

Rapporto al messaggio 2373

Della Commissione speciale per la compensazione intercomunale sul messaggio 13 febbraio 1979 per una nuova legge sulla compensazione intercomunale

1. La storia della compensazione finanziaria Intercomunale è stata eseguita, nel nostro Cantone, con particolare partecipazione. A due riprese il popolo, ticinese è stato chiamato a votare in materia. Come facilmente si comprende, essa tocca, in modo diretto, aspetti di preta marca municipale, rendendo di conseguenza non sempre facile la comprensione tra gli Enti Interessati, Cantone da una parte, Comuni d'altra.

Il messaggio è esauriente a tale riguardo.

La Commissione non ritiene di dover ulteriormente citare questo aspetto e si richiama al messaggio medesimo nonché al rapporto della Commissione speciale sull'iniziativa parlamentare 20 settembre 1976 (rapporto 25 maggio 1977).

2. La Commissione pertanto, sulla base delle premesse di cui ai capitoli I - II - III - del messaggio, che fa proprie, ha esaminato con grande attenzione il disegno di legge: esso ha trovato positiva accoglienza sia negli Istituti previsti sia, di massima, nelle proposte operative. Infatti all'unanimità, nella sua seduta del 10 ottobre 1979 la Commissione ha deliberato l'entrata in materia. Ciò significa dunque, che, secondo la Commissione il progetto legislativo contiene validi strumenti per attuare una politica di compensazione Intercomunale nel nostro Cantone tenendo conto dell'attuale situazione dei Comuni e dello Stato, delle considerazioni di carattere storico e dei motivi di opportunità politica.

Questa premessa è sufficiente per rilevare come l'intera materia sia suscettibile di ulteriore sviluppo, soprattutto in punto ai criteri da applicare per definire la forza finanziaria dei Comuni, alla esigenza di uniformare le contabilità comunali, di definire il debito pubblico e di attuare un automatismo nell'applicazione della legge e altri che la Commissione auspica possano formare materia per iniziative generiche in tal senso.

3. Ciò detto occorre ora motivare le conclusioni cui si è giunti sui punti più importanti della proposta legislativa, sia sulle modifiche invero non essenziali (tranne quella del limite nella spesa comunale per la scuola e le Casse ammalati) che qui si formulano

4. Il primo, determinante criterio per attuare la compensazione è quello di stabilire la necessaria relazione che deve esistere tra la compensazione verticale (elargizione di sussidi dal Cantone e versamento di contributi dai Comuni) e la forza finanziaria dei Comuni stessi.

Occorre quindi definire il concetto di "forza finanziaria" per i Comuni nonché il modo di determinare tale forza.

La Commissione si è lungamente soffermata sul problema esaminando gli art. 1 e 2 del disegno di legge.

Come immediatamente si avverte leggendo l'art. 2 proposto, si tratterebbe di conferire al Consiglio di Stato (che ne preciserebbe il comportamento mediante Regolamento) la facoltà di elaborare e aggiornare l'indice medio generale che servirà a stabilire la forza finanziaria comunale.

Ora è innanzitutto chiaro che per facilitare una lettura uniforme dei fattori occorre stimolare l'esigenza di contabilità comunale paragonabili tra di loro. In tal senso la Commissione esprime un apprezzamento per gli

studi in corso nel quadro della revisione della LOC e ne auspica sollecita conclusione.

Indipendentemente da tale esigenza si pone tuttavia il problema di ancorare anche per motivi di tecnica legislativa, nella legge stessa, gli indici che sono alla base per definire la forza finanziaria Comunale, fulcro intorno al quale ruota tutta l' applicazione della legge. Si tratta di un' esigenza che la Commissione ritiene possa essere assolta inserendo tali indici nel testo stesso della legge.

Essi sono le risultanze degli studi e delle esperienze effettuate dalla Commissione speciale per la compensazione intercomunale istituita con risoluzione 22 novembre 1961 dal Consiglio di Stato. Ritenuto come possibile che in futuro si possano modificare o aggiungere altri fattori, secondo gli studi costantemente in corso a tale riguardo, si potrà, a quel momento, esaminare l' opportunità di includere negli stessi, come diversi commissari auspicano anche l' indice relativo al debito pubblico comunale.

Tale fattore potrebbe essere concludente se, come sopra detto, vi fosse già oggi maggiore possibilità di paragone oppure possibilità di determinazione dei debiti pubblici comunali in modo uniforme. Ciò che attualmente non è il caso. Anche sotto tale aspetto parrebbe essere opportuno l' esame in sede di revisione della LOC.

5. Sempre sulla compensazione verticale un ampio dibattito si è sviluppato circa l' applicazione dello strumentario di cui alla proposta di legge per quanto attiene alla legge sugli stipendi degli impiegati e dei docenti (art. 34) e la legge sulla assicurazione contro le malattie (art. 48).

Si conosce l' attuale regime. In particolare la spesa dei Comuni non può superare un importo pari al 10% dell' imposta cantonale determinata per il Comune stesso nell' anno precedente. Il progetto governativo fa astrazione alla fissazione di un limite massimo: la spesa sarebbe sussidiata dal Cantone solo sulla base della forza finanziaria del Comune.

Questa soluzione non può essere condivisa senza riserve; è opportuno, per queste due leggi, importanti anche dal profilo finanziario, applicare la relazione sussidio/forza finanziaria. Tuttavia, si è imposta in Commissione la riserva che vuole codificare il limite massimo della spesa comunale al 10% del gettito dell' imposta cantonale.

Ciò si giustifica sia per ragioni di operatività comunale, permettendo così ai Comuni di allestire con sicurezza i propri preventivi, sia anche per ragioni di opportunità politica, tale riserva permettendo di alleviare l' incidenza della spesa scolastica e soprattutto dell' assicurazione malattie (ove nullo è l' intervento del Comune) proprio nella fascia dei Comuni di media forza.

Si aggiunga che la modifica proposta è condivisa dalla Lega dei Comuni rurali che attivamente è intervenuta nel dibattito tramite i suoi rappresentanti, on. Pino Bignasca e Armando Cereda.

La proposta commissionale rappresenta la modifica più importante portata al disegno di legge da un punto di vista del suo effetto: le conseguenze di carattere finanziario possono essere controllate negli annessi, aggiornati, confrontando le risultanze derivanti dall' applicazione dei messaggi a quelle dovute all' applicazione delle proposte commissionali.

6. Nell' esame del messaggio si è inserito il discorso proposto dal preventivo 1980 circa la modifica, in altre leggi, oltre quelle citate dal messaggio qui in discussione, dei rapporti tra Stato e Comune.

La Commissione ha ritenuto che si tratta ora, in primo luogo, di codificare istromenti atti ad attuare una politica di compensazione intercomunale. Il Parlamento, discutendosi del preventivo, deciderà autonomamente sulle suddette proposte. E' tuttavia possibile ed opportuno rilevare già sin d' ora che le stesse potrebbero avere un' applicazione più consona alla situazione dei singoli Comuni se nel frattempo il Gran Consiglio avrà adottato un nuovo regime di compensazione Intercomunale.

Un esempio può essere illuminante: la proposta circa la partecipazione dei Comuni ai costi della SMU avrebbe un' incidenza lineare per Comune, di Fr. 600.-/700.- per allievo, senza nuova legge. Tale incidenza oscillerebbe invece da un minimo di Fr. 150.- a Fr. 1.100.- al massimo, per allievo se potesse già essere applicata la regola base della proposta del messaggio, ossia la relazione contributo/forza finanziaria.

7. Sulla compensazione orizzontale e da sottolineare l' importanza politica del disposto contenuto nell' art. 8: esso deve permettere ai Comuni di non dover far capo alla compensazione allorché mediante aiuti particolari essi potrebbero limitare il carico finanziario rispetto alle proprie risorse fiscali.

Nell' ottica di questa politica, condivisa dalla Commissione, quest' ultima ritiene di dover precisare ulteriormente il dettato dell' art. 8 nel senso che l' aiuto speciale può essere concesso anche per la gestione di servizi essenziali. Di qui la proposta di cui all' annesso testo di legge.

8. Drastico è stato invece l' atteggiamento della Commissione in punto all' art.9: all' unanimità si propone lo stralcio. Non pare infatti lecito condizionare l' applicabilità della legge a comportamenti che devono unicamente e liberamente esprimersi nell' ambito della autonomia comunale.

9. La possibilità di alimentazione del fondo di compensazione come prevista dall' art. 11 è condivisa dalla Commissione. Una precisazione viene proposta al cpv. 1 - lett. a), nel senso che il contributo dei Comuni può rappresentare fino il 2% delle risorse fiscali determinate sulla base di un moltiplicatore del 100%

In Commissione si è affacciata l' ipotesi che l' aliquota del 2% debba essere fissa: a maggioranza tuttavia si è condiviso il disegno di legge ritenuto che, oltre tutto, al momento è sufficiente un contributo dell' 1%. Infatti dall' annesso specchio si constaterà quale importo possa raggiungere il fondo.

Altre modifiche, che non toccano i principi della legge hanno carattere prevalentemente redazionale. In particolare l' art. 11 cpv. 3 dovrebbe entrare a far parte dell' art. 12, trattandosi dell' amministrazione del fondo e quindi della determinazione della percentuale di cui al primo cpv. litt. a) e b).

Infine la Commissione ritiene di suggerire al Parlamento la possibilità di ricorso al Tribunale amministrativo circa le decisioni del Consiglio di Stato in punto agli interventi tramite il fondo di compensazione.

In tal senso la proposta di un nuovo art. 13.

Per la Commissione speciale:

F. Felder, relatore

Barelli - Besana - Bizzozero -

Cereda - Ferrari - Lotti - Pagani

Pedrazzini - Righinetti - Salmina,

con riserva - Sartori