



LUIGI PEDRAZZINI
Dipartimento delle istituzioni

Perequazione, compiti e fusioni
USI Lugano, 21 novembre 2002

Collega Consigliera di Stato,
Gentili Signore ed egregi Signori,

Il titolo della serata tocca tre dei quattro ambiti di lavoro sui quali il mio Dipartimento si è concentrato in questi anni: la perequazione finanziaria, i compiti di Cantone e Comuni e le aggregazioni comunali.

Se aggiungiamo l'aspetto della collaborazione intercomunale abbiamo i quattro pilastri dell'azione politica in atto, che ha per obiettivo la riforma del Comune ticinese.

0. INTRODUZIONE

"Più politiche per un solo scopo"

Per sommi capi, eccovi le azioni intraprese per promuovere la riforma del Comune:

- ◆ Nell'ambito della collaborazione tra i Comuni, il CdS ha approvato il messaggio per una nuova Legge sulla collaborazione intercomunale, attualmente all'esame del GC.
- ◆ In materia di politica delle aggregazioni comunali il Dipartimento sta portando avanti con grande impegno un numero importante di progetti, che toccano buona parte dei Comuni ticinesi. Tutti i progetti già sottoposti al Governo hanno ottenuto pieno sostegno da parte del Consiglio di Stato.
- ◆ Il Parlamento ha pure approvato il messaggio concernente la nuova Legge sulla perequazione intercomunale che condurrà ad una profonda revisione dell'attuale sistema della compensazione finanziaria. La nuova Legge entrerà in vigore l'1.1.2003.
- ◆ Non è infine da dimenticare il lavoro che il Dipartimento sta svolgendo per l'analisi puntuale dei flussi finanziari Cantone-Comuni, nonché delle rispettive competenze. Le informazioni che sortiranno da queste analisi forniranno dati di base imprescindibili per dare avvio ad una ridefinizione dei flussi e delle competenze.

"Obiettivo riforma"

Siamo quindi di fronte ad **un'azione su più fronti che mira alla riforma del Comune ticinese**; tutte queste politiche vanno dunque viste come elementi diversi ma inscindibili di uno stesso disegno.

È necessario che queste azioni, soprattutto per quanto concerne le aggregazioni, la nuova perequazione e la revisione dei compiti e dei flussi, siano posti in **ordini temporali chiari**: allo stadio attuali delle cose non è possibile procedere ad una vera revisione dei flussi e dei compiti –che rivaluti il ruolo dei Comuni– quando una parte importante degli Enti locali ticinesi non è già oggi autosufficiente o in grado di assumere nuove competenze.

Per questo motivo, prima di procedere ad una nuova ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni, è necessario procedere:

- ◆ alla concretizzazione dei progetti d'aggregazione in atto, in modo da creare Comuni dalle solide basi strutturali e finanziarie.
- ◆ all'applicazione della nuova perequazione finanziaria intercomunale, che permetta l'attenuazione delle disparità interregionali e garantisca a tutti i Comuni i mezzi necessari.
- ◆ all'applicazione della nuova Legge sulla collaborazione, per rendere più efficace il partenariato tra Enti locali, là dove i compiti non possono essere internalizzati tramite le aggregazioni.

I Comuni del domani, con basi più solide, maggiore equilibrio finanziario e con mezzi di collaborazione più efficace, saranno in grado di assumere le competenze che scaturiranno dalla revisione dei flussi e dei compiti.

Questo discorso ex ante non è necessario nel contesto dei **rapporti tra Confederazione e Cantoni**. La nuova perequazione finanziaria ha potuto prendere forma senza che fosse necessario procedere ad una revisione dell'assetto strutturale dei Cantoni, in quanto questi –chi più chi meno– hanno già oggi le forze e le basi per assumere i compiti assegnati a loro dalla Confederazione.

Non è detto che a livello federale, il discorso delle aggregazioni –tra Cantoni– non segua un giorno quello della nuova perequazione, invertendo la tabella di marcia applicata all'interno del Ticino.

Per maggiore chiarezza, vado ora ad indicare le grandi linee dei 4 pilastri che reggono la riforma del Comune ticinese.

I. LA COLLABORAZIONE INTERCOMUNALE

Inizierò dalla **collaborazione intercomunale**.

Nel messaggio governativo si evidenzia come questa nuova legge abbia essenzialmente lo scopo di rivedere e migliorare lo strumento del consorzio di Comuni.

La nuova Legge prevede alcune modifiche sostanziali, che vanno dalla possibilità di elezioni popolari per gli organi consortili, al diritto popolare di referendum e iniziativa, dal diritto di opposizione dei Municipi e della popolazione alle decisioni consortili, all'abolizione della ratifica di queste decisioni da parte dei legislativi comunali.

Riassumendo, posso affermare che con questa nuova Legge si mira a creare, con più strumenti, una collaborazione più efficace e con più democrazia e coinvolgimento popolare.

II. LE AGGREGAZIONI DI COMUNI

Veniamo ora alla politica della **aggregazioni comunali**, che rappresenta il cardine della riforma del Comune ticinese.

La questione della modifica dell'estensione territoriale dei Comuni non è una novità, prova ne è che la Legge vigente sulla fusione e la separazione dei Comuni risale all'ormai lontano 1945.

Nel 1975 si era tentato di dare un impulso alla creazioni di nuovi Comuni, ma l'iniziativa non portò ai risultati sperati, forse perché i progetti di allora erano troppo incentrati su aspetti puramente demografici e finanziari, ma sprovvisti di giustificazioni convincenti dal punto di vista politico e del rinnovamento della progettualità.

La situazione ha preso una svolta importante con la pubblicazione nel 1998 da parte del Cantone degli studi denominati "Il Cantone e i suoi Comuni, l'esigenza di cambiare".

"La politica d'aggregazione: gli obiettivi"

Oggi i progetti d'aggregazione non sono più promossi dal Cantone con obiettivi puramente finanziari, ma si basano sui seguenti criteri:

- ◆ valorizzazione e gestione del territorio;
- ◆ rivitalizzazione delle regioni periferiche;
- ◆ creazione di entità comunali propositive

L'obiettivo è quello di **creare Comuni più solidi e protagonisti** della vita politica, sociale ed economica della loro regione.

Alla luce dello sviluppo del Cantone in questi ultimi anni, l'aggregazione diventa una risposta istituzionale per rilanciare la competitività regionale all'interno del Cantone, per lottare contro gli squilibri economici e finanziari, per recuperare maggiori poteri agli enti locali nell'ambito della ripartizione delle competenze fra Cantone e Comune e anche per assicurare un recupero di progettualità dal basso.

"La politica d'aggregazione: la priorità"

La necessità di riforma del Comune è presente soprattutto là dove il potere locale è confrontato con i maggiori problemi:

- ◆ carenza di risorse umane;
- ◆ carenza di risorse finanziarie;
- ◆ territori onerosi da gestire.

Quindi mancanza di autonomia. La **priorità è quindi rivolta alle zone periferiche**, dove il bisogno di riforma dell'istituto comunale è maggiormente presente.

I progetti in atto sono numerosi, soprattutto nelle periferie –in risposta alla nostra priorità– ma non vanno dimenticati vari progetti nelle aree urbane, come quello di Mendrisio/Salorino, sul quale si voterà il prossimo week-end, sia quelli concernenti la Città di Lugano, dove una prima votazione è prevista a metà dicembre.

Come vedete alla mappa ora proiettata, i progetti di aggregazione in atto a vari stadi, o già concretizzati, abbracciano tutto il territorio cantonale.

In totale questi progetti coinvolgono 140 Comuni; se tutti i progetti citati andassero in porto avremmo una diminuzione di 114 unità: il Ticino cambierebbe volto.

Siamo convinti che, là dove l'eccessiva frammentazione del territorio crea una dispersione delle forze tale da spegnere le capacità propositive dei Comuni, la sola risposta istituzionale efficace sia l'aggregazione.

Essa permette che le forze propugnatrici di uno sviluppo regionale si concentrino in un'unica istituzione – il Comune – che consenta una chiara ripartizione delle responsabilità e un controllo completo e trasparente da parte del cittadino.

III. PEREQUAZIONE E SOLIDARIETÀ

Il terzo elemento dell'azione dipartimentale per la riforma del Comune è **la sostituzione dell'attuale sistema della compensazione con la nuova Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale.**

"La nuova Legge: le ragioni"

Le ragioni che ci hanno spinto a procedere con la presente modifica sono principalmente le seguenti:

- ◆ il regime della compensazione è diventato sempre più uno stato duraturo per il Comune beneficiario e non un momento di transizione dovuta a difficoltà momentanee. Tale regime frena il ripensamento istituzionale degli Enti locali.
- ◆ l'attuale livello e struttura del contributo di livellamento (uno dei principali strumenti) è ritenuto insufficiente e non più in grado di compensare le crescenti disparità intercomunali e interregionali.
- ◆ Per rendere i Comuni maggiormente motori di sviluppo regionale è necessario puntare su aiuti a investimenti e progetti, piuttosto che aiuti generalizzati alla gestione corrente.

Per rendersi conto della crescente disparità tra le regioni del Cantone e della ripartizione geografica delle risorse, vale la pena analizzare alcuni dati.

I dati si riferiscono al 2000, in quanto antecedenti alle aggregazioni di Isorno e Capriasca; ciò per non falsare il confronto con gli anni precedenti.

"Compensazione orizzontale"

L'analisi dell'evoluzione degli oneri legati alla **compensazione orizzontale** e la loro ripartizione geografica denota due fenomeni:

- ◆ il numero dei Comuni a beneficio della compensazione tende ad aumentare, così come il totale dei contributi versati.
- ◆ i Comuni beneficiari si concentrano essenzialmente nelle periferie e nelle valli, soprattutto quelle del Sopraceneri. Vi è quindi un evidente squilibrio tra la forza finanziaria dei Comuni urbani e di quelli periferici, nonché un evidente squilibrio tra la forza finanziaria del Sopraceneri e quella del Sottoceneri.

" Contributo di livellamento "

Questa tendenza è riscontrabile pure nel funzionamento del **contributo di livellamento**: il numero di Comuni beneficiari aumenta, così come il totale dei versamenti. Questo dimostra come il miglioramento delle condizioni finanziarie degli enti pubblici sia limitato ad una certa cerchia di Comuni.

Questo andamento è accentuato ulteriormente dall'andamento 2001 e 2002 (nel 2002 il CL è salito a fr. 29 mio ca.)

A livello geografico vediamo pure come i Comuni beneficiari siano attualmente in maggioranza nel Sopraceneri, e non solo nelle zone più periferiche.

"Il moltiplicatore d'imposta"

L'evoluzione del numero di Comuni con un **moltiplicatore d'imposta** al 95 o 100% e la loro localizzazione geografica conferma questa doppia tendenza: da un parte aumenta il numero di Comuni in parziale difficoltà, e dall'altra lo squilibrio tra Sottoceneri e Sopraceneri è evidente.

Al di là di rare eccezioni, **il livello del moltiplicatore d'imposta riflette la forza del substrato economico della popolazione** (persone fisiche e giuridiche) che risiedono nel Comune. Il livello del moltiplicatore dipende strettamente dalle risorse fiscali presenti nel territorio e questo è facilmente dimostrabile con i dati per regione.

Il divario tra Sopraceneri e Sottoceneri è evidente, e il moltiplicatore alto appare un passo obbligato per le regioni con poche risorse.

Come detto, l'aumento degli squilibri interregionali ci ha indotti a ritenere necessario una revisione dell'attuale sistema della compensazione intercomunale. Per questo motivo è stata elaborata la nuova Legge sulla perequazione intercomunale.

Le disparità regionali sono le conseguenze delle disparità economiche, determinate da uno sviluppo economico molto differente tra le regioni.

Da queste disparità d'ordine economico derivano inevitabilmente le differenti capacità di forza finanziaria degli enti locali.

La vera risposta agli squilibri deve risiedere in politiche di sviluppo regionale che consentano anche alle regioni meno favorite di costruire basi economiche più solide, e che consentano alla fine di livellare verso l'alto le disparità interregionali.

Se le cause delle disparità sono solo lentamente correggibili, le conseguenze possono essere più rapidamente combattute. Ecco il perché di una nuova Legge sulla perequazione intercomunale.

"La nuova Legge sulla Perequazione: i cambiamenti"

Alla base della nuova Legge vi è un **cambiamento di filosofia** rispetto alla situazione attuale. Proprio in funzione di una strategia di rilancio che mira a promuovere progetti di sviluppo economico, sarebbe un errore destinare i mezzi della compensazione alla copertura dei disavanzi di gestione corrente che oggi numerosi Comuni conoscono.

Nella misura in cui la compensazione diventa strumento per colmare i disavanzi, non faremo altro che indebolire le comunità più favorite di questo Cantone senza ancora rilanciare la capacità competitiva delle comunità più deboli.

Per questo motivo, abbiamo proposto un rafforzamento della solidarietà intercomunale, rendendo però gli aiuti finanziari più mirati (per la gestione corrente) e essenzialmente diretti a sostenere gli investimenti.

Questi aiuti entrano quindi in un circuito produttivo e non sono finalizzati al sostentamento degli apparati amministrativi.

Veniamo quindi ai cambiamenti apportati dalla nuova Legge:

- ◆ Vi sarà **l'eliminazione della copertura automatica del disavanzo d'esercizio**, e questo per le ragioni che ho illustrato poc'anzi.
- ◆ Proponiamo un **rilancio dell'aiuto agli investimenti**. Con questo strumento i Comuni finanziariamente deboli ricevono un aiuto che rende sopportabili i nuovi investimenti. Così facendo, i Comuni saranno stimolati a proporre progetti concreti, che verranno finanziati dal fondo di perequazione in base alla forza finanziaria del Comune e all'importanza dell'opera.
- ◆ Proponiamo inoltre un nuovo strumento: **l'aiuto per gli oneri di gestione corrente causati dalla localizzazione geografica**. Con questo strumento, si vuole creare un sistema di aiuti mirati che permetta di sostenere quei Comuni che, a causa della loro dimensione, della conformazione del territorio o della loro posizione geografica siano costretti ad assumersi costi superiori alla norma.
- ◆ Un'ulteriore grossa novità è costituita **dal potenziamento del contributo di livellamento**:
 1. **L'obiettivo** è di portare tutti i Comuni ad un livello minimo di risorse fiscali pro capite più elevato: dai 2/3 attuali al 72%.
 2. Inoltre **tutti** i Comuni che si trovano al di sotto della media cantonale delle risorse fiscali pro capite riceveranno il contributo di livellamento, graduato in base al moltiplicatore d'imposta. Sparirà quindi la fascia dei **Comuni "neutri"**, che a priori sono esclusi dal meccanismo.
 3. L'unica **clausola** è di avere un moltiplicatore d'imposta superiore alla media cantonale (oggi è l'83%).
 4. L'ultimo cambiamento significativo è rappresentato da una diversa graduazione del livellamento in base al moltiplicatore: ciò significa che il Comune beneficiario potrà abbassare di qualche punto il moltiplicatore senza dover rinunciare a fette troppo cospicue di contributo.
 5. Vi sono altre novità concernenti questo strumento, ma di minore entità.

- ◆ Si propone da ultimo l'istituzione di un **contributo transitorio** per traghettare nel nuovo sistema e senza grosse difficoltà i Comuni che oggi sono in regime di compensazione.

Anche se solo brevemente accennati, capirete che questi cambiamenti sono di notevole portata e per questo motivo saranno introdotti gradualmente in 3 anni.

"La nuova Legge sulla Perequazione: gli oneri"

Per quanto attiene alla ripartizione degli oneri di finanziamento, la ripartizione è la seguente:

- ◆ Il **fondo di compensazione** (investimenti e aiuti al territorio) sarà finanziato per l'80% dal Cantone e per il 20% dai Comuni, contro il 50-50 precedente. In questo modo si compensa ai Comuni l'aggravio dato dal potenziamento del contributo di livellamento.
- ◆ Il **contributo di livellamento** rimane finanziato al 100% dai Comuni; il suo ammontare varia in base all'evoluzione della situazione finanziaria. Nei prossimi anni si prevedono picchi oltre i 40 mio di fr.
- ◆ Il **contributo transitorio** sarà finanziato dal Cantone, si prevede una diminuzione a zero in 5 anni.

"La nuova Legge sulla Perequazione: gli obiettivi"

Gli **obiettivi** della nuova Legge sono:

- ◆ Ridurre le disparità intercomunali e interregionali;
- ◆ Responsabilizzare maggiormente i poteri locali, che saranno chiamati ad una sempre migliore gestione corrente e ad una maggiore progettualità;
- ◆ Permettere a tutti i Comuni di avere risorse finanziarie sufficienti per erogare i servizi primari.

Si mira quindi a Comuni con una **maggiore autonomia finanziaria**.

"Perequazione e aggregazioni"

La nuova Legge presenta una stretta correlazione e un chiaro sostegno alla politica della aggregazioni, specificata all'art. 2 della Legge, nel quale si indica:

- ◆ L'**armonizzazione** tra perequazione e aggregazioni;
- ◆ La possibilità per il CdS di **avviare d'ufficio degli studi** di aggregazioni per Comuni in croniche e irrimediabili situazioni di difficoltà finanziaria;
- ◆ La possibilità per il CdS di stanziare pro tempore **aiuti maggiorati per i nuovi Comuni** nati dalle aggregazioni.

IV. COMPETENZE SUSSIDIARIE

"La revisione dei flussi e delle competenze"

Veniamo ora all'ultimo tema: **la ridefinizione delle competenze e dei flussi tra Cantone e Comuni.**

L'intento è di rivedere l'attuale situazione secondo il principio di "chi comanda paga".

L'obiettivo è duplice:

- ◆ semplificare il sistema di flussi e controflussi finanziari tra Cantone e Comuni.
- ◆ Nei campi dove i Comuni si assumeranno interamente gli oneri di finanziamento, dare maggiore competenza decisionale agli enti locali.

La revisione dei flussi e delle competenze non è un tema di facile soluzione; per certi versi, all'interno di un Cantone è più difficile fare questo discorso che non nel rapporto Cantoni - Confederazione.

Le ragioni che hanno portato all'attuale intreccio di competenze e flussi finanziari sono a mio avviso le seguenti:

- ◆ Reciproco aiuto finanziario tra i due livelli, creatosi e complicatosi negli anni con la nascita di nuovi compiti.
- ◆ Assunzione da parte del Cantone di una funzione decisionale, accompagnata quindi da un aiuto finanziario, per permettere a tutti i Comuni lo svolgimento dei compiti secondo modalità uniche

"Competenze e autonomia"

Da ciò deriva che un ripensamento dei flussi e delle competenze deve affrontare il tema di come garantire che i Comuni adempiano a dei compiti con standard simili su tutto il territorio e allo stesso tempo abbiano un'affettiva autonomia.

Questo problema si pone meno a livello federale, proprio perché il federalismo –per sua natura– accetta che i Cantoni propongano e attuino soluzioni differenziate, per modalità e effetti.

Ciò è più difficilmente realizzabile all'interno del Cantone, in quanto i Comuni non hanno competenze legislative in materia di applicazione delle leggi cantonali.

La scelta di come riorganizzare i flussi e le competenze dovrà essere accuratamente studiata e ciò sulla base di dati oggettivi. Proprio per ottenere dati di base completi, come Dipartimento, e in collaborazione col l'Ufficio di statistica, abbiamo dato al progetto STEP, che dovrà fornire informazioni precise sulla composizione e l'entità delle spese comunali e della loro relazione con i vari compiti.

Come detto, l'obiettivo della revisione dei flussi e delle competenze è quello di semplificare i rapporti e chiarire le rispettive competenze, secondo il principio "chi comanda paga".

"Chi comanda paga"

Si dovranno individuare gli ambiti nei quali sia possibile effettivamente concedere larga autonomia ai Comuni.

Non potremo proporre una cessione di compiti ai Comuni (il "paga") e poi avere comunque il Cantone che ancora detta strette regole di esecuzione di parte dei compiti (il "comanda").

Dovremo quindi fare in modo che:

- ◆ Alcuni ambiti siano pienamente concessi ai Comuni;
- ◆ Si sfugga alla tentazione di centralizzare e standardizzare anche i dettagli.

È difficile immaginare una riforma delle competenze che sia neutra dal punto di vista del carico finanziario; se, ad esempio, il risultato sarà uno sgravio per i Comuni e un aggravio per il Cantone, questo dovrà portare ad un travaso di risorse tra i due livelli.

"Compiti e finanziamento"

Questo perché, conformemente all'applicazione del principio "chi comanda paga", bisogna fare in modo che il fornitore della prestazione abbia i giusti mezzi per finanziarla.

Nel ripensamento della ripartizione delle risorse si dovrà pure prestare attenzione al seguente effetto della revisione delle competenze:

se la maggioranza dei compiti rivisti passerà nelle mani del Cantone, dal punto di vista finanziario, ciò sarà maggiormente vantaggioso per i Comuni forti. Per questi Comuni l'impatto positivo di una riforma sarà più forte, in quanto si libereranno di compiti per i quali contribuiscono molto e si accolleranno competenze per le quali in ogni modo ricevono pochi sussidi.

Ecco quindi l'importanza di una Legge sulla perequazione efficace e potenziata, che –in caso di necessità– sappia redistribuire efficacemente le risorse tra Enti locali.

Vi ringrazio per l'attenzione.

Luigi Pedrazzini

Consigliere di Stato

Direttore del Dipartimento delle istituzioni