

Rapporto

numero	data	Dipartimento
5200 R	12 giugno 2002	ISTITUZIONI
Concerne		

della Commissione della legislazione sul messaggio 30 gennaio 2002 concernente la nuova legge sulla perequazione finanziaria intercomunale

CENNI STORICI E GENESI DELLA COMPENSAZIONE INTERCOMUNALE

Questo rapporto non ha la pretesa di essere più completo del messaggio governativo del 30 gennaio 2002 del quale è solo un complemento, né tantomeno di essere esaustivo sulla genesi della compensazione intercomunale, così infatti si intitolavano le vecchie leggi che si sono succedute nel tempo.

Si tratta di una forma di solidarietà e aiuto incrociato tendente ad avvicinare, per quanto è possibile ed attuabile, i comuni poveri ai comuni ricchi. La dichiarata volontà è quella di dare a tutti una certa indipendenza ed autonomia economico-finanziaria, che possa tradursi in capacità di progettualità e indurre gli organi comunali a fare scelte mirate per dare agli abitanti dei comuni interessati le strutture necessarie e garantire la migliore gestione possibile della cosa pubblica.

Riporterò di seguito alcune interessanti considerazioni tratte dal libro BRENNIO GALLI a cura di Carlo Speziali, Edizioni Casagrande 1989. Esse risalgono alla metà degli anni cinquanta ma sono di grande attualità.

Così nel Capitolo "Stato e Comuni" si legge:

La discussione sulla essenza e la fisionomia dello Stato e dei Comuni è vecchia quanto lo Stato e i Comuni. In realtà essa non avrebbe motivo di esistere, sul puro piano filosofico e politico: il Comune è altrettanto uno Stato quanto lo Stato, poiché esso raggruppa in sé gli elementi costitutivi di una collettività organizzata - i poteri - e gli elementi essenziali di una sovranità - nell'ambito delle leggi.

Anche gli Stati veri e propri - intendo dire le Nazioni - soggiacciono a leggi loro superiori: il diritto internazionale, il diritto delle genti, la morale e la riprovazione, i limiti di forza, i trattati, le costanti geografiche e storiche. Gli Stati innestati in uno Stato - alludo ai Cantoni svizzeri o agli Stati facenti parte di una federazione, fosse pure quella europea - sottostanno inoltre a principi costituzionali liberamente - o meno - accettati: il passaggio, la delegazione di poteri ad un ente centrale, a sua volta costituito in Stato, ne limitano la sovranità, conferendo ad un ente superiore una parte dei diritti originari di ognuno. A loro volta i Comuni, che traggono poi dal potere loro superiore la loro garanzia di esistenza, pur avendo ceduto e continuando a cedere particelle della loro indipendenza in cambio di particelle di benefici, soggiacciono alle leggi generali, continuando a godere di una indipendenza che va esaminata nella sua permanente essenza.

Permanente essenza innanzitutto dal punto di vista giuridico. Per quanto lo Stato possa interferire colle sue leggi rivolgendosi direttamente ai singoli cittadini, ovunque essi risiedano, in qualunque Comune, nella sovranità comunale, rimane al Comune una sua in-

confondibile fisionomia. Basti confrontare il Comune del tipo che noi conosciamo, retto politicamente dalla volontà liberamente espressa dei suoi cittadini, col Comune di tipo amministrativo, retto da un funzionario designato dall'ente superiore, i cui disegni e le cui decisioni devono forzatamente essere ratificati dall'ente superiore.

È questo il motivo per cui le elezioni comunali mantengono, nei paesi come il nostro, un valore essenziale: la manifestazione della volontà politica dei cittadini, colla elezione dei loro rappresentanti, e poi della volontà amministrativa, colla possibilità di intervenire direttamente, nelle assemblee comunali o, là ove esiste un consiglio comunale, coll'istituto del referendum, negli affari correnti, costituisce a non averne dubbio una salvaguardia essenziale delle prerogative e pertanto della sovranità comunale. Un esempio basti: parlando un giorno a un uditorio di politici e di giuristi italiani, mi feci rimbeccare sul termine «sovranità cantonale», la cui accezione sembrava ostica ai miei ascoltatori, per via dei poteri centrali della Confederazione. Ricordai allora, a titolo di prova definitiva, la non esistenza della cittadinanza svizzera come tale, indipendente dalla cittadinanza cantonale. Ricordai il fondamento politico e giuridico secondo cui prima si è cittadini di un Cantone e per conseguenza, per diritto di costituzione, cittadini svizzeri, e non viceversa. Non so se ottenni in quella sede l'intera comprensione. Ma cosa capita nell'ambito del Cantone? Occorre prima essere accettati come cittadini da un Comune. E in mancanza di accettazione da parte del Comune, sovrano nella sua decisione, non avviene ammissione di cittadinanza cantonale e quindi di cittadinanza svizzera.

Più in avanti scriveva Brenno Galli:

Io credo di poter dire che mai come in questi anni il Comune ha persa la sensazione della sua sovranità, per motivi puramente economici.

Essere sovrano, nella massima parte dei casi, vuol dire pagare. Chi comanda paga e chi paga comanda, dice il vecchio proverbio, che ha validità fra gli Stati come fra le private persone. Fate un debito e avrete un padrone: chiedete qualcosa e avrete sopra di voi un signore. Un desiderio di livellazione fra gli individui ha fatto sì che un vastissimo e capillare sistema di compensazione si sia fatto luce e strada, applaudito da tutti, da tutti ammesso ed invocato, a congiungere, per la legge dei grandi numeri che lo vuole, il cittadino ad enti più grandi, sempre più grandi, tanto da ingoiarlo e trattarlo a sua volta come un numero.

Il Comune, che per vivere domanda allo Stato di aiutarlo, può contare sull'aiuto dello Stato, a condizione che i limiti dell'aiuto non eccedano e non tendano a trasferire allo Stato gli oneri comunali.

Poiché occorre ricordare che gli oneri del Comune non sono che gli oneri dei cittadini di quel Comune; pagare, infine, i propri tributi affinché una cosa sia compiuta dall'uno piuttosto che dall'altro ente significa subordinare ad una probabile migliore redistribuzione degli oneri stessi il principio di autonomia e di fierezza locale.

Passare allo Stato determinati compiti può significare per taluni Comuni farli pagare dagli altri: si pensi, ad esempio, ciò che si dice nelle città: essere i cittadini di quei grossi centri, coloro che pagano per tutti, ben più di quanto essi pagherebbero se dovessero pensare solo ai bisogni locali. Il trasferimento della pubblica assistenza allo Stato, ad esempio, ha fatto sì che le comunità di Lugano, di Bellinzona, di Chiasso, di Locarno ecc. paghino al Cantone una somma superiore al cento per cento di imposta che esse avrebbero pagato se avessero dovuto pensare unicamente ai poveri del Comune. Giusto il principio solidale, naturalmente, ma ogni solidarietà che si espliciti nel fatto di trasmettere ad un ente superiore, che assuma le funzioni di distributore, gli oneri, coincide singolarmente coll'abbandono di una propria prerogativa.

Poi più in là Brenno Galli dà la definizione della Compensazione intercomunale, forse un po' assoluta ma senz'altro significativa:

Una compensazione vera e propria si potrà ottenere solo quando per determinati servizi fondamentali (scuola, amministrazione, ad esempio) ogni cittadino del Cantone, ovunque sia domiciliato, sarà chiamato a pagare un coefficiente di imposta identico: dieci punti di imposta, diciamo, per la scuola; cinque punti per l'amministrazione, ecc. Ciò che manca, venga dato al Comune in forma compensativa. Ma, se in un Comune, per il fatto della presenza di una grossa densità contributiva, i dieci punti superano il fabbisogno, si riversi la differenza al fondo di compensazione: saranno allora in primo luogo i Comuni ricchi ad aiutare i Comuni poveri e non lo Stato a soccorrere tutti.

Dissi prima che chi paga comanda e chi comanda paga: ogni intervento dello Stato a sollevare i Comuni da un onere è collegato con una imposizione di controllo, giusta e doverosa, ma pur sempre imposizione di controllo. Se lo Stato, come oggi fa, assume una parte delle spese comunali sotto forma di aiuto straordinario, si trattiene il diritto di approvare determinate spese che l'Assemblea comunale abbia votate. Il diritto di approvare e quindi di vietare è una immensa intromissione a carico del principio fondamentale di autonomia e di autoreggimento del Comune. Né lo Stato la impone a cuor leggero, né il Comune può accoglierla a cuor leggero.

Mi fermo qui nelle citazioni, anche se il libro di Brenno Galli meriterebbe di essere riportato per esteso. Le considerazioni dello statista ticinese anche se datate della metà del secolo scorso rispecchiano rapporti tuttora validi tra Cantone e comuni e tra comuni e comuni. Esse assumono una particolare valenza a conferma dell'importanza di problemi che esistono da sempre.

La legge sulla compensazione intercomunale, pur senza averne lo specifico nome, si può affermare che è stata introdotta nel 1950. Le norme erano contenute nella nuova legge organica comunale con la quale si dava facoltà, non era quindi un obbligo, al Consiglio di Stato di aiutare i comuni in difficoltà introducendo nel contempo una stretta e severa vigilanza sull'utilizzo del contributo che poteva essere a fondo perso o più sovente sotto forma di un prestito da rimborsare. In altri casi ancora, lo Stato si faceva garante del prestito bancario mettendo precisi e limitativi paletti.

Sempre nel 1950 anche la legge tributaria si interessa dei comuni in difficoltà e li aiuta se il moltiplicatore di imposta supera il 200%.

Poi nel 1952 la BdS che non è tenuta a pagare imposte, viene chiamata a sovvenzionare il conto di compensazione intercomunale. Due anni dopo, nel 1954, una modifica della legge tributaria abbassa a 150% (dal 200% sopra menzionato) il limite che dà diritto ai comuni poveri di ottenere sovvenzioni e trattamento differenziato.

Significativa la modifica del 1958 quando, in seguito a un'iniziativa popolare, il limite che nel '52 era del 200%, nel '54 dal 150%, scende al 100%. Una decisione di sicuro importante.

Nel contempo l'onere per le spese dei docenti comunali viene plafonato al 10% del gettito fiscale cantonale di ogni singolo comune. Questa norma tuttora in vigore ha dato e dà buona prova.

Ma la vera legge sulla compensazione intercomunale viene introdotta nel 1979 raccogliendo in un nuovo testo le diverse norme che prima erano contenute nella legge organica comunale e nella legge tributaria. In più vengono aggiunte alcune novità molto importanti e anche significative della volontà politica del Paese di applicare il principio della solidarietà intercomunale ma anche tra Cantone e comuni. Questo per dare ai nuclei fondamentali della nostra organizzazione civica la possibilità di operare autonomamente, indipendentemente dalle singole fortune tributarie. Così appare, per la prima volta nel 1981, il contributo di livellamento. Un meccanismo indipendente dalle spese del comune che

dipende esclusivamente dal gettito fiscale pro capite. Si tratta di una forma di solidarietà tendente ad avvicinare le entrate tra i comuni più ricchi e quelli più poveri. La normativa vuole assicurare ad ogni entità comunale una risorsa pro capite minima pari ai due terzi della media cantonale. Questo contributo è dato al di là di qualsiasi altra considerazione e può essere utilizzato senza dover rendere conto né al Cantone né ai comuni paganti, fermo restando un controllo generale su particolari investimenti, controllo finalizzato ad evitare che la gestione corrente non venga compromessa da spese eccessive che influenzano il medio lungo termine. È la cosiddetta compensazione orizzontale che andava ad aggiungersi e completare gli altri interventi, e meglio la compensazione verticale con la quale in base alla forza finanziaria, più un comune è ricco, nei rapporti con lo Stato più paga e meno riceve di sussidi, più è povero meno paga e maggiori sussidi riceve, nonché la Compensazione diretta destinata alla copertura degli eventuali disavanzi nonché agli aiuti per gli investimenti e i servizi essenziali.

Le modifiche successive, del 1986 e del 1993, non toccano i principi basilari della legge, ma introducono nuovi parametri nella loro applicazione. Anche l'ultima modifica del 1997 non stravolge le tre componenti essenziali della LCI, ma diventa un po' più severa nel distribuire il contributo di livellamento invitando per quanto fattibile e possibile il comune ad esaurire le sue possibilità fiscali. Viene inoltre fissato un tetto massimo dell'8% a salvaguardia dei comuni paganti il cui contributo non potrà superare questa percentuale del surplus delle risorse fiscali. Introduce inoltre il finanziamento paritario di Cantone e comuni per il fondo di compensazione intercomunale. È su questa legge, tuttora in vigore, che il Consiglio di Stato, e per esso il Dipartimento delle istituzioni, è intervenuto lavorando negli ultimi due anni ed allestendo, dopo le necessarie consultazioni, il messaggio no. 5200 oggetto del presente rapporto.

LA NUOVA LEGGE SULLA PEREQUAZIONE INTERCOMUNALE

È nata dopo vasta e capillare consultazione avendo riguardo per i comuni beneficiari, ma anche per quelli chiamati alla cassa nell'intento di creare un vasto consenso politico. Né va dimenticato che vedrà la luce nell'attuale contesto delle fusioni dei comuni al quale è naturalmente legata.

Anzi, uno degli scopi è proprio quello di promuovere le fusioni tra comuni tramite incentivi economici versati dal Cantone e finalizzati ad abbattere il debito pubblico dovuto a ricorrenti disavanzi d'esercizio, ma anche in forma indiretta, applicando immediatamente le migliori condizioni segnatamente nei parametri di livellamento fiscale che nel messaggio governativo si introducono nell'arco di cinque anni. Su questa importante componente della novella legislativa ritorneremo più avanti.

La considerazione di fondo è che gli attuali meccanismi della compensazione intercomunale non sono più in grado di assicurare un'adeguata distribuzione delle risorse sul territorio cantonale, né assicurano a molti comuni risorse sufficienti.

Questa affermazione è dimostrata:

1. dall'aumento delle differenze fra comuni e regioni;
2. dall'aumento dei comuni in compensazione;
3. dall'aumento dei moltiplicatori comunali per molti comuni;
4. dalle difficoltà di comuni polo regionale.

Una prima risposta è contenuta nell'aumento del contributo di livellamento e dal riconoscimento del contributo stesso a tutti i comuni che non raggiungono la media cantonale delle risorse fiscali pro capite. In termini quantitativi si tratta di un aumento, molto importante, uno spostamento rilevante della ricchezza dai comuni più favoriti a quelli meno

favoriti. L'intento è anche quello di eliminare i comuni che non danno e pure quelli che non ricevono, sopprimendo quello che era chiamata la fascia "limbo".

Con questa riforma si vuole innanzitutto rispondere al problema posto dal vigente sistema di compensazione che più non permette di raggiungere gli obiettivi per i quali fu creato. Questo dato di fatto è dimostrato dall'aumento importante delle differenze finanziarie tra le regioni, come pure tra comuni del Cantone, dall'incremento dei comuni in compensazione, dall'aumento di molti moltiplicatori comunali e dalle difficoltà di comuni polo regionale. A questo primo nodo si risponde con un aumento importante (raddoppio) della massa di compensazione, in modo da potere dare di più a chi ha meno ed è in difficoltà.

Il secondo nodo che si è voluto affrontare è la situazione creata dall'attuale modello di compensazione che, per effetto della copertura automatica del disavanzo dei comuni con moltiplicatore al di sopra del 100%, favorisce una sorta di passività di numerosi comuni. L'obiettivo è di eliminare quest'automatismo, compensandolo attraverso il rafforzamento del contributo di livellamento, il potenziamento del fondo per la compensazione (per dare un aiuto più mirato agli investimenti di questi comuni) ed il riconoscimento di un contributo ricorrente per gli oneri legati alla localizzazione geografica (v. territorio molto vasto e densità demografica bassa). Il risultato finale dovrebbe comunque essere quello di non avere comuni con moltiplicatore superiore al 100%.

Il terzo nodo deriva dal fatto che l'attuale sistema tiene troppo in considerazione il moltiplicatore comunale come fattore determinante l'entità del livellamento. In questo senso si intende introdurre il concetto di moltiplicatore come elemento di riferimento al posto del moltiplicatore reale e questo per meglio tenere conto dell'evoluzione cantonale, ritenuto che vengono date maggiori garanzie circa l'assegnazione di questo contributo, indipendentemente da quello che sono le scelte del moltiplicatore da parte del municipio. Questo perché si ritiene che sia un diritto di un comune di potere contare su un certo tipo di risorse fiscali pro capite. Appare infatti opportuno offrire la possibilità ai municipi di comunque praticare una certa politica del moltiplicatore, anche se i relativi comuni sono al beneficio del contributo di livellamento. Un'eliminazione completa del moltiplicatore sarebbe stata problematica dal punto di vista del consenso politico (se il moltiplicatore di un comune è inferiore a quello medio cantonale, questo comune non ha diritto al contributo di livellamento, mentre che appena raggiunge la media cantonale lo stesso ha diritto al 40%). Legato ai meccanismi troppo rigidi per effetto dell'importanza del moltiplicatore sull'attribuzione del contributo di livellamento v'è il discorso degli abusi. A questo riguardo l'autorità cantonale dovrà anche diventare più vigile nel colpire eventuali abusi.

Un altro punto che è stato toccato è quello relativo al discorso delle aggregazioni dei comuni. La risposta a questo nodo è di prevedere, nella novella legislativa, la possibilità per il Consiglio di Stato di imporre a determinati comuni che beneficino di aiuti alla compensazione di partecipare a studi di aggregazione. È comunque pacifico che tutto questo sistema può funzionare correttamente dal punto di vista sia tecnico che politico se procede il discorso delle aggregazioni, in particolare nelle zone periferiche.

Alcuni temi sollevati negli anni scorsi non sono stati ripresi, come quello di un aiuto ricorrente legato agli oneri per la localizzazione geografica automatico e non su istanza o quello della determinazione più precisa degli elementi di controllo contro gli abusi.

La soluzione che la novella legislativa propone apre interessanti opportunità, ma come ogni legge contiene anche dei rischi, come quello della sopportabilità finanziaria per i comuni paganti (il meccanismo è comunque bloccato dall'evoluzione della media cantonale e dal limite massimo del 15% del surplus delle risorse fiscali oltre il quale un comune non può essere tenuto a pagare alla compensazione; non è per contro stato posto un limite massimo alla massa di perequazione, perché avrebbe pregiudicato i pregi della riforma). Si è optato per un'applicazione progressiva della legge, un tema che può comunque essere discusso. Altro rischio è l'aumento indiscriminato del moltiplicatore d'imposta per l'abbandono della copertura automatica, un rischio comunque attenuato dall'applicazione

progressiva della legge (su cinque anni), dalle nuove forme di aiuto (finanziate nella misura dell'80% dal Cantone e del 20% dai comuni).

Tra i problemi non affrontati v'è quello della revisione delle modalità di attribuzione degli aiuti e sussidi cantonali, perché non v'erano le premesse per l'allargamento del discorso a questa tematica, peraltro particolarmente complessa (v. anche per questioni di tempo). Altro tema non affrontato è quello di una diversa distribuzione dei canoni d'acqua, ritenuto che è preferibile l'attuale sistema di redistribuzione di questi mezzi.

In conclusione il discorso della perequazione si collega al cantiere più importante dei rapporti tra Cantone e comuni, anche riguardo all'ambito dei flussi finanziari. Questo discorso verrà inevitabilmente collegato al quarto pacchetto fiscale, nonché alla richiesta di una diversa ripartizione dell'imposta sulle persone giuridiche e forse anche di una diversa ripartizione delle spese in ambito sociale. In una certa misura aumenta quanto il Cantone dà alla compensazione, in particolare al fondo di compensazione per l'aiuto agli investimenti e per i contributi ricorrenti per gli oneri di localizzazione geografica. L'obiettivo primario rimane però quello della redistribuzione in termini corretti della ricchezza del Cantone, tenendo conto che negli ultimi anni c'è stata un'evoluzione che ha portato a distorsioni, con regioni che hanno beneficiato in misura maggiore della ripresa economica, mentre altre hanno segnato il passo o addirittura conosciuto una regressione. Il Cantone darà con questa legge qualcosa di più, soprattutto nei primi anni, con alla fine un onere stabile valutabile, in base alla situazione attuale, in circa otto milioni di franchi. Il Cantone avrà in questi anni ulteriori oneri sul fronte della politica comunale. Così è in preparazione un messaggio per chiedere un credito quadro a sostegno delle aggregazioni. Per il sostegno a questa politica saranno necessarie decine di milioni di franchi, somme, queste ultime, che saranno di fatto ancora un aiuto ai comuni (v. problema dell'indebitamento di numerosi comuni).

La correlazione con le aggregazioni non è fatta per forzarle, ma per sostenerle e sostanzialmente per favorirle, forse anche indurle come scelta inevitabile. Questa legge è dimensionata sul comune funzionale. Si è convinti che il controllo della gestione corrente deve essere assunto responsabilmente dagli amministratori locali, pur con la nuance del contributo alla localizzazione geografica, mentre l'investimento, che rende il comune partecipe dello sviluppo cantonale, lo si ritiene di dovere sostenere in maggior misura. Questo per evitare di ricadere in quella spirale di forzare i comuni di dotarsi di infrastrutture (scuola, canalizzazioni, ecc.) che non possono sostenere (in questa situazione 120-130 comuni). Questa correlazione con le aggregazioni funziona anche per il fatto che la stragrande maggioranza dei comuni in difficoltà è già integrata in un processo di studio in vista di un'aggregazione. Ci sono delle incognite nella legge per quanto riguarda le modalità di calcolo degli aiuti agli investimenti ed i contributi per gli oneri di localizzazione. Al riguardo va detto che una schematizzazione delle situazioni comunali appare controproducente per i comuni. Il comune deve potere discutere con il Cantone della sua situazione per una politica di aiuto mirato. Più si fissano paletti concettuali, più ci si allontana dalla possibilità di soddisfare puntualmente le richieste del singolo comune. È un discorso che va nel senso di una responsabilizzazione degli amministratori locali, senza che vi sia un pericolo di un eccessivo potere di discrezionalità. Attraverso l'aiuto agli investimenti una nuova schiera di comuni potrà beneficiare di aiuti. Per la localizzazione geografica saranno previsti vari criteri nel regolamento di applicazione. Anche qui si prevede che è il comune che dovrà fare istanza, non essendo segnatamente conosciute a priori tutte le peculiarità di una determinata regione (valle). Prevedere che sia il comune ad inoltrare l'istanza significa dare importanza all'amministratore locale o, detto in altri termini, significa valorizzare il comune.

Non è che un comune ha diritto al contributo di livellamento perché il suo moltiplicatore è al 100% o all'80%, bensì perché le sue risorse fiscali sono inferiori alla media cantonale o rispettivamente, secondo la situazione attuale inferiore, ai due terzi di detta media. Il moltiplicatore entra come elemento di correzione. Si conviene che forse questo non è il migliore modo di procedere, ma politicamente è forse il più semplice. Il problema è di riconoscere il

diritto ai comuni ad avere risorse fiscali un domani tendenti verso la media cantonale, oggi pari ai 2/3 della media cantonale. Se vale questo ragionamento non si può fare il discorso secondo cui viene dato a chi spreca (del resto come può sprecare chi ha risorse fiscali inferiori ai 2/3 della media cantonale o in genere inferiori a questa media). È una questione di giustizia redistributiva, nel senso che viene fissato un parametro, per cui in un domani, secondo la nuova legge, tutti i comuni che hanno risorse fiscali inferiori alla media cantonale percepiscano almeno il 20% della differenza. Questo discorso vale in parte anche per quanto attiene alla sopportabilità finanziaria (v. comuni paganti), nel senso che ci si può chiedere se si poteva fare qualcosa di più. Si è optato per una certa prudenza, ritenuto che l'introduzione di un contributo molto più importante in tempi brevi significa porre chi paga nella condizione di dovere ristrutturare la sua spesa. Va peraltro anche tenuto conto del fatto che la città di Lugano ha oneri di polo regionale. Si segnala che per il calcolo del contributo di livellamento si è previsto di utilizzare la media di tre anni, questo per dare maggior prevedibilità e linearità all'evoluzione di questo strumento. Meglio comunque rimandare la discussione su quest'aspetto e così su altri, al momento dell'esame dei singoli articoli. Si rileva comunque che, per quanto riguarda gli oneri ricorrenti relativi alla localizzazione geografica, saranno inseriti elementi nel regolamento di applicazione per rendere oggettivo il riconoscimento di questi contributi (v. definizione dei comprensori). Circa possibili scenari sfavorevoli, la storia della compensazione insegna che ogni tot anni è comunque necessario un ripensamento. Per tenere conto della possibilità di un'evoluzione non prevedibile, si è previsto l'art. 23, secondo cui ogni quattro anni il CdS deve verificare i meccanismi di perequazione. Riguardo al rischio di una generalizzazione di moltiplicatori oltre il 100%, si ritiene che, con i contributi previsti, non vi siano ragioni matematiche per cui un comune oggi al 100% debba necessariamente andare al 120-130%. Così non si pensa che vi sia il rischio che gli aiuti previsti allontanino comuni dalla prospettiva dell'aggregazione. Per determinati comuni non è infatti certamente questo tipo di aiuti che modifica la sostanza, semmai questi aiuti creeranno un ulteriore incentivo all'aggregazione, rafforzando un substrato regionale. In questa legge non è previsto un meccanismo automatico per cui l'aggregazione possa essere imposta (v. tuttavia obbligo di inserimento del comune in uno studio di aggregazione). Sulla questione dei flussi finanziari Cantone-comuni, qualche risposta nel frattempo è già stata data: sia nell'aggiornamento delle linee direttive sia nel messaggio relativo al quarto pacchetto vi sono tabelle concernenti questi flussi.

LAVORI DELLA SOTTOCOMMISSIONE

Dopo il voto di entrata in materia, passato all'unanimità, la Commissione della legislazione ha deciso di delegare l'esame di dettaglio del messaggio governativo a una Sottocommissione che è risultata composta da: Tullio Righinetti, coordinatore e relatore, Mauro Dell'Ambrogio, Elio Genazzi, Rodolfo Pantani e Dario Ghisletta. Questo gruppo si è riunito otto volte.

Sono stati individuati innanzitutto i nodi principali:

Livellamento fiscale art. 4 - 7- 20 - 23

- rapporto tra soglia minima e aiuto agli ex neutri
- farlo dipendere dal moltiplicatore
- introduzione progressiva
- limite di salvaguardia per i comuni paganti

Compensazione verticale. art. 8 - 12

- Formula superata da riesaminare

Nuova perequazione art. 13 - 16 -21 -22

- Criteri per dare gli aiuti mirati
- Soglia per gli aiuti mirati

La Sottocommissione, dopo lunghe discussioni ha preso le decisioni del caso e ha incaricato il relatore di approntare un rapporto intermedio da discutere nel plenum della commissione. Esso viene riportato qui di seguito integralmente ed esaurisce le discussioni, ma anche il compito della Sottocommissione. Come vedremo in un altro capitolo le soluzioni individuate e proposte non hanno raccolto il favore della legislativa, anche perché nel frattempo sono giunti nuovi dati che hanno cambiato in gran parte le cifre su cui discutere. Così la discussione è continuata nel plenum commissionale con nuove soluzioni che vedremo di seguito.

Ecco il documento frutto dei lavori della Sottocommissione.

Considerazioni generali

È innanzitutto politicamente rilevante osservare che nella Commissione e nella Sottocommissione, v'è stato unanime consenso sulla necessità di fare una nuova normativa, e pure sui contenuti generali del messaggio governativo. In particolare non è stata riservata critica e tantomeno opposizione alcuna sul dichiarato collegamento tra la nuova legge e le aggregazioni comunali. Anzi, si può affermare che esiste un esplicito sostegno a quanto contenuto nell'art. 2 .

La Sottocommissione ha considerato verosimili gli scenari del messaggio governativo, basati sul periodo 96/98, soprattutto a medio-lungo termine. Tuttavia, nell'intento di disporre di dati il più aggiornati possibile, ha chiesto ai rappresentanti del Dipartimento delle istituzioni, simulazioni attualizzate al periodo 97/99. In seguito sono poi arrivate quelle più recenti e meglio sulle risultanze del 1998-2000. Vedremo che le cifre subiscono anche importanti variazioni.

L'avv. Mauro De Lorenzi e l'economista Pierre Spocci della Sezione enti locali, che hanno regolarmente partecipato ai lavori, hanno dimostrato disponibilità e competenza, fornendo in tempi quasi reali, tutti dati e le simulazioni richieste dai commissari. A loro vada il ringraziamento da parte dei cinque membri della Sottocommissione, ma anche dall'intera legislativa.

Sempre da un punto di vista generale si è rilevato che l'andamento del dare e del ricevere, è e sarà sinusoidale, comunque non facilmente valutabile anticipatamente. Un esempio concreto che ha poi indotto molte discussioni, dice che Lugano, principale città pagante, ha avuto grosse entrate fiscali per le persone giuridiche nel 2000 (che si ripercuotono soprattutto nel 2001). La cosa non può assolutamente essere data per scontata per gli anni successivi.

Livellamento fiscale art. 4 -7 - 20 -29

L'abolizione della copertura del disavanzo prevista all'art.7 della vecchia legge, non ha sollevato discussioni e tantomeno opposizioni. Soltanto più tardi è stata fatta oggetto di un emendamento che verrà trattato in seguito (proposta Genazzi concernente l'art. 22).

Molto pragmaticamente i membri della Sottocommissari prima (e l'intera Commissione poi) sono stati informati che la nuova legge è stata fatta non solo dopo molte consultazioni, ma in particolare dopo avere in sostanza concordato e trovato un accordo con il Comune di

Lugano che è stato, è, e sarà chiamato a dare il maggior contributo in milioni nel settore del livellamento fiscale. Si è così appreso che la Città sul Ceresio ha dato la sua disponibilità a versare il numero di milioni a dipendenza dell'anno di computo, ma senza che i parametri del messaggio per calcolare la somma da pagare subissero stravolgimenti. La cifra non è facilmente prevedibile perché soggetta a variazioni a dipendenza dei risultati fiscali degli anni di computo, e segnatamente di quelli dei comuni più forti chiamati a pagare.

Così la prima grossa discussione è avvenuta all'art. 4 nel quale si stabilisce che "ai comuni con un gettito pro-capite delle risorse fiscali inferiore alla media cantonale, è versato un contributo di livellamento pari al 20% della differenza tra le risorse pro-capite del comune in questione, e la media cantonale, ritenuto come ad ogni comune beneficiario sia garantito il raggiungimento del 72% della media cantonale.

A questo momento è stato riproposto il 75% (al posto del 72%), un'ipotesi a suo tempo data per possibile. Nella ricerca di una soluzione accettabile è pure stata avanzata l'idea di ridurre, modificandolo verso il basso il contributo di livellamento previsto nel 20% della differenza tra le risorse pro-capite del comune e la media del Cantone. Questo nel tentativo di mantenere immutato il totale del gettito dei comuni paganti. Sembrava, a quel momento, inimmaginabile o non proponibile, alzare ulteriormente il totale dei versamenti che si aggirava sui 33 milioni di franchi. Vedremo che le cose sono cambiate e di molto per fattori a quel tempo non immaginabili perché non conosciuti.

Il messaggio governativo prevede che il raggiungimento del 72% (art. 4) sarà graduato in 5 anni, partendo dal 68% il primo anno e aggiungendo un punto percentuale all'anno fino ad arrivare al 72% il quinto anno. Vale la pena ricordare che la vecchia legge prevedeva una percentuale fissa del 66,66%.

Come già detto, la richiesta dell'aumento della percentuale al 75% ha fatto oggetto di una simulazione sia mantenendo il prelievo massimo a 33 milioni di franchi, sia, sempre per non aumentare la cifra assoluta totale, riducendo la percentuale di prelievo dal 20 al 15%, immaginando di applicarlo a determinati comuni che, pur non raggiungendo la media cantonale hanno un gettito già da considerare buono. In altre parole si è tentato di dare di più ai comuni con gettito pro-capite molto al di sotto della media cantonale e di meno a quelli il cui gettito fiscale, pur essendo sotto la media cantonale, era da considerare meno problematico. La cosa, va subito detto, avrebbe portato a una sostanziale diminuzione del contributo attribuito ai cosiddetti nuovi beneficiari, che sono anche poli regionali (Bellinzona, Locarno, Giubiasco, ecc.) e così si è deciso di rinunciare.

Per finire, la Sottocommissione ha sottoscritto la proposta - da portare nel plenum della legislativa - di approvare il 72% e di introdurlo in due anni, partendo per problemi tecnici dal 2003. Con questa suggestione, votata a maggioranza, non veniva rispettato il già citato accordo con il Comune di Lugano che prevedeva l'introduzione in cinque anni (v. anche lettera 11 aprile 2002 della città sul Ceresio).

D'altra parte l'ammontare del contributo di livellamento dipende dalla differenza tra il pro-capite medio cantonale e quello dei singoli comuni. Esso cresce se il gettito pro-capite (che è poi la conseguenza del gettito fiscale totale) dei comuni paganti aumenta notevolmente. Il Comune di Lugano negli ultimi anni ha incassato molto, e più del solito. La somma che deve sborsare, senza modificare i parametri di calcolo, ne risulta influenzata verso l'alto. La cosa avviene in senso inverso se le entrate dei grossi comuni paganti diminuiscono. In altre parole il su e giù è direttamente influenzato dall'andamento delle entrate fiscali dei comuni paganti. Questi, e segnatamente Lugano, hanno entrate fiscali importanti per le persone giuridiche che possono subire variazioni anche di entità elevata da un anno all'altro.

Fare dipendere l'entità del livellamento dal moltiplicatore o lasciarlo indipendente

La cosa ha suscitato discussioni per diversi motivi. Soprattutto perché si può affermare che, tenendo artificialmente alto il moltiplicatore, i comuni paganti pagano meno. D'altra parte, sempre tenendo artificialmente alto il moltiplicatore politico, i comuni riceventi ricevono di più. Teoricamente la cosa è possibile. Da un profilo politico tuttavia non è facilmente immaginabile né applicabile. Innanzitutto perché il cittadino contribuente difficilmente capirebbe mosse di questo tipo. Inoltre perché il Consiglio di Stato, e per esso la Sezione enti locali del Dipartimento delle istituzioni, è dotata dei mezzi necessari per smascherare l'abuso e intervenire con le adeguate sanzioni.

Inoltre, una simulazione sul periodo 97/99, senza considerare il moltiplicatore, ma anche senza cambiare gli altri parametri, ha portato a un prelievo di 49 milioni di franchi dai comuni paganti, cifra che si commenta da sola.

Vedremo più avanti che in base agli ultimi dati (98/00) questa cifra sarà raggiunta e superata pur sempre utilizzando le regole contenute nel messaggio governativo, e cioè introducendo il 72% in 5 anni.

Limite di salvaguardia per i comuni paganti

L'art. 23 al cpv. 2 introduce una norma che garantisce ai comuni paganti un massimo di prelievo del surplus delle imposte che incassano sopra la media pro-capite cantonale, pari al 15%. È una norma importante destinata ad evitare stravolgimenti e sicure reazioni con perdita di consenso politico generale. Essa, se approvata, resterà in vigore per 4 anni. Anche su questo punto, chiamato "salvagente", i pareri sono stati discordanti e la discussione molto lunga e articolata. Ci sono state suggestioni che volevano alzare il cosiddetto "tetto" al 16 o al 17% o, addirittura, c'è stato chi ha chiesto di toglierlo del tutto. La cosa soprattutto a dipendenza della proposta di alzare il livellamento al 75% e al cambiamento di altri parametri, in particolare modificando il periodo di introduzione di cinque anni, portandolo, a tre, a due o nientemeno che a zero e cioè applicazione immediata. Non va d'altra parte dimenticato che nella vecchia legge il medesimo plafond era fissato all'8%.

Infine, la Sottocommissione ha formulato una proposta da portare e discutere nel plenum della legislativa del seguente tenore:

- il limite del 15% massimo è mantenuto;
- il primo anno si pagherà il 15% solo se verrà raggiunto o superato. Evidentemente si pagherà meno se il prelievo fosse inferiore al 15%. Nei tre anni successivi verrà distribuito quanto risulterà esattamente dai calcoli con i parametri del messaggio governativo. Se la percentuale del plafond venisse superata, per esempio risultasse del 16 o del 17%, la differenza necessaria alla distribuzione ai beneficiari, verrà attinta da un fondo cantonale ad hoc. La convinzione dei tecnici infatti è che nell'arco degli anni ci saranno degli alti e dei bassi e che la differenza di prelievi maggiori potrà essere compensata con prelievi minori. Purtroppo nessuno può dare la garanzia di un simile andamento e pertanto potrà succedere che il fondo resti in rosso al termine del periodo di quattro anni previsto dalla legge.

Non è stata trovata una soluzione per ovviare a questa possibile situazione se non immaginare che l'eventuale disavanzo venga assunto dal Cantone.

Compensazione verticale art. 9 -19

In questo settore sono in esame di revisione diversi fattori. Sarà indispensabile riprendere l'annoso problema dei flussi finanziari tra Cantone e comuni, senza trascurare quelli tra Confederazione e Cantoni. La perequazione federale coinvolgerà leggi speciali e segnatamente concernenti il DSS e il DFE.

Non è da escludere un cambiamento radicale con il possibile abbandono dei concetti finanziari per la gestione. Meno probabile, anche se non impossibile a priori, anche un'analoga situazione per gli investimenti.

Il plafond dei contributi da comune a Cantone è fatto per favorire i comuni deboli. Si tratta di una garanzia che vuole evitare obblighi sproporzionati alle possibilità. Proprio di recente il Gran Consiglio ha approvato una variante dell'iniziativa Fulvio Pezzati e ha dato ulteriore fiato ai comuni con forza finanziaria bassa media riducendo per gli stessi la percentuale massima per i contributi nel campo sociale. Solo i comuni con forza finanziaria alta avranno l'aliquota del 9% (già peraltro ridotta), mentre gli altri vedranno il loro plafond all'8,5 e 7,5% rispettivamente per forza media e forza finanziaria bassa.

In Sottocommissione è stato sollevato un altro problema che merita di essere citato. Infatti al momento in cui viene applicato il livellamento fiscale, la forza finanziaria del comune beneficiario aumenta. I comuni riceventi diventano così un po' più forti e automaticamente ricevono un po' di meno nella compensazione verticale. Non va dimenticato che il limite superiore di forza finanziaria è fissato a 120.

Per i comuni ricchi (o forti che dir si voglia) con forza finanziaria uguale o superiore a 120 non avviene in sostanza modifica alcuna, cosa che per contro può manifestarsi per i comuni deboli o medi. Secondo i calcoli fatti in sottocommissione, con i dati 96-98, il Cantone in seguito a questo effetto post-livellamento fiscale, guadagnerebbe circa 3,6 milioni di franchi, e questo nel campo delle assicurazioni sociali, della scuola ecc.

Le cifre sono comunque aleatorie perché tutta una serie di parametri interdipendenti sono in grado di fare modificare i risultati. La Sottocommissione dopo averne ampiamente parlato, ritiene che sia inopportuno intervenire. Sarebbe infatti come dire che una persona che oggi guadagna 100 e pagasse 10, domani guadagnando 150 dovrebbe pagare ancora solo e sempre 10.

Resta comunque il fatto che il Cantone beneficia di un certo risparmio (nella proiezione e con i dati presi in considerazione sarebbero pur sempre 3,6 milioni di franchi) e di questo bisognerà in un certo senso tenerne conto.

Nuova perequazione art. 13 - 14 - 16 - 21 - 22

La Sottocommissione non ha potuto approfondire più di quel tanto la problematica. Ha tuttavia preso posizione sull'introduzione del principio del limite per ottenere gli aiuti mirati e ha individuato nel moltiplicatore a quota 90 il limite da scegliere, da mantenere tuttavia per un periodo di tempo sufficientemente lungo. Una proposta, peraltro allettante, tendente a stanziare una determinata cifra da distribuire: in base a un concorso che tenga conto di punteggi di base dell'opera e del richiedente (tipo di comune, suo moltiplicatore, sua posizione, sua struttura, tipo di opera, ecc.) non ha trovato molto entusiasmo e non è stata formalmente bocciata, ma neppure approvata. I commissari si sono di fatto rimessi a quanto proposto dal messaggio governativo.

Criteri per dare gli aiuti mirati

I nuovi aiuti mirati (aiuti all'investimento, gestione del territorio) al posto della copertura del deficit (art. 7 della vecchia legge), tolgono secondo alcuni, la garanzia a tutti i comuni di sopravvivere. Ci sono comunque alcuni "paracadute": anzitutto l'impegno per una disponibilità finanziaria complessiva superiore ai 17 milioni annui oggi versati per la copertura dei deficit (v. messaggio, pag. 48-49), poi il passaggio progressivo in sei anni dal vecchio al nuovo sistema (art. 21) e infine l'art. 22. Questo, come già detto, verrà modificato secondo una precisa proposta di emendamento cui abbiamo accennato prima e che tratteremo di seguito.

Punto debole sembra essere la genericità dei criteri (art. 14 cpv. 3 e 15 cpv. 1) e l'estesa delega al Governo (art. 14 cpv. 5 e 15 cpv. 4). Si può temere che le risorse per questi aiuti

vadano a chi dispone di appoggi politici privilegiati, per poi lasciare "a secco" altri. Bisogna inoltre evitare che tutti i comuni con moltiplicatore oltre la soglia (è questo il solo requisito preclusivo) siano indotti a tentare di richiedere l'aiuto per ogni e qualsiasi investimento, ingombrando il Governo di decisioni delicate. Questo nell'intento di non essere "beffati" se richieste di altri fossero accolte. La Sottocommissione raccomanda al Governo di allestire un regolamento con chiari criteri preclusivi e di priorità. Si ritiene in particolare che i due milioni esposti nel messaggio per i contributi "localizzazione geografica" (art. 15) non siano sufficienti e vadano corretti verso l'alto in base a nuove e più realistiche valutazioni.

Soglia per gli aiuti mirati

La soglia per ricevere questi aiuti mirati é costituita dal moltiplicatore (prima indicato nel valore 90), superiore di almeno 10 punti al moltiplicatore cantonale medio (MCM) (art. 14 cpv. 2 e 15 cpv. 2). Bisognerà comunque sapere quale MCM e a quando si riferisce, nonché quando viene reso noto.

La soglia, secondo l'esperienza, si muove tra il 90 e il 96.

Così, un comune a 95 (nel caso 96), rischia di trovarsi escluso senza averlo potuto prevedere. Se il MCM arrivasse a 90, tutti i comuni dovrebbero andare oltre il 100 per beneficiare degli aiuti. Bisogna evitare che un comune sia indotto ad alzare il moltiplicatore l'anno in cui chiede l'aiuto, per diminuirlo poi subito dopo. Ecco perché tale moltiplicatore, come già detto, dovrebbe essere mantenuto per un certo periodo.

Una soglia, già indicata prima nel valore 90, avrebbe il vantaggio di essere prevedibile e si dovrebbe esigere una sua continuità nel tempo da fissare per esempio nella decisione di attribuzione dell'aiuto mirato.

A questo punto sono terminati i lavori della prima fase in Sottocommissione. Poi si è ritornati nel plenum della legislativa.

DISCUSSIONI NEL PLENUM DELLA COMMISSIONE DELLA LEGISLAZIONE

La discussione nel plenum della commissione è stata preceduta da un'informazione su nuovi dati che ancora non erano conosciuti. Così la Sezione enti locali ha chiesto ed ottenuto di incontrare ancora una volta al più presto la Sottocommissione.

È stata presentata una nuova proiezione basata sugli anni 98/99/00 in contrapposizione con quella nelle mani dei commissari che concerneva il periodo 97/98/99.

Sempre applicando le norme contenute nel messaggio governativo, e in particolare l'introduzione della legge in 5 anni (il 68% il primo anno, il 69% il secondo, il 70% il terzo, il 71% il quarto e il 72% il quinto) i dati del totale di prelievo risultavano, secondo le proiezioni di cui agli allegati al presente rapporto, i seguenti:

- periodo 97/99 da 35 milioni il primo anno a 42 milioni il quinto anno;
- periodo 98/00 da 44 milioni il primo anno a 51 milioni il quinto anno.

La cosa, viste le cifre in gioco meritava ovviamente attenzione, anche perché nel quinto anno dell'ultima simulazione veniva superato il plafond del 15% previsto dalla nuova legge a salvaguardia dei comuni paganti.

La Sottocommissione ha avuto molte difficoltà a trovare una possibile soluzione, anche perché nel frattempo sono state rese note le preoccupazioni del Comune di Lugano il cui contributo sarebbe passato dai 21/24 milioni previsti dai calcoli sul periodo 97/99 ai 26/30 milioni secondo i nuovi calcoli sul periodo 98/00.

La Sottocommissione ha comunque deciso di ritornare nel plenum della legislativa e presentare una ipotesi di introduzione in tre anni e un aumento del plafond dal 15 al 16%. La problematica doveva però ritornare nei gruppi ai quali è stato dato un minimo di tempo per esprimersi. Si trattava di partire dal 70% il primo anno, 71% il secondo e 72% il terzo.

È stata anche avanzata una proposta mediata che avrebbe previsto un leggero contenimento per i comuni paganti applicando il 68% il primo anno, il 70% il secondo anno e il 72% il terzo anno. La cosa non ha avuto successo. Per contro, non senza riserva in particolare del gruppo socialista, la decisione scaturita dalla Commissione della legislazione è stata quella di mantenere il 15% del plafond ma di applicare la legge in tre anni con le percentuali del 70, 71 e 72% nel periodo scelto.

A quel momento il Dipartimento delle istituzioni ha chiesto di discutere la cosa in Consiglio di Stato alla luce delle nuove modifiche e risultanze e portare in Commissione non solo il parere del Dipartimento, ma anche quello dell'Esecutivo. Così, il Consigliere di Stato Luigi Pedrazzini ha poi riferito che il Consiglio di Stato restava fermo su quanto contenuto nel messaggio governativo e cioè l'introduzione della percentuale dal 68 al 72% in cinque anni.

È apparso subito evidente che era necessaria una nuova riflessione, anche per le notizie secondo le quali Lugano richiedeva il rispetto degli accordi presi in fase di consultazione.

La Città che maggiormente contribuisce a finanziare il contributo di livellamento prevede inoltre difficoltà derivanti dal fatto che i calcoli sulle risorse fiscali 1998-1999-2000 concernono tre anni, dei quali gli ultimi due rappresentano due picchi difficilmente ripetibili.

Né va dimenticato - lo ha fatto notare in Commissione anche il Consigliere di Stato Luigi Pedrazzini, peraltro sostenuto in questa considerazione dal relatore - che in una fattispecie tanto delicata quanto questa della compensazione intercomunale, è determinante la ricerca e il raggiungimento del consenso politico. Spaccare il Cantone in questo momento potrebbe portare a conseguenze difficilmente valutabili e che si radicherebbero nel paese creando fratture gravi e indesiderate, anche per la pacifica convivenza, dalla durata imprevedibile.

Né va trascurato il problema delle fusioni. Un obiettivo dichiarato e sostanzialmente parte integrale della legge, nonché vitale per il futuro dei comuni ticinesi.

Lugano poi, ha in cantiere tutta una serie di aggregazioni già in fase avanzata di trattazione e per le quali il Cantone si è già messo a disposizione per favorirne l'attuazione. Esse, se si concretizzeranno, saranno destinate a dare una nuova impronta a tutta la regione, ma anche all'intero Cantone. Non venisse trovato un adeguato compromesso atto a tranquillizzare le preoccupazioni della città di Lugano in vista dei previsti rallentamenti negli introiti fiscali dei prossimi anni, dette aggregazioni potrebbero rimanere solo come ipotesi e non essere fatte. Nel corso della già citata riunione della Commissione della legislazione alla presenza del direttore del Dipartimento Luigi Pedrazzini, è stato altresì presentato un emendamento all'art. 22. Con la nuova legge sulla perequazione intercomunale è caduto l'art. 7 della LCI che prevedeva la copertura del disavanzo in modo da evitare che i comuni potessero andare oltre il 100% di moltiplicatore. Si tratta di uno dei capisaldi della nuova perequazione intercomunale che vuole responsabilizzare gli amministratori comunali ed evitare gestioni non consone alle possibilità o comunque non realistiche. Restano pur sempre gli aiuti agli investimenti e gli aiuti mirati in grado di sopperire alla mancanza della copertura automatica. In Commissione è stata tuttavia accettata la proposta di una parziale modifica dell'art. 22. Essa non stravolgerà la filosofia voluta dal Consiglio di Stato e fatta sua anche dal Parlamento, o meglio per il momento dalla Commissione della legislazione. Permetterà tuttavia la concessione di un aiuto supplementare per evitare moltiplicatori non sostenibili e fondamentalmente ingiusti. Anche il direttore del Dipartimento delle istituzioni ha dato, seduta stante, la sua approvazione, purché si introduca la forma potestativa e non obbligatoria.

Così, il nuovo art. 22 reciterà:

*Se nonostante l'aiuto transitorio previsto dall'art. 21 cpv. 1 il pareggio a medio termine non può essere mantenuto, il Consiglio di Stato **può**, sentito il Municipio del comune interessa-*

*to, concedere un aiuto supplementare **per permettere il mantenimento del moltiplicatore politico entro il limite del 100%.***

In questi casi é data facoltà al Consiglio di Stato di dare avvio ad una procedura di aggregazione con un altro comune ai sensi della legge.

Le discussioni commissionali avendo subito un certo stallo, il relatore si é preoccupato, e con lui l'intera Commissione nel timore di vedere slittare il tutto in autunno. Così si é fatto promotore di contatti e proposte concrete nel rispetto della decisione della legislativa di introdurre la nuova legge nello spazio di tre anni (contrariamente ai cinque del messaggio), mantenendo il plafond massimo per i comuni paganti al 15%. Il Gruppo PS ha riproposto il 16% senza successo.

Andare in Parlamento in ottobre o oltre avrebbe privato i comuni di importanti dati indispensabili per allestire i preventivi 2003. Inoltre non era da escludere uno slittamento dell'intera problematica al prossimo anno con tutti i pericoli insiti nel fatto che in aprile ci saranno le elezioni politiche cantonali. Un rinvio, magari sine die, avrebbe nuociuto soprattutto ai comuni beneficiari che sarebbero stati privati di importanti e forse indispensabili contributi previsti dalla nuova legge sulla perequazione intercomunale, segnatamente nel livellamento della potenzialità fiscale, componente irrinunciabile della solidarietà tra comuni.

Così, partendo da quanto prevede la legge e cioè dal calcolo delle risorse fiscali cantonali basate sugli ultimi tre anni accertati, si è dovuto prendere atto che in questo breve periodo, ci sono addirittura due anni, il 1999 e il 2000, che rappresentano importanti e forse irripetibili picchi, in particolare per il comune di Lugano, maggior contribuente del livellamento, che ha registrato entrate fiscali per le persone giuridiche al di sopra della regola, e nientemeno che massimi storici.

I tecnici finanziari e fiscali della Città prevedono anni meno buoni influenzati proprio dalle persone giuridiche in conseguenza di fatti ben noti, fra i quali non va sottovalutato il decreto Tremonti di cui tanto si parla.

La nuova proposta è di valutare il gettito fiscale non sugli ultimi 3 anni accertati, ma sugli ultimi cinque anni accertati. Così facendo si ottiene una media più reale della potenzialità fiscale cantonale e dei comuni paganti. Questo risulta anche interessante per i comuni riceventi, che, se nello specifico caso riceveranno qualcosa di meno che non la simulazione 98/99/00, avranno la garanzia di rendere più costante nel tempo il contributo/evitando, oltre ai picchi verso l'alto, anche le possibili cadute verso il basso.

La proiezione fatta dalla Sezione enti locali concerne gli anni 1996/1997/1998/1999/2000 e porterà a versamenti globali di fr. 41'055'785.-- il primo anno, fr. 42'671'150.-- il secondo anno e fr. 44'362'286.- il terzo anno. Nell'ultimo anno verrà leggermente superata la soglia del 15% prevista come massimo. La maggior Città contribuente, Lugano, pagherà 24 mio di franchi il primo anno, 25 mio di franchi il secondo anno e 26 mio di franchi terzo anno. È evidente che i riceventi si vedranno la loro somma ridotta per rapporto alla vecchia proiezione che tuttavia come già spiegato, era basata su introiti particolari e non facilmente ripetibili.

Un'altra piccola modifica viene introdotta circa la prevista revisione quadriennale. Se la legge verrà approvata quest'anno, la revisione cadrebbe nel 2006 in autunno, il che significherebbe discuterne in primavera 2007 in concomitanza con le nuove votazioni cantonali, non solo, ma con il giustificato timore che possa entrare in vigore solamente nel 2008. Ecco perché è stato invitato il CdS ad operare affinché la revisione avvenga nel 2006, ma con la garanzia che sia effettiva già a partire dal 1° gennaio 2007.

CONCLUSIONI

La Commissione della legislazione ha dato tutto il suo impegno ed è riuscita a terminare i lavori in tempo utile per andare in Parlamento il prossimo 24 giugno.

Invita il plenum a votare la nuova legge sulla perequazione intercomunale con le modifiche e i suggerimenti contenuti nel rapporto.

Per la Commissione della legislazione:

Tullio Righinetti, relatore

Allidi-Cavalleri - Bergonzoli S. - Bertoli (con riserva) -

Bobbià - Carobbio W. (con riserva) - Dafond -

Duca Widmer - Fiori - Genazzi - Ghisletta D. (con riserva) -

Jelmini - Nova (con riserva) - Pantani (con riserva) - Pini

Disegno di

LEGGE

sulla perequazione finanziaria intercomunale

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 30 gennaio 2002 n. 5200 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 12 giugno 2002 n. 5200 R della Commissione della legislazione,

d e c r e t a :

TITOLO I - PRINCIPI GENERALI

Articolo 1

Scopo

¹Scopo della legge è di garantire a tutti i comuni ticinesi che hanno una sufficiente dimensione demografica e territoriale le risorse finanziarie necessarie per assicurare alla popolazione la giusta dotazione di servizi, come pure di contenere le differenze tra i moltiplicatori d'imposta.

²La perequazione finanziaria è attuata per il tramite:

- a) del livellamento della potenzialità fiscale;
- b) della compensazione verticale;
- c) dell'aiuto agli investimenti e del contributo ricorrente per gli oneri legati alla localizzazione geografica.

Articolo 2

Correlazioni con le aggregazioni tra comuni

¹L'applicazione della legge è armonizzata con gli obiettivi cantonali in tema di nuove aggregazioni tra comuni

²Per i comuni la cui struttura finanziaria causa la durevole dipendenza dagli aiuti di cui all'art 1 cpv. 2 lett. c il Consiglio di Stato può subordinare l'erogazione di questi ultimi all'avvio da parte del comune beneficiario di uno studio di aggregazione compatibile con gli obiettivi cantonali previsti dalla Legge speciale. È riservata la procedura di cui all'art. 3 della Legge sulla fusione e separazione dei comuni.

³In caso di aggregazione tra comuni il Consiglio di Stato può, per un periodo definito, porre il comune aggregato al beneficio degli aiuti di cui alla lett. c) dell'art 1, o maggiorare la percentuale di finanziamento usuale, anche qualora le condizioni previste dagli artt. 14 e 15 non fossero adempiute.

Articolo 3

Esame delle ripercussioni finanziarie sui comuni di nuovi atti legislativi

I messaggi del Consiglio di Stato relativi a nuovi atti legislativi o alla modifica di leggi esistenti devono contenere indicazioni sulle conseguenze finanziarie per i comuni.

TITOLO II - CONTRIBUTO DI LIVELLAMENTO DELLA POTENZIALITA' FISCALE

Articolo 4

Definizione

¹Ai comuni con un gettito pro-capite delle risorse fiscali inferiore alla media cantonale è versato un contributo di livellamento pari al 20% della differenza tra le risorse pro-capite del comune e la media cantonale, ritenuto come ad ogni beneficiario sia garantito il raggiungimento del 72% della media cantonale.

²Il contributo di livellamento è finanziato dai comuni aventi un gettito pro-capite delle risorse fiscali al di sopra della media cantonale accertata ogni anno dall'autorità cantonale competente.

³Il gettito pro-capite delle risorse fiscali è calcolato sulla media degli ultimi cinque anni.

Articolo 5

Versamento ai comuni

¹Il contributo di livellamento (CL) è versato ai comuni che applicano un moltiplicatore d'imposta (MP) uguale o maggiore al moltiplicatore comunale medio (MCM) secondo la seguente tabella:

MP	CL
MCM	40%
MCM + 1	46%
MCM + 2	52%
MCM + 3	58%
MCM + 4	64%
MCM + 5	70%
MCM + 6	74%
MCM + 7	78%
MCM + 8	82%
MCM + 9	86%
MCM + 10	90%
MCM + 11	92%
MCM + 12	94%
MCM + 13	96%
MCM + 14	98%
MCM + 15	100%

²Il Consiglio di Stato effettua una ripresa del contributo di livellamento nella misura in cui l'avanzo d'esercizio precedente eccede il 10% del gettito dell'imposta cantonale, ritenuto che l'avanzo sia di almeno fr. 10'000.--. L'ammortamento riconosciuto non può essere superiore al 10% della sostanza ammortizzabile.

³Il Consiglio di Stato ha la facoltà di ridurre il moltiplicatore politico quale parametro per il calcolo del contributo di livellamento nel caso in cui il moltiplicatore d'imposta è tenuto artificialmente elevato.

Articolo 6

Prelevamento dai comuni

¹Il finanziamento avviene attraverso il prelievo di una quota sulla differenza accertata (gettito pro-capite comunale meno gettito pro-capite medio cantonale) moltiplicata per il numero degli abitanti e divisa per il coefficiente seguente: $MP - 0,4 \times (MCM + 15 - MP)$, in cui MP è il moltiplicatore politico e MCM il moltiplicatore comunale medio.

²Il moltiplicatore politico, quale parametro del coefficiente di ponderazione, può essere diminuito dal Consiglio di Stato nei casi in cui il moltiplicatore d'imposta è tenuto artificialmente alto.

Articolo 7

Elementi di computo

¹Il moltiplicatore comunale medio determinante per l'applicazione degli artt. 5, 6, 14 e 15 è dato dalla somma dei moltiplicatori d'imposta di due anni prima dei singoli comuni moltiplicati per la quota di ogni comune del gettito cantonale base complessivo.

²Il moltiplicatore d'imposta per l'applicazione degli artt. 5, 6, 14 e 15 è quello dell'anno precedente. Per moltiplicatore d'imposta s'intende quello stabilito annualmente dal Municipio conformemente alle disposizioni della legge organica comunale.

³Per l'applicazione degli artt. 5 e 6 è determinante il gettito delle risorse fiscali e la popolazione finanziaria accertati dalla competente autorità cantonale.

TITOLO III - COMPENSAZIONE FINANZIARIA VERTICALE

Articolo 8

L'indice di capacità finanziaria

¹La forza finanziaria dei comuni è stabilita secondo un indice medio generale risultante dalla media ponderata di un insieme di indici parziali.

²L'indice medio generale è uguale a 100.

Articolo 9

Determinazione

Ogni due anni il Consiglio di Stato determina l'indice di capacità finanziaria.

- a) gettito delle risorse fiscali pro capite:
 - valore triplo;
- b) gettito IFD pro capite:
 - valore semplice;
- c) percentuale dei contribuenti soggetti all'IFD:
 - valore semplice;
- d) rapporto tra fabbisogno di consuntivo e gettito dell'imposta cantonale:
 - valore doppio;
- e) evoluzione della popolazione:
 - valore semplice.

Articolo 10

Compensazione verticale: definizione

Per compensazione finanziaria verticale si intende la determinazione, secondo la forza finanziaria dei comuni, dei sussidi dello Stato ai comuni e delle partecipazioni di questi alle spese cantonali.

Articolo 11

Sussidi

I sussidi correnti del Cantone di cui all'art 10 della presente legge vengono calcolati in base alla seguente tabella:

forza finanziaria	sussidio
fino a 30 punti	90%
ogni punto e mezzo in più	1% in meno
da 120 punti in avanti	30%

Articolo 12

Partecipazione dei comuni

Le partecipazioni dei comuni a spese cantonali correnti di cui all'art. 10 della presente legge sono calcolate in base alla seguente tabella:

forza finanziaria	partecipazione
fino a 30 punti	10%
ogni punto e mezzo in più	1% in più
da 120 punti in avanti	70%

TITOLO IV - FONDO DI PEREQUAZIONE PER L'AIUTO AGLI INVESTIMENTI DEI COMUNI E IL CONTRIBUTO RICORRENTE PER GLI ONERI LEGATI ALLA LOCALIZZAZIONE GEOGRAFICA

Articolo 13

Fondo di perequazione

¹È istituito il fondo di perequazione.

²Il fondo di perequazione finanzia l'aiuto agli investimenti dei comuni di cui all'art. 14, i contributi per gli oneri legati alla localizzazione geografica dell'art. 15, l'aiuto transitorio dell'art. 21 e i contributi supplementari previsti dall'art. 22.

Articolo 14

Aiuto agli investimenti dei comuni

¹L'aiuto è versato per il finanziamento diretto o per la copertura degli oneri finanziari che ne derivano, per investimenti in infrastrutture di base, per opere o partecipazioni di sviluppo e per progetti in ambito sociale e culturale, che causerebbero al comune un carico finanziario eccessivo.

²Può richiedere l'aiuto agli investimenti il comune che applica un moltiplicatore politico pari o superiore al 90% e che abbia risorse fiscali inferiori alla media cantonale.

Eccezioni possono essere ammesse per i comuni minori con risorse fiscali superiori alla media pro-capite cantonale. L'aiuto massimo è pari al 90% dell'onere netto a carico del comune. Per investimenti di poca entità non viene versato alcun aiuto.

³Il Consiglio di Stato, sentito il preavviso della Commissione della perequazione, decide e commisura l'aiuto tenuto conto:

- del genere dell'opera, in particolare la sua valenza regionale;
- dei sussidi federali e cantonali, degli eventuali contributi di miglione e di ogni altra entrata di cui l'opera beneficia;
- del complesso della situazione finanziaria del comune e della sua prevedibile evoluzione documentata dal piano finanziario.

Per le opere relative a servizi finanziati attraverso il prelievo di tasse causali l'aiuto sarà determinato in modo da contenere entro limiti sopportabili le tasse a carico dell'utenza.

⁴L'ammontare dell'aiuto è calcolato provvisoriamente in rapporto al preventivo dell'opera. Il calcolo definitivo è stabilito sulle risultanze di consuntivo.

Nel caso di sorpassi di spesa per l'ottenimento di un aiuto supplementare, dovrà essere inoltrata una nuova istanza di aiuto.

Mutamenti sostanziali nelle condizioni che si pongono alla base della concessione dell'aiuto possono comportare la sua restituzione parziale o integrale.

⁵Il regolamento di applicazione della legge stabilisce nel dettaglio le condizioni per l'ottenimento e le modalità di determinazione dell'aiuto.

Articolo 15

Contributo ricorrente per gli oneri legati alla localizzazione geografica

¹Il Consiglio di Stato, su istanza del comune e sentito il preavviso della Commissione della perequazione, accorda un contributo ricorrente a compensazione di oneri particolari sopportati dai comuni per compiti essenziali, causati in particolare dalla loro localizzazione geografica.

²Può beneficiare dell'aiuto per gli oneri legati alla localizzazione geografica il comune che applica un moltiplicatore politico pari o superiore al 90% e che abbia risorse fiscali inferiori alla media cantonale.

³Eccezionalmente anche ai comuni minori con risorse fiscali superiori alla media cantonale potranno essere concessi gli aiuti per gli oneri legati alla localizzazione geografica.

⁴Il regolamento di applicazione della legge stabilisce nel dettaglio i comprensori regionali beneficiari, le condizioni per l'ottenimento e le modalità di determinazione del contributo.

Articolo 16

Determinazione e finanziamento del fondo di perequazione

¹Il Consiglio di Stato determina annualmente il fabbisogno del fondo di perequazione.

²Il fabbisogno del fondo di perequazione per l'aiuto agli investimenti e per il contributo ricorrente per gli oneri derivanti dalla localizzazione geografica, degli artt. 14 e 15, è finanziato con i seguenti mezzi:

- a) il contributo del Cantone pari all'80% del fabbisogno;
- b) il contributo dei comuni con un indice di forza finanziaria maggiore di 72 punti, pari al 20% del fabbisogno, ripartito tra i comuni sulla base delle loro risorse fiscali divise per il moltiplicatore politico.

TITOLO V - COLLABORAZIONE CON I COMUNI E AMMINISTRAZIONE DEL FONDO DI PEREQUAZIONE

Articolo 17

Collaborazione

I comuni collaborano con la competente autorità cantonale per l'applicazione della presente legge e per l'accertamento del gettito d'imposta cantonale per comune.

Articolo 18

Amministrazione

¹Il fondo di perequazione è amministrato dal Consiglio di Stato assistito da una commissione composta in maggioranza da rappresentanti dei comuni.

²Il Consiglio di Stato, sentita la commissione, determina secondo le necessità del fondo la percentuale sulle risorse fiscali a carico dei comuni e il contributo a carico del Cantone di cui all'art. 16 lett. b) e c) della presente legge e la quota di prelievo per il finanziamento del contributo di livellamento di cui al cpv. 1 dell'art. 6.

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

Articolo 19

Ricorsi

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

TITOLO VI - NORME TRANSITORIE

Articolo 20

Modalità dell'aumento del contributo di livellamento previsto dall'art. 4, versato ai comuni beneficiari e contributo di livellamento in caso di nuova aggregazione

¹L'aumento del contributo di livellamento alla soglia minima del 72% della media delle risorse fiscali pro-capite a partire dal primo anno dall'entrata in vigore della Legge avviene nel modo seguente:

Anno dall'entrata in vigore della nuova legge	% del contributo di livellamento delle risorse fiscali pro-capite
1°	70%
2°	71%
3°	72%

²Nei primi tre anni dell'entrata in vigore della presente legge ai comuni che sorgeranno da una nuova aggregazione, il contributo di livellamento versato è aumentato ai sensi dell'art. 4 a partire dall'anno della loro costituzione.

Contributo transitorio di gestione corrente per i comuni precedentemente al beneficio dell'aiuto del fondo di compensazione

Articolo 21

¹Il comune che nell'anno precedente all'entrata in vigore della presente Legge ha beneficiato degli aiuti previsti dal fondo di compensazione ai sensi dell'art 7 e 8 cpv. 2 Lcint 18 dicembre 1979, può richiedere l'aiuto transitorio di gestione corrente.

²Il contributo transitorio viene versato a condizione che venga applicato un moltiplicatore d'imposta di almeno 15 punti superiore al moltiplicatore medio generale dei comuni.

³Il contributo transitorio ha una durata di 5 anni ed è pari alla media della quota di compensazione degli ultimi tre anni, opportunamente corretta, diminuita di 1/6 ogni anno.

⁴Il Consiglio di Stato stabilisce l'ammontare del contributo transitorio dopo aver sentito le osservazioni del Municipio del comune interessato.

⁵Il regolamento d'applicazione stabilisce le modalità che devono essere osservate nell'inoltrare la richiesta e definisce il calcolo del contributo transitorio. In particolare:

- tiene conto degli oneri derivanti dalle opere già autorizzate prima dell'entrata in vigore della presente Legge ma non ancora realizzate;
- considera i contributi di migliona e di costruzione previsti per Legge ma non ancora percepiti;
- tiene conto di ogni altro elemento rilevante al fine della corretta determinazione del contributo.

⁶Nel caso in cui il comune beneficiario del contributo transitorio aderisce ad una nuova aggregazione di comuni il contributo residuo è versato in un'unica rata al nuovo comune.

⁷L'aiuto transitorio è finanziato secondo le modalità stabilite dall'art. 16.

⁸Al comune beneficiario del contributo transitorio che non sia già parte di un progetto di aggregazione, il Consiglio di Stato può imporre d'ufficio l'avvio di uno studio o l'integrazione in un progetto esistente.

Articolo 22

Contributi supplementari

Se nonostante l'aiuto transitorio previsto dall'art. 21 cpv. 1 il pareggio a medio termine non può essere mantenuto, il Consiglio di Stato può, sentito il Municipio del comune interessato, concedere un aiuto supplementare per permettere il mantenimento del moltiplicatore politico entro il limite del 100%.

In questi casi é data facoltà al Consiglio di Stato di dare avvio ad una procedura di aggregazione con un altro comune ai sensi della legge.

Articolo 23

Verifica periodica della legge

¹Il Consiglio di Stato verifica ogni quattro anni, a decorrere dall'entrata in vigore della Legge, l'efficacia dei meccanismi di perequazione, indirizzando al Gran Consiglio un rapporto in merito e proponendo, se del caso, i necessari adeguamenti legislativi.

²Per il primo quadriennio di applicazione della Legge l'aliquota di prelievo sul surplus delle risorse fiscali di cui all'art. 6 non può superare il 15%. Se dall'applicazione degli art. 4, 5 e 20 tale limite fosse superato si procede ad una riduzione proporzionale dei contributi versati ai comuni beneficiari.

Articolo 24

Abrogazione

È abrogata la Legge sulla compensazione intercomunale del 18 dicembre 1979.

Articolo 25

Entrata in vigore

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

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

ALLEGATO

Modifiche di leggi

A.

È abrogato l'art. 2 del Decreto legislativo concernente il regime fiscale della Banca dello Stato e la costituzione di un fondo di compensazione intercomunale del 19 maggio 1952.

B.

La Legge concernente l'organico dei segretari comunali del 5 novembre 1984 è modificata come segue:

Articolo 1

b) Segretari comunali occupati a tempo pieno

Lo stipendio minimo dei segretari comunali occupati a tempo pieno è stabilito per i comuni con oltre 600 abitanti, in applicazione parziale dell'art. 3 della legge sugli stipendi degli impiegati dello Stato del 5 novembre 1954 e precisamente:

da	601	a	800	abitanti: classe 23
da	801	a	1000	abitanti: classe 24
da	1001	a	1500	abitanti: classe 25
da	1501	a	2000	abitanti: classe 26
da	2001			abitanti: classe 28

Qualora il segretario comunale di un comune con popolazione non eccedente i 600 abitanti dovesse nondimeno, per il disbrigo delle proprie mansioni, risultare occupato a tempo pieno, il suo stipendio corrisponderà a quello previsto per i segretari dei comuni con più di 600 e fino a 800 abitanti.

Articolo 16

Competenze comunali

I comuni possono prevedere condizioni retributive e prestazioni sociali superiori.

C.

La Legge sui sussidi cantonali del 22 giugno 1994 è modificata come segue:

Articolo 6 lett. a)

Principi legislativi

La legislazione in materia di sussidi deve considerare i seguenti principi:

- a) il sussidio deve essere commisurato alla capacità finanziaria del destinatario; per i comuni è determinante l'indice di capacità finanziaria secondo la Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale.

D.

La Legge per il riparto in sede comunale dell'imposta delle aziende idroelettriche, delle aziende del gas e dell'acqua potabile, delle imprese ferroviarie, tramvie e funicolari e delle aziende municipalizzate del 13 novembre 1957 è modificata come segue:

Articolo 3 cpv. 4

Limite massimo

⁴La popolazione e gli indici della capacità finanziaria determinanti ai fini dei calcoli saranno accertati dalla competente autorità cantonale in base alle disposizioni stabilite dalla Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale e dal relativo regolamento d'applicazione.

E.

La Legge sugli stipendi degli impiegati dello Stato e dei docenti del 5 novembre 1954 è modificato come segue:

Articolo 34 cpv. 1

¹La spesa dei comuni per gli stipendi, supplementi e indennità dovuti ai docenti delle scuole dell'infanzia ed elementari in base alla presente legge è sussidiata secondo la Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale.

F.

La Legge organica patriziale del 28 aprile 1992 è modificata come segue:

Articolo 19

Contributo per opere pubbliche

Quando il comune fa capo alla perequazione finanziaria intercomunale il patriziato può essere chiamato, avuto riguardo alla sua situazione patrimoniale, a contribuire al finanziamento delle opere pubbliche interessanti il comune medesimo e la cui esecuzione fosse decisa nel periodo compreso nei tre anni precedenti e i tre anni successivi alla domanda di aiuto, limitatamente alle disponibilità del patriziato.

La misura del contributo è stabilita dal Consiglio di Stato nel limite massimo del 30%.