

Rapporto

numero	data	Dipartimento
	11 giugno 2014	ISTITUZIONI
Concerne		

della Commissione della legislazione sull'iniziativa parlamentare 15 settembre 2003 presentata nella forma generica da Iris Canonica (ripresa da Lorenzo Quadri, poi da Michele Guerra) "Nuova perequazione finanziaria comunale: vi sono ancora punti da completare"

Fra gli atti parlamentari inevasi figura ancora un'iniziativa parlamentare generica, inoltrata l'ormai lontano 15 settembre 2003 dall'ex deputata Iris Canonica, dal titolo *"Perequazione finanziaria intercomunale, vi sono ancora punti da completare"*. Poiché l'autrice ha lasciato il Parlamento nella primavera 2007, l'atto è stato ripreso dal deputato Lorenzo Quadri, che nell'autunno 2011 si è però dimesso a sua volta. A quel momento tutti i suoi atti parlamentari pendenti sono stati ripresi dal collega Michele Guerra, per cui l'iniziativa in oggetto resta tuttora da evadere.

I. BREVE ISTORIATO

La compensazione finanziaria intercomunale aveva già suscitato in precedenza l'interesse dell'ex deputata Canonica. In particolare, con un'iniziativa del 18 febbraio 2002, dal titolo *"Definire dei parametri di riferimento riconosciuti per la spesa pubblica comunale"*. Partendo dalla constatazione che *«gli obiettivi contenuti nella legge vanno nella direzione di dare maggiore autonomia finanziaria e di ridurre le disparità nell'ambito delle entrate fiscali fra gli Enti locali»*, il testo faceva notare come *«le zone periferiche e di montagna occupino l'80% del territorio del Cantone e siano abitate solo dal 25% della popolazione»*. Osservando poi che *«questi dati impongono una lettura territoriale che evidenzi la necessità di disporre di validi strumenti di gestione territoriale e finanziaria, per contribuire a mantenere un insediamento decentralizzato (e) l'impegno di offrire pari opportunità di vita e dotazione strutturale»*, e deplorando pure l'abolizione del tetto massimo del 100% dell'imposta comunale, l'atto parlamentare chiedeva in particolare:

- di fissare indicatori e parametri d'applicazione per determinare la funzionalità amministrativa, basata su criteri di razionalità ed economicità della spesa pubblica;
- di stabilire parametri finanziari di riferimento riconosciuti per determinare l'indice di costo della spesa pubblica comunale, considerando anche la localizzazione geografica;
- di indicare interventi finanziari concreti da adottare in favore dei Comuni che non raggiungono una dimensione demografica e territoriale sufficiente ad assicurare la giusta dotazione di servizi e le strutture di base di sviluppo;
- di stabilire una griglia di interventi riconosciuti per la gestione sostenibile del territorio, con le relative modalità di computo per definire l'ammontare finanziario dei contributi.

Quale corollario, l'iniziativista ipotizzava inoltre che, soddisfatti questi parametri, i maggiori costi per i Comuni, compresi quelli delle tasse causali - nella misura in cui dipendono da una condizione territoriale difficile - fossero assunti dal Cantone.

Su questo atto parlamentare, la Commissione della legislazione, nel rapporto del 27 agosto 2003 (relatore Mauro Dell'Ambrogio), pur riconoscendo che «*l'iniziativa manifesta un legittimo desiderio di equità*», in sostanza la respingeva, ritenendo le richieste fossero in parte già attuate e in parte di difficile attuazione. Detto rapporto è stato approvato dal Gran Consiglio il 15 settembre 2003.

II. L'INIZIATIVA IN OGGETTO

In seguito a ciò, lo stesso giorno la deputata Canonica inoltrava l'iniziativa di cui ci stiamo occupando. Constatando che «*la nuova Legge sulla perequazione intercomunale ha sostanzialmente cambiato l'approccio e le modalità nei rapporti fra Cantone e Comuni e anche fra i Comuni stessi*», e che «*cercando di fornire maggiore autonomia agli enti pubblici, in cambio di responsabilità, per quanto concerne i costi fissi delle gestioni correnti [...] presenta invece delle indubbie carenze, soprattutto per i Comuni che si trovano in zone discoste*», essa chiede di:

- completare le voci dei contributi derivanti dalla sfavorevole localizzazione geografica, affinché vengano compensate le effettive maggiori spese correnti;
- fissare nel regolamento i criteri per definire la copertura delle tasse causali, stabilendo i limiti della supportabilità sociale;
- stabilire l'ammontare annuale del Fondo per l'aiuto agli investimenti;
- fissare degli indicatori e dei parametri d'applicazione per determinare la funzionalità amministrativa basata su criteri di razionalità ed economicità della spesa pubblica.

Deplorando l'incompletezza del Regolamento per gli aiuti di localizzazione geografica, nonché l'abolizione del tetto massimo del 100% dell'imposta comunale (anche se, a rigore, andrebbe precisato che nessuna norma ha mai stabilito "nero su bianco" che questo limite non fosse superabile; questa era comunque l'opinione corrente), l'autrice definiva tali richieste «*di fondamentale e precipua importanza per stabilire i parametri di valutazione entro i quali potrà muoversi la spesa pubblica per i Comuni, in particolare per quelli che non hanno le necessarie risorse finanziarie, nell'ambito di un budget finanziario complessivo*». Ribadiva quindi la necessità di «*stabilire i parametri di valutazione entro i quali potrà muoversi la spesa pubblica per i Comuni*», onde renderla trasparente e poter eseguire confronti oggettivi. Aggiungeva inoltre che «*al di là degli obiettivi finali, la perequazione finanziaria ha introdotto dei nuovi strumenti per l'aiuto agli investimenti e per il supporto agli oneri derivanti dalla localizzazione geografica che, nell'intendimento del legislatore, andranno a sostituire il contributo del fondo di compensazione a copertura del disavanzo d'esercizio*».

III. COS'È AVVENUTO NEL FRATTEMPO

Le richieste dell'iniziativa Canonica sono state in parte, accolte con l'approvazione (il 30 settembre 2009) del messaggio n. 6273, relativo alla modifica della Legge sulla perequazione intercomunale, segnatamente per quanto attiene all'aiuto agli investimenti (artt. 14 e 14a) e al contributo di localizzazione geografica (art. 15). Nell'ambito di queste modifiche, sono stati in particolare introdotti criteri di calcolo che meglio considerano le

particolarità del territorio, come pure il principio del credito quadro (la cui approvazione è avvenuta, per l'attuale quadriennio 2012-2015, il 25 novembre 2011, con l'adesione al messaggio n. 6531).

Per quanto riguarda più in generale i rapporti Cantone-Comuni va invece rilevato che il 19 novembre 2005 era stato costituito il gruppo di lavoro denominato "Cantone-Comuni, flussi e competenze", al quale partecipavano rappresentanti del Consiglio di Stato e delle due Associazioni dei Comuni allora esistenti (Acuti e Coreti). Esso, il 18 ottobre 2006, presentò un rapporto indicante i "settori di prima priorità", ma in seguito il progetto si arenò a causa del Preventivo 2007, che conteneva nuove misure di risanamento finanziario aventi incidenza negativa sui Comuni (con il conseguente abbandono del gruppo di lavoro da parte delle due Associazioni citate).

Anche in tempi più recenti, nel contesto della "Roadmap", sono comunque stati intrapresi altri passi nella medesima direzione. In particolare, lo scorso anno il Consiglio di Stato ha istituito un gruppo interdipartimentale allo scopo di elaborare proposte di riforma complessiva dei rapporti Cantone-Comuni, predisponendo basi solide che comportino un ampio coinvolgimento di tutte le parti interessate. È perciò previsto un ampio coinvolgimento, non solo della "Piattaforma di dialogo Cantone-Comuni", ma anche di rappresentanti dei Municipi, che entro l'estate saranno informati nel corso di alcune riunioni.

Da rilevare infine che lo scorso 11 marzo il Consiglio di Stato ha costituito un nuovo gruppo di lavoro per la modifica della LPI per esaminare eventuali modifiche della legge medesima, gruppo del quale fanno parte alcuni rappresentanti comunali, che ha iniziato i propri lavori per l'esame degli attuali strumenti legati al contributo di livellamento. È da prevedere che il Gran Consiglio venga presto coinvolto mediante uno specifico messaggio.

IV. CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI

Di fronte a un'iniziativa come quella in esame, sono possibili due tipi di approccio.

Il più semplice sarebbe quello di "liquidarla" in fretta, considerato che l'atto parlamentare è ormai "datato" e in parte i suoi scopi sono già realizzati, mentre quelli che non lo sono possono essere rimandati ad altri gremi che si occupano del tema sollevato. In effetti, la modifica della Legge sulla compensazione intercomunale, poc'anzi citata, specie per quanto riguarda il capitolo della localizzazione geografica (nell'ambito del noto controprogetto indiretto alla "iniziativa di Frasco", sulla ripartizione dei canoni d'acqua) ha aumentato sensibilmente la dotazione finanziaria di cui i Comuni beneficiano a dipendenza di particolarità del loro territorio. Lo stesso vale per i cambiamenti già decisi al Fondo per l'aiuto agli investimenti.

Un secondo approccio, consiste invece nell'esaminare più attentamente le proposte non ancora realizzate, segnatamente quelle (nel caso specifico) che mirano a *«fissare i criteri per definire la copertura delle tasse causali, stabilendo i limiti della sopportabilità sociale»*. Fermo restando che il calcolo è difficile, come già rilevato nel rapporto Dell'Ambrogio del 2003 (che peraltro riconosceva *«l'opportunità di raffrontare i costi per i comuni non solo secondo un banale calcolo pro capite, ma anche tenendo conto di fattori oggettivi e imprescindibili, a cominciare dalla diversa struttura territoriale»*), ciò non esime dalla

necessità di trovare soluzioni adeguate, in un'ottica di equità, al problema degli squilibri fra l'onere fiscale delle persone domiciliate in un Comune e quelle domiciliate in un altro. Pur considerando che *«fissare degli indicatori [...] per determinare la funzionalità amministrativa basata su criteri di razionalità ed economicità della spesa pubblica»* sarebbe certamente operazione complessa e non priva di rischi, e che d'altra parte addossare al Cantone i costi che, in singoli Comuni, dovessero eccedere la media pro-capite, appare poco realistico (date le croniche difficoltà finanziarie del Cantone stesso), l'esigenza citata merita sicuramente la massima attenzione.

IV. CONCLUSIONI

Per i motivi testé esposti, la scrivente Commissione invita il Gran Consiglio a considerare evasa l'iniziativa in oggetto, per quanto già realizzato a livello legislativo (aggiornamento della legge sulla perequazione intercomunale). Chiaramente gli intenti dell'iniziativa sono condivisi, almeno in parte. Al tempo stesso, invita tuttavia il Consiglio di Stato a tener presenti i problemi da essa sollevati nell'ambito delle modifiche che intendesse proporre alla Legge sulla perequazione intercomunale, nel senso di quanto richiesto dall'iniziativista e da coloro che hanno ripreso la proposta.

Per la Commissione della legislazione:

Franco Celio, relatore

Agustoni - Corti - Franscella - Galusero - Giudici -

Martinelli Peter - Mellini - Paparelli - Ponzio-Corneo