

Rapporto al messaggio 2955

Della Commissione speciale per l'esame della legge sulla compensazione intercomunale sul messaggio 3 luglio 1985 concernente la modifica della legge sulla compensazione intercomunale del 18 dicembre 1979

I. PREMESSA

Approvata il 18 dicembre 1979, la legge sulla compensazione intercomunale è confrontata con la seconda serie di importanti e incisive modifiche. Ricordiamo che il primo intervento correttivo fu attuato nel 1981 con l'introduzione del principio del livellamento delle potenzialità fiscali.

Questo ripetuto per mano ad un testo di legge relativamente giovane non deve far dubitare sulla sua validità e, soprattutto, sulla bontà dei principi che il legislatore ha voluto rendere operanti nel contesto della compensazione intercomunale.

Ulteriori modifiche, infatti, che in questo caso hanno principalmente carattere tecnico, erano state preventivate al momento del voto sulla legge e sulla prima revisione, nella consapevolezza che soltanto l'applicazione concreta degli articoli avrebbe offerto la base per un giudizio completo.

In modo particolare il rapporto della Commissione speciale del 1981, dopo aver ricordato che non si poteva prevedere nel dettaglio l'evoluzione della compensazione, invitava l'autorità competente 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". Inviti cui il Consiglio di Stato ha dato seguito e che hanno creato le premesse per la revisione in esame della legge.

II. VALUTAZIONE DELL' ATTUALE LEGGE

Prima di considerare le ragioni che giustificano la modifica del testo legislativo, è importante mettere l'accento su quanto di positivo ha prodotto dal 1979 a tutt'oggi la compensazione intercomunale.

La Commissione ha in modo particolare voluto verificare:

- se la compensazione intercomunale ha modificato i rapporti finanziari fra i Comuni;
- se dall'approvazione della legge e, specialmente, dall'introduzione del contributo di livellamento delle potenzialità fiscali, risulta rafforzata l'autonomia comunale;
- se lo spostamento di mezzi finanziari dai Comuni più favoriti a quelli meno favoriti ha comportato un "rilancio" della spesa pubblica comunale, atta a favorire un recupero infrastrutturale da parte dei Comuni deboli.

1. Rapporti finanziari fra i Comuni

Dal 1981 al 1985 le risorse fiscali sono aumentate mediamente del 30% sia per i Comuni "ricchi" (sono 40 su 247 con risorse fiscali pro-capite superiori alla media cantonale) che per i Comuni "poveri" (sono 86 con risorse fiscali pro-capite inferiori ai 2/3 della media cantonale). Questa crescita equilibrata delle risorse fiscali ha mantenuto sostanzialmente invariato negli anni il contributo globale di livellamento (1981: fr. 6'914'277.-; 1985: franchi 8'496'051.-). Sulla base di queste succinte indicazioni si può affermare che la legge sulla compensazione intercomunale non ha influenzato il rapporto fiscale fra i Comuni; ci si poteva attendere (ma non sull'arco di un lustro) una maggiore attrattività residenziale dai Comuni poveri che, anche grazie alla compensazione, hanno potuto creare determinate strutture collettive.

2. L'autonomia comunale

L'autonomia politica non si esprime principalmente in termini finanziari. E' però innegabile che, se fanno difetto i mezzi finanziari, l'autonomia dei Comuni risulta gravemente sminuita: vuoi per l'impossibilità di realizzare le opere necessarie per la vita della comunità, vuoi per la necessità di ricorrere al fondo di compensazione con tutti i condizionamenti del caso. Era obiettivo della legge sulla compensazione intercomunale legge d'ordine principalmente finanziario - quello di concorrere al rafforzamento delle finanze dei Comuni poveri, nell'ottica di un consolidamento dell'attuale politica. Si può oggi affermare che questo obiettivo è in via di raggiungimento: dal 1981 al 1985 i Comuni in regime di compensazione sono passati da 45 a 28, la quota loro versata attraverso il fondo tradizionale della compensazione è diminuita da fr. 2,036 mio a franchi 1,397 mio; i cittadini comunalmente "sotto tutela" sono oggi 3'105 contro i 7'796 del 1981.

Importante anche se difficilmente quantificabile, è poi il numero dei Comuni che, pure attuando nuovi investimenti e dovendo subire in questi ultimi anni il ribaltamento di oneri dal Cantone ai Comuni, ha evitato di cadere in regime di compensazione grazie al contributo di livellamento.

Bastano questi rilievi per affermare senza tema di smentita che la legge sulla compensazione intercomunale ha rafforzato l' autonomia comunale e pertanto colto uno dei suoi più qualificanti obiettivi.

Sarà però difficile, nel futuro, un' ulteriore importante riduzione del numero dei Comuni che devono ricorrere alla compensazione intercomunale: la loro autonomia, infatti, è maggiormente minacciata da elementi non finanziari. Basti pensare che la popolazione media dei Comuni in regime di compensazione era di 173 abitanti nel 1981 e di 111 nel 1985.

La Commissione, rilevando questo dato, non può evitare di richiamare il discorso, da tempo interrotto, della fusione fra i Comuni, l' unica strada percorribile per restituire ai piccoli Comuni vitalità e funzionalità

III. LE CAUSE DELLA REVISIONE

Detto del positivo funzionamento in generale della legge sulla compensazione intercomunale, che merita pertanto piena sostanziale conferma, ci soffermeremo ora brevemente a esaminare i motivi che giustificano una revisione di determinati articoli (il carattere succinto delle presenti annotazioni è ampiamente compensato dalle puntuali e complete osservazioni del messaggio del Consiglio di Stato alle pagine 3 e seguenti)

Questi in Sostanza, gli attuali "punti deboli" dell' attuale legge:

1. Intervento particolare dal fondo di compensazione (art. 8)

Già nella prima versione della LCC (messaggio del Consiglio di Stato del 13 2 1979) si ritenne opportuno offrire, attraverso l' art. 8, la possibilità di un intervento particolare del fondo di compensazione a favore di quei Comuni che, pur non essendo in regime di compensazione, arrischiano di cadervi per la realizzazione di determinate opere e servizi essenziali.

La norma, contenuta nelle successive modifiche di legge, non ha mai trovato conveniente applicazione. In primo luogo perché, verosimilmente, non è stata sufficientemente reclamizzata. In secondo luogo perché di fatto, la sua applicazione comporta da parte dell' autorità competente una vigilanza sul Comune richiedente molto simile a quella attuata in regime effettivo di compensazione. Infine l' importanza di questo articolo è stata ridotta dall' introduzione nella legge del contributo di livellamento che ha oggettivamente migliorato la situazione finanziaria dei potenziali utenti del contributo particolare.

Non ha certo giovato all' applicazione di questo articolo la difficoltà interpretativa: l' intervento particolare del fondo deve essere versato sotto forma di contributo unico o di contributi ricorrenti per aiutare il Comune a pagare gli interessi passivi e, eventualmente, a effettuare gli ammortamenti?

2. Il moltiplicatore aritmetico quale Fattore di calcolo

Una seconda importante difficoltà di applicazione della legge è derivata dall' impiego del moltiplicatore aritmetico quale fattore per il calcolo del contributo di livellamento (art. 9c della legge)

Il contributo di livellamento è versato integralmente ai Comuni con moltiplicatore aritmetico pari o superiore al 100%.

Quando il moltiplicatore aritmetico è fra il 100% e l' 80%, il contributo diminuisce progressivamente.

Non viene più versato quando il moltiplicatore è inferiore all' 80 %.

Le difficoltà di applicazione sono sorte al momento in cui, dopo un primo anno di corretto funzionamento dei meccanismi legislativi, il Consiglio di Stato ha ritenuto di includere il contributo di livellamento versato ai Comuni fra gli elementi di calcolo per il contributo successivo.

La prima soluzione fu quella di considerare il contributo percepito quale componente del gettito cantonale dell' imposta. Il risultato fu quello di ottenere, per numerosi Comuni, una riduzione importante del moltiplicatore aritmetico con conseguente riduzione o rifiuto del contributo.

Si optò poi, dopo una serie di ricorsi al TRAM, per una seconda soluzione: dedurre il contributo dal fabbisogno di preventivo.

Anche questa strada comportò la reazione e i ricorsi dei Comuni privati del contributo in misura parziale o integrale. La sentenza del TRAM non si limitò qui a bocciare la procedura adottata dal Governo

Andò a dettare le modalità di applicazione della legge proponendo una formula di calcolo che, in sostanza, considera il contributo di livellamento nell' ambito del fabbisogno, ma in misura tale da non comportare una drastica riduzione del moltiplicatore.

Sulle formule di applicazione della legge si rinvia alla documentazione allegata.

Oltre a queste due principali difficoltà di applicazione, la legge ha denotato altre lievi carenze che vengono rilevate nella presentazione dei singoli articoli con il commento della Commissione.

IV. COMMENTO AI SINGOLI ARTICOLI E ALLE SOLUZIONI PROPOSTE

Articolo 7, cpv. 1

Nella nuova formulazione dell' art. 7 cpv. 1 viene inserito il principio degli "investimenti e servizi essenziali". La Commissione ha esaminato quali investimenti e servizi possono essere considerati essenziali ai fini dell' applicazione dell' articolo in questione.

In definitiva non risulta possibile dare una risposta completa.

Pare però opportuno riportare alcuni stralci del rapporto Riva sul problema della ripartizione dei compiti tra Comuni e Stato.

Vi si afferma che "le opere e i servizi assurgono al rango di essenzialità al momento in cui, nel contesto di un certo tipo e grado di collettività, vengono a maturazione. In altre parole, quando, per un tacito consenso (sicuramente condizionato dall' evoluzione dei tempi a cui ci si allinea e ci si adagia o ci si abitua, talvolta senza volerlo) si aspira ad ulteriormente soddisfare le necessità del momento dopo aver soddisfatto tutte quelle precedenti".

Più sotto il medesimo rapporto afferma "si può pertanto anche dire che, a livello comunale, l' essenzialità di un' opera o di un servizio é strettamente legata all' epoca in cui si vive e, ben inteso, al luogo e nel Comune in cui si abita".

Pare alla Commissione che queste due brevi considerazioni del rapporto Riva offrano indicazioni sufficienti per poter determinare il carattere essenziale di un investimento o di un servizio.

Articolo 8, cpv. 1

Alla luce delle difficoltà di applicazione di questo articolo, la Commissione ha innanzitutto esaminato se non fosse stato il caso di abrogarlo. Anche perché, laddove dovesse venir riconosciuto un contributo ricorrente negli anni, ci si troverebbe di fronte a una situazione analoga al regime di compensazione tradizionale.

In definitiva la Commissione ha però risolto di mantenerlo riducendone però la portata alle sole spese d' investimento con la doppia possibilità d' intervento del fondo di compensazione: o il versamento di un contributo unico o la partecipazione alle spese derivanti dall' onere (interessi e ammortamento).

La Commissione si é però chiesta quali investimenti entrano in considerazione e quali Comuni possono aspirare all' aiuto. Per quanto concerne gli investimenti si pensa a opere d' interesse pubblico che concorrono a migliorare le infrastrutture in un determinato Comune o regione, senza necessariamente avere la qualifica di essenziale ai sensi dell' art. 7.

Circa i Comuni che possono entrare in considerazione, la Commissione é del parere che occorre privilegiare gli enti comunali meno favoriti in senso lato: non soltanto finanziario, ma anche economico, demografico e regionale. Quei Comuni che, di fatto, non hanno alcuna possibilità di realizzare l' opera in oggetto se non viene riconosciuto l' intervento dell' art. 8.

Articolo 9a

E' questo indubbiamente uno degli articoli più importanti della revisione parziale della legge sulla compensazione intercomunale, soprattutto per quanto introduce al cpv. 4 relativamente alla ripresa del contributo di livellamento, qualora l' avanzo di esercizio precedente eccede di una certa percentuale il gettito dell' imposta cantonale. Un primo quesito che si é posto la Commissione era quello a sapere se sia opportuno riprendere il contributo di livellamento qualora il Comune beneficiario chiuda i conti dell' esercizio precedente con un risultato positivo. Occorre infatti ricordare che il principio fondamentale della compensazione intercomunale basata sul livellamento delle potenzialità fiscali, é che tutti i Comuni beneficino di entrate fiscali pro-capite pari ai 2/3 della media cantonale.

La ripresa del contributo riduce di fatto questo principio impedendo al Comune interessato di ottenere il livello prefissato di risorse fiscali. D' altro canto la Commissione ha ritenuto che il meccanismo della compensazione non può prescindere dalle situazioni particolari.

Per questo motivo la Commissione ha sostanzialmente aderito, nei termini che preciseremo successivamente, al concetto di una ripresa del contributo di livellamento nel caso in cui vi sia un avanzo d' esercizio, prospettando però una soluzione più "generosa" di quella del Consiglio di Stato.

Circa le modalità di calcolo per valutare se si sia in presenza o meno di un avanzo di esercizio, la Commissione ritiene con il Dipartimento che non si possa prendere in considerazione senza una debita interpretazione, la documentazione presentata dai Comuni.

Al pari del gettito dell'imposta cantonale per Comune, l'avanzo di esercizio deve essere accertato in collaborazione con i Comuni, partendo da diverse valutazioni:

- l' avanzo di esercizio contabilizzato;
- la destinazione di determinati importi a fondi di riserva;
- eventuali spese straordinarie contabilizzate alla parte ordinaria;
- gli ammortamenti effettuati dal Comune (elemento questo che, in attesa della nuova LOC, deve essere valutato con una certa disponibilità nei confronti delle amministrazioni comunali per permettere un ammortamento sufficiente delle opere eseguite).

La ponderazione dei fattori elencati dà l' avanzo d' esercizio rettificato, che serve poi quale base di calcolo per la ripresa del contributo di livellamento. Per quanto concerne l' entità dell' avanzo d' esercizio concesso ai Comuni senza che gli stessi incorrano nella ripresa del contributo di livellamento, e le modalità della ripresa stessa, la Commissione si è trovata confrontata con proposte divergenti. Alcuni commissari erano infatti dell' avviso che il 5% contenuto nella proposta governativa è eccessivamente limitativo: avrebbero auspicato una maggior possibilità di avanzo, valutata attorno al 10%. Altri commissari sono invece stati dell' opinione che il 5% costituiva la concessione massima possibile. Altri, infine, con una proposta che è poi risultata vincente, hanno sostenuto che in linea di principio la ripresa può avere luogo soltanto quando si è in presenza di un moltiplicatore inferiore al 90%. Dopo valutazione delle differenti posizioni dei commissari, che in definitiva rispecchiano anche la diversità di opinioni emersa dalla consultazione promossa dal Consiglio di Stato, la Commissione ha Approvato a maggioranza la soluzione secondo cui la ripresa avviene unicamente per i Comuni con moltiplicatore inferiore al 90% e soltanto se l' avanzo d' esercizio supera del 10% il gettito dell' imposta cantonale per Comune.

Articolo 9b

Non vi sono qui osservazioni particolari che concernono la proposta di articolo del Consiglio di Stato, considerato che le modifiche sono principalmente d' ordine "estetico". Va però in questa sede menzionato quanto afferma il messaggio del Consiglio di Stato a pag. 12 laddove si indica l' intenzione di considerare il contributo di livellamento una componente del gettito d' imposta cantonale, sia per i Comuni beneficiari del contributo (che andrà aggiunto al gettito d' imposta cantonale) sia per i Comuni chiamati a pagare il contributo di livellamento (che vedranno dedotto in misura proporzionale il gettito dell' imposta cantonale).

Questa prassi avrà conseguenze concrete anche nell' ambito delle procedure che disciplinano la partecipazione dei Comuni agli oneri relativi a diverse leggi (legge sugli stipendi degli impiegati e dei docenti, legge sull' assicurazione contro le malattie, legge sugli ospedali pubblici). Le conseguenze finanziarie di questa procedura sono indicate esaurientemente alle pagine 16 e 17 del messaggio del Consiglio di Stato.

Articolo 9c

Questo articolo costituisce il punto essenziale della revisione della legge sulla compensazione intercomunale introducendo, al posto del moltiplicatore aritmetico, il moltiplicatore "politico" quello cioè determinato ogni anno dal Municipio conformemente alle disposizioni della LOC e della legge tributaria.

La Commissione, dopo un ampio esame delle conseguenze di questa decisione, è giunta alla conclusione che l' introduzione del moltiplicatore politico con i correttivi indicati precedentemente per quanto concerne la ripresa del contributo in caso di avanzo d' esercizio, costituisce una soluzione migliore rispetto all' attuale.

Anche perché evita che il contributo di livellamento possa essere influenzato dall' evoluzione spesso importante che si riscontra per quanto concerne il moltiplicatore aritmetico. È opinione della Commissione che questa soluzione rafforza la responsabilità dei Comuni nell' applicazione della legge sulla compensazione intercomunale: non pare però inopportuno in questa sede un richiamo agli amministratori comunali affinché evitino, attraverso manipolazioni finanziarie che in definitiva avrebbero comunque le "gambe corte", di snaturare l' applicazione della legge sulla compensazione intercomunale.

Rafforzando il peso del moltiplicatore politico occorre anche chiarire in termini migliori quale sia lo spazio di manovra del Municipio nella determinazione del tasso comunale di imposta. Al proposito ed in attesa dei dispositivi della nuova legge organica comunale, si richiama la sentenza del Tribunale amministrativo relativa alla determinazione del moltiplicatore comunale d' imposta da parte del Municipio (TRAM 21.12.1979 N. 58/79). In sostanza il Tribunale cantonale amministrativo ammette la possibilità di determinare un moltiplicatore politico che garantisca entrate superiori a quelle necessarie per la copertura del fabbisogno di preventivo. Questo per permettere ai Municipi di assicurarsi un certo autofinanziamento. "Un siffatto arrotondamento non potrà comunque perpetuarsi di anno in anno senza particolari esigenze economico-finanziarie da parte del Comune". Con questa affermazione il TRAM prende parzialmente le distanze della prassi del Consiglio di Stato che ammetteva per i Comuni la possibilità di accantonare riserve tramite avanzi d' esercizio fino ad un massimo di un fabbisogno d' esercizio annuale. Il rischio comunque che i Comuni

beneficiari del contributo di livellamento applichino artificiosamente un moltiplicatore d' imposta alto per ottenere maggiori versamenti compensativi, pare assai limitato.

Oltre alla valvola della possibile ripresa del contributo, occorre infatti considerare che il Municipio é confrontato anche con le aspettative della popolazione: non pare facilmente giustificabile agli occhi dei contribuenti un moltiplicatore superiore alle necessità soltanto per beneficiare di un maggior contributo di livellamento. Archiviando il "moltiplicatore aritmetico", la Commissione ritiene comunque di dover rilevare che la sua applicazione ha influito in modo positivo sulle scelte degli amministratori comunali, inducendoli a una politica più attiva sul fronte degli investimenti. Si é così ridotto il margine di differenza fra il moltiplicatore politico e quello aritmetico. V' é da sperare che con l' introduzione del moltiplicatore politico non si assista ad un ritorno della politica delle riserve ingiustificate, politica che il moltiplicatore aritmetico rendeva svantaggiosa.

Articolo 9d

Non vi é qui alcuna osservazione particolare. L' articolo codifica meglio gli elementi che entrano in considerazione per l' applicazione delle norme della Commissione intercomunale. Si rende attenti che il secondo capoverso dell' art. 9d é stato integrato in un nuovo articolo elaborato dalla Commissione (9e).

Articolo 9e

Il principio della collaborazione dei Comuni con la competente autorità cantonale deve valere non soltanto per l' accertamento del gettito dell' imposta cantonale del Comune ma anche, a mente della Commissione, per l' accertamento dell' avanzo di esercizio.

Articolo 10

Si rinvia alle complete osservazioni del messaggio a pag. 5 e alla presa di conoscenza dell' allegata tabella "evoluzione fondo per la compensazione diretta".

Articolo 11

Nessuna osservazione poiché le modifiche sono soltanto d' ordine formale.

* * * * *

La Commissione ha pure esaminato la proposta del Consiglio di Stato (allegata al presente rapporto) concernente una modifica dell' articolo 12 per limitare alla sola problematica della gestione del fondo di compensazione.

Dopo discussione l' ha respinta ritenendo inopportuna ridurre lo spazio ricorsuale dei Comuni a un numero limitato di articoli della legge .

Questa decisione tiene conto del fatto che, impedendo il ricorso al TRAM, i Comuni sarebbero costretti a adire direttamente al Tribunale federale per risolvere problemi di applicazione della legge.

V. CONCLUSIONI

La Commissione é convinta che attraverso le modifiche proposte si compie un nuovo significativo miglioramento della legge sulla compensazione intercomunale. Parimenti va però detto, come già era stato il caso in occasione dei precedenti interventi su questo testo di legge, che soltanto l' applicazione concreta e ripetitiva negli anni, potrà fornire indicazioni definitive circa la validità delle scelte operate.

In questo senso non si possono a priori escludere modifiche della legge soprattutto quando verranno approvate nuove norme che intervengono in materia di politica comunale: pensiamo in modo particolare ai dispositivi della nuova LOC relativi alla tenuta delle contabilità comunali. E' pure utile aggiungere che la presente revisione, pur suscitando in seno alla Commissione ed anche in fase di consultazione un dibattito assai ampio, non ha toccato alcuni temi che pure erano affiorati nel corso di precedenti discussioni relative alla compensazione intercomunale (fusione, moltiplicatore unico, ecc).

La presente revisione deve essere quindi considerata principalmente d'ordine tecnico e in questo senso discussa dal Gran Consiglio.

Circa le prospettive più generali che interessano la compensazione intercomunale intesa come sforzo per equilibrare progressivamente la forza finanziaria degli Enti comunali nel Cantone, la Commissione ritiene utile aggiungere che la soluzione non potrà essere cercata unicamente nel contesto della legge sulla compensazione intercomunale.

Un esame, seppur superficiale, delle caratteristiche odierne della compensazione intercomunale dimostrano che il discorso non può essere affrontato soltanto in termini comunali ma dovrà, presto o tardi, essere impostato anche in termini regionali. Non si pensa qui soltanto alla conosciuta diversità di forza finanziaria fra le zone urbane e le zone di valle, ma anche alla significativa differenza fra determinate zone urbane. Non è un caso che la ripartizione dei Comuni che versano il contributo, che beneficiano del contributo e che rimangono neutrali nei confronti della compensazione rispecchia anche una certa ripartizione geografica.

Ciò deve indurre a riflessioni circa la possibilità del Cantone di operare per attenuare lo squilibrio in modo da effettuare non soltanto una compensazione intercomunale, ma, nel limite del possibile e con interventi da esaminare, una compensazione regionale.

La Commissione esprime un doveroso ringraziamento ai signori Edy Dell' Ambrogio e Eros Ratti che hanno presenziato ai suoi lavori fornendo competente ed intelligente collaborazione.

Con queste osservazioni la Commissione raccomanda di approvare le proposte contenute nel progetto di decreto legislativo annesso al presente rapporto.

Per la Commissione speciale:

Luigi Pedrazzini, relatore -
Ballabio, con riserva - Barelli -
Bizzozero - Cereda - Donadini -
Ferrari D - Martinelli, con riserva -
Nosada J , con riserva - Paglia -
Regazzi - Righinetti - Riva,
con riserva - Rusca.

Disegno di

LEGGE

sulla compensazione intercomunale; modifica

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

- visto il messaggio 3 luglio 1985 n. 2955 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

Articolo 1

La Legge sulla compensazione intercomunale a modificata come segue:

Art. 7, cpv. 1

b) In generale

1 I Comuni nei quali per la copertura del fabbisogno comunale derivante da investimenti servizi essenziali occorre un importo globale superiore al 100 % dell' imposta cantonale base possono chiedere l' intervento del fondo di compensazione per la copertura dell' eccedenza.

Art. 8, cpv. 1

c) In particolare

1 Il Consiglio di Stato può versare aiuti particolari per il finanziamento di spese d' investimento o per la copertura degli

oneri derivanti che causerebbero un carico finanziario eccessivo tale, in particolare, da provocare un aumento del moltiplicatore d' imposta oltre il limite del 100%.

Art. 9a

IV. Livellamento della potenzialità fiscale

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

a) Versamento ai Comuni

2 Il versamento del contributo di livellamento avviene alle seguenti condizioni:

- se il moltiplicatore comunale è pari o superiore al 100 % il contributo viene versato interamente;
- se il moltiplicatore comunale è tra l' 80 % ed il 100 % il contributo viene graduato in funzione del moltiplicatore;
- se il moltiplicatore comunale è pari o inferiore all' 80 % il contributo non viene versato.

3 Il contributo deve essere negato dal Consiglio di Stato nei casi in cui non può essere usato nell' ambito di un' ordinata gestione finanziaria.

4 Il Consiglio di Stato effettua una ripresa del contributo di livellamento nella misura in cui l' avanzo dell' esercizio precedente eccede il 10 % del gettito dell' imposta cantonale per i Comuni con moltiplicatore comunale inferiore al 90 %, ritenuto che l' avanzo sia di almeno fr. 10'000.-.

Art. 9b

b) Prelevamento dai Comuni

1 Il contributo di livellamento è finanziato dai Comuni aventi un pro - capite delle risorse fiscali al di sopra della media cantonale accertata ogni anno dall' autorità cantonale competente.

2 Il finanziamento avviene prelevando una quota sino a un massimo di 1/10 della differenza accertata (pro - capite comunale meno pro - capite medio cantonale) moltiplicata per il numero degli abitanti e divisa per il rispettivo moltiplicatore.

3 A seconda delle effettive necessità il Consiglio di Stato può variare il contributo a carico dei Comuni di cui al cpv. 2 sino a un massimo del 50 % in più.

4 Per i Comuni minori, che manifestamente verrebbero posti in una situazione finanziaria di disagio, il contributo può essere abbandonato.

Art. 9c

c) Il moltiplicatore

1 Il moltiplicatore per l' applicazione degli art. 9a, 9b, e 10 è quello dell' anno precedente.

2 Per moltiplicatore s' intende quello stabilito dal Municipio, ogni anno, conformemente alle disposizioni della Legge organica comunale e della Legge tributaria.

Art. 9d

d) Elementi di computo

1 Per l' applicazione delle norme di cui agli art. 7, 8, 9a, 9b, è determinante il gettito delle risorse fiscali e la popolazione accertati dalla competente Autorità cantonale.

Art. 9e

Collaborazione

I Comuni collaborano con la competente Autorità cantonale per l' applicazione della presente legge e, separatamente, per l' accertamento del gettito dell' imposta cantonale per Comune e per la determinazione dell' avanzo di esercizio.

Art. 10

V. Fondo di compensazione

1 La compensazione orizzontale è finanziata mediante un fondo di compensazione alimentato con i seguenti mezzi:

a) Istituzione e finanziamento:

- a) il contributo dei Comuni, con un indice di forza finanziaria superiore ai 66 punti, fino all' 1,5 % delle loro risorse fiscali, diviso per il moltiplicatore;
- b) il contributo del Cantone fino al 20 % dell' incasso lordo dell' imposta sul maggior valore immobiliare;
- c) lo speciale contributo della Banca dello Stato.

2 Il livellamento della potenzialità fiscale è finanziato mediante il contributo dei Comuni di cui all' art. 9b.

In via eccezionale è possibile attingere al finanziamento previsto al cpv. 1 prima dell' applicazione della norma di cui all' art. 9b cpv. 3.

Art. 11**b) Amministrazione**

1 Il fondo di compensazione è amministrato dal Consiglio di Stato assistito da una commissione composta in maggioranza dai rappresentanti dei Comuni.

2 Il Consiglio di Stato, sentita la commissione, determina, secondo le necessità del fondo, le percentuali di cui al primo capoverso lett. a, b dell'art. 10 e il finanziamento del contributo di livellamento di cui al capoverso 2 dell' art. 10.

3 I pagamenti dal fondo avvengono per il tramite della Cassa cantonale e i costi sono integrati in quelli dello Stato.

Articolo 2

1 Trascorsi i termini per l' esercizio del diritto di referendum, la presente modificazione è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

2 Il Consiglio di Stato ne fissa la data dell' entrata in vigore.

ALLEGATO 1**EVOLUZIONE DELLE RISORSE FISCALI E DEI FABBISOGNI NEI COMUNI dal 1981 al 1985****1. Evoluzione a livello cantonale (247 Comuni)**

	1981	1985	Incremento
Risorse fiscali	395'550'000	514'615'000	30%
Popolazione	237'306	277'315	1,5%
Risorse fiscali pro capite (media cantonale)	1'447	1'856	28%
n. Comuni con ris. fisc. superiori alla media	49	44	
2/3 ris fisc. pro capite	965	1'237	28%
n. Comuni con ris. fisc. inferiori ai 2/3	99	104	
Fabbisogno di preventivo	290'626'000	383'208'000	32%
Fabbisogno pro capite	1'063	1'382	30%

2. Evoluzione nei Comuni che hanno pagato il contributo sia nel 1981 che nel 1985 (40 Comuni)

	1981	1985	Incremento
Risorse fiscali	190'081'000	246'082'000	29,5%
Popolazione	82'778	84'559	2,2%
Risorse fiscali pro capite	2'296	2'910	27%
Fabbisogni di preventivo	128'639'000	165'249'000	28,5%
Fabbisogni pro capite	1'554	1'954	26%

3. Evoluzione nei Comuni che hanno ricevuto il contributo sia nel 1981 che nel 1985 (86 Comuni)

	1981	1985	Incremento
Risorse fiscali	36'293'000	47'171'000	30%
Popolazione	45'855	47'098	2,7%
Risorse fiscali pro capite	791	1'002	27%
Fabbisogni di preventivo	31'882'000	48'020'000	50,6%
Fabbisogni pro capite	695	1'020	47%

Nota: gli anni 1981 e 1985 si riferiscono all' anno di calcolo del contributo di livello. I dati fiscali e la popolazione utilizzati a questo fine sono quelli accertati del 1979 rispettivamente del 1983. I fabbisogni comunali si riferiscono al fabbisogno netto di preventivo 1980 risp. 1984 depurati dall' influsso del contributo.

ALLEGATO 2

Modifica LCI/GC 4 marzo 1986

Esempi di calcolo del contributo di livellamento (1985)

A) Comuni beneficiari

Esempio: Comune di Cevio	
- Gettito d' imposta	fr. 424'725.-
- Fabbisogno di preventivo	fr. 452'857.-
- Abitanti	444
- Risos.fisc. pro-capite	fr. 1'095.-
- 2/3 risor.fisc. pro-capite	fr. 1'237.-
- Moltiplicatore politico	90

Calcolo attuale (in base al moltiplicatore aritmetico)

$$\text{Contr. livellamento} = (1'237 - 1'095) \times 444 \times \frac{452'857 - \text{contributo}}{424'725.-} - 80 = 427'725$$

$$\text{Formula TRAM: contributo} = (1'237 - 1'095) \times 444 \times$$

$$\frac{5 \times 452'857 - 4 \times 424'725}{5 \times (1'237 - 1'095) \times 444 + 424'725} = \text{fr. } 48'187.--$$

Calcolo in base alla proposta di modifica (moltiplicatore politico):

$$\text{Contributo livellamento} = (1'237 - 1'095) \times 444 \times 1/2 = \text{fr. } 31'524.-$$

B) Comuni paganti

Esempio: Comune di Balerna	
- Gettito d' imposta	fr. 5'911'481.--

- Fabbisogno di preventivo	fr. 4'999'175.--
- Abitanti	3'469
- Ris.fisc. pro-capite	fr. 1'948.--
- Media cant.ris.fisc.	fr. 1'856.--
- Moltiplic. aritmetico	85
- Moltiplic. politico	80
- % di prelievo	7,55%

Calcolo attuale (moltiplicatore aritmetico)

$$\text{Contributo da versare} = \frac{(1'948 - 1'856) \times 3'469 \times 7,55\%}{0,85} = 28'348.-$$

Calcolo in base alla proposta di modifica (molt.aritmetico)

$$\text{Contributo da versare} = \frac{(1'948 - 1'856) \times 3'469 \times 7,55\%}{0,80} = 30'120.-$$

EVOLUZIONE FONDO PER LA COMPENSAZIONE DIRETTA (art. 7 e 8 LCI)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<u>Entrate</u>						
Contr. comu. fr.	1'771'040	986'694	977'554	571'186	573'018	623'488
% sulle ris. fiscali	1,5%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%
Contr. Banca Stato fr.	600'000	600'000	600'000	600'000	600'000	600'000
Contr. cant. fr.	540'498	309'817	467'690	243'816	261'177	370'977
% sull'IMVI	5%	2,5%	2,5%	1,25%	1,25%	1,25%
Restitu. sussidi compeno fr.	105'030	135'802	657'683	321'889	456'065	335'190
Tot. entrate	3'016'568	2'032'313	2'702'927	1'736'891	1'890'260	1'929'655
<u>Uscite</u>						
Suss. comp. fr.	2'202'585	2'018'428	1'308'963	2'436'458	1'873'054	1'910'481
Spese amm. fr.	--	1'382	--	23'211	35'520	37'222
Totale uscite fr.	2'202'585	2'019'810	1'308'963	2'459'669	1'908'574	1'947'703

Saldo fondo al 31.12 fr.		<u>1'518'541</u>	<u>2'912'505</u>	<u>2'189'727</u>	<u>2'171'413</u>	<u>2'153'365</u>
---	--	-------------------------	-------------------------	-------------------------	-------------------------	-------------------------

ALLEGATO 4

Il Consiglio di Stato della Repubblica e Cantone del Ticino

n. 1725 cg 22

Bellinzona, 8 aprile 1986

richiamato il Messaggio n. 2955 del 3.7.1985 concernente la modifica della legge sulla compensazione intercomunale; preso atto del rapporto del Dipartimento dell' interno del 12 marzo 1986 che propone, approfittando della revisione in atto, una modifica dell' art. 12 LCI relativo ai rimedi di diritto in materia di compensazione; rilevato che delle varianti è da preferire, per ragioni di chiarezza e semplicità, la seconda proposta; ritenuto che il testo proposto con le motivazioni allegate vanno a completare il già citato messaggio e relativo disegno di legge,

r i s o l v e :

1. A completazione del disegno di legge licenziato con messaggio n. 2955 del 3.7.1985 si propone la seguente modifica dell' art. 12 della legge sulla compensazione intercomunale del 18 dicembre 1979:

"Contro le decisioni del Consiglio di Stato di cui agli art. 7, 8, 9a e 9b, è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo".

2. Comunicazione:

- al Gran Consiglio, tramite la commissione speciale per la compensazione intercomunale;
- al Dipartimento dell' interno (5).

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente,

Il Cancelliere,

PROPOSTA DI MODIFICA DELL' ART. 12 DELLA LEGGE SULLA COMPENSAZIONE INTERCOMUNALE

Art. 12 (attuale)

Contro le decisioni del Consiglio di Stato è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo.

Art. 13 (proposta)

Contro le decisioni del Consiglio di Stato per gli interventi tramite il fondo di compensazione è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo

o p p u r e

Contro le decisioni del Consiglio di Stato di cui agli art. 7, 8, 9a e 9b, è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo.

MOTIVAZIONI

L' art. 12 attuale é stato introdotto nella legge su proposta della Commissione speciale proposta all' esame del messaggio governativo 2373 del 13.2.1979. Proposta poi accettata dal Gran Consiglio e trasformata in norma di legge.

Il Consiglio di Stato, in allora, non aveva ritenuto opportuna una norma del genere partendo dal presupposto che la legge disciplina problematiche prevalentemente "tecniche". Il TRAM si sarebbe trovato, sovente, in difficoltà nell' esprimere parere o rendere decisioni contrari ai risultati acquisiti fatti propri dal Consiglio di Stato.

La Commissione speciale (presieduta dall' on. Felder) é stata di diverso avviso. Essa é partita dal presupposto che in questa legge il Consiglio di Stato é parte interessata percui appare opportuna la possibilità di una verifica a livello cantonale in seconda istanza. A ciò va aggiunto, sempre a mente della Commissione, che non tutti i concetti scaturenti dalla legge sono espressi matematicamente; vi é, in verità, spazio di applicazione sufficientemente ampio per il giudice (Consiglio di Stato) chiamato a statuire sugli stessi.

Sulla base di queste considerazioni la Commissione concludeva il suo rapporto (2373 R del 7.12.1979) con queste parole:

"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."
(vedi pag. 4 del citato rapporto).

Il Gran Consiglio ticinese ha fatto sua la norma e, implicitamente, la motivazione che l' ha sostanziata.

Nella pratica applicazione la norma, anziché limitarsi ai casi di decisioni del Consiglio di Stato nell' ambito degli interventi tramite il fondo di compensazione, ha invaso altresì tutto il campo di competenza del Consiglio di Stato in materia di determinazione dei fattori per l' applicazione della legge.

Ci si riferisce, in particolare:

- all' accertamento del gettito dell' imposta cantonale,
- alla determinazione della popolazione cantonale o finanziaria;
- alla determinazione degli indici di capacità finanziaria.

A ciò va aggiunta la possibilità (attraverso un' applicazione larga del disposto) di poter ricorrere al TRAM anche contro le decisioni del Consiglio di Stato sul finanziamento del fondo giusta le norme dell' art. 10.

Si ritiene pertanto opportuno che, approfittando della modifica in corso, l' art. 12 venga completato e perfezionato in modo tale da riconferirgli il senso e lo spirito che l' hanno generato.

Eros Ratti

Capo ufficio Ispettorato dai Comuni e
presidente della commissione per la
compensazione intercomunale