

Messaggio 2373

Per una legge sulla compensazione intercomunale

Onorevoli signori,
Presidente e Consiglieri,

Con il presente messaggio ci pregiamo illustrare loro, proponendo di accettarlo, il disegno di nuova legge sulla compensazione intercomunale.

Capo I - PREMESSE

1. Cenno storico

La compensazione finanziaria intercomunale, detta compensazione diretta, venne introdotta nel Ticino con la legge tributaria dell' 11 aprile 1950.

L' art. 72 prevedeva l' aiuto statale, quando per la copertura del fabbisogno comunale occorresse un importo globale superiore al 200 % delle aliquote base.

L' aiuto veniva, in tal caso, a coprire la metà dell' eccedenza.

Al Consiglio di Stato spettava il diritto di approvare i preventivi e i consuntivi, nonché le risoluzioni assembleari concernenti le spese straordinarie. Gli importi necessari venivano iscritti nel conto preventivo del Cantone.

Con il DL 19 maggio 1952 venne creato il fondo di compensazione intercomunale nel quale la Banca dello Stato era chiamata a versare annualmente la somma di Fr. 100.000,--.

Nel 1954, l' art. 72 LT venne modificato (DL 8 marzo 1954): quando per la copertura del fabbisogno comunale occorresse un importo globale superiore al 150 % delle aliquote base il Comune poteva chiedere l' intervento dello Stato per la copertura di metà dell' eccedenza.

Se il moltiplicatore superava il 200 %, la copertura avrebbe potuto raggiungere, a giudizio del Consiglio di Stato, il 75 % dell' eccedenza.

Nel 1957 due domande di iniziativa popolare, intese a modificare l' art. 72 LT la prima e alcune norme della legge 5 novembre 1954 sugli stipendi degli impiegati dello Stato e dei docenti la seconda, riproposero il problema.

Esse tendevano essenzialmente a sollevare i Comuni interessati dagli oneri di copertura del fabbisogno eccedente il 100 % dell' imposta cantonale base rispettivamente a introdurre una certa equiparazione negli oneri che, nelle sedi comunali, il cittadino è chiamato a sopportare per la scuola primaria.

Accolte in votazione popolare il 5 ottobre 1958, le due iniziative entravano in vigore con effetto al 1. gennaio, rispettivamente 1. dicembre 1958.

L' art. 72 LT prevedeva così l' intervento dello Stato per la copertura dell' eccedenza di fabbisogno quando occorresse un importo globale superiore al 100 % delle aliquote base. Tuttavia l' intervento avrebbe potuto essere accordato ai Comuni nei quali il gettito complessivo dell' imposta cantonale fosse inferiore a Fr. 100,- per abitante.

Con il DL 24 marzo 1966, infine, il sistema di compensazione venne modificato per l' ultima volta: fermo restando il limite del moltiplicatore 100 oltre il quale il Comune può chiedere l' intervento del Cantone, quello

della capacità contributiva venne stabilito nei 2/3 della media cantonale pro capite del gettito dell' imposta cantonale.

L' art. 72 divenne l' art. 88 nel Testo unico di legge tributaria varato dal Consiglio di Stato e, per finire, l' attuale art. 272 della vigente LT.

2. Le norme di funzionamento

Tracciata così, in modo evidentemente sommaria, la storia del diritto materiale nel settore della compensazione intercomunale, è opportuno indicarne ora il funzionamento prima di valutarne la portata e gli effetti per i Comuni interessati.

Il tutto è disciplinato dal DE 9 dicembre 1958 e successive modificazioni.

Per l' assegnazione del contributo compensativo si tiene conto del fabbisogno comunale secondo le risultanze del preventivo e del consuntivo dell' anno per cui l' intervento statale è chiesto nonché del gettito complessivo dell' imposta cantonale dell' anno immediatamente precedente quello per cui l' intervento è richiesto.

Preventivi e consuntivi nonché le risoluzioni comunali circa le spese straordinarie debbono essere approvati dal Consiglio di Stato.

Questi è competente a decidere la misura dell' intervento dello Stato sentito il preavviso della Commissione per la compensazione intercomunale.

La Commissione si componeva, in origine, dei rappresentanti dei Dipartimenti dell' interno e delle finanze e del segretariato del Dipartimento del controllo.

Il presidente, designato dal Consiglio di Stato, divenne, per un certo periodo una funzione stabile iscritta in organico così che il titolare aveva la qualità di funzionario statale a pieno tempo.

Dopo il DE 24 agosto 1977 la Commissione si compone dei segretari dei Dipartimenti dell' interno, delle finanze e del controllo, del capo dell' Ufficio ricerche economiche, di un rappresentante la Lega dei Comuni rurali, nonché del capo ispettore dei Comuni.

Presidente è, attualmente, il segretario del Dipartimento dell' interno

Capo II - VENTI ANNI DI COMPENSAZIONE

1. Circa la natura dell' istituto

Nel messaggio 25 aprile 1958 (verbali Gran Consiglio, sess. prim. 1958 pag. 501 e segg.), questo Consiglio sottolineava come, in realtà la definizione di «compensazione intercomunale» mal si addice a quello che, di fatto, altro non era se non un intervento straordinario dello Stato in favore di Comuni finanziariamente deboli a parziale copertura del fabbisogno

Non è, infatti, l' aiuto che qui stiamo analizzando, un contributo da Comuni forti a Comuni deboli, aspetto caratteristico della cosiddetta compensazione orizzontale o diretta.

A giusta ragione, quindi, il sistema compensativo sin qui conosciuto è definito verticale o indiretto nel senso di un passaggio di mezzi finanziari dall' alto al basso, dallo Stato ai Comuni deboli ad integrare il fabbisogno di costoro oltre il gettito dell' imposta cantonale

L' unico elemento a giustificazione dell' appellativo di «intercomunale» attribuito alla compensazione finanziaria sta nel contributo annuo della Banca dello Stato.

L' importo di Fr. 100.000.- deciso nel 1952, infatti, sarebbe in sé destinato a tutti i Comuni del Cantone ma attribuito soltanto a quelli disagiati.

E' chiaro, però, che questo elemento caratterizzante è andato man mano indebolendosi di pari passo con il processo di svalutazione e con il parallelo aumento dell' onere compensativo globale.

2. Compensazione finanziaria e autonomia comunale

Nei Comuni in regime di compensazione, al Consiglio spetta il diritto di approvare i preventivi e i consuntivi, nonché le risoluzioni assembleari concernenti spese straordinarie (art. 272 cpv. 2 LT).

Vi è qui, senza ombra di dubbio una limitazione dell' autonomia comunale.

Limitazione giuridicamente legittima nel nostro contesto istituzionale nel quale il Comune è ente autonomo di diritto pubblico con l' ordinamento ed i poteri stabiliti dalla Costituzione e dalle leggi (art. 1 Legge organica comunale).

Limitazione, tuttavia, non priva di significato politico nella misura in cui affianca un organo decisionale superiore (il Consiglio di Stato) a quello istituzionalmente preposto, nei Comuni, a rendere deliberazioni sui preventivi, sui consuntivi e sulle spese straordinarie: il Consiglio comunale o l' Assemblea comunale. Sarebbe, tuttavia, errato giudicare l' istituto della compensazione per il particolare aspetto che qui ci interessa sotto questo solo profilo.

Due altri elementi di valutazione debbono, a nostro parere, considerarsi: la dimensione economico-sociale del Comune e della sua autonomia, i risultati di venti anni di compensazione.

A quest' ultimo aspetto del problema dedicheremo un apposito capitolo.

Ci interessa qui spendere qualche parola sul primo risvolto di un tema indubbiamente complesso: l' autonomia comunale

Se questa è e deve essere la facoltà per il Comune di prendere decisioni opponibili nella loro opportunità anche all' Autorità statale gerarchicamente superiore, non è possibile misconoscere l' importanza derivante dal fattore finanziario.

Solo là dove le finanze lo permettono è possibile prendere decisioni di tal sorta a vantaggio della collettività.

Ove le finanze fanno difetto, mancherà lo stimolo, la forza, la possibilità di decidere nel senso e con i contenuti che qui ci interessano non fosse altro che per evitare ai contribuenti in sé già fragili, costi eccessivi e insopportabili per servizi pubblici indispensabili.

Non è a parer nostro azzardato concludere che la limitazione dell' autonomia comunale è intrinseca nei Comuni finanziariamente deboli sicchè l' aspetto evocato all' inizio risulta per finire irrilevante al cospetto di questo derivato dalla endemica debolezza finanziaria di taluni nostri Comuni.

3. Onere per il Cantone

La tabella allegata mostra l' evoluzione, in vent' anni di compensazione, dell' onere a carico dello Stato.

Dai trecentomila franchi circa degli anni sessanta per la cinquantina di Comuni aiutati, si passa alla punta massima del 1976 (tre milioni di franchi circa per 66 Comuni) per ridiscendere poi, nel 1977, al milione e mezzo di franchi per 50 Comuni.

Si tratta, evidentemente, sempre di cifre per la compensazione tradizionale, quella cioè destinata a coprire l' eccedenza di fabbisogno rispetto al 100% del gettito dell' imposta cantonale.

E' stato ed è un intervento assolutamente sopportabile per il Cantone tenuto conto dei risultati ottenuti e paragonato alla evoluzione dei preventivi e del bilancio.

Le cifre sfatano qualche luogo comune circa gli oneri eccessivi causati allo Stato dalla compensazione.

Le stesse cifre, possono, però, confortare l' opinione di chi ritiene esiguo e insufficiente l' intervento compensativo dello Stato.

Ci sembra, quindi, necessario, esaminare brevemente i destinatari della compensazione prima e, successivamente, valutare, concretamente gli effetti dell' intervento compensativo.

4. Geografia della zona compensativa

Una valutazione globale non esclude certo casi particolari ma non inficia la conclusione generale. I Comuni stabilmente in compensazione sono situati in posizione eccentrica.

Per il Sottoceneri, è possibile affermare che le zone più lontane dai centri di irradiazione economica di Lugano e di Chiasso e dalla ferrovia sono quelle con Comuni in compensazione.

Così è per la Valle di Muggio, la Val Colla, l' Alto Malcantone.

Nel Sopraceneri, i centri di Bellinzona e di Locarno esercitano un influsso minore che non quelli del Sottoceneri, parzialmente compensato dal pregio turistico di talune plaghe del Locarnese.

Per contro, sensibile è qui l' influsso dei grandi impianti idroelettrici concretizzato oggi più di ieri da una più ragionata partecipazione al prodotto delle relative imposte. Così è che Comuni limitrofi di Bellinzona sono in regime di compensazione mentre Comuni eccentrici dell' Alta Valle Maggia (Fusio, Peccia) non lo sono accanto ad altri vicini (Prato Sornico, Broglio, Menzonio, Brontallo, ecc.) che, invece, lo sono a dimostrazione di quanto possa influire su Comuni poco abitati l' imposta idroelettrica. Discorso analogo lo si può fare per certi Comuni di Blenio sulla riva del Brenno opposta a quella ove sono situati gli impianti idroelettrici.

In conclusione è lecito affermare che i Comuni deboli in compensazione sono quelli posti in regioni discoste, eccentriche rispetto ai poli tradizionali dello sviluppo economico.

Sono quei Comuni che, perdipiù, non beneficiano in misura sufficiente ai loro bisogni del gettito delle imposte idroelettriche.

La compensazione non ha certo potuto migliorare la loro situazione poichè, per essi, occorrono provvedimenti di natura eccezionale.

Alla loro situazione geografica e non a carenze amministrative è da attribuire la particolare situazione di debolezza e di bisogno.

5. Valutazione dell' intervento compensativo

Nell' ottobre 1974, l' Ufficio delle ricerche economiche (URE) ha rassegnato al Dipartimento dell' interno una «documentazione ed elaborazione di proposte per la compensazione finanziaria intercomunale di tipo orizzontale».

Analizzati diversi Comuni in regime di compensazione, lo studio confermava, in sostanza, le prime intuitive conclusioni: i contributi compensativi conosciuti sono generalmente uno stimolo efficace per rimettere in sesto soprattutto le infrastrutture dei Comuni; anche se la maggior parte di queste opere viene evidentemente realizzata facendo capo al debito pubblico, è pacifico che soltanto grazie agli aiuti del Cantone i Comuni beneficiari possono sostenere i crescenti oneri per il servizio interessi e ammortamenti.

Inoltre, la compensazione appare un mezzo sufficiente per riportare il grado di abitabilità del Comune e i servizi dell' ente locale a un livello normale.

Essa non è, però, mezzo idoneo a rinvigorire nè l' effetto demografico e la sua struttura nè, a maggior ragione, il substrato economico degli introiti comunali.

Ciò non infirma, tuttavia, la bontà della compensazione intercomunale, la quale -- secondo il citato rapporto -- conserva tutta la sua importanza per ritardare, perlomeno, lo sfaldamento completo di molti villaggi di montagna in attesa di una politica globale atta a ristrutturare radicalmente l' istituto comunale e la sua economia.

Lo studio offre, tra gli altri, un dato interessante per la proposta qui formulata circa un nuovo sistema di compensazione.

Gli investimenti medi per abitante durante il periodo 1965-1972 è risultato di:

Fr. 1.450,- nei Comuni con moltiplicatore inferiore a 100;

Fr. 1.038,- per i Comuni con moltiplicatore a 100;

Fr. 1.329,- per i Comuni con moltiplicatore superiore al 100 % dell' imposta cantonale.

La compensazione ha permesso ai Comuni deboli investimenti pro capite quasi pari a quelli dei Comuni con moltiplicatore inferiore al 100%; un vero problema è rappresentato dai Comuni con moltiplicatore al 100 % i cui investimenti pro capite medi sono chiaramente inferiori a quelli delle rimanenti categorie.

Sono certamente Comuni con esigua densità demografica per i quali i costi di determinati servizi sia pure comunemente indispensabili possono essere l' ultimo passo o verso adeguamenti di moltiplicatore al 100% (realtà non facile da far digerire a contribuenti usi a ritenere il pubblico tributo sempre sproporzionato alla pubblica prestazione) o, addirittura, verso quello che, per diversi, è ancora lo spauracchio della compensazione intercomunale.

6. Compensazione e fusione dei Comuni

Vi è chi dice e sostiene che la compensazione, risolvendo i problemi di molti Comuni depressi, ha tolto ad essi lo stimolo a fondersi.

Per taluni Comuni, in effetti, la compensazione eliminando i problemi fondamentali, ha contribuito ad allontanare dagli animi dei cittadini esigenze di unità nella povertà così da deciderli per finire ad abbandonare campanilismi anacronistici, partitismi sterili, rivalità senza costrutto.

Sarebbe, però, parziale e ingiusto ridurre il problema della fusione dei Comuni a un tema di sopravvivenza. La legge sugli aiuti finanziari per le fusioni coordinate dei Comuni ha indicato, piuttosto, una nuova strada da percorrere. Stimolare i Comuni a recuperare, con la fusione, una loro efficienza politica e amministrativa e, possibilmente, finanziaria.

Cioè una loro autonomia e, per conseguenza, dare loro un reale valore e peso nello Stato.

Non è però attraverso la fame che giungerà a risultati positivi bensì attraverso una presa di coscienza di una mutata realtà che esige una diversa mentalità frutto di una nuova visione della necessità e funzione dell' istituto comunale.

La fusione coattiva è mezzo offerto dalla legge per condurre alla ragione Comuni pervicacemente e inutilmente resistenti a soluzioni di interesse generale.

A fugare ulteriori illusioni in chi pensasse di mantenere vive, grazie anche alla compensazione, strutture comunali inadeguate alle odierne esigenze delle rispettive collettività si propone nell' allegato disegno di legge una norma tale da privare dell' aiuto compensativo i pochi riottosi.

Capo III - VERSO SOLUZIONI NUOVE

1. Le premesse generali

Da un punto di vista quantitativo la compensazione ha certamente prodotto effetti benefici per i Comuni e le popolazioni più sfavorite del Cantone.

Sotto l' aspetto qualitativo, tuttavia, ci si rese sin dall' inizio conto che la compensazione intercomunale

poteva solo in minima parte dirsi tale.

In realtà si trattava di un intervento verticale sottoforma di aiuto speciale dallo Stato ai Comuni.

Nè il concetto tradizionale comprendeva altre forme di intervento finanziario statale graduato in ragione della forza finanziaria dei Comuni ed erogato quali sussidi particolari o ricorrenti per talune attività particolari (scuola, cassa malati, ecc.).

Riesaminare il tema della compensazione significava, quindi, necessariamente, operare un salto qualitativo passando, più o meno decisamente, alla compensazione orizzontale, vale a dire all' aiuto finanziario dei Comuni forti in favore dei Comuni deboli attuando, così, l' idea di solidarietà tra Comuni di uno stesso Stato tutti necessari, in diversa misura, a comporre il tessuto e la fisionomia politica.

D' altro canto l' intervento compensativo dello Stato (compensazione verticale o diretta) doveva essere rivisto nella sua globalità per porre ordine negli interventi operati in base a leggi diverse disarmoniche tra loro.

2. Gli stimoli politici

L' iniziativa Bignasca - Cereda

Il 20 settembre 1976, i deputati al Gran Consiglio Pino Bignasca e Armando Cereda presentavano una iniziativa generica intesa ad ottenere dal Consiglio di Stato un disegno di legge speciale sulla perequazione finanziaria tra i Comuni.

Esso avrebbe dovuto risolvere globalmente i seguenti problemi:

- a) i rapporti tra Stato e Comuni relativi a sussidi e contributi di ogni genere dovuti o dati reciprocamente a dipendenza di opere eseguite dall' una o dall' altra parte, nonché la ripartizione dei proventi di determinati tributi, quale la partecipazione dei Comuni alle entrate del Cantone;
- b) i rapporti finanziari conseguenti alla cosiddetta compensazione indiretta (es. contributi dello Stato ai Comuni per gli stipendi dei docenti di scuola elementare e delle case dei bambini, contributi dei Comuni al finanziamento delle quote di assicurazione contro le malattie, ecc.);
- c) il reperimento dei mezzi di finanziamento della perequazione finanziaria, attraverso modifiche della legislazione fiscale o altre imposizioni speciali, da devolvere a un fondo apposito;
- d) tutta la normativa di redistribuzione ai Comuni dei mezzi devoluti al fondo suddetto tenendo conto della loro particolare situazione economica e finanziaria.

Quale indicazione politica generale l' iniziativa auspicava che il reperimento dei mezzi di finanziamento dovesse assumere l' aspetto di vera e propria solidarietà tra lo Stato, i Comuni «cosiddetti ricchi», e i Comuni deboli.

L' iniziativa generica veniva accolta dal Parlamento visto l' avviso favorevole di data 25 maggio 1977 della speciale Commissione del Gran Consiglio.

Più avanti si tornerà su detto rapporto e le indicazioni ivi contenute.

3. I decreti urgenti sulla decurtazione dei sussidi

Accanto al preventivo 1977, il Gran Consiglio approvò la modificazione dei sussidi e delle partecipazioni dei Comuni forti. Si trattava di una delle varie misure (sospensione temporanea dell' art. 7 bis, ecc.) alle quali il Consiglio di Stato aveva pensato di ricorrere per risanare la situazione finanziaria del Cantone, che già allora si stava progressivamente deteriorando. Preoccupanti apparivano in particolare il debole autofinanziamento ed il forte indebitamento annuale, di molto superiore alla media svizzera.

Uno degli obiettivi di questi decreti urgenti, rinnovati anche per il 1978, era quello di correggere la lenta ma costante tendenza ad assumere oneri finanziari da parte del Cantone, alleviando i Comuni (un caso recente, nel settore scolastico, è quello dell' istituzione della scuola media). Un altro, importante impulso per queste proposte era la constatazione che il loro effetto compensativo era diventato irrazionale con l' andar del tempo, di modo che vi erano Comuni forti che beneficiavano di sussidi compensativi.

Si deve qui pubblicamente riconoscere la comprensione per i problemi finanziari del Cantone dimostrata dai

Comuni toccati dal decreto.

Le motivazioni addotte dal Consiglio di Stato vennero sostanzialmente accolte dal Gran Consiglio che però pretese la rapida elaborazione di una legislazione definitiva.

E' evidente che il problema di una equa ripartizione dei compiti e degli oneri tra Cantone e Comuni non può essere risolto rapidamente e definitivamente: le competenze dei diversi enti pubblici sono il risultato di una evoluzione storica che non conosce soste.

La formulazione dei decreti urgenti prima e di questa legge poi ha però contribuito a enunciare questo problema e alcuni suoi aspetti troppo spesso ignorati: più volte, durante le discussioni con i rappresentanti comunali, si è sentita l' esigenza di far combaciare meglio la responsabilità finanziaria con quella decisionale.

La legge proposta non può quindi ridisegnare tutti i rapporti Stato/Comuni: ne migliora alcuni, e questo dovrebbe essere l' inizio di un lavoro di riflessione su questi problemi.

Capo IV - IL DISEGNO DI LEGGE

1. Genesi

Le premesse teoriche e politiche dianzi ricordate ci hanno permesso di elaborare, in un tempo ragionevolmente breve, un disegno di legge allestito congiuntamente dai Dipartimenti delle finanze e dell' interno Su di un avamprogetto venne anche promossa una procedura di consultazione con i Comuni ticinesi attraverso due incontri con la lega dei Comuni rurali per quei Comuni che ne fanno parte e un rappresentante degli altri Comuni del Cantone.

Va dato subito atto dell' apporto serio e costruttivo che i Comuni hanno dato: in forma scritta con considerazioni allegate all' incarto che vi trasmettiamo e proposte indubbiamente preziose che hanno permesso di affinare e migliorare l' avamprogetto.

In generale, la procedura di consultazione ha permesso di accertare:

- a) la volontà decisa dei Comuni forti di attuare la solidarietà intercomunale mediante aiuti sostanziali ai Comuni deboli;
- b) l' esigenza che l' operazione di perequazione finanziaria non si traduca in un ulteriore risparmio per il Cantone oltre quello derivatogli dai decreti urgenti;
- c) l' opportunità di meglio marcare la perequazione finanziaria quale mezzo per mantenere ai Comuni la loro autonomia mediante interventi finanziari particolari per la realizzazione di infrastrutture o servizi indispensabili quando essa causerebbe oneri tali da esaurire le risorse proprie del Comune così da ridurlo al rango di Comune finanziariamente debole.

2. Le innovazioni contenute dal disegno di legge

a) Si propone di calcolare i sussidi ai Comuni che hanno carattere compensativo sulla base di una scala unica (quindi applicabile in tutti i settori e in tutte le materie che non siano già regolati da disposizioni federali).

La stessa cosa vale per le partecipazioni dei Comuni alle spese cantonali.

b) Il disegno di legge cerca di aumentare l' effetto compensativo intercomunale, migliorando la situazione finanziaria nei Comuni deboli a carico di quelli più forti, soprattutto prevedendo i sussidi compensativi per investimenti e servizi oggi ritenuti essenziali, ma troppo costosi per i Comuni delle fasce media e bassa.

c) Altra novità proposta dal disegno di legge è l' istituzione del fondo di compensazione, che riprende sostanzialmente i suggerimenti presentati dall' iniziativa Bignasca-Cereda e dal relativo rapporto commissionale.

Dopo la procedura di consultazione è sembrato più opportuno determinare il contributo dei Comuni al fondo in base alle loro risorse fiscali invece che al gettito delle sole persone giuridiche: questo per lasciar contribuire al fondo anche quei Comuni forti soprattutto in virtù di altre entrate fiscali o per la presenza di

facoltosi contribuenti privati.

Da parte sua, il Cantone contribuirà all' alimentazione di questo fondo con un terzo della sua quota di imposte sul maggior valore.

d) L' istituzione del fondo permetterà un' estensione del raggio di azione della compensazione diretta: non si prevede più soltanto di intervenire come oggi (la compensazione diretta tradizionale dovrebbe anzi ridursi notevolmente), ma anche di assegnare sussidi compensativi per gli investimenti dei Comuni deboli.

Si noti che, va considerato debole il Comune che potrebbe scendere sotto i 66 punti dell' indice di forza finanziaria a causa dell' investimento o del servizio da subsidiare.

Così che sarà possibile sostenere anche i Comuni che, pur non essendo in regime compensativo, sono comunque da considerare disagiati.

Che vi sia un effettivo problema in questa fascia di Comuni è dimostrato dalla già ricordata bassa quota di investimento rispetto ai Comuni più forti e più deboli.

e) Tra le importanti innovazioni date dal disegno di legge va infine ricordata quella di inserire i rappresentanti comunali nell' amministrazione del fondo di compensazione: essi formeranno la maggioranza della Commissione consultiva del Consiglio di Stato.

3. Le conseguenze finanziarie

Il disegno di legge non rivoluziona i rapporti Stato/Cantoni.

Uno dei criteri direttori della sua formulazione è stato quello di correggere le anomalie date dal sistema di sussidiamento attuale evitando di scaricare gli oneri dello Stato sulle spalle dei Comuni, e di migliorare qualitativamente il sistema compensativo.

La soluzione presentata deve essere considerata equilibrata, poichè il peso finanziario si sposta solo di pochissimo, se si considera la massa di sussidi e contributi di compensazione indiretta.

Il Cantone perderà con la legislazione proposta 3,7 mio rispetto alla situazione provvisoria 1977/1978.

I Comuni forti e medi superiori guadagneranno, sempre rispetto al 1977/1978, 0,7 milioni, mentre quelli deboli e medi inferiori ne avranno 3,2 in più a disposizione.

La Banca dello Stato dovrà contribuire con 0,5 mio in più, il che diminuirà l' utile riservato allo Stato.

Questi dati si basano sull' ipotesi di un contributo al fondo pari all' 1% delle risorse fiscali, che appare proporzionato alle necessità iniziali della compensazione.

Con un simile contributo sommato a quello del Cantone e della Banca dello Stato, il fondo disporrebbe già di 6,2 milioni.

Questa somma, che potrebbe sembrare esigua, è invece proporzionata alle esigenze da soddisfare: basti pensare che il totale degli investimenti attuati dai Comuni deboli nel 1977 è stato di 27 milioni e i contributi compensativi diretti nello stesso anno sono stati di 1,6 milioni.

Capo V - COMMENTO AL DISEGNO DI LEGGE

1. La graduatoria dei Comuni ticinesi

Una classificazione dei Comuni secondo la loro forza finanziaria è, evidentemente, premessa essenziale per una perequazione finanziaria. Da diversi anni, ormai, esiste la graduatoria dei Comuni secondo l' indice fiscale-finanziario. Essa è elaborata dalla Commissione per la compensazione intercomunale e varata, ogni due anni, dal Consiglio di Stato nella forma di una risoluzione governativa.

Essa comprende più fattori di calcolo ponderati in modo diverso.

La graduatoria è la base per l' erogazione di sussidi e il prelievo di contributi secondo la forza finanziaria dei Comuni.

L' indice medio cantonale è uguale a 100 ed i Comuni sono raggruppati a seconda dell' indice, in

- finanziariamente forti zona superiore
indice 105 e oltre
- finanziariamente forti zona inferiore
indice da 90 a 105
- finanziariamente medi zona superiore
indice da 75 a 90
- finanziariamente medi zona inferiore
indice da 60 a 75
- finanziariamente deboli zona superiore
indice da 45 a 60
- finanziariamente deboli zona inferiore
indice 45 e meno

I fattori (indici parziali) che entrano in considerazione sono:

- gettito «pro capite» delle risorse fiscali
- gettito per abitante IDN
- percentuale di contribuenti per l' imposta cantonale assoggettati anche all' IDN
- rapporto tra fabbisogno ordinario comunale e gettito dell' imposta cantonale base
- evoluzione della popolazione.

Vi è chi critica i fattori di calcolo siccome inadeguati o insufficienti ad esprimere la realtà di ciascun Comune.

L' esigenza di modificare la graduatoria è apparsa anche in sede di procedura di consultazione.

L' attuale graduatoria può certamente essere perfezionata, essa è il frutto di analisi non superficiali; è parimenti vero che, ogni biennio, pochi, in definitiva, sono i Comuni che insorgono ritenendosi ingiustamente classificati

Tuttavia, è possibile che lo stadio attuale delle conoscenze possa condurre a una graduatoria più perfezionata.

A tal fine, il Dipartimento dell' interno promuoverà la costituzione di uno speciale gruppo di lavoro ove anche i Comuni potranno essere rappresentati e dire così la loro. E' certo, tuttavia, che la riforma della graduatoria va disgiunta da quella sulla compensazione già per il fatto che quella altro non è se non uno strumento per applicare questa.

Gli articoli 1 e 2 del disegno di legge consacrano, a livello legislativo, l' esistenza della graduatoria.

Per motivi evidenti, si deve rinunciare a codificare, in questa sede, in modo di allestire la graduatoria.

Ci si limiterà, dunque, all' essenziale lasciando poi al Consiglio di Stato la competenza di elaborare e aggiornare l' indice, di determinare gli elementi (indici parziali) che lo compongono nonchè di ponderarli.

2. Le definizioni della compensazione

Gli art. da 3 a 10 definiscono la compensazione intercomunale. Quella verticale o diretta consiste, sostanzialmente, nella determinazione, secondo la forza finanziaria, dei sussidi dello Stato ai Comuni e delle partecipazioni di questi alle opere da esso eseguite.

Vi sono, infatti, leggi cantonali che indicano nella forza finanziaria dei Comuni il criterio di partecipazione dello Stato alle spese comunali e dei Comuni alle spese eseguite dallo Stato.

Le percentuali divergono ora da legge a legge. Con il sistema proposto uniformiamo i criteri di calcolo per tutte le leggi che entrano in considerazione: quelle, cioè, descritte all' art. 13 «modificazione di leggi esistenti»

Le percentuali stabilite agli articoli 4 e 5 sono il risultato della procedura di consultazione; trattasi di un compromesso accettabile fra le proposte iniziali più severe e le esigenze dei Comuni direttamente toccati.

Evidentemente, il nuovo sistema elimina l' aggruppamento tradizionale dei Comuni descritto al punto 1 di questo capitolo: determinante non sarà più l' inserimento in una categoria di Comuni bensì l' indice di forza finanziaria di ciascun Comune, perciò in maniera progressiva e non -- come prima -- per scaglioni.

Per i sussidi, ad esempio, non tutti i Comuni oggi classificati deboli riceveranno il sussidio per questo solo fatto; si giungerà invece a percentuali diverse da Comune debole a Comune debole a seconda della rispettiva posizione nella graduatoria.

Vengono esclusi da questo sistema ad esempio gli investimenti finanziati secondo formule o leggi speciali per i casi particolari.

Con questo sistema si ottiene una visione globale sulla compensazione finanziaria indiretta. L' altro grosso vantaggio è quello di far dipendere i sussidi compensativi unicamente dalla forza finanziaria dei Comuni e non, ad esempio, dalla loro grandezza.

Il sistema attuale di compensazione prevede che gli oneri dei Comuni per spese scolastiche e per contributi alle casse malati non superino il 10% del loro gettito fiscale.

Purtroppo, con questo sistema ci sono persino Comuni forti superiori che traggono diritto a importanti sussidi compensativi. Già per questo fatto il metodo andava cambiato. Inoltre, in un sistema amministrativo moderno, si deve evitare che una decisione sia collegata ad un costo proprio uguale a zero, come risulta nel caso dell' assunzione di un docente in un Comune i cui oneri scolastici già raggiungono il tetto del 10% del proprio gettito.

Per questi motivi, il disegno di legge prevede di non porre limiti agli oneri comunali, pur aumentando fino al 90% il limite superiore di sussidio e diminuendo al 10% la partecipazione minima per non aggravare i Comuni deboli rispetto alla situazione odierna: non si può infatti ragionevolmente pretendere che una parte troppo grossa del gettito venga assorbita da due soli compiti, scuole e casse malati.

L' art 6 definisce la compensazione orizzontale o diretta come l' aiuto finanziario versato tramite il fondo nelle forme descritte agli articoli 7 e 8 seguenti.

L' art. 7 riprende, in sostanza, l' attuale art 272 LT: è la compensazione tradizionale, l' intervento a copertura dell' eccedenza di fabbisogno oltre il 10% del gettito dell' imposta cantonale.

Una forma d' aiuto del tutto nuova è, invece quella dell' art 8 studiata e concretizzata - sia detto doverosamente - dopo consultazione dei Comuni.

Furono infatti i Comuni stessi - in specie quelli forti - a voler marcare in modo particolare il concetto di solidarietà da concretizzare mediante un aiuto ai Comuni deboli o potenzialmente tali per l' esecuzione di infrastrutture onerose rispetto alla potenzialità finanziaria dei Comuni stessi.

In particolare il fondo interverrà per aiutare i Comuni troppo caricati dai contributi per le casse malati e dalle spese per la scuola.

Si dovrebbe così limitare per i Comuni in compensazione, la pressione sproporzionata degli oneri per il debito pubblico assicurando, per conseguenza, ai cittadini servizi a prezzo sopportabile.

Per i Comuni non in compensazione ma di precaria potenzialità economica, vi è il rischio di precipitare nell' aiuto compensativo a causa della esecuzione anche di una sola opera pubblica importante.

Questi Comuni tentano, così di evitare l' investimento, rispettivamente di rinunciare a svolgere servizi essenziali proprio per non cadere in compensazione e perdere così quella che essi giudicano l' autonomia

comunale che, stando così le cose, in realtà autonomia non è.

E' chiaro che l' intervento secondo l' art. 8 è possibile solo per infrastrutture e servizi essenziali; sono, per intenderci, quelli ai quali il Comune non potrebbe sottrarsi vuoi per imposizioni della legislazione federale e cantonale, vuoi per le esigenze del vivere civile di una collettività comunale moderna.

Sono così escluse le spese cosiddette voluttuarie tra cui quelle intese a sostituire indebitamente all' iniziativa del singolo, quella della collettività.

L' intervento avverrà secondo la disponibilità del fondo e previo esame approfondito delle reali potenzialità finanziarie del Comune. Lo scopo è sì di evitare a un Comune di cadere in compensazione ma non quello di permettergli un moltiplicatore d' imposta inadeguato.

Per questo motivo, l' accesso all' aiuto particolare non è un diritto bensì un dovere discrezionale del Consiglio di Stato sentite le proposte della Commissione del fondo di compensazione.

Ne nascerà in breve una prassi chiara e sicura, ripetendosi fatalmente, la casistica.

Si spera che con il nuovo sistema diversi Comuni deboli possano evitare di dover entrare in regime compensativo e che anzi il numero dei Comuni in compensazione diminuisca.

L' art. 9 vuole rispondere alle preoccupazioni di coloro che ritengono la compensazione un mezzo ideale per evitare il discorso politico essenziale: quello della fusione dei Comuni. Non si tratta di un' arma eccessiva nelle mani del Governo ma di una logica conseguenza del nuovo sistema.

La compensazione da Comune a Comune vuole sì aiutare i Comuni deboli; essa tradirebbe però lo scopo se, sia pure indirettamente, permettesse a Comuni di evitare la responsabilità di quelle soluzioni, talvolta difficili eppure inevitabili, in loro possesso per porre le premesse di una autonomia possibile in un contesto diverso sì ma pur sempre a misura della loro realtà geografica e delle loro tradizioni storiche.

L' art. 10 non fa che riprendere quanto è già oggi sancito all' art. 272 della vigente LT.

3. Il fondo di compensazione

Fulcro operativo del nuovo sistema di compensazione diretta è il fondo di compensazione. Esso è la logica conseguenza del passaggio da una perequazione Stato/Comuni a quella tra Comuni forti e Comuni deboli.

Il fondo è finanziato avantutto da un contributo diretto fino al 2% delle loro risorse fiscali.

Intendiamo qui l' insieme delle entrate fiscali di un Comune (imposta comunale, imposta alla fonte, tassa immobiliare, imposta maggior valore immobiliare, imposta personale).

Questo tipo di contributo è preferibile, a mente del Consiglio di Stato, rispetto a quello basato sulle persone giuridiche poichè chiama a partecipare anche i Comuni la cui forza finanziaria non è determinata dalla presenza sul loro territorio di persone giuridiche. Comuni che, altrimenti, sarebbero esonerati, pur essendo forti, da qualsiasi contributo.

Un finanziamento basato sul gettito fiscale totale dà inoltre maggiori garanzie di costanza nel tempo: il reddito delle persone giuridiche conosce infatti forti fluttuazioni a seconda dell' andamento congiunturale.

Lo speciale contributo della Banca dello Stato contribuisce già così è detto a caratterizzare l' aspetto diretto della compensazione. Dagli attuali Fr. 100.000,-- esso è aumentato a Fr. 600.000,--.

Infine, il contributo dello Stato richiesto dai Comuni nella procedura di consultazione e stabilito, a dipendenza della stessa, a un massimo del 20% dell' imposta sul maggior valore immobiliare.

Si parla di percentuali massime poichè le stesse debbono essere adeguate alle esigenze del fondo e alle richieste dei Comuni interessati. L' art. 12 deriva, logicamente, dal nuovo modo di alimentare il fondo. L'

intervento preponderante è dei Comuni; è evidente che la Commissione chiamata ad amministrare il fondo stesso debba essere formata, in maggioranza, di rappresentanti dei Comuni.

L' ultima decisione spetta, ovviamente, all' Autorità politica; essa non può essere altri, a nostro parere, che il Consiglio di Stato.

E' anche evidente che il contributo non verrà chiesto a quei Comuni che, di fatto o virtualmente, possono beneficiare delle prestazioni del fondo: ecco la ragione dell' art. 11 cpv. 2.

L' art. 13 «Modificazione di leggi esistenti», non è che la logica conseguenza del nuovo sistema proposto. Se accolto dal Parlamento, esso dovrebbe entrare in vigore il 1. gennaio 1979.

Capo VI - CONCLUSIONI

Con il disegno di legge allegato siamo certi di presentare loro un valido strumento di perequazione finanziaria.

Pur non risolvendo esso tutti i difficili problemi connessi ai rapporti tra Stato e Comuni e tra Comuni stessi, non vi è dubbio che si compie un decisivo salto di qualità e di quantità secondo le indicazioni scaturite da questo Parlamento in relazione all' iniziativa Bignasca e Cereda.

L' evoluzione generale del Comune e dello Stato potrà consigliare opportune o necessarie innovazioni.

Un passo decisivo verso la solidarietà intercomunale è però qui compiuto.

Gradiscano, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l' espressione della nostra massima considerazione.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente: U. Sadis

Il Cancelliere: A. Crivelli

ANNESI:

Annesso 1: Conseguenze per il Cantone del progetto di legge sulla compensazione intercomunale

Annesso 2: Confronto del disegno di legge sulla compensazione intercomunale e la legge attuale

Annesso 3: Conseguenze finanziarie per i Comuni con l' applicazione del progetto di legge sulla compensazione intercomunale

Annesso 4: Situazione del fondo con il progetto di legge sulla compensazione intercomunale

Annesso 1

CONSEGUENZE PER IL CANTONE DEL PROGETTO DI LEGGE SULLA COMPENSAZIONE INTERCOMUNALE (in 1.000 Fr.)

	Legge attuale (1)	Legge transitoria (2)	Disegno di legge (3)	Conseguenze rispetto alla legge transitoria (2 - 3)	Conseguenze rispetto alla legge attuale (1 - 3)
1. Compensazione indiretta					
sugli stipendi dei docenti	31.625	29.112	24.728	4.384	6.897
azione cantonale alle Casse malati	18.864	16.436	19.859	- 3.423	- 2.395
azione cantonale alle spese di cura e anticarie	666	582	723	- 141	- 943

- Sussidio cantonale acquisto materiale didattico	884	801	1.012	- 211	- 128
2. Abrogazione della riduzione della partecipazione a entrate cantonali					
- Maggior valore				- 738	---
- Holdings				- 554	---
- Persone giuridiche (tassa immobiliare)				- 570	---
- Successione + donazione				- 353	---
- Imposta ala fonte				- 1.468	---
3. Contributi al fondo					
- 20% maggior valore				- 2.400	- 2.400
- Perdita partecipazione utile Banca dello Stato				- 350	- 350
4.Compensazione diretta					
- Passaggio al fondo				1.900	1.900
Conseguenze per il Cantone				- 3.924	4.872

Annesso 2

CONFRONTO DEL DISEGNO DI LEGGE SULLA COMPENSAZIONE INTERCOMUNALE E LA LEGGE ATTUALE (in 1.000 Fr.)

	Comuni sopra 75 pti FF	Comuni sotto 75 pti FF	Totale
1. Compensazione indiretta			
- Stipendi docenti			
- Casse malati			
- Cura e profilassi anticarie	- 4.950	- 772	- 5.722
- Materiale didattico			
2. Abrogazione, riduzione a entrate cantonali			
- Maggior valore			
- Holdings			
- Persone giuridiche (tassa immobiliare)	---	---	---
- Successione + donazione			
- Imposta alla fonte			
3. Contributi al fondo			
- 1% sulle risorse fiscali	- 3.063	- 198	- 3.261
4. Aiuto particolare del fondo		4.361	4.261

Guadagni per i Comuni	<u>- 8.013</u>	<u>3.391</u>	<u>- 4.722</u>
------------------------------	-----------------------	---------------------	-----------------------

Annexo 3

CONSEGUENZE FINANZIARIE PER I COMUNI CON L' APPLICAZIONE DEL PROGETTO DI LEGGE SULLA COMPENSAZIONE INTERCOMUNALE (IN 10.000 FR.)

Graduatoria Comuni 1976	F.F	Conseguenze rispetto alla legge attuale
1. Croglio	270	- 5
2. Fusio	185	- 2
3. Giornico	176	- 9
4. Lugano	176	- 181
5. Vico Morcote	159	- 1
6. Ascona	155	- 21
7. Morcote	153	- 3
8. Chiasso	153	- 52
9. Bioggio	146	- 8
10. Carabietta	135	0
11. Ronco s. Ascona	134	- 3
12. Montagnola	133	- 13
13. Barbengo	131	- 4
14. Bissone	131	- 4
15. Manno	130	- 8
16. Cureggia	128	0
17. Porza	123	- 8
18. Sorengo	118	- 6
19. Bironico	117	- 5
20. Paradiso	117	-34
21. Grancia	117	- 1
22. Massagno	114	- 21
23. Brissago	112	- 6
24. Minusio	111	- 15
25. Pazzallo	109	- 11
26. Contone	109	- 1
27. Bignasco	109	- 4
28. Ghirone	108	0
29. Muralto	108	- 7
30. Gentilino	108	-7
31. Savosa	107	- 2
32. Maroggia	106	- 2
33. Bodio	105	- 13
34. Orselina	105	6
35. Pambio Noranco	105	- 1
36. Muzzano	103	- 2
37. Brione s. Minusio	103	- 1

Graduatoria Comuni 1976	F.F.	Conseguenze rispetto alla legge attuale
--------------------------------	-------------	--

38. Origgio	102	- 2
39. Locarno	101	- 35
40. Melide	101	- 4
41. Mendrisio	101	- 20
42. Neggio	101	- 1
43. Balerna	100	- 19
44. Morbio Inferiore	100	- 9
45. Caslano	100	- 4
46. Berzona	99	0
47. Ponte Capriasca	99	- 3
48. Viganello	98	- 14
49. Campello	98	0
50. Ponte Tresa	98	- 2
51. Carabbia	98	0
52. Breganzona	97	- 12
53. Vernate	97	- 2
54. Gerra Gambarogno	96	- 4
55. Agno	96	- 8
56. Rancate	96	- 1
57. Agra	95	- 1
58. Sagno	95	- 2
59. Comano	95	- 3
60. Pura	94	- 1
61. Cureglia	93	- 2
62. Bosco Luganese	92	0
63. Cadempino	92	- 6
64. Vacallo	92	- 5
65. Torricella-Taverne	91	- 8
66. Stabio	91	- 7
67. Losone	91	- 19
68. Chiggiogna	90	- 4
69. Pregassona	90	- 9
70. Vezia	90	- 7
71. Airolo	90	3
72. Magadino	89	- 2
73. Cademario	83	- 2
74. Mezzovico-Vira	88	- 1
75. Magliaso	87	- 3
76. Gandria	86	0
77. S. Nazzaro	86	0
78. Vira Gambarogno	86	- 1
79. Brusino Arsizio	85	- 2

Graduatoria Comuni 1976	F.F.	Conseguenze rispetto alla legge attuale
80. Peccia	84	- 3
81. Lamone	85	- 10
82. Bellinzona	85	- 15
83. S. Abbondio	84	0
84. Cadenazzo	84	- 4

85. Tenero	83	- 8
86. Besazio	83	- 0
87. Canobbio	82	- 5
88. Dalpe	82	- 0
89. Bedretto	82	- 0
90. Melano	81	- 3
91. Carona	81	- 0
92. Sementina	81	- 7
93. Vaglio	80	- 2
94. Arbedo-Castione	80	- 10
95. Personico	80	- 4
96. Tesserete	80	- 4
97. Faido	79	- 8
98. S. Antonino	79	- 7
99. Giubiasco	79	- 11
100. Arosio	78	- 2
101. Morbio Superiore	78	- 5
102. Coldrerio	77	- 5
103. Gordola	77	- 1
104. Astano	76	0
105. Riva S. Vitale	75	3
106. Cadro	75	3
107. Piazzogna	75	2
108. Capolago	74	3
109. Caviano	73	1
110. Torre	73	2
111. Biasca	73	22
112. Castel S. Pietro	73	9
113. Tegna	73	1
114. Tremona	73	2
115. Novazzano	72	2
116. Osogna	72	4
117. Lottigna	72	0
118. Quinto	72	5
119. Cimo	71	1
120. Prato Leventina	71	1
121. Gravesano	71	3

Graduatoria Comuni 1976	F.F.	Conseguenze rispetto alla legge attuale
122. Cresciano	70	2
123. Ligornetto	69	8
124. Bedano	69	2
125. Arzo	69	2
126. Monteggio	69	4
127. Genestrerio	69	4
128. Novaggio	68	4
129. Lodrino	68	5
130. Rivera	68	7
131. Arogno	68	3

132. Someo	68	3
133. Lugaggia	67	3
134. Sala Capriasca	67	3
135. Sigrino	67	0
136. Villa Luganese	66	2
137. Gerra Verzasca	66	0
138. Verscio	66	4
139. Avegno	66	2
140. Cevio	65	3
141. Rovio	65	2
142. Davesco Soragno	65	4
143. Osco	65	0
144. Gudo	64	3
145. Aquila	64	2
146. Coglio	64	1
147. Cavigliano	64	3
148. Camorino	64	8
149. Pollegio	63	4
150. Aranno	63	1
151. Olivone	62	3
152. Lumino	62	7
153. Iragna	61	1
154. Anzonico	61	0
155. Gordevio	61	3
156. Gorduno	60	2
157. Corippo	60	0
158. Sonvico	60	10
159. Lavertezzo	60	6
160. Linescio	60	0
161. Lodano	60	1
162. Dongio	59	1
163. Iseo	59	0

Graduatoria Comuni 1976	F.F.	Conseguenze rispetto alla legge attuale
164. Mairengo	58	1
165. Vogorno	58	1
166. Monte Carasso	58	8
167. Lopagno	58	2
168. Preonzo	58	2
169. Gnosca	58	2
170. Corzoneso	57	4
171. Mosogno	57	0
172. Giumaglio	57	1
173. Campo Blenio	56	1
174. Cugnasco	56	2
175. Chironico	55	0
176. Pianezzo	55	2
177. Claro	55	8
178. Sessa	55	1

179. Largario	54	0
180. Salorino	53	2
181. Aurigeno	53	1
182. Cavergho	53	2
183. Cagiallo	52	3
184. Roveredo Lugano	52	0
185. Borgnone	51	1
186. Isonne	51	2
187. Mergoscia	51	1
188. Calpiogna	50	0
189. Frasco	49	1
190. Bidogno	49	1
191. Ludiano	49	1
192. Prato Sornico	49	1
193. Castro	48	0
194. Camignolo	48	2
195. Moleno	48	0
196. Malvaglia	47	4
197. Brione Verzasca	47	1
198. Auressio	47	0
199. Curio	46	2
200. Breno	46	0
201. Bedigliora	46	1
202. Calonico	46	0
203. Broglio	45	1
204. Intragna	45	7
205. Brontallo	44	0

Graduatoria Comuni 1976	F.F.	Conseguenze rispetto alla legge attuale
206. Loco	44	2
207. S. Antonio	43	1
208. Menzonio	43	1
209. Maggia	42	4
210. Bruzella	42	1
211. Leontica	41	1
212. Palagnedra	41	1
213. Moghegno	40	1
214. Crana	39	0
215. Vergeletto	39	1
216. Campo Valle Maggia	39	0
217. Caneggio	38	2
218. Semione	38	2
219. Robasacco	37	1
220. Russo	37	1
221. Miglielia	36	1
222. Casima	36	0
223. Vezio	36	1
224. Indemini	36	0
225. Marolta	35	0

226. Cavagnago	35	1
227. Cerentino	35	0
228. Medeglia	34	0
229. Meride	34	10
230. Ponto Valentino	34	3
231. Sonogno	34	1
232. Rossura	34	1
233. Gresso	33	1
234. Bosco Gurin	32	1
235. Comologno	31	2
236. Sobrio	31	1
237. Fescoggia	30	1
238. Valcolla	30	3
239. Cimadera	30	1
240. Bogno	29	1
241. Prugiasco	29	1
242. Monte	28	0
243. Mugena	26	1
244. Muggio	26	2
245. Cabbio	25	1
246. Corticiasca	20	1
247. Certara	20	0
Guadagno per i Comuni		<u>462</u>

Annesso 4

SITUAZIONE DEL FONDO CON IL PROGETTO DI LEGGE SULLA COMPENSAZIONE INTERCOMUNALE (in 1.000 Fr.)

1. Compensazione diretta	
- Passaggio al fondo	- 1.900
2. Contributi al fondo	
- Banca dello Stato	500
- 20% plus valore, Stato	2.400
- 1% risorse fiscali, Comuni	3.261
Totale	<u>4.261</u>

Disegno di
LEGGE

sulla compensazione intercomunale

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

- visto il messaggio 13 febbraio 1979 n. 2373 del Consiglio di Stato,

decreta:

Art. 1

I. Indice di capacità finanziaria

a) Definizione:

1. La forza finanziaria dei Comuni viene stabilita secondo un indice medio generale risultante dalla media ponderata di un insieme di indici parziali.
2. L' indice medio cantonale è uguale a 100.

Art. 2

b) Determinazione

1. Il Consiglio di Stato elabora e aggiorna l' indice, di regola, in corrispondenza con il biennio fiscale.
2. Esso stabilisce, inoltre, per regolamento gli indici parziali che compongono l' indice di capacità finanziaria e ne indica il rispetto valore.

Art. 3

II. Compensazione finanziaria verticale

a) 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.

Art. 4

b) Sussidi

I sussidi correnti del Cantone di cui all' art. 3 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%

Art. 5

c) Partecipazioni dei Comuni

Le partecipazioni dei Comuni a spese cantonali correnti di cui all' art. 3 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	80%

Art. 6

III. Compensazione orizzontale

a) Definizione:

Per compensazione orizzontale si intende l' intervento finanziario versato ai Comuni, tramite il fondo di compensazione, nelle forme descritte agli art 7 e 8.

Art. 7

b) In generale

1. I Comuni nei quali per la copertura del fabbisogno comunale occorre un importo globale superiore al 100% dell' imposta cantonale base possono chiedere l' intervento del fondo di compensazione per la copertura dell' eccedenza.
2. L' aiuto sarà accordato soltanto ai Comuni nei quali il gettito delle risorse fiscali è inferiore ai 2/3 della media pro capite delle risorse nell' intero Cantone.

Art 8

c) In particolare

Il Consiglio di Stato può elargire ai Comuni aiuti particolari per la copertura di oneri derivanti da investimenti o servizi essenziali che causerebbero un carico finanziario eccessivo rispetto alle risorse fiscali del Comune, tale, in particolare, da ridurre l'indice di capacità finanziaria al di sotto di 66 punti.

Art. 9

d) Eccezioni

Il Consiglio di Stato può ridurre l'aiuto finanziario ai Comuni che rifiutano, senza motivo, di prendere in considerazione l'ipotesi della fusione secondo la legge sulla fusione e separazione dei Comuni e la legge sugli aiuti finanziari per le fusioni coordinate dei Comuni.

Art. 10

e) Poteri del Consiglio di Stato

Nei Comuni che richiedono l'aiuto finanziario, il Consiglio di Stato ha il diritto di approvare i preventivi e i consuntivi nonché le risoluzioni assembleari concernenti spese straordinarie.

Art. 11

IV. Fondo di compensazione

a) Istituzione e finanziamento

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

- a) il contributo dei Comuni fino al 2% delle loro risorse fiscali;
- b) il contributo del Cantone fino al 20% dell'incasso lordo dell'imposta sul maggior valore immobiliare;
- c) lo speciale contributo della Banca dello Stato.

2. Sono esclusi dal contributo di cui alla lett. a) i Comuni con un indice di forza finanziaria al di sotto di 66 punti.

3. Il Consiglio di Stato determina, secondo le necessità del fondo, la percentuale di cui al primo capoverso lett. a) e b).

Art. 12

b) Amministrazione

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

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

Art. 13

V. Modificazione di leggi esistenti

La legge sugli stipendi degli impiegati dello Stato e dei docenti del 5 novembre 1954, la legge della scuola del 29 maggio 1958, la legge sull'assicurazione contro le malattie del 7 novembre 1962, la legge sulle prestazioni complementari AVS/AI del 21 dicembre 1965, la legge sanitaria del 18 novembre 1954, la legge sulla costruzione, sulla manutenzione e sull'uso delle strade cantonali del 17 gennaio 1951, la legge sulla protezione civile del 12 dicembre 1966, il decreto legislativo sul regime fiscale della Banca dello Stato del 19 maggio 1952, la legge concernente l'imposta sul maggior valore immobiliare del 17 dicembre 1964, la legge tributaria del 28 settembre 1976, sono modificate come segue:

TESTO VIGENTE

A. LEGGE SUGLI STIPENDI DEGLI IMPIEGATI E DEI DOCENTI

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.

Dal computo della spesa di cui al precedente capoverso viene dedotta una somma pari ai supplementi

comunali ai docenti accordati od aumentati dopo il 1. settembre 1964.
L' eccedenza è a carico dello Stato. Il contributo dello Stato non può essere inferiore al 50% della spesa stessa.

B. LEGGE DELLA SCUOLA

Art. 62b

Sussidiamento

b) Misura:

I sussidi sono concessi per una spesa massima sussidiabile stabilita dal Consiglio di Stato in ragione del genere e della capienza della scuola.

I sussidi non possono superare il 50% della spesa, eccezion fatta per il materiale didattico delle scuole maggiori; essi sono commisurati alla potenzialità finanziaria dei Comuni interessati.

Art. 114

Facilitazioni per le spese di viaggio

Lo Stato e i Comuni possono facilitare la frequenza delle scuole obbligatorie a coloro che abitano lontano dalla sede delle scuole stesse, assumendo le spese di viaggio in parti uguali. In casi speciali è organizzato un servizio di trasporto per gli allievi di una determinata regione.

Art. 115

Biblioteche scolastiche

Ogni Comune deve possedere una biblioteca scolastica e deve stanziare nel bilancio di ogni anno un credito adeguato.

I libri sono scelti di regola su di un elenco allestito dal Dipartimento. Quelli d' altra provenienza devono essere approvati dall' ispettore.

Per acquisti di una certa importanza lo Stato può concedere un sussidio fino al 30%.

MESSAGGIO

A. LEGGE SUGLI STIPENDI DEGLI IMPIEGATI E DEI DOCENTI

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, è sussidiata dal Cantone secondo la forza finanziaria dei Comuni.

B. LEGGE DELLA SCUOLA

Art. 62 b cpv. 2

Abrogato.

Art. 114

Lo Stato e i Comuni possono facilitare la frequenza delle scuole obbligatorie a coloro che abitano lontano dalla sede delle scuole stesse, contribuendo adeguatamente alle spese di viaggio secondo la forza finanziaria dei Comuni interessati. In casi speciali è organizzato un servizio di trasporto per gli allievi di una determinata regione.

Art. 115 cpv. 3

Lo Stato può sussidiare acquisti di una certa importanza, secondo la forza finanziaria dei Comuni interessati.

TESTO VIGENTE

Art. 117

Materiale didattico per le scuole elementari

a) Apparecchi di proiezione, radiofonici o televisivi:

Le scuole elementari possono essere dotate di apparecchi di proiezione, cinematografia o televisione, per la cui spesa il Cantone contribuisce con un sussidio fino al 50%.

Art. 118

b) Macchine per cucire, apparecchi musicali e altri utensili

Per l'acquisto di macchine per cucire, apparecchi musicali, ferri da stiro, banchi da falegname, attrezzi per l'orto scolastico e altri microscopi, ecc., lo Stato concede un sussidio fino al 50% della spesa.

Art. 162

Sussidio per trasferta

Lo Stato e i Comuni in cui gli apprendisti compiono il loro tirocinio facilitano la frequenza scolastica assumendo in parti uguali il rimborso delle spese di viaggio a coloro il cui domicilio e il cui luogo di tirocinio distano oltre tre chilometri dalla sede della scuola o del corso.

MESSAGGIO

Art. 117

Le scuole elementari possono essere dotate di apparecchi di proiezione, cinematografia o televisione, per la cui spesa il Cantone contribuisce con un sussidio commisurato alla forza finanziaria del Comune interessato.

Art. 118

Per l'acquisto di macchine per cucire, apparecchi musicali, ferri da stiro, banchi da falegname, attrezzi per l'orto scolastico e altri, microscopi, ecc., lo Stato concede un sussidio commisurato alla forza finanziaria del Comune interessato.

Art. 162

1 Lo Stato facilita la frequenza scolastica degli apprendisti assumendo le spese di viaggio di coloro il cui domicilio e il cui luogo di tirocinio distano oltre tre chilometri dalla sede della scuola o del corso.

2 I Comuni in cui gli apprendisti compiono il loro tirocinio contribuiscono alle spese di viaggio in modo commisurato alla loro forza finanziaria.

TESTO VIGENTE

C. LEGGE SULL' ASSICURAZIONE CONTRO LE MALATTIE

Art. 48

Misura

1 Con riserva del cpv. 4, l'onere dei contributi previsti dagli art. 44 e 45 è assunto dai Comuni e dal Cantone.

2 La partecipazione del singolo comune è calcolata:

a) in base all'effettivo degli assicurati domiciliati o residenti con permesso annuale di dimora nel Comune nell'anno di computo, per quanto attiene ai contributi previsti dagli art. 45 e in base all'effettivo dei suoi assicurati iscritti alla cassa pubblica per la copertura dei disavanzi in conformità dell'art. 44;

b) in base alla sua capacità finanziaria applicando un'aliquota del 20, 30, 40, 50, 60, 70 per cento sulla somma dei contributi dovuti nell'anno di computo per gli assicurati indicati alla lett. a).

3 La partecipazione del Cantone è pari all'importo non coperto da Comuni in conformità del cpv. 2.

4 Sono a totale carico del Cantone i contributi assegnati alla mano d'opera straniera giusta gli art. 45 e quelli destinati alla copertura della parte del disavanzo della cassa malati intercomunale attribuita alla mano d'opera straniera.

5 La partecipazione annua del singolo Comune agli oneri derivanti dall'applicazione della presente legge e della legge concernente le prestazioni complementari all'assicurazione federale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità non può superare il 10% del gettito dell'imposta cantonale per il Comune nell'anno che sarà

stabilito dal Consiglio di Stato.

Art. 50

Contributi supplementari dei Comuni

I Comuni che non sono in regime di compensazione secondo l' art. 88 della legge tributaria possono assegnare contributi supplementari per il pagamento delle quote e per l' estensione delle prestazioni.

MESSAGGIO

C. LEGGE SULL' ASSICURAZIONE CONTRO LE MALATTIE

Art. 48 cpv. 2 litt. b e c (nuova) e cpv. 5

b) in base alla sua capacità finanziaria.

c) in base alla somma dei contributi dovuti nell' anno di computo degli assicurati di cui alla litt. a).

cpv. 5 Abrogato.

Art. 50

I Comuni che non sono in regime di compensazione secondo l' art. 7 della legge sulla compensazione intercomunale possono assegnare contributi supplementari per il pagamento delle quote e per estensione delle prestazioni.

TESTO VIGENTE

D. LEGGE SULLE PRESTAZIONI COMPLEMENTARI AVS/AI

Art. 25

Mezzi finanziari

1 I Gli oneri finanziari derivanti dall' applicazione della presente legge sono coperti mediante:

a) il sussidio federale;

b) i contributi dei Comuni e del Cantone.

2 Il contributo del singolo Comune è calcolato in base alla sua capacità finanziaria applicando un' aliquota del 20, 30, 40, 50, 60, 70 per cento sulla somma delle prestazioni complementari versate nel Comune nell' anno di computo.

3 Il contributo del Cantone è pari all' importo non coperto dai Comuni in conformità del cpv. 2.

4 La partecipazione annua del singolo Comune agli oneri derivanti dall' applicazione della presente legge e della legge sull' assicurazione obbligatoria e facoltativa contro le malattie non può superare il 10% del gettito dell' imposta cantonale per il Comune nell' anno che sarà stabilito dal Consiglio di Stato.

E. LEGGE SANITARIA

Art. 138

Spese e contributi

Le spese di visita, di trasporto e di cura profilattica eseguite dai medici dentisti scolastici sono pagate dallo Stato.

I Comuni sono chiamati a contribuire alle spese della cura profilattica nella misura del 20 al 70% secondo un riparto stabilito dal Consiglio di Stato ogni due anni.

Le famiglie possono essere chiamate a contribuire alle spese della cura profilattica in misura che sarà stabilita dal regolamento, diminuendo proporzionalmente l' onere dei Comuni.

MESSAGGIO

D. LEGGE SULLE PRESTAZIONI COMPLEMENTARI AVS/AI

Art. 25 cpv. 2

2 Il contributo del singolo Comune è calcolato in base alla capacità finanziaria e alla somma delle prestazioni complementari versate nel Comune nell' anno di computo.

Art. 25 cpv. 4

Abrogato.

E. LEGGE SANITARIA**Art. 138 cpv. 2**

I Comuni sono chiamati a contribuire alle spese di cura profilattica secondo la loro forza finanziaria.

TESTO VIGENTE**F. LEGGE SULLA COSTRUZIONE, SULLA MANUTENZIONE E SULL' USO DELLE STRADE CANTONALI****Art. 24 bis****Costruzione di sotto e soprappassaggi pedonali**

Il Cantone sussidia la costruzione di sottopassaggi pedonali da parte dei Comuni quando tali opere giovano alla sicurezza e alla fluidità del traffico su una strada cantonale.

Il sussidio cantonale varia dal 30 al 50% delle spese di costruzione preventivate ed approvate dall' Autorità cantonale, escluse le spese per lo spostamento di condotte e per l' acquisizione di terreni o di diritti privati. Dalla somma sussidiabile vanno inoltre dedotti eventuali sussidi federali.

Art. 24 ter**Esecuzione di impianti semaforici nell' abitato**

Il Cantone sussidia l' esecuzione di impianti semaforici da parte dei Comuni sulle strade cantonali all' interno dell' abitato quando queste opere servono alla sicurezza e alla fluidità del traffico.

Il sussidio cantonale varia dal 20 al 50% delle spese di esecuzione preventivate e approvate dall' Autorità cantonale ed è determinato in relazione alla necessità ed all' importanza dell' impianto nonché alle condizioni finanziarie del Comune.

Le spese d' esercizio e di manutenzione sono interamente a carico del Comune.

Art. 34**Sussidiamento di strade non assumibili: requisiti**

Le strade comunali, patriziate, agricole, forestali e consortili che, pur congiungendo aggregati costantemente abitati, non adempiono ai requisiti per l' assunzione ma che prevalentemente giovano ad uno scopo diverso da quello per cui furono costruite, ed in modo particolare assolvono funzione turistica, possono, per decreto legislativo, essere dichiarate strade sussidiabili.

Importo del sussidio

Il Consiglio di Stato fissa l' ammontare del contributo del Cantone alla manutenzione, fino ad un massimo del 50% delle spese effettive. Sono escluse dal sussidiamento le strade all' interno degli abitati.

Eccezionalmente, quando l' interesse generale è prevalente o trattandosi di consorzi in difficili condizioni, il contributo dello Stato può essere aumentato sino al 70%.

MESSAGGIO**F. LEGGE SULLA COSTRUZIONE, SULLA MANUTENZIONE E SULL' USO DELLE STRADE CANTONALI****Titolo - Legge sulle strade****Art. 24 bis cpv. 2**

Il sussidio cantonale è commisurato alla forza finanziaria del Comune interessato e considera le spese di costruzione preventivate ed approvate dall' Autorità cantonale, escluse le spese per lo spostamento di

condotte e per l' acquisizione di terreni o diritti privati.

Art. 24 ter cpv. 2

Il sussidio è commisurato alla forza finanziaria del Comune interessato.

Art. 34 cpv. 2

Il sussidio è commisurato alla forza finanziaria dei Comuni interessati.

Art. 34 cpv. 3

Abrogato.

TESTO VIGENTE

G. LEGGE CANTONALE SULLA PROTEZIONE CIVILE

Art. 13

Sussidi cantonali

a) ai Comuni e ai Consorzi:

1 Sul totale delle spese di protezione civile riconosciute e sussidiate dalla Confederazione, il Cantone assegna i seguenti sussidi:

a) ai Comuni: da un minimo del 20 a un massimo del 25% ;

b) ai Consorzi: da un minimo del 25 a un massimo del 30%.

2 L' ammontare dei sussidi è commisurato alla capacità finanziaria dei Comuni.

Art. 14

b) Agli stabilimenti di convivenza e agli stabilimenti industriali

Sul totale delle spese di protezione civile riconosciute e sussidiate dalla Confederazione, il Cantone assegna:

a) ai Comuni: da un minimo del 20 a un massimo del 25% agli stabilimenti sanitari (ospedali, cliniche), agli asili, ai ricoveri, agli istituti scolastici;

b) un sussidio fino a un massimo del 10% agli stabilimenti industriali.

H. DL SUL REGIME FISCALE DELLA BANCA DELLO STATO

Art. 2

La Banca dello Stato verserà annualmente, a partire dall' esercizio 1951, al «Fondo cantonale per la compensazione intercomunale», che sarà costituito a bilancio dello Stato iscritto al Dipartimento delle finanze e amministrato ai fini dell' applicazione dell' art. 72 della legge tributaria 11 aprile 1950, un importo annuo di Fr. 100.000,--.

I. LEGGE CONCERNENTE L' IMPOSTA SUL MAGGIOR VALORE IMMOBILIARE

Art. 26

Riparto dell' imposta

1 Il gettito dell' imposta è ripartito in ragione del 60% allo Stato e del 40% ai Comuni di situazione dei fondi.

2 Per le alienazioni in cui l' acquirente sia un Comune o un Consorzio di Comuni l' imposta è versata interamente al Comune o proporzionalmente ai Comuni componenti il Consorzio.

3 Questo riparto è eseguito annualmente.

MESSAGGIO

G. LEGGE CANTONALE SULLA PROTEZIONE CIVILE

Art. 13 cpv. 1

Sul totale delle spese di protezione civile riconosciute e sussidiate dalla Confederazione, il Cantone assegna un sussidio del 25%.

Art. 13 cpv. 2

Abrogato.

Art. 14 litt. a

Sul totale delle spese di protezione civile riconosciute e sussidiate dalla Confederazione il Cantone assegna:

a) ai Comuni: il 25% agli stabilimenti sanitari (ospedali, cliniche) agli asili, ai ricoveri, agli istituti scolastici.

H. DL SUL REGIME FISCALE DELLA BANCA DELLO STATO**Art. 2**

La Banca dello Stato versa annualmente Fr. 600.000,-- al Fondo di compensazione intercomunale.

I. LEGGE CONCERNENTE L' IMPOSTA SUL MAGGIOR VALORE IMMOBILIARE**Art. 26**

Il gettito dell' imposta è ripartito in ragione del 40% ai Comuni di situazione dei fondi e 20% al massimo al Fondo di compensazione intercomunale e il rimanente è devoluto allo Stato.

TESTO VIGENTE**L. LEGGE TRIBUTARIA****Art. 272****II. Aiuto statale**

1 Se per la copertura del fabbisogno comunale occorre un importo globale superiore al 100% dell' imposta cantonale 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 dell' imposta cantonale per abitante è inferiore ai 2/3 della media pro-capite del gettito nell' intero Cantone.

2 In tal caso al Consiglio di Stato spetta il diritto di approvare i preventivi e i consuntivi, nonché le risoluzioni assembleari concernenti spese straordinarie.

3 Gli importi necessari per l' intervento statale saranno iscritti nel conto preventivo del Cantone.

MESSAGGIO**L. LEGGE TRIBUTARIA****Art. 272**

Abrogato.

Art. 14**Pubblicità**

Vengono pubblicati nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi del Cantone Ticino:

-- l' elenco dei sussidi, dei contributi e delle partecipazioni di cui alla presente legge;

-- la graduatoria dei Comuni secondo la forza finanziaria e i relativi tassi di sussidio e di partecipazione.

Art. 15**Entrata in vigore**

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

2 Essa entra in vigore il 1. gennaio 1979.