

MESSAGGIO

del Consiglio di Stato al Gran Consiglio, concernente la compensazione intercomunale

(del 25 aprile 1958)

Onorevoli Signori Presidente e Consiglieri,

Il 3 aprile 1957 venivano presentate alla Cancelleria dello Stato due domande di iniziativa popolare in materia legislativa; per la modificazione dell'art. 72, cpv. 1, della legge tributaria, la prima; per la modificazione degli articoli 34, 35 e 36 della legge 5 novembre 1954 sugli stipendi degli impiegati dello Stato e dei docenti, la seconda. Queste iniziative, il cui merito ci riserviamo di esaminare in seguito più da vicino, tendono l'una a sollevare i Comuni interessati dagli oneri di copertura del fabbisogno eccedente il 100 % dell'imposta cantonale base; l'altra ad introdurre una certa equiparazione negli oneri che, nelle sedi comunali, il cittadino è chiamato a sopportare per la scuola primaria.

Era così riportata alla ribalta della immediata attualità una questione o, meglio, tutto un gruppo di questioni non certo nuove ma che sin qui (a parte il decreto del 1952 che istituiva il fondo cantonale per la compensazione intercomunale) non avevano formato oggetto di una regolamentazione entro l'esplícito quadro della compensazione a favore dei Comuni finanziariamente ed economicamente meno fortunati.

Il principio politico dell'aiuto ai Comuni bisognosi non è certamente ignoto alla legislazione cantonale; esso ha ispirato dai tempi più remoti il legislatore, inducendolo a prevedere, nelle forme più diverse, un aiuto ai Comuni in genere e un aiuto differenziato a favore dei più deboli.

La politica del raggruppamento dei terreni, della costruzione di strade di montagna, dell'assunzione di strade da parte del Cantone, gli aiuti indiretti a favore degli agricoltori, la politica di bonifica degli alpi, ecc. hanno assorbito nel corso dei decenni molti milioni che l'erario cantonale ha tratti dalle zone più abbienti a favore delle zone povere. Le misure atte a favorire l'industrializzazione del Cantone hanno particolare riguardo e prevedono sussidi speciali e superiori per le zone periferiche e più disagiate. Solo per i lavori di miglioramento del suolo (raggruppamento terreni, edilizia rurale, miglie alpestri, bonifiche), lo Stato ha stanziato, nel corso degli ultimi 30 anni, a titolo di sussidio cantonale, 32.140.870,05 franchi, di cui 21.836.362,05 franchi per lavori già eseguiti e 10.340.508,— franchi per lavori tuttora in corso.

Per le diverse azioni in favore dell'agricoltura, del rifacimento dei vigneti, della pastorizia, delle lotte contro le malattie del bestiame, si spendono all'anno in media Fr. 1.440.000,—, così ripartiti: bestiame Fr. 880.000,—; viticoltura Fr. 160.000,—; frutticoltura Fr. 60.000,—; meccanizzazione agraria Fr. 150.000,—; insegnamento professionale Fr. 20.000,— e assicurazione grandine Fr. 170.000,—.

Nelle forme della compensazione indiretta numerose sono le leggi; si può dire anzi che tutte le leggi del Cantone prevedono sovvenzioni differenziate a seconda della capacità economica e finanziaria dei Comuni. Scorrendo il bilancio dello Stato si trovano, per non citare che le più importanti, sussidi differenziali imponenti ad esempio nel campo della scuola primaria, in quello delle case dei bambini, nei sussidi per la disoccupazione, per il funzionamento degli Uffici comunali del lavoro, nei contributi per le agenzie della Cassa di compensazione, per il servizio dentario scolastico, per il servizio di cancelleria comunale, per i lavori di risanamento dell'abitato, per le miglie e le costruzioni di edifici

scolastici, per l'adattamento dei piazzali di ginnastica, per le opere di tombinatura e di fognatura; e la serie potrebbe continuare a lungo.

Lo Stato ha assunto a parecchie riprese oneri imponenti, alleviandone i Comuni: basterebbe ricordare l'assunzione delle spese per le scuole maggiori, per le scuole di avviamento professionale e di economia domestica, che rientrano nel quadro della obbligatorietà scolastica soggetta alla vigilanza dei Comuni: devesi ricordare l'assunzione a carico dello Stato della pubblica assistenza, un tempo disastrosa per molti piccoli Comuni (cfr. l'allegata tabella n. 6, calcolata per l'anno 1956, dalla quale è desumibile l'aumento che subirebbero i moltiplicatori comunali qualora le spese per l'assistenza dovessero essere caricate ai Comuni); inoltre, la mancata imposizione ai Comuni di partecipazione passiva, in altri Cantoni eseguita, ad es. per la quota a carico degli enti pubblici del contributo annuo al fondo AVS; e si potrebbe continuare.

Lo Stato fa partecipare i Comuni a determinate entrate, per le quali essi non prestano mano: la percentuale incassi AVS, la quota parte sulla imposta sul maggior valore immobiliare che all'anno dà per i Comuni un gettito di parecchie centinaia di migliaia di franchi, la percentuale sugli introiti delle tasse degli esercizi pubblici, la percentuale sulle concessioni di ballo, sulle tasse dei velocipedi, sulle patenti di caccia e di pesca, le percentuali sulle tasse di successione, sulle tasse di commercio ambulante, ecc.

Lo Stato assume a proprio carico integralmente l'onere d'accertamento fiscale, di cui i Comuni beneficiano direttamente, riducendo le proprie incombenze amministrative; esso assume spesso integralmente a proprio carico le spese di refezione scolastica, le spese di trasporto di allievi dall'uno all'altro Comune, le spese di trasferta per gli apprendisti, per gli allievi delle scuole d'arti e mestieri; e la serie potrebbe continuare.

Dal 1951, con la legge tributaria attuale, lo Stato ha assunto in proprio una parte dell'eccedenza di moltiplicatore d'imposta, ciò che annualmente costituisce, in media, un onere di compensazione diretta di circa 150.000,— franchi. Lo Stato ha devoluto ad un fondo il gettito d'imposta della Banca dello Stato, nella misura di Fr. 100.000,— all'anno, e all'anno devolve un importo di circa Fr. 40.500,— a beneficio del fondo a favore dei Comuni bisognosi. Lo Stato ha assunto a proprio intero carico il supplemento di indennità per i vecchi e superstiti, dedicandovi l'introito delle tasse sugli spettacoli, e assicura direttamente, sgravandone i Comuni, il servizio della AVS.

E' naturale che i Comuni beneficiano di questa serie di provvedimenti in misura inuguale, a seconda della loro situazione geografica e delle loro caratteristiche economiche, a seconda del numero dei loro abitanti, a seconda della loro particolare struttura.

A titolo soprattutto esemplificativo e senza certo pretendere di farne una elencazione completa, rileviamo dal bilancio per l'esercizio 1956 le seguenti cifre erogate dallo Stato, per l'uno o per l'altro titolo, a favore dei Comuni:

— sussidio ai Comuni per il servizio di cancelleria	Fr. 115.669,—
— idem sussidio straordinario per i Comuni disagiati	Fr. 20.000,—
— sussidio alle Casse di assicurazione contro la disoccupazione (quota-parte a favore dei Comuni bisognosi)	Fr. 80.000,—
— sussidio ai Comuni per il funzionamento degli Uffici comunali del lavoro	Fr. 21.516,05
— sussidi ai Comuni per gli stipendi dei capisezione militari	Fr. 14.789,40
— sussidio straordinario ai Comuni per il funzionamento degli Uffici comunali del lavoro	Fr. 7.531,30
— sussidi scolastici ai Comuni (scuola elementare, refezioni scolastiche, scuole professionali comunali, case dei bambini, migliorie dei locali scolastici, acquisto materiale, ecc.)	Fr. 3.859.565,71

- sussidi per opere di tombinatura, arginatura, costruzione strade forestali, raggruppamenti terreni con o senza strade, miglorie alpestri, ecc. ecc. Fr. 3.882.500,—
- sussidi per i lavori di risanamento dell'abitato e per il risanamento delle abitazioni di montagna Fr. 750.000,—
- partecipazione dei Comuni al gettito di imposte e tasse (imposta sul maggior valore immobiliare, tasse di successione, tasse sul commercio ambulante, tasse per le concessioni di permessi di ballo, tasse patenti da caccia, tasse patenti da pesca) Fr. 823.700,—

Le domande di iniziativa prima ricordate erano :

- a) una domanda di iniziativa popolare, munita di 9.851 firme, per la modificazione dell'art. 72, cpv. 1, della legge tributaria dell'11 aprile 1950, modificato con legge dell'8 marzo 1954, del seguente tenore :

Art. 1. — L'articolo 72, primo capoverso, della legge tributaria dell'11 aprile 1950 modificato con legge dell'8 marzo 1954 è abrogato e sostituito dal seguente :

Art. 72. — Quando per la copertura del fabbisogno comunale occorre un importo globale superiore al 100 % delle aliquote base, il Comune può chiedere l'intervento dello Stato per la copertura dell'eccedenza. L'intervento sarà accordato soltanto ai Comuni nei quali il gettito complessivo dell'imposta cantonale è inferiore a Fr. 100,— per abitante.

Art. 2. — La presente legge entra in vigore con effetto dal 1. gennaio 1958 e si applica per la prima volta alle gestioni comunali dell'esercizio 1957.

- b) una domanda di iniziativa popolare — munita di 9.730 firme — per la modificazione degli articoli 34, 35 e 36 della legge 5 novembre 1954 sugli stipendi degli impiegati dello Stato, del seguente tenore :

Art. 1. — Gli articoli 34, 35 e 36 della legge 5 novembre 1954 sugli stipendi degli impiegati dello Stato e dei docenti sono abrogati e sostituiti dai seguenti :

Art. 34. — La spesa dei Comuni per gli stipendi, supplementi e indennità dovuti ai docenti delle scuole comunali e delle case dei bambini, in base alla presente legge, compresi i compensi per le supplenze, non può superare in nessun Comune un importo pari al 10 % dell'imposta cantonale determinata per il Comune stesso nell'anno precedente. L'eccedenza è a carico dello Stato.

Il contributo dello Stato non può essere inferiore al 50 % della spesa stessa.

Art. 35. — Alle Case dei bambini di istituzione privata lo Stato corrisponde sussidi nella misura del 50 % minima e massima dell'80 % della spesa indicata nell'articolo precedente, a seconda della potenzialità finanziaria dell'ente interessato.

Art. 36. — I contributi e sussidi di cui agli art. 34 e 35 sono versati in tre rate, rispettivamente nei mesi di febbraio, di luglio e di novembre.

Art. 2. — La presente legge entra in vigore con effetto dal 1. settembre 1958.

Le iniziative formarono oggetto d'attento esame tanto da parte dello scrivente Consiglio e dei suoi Dipartimenti quanto da parte della Commissione speciale incaricata dell'esame del problema della compensazione intercomunale.

Il Consiglio di Stato rileva che entrambe sono munite della clausola che consente ai promotori di ritirarle a favore di un controprogetto.

Il Consiglio di Stato accompagna a codesto Gran Consiglio le due iniziative, raccomandandone la reiezione e dichiara l'annesso disegno di legge valevole a titolo di controprogetto ai sensi della Costituzione cantonale.

A suffragio di questa raccomandazione valgano le seguenti osservazioni:

- A. L'iniziativa popolare in materia legislativa per la modificazione dell'articolo 72, primo capoverso, della legge tributaria dell'11 aprile 1950, modificato con la legge dell'8 marzo 1954 chiede che lo Stato assuma a proprio carico il fabbisogno comunale eccedente un moltiplicatore del 100 % in quanto nel Comune vi sia un gettito per testa di abitante inferiore a franchi 100,—. Scorrendo la statistica che si riferisce in particolare alla iniziativa per la riduzione del moltiplicatore comunale (tabella no. 1) risulta intanto che vi sono solo tre Comuni nel Cantone con un moltiplicatore del 100 % e un gettito di imposta per testa di abitante pari o superiore a Fr. 100,—. Si tratta dei Comuni di Castagnola, Paradiso e Orselina.

Vi sono 40 Comuni con un moltiplicatore inferiore al 100 % e un gettito di imposta per testa d'abitante superiore a Fr. 100,—; 67 Comuni con un moltiplicatore inferiore al 100 % e un gettito per testa d'abitante inferiore a Fr. 100,— e 147 Comuni con un moltiplicatore del 100 % e oltre e con un gettito per testa di abitante inferiore a Fr. 100,—.

La compensazione prevista dall'iniziativa dovrebbe pertanto andare a favore di ben 147 Comuni; l'assunzione a carico dello Stato della eccedenza di fabbisogno comporterebbe un aggravio finanziario di circa Fr. 520.000,— annui, che avrebbero naturalmente una netta tendenza ad aumentare e che esigerebbero un apparato amministrativo non indifferente per un controllo continuo e accurato della gestione comunale e delle decisioni assembleari o municipali nelle questioni di merito.

A titolo di raffronto la tabella alla quale abbiamo accennato (detta tabella no. 1) porta anche le cifre che sarebbero annualmente necessarie per la assunzione da parte dello Stato delle eccedenze di fabbisogno con moltiplicatori massimi del 110 %, del 120 % e del 150 %; fissando alle quote indicate il limite massimo del moltiplicatore comunale il contributo cantonale scenderebbe rispettivamente a Fr. 360.000,—, Fr. 260.000,— e a Fr. 120.000,— senonchè tali misure manterrebbero inalterate quelle altre di compensazione già esistenti e verrebbero aggiungersi ad esse, creando una situazione non facilmente controllabile e ancor più difficilmente calcolabile.

Il moltiplicatore di imposta comunale, secondo il sistema della legge tributaria, non è unicamente calcolabile in funzione del fabbisogno del Comune: esso è in diretta dipendenza del gettito di imposta cantonale e più ancora delle misure di sgravio sociale che la legge tributaria ha introdotte e, in seguito di tempo aumentate, tanto da ridurre in misura notevole il reddito e le sostanze imponibili in sede cantonale e da rendere sempre più grande il numero dei cittadini che sono esonerati da ogni imposta a favore del Cantone. Se il Cantone dovesse allargare ancora le maglie dell'imposizione fiscale — o riducendo le aliquote, specialmente quelle che concernono i redditi minori e più modesti, o aumentando le quote di reddito e di sostanza esenti — il numero dei cittadini esenti da imposta comunale aumenterebbe e, di conseguenza, il gettito di imposta cantonale moltiplicabile a favore del Comune diminuirebbe probabilmente in certi Comuni al punto da addossare il carico delle imposte comunali a un numero ristrettissimo di persone, con aggravii personali assolutamente insopportabili. Il maestro, il gendarme, il piccolo possidente rurale finirebbero col vedersi prelevato, nel Comune, un importo ben superiore a quanto lecito. Anche il fatto, poi, di ridurre artificialmente le conseguenze di tale stato di cose con la soluzione di comodo di addossare la differenza al Cantone, non muterebbe molto le situazioni poichè deprimerebbe i Comuni nella loro autonomia,

nella loro libertà di azione, nella vita politica e sociale che, a nostro avviso, deve continuare ad avere la massima importanza in un paese retto a democrazia decentralizzata come il nostro.

Se il peso maggiore della compensazione intercomunale diretta vuol essere dato alla assunzione da parte dello Stato dell'eccedenza di fabbisogno in funzione di una riduzione del moltiplicatore e se tale sistema vuol essere ancorato su cifre e proporzioni che abbiano un certo peso di continuità, discende dal ragionamento che dicemmo sopra la conclusione che le cifre e le proporzioni stanno nei confronti e delle aliquote attuali e del sistema attuale della legge tributaria cantonale e dell'attuale congiuntura economica. Abbiamo rilevato che — dovessero essere modificate le aliquote della legge cantonale, dovessero essere modificati in aumenti gli sgravi, ecc. — i moltiplicatori comunali subirebbero contraccolpi difficilmente calcolabili, e renderebbero immediatamente bisognosa di revisione essenziale una legge compensativa che si basasse su di essi. Una soluzione potrebbe in tal caso essere trovata munendo la legge tributaria della clausola per cui ulteriori sgravi o aggravii d'imposta potranno avvenire nella forma percentuale, rimanendo immutate le basi su cui il Comune calcola il proprio moltiplicatore. Si tratterebbe, in sostanza, di codificare il principio che codesto Gran Consiglio ha ammesso per gli anni 1957 - 1958, riducendo il prelevamento cantonale al 95 % e mantenendo inalterato il gettito teorico su cui il Comune basa.

Fin qui è stata definita «compensazione intercomunale» la soluzione per cui lo Stato assume una parte del fabbisogno comunale. La definizione è evidentemente non pertinente, poichè la compensazione intercomunale esigerebbe che i Comuni più ricchi facciano un sacrificio a favore dei Comuni più poveri. Se il sacrificio è fatto dal Cantone si dovrebbe meglio parlare di « sussidio ». Di ciò si discusse recentemente davanti a codesto Gran Consiglio parlando di riparto d'imposta delle imprese idroelettriche; là si fece della compensazione, privando alcuni Comuni di una parte del loro gettito per attribuirlo a tutti o ad alcuni in funzione di altri fattori che non i tradizionali: si ricordi il fattore «popolazione», si ricordi in questo campo l'importo minimo assicurato al Comune indipendentemente dalla sua piccolezza.

Una compensazione veramente intesa come tale non può tener conto della eventuale situazione particolarmente favorevole di Comuni a tasso straordinariamente basso o comunque molto inferiore alla media. In essi si verificano condizioni economiche talora estranee alla loro intrinseca efficienza, per cui un gettito cantonale cospicuo si adatta ad esigenze finanziariamente modeste, con la conseguenza di «sprecare», (se tale espressione può essere usata) forze contributive. Già si accennò a tale fenomeno ancora in occasione delle recenti discussioni in materia di riparto di imposte comunali per le imprese idroelettriche, rilevando le conseguenze dell'ammassamento di sostanze e di redditi ad esempio a seguito della costruzione di dighe o di grossi impianti. Ma, dal profilo tributario, ogni grosso contribuente — sia esso una industria o un privato — porta con sé le medesime conseguenze: lo si vede in taluni centri prevalentemente industriali, lo si vede in taluni borghi o villaggi dalle particolari bellezze naturali, dalle particolari attrattive turistiche. In questi Comuni particolarmente favoriti dalle circostanze, il tasso comunale è molto basso o relativamente basso in funzione del tenore di vita del Comune; per il gioco delle leggi generali, tuttavia, il Cantone continua a versare contributi: basti ricordare, ad esempio, il cinquanta per cento delle spese per la scuola. Di ciò diremo in appresso più diffusamente, parlando della seconda iniziativa.

Questa rapida scorsa, intesa a citare — senza esaurirli — i problemi che l'esame della situazione dei Comuni pone al legislatore, non può inoltre

dimenticare l'esistenza e la funzione dei Patriziati, ineguale nelle sue conseguenze economiche e nelle sue abitudini. Di fronte a Patriziati che contribuiscono talora in misura cospicua ai bisogni del Comune, si notano Patriziati assenti dalla vita del Comune, unicamente dedicati e destinati alle economie private dei patrizi.

La vastità dei problemi e la loro grande diversità inducono in una prima e, riteniamo, perfettamente legittima conclusione: ogni misura che oggi può essere presa per potenziare la compensazione intercomunale ha sicuro carattere transitorio e, vorremmo dire, iniziale.

Il lavoro di revisione delle leggi e, vorremmo dire, dei costumi, deve continuare al di là di questo primo tentativo di riassunto e perfezionarsi con il tempo, mantenendo inalterata la volontà primitiva. Solo così si potrà giungere a una soluzione complessiva, che tenga conto delle autonomie comunali, che le aiuti senza deprimerle, che renda i Comuni partecipi a una azione che finirebbe altrimenti e molto banalmente a continuare sulla via del contributo sempre più grande da parte di uno Stato, con uno spostamento costante e fatale degli oneri ma anche delle competenze, delle spese ma anche dei diritti a favore del Cantone; riducendo man mano i Comuni a semplici circoscrizioni amministrative senza volto politico.

- B. L'iniziativa popolare in materia legislativa per la modificazione degli articoli 34, 35 e 36 della legge 5 novembre 1954 sugli stipendi degli impiegati dello Stato e dei docenti, tende sostanzialmente a mutare il sistema del sussidiamento della scuola primaria, aumentando in modo da impedire che nei singoli Comuni il cittadino paghi, per il servizio scolastico primario una somma superiore a quanto in altri Comuni si pratici. Il testo dell'iniziativa, per ragioni che ci sembrano facili da comprendere, mantiene tuttavia il sussidio minimo del 50 % attualmente praticato.

Le tabelle 2, 3 e 5 contengono varie informazioni circa i contributi cantonali e comunali a dipendenza degli oneri scolastici e circa le conseguenze finanziarie conseguenti alla proposta riforma legislativa. Si constata (tabella n. 2) che il sussidio base del 50 % è versato solamente a 63 Comuni e che ben 192 Comuni ricevono un sussidio superiore a questo minimo, con un totale di importi dedicati a vera e propria compensazione per questo solo titolo, di Fr. 450.000,— annui (cfr. tabella n. 5).

Il tentativo che l'iniziativa palesa è molto più raffinato nella sua concezione di quello contenuto nell'iniziativa precedentemente esaminata: esso parte dal concetto che per un servizio pubblico essenziale, i cittadini, nei Comuni, dovrebbero essere chiamati a pagare la medesima somma. Dal profilo della semplicità, seguito ad es. nella pubblica assistenza, la soluzione più immediata potrebbe essere costituita dalla integrale assunzione del servizio scolastico — anche di quello primario — dallo Stato. Cadrebbe con ciò la differenziazione comunale e il cittadino avrebbe un solo padrone fiscale a questo proposito, ossia il Cantone. Egli verrebbe a pagare molto o poco non più in funzione del Comune in cui abita, ma esclusivamente delle proprie rendite e delle proprie sostanze. Ciò svuoterebbe tuttavia ancora una volta i Comuni di una delle ultime competenze che loro ancora rimangono e cui — sembra — sono molto attaccati, poichè è evidente che se lo Stato assumesse la spesa integrale per i docenti elementari, ad esso spetterebbe la nomina e il trasferimento dei docenti medesimi. Già nella recente legge sugli organici dei dipendenti dello Stato, il criterio compensativo sugli stipendi dei docenti è stato parecchio allargato. Dalla precedente regolamentazione, che stanziava sussidi fra un minimo del 50 % e un massimo del 75 %, si è passati a una partecipazione dello Stato dal 50 % all'80 %. Così studiando la statistica esposta alla tabella n. 5, si constata che per la scuola, dopo deduzione del sussidio cantonale differenziato, il citta-

dino di Ligornetto, ad es., paga Fr. 22,70 per testa di abitante e il cittadino di Casima Fr. 4,20; nel Luganese, il cittadino di Sorengo paga Fr. 32,30 mentre quello di Carabbietta e di Isona Fr. 1,50; nel Locarnese, il cittadino di Berzona Fr. 25,50 e quello di Auressio Fr. 4,90; in Vallemaggia il cittadino di Lodano Fr. 26,60 e quello di Coglio Fr. 5,50; nel Bellinzonese, il cittadino di Arbedo Fr. 23,— e quello di Gnosca Fr. 6,40; nella Riviera, il cittadino di Lodrino Fr. 15,— e quello di Osogna Fr. 7,40; in Val di Blenio, il cittadino di Ghirone (ma qui le condizioni cambieranno fondamentalmente) Fr. 30,50 e quello di Largario Fr. 3,50; in Leventina, il cittadino di Chiggiogna Fr. 22,70 e quello di Campello Fr. 5,70. La media cantonale è di Fr. 13,50 per abitante, sempre di importo a carico del singolo tramite il Comune.

Nell'intento di giungere a una norma compensativa possibilmente equa è evidente che il soffermarsi unicamente al problema dello stipendio del docente comunale o consortile significa dimenticare tutto il rimanente. Vi sono altri oneri comunali che discendono, come la scuola, da un obbligo costituzionale o legale; l'amministrazione, ad es. con lo stipendio del segretario comunale, del caposezione militare, le spese di cancelleria, degli altri impiegati comunali e via dicendo. Ma se compensazione vuol dire ravvicinamento degli oneri dei cittadini a una media, è parimenti evidente che, se si deve interferire con aumentati sussidi là dove l'onere capitolato è superiore alla media, così si dovrebbe ridurre l'intervento dello Stato là ove, per motivi contingenti, tale media non viene raggiunta.

Nell'ambito della somma differenziale superiore al 50 % di legge è facile al Consiglio di Stato rivedere periodicamente le percentuali; ma là dove anche il 50 % appare eccessivo, logicamente occorrerebbe, per stare allo spirito palesato dall'iniziativa popolare e per trarne le debite conclusioni, ridurre la percentuale minima che lo Stato versa, al fine di compensare effettivamente nell'ambito del medesimo sacrificio dello Stato. Così ci sembra inevitabile correggere l'iniziativa, togliendone il popolare mantenimento del minimo del 50 %; ciò nel caso in cui il sistema proposto dall'iniziativa debba avere felice sorte. Il che non rientra tuttavia nelle nostre proposte, poiché, allo stadio attuale della evoluzione legislativa in materia di compensazione, continuiamo a ritenere che l'intervento dello Stato più equamente si realizza calcolando il complesso, di cui il moltiplicatore d'imposta è un elemento indicativo difficilmente sostituibile, che non inseguendo una sola delle sue componenti. Preferiremmo lo studio della seconda iniziativa se potesse essere portato alle sue logiche conseguenze: l'esame dell'incidenza del debito pubblico, ad es. la mole dei lavori pubblici compiuti e di quelli essenziali e inevitabili ancora da compiere, e via dicendo. Così crediamo che non si possano facilmente combinare i due sistemi, fondamentalmente diversi, creati dalle due iniziative, ma che occorre sceglierne uno. E questo è, indubitabilmente a nostro avviso, per ragioni di tempestività e di più facilmente perscrutabile conseguenza finale, il primo: quello cioè che si basa sul moltiplicatore comunale.

Questa seconda conclusione potrebbe portare a concepire una revisione generale delle leggi cantonali che contemplano gli interventi dello Stato nel senso di abolire, nei sussidi destinati a singoli tipi di spese, ogni differenziazione iniziale. I Comuni dovrebbero, in sostanza, in tal caso, ricchi o poveri, ricevere la medesima percentuale. Le conseguenze verrebbero corrette alla fine del conto, ossia nel bilancio del Comune, con un unico intervento: quello della riduzione del tasso di imposta.

Così, tanto per lo stipendio dei docenti, come per il sussidio per la costruzione della scuola, per l'acquedotto e per la fognatura, per la strada e per l'amministrazione comunale, per il raggruppamento e per la bonifica dei

terreni, le percentuali iniziali verrebbero ad essere fisse. Ciò semplificherebbe evidentemente il lavoro amministrativo dello Stato, tutto raggruppando in quell'esame finale delle conseguenze per cui il fabbisogno comunale diverrebbe veramente chiaro e differenziato unicamente in funzione della potenza economica del Comune. In quel momento lo Stato assumerebbe la copertura delle eccedenze e si creerebbe una apparente armonia e un apparente ordine nei rapporti fra Stato e Comuni. Un primo e grave ostacolo a questa, ripetiamo, apparente armonia, è dato dal diverso sistema degli interventi federali. Difficile, per non dire impossibile, sarebbe far affluire i sussidi federale differenziati ai Comuni o ai consorzi di Comuni in forma uguale, salvo l'uguagliamento delle differenze in una specie di cassa da cui lo Stato trarrebbe poi una parte dei fondi di compensazione. Un secondo e indubbiamente gravissimo inconveniente lo si troverebbe nell'uccisione della oculata amministrazione comunale. Perchè inseguire la soluzione più economica quando, alla fine, è lo Stato che paga la differenza? Si smobiliterebbero gli interessi comunali, quelli che pongono veramente l'intelligenza del singolo cittadino al servizio della comunità; e si porrebbe al loro luogo una amorfa contabilità cantonale, fredda di cifre e povera di immaginativa. Un terzo e forse transitorio inconveniente risiede nella imperscrutabilità delle conseguenze finanziarie della compensazione a carico dello Stato. Diciamo transitorio, poichè probabilmente nel volger di alcuni anni sarebbero sufficientemente note le conseguenze immediate che potrebbero poi suggerire le modificazioni relative.

Se passiamo ad osservare quanto, nel campo della compensazione, è stato fatto o ci si propone di fare negli altri Cantoni confederati, constatiamo che comune è la preoccupazione determinata dal problema delle conseguenze finanziarie che derivano ai Comuni dai compiti e dagli impegni che loro sono espressamente assegnati nell'ambito delle rispettive legislazioni cantonali. Pur nella grande diversità di vedute con cui la questione è stata affrontata, comune è il concetto fondamentale di offrire ai Comuni la possibilità di assolvere senza pregiudizio per la loro consistenza economica e finanziaria a quelle funzioni alle quali essi sono tenuti. Il principio della compensazione, partendo da questo indirizzo comune, trova la sua applicazione in funzione soprattutto di quattro principali elementi: l'assistenza ai Comuni oberati, gli oneri scolastici, gli oneri assistenziali, gli oneri comunali di costruzione e manutenzione stradale. Elementi ai quali se ne aggiungono, caso per caso, a seconda dei Cantoni, altri secondari di varia natura. Il concetto stesso di compensazione subisce d'altra parte qualche inflessione tra Cantone e Cantone, talchè mentre in qualche caso esso riveste puramente e semplicemente la forma di un sovvenzionamento fisso e generico in funzione inversamente proporzionale della consistenza economica e finanziaria del Comune, in altri casi, esso è pensato come la partecipazione del Comune alle entrate dello Stato, come il soccorso generico di quest'ultimo ad alleviare le difficoltà finanziarie del primo, l'ausilio inteso a incoraggiare le iniziative del Comune in determinati settori, è il sovvenzionamento diretto di certe attività, ecc. Ai concetti di compensazione diretta (il contributo cioè dello Stato in funzione — normalmente — dell'indice di disagio desumibile dal moltiplicatore d'imposta) e di compensazione indiretta (il contributo, cioè, dello Stato a sollecitare ed aiutare il Comune nella realizzazione di opere di cui esso si faccia iniziatore), si abbinano i concetti della compensazione finanziaria e della compensazione fiscale. La prima basa da una parte sul principio della partecipazione del Comune alle entrate dello Stato (tale, ad es. la partecipazione al gettito di determinate tasse o di determinate imposte) e, dall'altra parte, sulla partecipazione dello Stato agli oneri comunali (in particolare, appunto, gli oneri assistenziali, scolastici e stradali). La compen-

sazione fiscale, per contro, agisce essenzialmente in funzione della consistenza economica-tributaria del Comune posta in relazione con gli oneri che allo stesso incombono. Da qui il sistema seguito in taluni Cantoni della classificazione dei Comuni in base al moltiplicatore d'imposta ai fini della compensazione.

Ispirandosi all'uno o all'altro o a una combinazione di questi criteri, i Cantoni prevedono modi di finanziamento assai vari a dipendenza della soluzione scelta, dell'ampiezza che ha voluto essere data al principio della compensazione e dei particolari bisogni che si sono intesi soccorrere. In linea generale si può dire che il sistema più generalmente seguito fa capo alla costituzione di un fondo cantonale di compensazione. La varietà delle soluzioni scelte si riflette soprattutto nella varietà dei sistemi di alimentazione di tale fondo e nei criteri seguiti per l'assegnazione degli importi di compensazione ai singoli Comuni. L'accantonamento dei mezzi da immettere nel fondo cantonale di compensazione avviene in parecchi casi sulla base di particolari disposizioni della legge tributaria, che prevedono a questo titolo speciali ritenute sul complesso del gettito fiscale cantonale di cui determinate percentuali sono direttamente devolute a favore del fondo in questione. In altri Cantoni la legislazione prevede invece il prelevamento di speciali tributi al titolo della compensazione intercomunale, imposti in qualche caso tanto alle persone fisiche quanto alle persone giuridiche, più sovente tuttavia solo a queste ultime. Ad alimentare il fondo di compensazione affluiscono, secondo le norme introdotte da altri Cantoni, i gettiti di speciali tributi imposti ai Comuni che si trovano in floride condizioni economiche; in altri, per contro, determinati supplementi di imposta a questo titolo sono, di anno in anno, decretati dal Gran Consiglio.

Veniamo ora a trattare brevemente le conclusioni alle quali giungiamo, analizzando le misure per una legge fondamentale in materia di compensazione intercomunale.

Il finanziamento del fondo da cui trarre annualmente i mezzi per far fronte agli oneri che lo Stato si assume in materia di compensazione intercomunale merita particolare attenzione.

Attualmente il fondo è nutrito dall'imposta comunale dovuta in linea di principio dalla Banca dello Stato, fissata nell'importo di Fr. 100.000,— annui, cui vanno aggiunti gli interessi del capitale accumulato dal 1952. Il fondo, al 31 dicembre 1956 era costituito da un deposito presso la Cassa cantonale di Fr. 360.000,— circa. Esiste un secondo fondo costituito nel 1950 per l'aiuto ai Comuni in disagio, che, a nostro avviso, va oramai incorporato nel primo. Questo fondo è alimentato annualmente da una donazione di Fr. 45.000,— a carico della lotteria intercantonale. Esso ha una consistenza di Fr. 142.000,— (al 31 dicembre 1956) in conto corrente e di Fr. 85.000,— circa di crediti verso i Comuni. Poiché il nuovo sistema prevede il rimborso a carico dei Comuni quando le circostanze lo concedano, anche il credito verso i Comuni può essere considerato attivo per il fondo, nei limiti della sua recuperabilità. Oggi sono comunque Fr. 145.000,— annui che vengono destinati, oltre alla compensazione indiretta nelle forme indicate, alla compensazione diretta, nell'una o nell'altra condizione.

Questi importi sono nettamente insufficienti se si vuole procedere a una compensazione che vada oltre quanto oggi si fa. Riteniamo che il conto debba essere alimentato da un importo molto superiore e siamo dell'opinione che ad esso debba essere attribuita in modo fisso una delle entrate dello Stato cui partecipino anche i Comuni.

Reputiamo logico e coerente far capo al gettito dell'imposta cantonale sul maggior valore immobiliare. Questa imposta, che riflette nel suo andamento, l'evoluzione della congiuntura, è oggi ripartita nella misura del 60 % a favore

dello Stato e del 40 % a favore dei Comuni di situazione dei beni oggetto del trapasso immobiliare. L'idea iniziale consisteva nella ripartizione pratica nella misura della metà, calcolando approssimativamente nel 20 % l'importo assorbito dalle spese di percezione. Dette spese sono intieramente a carico del Cantone, poichè i Comuni non hanno fin qui parte attiva nella determinazione e nell'incasso di questa imposta. Da alcuni anni quest'ultima dà un gettito di circa Fr. 1.500.000,—. Il rapido aumento dei valori immobiliari ha fatto spesso perdere il passo e il ritmo alla revisione delle stime che ne formano la base per il calcolo fiscale: è pertanto da ammettere che ancora per una lunga serie di anni, anche se una contrazione del volume degli affari dovesse manifestarsi, se appena il valore pubblicamente ammesso dei trapassi non segni una intensificazione del tentativo di frode fiscale, la somma attualmente posta a bilancio possa essere raggiunta e mantenuta.

La nostra proposta va nel senso di ridurre la parte dello Stato di un terzo, ossia dal 60 % al 40 %, e la parte dei Comuni dal 40 % al 30 %, devolvendo il rimanente 30 % alla compensazione intercomunale.

Si tratta, secondo le cifre del preventivo 1958, di Fr. 450.000,—, cui andrebbero aggiunti i Fr. 100.000,— dell'imposta comunale della Banca dello Stato, con un totale di Fr. 550.000,—. Questa somma ci appare, al momento, largamente sufficiente, non solo per intensificare grandemente la compensazione intercomunale nel senso del progetto governativo, ma anche per permettere il rafforzamento del fondo, sia per far fronte a imprevisti interventi che in un determinato anno superino le previsioni, sia per parare all'eventuale inconveniente di una diminuzione casuale e transitoria del gettito fondamentale.

La chiamata in causa di questa imposta permette di impostare coerentemente anche la partecipazione del Cantone e dei Comuni. Questi ultimi sacrificerebbero un quarto del loro gettito, ossia il 10 % del totale: il Cantone sacrificerebbe un terzo del proprio, ossia il 20 % del totale, somma pari al doppio di quella perduta dai Comuni. E' indubitabile che si trovano in perdita i Comuni più sviluppati, quelli in cui la congiuntura ha maggiormente influito e che hanno visti i loro valori immobiliari salire, in taluni casi, vertiginosamente. Ne beneficerebbero indubitabilmente i Comuni in cui tale sviluppo non si è manifestato, le campagne le valli, insomma la parte più povera del Cantone.

Su tutti i Comuni più abbienti un importo di Fr. 150.000,— non può costituire diminuzione di introiti; per tutti gli altri i Fr. 150.000,—, ai quali si aggiungono i Fr. 300.000,— cantonali e i Fr. 100.000,— della Banca dello Stato, rappresentano una larga parte dei fabbisogni comunali e una certezza di sollievo.

La formulazione del disegno legislativo che proponiamo alla vostra deliberazione è, ci sembra, sufficientemente piana da non richiedere commenti particolari. I primi tre articoli enunciano lo scopo dell'istituto della compensazione e il profilo sotto il quale il concetto della compensazione indiretta e di quella diretta, così come proposte, va inteso. La forma indiretta è pensata, nel disegno legislativo che abbiamo il pregio di presentarvi qui allegato, nell'ambito della scuola, dell'igiene e delle opere pubbliche; quella diretta quale elemento di perequazione finanziaria. Questo elemento è determinato dal rapporto che si verifica tra il fabbisogno comunale e il gettito tributario che, a copertura di tale fabbisogno, si rende necessario. Per l'intervento della compensazione si fa capo a un criterio di valutazione che è determinato dal «moltiplicatore medio». Quest'ultimo è calcolato ogni biennio dal Consiglio di Stato in funzione dei due elementi: somma dei fabbisogni comunali e somma dell'imposta cantonale attribuita ai Comuni (articoli 3 e 4). Quando il moltiplicatore calcolato in sede comunale supera tale moltiplicatore medio maggiorato del 50 %, il Comune può chiedere l'intervento della compensazione finanziaria diretta. L'importo globale di compensazione assunto dal Cantone non può comunque superare, per ogni singolo Comune, la somma di Fr. 10.000,—; come si desume dalle allegate tabelle, entro questo limite — tranne poche eccezioni — sono

compresi tutti i Comuni del Cantone, in particolare tutti i Comuni rurali e alpestri di scarsa consistenza economica e finanziaria. E' quindi ponendo mente in primo luogo a questi ultimi che la disposizione dell'art. 4 è stata pensata. I mezzi per la compensazione diretta e indiretta sono attinti al fondo di compensazione esistente dal 1952; i secondi, tuttavia, solo quale complemento dei contributi e dei sussidi che già possono essere erogati in base alle vigenti leggi speciali in materia di scuole, di igiene e di opere pubbliche. La consistenza del fondo di compensazione viene consolidata sia sulla base del già citato regime fiscale della Banca dello Stato, sia attraverso un finanziamento straordinario mediante la devoluzione del provento dell'imposta sul maggior valore immobiliare. Al fondo stesso sono pure riversati gli importi restituiti dai Comuni il cui fabbisogno scende al disotto del 100 % dell'imposta cantonale base. Questo finanziamento straordinario opera fino a quando il patrimonio del fondo abbia raggiunto la quota di 2 milioni di franchi; a questo momento il provento dell'imposta sul maggior valore ritorna ad essere suddiviso conformemente alle norme della legge del 9 febbraio 1954 (art. da 5 a 8).

Fatte queste premesse, vi invitiamo a voler dare la vostra approvazione all'annesso disegno di legge.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione del migliore ossequio.

Per il Consiglio di Stato,

Il Presidente :

Janner

Il Cons. Segr. di Stato :

Celio

LEGGE
sulla ripartizione degli oneri finanziari
incombenti ai Comuni

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino
visto il messaggio 25 aprile 1958 n. 757 del Consiglio di Stato,
decreta:

Art. 1.

Scopo

Lo Stato applica il principio della compensazione intercomunale al fine di tendere a una perequazione degli oneri finanziari e fiscali incombenti ai Comuni e per promuovere le iniziative che, nell'ambito delle autonomie comunali, tendono a sviluppare le opere di utilità pubblica.

Art. 2.

Compensazione
indiretta

La compensazione finanziaria indiretta tende a perequare gli oneri finanziari incombenti ai Comuni.

a) per la scuola

Nell'ambito della compensazione finanziaria indiretta a favore della scuola, al sussidio previsto negli articoli 34 e 35 della legge sugli stipendi degli impiegati dello Stato e dei docenti, può essere aggiunto un supplemento del 10 % al massimo.

b) per l'igiene e
le opere pubbliche

Analogamente, ai sussidi per l'igiene pubblica e per le opere pubbliche può essere aggiunto un supplemento del 10 % al massimo, sugli importi stabiliti in base alle leggi.

E' riservata, per le singole opere, l'approvazione dei piani di esecuzione e di finanziamento, da parte del Consiglio di Stato.

Art. 3.

Compensazione
diretta

La compensazione finanziaria diretta tende a perequare gli oneri fiscali nei Comuni e si applica quando il moltiplicatore comunale supera del 50 % il moltiplicatore medio del biennio precedente.

Il Consiglio di Stato fissa ogni biennio il moltiplicatore medio, calcolato sulla somma dei fabbisogni comunali in relazione alla somma dell'imposta cantonale attribuita ai Comuni e lo notifica mediante pubblicazione nel Foglio ufficiale.

Non si fa luogo a compensazione quando il moltiplicatore comunale non è superiore al 100 %.

Art. 4.

Percentuale
importo massimo

Se per la copertura del fabbisogno comunale occorre un importo che determina un moltiplicatore superiore a quello indicato nel primo capoverso dell'articolo precedente, il Comune può chiedere la compensazione finanziaria diretta. Il Cantone assume il 75 % dell'eccedenza, fino a concorrenza di un moltiplicatore del 150 %; oltre tale moltiplicatore assume il 90 %. L'importo globale non può tuttavia superare Fr. 10.000,—.

Art. 5.

Obbligo di
restituzione

La compensazione diretta avviene anno per anno.
Il Comune beneficiario è tenuto a restituire in tutto o in parte le somme ricevute nell'ultimo decennio a tale titolo,

quando il suo fabbisogno scenda al disotto del 100 % dell'imposta cantonale base, ed entro i limiti di tale percentuale d'imposta.

I preventivi, i consuntivi e le risoluzioni assembleari concernenti spese straordinarie dovranno essere sottoposti per ratifica al Consiglio di Stato.

Art. 6.

Il « Fondo cantonale per la compensazione intercomunale » costituito con decreto legislativo del 19 maggio 1952, è amministrato dal Consiglio di Stato ai fini dell'applicazione della presente legge.

Fondo per la compensazione
I. Finanziamento ordinario

Il Fondo riceve annualmente l'importo fissato nel decreto concernente il regime fiscale della Banca dello Stato.

Gli importi restituiti dai Comuni a' sensi dell'art. 5 sono riversati al Fondo.

Art. 7.

Il provento dell'imposta sul maggior valore immobiliare è suddiviso ogni anno in ragione del 30 % al Fondo per la compensazione finanziaria, del 30 % ai Comuni nei quali gli immobili sono situati e del 40 % allo Stato.

II. Finanziamento straordinario

Questa disposizione si applica in deroga all'art. 14 della legge sul maggior valore immobiliare del 9 febbraio 1954, fino a quando il Fondo per la compensazione finanziaria avrà un patrimonio di 2.000.000,— di franchi.

Raggiunta questa dotazione il provento dell'imposta sul maggior valore sarà nuovamente suddiviso, per il rimanente, secondo le norme della legge citata.

Art. 8.

I mezzi per la compensazione diretta sono integralmente prelevati dal Fondo.

Destinazione del Fondo

Inoltre, il Fondo serve al finanziamento della compensazione indiretta, limitatamente alla quota che eccede il contributo o il sussidio concesso dalle leggi speciali per la scuola, per l'igiene e per le opere pubbliche.

Art. 9.

La presente legge abroga l'art. 72 della legge tributaria dell'11 aprile 1950.

Disposizioni abrogative

Nell'articolo 2 del decreto legislativo concernente il regime fiscale della Banca dello Stato e la costituzione di un fondo per la compensazione intercomunale del 19 maggio 1952, è stralciata la frase: « e amministrato ai fini dell'applicazione dell'art. 72 della legge tributaria dell'11 aprile 1950 ».

Art. 10.

Per la ripartizione del provento 1958 dell'imposta sul maggior valore immobiliare si applicano le norme dell'art. 7.

Disposizioni transitorie

La compensazione diretta si applica ai fabbisogni comunali 1959: il moltiplicatore medio è calcolato sul biennio 1957/1958.

Art. 11.

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum la presente legge è pubblicata nel Foglio ufficiale, ed entra in vigore con effetto a contare dal 1. gennaio 1959.

Entrata in vigore

