme specifiche previste dalla L.O.C.

Per colmare un vuoto interpretativo che si potrebbe creare, la Commissione ritiene inoltre di dover precisare, almeno esemplificativamente, cosa s' intende per gestione ordinata, non essendo sufficienti le indicazioni contenute nel messaggio al proposito.

La Commissione, convenendo con quanto indicato dal Dipartimento dell' interno e dall' Ispettorato dei Comuni (Autorità di vigilanza), ritiene che un' ordinata gestione si attua:

- con una politica degli investimenti che eviti la tesaurizzazione e le manipolazioni del moltiplicatore;
- con l' applicazione delle leggi e dei regolamenti vigenti: ciò significa, in particolare, prelevare le tasse ove le stesse sono previste, ammortizzare i debiti conformemente ai tassi prescritti, far capo alle leggi che prescrivono i contributi di miglioria e di costruzione, applicata i concetti della L.O.C. in materia di spese ordinarie e straordinarie, ecc.

**- Art. 9 b cpv. 1**

La Commissione suggerisce di inserire <<fino a 1/10>> per meglio marcare il limite ordinario della percentuale di compensazione per il livellamento delle potenzialità fiscali.

Questo limite può essere aumentato fino a 1/15 dal Consiglio di Stato se le esigenze lo richiedessero. La Commissione ha a tal proposito respinto a maggioranza una proposta di stralcio del cpv. 2 così come una suggestione dell' ACUTI intesa ad abbassare ulteriormente il tasso di partecipazione dei Comuni al livellamento della potenzialità fiscale.

E' infatti prevalsa l' opinione che, sancito il principio del livellamento delle potenzialità fiscali ai 2/3 della media cantonale, occorre predisporre un limite di contributo sufficientemente ampio per non vanificare lo spirito della modifica.

Va poi aggiunto che, se un tasso del 10 o del 15 % può incutere qualche preoccupazione, lo stesso non si riferisce alle risorse fiscali, ma alla differenza fra le risorse di un Comune e la media cantonale. Per esemplificare, un Comune con risorse fiscali pro capite di Fr. 2'000.-- e, per conseguenza, una differenza di ca. Fr. 500.-- con la media cantonale, verserebbe al fondo il 2,5 % ca. delle risorse fiscali pro capite nel caso che venisse applicato il tasso del 10 % e del 3,75 % ca. se il tasso dovesse salire al limite massimo previsto del 15 % (moltiplicatore aritmetico del 100 %).

---

L' ono Carlo Sganzi, nella lettera inviata alla Commissione in data 14 gennaio 1981, suggeriva di completare l' art. 9 b cpv. 1 con una frase del seguente tenore:

<<L' obbligo di versare il contributo cade quando il moltiplicatore del Comune presso il quale dovrebbe venir prelevato raggiunge il 100 %>>.

La Commissione ha approfonditamente esaminato la proposta Sganzi, rendendosi consapevole della sua portata giuridica e politica. In modo particolare la Commissione ha rilevato l' aspetto costituzionale dell' emendamento, tendente, sotto questo profilo, ad evitare una disparità di trattamento fra gli enti comunali, conseguente all' applicazione della modifica legislativa.

E' obiettivo generale della legislazione cantonale in materia di compensazione, quello di impedire che i Comuni superino il limite del 100 % di moltiplicatore. Diviene quindi legittima la questione a sapere se é giuridicamente e politicamente accettabile che un Comune superato detto limite, debba versare il contributo di livellamento, per impedire che altri lo superino

Il problema, occorre rilevarlo, non si pone per i Comuni minori in quanto la modifica legislativa permette loro di chiedere l' esonero del contributo ai sensi dell' art. 9 cpv. 3 (trattasi di piccoli Comuni che, per contingenze particolari, hanno una media estremamente alta delle risorse fiscali pro capite, ma che, per effetto del contributo di livellamento, vedrebbero rivoluzionata negativamente la loro situazione finanziaria).

Per i Comuni <<maggiori>> - con risorse fiscali pro capite superiori alla media cantonale - il problema del superamento del 100 % di moltiplicatore sembra più ipotetico che reale. Detti Comuni hanno infatti un moltiplicatore aritmetico generalmente sufficientemente basso per poter assorbire senza gravi scompensi gli effetti della modifica legislativa.

E' opinione della Commissione che l' emendamento dell' on Sganzi codifica un pensiero largamente condiviso dai commissari e cioè che il superamento del limite del 100 % di moltiplicatore aritmetico debba essere evitato sia per i Comuni che beneficiano di contributi compensativi, sia per quelli che li versano V' é d' altro canto il rischio che, codificando detto limite, qualche Comune possa essere tentato di raggiungerlo per ottenere l' esonero dal versamento del contributo. Rischio, anche in questo caso, assai ipotetico: avantutto perché si confida nel senso di responsabilità e di solidarietà degli amministratori comunali; in secondo luogo poiché, dovessero gli amministratori comunali privilegiare un simile comportamento, si vedrebbero nell' obbligo di adeguare l' imposta comunale a quella cantonale per coprire il fabbisogno e di giustificare questo comportamento nei confronti dei cittadini chiamati ad una maggiore sollecitazione fiscale... per evitare che il Comune versi il contributo di livellamento.

Da rilevare, inoltre, un' ulteriore considerazione emersa in sede commissionale: dovesse effettivamente un Comune superare il 100 % di moltiplicatore, in che misura simile situazione sarebbe determinata dal contributo di livellamento?

Quali possibilità di controllo potrebbero essere esercitate per impedire abusi, per non eventualmente computare nel fabbisogno spese di gestione o interessi e ammortamenti d' investimento palesemente voluttuari ?

E che tipo d' investimento o di spesa va considerato <<voluttuario>> quando, in definitiva, ogni spesa ed ogni investimento sono democraticamente decisi dal Legislativo comunale?

Questi ed altri quesiti stati lungamente dibattuti in sede commissionale relativamente all' emendamento proposto dall' on Sganzi.

La Commissione ha in definitiva deciso di non inserirlo nella modifica commissionale, ritenendo inopportuno dividere l' unanimità commissionale maturata sul complesso della modifica a proposito di un emendamento che, agli effetti pratici, sembra avere una scarsa rilevanza. Dovesse, l' on Sganzi, riproporre l' emendamento in sede granconsigliare, i commissari si riservano quindi di decidere



liberamente il loro comportamento.

In conclusione va comunque detto che un eventuale superamento del limite del 100 % del moltiplicatore da parte di Comuni che sostanziosamente contribuiscono al livellamento delle potenzialità fiscali, metterebbe in seria discussione tutto il castello della compensazione e imporrebbe probabilmente una revisione della legge.

**- Art. 9 cpv. 1 e 2**

L'articolo, modificato nella proposta commissionale nella forma, ma non nella sostanza, indica i fattori per il calcolo del moltiplicatore aritmetico di cui si è detto precedentemente. Da sottolineare, tuttavia, l'aggiunta al cpv. 1 dell' art. 10 lett. a cui si estende l' applicazione del moltiplicatore aritmetico e lo spostamento al cpv. 2 dell' ultima frase: le imposte comunali non soggette al moltiplicatore vanno infatti dedotte dal fabbisogno e non, come erroneamente appariva nel testo del massaggio, del gettito dell' imposta cantonale base.

**- Art. 9 cpv. 3**

La Commissione ha ritenuto di dover includere questo capoverso per istituzionalizzare la collaborazione fra i Comuni e l' Autorità cantonale competente per l' accertamento dell' imposta cantonale base per Comune.

La norma vuole da una parte permettere all' ente comunale di indicare preventivamente all' Autorità competente il gettito che ritiene debba venir considerato (indicazione non vincolante) e dall' altra ridurre le possibilità di errore attraverso il confronto competente.

**- Art. 10 cpv. 1 lett. a**

La Commissione ha proceduto alla modifica della norma relativa al contributo comunale al fondo di compensazione per marcare, una volta ancora, la preminenza della compensazione basata sul livellamento della potenzialità fiscale sugli altri modelli di compensazione.

Una proposta suggeriva di abbassare all' 1 % il contributo comunale: se accettata avrebbe ridotto di 4 mio. di franchi circa il potenziale contributo comunale al fondo di compensazione. Accogliendo però le preoccupazioni di chi ritiene non giustificata una diminuzione, la Commissione ha optato per una soluzione di compromesso: l' indice viene ridotto all' 1,5 % e diviso per il moltiplicatore aritmetico. Questa soluzione lascia praticamente intatto il contributo potenziale dei Comuni al fondo (8 mio. di franchi) - appagando così la richiesta della <<Lega>> in tal senso - ,marca il passaggio verso un nuovo sistema di compensazione e corregge la misura del contributo e seconda della situazione finanziaria dei Comuni (penalizzando quelli che si trovano con un moltiplicatore aritmetico inferiore alla media cantonale).

Circa il fondo di compensazione dell' art. 10, è utile precisare che lo stesso si suddivide praticamente in due compartimenti. Il primo, già esistente, mira alla compensazione orizzontale <<tradizionale>> e la sua utilizzazione, come la sua consistenza, varia a seconda delle richieste e delle decisioni di aiuto del Consiglio di Stato. Il secondo concerne invece il contributo di livellamento delle potenzialità fiscali, prospettato dalla presente modifica.

La Commissione ha esaminato la possibilità di far partecipare tutti i Comuni indistintamente dalla loro forza finanziaria al contributo dell' art. 10 lett. a. L' idea è stata unanimemente abbandonata per non penalizzare Comuni ai quali la modifica in esame sembra concretamente offrire prospettive di autonomia finora non sperate.

I Comuni, infine, per i quali il versamento del contributo dell' articolo 10 lett. a dovesse risultare problematico dal profilo finanziario, possono far ricorso all' art. 8 cpv. 2 secondo l' emendamento proposto dalla Commissione.

## V. CONCLUSIONI

In definitiva la Commissione é convinta che la modifica proposta dal Consiglio di Stato, con gli emendamenti illustrati nel presente rapporto, rappresenta un progresso qualificante e forse decisivo nel cammino della compensazione intercomunale nel Cantone Ticino ed invita pertanto il Gran Consiglio ad aderire al messaggio accettando la modifica legislativa con gli emendamenti della Commissione.

La Commissione ringrazia il direttore del Dipartimento delle finanze ono Sadis, il direttore del Dipartimento dell' interno ono Speziali, il dr. Rondi, il dr. Ratti e l' avv. Gianella per il prezioso contributo dato ai lavori commissionali.

### **Per la Commissione speciale:**

L. Pedrazzini, relatore  
Ballabio, con riserva-Ballinari  
- Barelli - Bizzozero - Cereda -  
Felder - Ferrari - Lotti - Martinelli  
- Pagani - Paglia - Regazzi -  
Rivoir - Sartori.

Disegno di

### **LEGGE**

sulla compensazione intercomunale; modificazione (del.....)

### **Il Gran Consiglio della Repubblica e Cantone Ticino**

- visto il messaggio 25 novembre 1980 n. 2483 del Consiglio di Stato,

### **d e c r e t a :**

#### **Art. 1**

La legge sulla compensazione intercomunale del 18 dicembre 1979 é modificata come segue:

#### **Art. 7 cpv. 2**

##### b) In generale

L' aiuto sar  accordato soltanto ai Comuni nei quali il gettito delle risorse fiscali per abitante, senza il contributo di livellamento di cui all' art. 9 a é inferiore ai 2/3 della media cantonale.

#### **Art. 8**

##### c) In particolare

1 Il Consiglio di Stato pu  versare ai Comuni aiuti particolari per la copertura di oneri derivanti da investimenti o servizi essenziali e loro gestione che causerebbero un carico finanziario eccessivo tale, in particolare, da provocare un aumento del moltiplicatore d' imposta oltre il limite del 100%.

2 Pari criterio pu  essere adottato per casi particolari non contemplati dagli art. 7, 9 a e 19 cpv. 2.

#### **Art. 9 a (nuovo)**

##### IV. Livellamento della potenzialit  fiscale

1 Ai Comuni con un gettito pro-capite delle risorse fiscali inferiore ai 2/3 della media cantonale viene versato un contributo di livellamento sino a tale limite.

#### a) Versamento ai comuni

- 2 Se il moltiplicatore comunale é pari o inferiore all' 80% il contributo di livellamento non viene versato. Se il moltiplicatore é tra l' 80% e il 100% il contributo dov' essere graduato in funzione del moltiplicatore. Se il moltiplicatore é pari o superiore al 100% il contributo viene versato completamente.
- 3 Il contributo deve essere negato dal Consiglio di Stato nei casi in cui non può essere usato nell' ambito di una ordinata gestione finanziaria.

#### **Art. 9 b (nuovo)**

##### b) Prelevamento dai Comuni

- 1 Il contributo é finanziato prelevando dai Comuni con un pro-capite delle risorse fiscali superiore alla media cantonale fino a 1/10 della differenza accertata, moltiplicata per il numero dei loro abitanti e divisa per il rispettivo moltiplicatore.
- 2 Il Consiglio di Stato può variare il contributo a carico dei Comuni di cui al cpv. 1, sino ad un massimo del 50 % in più, a seconda delle effettive necessità
- 3 Per i Comuni minori, che manifestamente verrebbero posti in una situazione finanziaria di disagio, il contributo può essere abbandonato.

#### **Art. 9 c (nuovo)**

##### c) Moltiplicatore (aritmetico)

- 1 Il moltiplicatore per l' applicazione degli art. 9 a, 9 b e 10 é quello dell' anno precedente.
- 2 Per moltiplicatore, a norma degli art. 9 a, 9 b e 10, s' intende il risultato aritmetico derivante dal rapporto tra il fabbisogno risultante dal preventivo votato dal Legislativo comunale, dedotte le imposte comunali non soggette al moltiplicatore (imposta personale e imposta immobiliare), ed il gettito dell' imposta cantonale base per Comune accettato dall' Autorità cantonale competente.
- 3 I Comuni collaborano con la competente Autorità cantonale per l' accertamento del gettito dell' imposta cantonale base per Comune.

#### **Art. 10 cpv. 1**

##### V. Fondo di compensazione

- 1 La compensazione orizzontale e il livellamento della potenzialità fiscale sono finanziati mediante un fondo di compensazione alimentato con i seguenti mezzi:
  - a) Istituzione e finanziamento:
    - a) il contributo dei Comuni fino all' 1,5% delle loro risorse fiscali, diviso per il moltiplicatore
    - b) invariato
    - c) invariato
    - d) nuovo; il contributo dei Comuni di cui all'art. 9 b. destinato al livellamento della potenzialità fiscale.

#### **Art. 11 cpv. 2**

##### b) Amministrazione

- 2 Il Consiglio di Stato, sentita la Commissione, determina secondo le necessità di fondo, la percentuale di cui al primo capoverso lett. a, b. d. dell' art. 10.

---

#### **Art. 2**

Decorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modificazione é pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra in vigore il 1. gennaio 1981.

---

Annesso al rapporto n. 2483 R

#### **Art. 9a**

Livellamento della potenzialità fiscale

<b>Comune X (abitanti 206)</b>	
- Moltiplicatore politico	100
- Moltiplicatore aritmetico	273
Fabbisogno	Fr. 208'420.-
Gettito imposta cantonale	Fr. 76'219.-
Gettito risorse fiscali	Fr. 84'321.-
Gettito risorse fiscali pro-capite	Fr. 409.-

Contributo di livellamento:

<b>(Fr. 1'035 - 409 = Fr. 626 x 206 = Fr. 128'956.-)</b>
--

---

**Art. 9b**

Contributo di livellamento

Comune Y (abitanti 2046):

- Moltiplicatore politico	80
- Moltiplicatore aritmetico	76
Fabbisogno	Fr. 2'892'685.-
Gettito imposta cantonale	Fr. 3'795'000.-
Gettito risorse fiscali	Fr. 4'360'492.-
Gettito risorse fiscali pro-capite	Fr. 2'131.-

Contributo al fondo:

<b>(Fr. 2'131 - 1'552 = Fr. 579 al 10% = Fr. 57,90</b>
--

<b>Fr. 57,90 x 2'046 = Fr. 118'463: 76 = Fr. 155'872.-)</b>
---

Medie cantonali:

Gettito risorse fiscali pro-capite	Fr. 1'552.-
Gettito risorse fiscali 2/3	Fr. 1'035.-

