
RIFORMA TICINO 2020

Scenari di riforma

Temi di priorità I

Rapporto della Direzione di progetto per la consultazione

Scenari di riforma Direzione di progetto	N° documento	5
Bellinzona, agosto 2017	DOC20170807-Rapporto della DP per la consultazione.docx	



TICINO 2020
Riforma dei rapporti
fra Cantone e Comuni



Gruppo operativo:

Michele Passardi
Elio Genazzi
Simona Corecco
Danilo Mattenberger
Alessandro Speciali

Co Capo progetto
Co Capo progetto
Collaboratrice scientifica
Collaboratore scientifico
Collaboratore scientifico

Per ulteriori informazioni:

Sezione degli enti locali
Via Carlo Salvioni 14
6500 Bellinzona
Tel +41 91 814 17 11

INDICE

I.	Introduzione e finalità del Rapporto intermedio	1
II.	Iter procedurale	2
III.	Il passaggio dal “chi” al “come” – spunti di riflessione.....	3
IV.	Neutralità finanziaria della riforma	13
V.	Scenari di riforma.....	14
1.	Assicurazioni sociali	14
1.1.	Proposta del Gruppo di lavoro	14
1.2.	Proposta della DP	14
1.2.1.	<i>Caratteristica del compito</i>	14
1.2.2.	<i>Proposta di dissociazione del compito</i>	16
1.2.3.	<i>Finanziamento</i>	18
1.3.	Conclusioni.....	18
2.	Assistenza sociale	19
2.1.	Proposta del Gruppo di lavoro	19
2.2.	Proposta della DP	19
2.2.1.	<i>Caratteristica del compito</i>	20
2.2.2.	<i>Proposta di dissociazione del compito</i>	20
2.2.3.	<i>Finanziamento</i>	23
2.3.	Conclusioni.....	23
3.	Famiglie.....	24
3.1.	Perimetro di analisi.....	24
3.1.1.	<i>Strutture di protezione dei minori</i>	24
3.1.2.	<i>Autorità regionali di protezione (ARP)</i>	24
3.1.3.	<i>Attività di sostegno alle famiglie</i>	24
3.1.4.	<i>Flusso Cantone-Comuni in materia di protezione dei minori</i>	25
3.2.	Proposta del Gruppo di lavoro	27
3.3.	Valutazione della DP	27
3.3.1.	<i>Criteri selezionati per l’esame della ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni</i>	28
3.3.2.	<i>Caratteristica del compito: attività di sostegno alle famiglie</i>	29
3.3.3.	<i>Caratteristiche del compito: attività di protezione</i>	35
3.4.	Proposta della DP	37
3.4.1.	<i>Attività di protezione alle famiglie</i>	37
3.4.2.	<i>Attività di sostegno alle famiglie (asili nido, famiglie diurne e attività extrascolastiche)</i>	37
3.4.3.	<i>Finanziamento</i>	39
3.5.	Conclusioni.....	41
4.	Anziani e servizio pre-ospedaliero d’urgenza (ambulanze).....	42
4.1.	Anziani	42
4.2.	Proposta del Gruppo di lavoro	42
4.3.	Proposta della DP	44
4.3.1.	<i>Caratteristica del compito</i>	44

4.3.2. Proposta di dissociazione del compito.....	45
4.3.3. Finanziamento.....	45
4.4. Servizio pre-ospedaliero d'urgenza (ambulanze).....	49
4.4.1. Proposta del Gruppo di lavoro.....	50
4.4.2. Proposta della DP.....	51
4.4.3. Caratteristica del compito.....	51
4.4.4. Proposta di dissociazione del compito.....	51
4.4.5. Finanziamento.....	51
4.5. Conclusioni.....	53
5. Scuole comunali.....	54
5.1. Proposta della DP.....	54
5.1.1. Caratteristica del compito.....	57
5.1.2. Proposta di dissociazione del compito.....	57
5.1.3. Finanziamento.....	60
5.1.4. Modalità organizzativa.....	60
5.2. Proposta dipartimentale.....	60
5.3. Conclusioni.....	64
6. Mobilità.....	65
6.1. Proposta del Gruppo di lavoro.....	65
6.2. Proposta della DP.....	66
6.2.1. Caratteristica del compito.....	66
6.2.2. Proposta di dissociazione del compito.....	67
6.2.3. Finanziamento.....	67
6.3. Proposta dipartimentale.....	69
6.3.1. Proposta di dissociazione del compito.....	69
6.3.2. Finanziamento.....	69
6.4. Conclusioni.....	71
7. Valutazione globale (indicativa/provvisoria).....	72
VI. La riforma del sistema di perequazione.....	77
1. Situazione perequativa attuale.....	77
1.1 Caratteristiche del contributo di livellamento della potenzialità fiscale.....	77
1.2 Caratteristiche della compensazione verticale.....	78
1.3 Criticità del sistema attuale.....	79
2. Nuovo modello - perequazione delle risorse.....	79
2.1 Imposte di riferimento e importo da finanziare.....	79
2.1.1. Definizione dell'indice di potenziale fiscale.....	80
2.2 Formule di prelievo e di redistribuzione.....	81
2.1.2. Formula proporzionale.....	82
2.1.3. Formula progressiva.....	82
2.3 Dotazione minimale/obiettivo minimo.....	83
2.4 Eliminazione della perequazione indiretta.....	84
2.5 Neutralità rispetto alle aggregazioni.....	86
2.6 Modello proposto dalla DP - sistema "a tornate" (o a doppio turno).....	87

VII. Conclusioni.....	88
-----------------------	----

Indice delle Figure

<i>Figura 1</i>	<i>Diagramma di flusso dell'iter procedurale</i>	<i>2</i>
<i>Figura 2</i>	<i>Revisione dei compiti, fase 1 e fase 2</i>	<i>4</i>
<i>Figura 3</i>	<i>Quadro teorico d'insieme</i>	<i>6</i>
<i>Figura 4</i>	<i>La relazione principale-agente.....</i>	<i>8</i>
<i>Figura 5</i>	<i>Garanzia del servizio minimo e autonomia comunale.....</i>	<i>11</i>
<i>Figura 6</i>	<i>Economie domestiche che non si appoggiano ad aiuti/servizi di custodia, che si appoggiano all'asilo nido e ai nonni, secondo il reddito, nel Canton Ticino (n. 4'649)</i>	<i>33</i>
<i>Figura 7</i>	<i>Sussidi a favore delle misure di sostegno alle famiglie.....</i>	<i>34</i>
<i>Figura 8</i>	<i>Esempio di modello gestionale integrato e in rete</i>	<i>43</i>
<i>Figura 9</i>	<i>Grafico dell'evoluzione del contributo per sezione di SI e SE dal 2001 al 2016</i>	<i>55</i>
<i>Figura 10</i>	<i>Ipotesi struttura con scenario innovativo</i>	<i>55</i>
<i>Figura 11</i>	<i>Ipotesi struttura con scenario status quo migliorato</i>	<i>61</i>
<i>Figura 12</i>	<i>Grafico del numero di Comuni beneficiari e paganti secondo l'IPF</i>	<i>81</i>
<i>Figura 13</i>	<i>Dotazione minimale</i>	<i>83</i>

Indice delle Tabelle

<i>Tabella 1</i>	<i>Categorizzazione della funzione di produzione (dissociazione parziale del compito)</i>	<i>4</i>
<i>Tabella 2</i>	<i>Forme di decentramento</i>	<i>7</i>
<i>Tabella 3</i>	<i>Forme giuridiche utilizzabili per la gestione di compiti delegati</i>	<i>8</i>
<i>Tabella 4</i>	<i>Elementi di garanzia del servizio minimo</i>	<i>12</i>
<i>Tabella 5</i>	<i>Proposta di dissociazione del compito.....</i>	<i>17</i>
<i>Tabella 6</i>	<i>Assistenza sociale: proposta di dissociazione del compito</i>	<i>22</i>
<i>Tabella 7</i>	<i>Contributi cantonali e comunali alle misure di protezione</i>	<i>26</i>
<i>Tabella 8</i>	<i>Contributi cantonali (e comunali) alle attività di sostegno alle famiglie.....</i>	<i>26</i>
<i>Tabella 9</i>	<i>Criteri per l'attribuzione dei compiti</i>	<i>29</i>
<i>Tabella 10</i>	<i>La dimensione sociale delle strutture d'accoglienza della prima infanzia</i>	<i>30</i>
<i>Tabella 11</i>	<i>Criteri di (de)centralizzazione</i>	<i>36</i>
<i>Tabella 12</i>	<i>Famiglie: proposta di dissociazione del compito.....</i>	<i>40</i>
<i>Tabella 14</i>	<i>Case per anziani: proposta di dissociazione del compito</i>	<i>46</i>
<i>Tabella 15</i>	<i>Servizi di assistenza e cura a domicilio: proposta di dissociazione del compito.....</i>	<i>48</i>
<i>Tabella 16</i>	<i>Servizio ambulanza: proposta di dissociazione del compito</i>	<i>52</i>
<i>Tabella 17</i>	<i>Scuole comunali: proposta di dissociazione del compito</i>	<i>58</i>
<i>Tabella 18</i>	<i>Scuole comunali: proposta di dissociazione del compito – Variante Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport</i>	<i>62</i>
<i>Tabella 19</i>	<i>Trasporto pubblico: proposta di dissociazione del compito</i>	<i>68</i>
<i>Tabella 20</i>	<i>Trasporto pubblico: proposta di dissociazione del compito – Variante Dipartimento del territorio</i>	<i>70</i>
<i>Tabella 21</i>	<i>Raggiungimento degli obiettivi per la revisione dei compiti (secondo la proposta DP)</i>	<i>72</i>
<i>Tabella 22</i>	<i>Raggiungimento degli obiettivi per la revisione dei flussi (secondo la proposta DP)....</i>	<i>73</i>

Allegato

Le conseguenze legislative degli scenari di riforma sui temi di priorità 1

I. Introduzione e finalità del Rapporto intermedio

La riforma *Ticino 2020: per un Cantone al passo con i tempi* si prefigura come un passaggio fondamentale del ridisegno dei rapporti istituzionali del Cantone. Il Rapporto strategico del 28 gennaio 2016 è il punto di partenza del progetto di riforma. In questo documento sono stati evidenziati sei settori operativi prioritari: *assicurazioni sociali, assistenza sociale, famiglie, anziani e servizio pre-ospedaliero d'urgenza, scuole e mobilità (trasporto pubblico)*. Essi appartengono ai compiti definiti di "priorità 1", poiché nell'attuale rapporto di collaborazione amministrativa fra Cantone e Comuni comportano importanti flussi finanziari fra un livello istituzionale e l'altro. Il settimo ambito affrontato è quello della perequazione finanziaria, la cui revisione globale sarà anche il risultato delle scelte di riforma scaturite nei primi sei settori analizzati. Su questi ambiti hanno svolto un importante lavoro preparatorio e propositivo sei Gruppi di lavoro (GdL) paritetici, composti ciascuno da due rappresentanti del Cantone e dei Comuni, cui va il ringraziamento della Direzione di progetto (DP) per l'importante contributo fornito. Le riflessioni sviluppate sono confluite in una serie di documenti che costituiscono – assieme alla *Lettera d'intenti 2015 fra il Consiglio di Stato e i Comuni* – elementi importanti per l'elaborazione della presente proposta all'indirizzo del Comitato strategico e, in seguito, dei competenti organi politici chiamati a esaminare ed esprimersi sulle proposte.

Il presente Rapporto della DP ha la finalità di sintetizzare lo stato dei lavori e permettere a Comuni e Cantone di esprimersi in una fase di consultazione. Quest'ultima si rende necessaria poiché in alcuni ambiti non è stato possibile raggiungere una posizione di consenso tecnico e teorico. Per assicurare completezza d'informazione e fornire la possibilità a tutti gli attori coinvolti di esprimersi con cognizione di causa sulle osservazioni e sulle criticità segnalate, per ogni ambito sono indicate – laddove presenti – le posizioni divergenti, rispettivamente le proposte alternative formulate dai GdL, dai Dipartimenti e/o dai servizi interessati.

Il Rapporto propone pertanto, per ciascuno dei sei ambiti prioritari, uno scenario di riforma inerente alla distribuzione delle competenze decisionali, esecutive e finanziarie tra Cantone e Comuni. Le soluzioni proposte dalla DP sono state concepite per concretizzare i principi di *sussidiarietà*, di *"chi comanda paga"* e di *"una politica – uno strumento"*, sopprimendo gli elementi di perequazione indiretta presenti nei flussi. Gli scenari di riforma sono completati da una tabella che sintetizza una possibile nuova funzione di produzione del compito; l'allegato presenta invece una panoramica delle basi legali che andranno riformulate e delle osservazioni su eventuali norme transitorie da prevedere. Propone quindi misure riformatrici in linea con i principi di *Ticino 2020*, così come formulati nella *Lettera d'intenti*, non è stato possibile considerare tutte le proposte scaturite dai Rapporti intermedi dei GdL. Questo non va frainteso quale mancata considerazione per il lavoro svolto dai GdL nella fase preparatoria o mancata attenzione alle osservazioni formulate nella fase successiva dai Dipartimenti interessati, ma quale risposta a esigenze d'inquadramento globale in una proposta unitaria e coerente che permetta il conseguimento degli obiettivi politici definiti appunto nella *Lettera d'intenti*. La riforma *Ticino 2020* ha l'ambizione – nonché il vincolo – di soddisfare esigenze che vanno *oltre* le soluzioni settoriali indeterminate per il singolo ambito. La proposta della Direzione di progetto corrisponde a un disegno complessivo di riforma per gli ambiti di prima priorità identificati nel Rapporto strategico e suggerisce quegli adattamenti indispensabili per assicurare una coerenza e sostenibilità d'insieme al progetto di riforma.

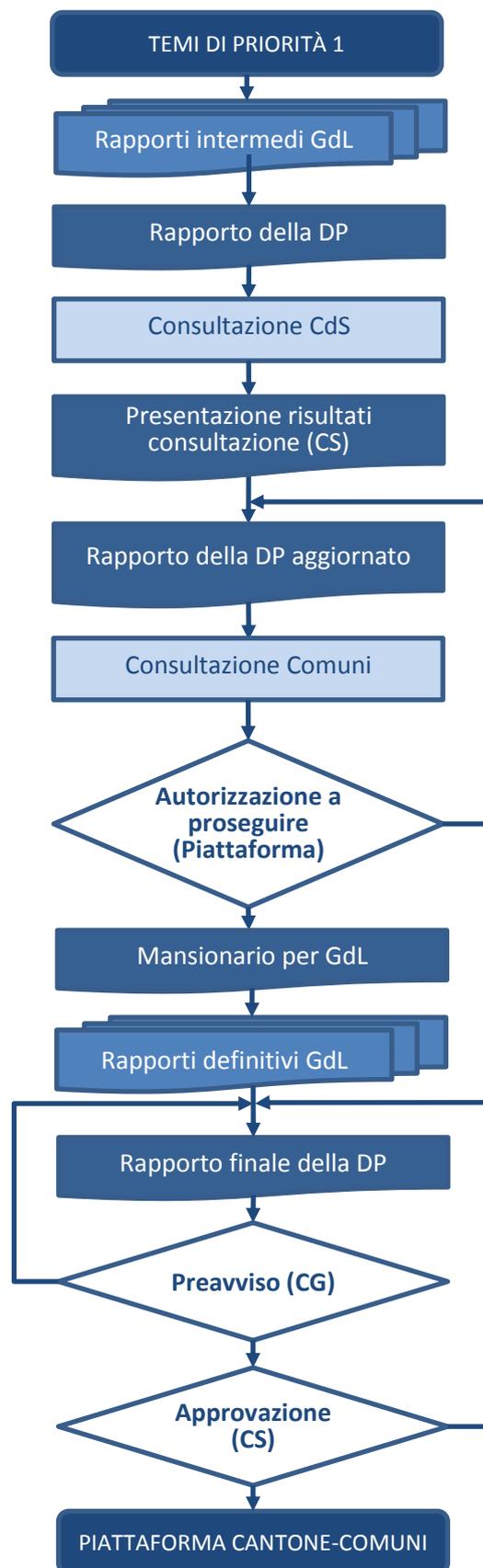
II. Iter procedurale

Per decisione del Comitato strategico, il presente documento viene messo in consultazione presso il Consiglio di Stato in modo che possa determinarsi sul progetto con un proprio preavviso. I risultati che emergeranno dalla consultazione permetteranno di procedere con una successiva consultazione all'indirizzo dei Comuni.

Una volta consolidato il Rapporto della DP verrà chiesto alla Piattaforma Cantone-Comuni di pronunciarsi sulla prosecuzione dei lavori. Qualora la decisione fosse positiva, la DP redigerà un mansionario affinché i GdL possano allestire il loro Rapporto definitivo sulla base degli orientamenti emersi nella fase di consultazione.

I sei Rapporti definitivi dei GdL serviranno quale base per la redazione del *Rapporto definitivo* allestito dalla DP, che sarà sottoposto al Comitato guida per preavviso e al Comitato strategico per approvazione. Infine, il Rapporto finale sarà trasmesso alla Piattaforma per l'approvazione delle proposte, che troveranno concretizzazione in specifici decreti legislativi accompagnati dai relativi messaggi governativi.

Figura 1 Diagramma di flusso dell'iter procedurale



III. Il passaggio dal “chi” al “come” – spunti di riflessione

1. Inquadramento generale

Gli scenari di riforma proposti dalla DP concretizzano i principi di *sussidiarietà* e del “*chi comanda paga*”, che costituiscono i due capisaldi sanciti a livello costituzionale (art. 5a Cost. e art. 43a Cost.) per l’attribuzione dei compiti. Il **principio di sussidiarietà** statuisce che i compiti debbano essere svolti dal livello di governo più prossimo possibile al cittadino. Secondo il **principio del “chi comanda paga”**, chi ha la competenza di decidere su un dato compito deve anche assicurarne autonomamente il finanziamento. Inoltre, in ambito finanziario le proposte di riforma intendono rispettare il principio “**una politica - uno strumento**”, per evitare inefficienze. L’applicazione di queste tre regole consente ai rapporti decisionali e finanziari tra Cantone e Comuni di acquisire maggiore chiarezza e trasparenza e pone le basi affinché il livello istituzionale competente possa incidere sulle prestazioni e sui costi in modo efficace. Su questa base, e nella misura del possibile, la riforma dei compiti cerca – in via prioritaria – di attribuire integralmente le responsabilità decisionali, esecutive e finanziarie di un compito o dei settori di essa ad un solo livello di governo (Cantone o Comuni), secondo lo schema seguente:

- **Dissociazione totale: responsabilità esclusiva di un compito nel suo insieme**
La nozione di “esclusività” indica che un’autorità detiene, per l’intero compito, una responsabilità normativa, esecutiva e finanziaria esclusiva.
- **Dissociazione parziale: responsabilità esclusiva in determinati settori di compiti**
Se per un compito la competenza unica di Cantone o Comuni non appare opportuna o possibile, si esamina una dissociazione parziale delle responsabilità. Ciò significa che determinati settori di compito sono trasferiti in modo esclusivo al Cantone e altri ai Comuni. Questa combinazione di responsabilità esclusive esige la messa in atto di processi di coordinazione tra i due livelli istituzionali.

Tenuto conto di quanto sopra, il processo di riforma ha presupposto, nella fase preliminare dei lavori, l’individuazione della “funzione di produzione” per ogni compito di prima priorità, descrivendo ciascuno dei settori (attività) che lo compongono. Questo procedimento conoscitivo della situazione attuale è servito quale base per l’allestimento, con l’accompagnamento dei servizi competenti, delle tabelle – presentate nei diversi capitoli – che riassumono la proposta di revisione della ripartizione delle responsabilità tra Cantone e Comuni, e quindi sull’attribuzione delle competenze decisionali, finanziarie, operative e di controllo per ogni compito.

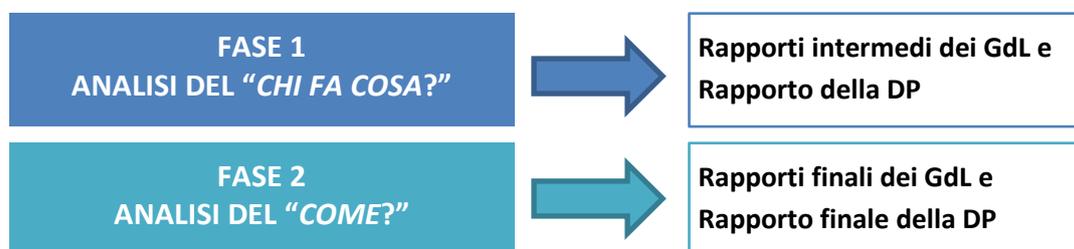
La Tabella 1 rappresenta lo schema generale utilizzato per l’analisi della dissociazione parziale di un compito. Sulla verticale sono indicati i due livelli istituzionali (Cantone e Comuni), mentre orizzontalmente sono stati definiti i settori che compongono la funzione di produzione (o l’offerta) del compito analizzato. All’incrocio dei due elementi si determina la ripartizione delle responsabilità di decisione, esecuzione, finanziamento e controllo, inserendo una descrizione sintetica delle competenze. Il grado di dettaglio andrà poi affinato nella seconda fase (vedi Figura 2).

Tabella 1 Categorizzazione della funzione di produzione (dissociazione parziale del compito)

Compito	Compito di priorità 1				
Cosa?	Categorie della funzione di produzione = offerta del servizio				
Chi ?	Settore 1	Settore 2	Settore 3	Settore 4	Settore n
A) Cantone	<input type="checkbox"/> Decisione	<input type="checkbox"/> Decisione	<input type="checkbox"/> Decisione	<input type="checkbox"/> Decisione	<input type="checkbox"/> Decisione
	<input type="checkbox"/> Esecuzione	<input type="checkbox"/> Esecuzione	<input type="checkbox"/> Esecuzione	<input type="checkbox"/> Esecuzione	<input type="checkbox"/> Esecuzione
	<input type="checkbox"/> Finanziamento	<input type="checkbox"/> Finanziamento	<input type="checkbox"/> Finanziamento	<input type="checkbox"/> Finanziamento	<input type="checkbox"/> Finanziamento
	<input type="checkbox"/> Controllo	<input type="checkbox"/> Controllo	<input type="checkbox"/> Controllo	<input type="checkbox"/> Controllo	<input type="checkbox"/> Controllo
	<i>Descrizione delle competenze</i>				
B) Comuni	<input type="checkbox"/> Decisione	<input type="checkbox"/> Decisione	<input type="checkbox"/> Decisione	<input type="checkbox"/> Decisione	<input type="checkbox"/> Decisione
	<input type="checkbox"/> Esecuzione	<input type="checkbox"/> Esecuzione	<input type="checkbox"/> Esecuzione	<input type="checkbox"/> Esecuzione	<input type="checkbox"/> Esecuzione
	<input type="checkbox"/> Finanziamento	<input type="checkbox"/> Finanziamento	<input type="checkbox"/> Finanziamento	<input type="checkbox"/> Finanziamento	<input type="checkbox"/> Finanziamento
	<input type="checkbox"/> Controllo	<input type="checkbox"/> Controllo	<input type="checkbox"/> Controllo	<input type="checkbox"/> Controllo	<input type="checkbox"/> Controllo
	<i>Descrizione delle competenze e indicazione della garanzia di prossimità, coinvolgimento o servizio minimo</i>				

Nella dissociazione del compito, l'unico vincolo dettato dalla volontà di soddisfare il principio del "chi comanda paga" è la coerenza delle responsabilità di decisione e di finanziamento, che devono essere assunte dal medesimo livello istituzionale.

Figura 2 Revisione dei compiti, fase 1 e fase 2



Una volta chiarite le competenze andranno trovate le risposte alle preoccupazioni emerse durante le valutazioni degli scenari. Si tratterà in particolare di individuare – per ciascun compito – le modalità operative che:

1. garantiscano una **prossimità** nell'erogazione del servizio laddove compare il bisogno di un contatto diretto con gli utenti o il territorio in ragione delle particolarità locali;
2. promuovano un **coinvolgimento** responsabile da parte dei Comuni in caso di centralizzazione dei compiti per evitare una "deresponsabilizzazione" del livello locale che potrebbe portare ad aumenti di costi per il Cantone;
3. garantiscano un **servizio minimo** accessibile a tutti nel caso di una decentralizzazione del compito. Nello spirito di Ticino 2020, gli standard minimi dovranno essere appunto "minimi", allo scopo di concedere ai Comuni un reale margine di differenziazione del servizio adattandolo alle situazioni locali.

In sintesi:

Gli scenari di riforma proposti interessano prioritariamente quei settori per i quali le decisioni prese e le prestazioni erogate determinano costi il cui finanziamento è condiviso fra Cantone e Comuni, disattendendo il più delle volte il principio del “*chi comanda paga*”.

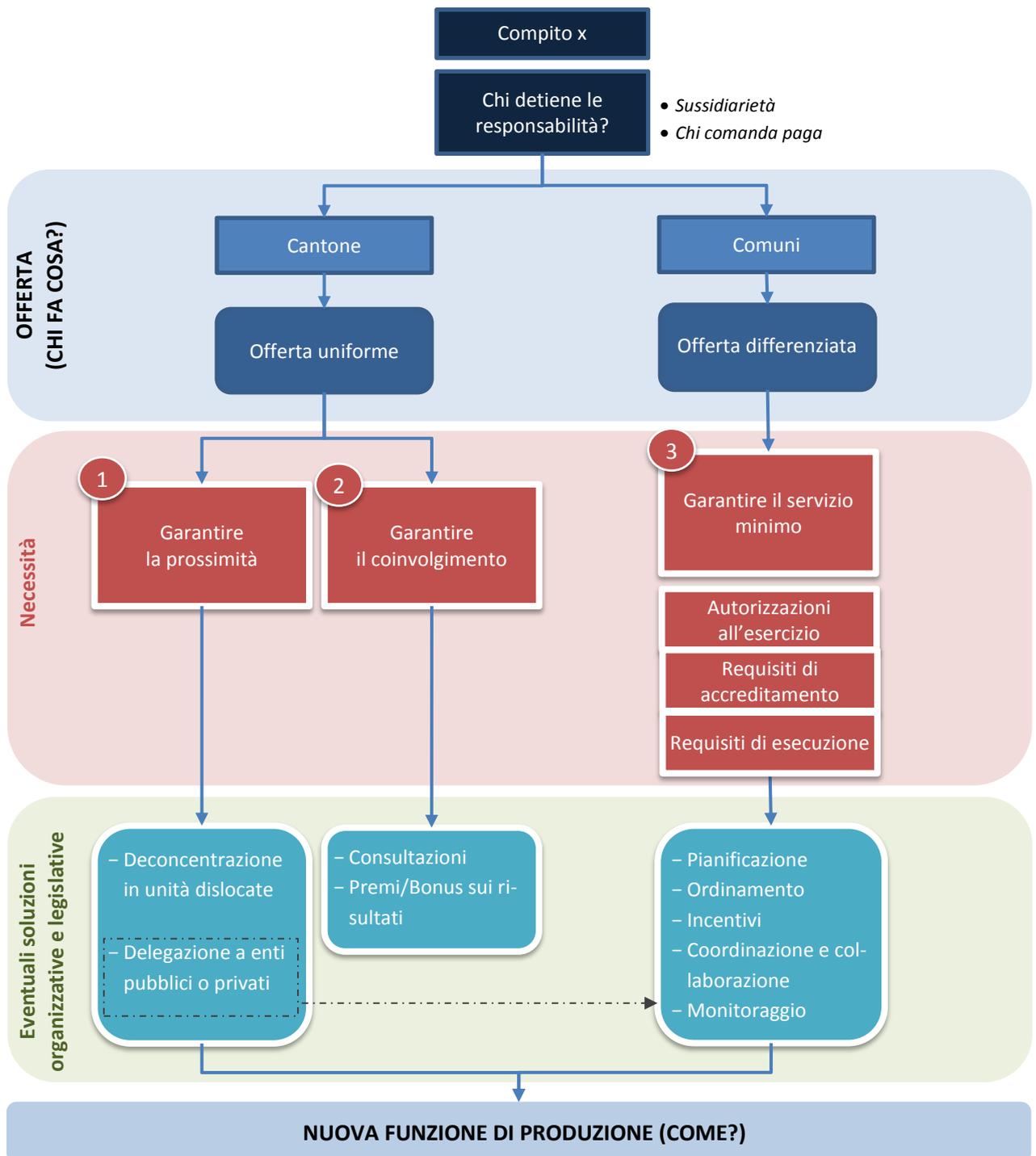
Occorre ribadire che la riforma dei compiti non intende assolutamente annullare i rapporti reciproci di collaborazione tra Cantone e Comuni, che devono rimanere uno dei pilastri del federalismo. La riforma intende piuttosto far chiarezza sulle reciproche responsabilità, laddove le decisioni prese da un singolo livello istituzionale comportano costi ripartiti tra i due livelli istituzionali. Vi sono infatti settori di attività e compiti che per loro natura esigono oggi – ed esigeranno anche in futuro – una collaborazione: per queste specifiche situazioni sarà necessario ridefinire il ruolo delle parti coerentemente con i principi di Ticino 2020.

Per facilitare la comprensione dei nuovi ruoli per ciascun livello istituzionale, sono state elaborate – interagendo con i servizi competenti – tabelle di sintesi che illustrano la proposta di nuova ripartizione di responsabilità e competenze determinate dalla dissociazione parziale del compito.

Questo tema sarà anche e soprattutto oggetto della seconda fase del progetto, in occasione della quale i Gruppi di lavoro saranno chiamati a effettuare gli approfondimenti opportuni per concretizzare, sul piano organizzativo ed esecutivo, le proposte di riforma contenute nel presente rapporto (definizione del “*come?*”).

Nei paragrafi seguenti si propongono alcune riflessioni orientate a rispondere alle esigenze di garanzia di prossimità, coinvolgimento e servizio minimo che andranno soddisfatte anche in un contesto di responsabilità meglio dissociate rispetto alla situazione attuale. A tal proposito, la Figura 3 presenta un quadro teorico d’insieme.

Figura 3 Quadro teorico d'insieme



2. Garanzia della prossimità

L'erogazione dei servizi le cui responsabilità (decisionale e finanziaria) sono attribuite in modo esclusivo al Cantone potrebbe dover essere garantita, per motivi di efficacia operativa e qualità del servizio reso al cittadino, in modo decentrato. Il decentramento assume connotazioni diverse a seconda del soggetto cui sono trasferite le funzioni (Messaggio n. 7038, p. 18). Le forme immaginabili sono le seguenti (vedi anche Tabella 2):

Deconcentrazione

L'erogazione del compito è svolta, per motivi di opportunità ed efficienza, da uffici decentrati dell'amministrazione cantonale (es. uffici di esecuzione e fallimento, uffici dei registri o scuole medie, licei, ecc.). All'unità centrale competono le attività di direzione strategica, di coordinamento e di controllo.

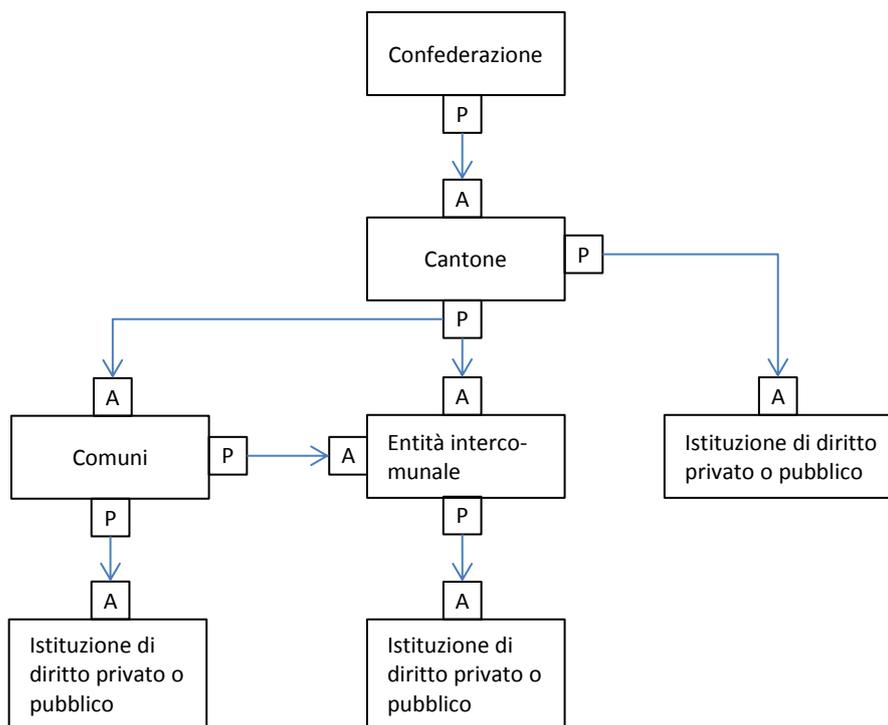
Delegazione (definita anche **relazione principale-agente**)

La responsabilità esecutiva di un compito può essere trasferita ad enti con personalità giuridica propria. Nel caso in cui la responsabilità decisionale e finanziaria spetta al Cantone, egli può decidere di delegare l'esecuzione ai Comuni. I Comuni (agenti) sono tenuti a offrire i servizi loro delegati nel rispetto delle condizioni fissate dal Cantone (principale), ciò che permette di garantire anche uno standard di qualità minimo del servizio. Il Cantone dovrebbe prevedere il versamento di indennizzi a copertura dei costi generati dalle prestazioni richieste all'agente. I Comuni possono a loro volta delegare – a determinate condizioni e se la legge lo prevede – la fornitura del servizio a soggetti giuridici esterni, esistenti o creati a tal scopo: pubblici o privati (consorzio, associazione, fondazione, società anonima, ente). Si crea in questo modo una nuova relazione principale-agente, dove il principale è il Comune e l'agente è il soggetto giuridico esterno (Figura 4). La delega è in questo caso regolata da un contratto di prestazione (art. 193b LOC) o da una convenzione (art. 193a LOC). Nel caso di delega a un'azienda municipalizzata si parla di delega interna al Comune, non avendo l'Azienda municipalizzata una personalità giuridica propria.

Tabella 2 *Forme di decentramento*

	Responsabilità decisionale	Responsabilità esecutiva	Finanziamento	Controllo	Osservazioni
DECONCENTRAZIONE	Interamente cantonale. Possibile coinvolgimento dei Comuni nella forma di consultazioni (es. pianificazione dell'offerta).	Unità amministrativa autonoma (senza personalità giuridica) dislocata territorialmente.	Cantone	Controllo gerarchico	Necessità di garantire una presenza capillare sul territorio.
DELEGAZIONE "RELAZIONE PRINCIPALE (P) – AGENTE (A)"	Definizione di norme minime di quantità o qualità da parte del Cantone.	I Comuni possono offrire il servizio a degli standard superiori rispetto a quanto fissato dal Cantone. Nella misura in cui è consentito dalle leggi settoriali, delega possibile a terzi.	Comuni (ev. anche Cantone se norme minime elevate e/o a titolo incitativo)	Controllo di legalità (rispetto delle procedure) e/o d'opportunità (quantità e qualità del servizio, finanziamento) idealmente limitato alle norme e standard minimi.	Questa situazione è adottata laddove vi sono obiettivi sociali, di politica regionale e di sanità e prevale il principio delle pari opportunità.
DEVOLUZIONE	Comuni.	Comuni i quali possono a loro volta delegare l'esecuzione del compito a terzi.	Comuni.	Eventualmente controllo di legalità esercitato a posteriori.	Sono ammesse disparità di trattamento tra individui e sul piano territoriale.

Figura 4 La relazione principale-agente



Fonte: Blum M., Le pilotage des services médico-sociaux aux personnes âgées fragilisées, Thèse de doctorat, Université de Fribourg, 2008

La Tabella 3 riassume – senza pretesa di completezza – le forme giuridiche utilizzabili per la gestione di compiti delegati.

Tabella 3 Forme giuridiche utilizzabili per la gestione di compiti delegati

Proprietà	Forma giuridica	Obiettivo economico
Diritto pubblico	<ul style="list-style-type: none"> - Azienda municipalizzata (delega interna) - Ente autonomo comunale - Consorzio - Ente cantonale 	Senza scopo di lucro
Diritto privato	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperativa (1) - Associazione (2) - Fondazione - Società semplice - Società in nome collettivo - Società a garanzia limitata - Società anonima 	

(1) Es: Casa per anziani Greina, Bellinzona; (2) Es: Servizio autolettiga, ERS

3. Garanzia del coinvolgimento (collaborazione Cantone-Comuni)

L'erogazione di un servizio le cui responsabilità sono attribuite in modo esclusivo al Cantone (responsabilità decisionale e finanziaria) non potrà – se non in casi eccezionali – fare astrazione da forme di coinvolgimento e/o collaborazione tra i due livelli istituzionali. Questo vale sia nella fase di definizione delle strategie, sia nella fase di attuazione delle stesse, poiché in pratica per ogni ambito d'intervento (e a maggior ragione ciò vale per gli ambiti d'intervento sociale, quali l'assistenza e la

politica familiare) si è in presenza di interdipendenze più o meno intense con altre politiche e compiti di competenza dell'altro livello istituzionale (Comuni).

Nel caso di una dissociazione completa dei compiti l'indirizzo deve essere orientato al coinvolgimento dell'altro livello istituzionale. Nel caso di una dissociazione parziale, che comporta forti interdipendenze tra le politiche gestite dai singoli livelli istituzionali, l'indirizzo deve essere orientato alla collaborazione.

Allo scopo di assicurare e formalizzare questa indispensabile esigenza di coinvolgimento e collaborazione, le leggi settoriali, oltre a definire le competenze e le responsabilità, dovranno sancire il principio generale del coinvolgimento e della collaborazione con/da parte dei Comuni e definire in concreto le forme di tale coinvolgimento/collaborazione, senza peraltro eccedere con normative di dettaglio che snaturino il principio stesso della dissociazione.

Coinvolgimento e collaborazione possono tradursi in strumenti quali consultazioni, bonus e/o penalizzazioni finanziarie, che permettono di sviluppare e sostenere a lungo termine la partecipazione di tutti gli attori istituzionali in gioco ed evitare di conseguenza una deresponsabilizzazione dei Comuni (e di altri enti eventualmente interessati).

Consultazioni

Laddove esiste una collaborazione tra Cantone e Comuni, qualsiasi cambiamento normativo che va ad incidere a livello locale dovrebbe prevedere l'obbligo di una procedura di consultazione.

Incentivi/Penalizzazioni finanziarie

Qualora si operasse in un regime di dissociazione parziale, in ambiti con forte interdipendenza dove le responsabilità decisionali, finanziarie e operative devono rimanere attribuite – per la natura stessa del compito – a livelli istituzionali diversi, si potranno prevedere forme d'incentivo finanziario puntuali a favore di quei Comuni che forniranno prestazioni particolarmente interessanti per il Cantone, quale supporto alla progressiva diffusione sul territorio delle cosiddette *"best practices"*.

In casi particolari di palese disinteresse a una collaborazione da parte di singoli Comuni in ambiti con forte interdipendenza con politiche di competenza cantonale, va prevista la facoltà di una penalizzazione finanziaria temporanea a carico dei Comuni inadempienti.

4. *Garanzia del servizio minimo*

La necessità di garantire un servizio minimo uniforme al cittadino si pone laddove vi è un'effettiva facoltà di differenziazione. Situazione che si presenta negli ambiti parzialmente dissociati (a favore dei Comuni) e negli ambiti che potrebbero diventare di esclusiva competenza decisionale e finanziaria dei Comuni. In queste situazioni la definizione di uno standard minimo di qualità nei settori di base o sensibili può contribuire a limitare il rischio di insostenibili disparità di trattamento dei cittadini (pur nel rispetto della scelta di questi ultimi di scegliere liberamente il loro domicilio, consapevoli delle differenze locali nell'offerta di servizi). In tal caso occorre un disciplinamento – giudizioso e ponderato – a livello cantonale.

La definizione di uno standard minimo da parte del livello istituzionale superiore (Cantone) rappresenta in ogni caso una limitazione dell'autonomia decisionale e – di riflesso – finanziaria dell'altro livello istituzionale (Comuni). Per questa ragione la definizione dell'intensità degli standard imposti deve essere affrontata con grande prudenza, in modo proporzionale allo scopo perseguito e secondo criteri di razionalità economica. Ciò vale in particolare quando lo standard si applica a compiti per i quali vige un obbligo d'esecuzione. Quando lo svolgimento del compito non è obbligatorio, il rispetto

di standard minimi (anche considerati eccessivi) deve essere oggetto di trattativa e di finanziamento specifico da parte di chi lo impone.

La definizione di “standard minimo” non può essere data in termini generali, in quanto connessa a specificità settoriali, rispettivamente legata a considerazioni ed esperienze che variano nel tempo. Una possibile via d’uscita pragmatica nel contesto di Ticino 2020 risiede nel considerare quale standard minimo quello corrispondente alla modalità di gestione più modesta già riconosciuta attualmente mediante autorizzazione d’esercizio o procedura di accreditamento. Ciò non nega evidentemente la facoltà per il Cantone di emanare delle raccomandazioni più incisive, che non devono però avere in nessun caso carattere vincolante.

Quale che sia lo standard minimo definito, lo stesso va preventivamente concordato con il coinvolgimento degli interessati e formalizzato in una base legale impugnabile (legge o regolamento), in ogni caso non in una direttiva esecutiva. Questa forma di garanzia può essere ottenuta – qualora il Cantone operi mediante delega o i Comuni assumano direttamente o indirettamente compiti specifici – tramite i seguenti strumenti:

- **Autorizzazioni all’esercizio**

Si tratta di un permesso che concede l’abilitazione a svolgere una determinata attività a chi dimostra di rispettare requisiti professionali e operativi definiti. Il regime di autorizzazione trova ad esempio particolare applicazione nei settori per i quali l’attività ha delle implicazioni per la salute dei cittadini (case per anziani, aiuto domiciliare, asili nido, ecc.). Si tratta di un’autorizzazione di polizia sanitaria, indipendente dall’esistenza di una relazione di delega operativa da parte del Cantone o di un Comune.

- **Regime d’accreditamento**

L’accreditamento è uno strumento finalizzato a selezionare possibili delegati (agenti) che garantiscano un livello minimo del servizio erogato dal o per conto dell’Ente pubblico e (co-) finanziato con risorse pubbliche. Con questo atto il Cantone (principale) riconosce ad un agente (pubblico o privato) la possibilità di proporre servizi di carattere pubblico, a condizione che esso rispetti le norme cantonali in materia di standard minimo di qualità (formazione e numero del personale impiegato, conformità della struttura, sistema di gestione della qualità appropriato, ecc.), conformemente agli indirizzi strategici validi per il settore. Con tale riconoscimento, il soggetto accreditato diventa un potenziale “fornitore accreditato”, ovvero in grado di garantire gli standard organizzativi ed operativi richiesti nell’ambito dei contratti di prestazione e/o delle convenzioni specifiche e periodicamente verificati con processi di controllo amministrativi da parte del Cantone. In caso di gestione delegata, il fornitore del servizio (agente pubblico o privato) è obbligato ad accreditarsi per poter stipulare un contratto di prestazione con l’ente pubblico (principale). L’accreditamento non comporta automaticamente il diritto per il soggetto accreditato ad una remunerazione pubblica (ciò che avviene di regola con la sottoscrizione di un contratto di prestazione o di una convenzione).

Fra le condizioni per l’accreditamento rientrano ad esempio la fissazione di una retta minima per giornata di presenza in casa anziani relativamente alle prestazioni sanitarie ed alberghiere di base, il numero minimo di personale formato per paziente, il numero massimo di allievi per sezione, ecc. La politica di accreditamento consente inoltre di impostare una pianificazione volta ad orientare l’offerta sul territorio, a maggior ragione laddove questa può essere sostenuta da un sussidio agli investimenti.

- **Contratto di prestazione/Convenzione**

Con il contratto di prestazione l'ente responsabile dell'erogazione del compito (principale) delega l'esecuzione a un altro soggetto pubblico o privato (fornitore o agente). Il contratto di prestazione è uno strumento di gestione che permette al settore pubblico (Cantone o Comune) di determinare con chiarezza la prestazione richiesta in termini di quantità, qualità e tempi. Il contratto di prestazione promuove un'organizzazione razionale e un'utilizzazione efficiente delle risorse pubbliche e definisce le modalità di finanziamento.

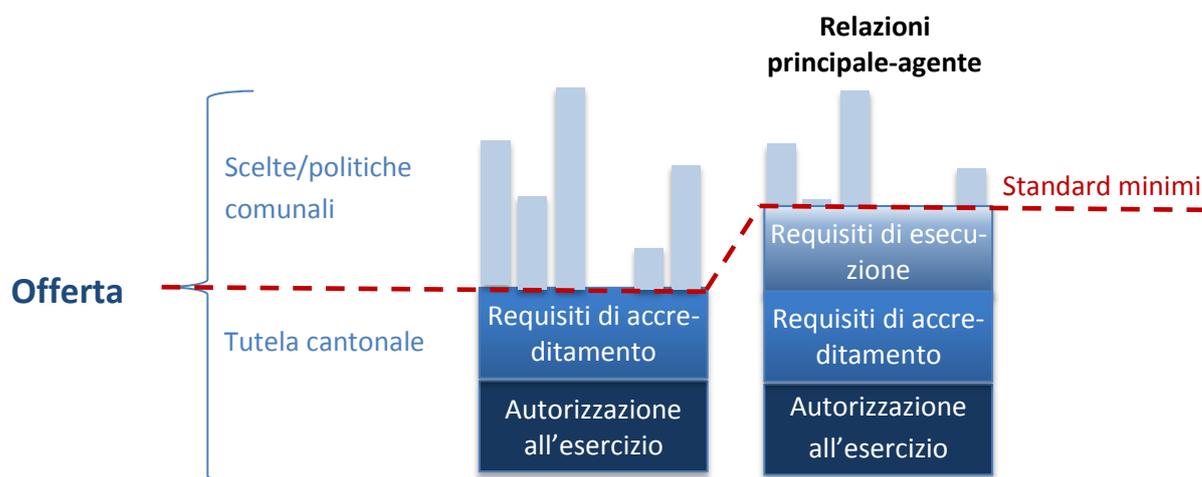
Nel caso di un'esecuzione svolta in modo non corretto, parziale o inefficace vanno previste penalizzazioni finanziarie che permettano di ristabilire una gestione corretta degli accordi (mandato di prestazione/convenzione).

Parimenti gli strumenti della convenzione e del mandato di prestazione – presupposto il riconoscimento di indennizzi finanziari che coprano effettivamente i costi sostenuti dal delegato – possono prevedere forme di bonus qualora il lavoro svolto sia di qualità tale da permettere una significativa e duratura riduzione dei costi da parte del mandatario rispetto agli standard e/o agli obiettivi stabiliti.

- **Coordinamento**

Può sussistere la necessità da parte del Cantone di garantire un **coordinamento strategico dei fornitori di prestazione (forme di organizzazione a rete/network model)** con l'obiettivo di ridurre le inefficienze ed ottimizzare il servizio offerto. Il coordinamento è un compito non delegabile del principale (Cantone o Comune), non essendo garantita a priori la capacità dei prestatori di servizi di collaborare e coordinarsi in modo spontaneo.

Figura 5 Garanzia del servizio minimo e autonomia comunale



Allo scopo di salvaguardare gli obiettivi della riforma Ticino 2020, gli standard imposti dal Cantone devono essere il più limitati possibile. Resta aperta la facoltà di proporre incentivi per orientare l'offerta.

La tabella seguente riassume i principali elementi che possono garantire un servizio minimo suddivisi per responsabilità.

Tabella 4 Elementi di garanzia del servizio minimo

Strumenti Responsabilità	Pianificazione	Regolamentazione	Incitazione	Coordinazione e collaborazione
Decisionale	Determinazione del fabbisogno a livello cantonale e/o regionale.	Definizione di norme di qualità e quantità formalizzate in una base legale impugnabile.	Definizione dell'ammontare (forfait).	Definizione di norme atte a favorire la collaborazione tra i prestatori del servizio (organizzazione a rete o <i>network model</i>) con l'obiettivo di ridurre le inefficienze ed ottimizzare il servizio offerto.
Esecutiva	Obbligo di fornire la prestazione per il raggiungimento degli obiettivi. Regolamentazione dell'offerta attraverso il regime di accreditamento.	Obbligo per i fornitori di rispettare le condizioni minime d'esercizio. Modalità: autorizzazione all'esercizio, accreditamento, contratto di prestazione.	Erogazione di sussidi incitativi agli investimenti e/o di gestione corrente (finalizzati al raggiungimento degli obiettivi/standard ritenuti d'interesse cantonale).	
Finanziaria	Incentivi finanziari per stimolare l'offerta.	Definizione di prezzi massimi (rette), modalità di calcolo, ecc.	Premi bonus/penalizzazioni finanziarie.	
Vigilanza		Controllo delle prestazioni erogate (ex-ante e/o ex-post). Si distinguono i controlli di: conformità (cosa), di gestione (come) e di efficienza (quanto).	Verifica del buon uso degli incentivi.	

IV. Neutralità finanziaria della riforma

Nell'ambito della *Lettera d'intenti* il Consiglio di Stato e i Comuni si sono accordati sull'obiettivo (minimo) della neutralità finanziaria globale della riforma nei confronti del cittadino; in particolare, si trattava di sancire che, a parità di prestazioni offerte, occorresse mantenere o – idealmente – ridurre gli oneri complessivi di Cantone e Comuni, riconoscendo il necessario finanziamento al livello istituzionale a cui si trasferivano i compiti.

Nel marzo 2017 il Consiglio di Stato ha aggiunto un vincolo supplementare chiedendo che la neutralità finanziaria globale della riforma non fosse garantita solo sul cittadino ma anche sulle finanze cantonali e comunali.

V. Scenari di riforma

1. Assicurazioni sociali

1.1. Proposta del Gruppo di lavoro

Il Gruppo di lavoro è giunto a una proposta condivisa e propone una dissociazione totale del compito, trasferendo l'intera responsabilità decisionale e finanziaria al Cantone. Tuttavia, il ruolo di prossimità dei Comuni nell'ambito delle attività mirate di controllo degli assicurati morosi di cassa malati rimane molto importante anche con la dissociazione totale. Per questo motivo nella fase di approfondimento degli aspetti organizzativi e procedurali sarà necessario precisare il loro ruolo in questo specifico ambito, allo scopo di semplificare i processi amministrativi (in particolare di verifica), adattando se del caso le indennità per queste prestazioni.

Il Gruppo di lavoro ha inoltre proposto di sopprimere le indennità per il servizio medico di montagna, proposta che rientra nel concetto di semplificazione dei flussi. Le conseguenze della soppressione – laddove dovessero rivelarsi particolarmente gravose – andranno compensate nella (ri-)definizione della perequazione degli oneri.

1.2. Proposta della DP

La proposta del Gruppo di lavoro è coerente con lo spirito e gli obiettivi di Ticino 2020.

1.2.1. Caratteristica del compito

Come indicato nel Rapporto strategico del dicembre 2015, in questo compito è presente il flusso finanziario più consistente versato dai Comuni al Cantone. Ad oggi le voci che compongono la spesa per le assicurazioni sociali alla quale partecipano i Comuni sono: la riduzione dei premi dell'assicurazione malattia (ordinaria e per i beneficiari di prestazione complementare AVS/AI), le prestazioni complementari all'AVS/AI, il rimborso per gli assicurati insolventi¹ e le indennità per i medici di montagna.

La partecipazione del singolo Comune alle spese per le assicurazioni sociali è attualmente calcolata in base alla sua capacità finanziaria (coefficiente di partecipazione comunale), all'importo della spesa pro-capite cantonale delle assicurazioni sociali e al numero di abitanti del Comune (art. 50 LCAMal e l'art. 33 cpv. 1 LaLPC). L'art. 51 LCAMal e l'art. 33 cpv. 2 della LaLPC² definiscono il massimale di partecipazione finanziaria alle spese per le assicurazioni sociali, stabilito con percentuali massime sul gettito d'imposta cantonale. Come il riparto, anche le percentuali per i tetti di spesa sono definite in funzione della forza finanziaria: 7.5% per i Comuni con forza finanziaria debole, 8.5% per quelli con forza media e 9% per quelli finanziariamente forti. Con questo sistema la maggior parte dei Comuni è plafonata dalla partecipazione massima sul gettito. Questo significa che quasi tutti i Comuni pagano una percentuale fissa sul loro gettito indipendentemente dalla spesa per le assicurazioni sociali, men-

¹ Art. 64a LAMal

² Il principio della partecipazione finanziaria dei Comuni è stabilito in entrambe le leggi indicate (l'art. 33 cpv. 1 LaLPC equivale in sostanza all'art. 50 cpv. 2 LCAMal, come pure l'art. 33 cpv. 2 LaLPC corrisponde all'art. 51 LCAMal).

tre sono pochi i Comuni che pagano gli oneri calcolati sul loro pro-capite. Ciò equivale a un doppio meccanismo di perequazione indiretta.

1.2.1.1. Per il cittadino

Le prestazioni di previdenza sociale oggetto d'analisi si configurano quali prestazioni individuali (prestazioni complementari AVS/AI, sussidi sui premi dell'assicurazione malattia) erogate secondo criteri uniformi su tutto il territorio.

In quest'ambito i margini di differenziazione a livello comunale sono nulli. Questa caratteristica è riconducibile all'applicazione delle norme federali esistenti (Legge federale sull'AVS (LAVS), Legge federale sull'assicurazione malattia (LAMal) e legislazione concernente le prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità).

1.2.1.2. Per l'ente pubblico

L'offerta di prestazioni nell'ambito della previdenza sociale si traduce nell'applicazione di procedure uniformate secondo basi legali federali e cantonali, che possono senz'altro essere gestite – come finora – in modo fortemente centralizzato, con importanti vantaggi in termini di economie di scala e di coordinamento nei confronti della Confederazione. A questo proposito si ricorda una prospettiva di ulteriore centralizzazione, che potrebbe concretizzarsi con la rinuncia alle Agenzie comunali AVS (o a buona parte di esse).

1.2.1.3. Evoluzione della spesa per le assicurazioni sociali e dei relativi oneri comunali

La tabella seguente mostra l'evoluzione della spesa per le assicurazioni sociali al netto dei contributi federali, ripartite tra Cantone e Comuni. La spesa complessiva è diminuita nel 2015 a seguito della riforma Ripam, il minor onere è però andato unicamente a beneficio del Cantone in quanto, come precedentemente spiegato, i Comuni pagano una percentuale fissa sul loro gettito.

In mio di CHF	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Spesa totale per assicurazioni sociali (in mio)	249.4	258.1	269.5	289.5	278.5	295.7	294.2	281.5
Contributi Cantone (in mio)	162.5	167.4	175.9	192.7	177.0	193.4	188.3	170.8
Contributi comunali (in mio)	86.9	90.7	93.6	96.8	101.4	102.3	105.9	110.6
% Partecipazione Cantone	65.15%	64.86%	65.27%	66.56%	63.57%	65.41%	64.00%	60.70%
% Partecipazione Comuni	34.85%	35.14%	34.73%	33.44%	36.43%	34.59%	36.00%	39.30%

1.2.1.4. Perequazione indiretta

L'attuale flusso ha una forte dipendenza dalla situazione finanziaria dei Comuni; infatti, la partecipazione è definita considerando l'indice di forza finanziaria (IFF). In altri termini, il sistema attuale contempla una forte perequazione finanziaria indiretta orizzontale (tra Comuni). Uno degli obiettivi prioritari della riforma è di eliminare la perequazione indiretta che rende il sistema poco trasparente e inefficiente dal profilo redistributivo.

La tabella seguente mostra l'ammontare della perequazione indiretta presente nella partecipazione comunale alle assicurazioni sociali dal 2008 al 2015.

In mio di CHF	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Perequazione indiretta orizzontale	13.4	14.6	14.9	16.1	17.6	16.8	17.8	19.4

La perequazione indiretta orizzontale è il risultato della differenza tra il contributo effettivo e il contributo ipotetico definito secondo una formula causale, in questo caso il pro-capite moltiplicato per gli abitanti dei singoli Comuni (vedi capitolo VI).

1.2.2. Proposta di dissociazione del compito

La redistribuzione delle competenze nell'ambito delle assicurazioni sociali è stata analizzata sulla base di cinque attività che compongono la funzione di produzione del compito (vedi Tabella 5); e meglio:

1. Controllo dell'obbligo assicurativo
2. Riduzione dei premi
3. Prestazioni complementari AVS/AI
4. Contributi agli insolventi
5. Attività preventiva per i morosi

Per i flussi finanziari, le proposte sono le seguenti.

1.2.2.1. Partecipazione agli oneri per le prestazioni complementari AVS/AI

Lo scenario proposto dalla DP prevede il finanziamento dell'onere residuo al netto dei sussidi federali delle prestazioni complementari AVS e AI a completo carico **del Cantone**.

Le prestazioni complementari AVS e le prestazioni complementari AI vengono gestite centralmente dall'Istituto delle assicurazioni sociali (IAS).

1.2.2.2. Partecipazione agli oneri per i sussidi sui premi dell'assicurazione malattia

Lo scenario proposto dalla DP prevede la gestione e il finanziamento della partecipazione agli oneri LAMal a completo carico del **Cantone**.

Gli eventuali oneri di verifica amministrativa delegati ai Comuni per ragioni di prossimità vengono remunerati con un forfait per caso (definito a livello di regolamento).

1.2.2.3. Oneri di cassa malati per i debitori morosi

Lo scenario proposto dalla DP prevede che anche questo compito venga interamente gestito e finanziato dal **Cantone**.

Come per il campo d'azione precedente, eventuali oneri di verifica amministrativa delegati ai Comuni sono remunerati con un forfait per caso (definito a livello di regolamento).

È opportuno ricordare, in questo specifico contesto, l'importanza dell'attività preventiva che va svolta dai servizi preposti alla gestione dei casi sul territorio e da quelli amministrativi centrali preposti all'erogazione delle prestazioni finanziarie: i casi di debitori morosi LAMal rappresentano sovente il primo segno di una situazione di disagio ("*Frühindikator*") e, in quanto tali, vanno considerati e seguiti tempestivamente con l'obiettivo di evitare il degrado progressivo verso situazioni che determinano poi bisogni di assistenza duraturi nel tempo.

1.2.2.4. Onere per i medici di montagna

La DP propone di **abolire** questa prestazione e la relativa base legale (LMont e Regolamento sul servizio medico nelle zone di montagna). La scelta se mantenere, organizzare e finanziare questo servizio va lasciata ai singoli Comuni. Il relativo onere finanziario potrebbe essere considerato quale elemento di ponderazione nella (ri-)definizione della perequazione degli oneri.

Tabella 5 Proposta di dissociazione del compito

Assicurazioni sociali					
Categorie della funzione di produzione					
Chi?	1) Controllo obbligo assicurazione	2) Riduzione dei premi	3) Prestazioni compl. AVS/AI	4) Contributi agli insolventi	5) Attività preventiva per i morosi
Cosa?	<input checked="" type="checkbox"/> Decisione <input checked="" type="checkbox"/> Esecuzione (CCC AVS) <input checked="" type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo	<input checked="" type="checkbox"/> Decisione <input checked="" type="checkbox"/> Esecuzione (CCC AVS) <input checked="" type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo	<input checked="" type="checkbox"/> Decisione <input checked="" type="checkbox"/> Esecuzione (CCC AVS con la collaborazione delle agenzie AVS) <input checked="" type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo	<input checked="" type="checkbox"/> Decisione <input checked="" type="checkbox"/> Esecuzione (CCC AVS) <input checked="" type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo	<input checked="" type="checkbox"/> Decisione <input checked="" type="checkbox"/> Esecuzione (CCC AVS) <input checked="" type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo
A) Cantone	<ul style="list-style-type: none"> ▪ È responsabile dell'obbligo assicurativo LAMal ▪ Allestisce i moduli ufficiali ▪ Definisce le procedure di vigilanza sull'adempimento dell'obbligo di assicurazione. ▪ Affilia d'ufficio coloro che si rifiutano di aderire a un assicuratore riconosciuto 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eroga le riduzioni dei premi e determina gli adeguamenti annuali ▪ Finanzia 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eroga le prestazioni ▪ Assistono le persone che intendono presentare una richiesta ▪ Richiedono le prestazioni ▪ Accerta la situazione personale reddituale e patrimoniale del richiedente ▪ Finanzia 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Applica le disposizioni federali in materia ▪ Finanzia 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Applica le disposizioni cantonali in materia ▪ Si avvale dei Comuni per gli accertamenti richiesti ▪ Indennizza i Comuni, per gli accertamenti amministrativi a loro delegati, con un forfait per singolo caso ▪ Finanzia
B) Comuni	<input type="checkbox"/> Decisione <input checked="" type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo	<input type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input type="checkbox"/> Controllo	<input type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input type="checkbox"/> Controllo	<input type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input type="checkbox"/> Controllo	<input type="checkbox"/> Decisione <input checked="" type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sono responsabili del controllo dell'applicazione dell'obbligo d'assicurazione: <ul style="list-style-type: none"> – eseguono l'accertamento in caso di nascita e arrivo di persone – segnalano al Cantone le persone non iscritte ad un assicuratore riconosciuto 				<ul style="list-style-type: none"> ▪ Svolgono attività preventiva nei confronti degli assicurati che non pagano i premi dell'assicurazione obbligatoria ▪ Accertano, se richiesto, la situazione economica di ogni assicurato segnalato dall'autorità cantonale e ne comunicano l'esito ▪ Preavvisano la sospensione se l'assicurato non si presenta o non fornisce le informazioni richieste
	 1 Garanzia della prossimità				 1 Garanzia della prossimità  2 Garanzia del coinvolgimento

1.2.3. Finanziamento

Le conseguenze dell'impostazione di cui al punto precedente sono:

- abolizione del flusso Comuni > Cantone per Prestazioni complementari AVS/AI;
- abolizione del flusso Comuni > Cantone per Cassa malati;
- abolizione del flusso Comuni > Cantone per assicurati morosi;
- eliminazione delle componenti perequative orizzontali tra Comuni sui flussi precedenti, la cui gradazione si basa sull'indice di forza finanziaria;
- abolizione del cofinanziamento Cantone/Comuni per i medici di montagna (prestazione limitata a favore di un numero ridotto di Comuni), con eventuale recupero nell'ambito della (ri-)definizione della perequazione degli oneri.

1.3. Conclusioni

La proposta della DP permette di rispettare i principi iscritti nella Lettera d'intenti e nel Messaggio n. 7038 del 21 gennaio 2015.

2. Assistenza sociale

2.1. Proposta del Gruppo di lavoro

Il Gruppo di lavoro ha sviluppato uno scenario di gestione condivisa che “migliora l’operatività e l’efficacia degli sportelli LAPS, senza intaccare la prossimità dei servizi, sebbene non del tutto fedele alla linea di Ticino 2020”.

Sempre il secondo il Gruppo di lavoro, lo scenario proposto “valorizza il presupposto di partecipazione mista tra Cantone e Comuni. Al primo è affidata la competenza finanziaria e decisionale in materia a garanzia di un’omogeneità di trattamento e, ai secondi, il compito di realizzare tutto quanto serve per fronteggiare adeguatamente il fenomeno dell’assistenza sociale. Infine, si introduce il concetto d’incentivo in favore dei “Comuni virtuosi””.

Questo scenario postula la creazione di sportelli regionali o comunali che integrino gli attuali sportelli LAPS, i servizi sociali ed eventualmente le agenzie AVS. La ripartizione delle spese tra Cantone e Comuni rimane invariata (75% al Cantone e 25% a carico dei Comuni). La quota a carico dei Comuni verrebbe modificata passando a una ripartizione sulla base della popolazione residente e non più secondo il numero dei beneficiari d’assistenza domiciliati nel singolo Comune. Ciò si giustificerebbe poiché le dinamiche tipiche degli agglomerati conducono al sovraccarico dei Comuni centro, che si vedono doppiamente sfavoriti poiché devono sopportare i costi diretti dei singoli casi e quelli generati dalla necessità di istituire i relativi servizi competenti. Inoltre – sempre a mente del Gruppo di lavoro – con questa modifica si disincentiverebbero i fenomeni di pendolarismo in ambito di assistenza sociale.

2.2. Proposta della DP

La Direzione di progetto ritiene che la proposta formulata dal Gruppo di lavoro non sia compatibile con spirito e obiettivi del progetto *Ticino 2020*.

In particolare, la proposta non soddisfa il principio del “*chi comanda paga*” e introduce un nuovo elemento di perequazione indiretta. Il mantenimento di una condivisione del finanziamento (e di una presenza operativa sul territorio fortemente differenziata) in un concetto dove il Cantone mantiene l’esclusiva “competenza finanziaria e decisionale”, in particolare per quanto attiene all’erogazione delle prestazioni individuali d’assistenza, appare assai problematica.

La gestione mista viene peraltro riproposta anche in ambito organizzativo, con un’unificazione di diversi sportelli con referenti oggi diversi e mantenendo un sussidio specifico ai Comuni gestori da parte di più livelli (Cantone per LAPS e Confederazione per AVS). Si tratta di una soluzione complessa e poco chiara dal punto di vista delle responsabilità.

Mediante un chiarimento delle responsabilità decisionali e finanziarie per quanto attiene all’erogazione delle prestazioni individuali d’assistenza, risulterebbe possibile attribuire in modo più chiaro e univoco la responsabilità decisionale, operativa e finanziaria (funzione di produzione). Ciò non esclude a priori forme di collaborazione (contratti o mandati di prestazione) con i servizi di prossimità dei Comuni maggiormente virtuosi e innovativi.

La proposta di modifica della chiave di riparto della quota a carico dei Comuni s’inserisce infine in modo improprio nella riforma del sistema di perequazione, introducendo un nuovo meccanismo di perequazione indiretta (che si vorrebbe invece eliminare del tutto). Semmai, eventuali oneri sproporzionati andrebbero quantificati e compensati nell’ambito di un sistema di perequazione degli oneri socio-demografici. In quest’ambito, la modifica della chiave di riparto proposta comporta rischi importanti di disincentivo per i Comuni nel prevenire e affrontare le situazioni d’indigenza. Questo ruolo di prevenzione dei Comuni va invece confermato e semmai esteso anche nei Comuni che oggi ancora non lo offrono. A questo proposito va rilevato che già attualmente – sebbene non sussista alcun obbligo legale in questo ambito – gli enti locali si sono dotati di personale e servizi sociali cui sono affidati numerosi e svariati compiti in ambito di prevenzione e sostegno sociale a livello locale. Ciò a dimostrazione che i Comuni sono tutt’altro che insensibili alle problematiche sociali presenti sul territorio. Questa constatazione contribuisce a ritenere del tutto limitato il rischio di un disinteresse dei Comuni in questo ambito qualora – limitatamente alle prestazioni finanziarie individuali d’assistenza – la responsabilità passasse esclusivamente al Cantone.

2.2.1. Caratteristica del compito

2.2.1.1. Per il cittadino

L’offerta di prestazioni finanziarie individuali e la gestione dei relativi beneficiari da parte dell’assistenza sociale devono essere fornite secondo criteri uniformi su tutto il territorio. Può per contro essere differenziata a livello locale l’offerta di prevenzione, di sostegno e di attività inclusive.

Analogamente a quanto osservato nell’ambito delle assicurazioni sociali, i margini di differenziazione a livello di prestazioni finanziarie individuali sono assai ridotti, per non dire nulli. Questa caratteristica è riconducibile all’applicazione delle norme federali esistenti (Legge federale sull’assistenza, LAS), nonché delle direttive della Conferenza Svizzera delle istituzioni e dell’azione sociale (CSIAS).

2.2.1.2. Per l’ente pubblico

L’offerta di prestazioni nell’ambito dell’assistenza sociale si traduce nell’applicazione di procedure uniformate secondo basi legali federali e cantonali, che possono essere (anzi, sarebbe auspicabile che *siano*) gestite in modo decentralizzato sul territorio tramite riorganizzazione, ridefinizione dei compiti e potenziamento degli attuali sportelli LAPS.

2.2.2. Proposta di dissociazione del compito

La DP propone una gestione del compito secondo una dissociazione parziale. Per ogni settore di attività individuato si propone un’attribuzione chiara ed univoca delle competenze fra Cantone e Comuni.

Per quanto attiene alla decisione e al finanziamento, così come all’esecuzione e al controllo delle prestazioni individuali d’assistenza sociale, la responsabilità ricade interamente nelle mani del Cantone. Ai Comuni rimane la facoltà di anticipare l’erogazione delle prestazioni o di prevedere misure assistenziali complementari. La presenza sul territorio degli operatori e la definizione dei compiti degli attuali sportelli LAPS, che non dovranno più limitarsi a svolgere compiti amministrativi ma orientarsi maggiormente alla presa a carico dei casi, dovrà essere oggetto di ulteriore riflessione. Ciò nel primario interesse del Cantone, nella misura in cui un diverso approccio dovesse contribuire a ridurre gli oneri sopportati per le prestazioni individuali. Ai Comuni, qualora questo fosse ritenuto opportuno da parte dei servizi cantonali, potrebbero venir sottoposte per preavviso le domande di prestazione, affinché sia garantito il flusso informativo e garantita la prossimità dell’intervento.

La prevenzione di prossimità è per contro affidata interamente ai Comuni (salvo l'attività di vigilanza assicurata dal Cantone). Attività quali la sensibilizzazione e consulenza, la raccolta di segnalazioni su casi critici o il finanziamento di aiuti preventivi rientra nelle competenze comunali, così da garantire la presenza di prossimità sul territorio.

La revisione della funzione di produzione deve essere orientata a implementare un'organizzazione operativa maggiormente presente sul territorio e che possa integrarsi in modo ottimale con i servizi comunali già operativi, ciò al fine di anticipare l'intercettazione e la conseguente presa in carico dei casi, con l'obiettivo di rafforzare la prevenzione.

Tabella 6 Assistenza sociale: proposta di dissociazione del compito

Assistenza		Categorie della funzione di produzione				
Chi?	Cosa?	1) Prevenzione di prossimità	2) Provvedimenti preventivi di assistenza	3) Prestazioni assistenziali	4) Supporto di prossimità	5) Inserimento sociale e professionale
A) Cantone	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo <p>▪ Verifica struttura minima</p> <p>3 <i>Garanzia del servizio minimo</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> Decisione <input checked="" type="checkbox"/> Esecuzione <input checked="" type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo <p>▪ Ricerca le cause dell'indigenza</p> <p>▪ Predisporre le misure atte a sopprimerle</p> <p>▪ Promuove e coordina le iniziative pubbliche e private</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> Decisione <input checked="" type="checkbox"/> Esecuzione <input checked="" type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo <p>▪ Definisce l'organizzazione sul territorio</p> <p>▪ Decide sulle domande</p> <p>▪ Erogare le prestazioni ordinarie e speciali</p> <p>▪ Decide sulla riduzione, sospensione e soppressione delle prestazioni</p> <p>▪ Esercita la vigilanza superiore</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input type="checkbox"/> Controllo 	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> Decisione <input checked="" type="checkbox"/> Esecuzione <input checked="" type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo <p>▪ Decide il progetto d'inserimento sociale e professionale</p> <p>▪ Sottoscrive il contratto</p> <p>▪ Promuove programmi di occupazione e formazione</p> <p>▪ Richiede e coordina la collaborazione di enti pubblici e privati.</p> <p>▪ Incentiva finanziariamente l'assunzione</p>	
	B) Comuni	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> Decisione <input checked="" type="checkbox"/> Esecuzione <input checked="" type="checkbox"/> Finanziamento <input type="checkbox"/> Controllo <p>▪ Svolgono attività di consulenza e informazione. Se del caso, indirizzano le persone ai servizi ed enti specializzati</p> <p>▪ Raccolgono segnalazioni sui casi critici</p> <p>▪ Svolgono attività di sensibilizzazione e prevenzione</p> <p>▪ Offrono consulenze e accompagnamento nel risanamento dei debiti</p> <p>▪ Possono versare aiuti finanziari preventivi puntuali</p> <p>1 <i>Garanzia della prossimità</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input type="checkbox"/> Controllo 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Decisione <input checked="" type="checkbox"/> Esecuzione <input checked="" type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo <p>▪ Possono anticipare l'erogazione delle prestazioni</p> <p>▪ Possono prevedere misure assistenziali complementari</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Decisione <input checked="" type="checkbox"/> Esecuzione <input checked="" type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo <p>▪ Svolgono un ruolo di accompagnamento sociale dell'assistito</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo <p>▪ Si adoperano per offrire ai residenti contratti d'inserimento sociale all'interno dell'amministrazione comunale</p> <p>1 <i>Garanzia della prossimità</i></p>

2.2.3. Finanziamento

Le conseguenze dell'impostazione di cui al punto precedente sono:

- a) finanziamento interamente a carico dei Comuni:
 - prevenzione di prossimità
 - ev. misure assistenziali complementari
- b) finanziamento interamente a carico del Cantone:
 - prestazioni assistenziali (individuali)
 - provvedimenti preventivi di assistenza
 - inserimento sociale e professionale

2.3. Conclusioni

La proposta formulata, ovvero una dissociazione parziale del compito dell'assistenza, è coerente con i principi fondamentali della riforma e rispetta sia la richiesta di assicurare la garanzia di prossimità e di coinvolgimento, così come quella di definire di uno standard minimo su tutto il territorio cantonale.

Si tratta di una soluzione che appare adatta alla natura del compito così come alle esigenze del territorio, dove i Comuni potranno senz'altro continuare a svolgere un ruolo complementare a seconda delle esigenze e delle specificità locali, sia a livello di misure assistenziali od occupazionali complementari, sia nell'importante ambito della prevenzione.

3. Famiglie

3.1. Perimetro di analisi

Il compito denominato “*Famiglie*” comprende le strutture di protezione dei minori (per gli aspetti finanziari) e le attività di accoglienza complementari alle famiglie e alla scuola, entrambi oggetto di analisi del Gruppo di lavoro. L’inserimento di questi due temi nei compiti di prima priorità scaturisce dall’impostazione attuale dell’art. 30 cpv. 3 della Legge per il sostegno alle attività delle famiglie, che permette ai Comuni di convogliare metà dell’onere a loro carico per i provvedimenti di protezione dei minorenni a favore degli asili nido e delle famiglie diurne.

La DP ha poi ritenuto necessario inserire in questo capitolo anche il tema delle autorità regionali di protezione (art. 2 LPMA), attualmente oggetto di revisione delle competenze tra Cantone e Comuni. Un messaggio sul tema è pendente in Gran Consiglio (Messaggio n. 7026 del 23 dicembre 2014).

3.1.1. Strutture di protezione dei minori

I centri educativi accolgono quei minorenni che per differenti motivi sono costretti a trascorrere un periodo della loro infanzia (3-5 anni), della loro fanciullezza (6-11 anni) o della loro adolescenza (12-18, rispettivamente 20 anni) lontano dalla famiglia. Tutti i centri educativi che accolgono minorenni devono essere autorizzati all’esercizio dalla competente autorità cantonale e posti sotto vigilanza. L’organizzazione di questo settore, per il quale la garanzia della parità di trattamento e dell’equità assume una grande importanza, non è messa in discussione. La discussione verte unicamente sul flusso finanziario Cantone-Comuni, che s’intende sopprimere conformemente agli obiettivi di Ticino 2020.

3.1.2. Autorità regionali di protezione (ARP)

Nell’ambito della protezione dei minori e degli adulti, la legislazione federale prescrive l’istituzione dell’autorità di protezione (art. 440 CC). Tale funzione è svolta dalle autorità regionali di protezione (attualmente 16) le quali esercitano la loro funzione su determinati comprensori giurisdizionali (art. 1 RPMA). Le Autorità regionali di protezione (ARP) sono organizzate, gestite e finanziate dai Comuni con un contributo dal Cantone.

3.1.3. Attività di sostegno alle famiglie

In riferimento all’art. 7 della Legge per le famiglie, le attività di sostegno alle famiglie comprendono: i nidi dell’infanzia, delle famiglie diurne e dei centri extrascolastici.

Legge del 15 settembre 2003 sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni (Legge per le famiglie) RS 6.4.2.1

Capitolo 1 Attività di sostegno alle famiglie

Art. 7

¹ Sono attività di accoglienza complementari alle famiglie e alla scuola:

- a) gli affidamenti durante il giorno presso nidi dell’infanzia che accolgono di regola bambini fino ai 3 anni;
- b) gli affidamenti presso famiglie diurne coordinati da enti privati riconosciuti;
- c) gli affidamenti presso centri che organizzano attività extrascolastiche, regolarmente durante tutto l’anno civile che coprono cumulativamente tutti i momenti della giornata al di fuori dell’orario e del periodo scolastico e che si indirizzano prevalentemente a minorenni di età inferiore ai 15 anni.

² Queste attività sono finalizzate a sostenere i genitori nel conciliare famiglia e lavoro o formazione.

³ Restano riservate le attività promosse dai servizi educativi e organizzativi previsti dalla legislazione scolastica e le colonie di vacanza ai sensi della Legge sul promovimento e il coordinamento delle colonie di vacanza.

Il tema delle strutture d'accoglienza complementari alle famiglie e alla scuola è strettamente legato a quello della conciliazione famiglia-lavoro. Fattori esterni e/o vincoli lavorativi di uno o entrambi i genitori non consentono sempre una gestione dell'attività lavorativa adeguata e compatibile con le esigenze di cura dei figli. In questo contesto, le strutture d'accoglienza extra-familiare giocano un ruolo importante³ nel sostenere la combinazione di lavoro retribuito e responsabilità di cura del bambino. Il ricorso a quest'offerta da parte delle famiglie richiede tuttavia un importante impegno finanziario, con un costo di ca. fr. 1'200-1'400 mensili, al netto del contributo cantonale ed eventuali sostegni comunali. Il Cantone partecipa ad una parte dei costi di gestione attraverso un contributo fisso che ammonta al massimo al 40% dei costi complessivi riconosciuti relativi alle spese di formazione, di aggiornamento e di supervisione, del materiale didattico e ai salari del personale educativo e delle famiglie diurne (cfr. art. 14 cpv. 1 della Legge per le famiglie). I Comuni possono versare a loro volta dei contributi, ritenuto come il sussidiamento cantonale e comunale dei nidi dell'infanzia non deve superare l'80% delle spese riconosciute (art. 28 cpv. 4 Regolamento della Legge per le famiglie). A seguito delle decisioni del Gran Consiglio relative al Messaggio n. 7184 concernente il "Pacchetto di misure per il riequilibrio delle finanze cantonali" la percentuale massima del contributo fisso cantonale è stata portata al 50 % (paragrafo 3.3.2.6). Sono inoltre state poste le basi legali per la concessione da parte del Cantone di aiuti soggettivi alle famiglie volti a contenere l'onere finanziario (retta) a loro carico (art. 14 cpv. 3 Legge per le famiglie).

3.1.4. Flusso Cantone-Comuni in materia di protezione dei minori

Ai sensi dell'art. 30, i Comuni si assumono complessivamente un terzo della somma dei contributi globali erogati ai centri educativi riconosciuti gestiti da enti pubblici o privati senza scopo di lucro e ai costi del singolo collocamento ai sensi dell'art. 32. La quota è assunta dai Comuni nella misura corrispondente ad una percentuale uniforme del gettito d'imposta cantonale. L'art. 30 cpv. 3 permette ai Comuni di "dirottare" metà dell'onere a loro carico per i provvedimenti di protezione dei minorenni a favore dei servizi di custodia extra-familiare. Questa misura è stata introdotta nell'intento di consentire ai Comuni di svolgere un ruolo attivo e promozionale nell'ambito del sostegno alle attività delle famiglie sostenendo quelle iniziative che rispondono maggiormente ai bisogni dei loro cittadini (Messaggio n. 5280). Lo "sconto" di cui usufruiscono i Comuni è a carico del Cantone, nella forma di una maggiore partecipazione ai costi di protezione per affidamento di minorenni presso i centri educativi (rinuncia all'incasso presso i Comuni). La procedura prevede che sia compito delle strutture richiedere i contributi comunali e che i Comuni possano finanziare (tramite il Cantone) ogni nido d'infanzia, indipendentemente dalla localizzazione geografica degli stessi. Il sistema porta a delle situazioni inique, con strutture che beneficiano di sostegni importanti e altre che ricevono sussidi insufficienti.

Legge del 15 settembre 2003 sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni (Legge per le famiglie) RS 6.4.2.1

TITOLO II Competenze

B. Comuni

Art. 4

¹ Comuni possono sostenere, con prestazioni finanziarie o in natura, le attività di sostegno alle famiglie riconosciute ai sensi del capitolo I, riservato l'art. 10. In questo caso essi beneficiano delle misure di incentivo nei limiti previsti dall'art. 30 cpv. 3 e 4.

² Comuni partecipano ai costi di gestione dei provvedimenti di protezione dei minorenni ai sensi dell'art. 20 cpv. 1 lett. b) e ai costi del singolo collocamento ai sensi dell'art. 32 della presente legge.

³ Matteo Borioli, Le famiglie in Ticino, un ritratto statistico dei nuclei familiari con figli, Ufficio di statistica, 2017, pp. 22-25

Legge del 15 settembre 2003 sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni (Legge per le famiglie) RS 6.4.2.1

Capitolo 2 Provvedimenti di protezione / Affidamento di minorenni presso centri educativi

Art. 30

b) Ripartizione del contributo globale

¹ I Comuni si assumono complessivamente 1/3 della somma dei contributi globali erogati agli enti riconosciuti in base all'art. 20 cpv. 1 lett. b) e ai costi del singolo collocamento ai sensi dell'art. 32.

² La quota è assunta dai Comuni nella misura corrispondente ad una percentuale uniforme del loro gettito d'imposta cantonale.

³ Il singolo Comune può beneficiare di uno sconto fino al massimo del 50% sulla somma complessiva del contributo in base al cpv. 2 se partecipa ai costi di esercizio delle attività di sostegno alle famiglie riconosciute ai sensi dell'art. 7 e se garantisce un accesso a questi servizi equo, differenziato e alla portata di tutti, e fino al massimo del 25% per le attività ai sensi dell'art. 9.

⁴ Lo sconto complessivo non può superare il 50% del contributo dovuto in base al cpv. 2.

⁵ Il rimanente viene assunto dal Cantone.

⁶ Le ulteriori modalità sono stabilite dal Regolamento.

Tabella 7 Contributi cantonali e comunali alle misure di protezione

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Costi di protezione	19'151'029	20'226'888	21'979'118	23'739'475	24'422'341	26'246'210
Quota a carico dei Comuni 1/3	6'383'676	6'742'296	7'326'373	7'913'158	8'140'780	8'748'737
Quota a carico del Cantone 2/3	12'767'353	13'484'592	14'652'745	15'826'317	16'281'561	17'497'473
<i>nidi dell'infanzia (art. 7a)</i>	2'023'695	2'137'476	2'336'827	2'463'395	2'516'770	2'585'475
<i>delle famiglie diurne (art. 7b)</i>	510'567	513'178	572'899	641'599	687'489	765'338
<i>dei centri extrascolastici (art. 7c)</i>	350'908	400'884	430'322	492'671	497'298	621'405
<i>dei centri di socializzazione (art. 9)</i>	46'750	55'021	87'794	111'456	122'592	145'544
Totale importo riversato dai Comuni	2'931'920	3'106'559	3'427'842	3'709'121	3'824'149	4'117'762
Costi di protezione effettivamente a carico dei comuni (1/3 – tot. riversato)	3'451'756	3'635'737	3'898'531	4'204'037	4'316'631	4'630'975
Costi di protezione effettivamente a carico del Cantone (2/3 + tot. riversato)	15'699'273	16'591'151	18'080'587	19'535'438	20'105'710	21'615'235

Tabella 8 Contributi cantonali (e comunali) alle attività di sostegno alle famiglie

36360061 - Contributi cantonali ad attività di sostegno (art. 7a, 7b, 7c e 9) ¹⁾	6'224'866	6'907'490	7'366'242	8'436'842	9'131'001	9'813'297
Importo riversato dai Comuni ad attività di sostegno	2'931'920	3'106'559	3'427'842	3'709'121	3'824'149	4'117'762
Totale contributi attività di sostegno	9'156'786	10'014'049	10'794'084	12'145'963	12'955'150	13'931'059

A proposito di questo sistema di finanziamento, così si è espresso il prof. Bernard Dafflon al quale il Consiglio di Stato ha dato mandato di analizzare le relazioni finanziarie tra Cantone e Comuni:

«La méthode voulue d'encouragement au subventionnement communal des SAPE (Structures d'accueil de la petite enfance), permettant la soustraction de la contribution communale à la politique de protection de la famille et obligeant le canton de suppléer aux montants manquants, se pose en contradiction au principe «une politique – un instrument». **La question qui se pose ici est celle de l'évaluation de l'économicité et de l'efficacité de chacune des politiques si les mêmes moyens financiers sont à la fois soustraits (par les communes) et compensés (par le canton) dans la politique de protection de la famille, tandis que les communes peuvent négliger l'impact de leurs participations pour cette dernière sachant que le canton s'y substitue (...)** On a donc des subventions croisées qui ne respectent pas la règle "un objectif, un instrument».

Lo stesso Gruppo di lavoro Famiglie ha riconosciuto nel proprio rapporto i limiti del modello di sussidiamento attuale:

“Il sistema degli incentivi comunali era stato pensato come una modalità per coinvolgere attivamente i comuni facendo prender loro conoscenza-coscienza del fatto che le famiglie hanno determinati bisogni: l’auspicio era quello di stimolare i comuni a investire anche le proprie risorse finanziarie. Viene riconosciuto che purtroppo il meccanismo degli incentivi non ha dato l’esito sperato, anche se non si può omettere di evidenziare che alcuni comuni hanno risposto positivamente concedendo alle strutture degli spazi gratuitamente, fornendo i pasti, il materiale didattico, ecc.” (Gruppo di lavoro Famiglie, Rapporto intermedio, novembre 2016, p. 5).

La proposta di soppressione del flusso tra Cantone e Comuni in materia di protezione dei minori di cui si dirà in seguito sollecita una riflessione sul livello istituzionale idoneo ad assumere la responsabilità decisionale ed esecutiva dei servizi d’accoglienza extra-familiare, quale premessa per formulare una proposta di finanziamento del settore.

3.2. Proposta del Gruppo di lavoro

Il Gruppo di lavoro ritiene che le attività di sostegno alla famiglia siano da considerare principalmente dei servizi di prossimità: i Comuni sono le istituzioni principali di riferimento, anche se oggi la realtà non consente di delegare – a parte alcune eccezioni a livello delle Città – questo compito ai Comuni stessi.

Il Gruppo di lavoro ritiene pertanto che, nell’attuale situazione, ma anche nel futuro scenario previsto dal PCA (Piano cantonale delle aggregazioni), l’ipotesi che prevede il passaggio completo ai Comuni della gestione e del finanziamento di questo settore comporti un elevato rischio di vanificare quanto si è realizzato nel corso degli ultimi vent’anni in questo ambito.

Lo scenario proposto dal Gruppo di lavoro propugna di conseguenza un maggior coinvolgimento dei Comuni sia per quanto concerne l’organizzazione, la promozione e il finanziamento del settore, sia per quanto concerne la gestione della domanda e dell’offerta. Si pone l’obiettivo di creare una sorta di “punto d’accesso” comunale o regionale verso il quale orientare la domanda per poi coordinare l’offerta attraverso il coinvolgimento degli attori presenti sul territorio. I Comuni verrebbero coinvolti anche nella selezione e nella negoziazione con gli enti che erogano le prestazioni.

Inoltre il Gruppo di lavoro propone il passaggio da un sistema di sussidiamento a uno di finanziamento (mediante contratti di prestazione) con il coinvolgimento di un altro attore: le aziende, rispettivamente i datori di lavoro.

Le rette pagate dalle famiglie dovrebbero in questo modello essere stabilite sulla base del reddito, con la possibilità di un aiuto soggettivo per le fasce di reddito medie e basse.

3.3. Valutazione della DP

La DP ritiene che il modello proposto dal Gruppo di lavoro, che si inserisce quale ideale continuazione della politica cantonale attualmente impostata, non soddisfa gli obiettivi del progetto Ticino 2020.

In questo specifico ambito l’orientamento e l’intensità dell’intervento pubblico non possono ancora essere considerati consolidati. Il progetto *Ticino 2020* deve pertanto tenere conto di questa specificità e prendere atto delle intenzioni, lasciando ai rispettivi livelli istituzionali sufficiente spazio di ma-

novra per sviluppare autonomamente – ma rispettando gli obiettivi del progetto di riforma - le proprie scelte. Richiamato quanto precede, la DP propende per un modello che rispetti sin dall’inizio i principi ispiratori di *Ticino 2020*.

La valutazione del “livello istituzionale meglio preposto per offrire questo servizio” si fonda sull’esame dei criteri selezionati che consentono la messa in pratica del principio di sussidiarietà, declinati a partire dai principi per l’assegnazione e l’esecuzione dei compiti statali enunciati all’art. 43a della Costituzione federale.

3.3.1. Criteri selezionati per l’esame della ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni

- **Interesse pubblico/presenza di effetti esterni** (esternalità, spill-over effects): se il servizio offerto da un comune è fruibile anche dai residenti di altri comuni senza che questi partecipano alla decisione o ne assumono integralmente i costi, l’offerta è con ogni probabilità insufficiente o non conforme ai bisogni. La decentralizzazione non può essere ritenuta efficiente.
- **Bisogni eterogenei**: nel caso in cui le preferenze dei cittadini variano da Comune a Comune, il decentramento è da preferire alla cantonalizzazione del compito.
- **Bisogno di uniformità**: se il compito esige un disciplinamento uniforme (per motivi sanitari, geografici o di protezione delle minoranze), il Cantone dovrà stabilire norme e standard unitari (di qualità e di quantità) a garanzia di un servizio minimo di qualità (si veda a questo proposito il capitolo III, punto D). Rientra in questo criterio anche il **principio delle pari opportunità** secondo il quale i servizi di base devono essere accessibili a tutti in misura comparabile.
- **Capacità politica e istituzionale**: la decentralizzazione è possibile se i Comuni sono in grado di comprendere i bisogni dei cittadini e hanno le necessarie competenze per pianificare l’offerta e relazionarsi con tutti gli attori in gioco.
- **Necessità di un coordinamento cantonale**.

La messa in pratica del principio di sussidiarietà dipende, sul piano esecutivo, dalla **capacità amministrativa e gestionale** dei Comuni (capacità di realizzare il compito soddisfacendo criteri di qualità del servizio ed economicità della prestazione), dalla tipologia dei costi (presenza di economie di scala) e dal **bisogno di prossimità** nell’erogazione del servizio. Quest’ultimo aspetto è risolvibile con un’organizzazione decentrata sul territorio (si veda a questo proposito il capitolo III.2).

Tabella 9 Criteri per l'attribuzione dei compiti

Responsabilità dell'offerta: formulazione dei contenuti qualitativi e quantitativi del compito (chi decide?)		
Criterio	Cantone	Comuni
D1 - Interesse pubblico del compito/effetti esterni	Si	No
D2 - Preferenze individuali	Omogenee	Eterogenee
D3 - Bisogno di uniformità e principio delle pari opportunità	Si	No
D4 - Capacità politica/istituzionale	No	Si
D5 - Esigenza di un coordinamento cantonale	Si	No
Responsabilità esecutiva: decisione delle modalità esecutive (chi esegue?)		
Criterio	Cantone	Comuni
E1 - Capacità amministrativa e gestionale	Si	No
E2 - Economie di scala	No	Si
E3 - Prossimità del servizio	No	Si

Fonte Rapporto finale del Gruppo di lavoro, Ticino 2020, per un Cantone al passo con i tempi, 2014

3.3.2. Caratteristica del compito: attività di sostegno alle famiglie

In Svizzera non esiste una responsabilità chiaramente definita tra Confederazione, Cantoni e Comuni in materia di attività di sostegno alle famiglie. Ogni Cantone ha adottato soluzioni diverse⁴ che rispecchiano e traducono peculiarità storiche, sensibilità e orientamenti politici diversi. Questi ultimi costituiscono un filtro di lettura importante giacché concorrono a determinare il peso specifico di ogni criterio nella valutazione complessiva, orientando in modo decisivo la proposta finale di revisione dei compiti.

3.3.2.1. Interesse pubblico

In Svizzera, la famiglia è stata considerata per molto tempo un fatto esclusivamente privato e la sua dimensione sociale è stata ignorata. Ancor di più lo è stato il tema della conciliabilità tra lavoro e famiglia, ritenuto né politicamente né socialmente un problema. Secondo questa logica, l'intervento nello Stato non aveva nessuna giustificazione. Il cambiamento del ruolo sociale della donna e l'accresciuta formazione e partecipazione femminile al mercato del lavoro hanno creato nuove e inevitabili necessità. La coppia stabile si forma più tardi, così come arriva più tardi il primo figlio mentre le separazioni sono più frequenti. Le economie domestiche si sono fatte più piccole, il tasso di fertilità è diminuito in cinquant'anni, passando da 2.65 nel 1964 a 1.52 nel 2014. Per molte donne, il mantenimento dell'attività lavorativa anche dopo la nascita di un figlio è una scelta economica obbligata. L'attuale mercato del lavoro, caratterizzato da situazioni di precarietà e forte concorrenza, rende inoltre sempre più difficile il reinserimento professionale della madre dopo un periodo di assenza prolungato. L'espandersi di questi fenomeni ha modificato lo sguardo della politica sulla famiglia e dagli anni Novanta il tema della «conciliazione tra lavoro e famiglia» è diventato un problema di politica sociale. La partecipazione delle madri con bambini in età prescolare al mercato del lavoro non solo soddisfa il principio delle opportunità ma è auspicabile sul piano economico poiché contrasta la mancanza di personale qualificato e contribuisce a contenere i costi sociali. Su questa scia **le attività di accoglienza complementari alle famiglie e alla scuola hanno acquisito un chiaro interesse sociale motivando l'intervento del settore pubblico a tutti i livelli (Confederazione, Cantoni e comuni)**

⁴ Nel 2013, in undici Cantoni (AR, BL, GE, LU, SG, SH, SZ, SP, TG, ZG, ZH) la competenza per il finanziamento era esclusivamente comunale. In tredici cantoni il costo è ripartito tra Cantone e Comuni (AG, BE, BS, FR, GL, GR, JU, NE, NW, OW, UR, VD, VS). Nel Canton AI, la competenza finanziaria è esclusivamente Cantonale. In alcuni cantoni il settore non è disciplinato da una legge cantonale.

Tabella 10 La dimensione sociale delle strutture d'accoglienza della prima infanzia

Interesse pubblico	Valenza	Misure
(1) Promozione della natalità	Confederazione	Credito quadro di 100 mio. destinati a calmierare l'onere a carico delle famiglie (85%) e a ridurre i costi delle strutture (15%).
(2) Parità uomo-donna (principio costituzionale)	Confederazione	
(3) Innalzamento del grado di formazione delle donne	Confederazione + datori di lavoro	
(4) Capitale umano precedentemente formato disponibile sul mercato del lavoro, competitività del mercato del lavoro.	Cantone + datori di lavoro	Riduzione dei costi delle strutture. Prelievo sulla massa salariale (Fiscalità delle imprese III).
(5) Acquisizione di un reddito sufficiente per evitare situazioni di "povertà" e assistenza.	Cantone + comuni	Assegno individuale (politica redistributiva) Cantona e comunale.
(6) Socializzazione, integrazione, prevenzione di fenomeni di esclusione	Comuni + Cantone	Promozione di strutture comunali, riduzione costi alle strutture private, assegni individuali comunali.
(7) Pre-scolarizzazione	Comuni (+ Cantone)	

- Promozione della natalità** (politica demografica, dimensione nazionale): le difficoltà nel conciliare famiglia e lavoro/carriera incidono sul numero di figli. La disponibilità di servizi per l'infanzia favorisce il tasso di fertilità delle donne, abbassando il costo della maternità in termini di prospettive di carriera sul mercato del lavoro (interesse nazionale).
- Principio costituzionale della parità tra i sessi e delle pari opportunità** (principio costituzionale, dimensione nazionale): le strutture di accoglienza della prima infanzia offrono una ripartizione del tempo più equa tra uomo e donna.
- Innalzamento del livello di formazione delle donne:** l'innalzamento del livello di formazione della popolazione femminile favorisce l'adattabilità e la mobilità delle donne sul mercato del lavoro, stimola il progresso e l'innovazione, promuove la creatività e contribuisce al benessere sociale (dimensione nazionale + mercato del lavoro).
- Disponibilità di manodopera qualificata (e non) per l'economia:** la maggiore disponibilità di manodopera qualificata (e non) e la possibilità di conciliare lavoro e famiglia costituiscono un fattore di competitività economica e attrattività per manodopera qualificata. Oltre a sostenere l'offerta, questi provvedimenti riducono la perdita di capitale umano che si verifica quando una persona si ritira dal mercato del lavoro (dimensione cantonale + datori di lavoro). Le competenze e le capacità relazionali acquisite nel contesto familiare costituiscono inoltre un know-how importante che le aziende possono capitalizzare. Allo stato attuale delle cose, sebbene la Svizzera figurì tra le cinque destinazioni più ambite dai lavoratori stranieri del mondo intero, soprattutto di manodopera qualificata (giovane e ben formata) in cima alla lista degli inconvenienti vi è il prezzo elevato degli asili-nido: il nostro Paese è ampiamente in testa tra i paesi dell'OCSE per quanto riguarda i costi dell'accoglienza extra-famigliare⁵.
- Acquisizione di un reddito familiare sufficiente per provvedere al sostentamento del proprio nucleo familiare:** "sempre più frequentemente, un solo reddito percepito tramite l'attività professionale, non basta più a coprire i bisogni di una famiglia. L'esercizio di un'attività professionale da parte di entrambi i genitori è spesso una necessità finanziaria"⁶. Il sostegno alle strutture per

⁵ <https://expatexplorer.hsbc.com/survey/>

⁶ Ufficio federale di statistica, Neuchâtel, Conciliazione famiglia e lavoro: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/it/index/themen/20/05/blank/key/Vereinbarkeit.html>.

la custodia dei figli costituisce una sorta di politica preventiva contro la “povertà” e contrasta l’aumento dei costi sociali (dimensione cantonale). Nel promuovere la conciliazione tra famiglia e lavoro, i servizi in questione consentono alle economie domestiche di acquisire un reddito sufficiente per provvedere al proprio sostentamento, evitando il ricorso ad aiuti sociali (sussidio assicurazione malattia, prestazioni di assistenza, assegni famigliari, ecc.). Una situazione favorevole all’impiego femminile ha un impatto anche più a lungo termine, con rendite pensionistiche più elevate grazie ad un percorso professionale senza interruzioni⁷. Sul fronte delle entrate, Cantone e comuni beneficiano di un aumento del gettito fiscale (dimensione cantonale + comunale).

6. **Promozione della “coesione sociale”, della “socializzazione” e l’integrazione.** la condivisione di regole e di spazi già nella primissima infanzia, l’apprendimento di competenze linguistiche e consente di agire presto sulle disuguaglianze sociali e favorisce il processo d’integrazione degli individui all’interno di una società sempre più eterogenea dal punto di vista culturale e di provenienza geografica (dimensione cantonale + comunale).
7. **Funzione di “pre-scolarizzazione”:** la promozione dello sviluppo cognitivo e sociale del bambino in età prescolare ha degli effetti positivi a breve termine perché, come documentato da numerosi studi, è in grado di aumentare il successo scolastico (dimensione comunale + cantonale).

La lettura proposta evidenzia un chiaro interesse federale (argomenti 1-3)⁸, cantonale (4-7) e comunale (5-7) nel disporre sul territorio di un’adeguata offerta di strutture d’accoglienza complementari alle famiglie e alla scuola. Uno dell’istituto BASS (2007) per la città e la regione di Berna, ha confermato empiricamente che i servizi di cura per i bambini generano vantaggi netti importanti a medio e lungo termine, determinando un aumento delle entrate fiscali, maggiori contributi previdenziali e risparmi sulle prestazioni sociali. Per ogni franco speso nelle strutture d’accoglienza, a lungo termine alla collettività ritorna un flusso stimato fra 2,6 e 3,5 franchi⁹. L’utilità rilevata per il mondo economico, in termini di capitale di formazione e di esperienza, motiva a sua volta un coinvolgimento dei datori di lavoro in questo settore tanto più che la trasformazione delle logiche produttive e la flessibilità oggi richiesta dalle imprese contribuiscono a rendere precaria l’organizzazione dei tempi di vita e di lavoro. L’intervento dello Stato a ogni livello resta sussidiario e complementare alle iniziative della società civile e della solidarietà intergenerazionale. L’ente pubblico non deve sostituirsi alle famiglie e alle loro scelte, ma ha la responsabilità di garantire alle famiglie e alle persone, nel pieno rispetto della libertà individuale, le condizioni-quadro affinché esse possano progettare, generare e crescere i figli in un contesto di autonomia, pari opportunità e di protezione dell’infanzia, “per la crescita della società civile quale investimento per le future generazioni e per la coesione sociale” (Messaggio n. 5280 del 25 giugno 2002).

3.3.2.2. *Principio d’equivalenza ed esternalità negative*

Le famiglie sono libere di scegliere l’asilo nido o il centro extra-scolastico al quale riferirsi, optando per una sistemazione più vicina al proprio comune di domicilio o al luogo di lavoro. Tale aspetto ren-

⁷ Ravazzini L., Strutture d’accoglienza della prima infanzia e opportunità per le donne che lavorano, in: Dati, Statistiche e società, Maggio 2016

⁸ Alla luce di questi argomenti, il miglioramento della «conciliazione tra lavoro e famiglia» è diventato un obiettivo prioritario del Consiglio federale. Il recente rafforzamento dell’impegno in questo settore è finalizzato a ridurre i costi di custodia dei figli a carico dei genitori e ad incrementare l’offerta affinché sia maggiormente adeguata ai bisogni.

⁹ Si veda Tobias Fritschi, Sivia Strub e Heidi Stutz, Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kinderageseinrichtungen in der Region Bern, Im Auftrag des Vereins Region, Bern, Bern, November 2007 citato in: Greppi S., Marazzi C., Vaucher de la Croix V., La politica famigliare nel più vasto contesto della politica sociale, bilanci e prospettive per il Cantone Ticino, Manno, luglio 2013, p. 124

de più complicato un finanziamento comunale delle strutture. Eventuali sussidi comunali finalizzati a ridurre i costi di custodia dei bambini andrebbero a beneficio di tutti gli utenti. Il principio di equivalenza non sarebbe rispettato.

Questa incongruenza è parzialmente risolvibile con il passaggio a un sistema di aiuti diretti alle famiglie o con la partecipazione del Comune alla struttura cui vengono collocati i figli dei residenti¹⁰.

3.3.2.3. Preferenze

I bisogni in termini di servizi di custodia (formali, informali) sono eterogenei sul territorio. L'asilo nido è utilizzato dal 26.1% del totale delle economie domestiche del distretto di Lugano, ma solo dal 2.3% delle famiglie del distretto di Leventina, dal 4.0% di quelle di Vallemaggia e dal 7.7% dalle famiglie che risiedono in valle di Blenio. Le differenze marcate tra Sottoceneri e Sopraceneri che riflettono in parte bisogni eterogenei. Ne consegue uno sviluppo non uniforme sul territorio dei nidi. Nel Mendrisotto e nel Luganese si è assistito ad un aumento notevole dell'offerta mentre nel Bellinzonese e soprattutto nel Locarnese e nella Regione Tre Valli il numero di posti è molto più contenuto.

3.3.2.4. Bisogno di uniformità, principio delle pari opportunità

Come sostenuto dalla Commissione svizzera per l'UNESCO tutti i bambini dovrebbero poter approfittare della formazione, dell'educazione e dell'accoglienza della prima infanzia. La garanzia delle pari opportunità ai bambini nell'accesso alle strutture di custodia formale è importante per ridurre le disuguaglianze sociali ed economiche nei percorsi sociali e poi professionali dei futuri adulti della nostra società¹¹. Allo stato attuale delle cose, le opportunità di accedere alla strategia di custodia dipendono dalle risorse di cui le famiglie dispongono. Il costo relativamente alto della retta provoca una differenza d'utilizzo tra famiglie abbienti e meno abbienti¹² (cfr. 3.3.2.6), questo perché gli elevati costi di custodia disincentivano - di regole le madri- al lavoro (l'argomento finanziario non è tuttavia il solo). Non si esclude inoltre il ripiego a soluzioni di custodia non ottimali per il bambino. Non sono rari i casi in cui i genitori, per motivi finanziari, lascino i figli a casa da soli anche in giovane età, il che può avere conseguenze indesiderate.

3.3.2.5. Efficacia operativa

Il settore oggi è solo parzialmente consolidato. Negli anni Ottanta, la drastica riduzione del sostegno cantonale ha comportato la chiusura di molte strutture, riducendo le rimanenti a strutture assistenziali per le famiglie bisognose. Come osserva il gruppo di lavoro nel proprio rapporto, "nell'attuale situazione, ma anche nel futuro scenario previsto dal PCA (Piano Cantonale delle Aggregazioni), l'ipotesi che prevede il passaggio completo della gestione e del finanziamento di questo settore ai comuni, ha un alto rischio di (...) vanificare quanto si è realizzato nel corso degli ultimi vent'anni in questo ambito".

La tabella 11 riassume i criteri analizzati. Alcuni di essi propendono per un'attribuzione del compito al Cantone, altri verso i comuni. La nota da 1 a 5 che misura l'intensità dell'effetto descritto secondo la valutazione della DP.

¹⁰ Greppi S., Marazzi C., Vaucher de la Croix V., La politica familiare nel più vasto contesto della politica sociale, bilanci e prospettive per il Cantone Ticino, Manno, luglio 2013, p. 124

¹¹ Heckeman J. e Masterov, D (2004). The economic Impacts of Child Care and Early Education: Financing solutions for the future, Conference, Dec. Massachusetts, USA. Citato da: Giudici F. e Bruno D., Le strategie di custodia nella prima infanzia e i fattori che le determinano: costi, disponibilità dei servizi o preferenze dei genitori, in Dati, statistiche e società, maggio 2016

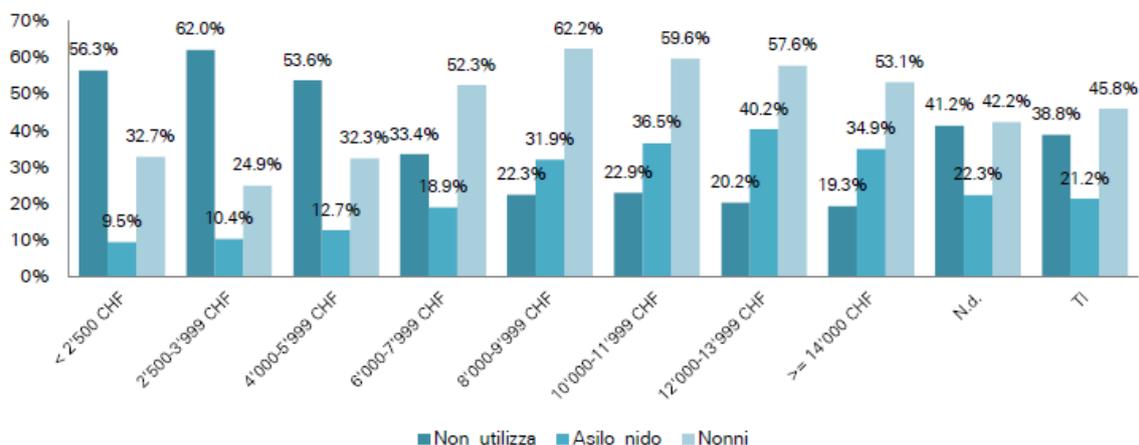
¹² Medici D., Stoppa R., Stern S., Schwab-Cammarano S, bisogni e necessità delle famiglie ticinesi con almeno un bambino fra 0 e 4 anni, Rapporto di analisi generale, Savosa/Zurigo, 2015)

3.3.2.6. Considerazioni conclusive

“I contributi finanziari diretti o indiretti al collocamento dei figli in strutture o famiglie diurne sono determinanti per sostenere la partecipazione dei genitori al mercato del lavoro, partecipazione che va conseguita favorendo l’eguaglianza di genere, le pari opportunità e l’indipendenza economica (...) Oltre alle ricadute in termine di reddito, contributi sociali e fiscali e riduzione del ricorso a prestazioni sociali, è nota la correlazione positiva tra partecipazione delle donne al mercato del lavoro e fertilità¹³.

Secondo il sondaggio condotto da Medici e Stoppa (2015), 28 % delle famiglie con figli di età inferiore ai quattro anni utilizza servizi di custodia dei bambini formali. I nidi dell’infanzia sono la soluzione più comune (13.6 %) seguiti dalle famiglie diurne (5.2%). Il 20 % si appoggia sui nonni. Lo studio ha evidenziato che le strategie di custodia dipendono dalle preferenze dei genitori e, in modo altrettanto importante, dal reddito dell’economia domestica e dalla prossimità dei servizi. Il ricorso agli asili nido si traduce in un importante impegno finanziario per la famiglia. Senza il sostegno pubblico, il costo medio è di ca. fr. 2’000-2’200 mensili a tempo pieno. Grazie ai contributi finanziari cantonali il costo netto è di ca. fr. 1’200-1’400 mensili. Nonostante questo, il sistema in vigore è troppo oneroso per molte famiglie. **Il costo relativamente alto della retta provoca una differenza d’utilizzo tra famiglie abbienti e meno abbienti e non garantisce le pari opportunità ai bambini nell’accesso alle strutture di custodia formale.** Le famiglie con redditi elevati e molto elevati utilizzano l’asilo nido con una frequenza media cinque volte maggiore rispetto alle classi a basso reddito¹⁴.

Figura 6 Economie domestiche che non si appoggiano ad aiuti/servizi di custodia, che si appoggiano all’asilo nido e ai nonni, secondo il reddito, nel Canton Ticino (n. 4’649)



Fonte: Medici D., Stoppa R., Stern S., Schwab-Cammarano S., Bisogni e necessità delle famiglie ticinesi con almeno un bambino fra 0 e 4 anni, Rapporto di analisi generale, Savosa/Zurigo, 2015

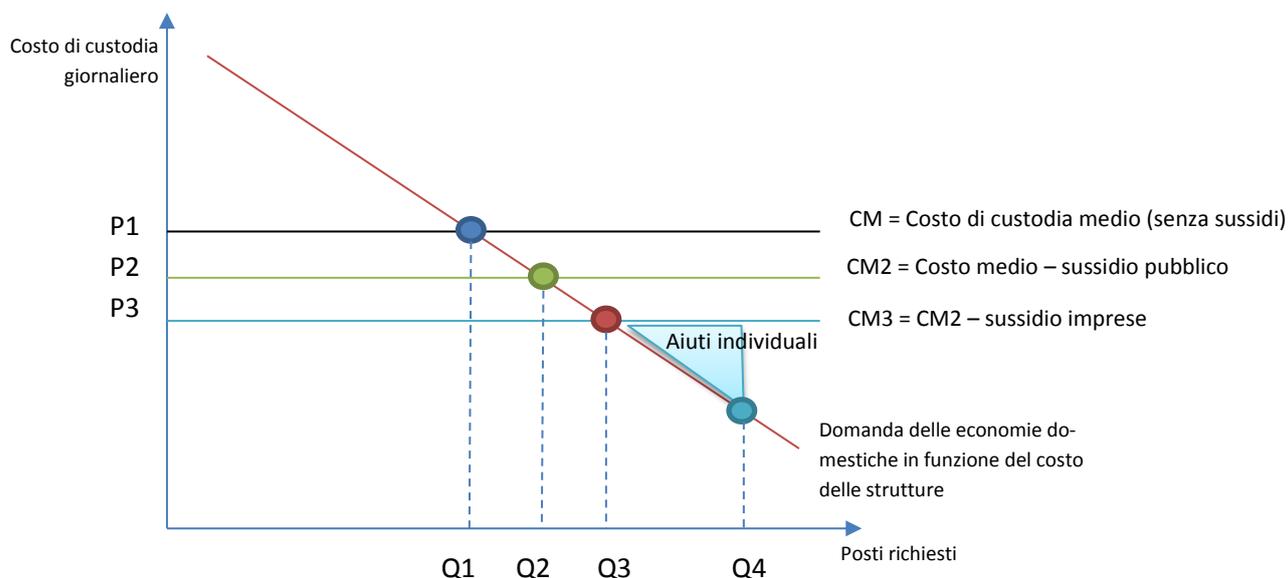
Gli alti costi di custodia e la difficoltà per le famiglie con redditi medio-bassi ad accedere alle strutture di custodia attestano la necessità di rivedere lo schema di finanziamento delle strutture custodia nella prima infanzia, predisponendo tre strumenti complementari tra di loro, il cui effetto è illustrato nel grafico seguente (Figura 7).

¹³ Greppi S., Marazzi C., Vaucher de la Croix V. (2013), op. cit. p. 124

¹⁴ Medici D., Stoppa R., Stern S., Schwab-Cammarano S., bisogni e necessità delle famiglie ticinesi con almeno un bambino fra 0 e 4 anni, Rapporto di analisi generale, Savosa/Zurigo, 2015

- sostegni pubblici alle strutture (cantionali e/o comunali) allo scopo di ridurre i costi di custodia (passaggio da CM a CM2);
- introduzione di un contributo aziendale da utilizzare (almeno in parte) in diminuzione dei costi di custodia per le famiglie (da CM2 a CM3);
- aiuti diretti alle famiglie con redditi medio-bassi al fine di facilitarne l'accesso alle strutture.

Figura 7 Sussidi a favore delle misure di sostegno alle famiglie



Commento: la linea rossa rappresenta la domanda delle famiglie in termini di asili nido (e analogamente, famiglie diurne e centri extrascolastici). La pendenza negativa sta a significare che più il prezzo è alto, minore è la richiesta: le famiglie adottano strategie di custodia alternative agli asili nido (nonni, famiglie diurne, conoscenti, parenti) o, se il costo di custodia non è sopportabile, le donne rinunciano alle propria attività. Viceversa, quanto più il servizio ha un costo basso, maggiore è la richiesta. Senza aiuti finanziari diretti e/o fiscali alle famiglie, queste strutture avrebbero un costo di ca. 2'000-2'200 fr. al mese a tempo pieno. Grazie agli aiuti cantionali, i costi netti per un posto a tempo pieno in un asilo nido rappresenta in media ca. il 30 % del salario medio a tempo pieno (CM2 = ca. 1'200-1400 fr. al mese).

Il Cantone ha previsto un potenziamento del proprio sostegno a corto-medio termine per questo settore, nella forma di maggiore contributo alle strutture e ai servizi di custodia extra-familiare e l'introduzione di aiuti diretti alle famiglie per il sostegno ai genitori nel conciliare famiglia e lavoro (o formazione) e volti a contenere l'onere finanziario (retta) a loro carico.

- La revisione proposta nell'ambito del pacchetto di misure per il riequilibrio delle finanze comunali (Messaggio 7184), ha consentito un risparmio di fr. 6.3 Mio (revisione delle soglie Laps), riallocati parzialmente (circa la metà) a favore della conciliabilità famiglia-lavoro. Con la modifica dell'art. 14 della Legge per le famiglie il contributo fisso per le attività di accoglienza complementari alla famiglia e alla scuola ai sensi dell'art. 7 potrà ammontare fino al 50% dei costi complessivi riconosciuti (spese di formazione, di aggiornamento e di supervisione, del materiale didattico e dei salari del personale educativo e delle famiglie diurne).
- La legge prevede inoltre la possibilità per il Cantone di versare aiuti diretti alle famiglie per contenere l'onere finanziario a carico dei genitori. Su proposta del Dipartimento della sanità e della socialità, il Consiglio di Stato ha approvato lo scorso 7 luglio la modifica del Regolamento della Legge per le famiglie. Potranno ricevere l'aiuto finanziario soggettivo, corrispon-

dente a un massimo del 20% della retta, le famiglie che già beneficiano della riduzione dei premi nell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitaria.

- Nell'ambito delle riforme fiscali in corso sia a livello cantonale che a livello federale, s'intende proporre ulteriori misure volte a rafforzare l'intervento di sostegno alle famiglie

3.3.3. Caratteristiche del compito: attività di protezione

Nei settori della protezione e delle ARP la garanzia della parità di trattamento e dell'equità assume per una grande importanza.

Tabella 11 Criteri di (de)centralizzazione

	Responsabilità decisionale / criteri	Cantone					Comuni					Osservazioni
		1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	
D1	Interesse pubblico del compito / effetti esterni? Vi è un interesse pubblico cantonale o locale? Coloro che beneficiano del servizio, decidono a proposito di esso e ne sopportano i costi?	Il servizio presente un interesse pubblico importante.					Il servizio ha un interesse prettamente privato.					Il servizio presenta un interesse pubblico cantonale e comunale (+ nazionale).
D2	Preferenze eterogenee / omogenee Le esigenze e le preferenze locali sono uniformi su tutto il territorio cantonale oppure divergono per regione o singolo comune?	Le preferenze sono omogenee sul territorio cantonale.					Le preferenze sono eterogenee e variano tra comuni o tra regioni.					Le preferenze variano di principio tra comuni e regioni.
D3	Bisogno di uniformità e principio delle pari opportunità Una disparità di trattamento è ammissibile o vi sono obiettivi d'interesse cantonale che motivano un servizio uniforme su tutto il territorio o un livello d'offerta minimo?	Vi sono argomenti di carattere sanitario (o altro) che motivano la garanzia di standard uniformi minimi di qualità.					Non vi sono standard di qualità minimi da rispettare.					Si, a tutela del benessere dei bambini (adeguatezza degli spazi, formazione del personale, pasti e attività domestiche). Tali esigenze sono risolvibili con un regime di autorizzazione e accreditamento.
D4	Capacità politica I comuni sono in grado di comprendere i bisogni e pianificare l'offerta destinando le risorse necessarie?	Il servizio è considerato una prestazione di base rivolto al soddisfacimento di bisogni importanti per i cittadini nei riguardi dei quali il Cantone ha il compito di garantire un servizio minimo.					Il servizio non rientra nelle prestazioni di base obbligatorie. Una disparità nell'offerta è ritenuta ammissibile.					Uno sviluppo a macchia di leopardo non è ritenuto di principio ammissibile. Il servizio è considerato parzialmente di base. Il principio delle pari opportunità deve essere garantito.
D5	Esigenza di un coordinamento cantonale Vi è l'esigenza di disciplinare un coordinamento cantonale dell'offerta?	NO					SI					Nel caso di decentralizzazione, sussiste il rischio di un disinvestimento in questo ambito importante della politica familiare e presenza a macchia di leopardo delle strutture sul territorio.
		SI					NO					
		1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	

3.4. Proposta della DP

3.4.1. Attività di protezione alle famiglie

3.4.1.1. Strutture di protezione dei minorenni

In quest'ambito rientra il finanziamento delle strutture di protezione dei minori. Si tratta di un compito con elevato grado di sensibilità che va assicurato su base uniforme su tutto il territorio cantonale, senza alcuna distinzione o possibilità di differenziazione su scala locale.

La DP reputa che la responsabilità integrale debba essere assunta dal **Cantone**, il quale deve assicurare pianificazione, gestione e finanziamento.

3.4.1.2. Autorità regionali di protezione (ARP)

La DP ritiene che, coerentemente con la proposta di cantonalizzazione completa del settore della protezione dei minorenni e richiamate le proposte di riforma del settore in discussione, vada valutato anche il tema della gestione e del finanziamento delle Autorità regionali di protezione (ARP), compito attualmente assunto dai Comuni (ca. fr. 7.5 Mio), con un parziale finanziamento da parte del Cantone (ca. fr. 0.50 Mio). In questo ambito la DP reputa che decisioni, finanziamento, gestione operativa e controllo debbano essere affidati esclusivamente al **Cantone**, a garanzia della parità di trattamento sull'intero territorio cantonale. La prossimità potrà – nella misura in cui ritenuta necessaria – essere assicurata come finora mediante un'organizzazione decentrata sul territorio. I costi di finanziamento delle ARP, oggi a carico dei Comuni, verrebbero di conseguenza assunti dal Cantone, il quale cesserebbe di versare la relativa partecipazione.

3.4.2. Attività di sostegno alle famiglie (asili nido, famiglie diurne e attività extrascolastiche)

La DP condivide la necessità di un coordinamento cantonale e la richiesta di un maggiore coinvolgimento comunale a favore delle attività di sostegno alle famiglie avanzata dal Gruppo di lavoro e sostenuta dal DSS. Trattandosi di una politica in fase di consolidamento, è opportuno che siano lasciati i necessari spazi di manovra per un suo affinamento attraverso decisioni politiche sia a livello cantonale che comunale. Nell'ambito di Ticino 2020 è perciò essenziale permettere ai due livelli istituzionali, soprattutto in prospettiva futura, di determinarsi e coordinarsi attraverso politiche complementari, ma distinte ed autonome tra loro.

Ciò considerato, si ritiene che il Cantone debba mantenere le competenze per quanto attiene alla definizione degli obiettivi, delle normative di polizia sanitaria e degli standard minimi per il rilascio della necessaria autorizzazione d'esercizio agli enti e alle strutture, in particolare quelle gestite da terzi, interessati ad erogare prestazioni in questo ambito.

L'accesso agli aiuti cantonali è condizionato al possesso dei relativi requisiti da parte degli enti preposti, rispettivamente delle relative strutture di riferimento (accreditamento, contratto di prestazione, ecc.).

La DP propone che il Cantone mantenga la propria autonomia nel definire scelte e provvedimenti di sostegno alle famiglie, che finanzierà attraverso aiuti agli investimenti, rispettivamente aiuti destinati alla gestione corrente delle strutture o anche finalizzati a soluzioni miste. Il consolidamento di tali misure dovrebbe avvenire secondo priorità che il legislatore cantonale vorrà e potrà stabilire anche

in base alle risorse finanziarie disponibili. In questo contesto rientra pure la possibile attivazione di una partecipazione da parte delle aziende, rispettivamente dei datori di lavoro.

Per contro ai Comuni spetterà l'onere di finanziare la politica di sostegno alle famiglie tramite aiuti individuali alle famiglie che usufruiranno di prestazioni erogate da strutture accreditate dal Cantone (politica che il Cantone intende avviare mediante un messaggio in fase di definizione e che verrebbe ripresa dai Comuni con l'implementazione del Progetto Ticino 2020). In questo contesto i Comuni saranno tenuti a destinare alle famiglie sotto forma di aiuti individuali un importo complessivo pari a quanto già oggi versato al settore in base all'art. 30 della Legge per le famiglie (nel 2016: 4.1 mio. di fr.). L'ammontare richiesto ad ogni Comune andrà essere calcolato sulla base di una chiave di riparto causale.

I Comuni restano inoltre liberi di assumere iniziative proprie in quest'ambito, promuovendo strutture ed attività a livello locale e regionale o sostenendo proposte di terzi.

Nell'ambito delle proprie competenze e al fine di stimolare l'iniziativa dei Comuni in questo settore, il Cantone potrà inoltre valutare la possibilità di implementare, analogamente alla Confederazione, uno strumento d'incentivo per stimolare i Comuni a promuovere politiche a sostegno delle famiglie e migliorare l'offerta sul territorio. I Comuni che si impegneranno maggiormente in questo settore a livello economico oltre a quanto già stabilito, potrebbero pertanto beneficiare di un sostegno supplementare da parte del Cantone. Il versamento del sussidio cantonale sarà in tal caso subordinato alla partecipazione del comune. Tale strumento produce un "effetto volano" suscettibile d'innescare processi ed interventi virtuosi da parte dei Comuni ed aumentare in modo spontaneo l'importo da essi destinato alle misure di sostegno.

La proposta così come formulata soddisfa il principio di neutralità, nel senso che non comporta un maggiore aggravio per i comuni, lasciando loro margine d'autonomia per scelte mirate (che possono comportare maggiori spese). La DP è però pienamente consapevole della necessità di un maggiore sostegno pubblico finalizzato a migliorare l'offerta in tale settore per adeguarla ai bisogni delle famiglie. Considerate le ricadute positive generate a livello locale dai servizi di custodia extra-scolastica e tenuto conto dell'aumento del sostegno cantonale in questo settore prospettato nell'ambito delle riforme fiscali in corso, un maggiore impegno dei Comuni oltre l'importo stabilito trova una sua piena giustificazione. I rappresentanti dei Comuni in seno al Comitato strategico hanno manifestato apertura in tal senso. Si auspica pertanto che tale principio possa essere oggetto di una condivisione politica fra Cantone e Comuni che esula tuttavia da quanto può essere proposto nel contesto del progetto Ticino 2020.

Per quanto attiene il settore extrascolastico si ritiene infine che i Comuni debbano occuparsene totalmente ed in piena autonomia, tenuto conto del relativo coordinamento con le offerte del proprio Istituto scolastico di riferimento, nell'ottica di sviluppare le migliori sinergie tra attività scolastiche ed extrascolastiche per la popolazione nella fascia d'età 3-10 anni.

Per concludere, si ritiene che quanto precede possa essere adeguatamente integrato in un concetto globale di offerta per le famiglie, mirato a migliorare l'attrattiva del singolo Comune per aziende e residenti, anche perché, l'offerta di questi servizi influenza in misura crescente la scelta del domicilio.

3.4.3. Finanziamento

3.4.3.1. *Protezione dei minorenni/Autorità regionali di protezione (ARP)*

Lo schema di finanziamento proposto è integralmente a carico del **Cantone**, con – se del caso – definizione di rimborsi forfetari ai Comuni per le spese legate alla messa a disposizione degli spazi per le autorità regionali di protezione (ARP).

Ciò comporta:

- la soppressione della partecipazione comunale ai costi per la protezione dei minorenni, che ricadrà interamente sul Cantone,
- l'assunzione integrale dei costi di funzionamento delle ARP da parte del Cantone e la conseguente soppressione dei contributi cantonali attualmente riconosciuti ai Comuni (fatta eccezione per l'eventuale indennizzo per la messa a disposizione degli spazi).

3.4.3.2. *Attività di sostegno alle famiglie (asili nido, famiglie diurne, centri extrascolastici)*

Dal punto di vista finanziario la soluzione prevede la seguente distribuzione delle competenze finanziarie:

- a) finanziamento a carico del Cantone:
 - oneri di autorizzazione e di vigilanza;
 - misure di sostegno già presenti nell'attuale budget (fr. 9,8 Mio) per, aiuti agli investimenti e aiuti destinati alla gestione corrente delle strutture o aiuti a soluzioni miste.
 - eventuale erogazione di ulteriori sussidi incitativi a favore dei Comuni che intendono promuovere e migliorare le strutture e le attività offerte sul territorio.

- b) finanziamento a carico dei Comuni:
 - mantenimento del contributo (fr. 4,1 Mio) a favore della politica familiare, destinandolo agli aiuti individuali per le famiglie che fanno capo alle strutture accreditate dal Cantone;
 - finanziamento (parziale o totale) della attività extrascolastiche locali;
 - eventuale erogazione supplementare di aiuti definiti autonomamente dai singoli comuni, attingendo se del caso anche ai possibili sussidi incitativi predisposti dal Cantone.

Tabella 12 Famiglie: proposta di dissociazione del compito

Politica familiare: misure di sostegno alle famiglie				
Categorie della funzione di produzione				
Chi?	1) Asili nido	2) Famiglie diurne	3) Centri extrascolastici	4) Aiuto soggettivo alle famiglie
Cosa?	<input checked="" type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input checked="" type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo	<input checked="" type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input checked="" type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo	<input type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input type="checkbox"/> Controllo	<input type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input type="checkbox"/> Controllo
A) Cantone	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rilascia l'autorizzazione all'esercizio per operare sul mercato ▪ Erogare aiuti a favore delle strutture sia per le spese d'investimento (se vi è un bisogno comprovato), sia a sostegno della gestione corrente di quelle accreditate (per favorire la sostenibilità economica) ▪ Versa aiuti diretti soggettivi alle famiglie ▪ Versa un contributo supplementare alle strutture e ai servizi che favoriscono lo sviluppo della qualità della presa a carico impiegando profili adeguatamente formati ▪ Partecipa ai costi di formazione e perfezionamento del personale insegnante se la stessa risponde ad esigenze pedagogiche e il programma di formazione è riconosciuto ▪ Può prevedere incentivi ai comuni che promuovono misure di aiuto individuale alle famiglie ▪ Vigila sul rispetto delle condizioni minime ▪ Tiene la statistica a livello cantonale 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Riconosce le famiglie diurne ▪ Offre la necessaria consulenza ▪ Concede aiuti agli enti privati che coordinano le famiglie ▪ Versa aiuti soggettivi alle famiglie ▪ Versa un contributo supplementare ai servizi che favoriscono lo sviluppo della qualità della presa a carico impiegando profili adeguatamente formati ▪ Partecipa ai costi di formazione e perfezionamento del personale insegnante se la stessa risponde ad esigenze pedagogiche e il programma di formazione è riconosciuto ▪ Può prevedere incentivi ai comuni che promuovono misure di aiuto individuale alle famiglie ▪ Vigila sugli affidamenti diurni 		
B) Comuni	<input type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input type="checkbox"/> Controllo	<input type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input type="checkbox"/> Controllo	<input checked="" type="checkbox"/> Decisione <input checked="" type="checkbox"/> Esecuzione <input checked="" type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo	<input checked="" type="checkbox"/> Decisione <input checked="" type="checkbox"/> Esecuzione <input checked="" type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Possono farsi promotori e gestire direttamente delle strutture proprie ▪ Possono erogare aiuti supplementari definiti autonomamente <p>1 Garanzia della prossimità</p> <p>2 Garanzia di coinvolgimento</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Possono erogare aiuti supplementari definiti autonomamente <p>2 Garanzia di coinvolgimento</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Coordinamento con le offerte del proprio istituto scolastico di riferimento nell'ottica di sviluppare le migliori sinergie tra attività scolastiche ed extrascolastiche per la popolazione nella fascia d'età 3-10 anni ▪ Possono promuovere e gestire direttamente le relative strutture <p>1 Garanzia della prossimità</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sono tenuti a versare sostegni finanziari individuali a favore delle famiglie per la frequenza di strutture accreditate dal Cantone (mantenimento dell'importo complessivo attuale di fr. 4.1 Mio) ▪ Possono erogare aiuti supplementari definiti autonomamente <p>3 Garanzia del servizio minimo</p>

3.5. Conclusioni

Il tema famiglie raggruppa compiti di protezione e di sostegno alla famiglia. Dopo attento esame dei compiti, si propone di attribuire i primi al Cantone e di mantenere un regime di condivisione per i secondi, con il Cantone e comuni che promuovono politiche di sostegno alle famiglie proprie e indipendenti, ma comunque coordinate. Un'attribuzione esclusiva all'uno o all'altro livello istituzionale presenta criticità evidenti, compiutamente illustrate dal Gruppo di lavoro. I recenti studi condotti in questo settore evidenziano come il sistema attuale si rivela ancora troppo oneroso per le famiglie e una maggiore partecipazione comunale è auspicata. Nella riflessione sulle modalità di coinvolgimento degli attori locali, si è dovuto tener conto del principio di neutralità dal quale Ticino 2020 non può prescindere.

Quanto qui prospettato, in funzione dell'evoluzione particolarmente dinamica del settore, che sta vivendo una fase di sviluppo, potrebbe subire ulteriori modifiche di impostazione. Ciò anche in considerazione del fatto che alcuni sviluppi potrebbero prevedere la partecipazione finanziaria indiretta dell'economia (datore di lavoro).

4. Anziani e servizio pre-ospedaliero d'urgenza (ambulanze)

4.1. Anziani

Per far fronte ai bisogni degli anziani non più autosufficienti, la strategia adottata si basa su quattro pilastri: (i) il sostegno intra-familiare, (ii) l'aiuto a titolo di volontariato e auto-aiuto, (iii) il sostegno, l'assistenza e cura a domicilio e (iv) la presa in carico residenziale in istituti medicalizzati per anziani.

Il Consiglio federale designa le cure, disciplina la procedura di accertamento del bisogno e fissa i contributi differenziandoli secondo il bisogno terapeutico. I costi di cura ai sensi della LAMal non coperti dall'assicurazione obbligatoria (AOMS) possono essere addossati all'assicurato solo per un importo massimo corrispondente al 20% del contributo alle cure massimo fissato dal Consiglio federale. I Cantoni disciplinano il finanziamento residuo (art. 25a LAMal).

L'art. 51 lett. a OAMal precisa che l'autorizzazione alle organizzazioni di assistenza e cura a domicilio ad esercitare a carico della LAMal è subordinata al riconoscimento delle stesse ai sensi della legislazione cantonale. L'ordinanza lascia ampio margine di manovra al Cantone per legiferare per quanto attiene al riconoscimento.

Con riferimento alle cure in ambito LAMal, nel Canton Ticino il nuovo ordinamento coinvolge:

- 56 istituti per anziani medicalizzati (48 finanziati secondo la LANz; 8 finanziati per costo residuo);
- 30 organizzazioni di assistenza e cura a domicilio (6 SACD d'interesse pubblico e 24 organizzazioni spitex private), cui si aggiungono ca. 160 infermieri indipendenti;
- 10 centri diurni terapeutici;
- 6 strutture medicalizzate per invalidi adulti.

Il Gruppo di lavoro sottolinea come l'attuale sistema dei contratti di prestazione non contempli veri incentivi affinché gli enti gestori (strutture) promuovano un uso razionale delle risorse (ad esempio la messa in rete e l'ottimizzazione dei costi) e giusti benefici per chi, viceversa, promuove iniziative virtuose, in quanto i costi sono ripartiti tra tutti i Comuni sulla base di una chiave di riparto che da un lato cantonalizza i costi e dall'altro integra una forte componente di perequazione indiretta; ciò disattendendo il principio di equivalenza.

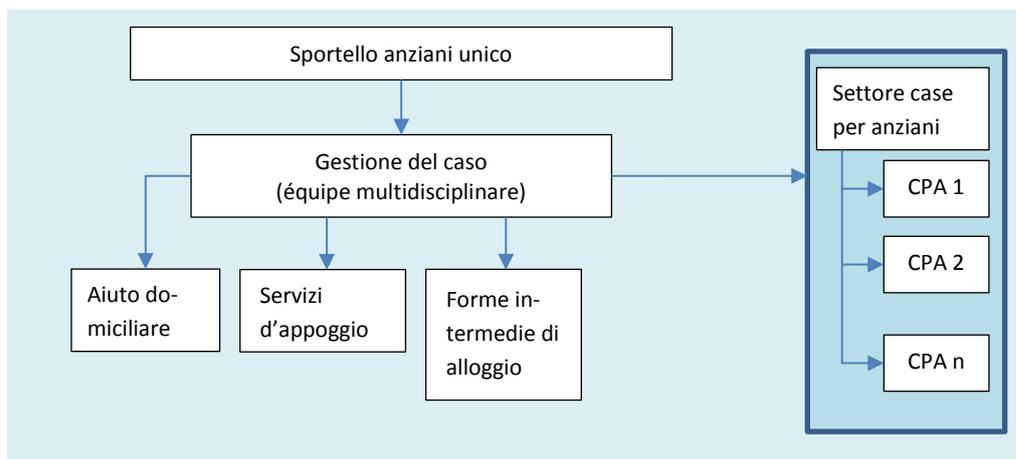
4.2. Proposta del Gruppo di lavoro

A mente del Gruppo di lavoro la garanzia dell'accesso alle prestazioni va maggiormente orientata in funzione del **bisogno specifico delle persone anziane**. La priorità non va data al fornitore del servizio (ambulatoriale /stazionario) ma alla conformità del servizio in base al bisogno.

Su questa base il Gruppo di lavoro propone l'integrazione dei servizi attraverso una messa in rete rafforzata e modelli organizzativi il cui scopo deve essere quello di creare collaborazioni, sinergie e coordinamento tra i servizi a favore dell'anziano sul piano della gestione, delle prestazioni e del finanziamento. La messa in rete di servizi e sistemi gestionali consente sia una migliore specializzazione che una razionalizzazione dei costi amministrativi e organizzativi. Tale ipotesi apre interessanti margini di manovra in termini di economie di scala. Le conseguenti ricadute positive dal profilo finanziario sono possibili per i servizi amministrativi e i servizi di supporto (formazione, albergheria e servizi centrali).

Il Gruppo di lavoro propone un modello di gestione – per singolo Comune (laddove questo raggiunge una dimensione sufficiente) o per comprensorio – che offra un’interfaccia verso l’utente anziano e bisognoso di cure. Un’équipe multidisciplinare sarebbe incaricata d’individuare l’offerta più appropriata ritenuto lo stato di salute e il bisogno dell’anziano. Andranno definite delle modalità organizzative che consentano la continuità della presa a carico dell’utente in funzione del bisogno.

Figura 8 Esempio di modello gestionale integrato e in rete



Il Gruppo di lavoro è convinto della necessità di applicare un modello di gestione in rete tra le strutture e i servizi a favore degli anziani. Non è per contro stata raggiunta una posizione unanime a riguardo dello scenario istituzionale/organizzativo da proporre per la sua messa in pratica, con particolare riferimento all’opportunità di delegare la responsabilità decisionale ed esecutiva esclusivamente ai Comuni.

Si presentano pertanto due scenari:

Un **primo scenario**, maggiormente innovativo, prevede la delega operativa e finanziaria completa del compito ai Comuni. In questo modello il Cantone pianifica, autorizza l’esercizio delle singole strutture sulla base di norme sanitarie minime e vigila sulla loro applicazione. Il sussidio cantonale di gestione erogato tramite il mandato di prestazione definito dal Cantone viene soppresso. Il sussidio agli investimenti da parte del Cantone è per contro mantenuto.

Ogni Comune si autodetermina per quanto attiene i servizi (standard d’investimento e qualità delle prestazioni), ritenuto il rispetto degli standard minimi fissati dal Cantone (qualità delle cure, standard minimi per infrastruttura e servizi alberghieri/complementari).

Viene mantenuto il principio della retta minima stabilita in modo uniforme a livello cantonale. Si osserva come sulla base del metodo di calcolo attuale (che persegue obiettivi di equità), non vi è una relazione tra lo standard alberghiero offerto e la retta pagata (proporzionale al reddito).

Il singolo Comune – rispettivamente più Comuni in collaborazione nelle forme che vorranno adottare – contrattualizzerà(nno) con i singoli enti prestatori accreditati. Il Comune – rispettivamente il Comune pilota del comprensorio – assume le responsabilità e le conseguenze finanziarie delle proprie scelte operative e di gestione.

Un **secondo scenario** propone un percorso di adattamento più graduale. Analogamente allo scenario precedente, la responsabilità decisionale ed esecutiva resta demandata ai Comuni, tuttavia organiz-

zati in comprensori definiti per legge, sulla base del PCA e delle aggregazioni già avvenute nelle aree urbane. A livello organizzativo, si prevede una dimensione minima per la definizione di un comprensorio. Lo scopo di definire dei comprensori è di aumentare la massa critica e permettere la gestione in rete dei diversi istituti e fornitori di prestazioni come fossero un'unica struttura nonché di adottare una politica integrata dei servizi.

In questo modello il Cantone pianifica, autorizza l'esercizio sulla base di norme sanitarie minime e vigila sulla loro applicazione. Nessun aiuto finanziario è versato ai Comuni da parte del Cantone. Il sussidio agli investimenti è mantenuto.

4.3. Proposta della DP

La DP ritiene che un adattamento della ripartizione delle competenze e delle responsabilità finanziarie in quest'ambito sia necessario per poter rispondere in modo coerente agli obiettivi del progetto Ticino 2020. Coscienti della complessità del sistema, delle implicazioni legali di diritto federale nonché del numero e dell'eterogeneità istituzionale degli attori coinvolti, si propone un modello che promuova in modo deciso – come proposto dal Gruppo di lavoro – una presa a carico coordinata ed integrata dei bisogni dell'anziano, con un approccio differenziato per comprensorio e con una chiara ed univoca responsabilità dei Comuni. Per ragioni di praticabilità organizzativa, la DP propende per la seconda variante esposta al capitolo precedente. Al Cantone rimarrebbe l'importante compito di assicurare le disposizioni minime in materia di rette minime/massime, i compiti di vigilanza sanitaria (con relativa definizione delle direttive per il riconoscimento e l'esercizio) e i compiti di pianificazione (con particolare riferimento alla definizione delle strutture pubbliche sussidiate per l'investimento).

Il finanziamento dei servizi offerti nei comprensori (al netto dei contributi assicurativi e delle rette) viene assicurato integralmente dai Comuni che vi fanno capo, sulla base di una chiave di riparto autonomamente definita (in caso di disaccordo fissata per legge nella forma della quota di popolazione anziana del Comune per rapporto alla popolazione anziana totale del comprensorio).

I Comuni del comprensorio contrattualizzano direttamente con i diversi enti al beneficio di un'autorizzazione d'esercizio – se del caso progressivamente riorganizzati – le prestazioni richieste, sulla base di un processo di accreditamento e di contratti di prestazione. Il Cantone, su domanda, può fornire consulenza in regime di copertura dei costi.

4.3.1. Caratteristica del compito

4.3.1.1. Per il cittadino

Imprescindibile per il cittadino è un'uniformizzazione delle condizioni minime d'esercizio (autorizzazione di polizia sanitaria) e la definizione di standard qualitativi minimi (non superiori a quelli utilizzati oggi per la definizione degli attuali mandati di prestazione) per i servizi offerti.

Una differenziazione del servizio tra i diversi comprensori e all'interno del comprensorio stesso è ritenuta accettabile e coerente con il sistema delle autonomie comunali.

4.3.1.2. Per l'ente pubblico

Il perseguimento di una politica sociale efficace implica anche per l'ambito dell'assistenza agli anziani la necessità di assicurare standard minimi qualitativi uniformati. Tuttavia, la loro applicazione può però essere gestita efficacemente in modo decentralizzato sul territorio, su base comprensoriale, in

seguito ad una riorganizzazione istituzionale e a una ridefinizione dei compiti affidati ai singoli enti/fornitori di prestazione.

4.3.2. Proposta di dissociazione del compito

Allo scopo di rendere il servizio di assistenza e cura per la terza età efficace e capace di rispondere alle crescenti necessità si propone una riorganizzazione dell'offerta di prestazioni di cura a livello di comprensorio. Il ridisegno dei compiti prevede una gestione di competenza dei **Comuni**, ma con l'applicazione di standard minimi di qualità (autorizzazione d'esercizio, direttive sanitarie, accreditamento) definiti dal Cantone.

Nel dettaglio, la proposta prevede la definizione di un solo centro di competenza per ogni comprensorio, le cui dimensioni sono da definire. I comprensori potrebbero essere definiti a livello di Comuni urbani (Chiasso, Mendrisio, Lugano, Bellinzona e Locarno), oltre a comprensori periferici – da precisare ulteriormente – indicativamente di questo tipo: Mendrisiotto, Luganese 1 e Luganese 2, Tre Valli, Locarnese.

Il centro di competenza gestisce l'intera offerta pubblica di prestazioni, quindi case per anziani, appartamenti protetti, assistenza e cura a domicilio, servizi di supporto (trasporti, pasti), ecc. a favore della popolazione anziana.

La responsabilità finanziaria dei costi non coperti è assunta dai comprensori, i quali definiscono liberamente le modalità di produzione dei servizi, per esempio gestione in proprio, mandati di prestazione a terzi o soluzioni miste.

Il Cantone definisce gli standard minimi per il riconoscimento dell'autorizzazione d'esercizio così come le tariffe applicabili per i servizi sanitari di base. Ciò nonostante, i comprensori mantengono la propria autonomia per la definizione delle tariffe per i servizi di supporto e per le prestazioni alberghiere supplementari.

4.3.3. Finanziamento

Le conseguenze dell'impostazione di cui al punto precedente sono:

- abolizione della partecipazione cantonale (20 %) ai costi sostenuti dall'istanza di compensazione, che verrebbe sciolta poiché l'intero onere residuo (dopo le partecipazioni delle assicurazioni sociali e degli utenti) verrebbe assunto dai singoli comprensori;
- soppressione dei supplementi perequativi indiretti e dei tetti di spesa riferiti al gettito;
- ripartizione dei costi a carico dei Comuni (laddove il comprensorio sia composto da più Comuni) decisa dai Comuni stessi. Vigge il principio del domicilio del beneficiario della prestazione (per i ricoveri negli istituti per anziani, quale ultimo domicilio vale quello prima del ricovero);
- la gestione dei casi insolventi diventa di competenza dei singoli comprensori, responsabili del recupero dei debitori scoperti.

Tabella 13 Case per anziani: proposta di dissociazione del compito

Compito		Case per anziani	
Cosa?	Chi?	Categorie della funzione di produzione	2b) Centri di competenza per terapie specialistiche
		<p>1) Costruzione, acquisto, ristrutturazione e ampliamento</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Pianificazione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input checked="" type="checkbox"/> Finanziamento (sussidio) <input checked="" type="checkbox"/> Controllo</p> <p>▪ Pianifica i bisogni su scala comprensoriale e comunica ai Comuni organizzati a livello regionale (associazione o altro) il fabbisogno di posti letto affinché vi provvedano</p> <p>▪ Definisce i parametri costruttivi minimi per gli edifici. Su questa base, concede un contributo forfetario per posto letto</p> <p>▪ Verifica l'ossequio del rispetto delle disposizioni cantonali</p> <p>3 <i>Garanzia del servizio minimo</i></p>	<p>2a) Prestazioni di cura medico-sanitarie (LAMal)</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Decisione (autorizzazione) <input type="checkbox"/> Esecuzione <input checked="" type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo</p> <p>▪ Rilascia l'autorizzazione all'esercizio, obbligatoria per operare sul mercato, previo accertamento della conformità a requisiti minimi strutturali, sanitari e organizzativi</p> <p>▪ Concede l'accreditamento in base a criteri espliciti minimi decisi con i Comuni</p> <p>▪ Vigila sul rispetto delle condizioni minime d'esercizio e dei criteri di accreditamento.</p> <p>▪ Assicura le disposizioni in materia di rette minime e massime. Stabilisce la tariffa giornaliera a carico degli utenti, differenziata per grado di dipendenza (RAI-NH)</p> <p>▪ Vigila sulla corretta applicazione della scala RAI-NH su mandato dei comprensori</p> <p>3 <i>Garanzia del servizio minimo</i></p>
	A) Cantone	<p><input checked="" type="checkbox"/> Decisione <input checked="" type="checkbox"/> Esecuzione <input checked="" type="checkbox"/> Finanziamento <input type="checkbox"/> Controllo</p> <p>▪ In un quadro condiviso a livello di comprensorio, i Comuni, promuovono la costruzione, l'ampliamento e la ristrutturazione delle strutture socio-sanitarie per anziani.</p> <p>▪ Possono soddisfare il fabbisogno facendo capo a strutture private</p> <p>▪ Si accordano con i privati se l'edificazione a nuovo è fatta su loro iniziativa</p> <p>▪ Sono responsabili del finanziamento dell'investimento</p>	<p><input type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input type="checkbox"/> Controllo</p> <p>▪ Collaborano con il Cantone per la realizzazione di reparti per terapie specifiche</p>
	B) Comuni	<p><input checked="" type="checkbox"/> Decisione (contratto prestazione) <input checked="" type="checkbox"/> Esecuzione <input checked="" type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo</p> <p>▪ Possono decidere se gestire in proprio la struttura o se delegare l'esecuzione del compito ad un altro soggetto pubblico o privato accreditato</p> <p>▪ Definiscono il contenuto delle prestazioni tramite mandato o regolamento (se proprietà propria)</p> <p>▪ Sono responsabili del finanziamento dei costi di cura non coperti dalle assicurazioni sociali</p> <p>▪ Sono responsabili della copertura delle rette degli ospiti insolvibili</p>	<p><input type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input type="checkbox"/> Controllo</p> <p>▪ Collaborano con il Cantone per la realizzazione di reparti per terapie specifiche</p> <p>2 <i>Garanzia di coinvolgimento</i></p>

Case per anziani		Categorie della funzione di produzione			
Chi?	Cosa?	3) Servizio alberghiero	4) Cure acute transitorie	5) Centri diurni	6) Appartamenti protetti in casa per anziani
A) Cantone		<input type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo	<input checked="" type="checkbox"/> Decisione <input checked="" type="checkbox"/> Esecuzione <input checked="" type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo <ul style="list-style-type: none"> ▪ Pianifica i bisogni ▪ Stabilisce le condizioni di remunerazione del servizio ▪ E' responsabile del finanziamento delle cure acute e transitorie (art. 25a cpv. 2 LAMal) 	<input type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input type="checkbox"/> Controllo	<input type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input type="checkbox"/> Controllo
B) Comuni		<input checked="" type="checkbox"/> Decisione <input checked="" type="checkbox"/> Esecuzione <input checked="" type="checkbox"/> Finanziamento <input type="checkbox"/> Controllo	<input type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input type="checkbox"/> Controllo <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mettono a disposizione i posti letto secondo la pianificazione cantonale ed eseguono la prestazione contro il finanziamento stabilito per legge 	<input checked="" type="checkbox"/> Decisione <input checked="" type="checkbox"/> Esecuzione <input checked="" type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo	<input checked="" type="checkbox"/> Decisione <input checked="" type="checkbox"/> Esecuzione <input checked="" type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo <ul style="list-style-type: none"> ▪ In un quadro condiviso a livello di comprensorio, i Comuni, possono promuovere i centri diurni finalizzati a posticipare nella misura massima possibile l'entrata di anziani in istituto ▪ Disciplinano il finanziamento
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ In un quadro condiviso a livello di comprensorio, possono definire degli standard di qualità oltre a quelli fissati dal Cantone ▪ Definiscono le modalità di finanziamento dei costi di pensione eccedenti lo standard minimo stabilito dal Cantone 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ In un quadro condiviso a livello di comprensorio, i Comuni, possono promuovere i centri diurni finalizzati a posticipare nella misura massima possibile l'entrata di anziani in istituto ▪ Disciplinano il finanziamento 		

2 Garanzia di coinvolgimento

3 Garanzia del servizio minimo

Tabella 14 Servizi di assistenza e cura a domicilio: proposta di dissociazione del compito

Servizi di assistenza e cura a domicilio		Categorie della funzione di produzione		5) Aiuti diretti per il mantenimento a domicilio		
Compito	Cosa?	3) Infermieri indipendenti	4) Servizi d'appoggio (SAPP)	5) Aiuti diretti per il mantenimento a domicilio		
Chi?	SACD + SPITEX	<input type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento (sussidio) <input checked="" type="checkbox"/> Controllo	<input type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo	<input type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo	<input type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo	
	1) Prestazioni di assistenza e cura a domicilio definite dall'art. 7 cpv. 2 OPre	<input type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento (sussidio) <input checked="" type="checkbox"/> Controllo	<input type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo	<input type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo	<input type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo	
A) Cantone	Verifica i bisogni ed elabora la Pianificazione degli interventi Definisce i comprensori di attività dei Servizi di assistenza e cura a domicilio Stabilisce le forme istituzionali in cui i Comuni devono organizzarsi a livello comprensoriale Stabilisce la procedura d'autorizzazione all'esercizio e la procedura di accreditamento Rilascia l'autorizzazione all'esercizio alle organizzazioni di cure e d'aiuto a domicilio obbligatoria per operare, previo accertamento delle condizioni di Legge e dei requisiti cantonali Concede l'accREDITAMENTO alle organizzazioni di cure e d'aiuto a domicilio in base ai requisiti cantonali fissati e se questi rientrano nella Pianificazione Definisce i requisiti affinché i SACD possano offrire prestazioni CAT e rilascia l'autorizzazione. Vigila sul rispetto delle condizioni minime Tiene la statistica a livello cantonale Valuta l'attività degli enti accreditati, dal profilo socio-sanitario ed economico Eroga dei sussidi per spese d'investimento nei limiti fissati dalla Legge	Rilascia agli infermieri indipendenti l'autorizzazione all'esercizio previo accertamento delle condizioni di Legge (art. 49 OAMal e art. 7 cpv. 2bis OpRe) e dei requisiti cantonali fissati	Verifica i bisogni ed elabora la pianificazione degli interventi Rilascia agli enti l'autorizzazione, previo accertamento della conformità dei requisiti Approva i tariffari e i mandati di prestazione sottoscritti dai Comuni	Stabilisce i criteri per l'ottenimento dell'aiuto diretto Stabilisce i criteri per l'ottenimento del contributo per l'organizzazione di soluzioni individuali all'abitazione	Garanzia del servizio minimo	
B) Comuni	Garantiscono all'interno del proprio comprensorio l'offerta delle prestazioni di assistenza e cura a domicilio (SACD). Per ogni comprensorio, i Comuni si organizzano nelle forme stabilite dalla Legge. Possono definire e riconoscere prestazioni di assistenza e cura a domicilio oltre a quelle previste dall'art. 7 cpv. 2 OPre Possono decidere se stipulare accordi con altri soggetti sulla base di contratto/mandato di prestazione I comprensori definiscono al loro interno la chiave di ripartizione dei costi a loro carico per i SACD d'interesse pubblico, gli SPITEX privati e gli infermieri indipendenti	Stipulano gli accordi con gli infermieri attivi sul loro territorio Sopportano i costi	Decisione Esecuzione Finanziamento Controllo	Decisione Esecuzione Finanziamento Controllo	Concedono gli aiuti diretti Concedono i contributi per l'organizzazione di soluzioni individuali all'abitazione Sono responsabili del finanziamento	Garanzia di coinvolgimento

4.4. Servizio pre-ospedaliero d'urgenza (ambulanze)

Per soccorso pre-ospedaliero s'intende l'insieme di servizi terrestri e non che rispondono in via prioritaria a specifici bisogni sanitari dell'utenza, in termini di immediatezza di risposta, di adeguatezza del personale e dei mezzi mobilitati e di efficienza della risposta sanitaria¹⁵.

I capisaldi su cui è stata impostata l'attuale organizzazione del servizio pre-ospedaliero sono la Legge sul servizio pre-ospedaliero di soccorso e trasporto sanitario (Legge autoambulanze) promulgata il 26 giugno 2001 ed entrata in vigore il 1 gennaio 2003 ed il rispettivo Regolamento. La Legge definisce l'organizzazione e il finanziamento del servizio. Al Consiglio di Stato compete la vigilanza sull'applicazione della Legge.

La Legge ha due obiettivi principali:

- a. **Confermare il legame fra servizi e territorio: in virtù di questo principio, le responsabilità operative sono attribuite ai Comuni.** Questi in sintesi gli argomenti: prossimità, promozione e valorizzazione del supporto dei volontari, favorire la solidarietà fra la popolazione e garantire un migliore equilibrio finanziario.
- b. **Promuovere un servizio di qualità su tutto il territorio cantonale:** il servizio deve essere svolto con un elevato livello di *efficacia del risultato* (raggiungimento dell'obiettivo terapeutico) ed efficienza economica (*rapporto costi-benefici sostenibile ed ottimale*). L'elemento cruciale ai fini del raggiungimento dei criteri qualitativi richiesti dalla Legge è il **fattore tempo**. *"Più i soccorsi arrivano in fretta, maggiori saranno le probabilità di sopravvivenza del paziente, più velocemente terminerà l'intervento, prima di conseguenza l'ambulanza sarà disponibile sul territorio pronta ad intervenire"*¹⁶.

Ritenuti i criteri di qualità che devono essere assicurati su tutto il territorio cantonale e sull'arco di tutta la giornata (art. 4 del Regolamento della Legge sul servizio pre-ospedaliero di soccorso e trasporto sanitario) e i criteri di razionalità, efficienza ed economicità, l'art. 3 del Regolamento suddivide il Cantone in 5 comprensori delimitati come segue:

- **Tre Valli** (distretti di Blenio, Leventina e Riviera meno Claro)
- **Bellinzonese** (distretti di Bellinzona con Claro, senza Isole e Medeglia)
- **Locarnese** (distretti di Locarno e Vallemaggia)
- **Luganese** (distretto di Lugano con Isole, Medeglia e Campione d'Italia e senza Maroggia, Melano, Arogno, Brusino Arsizio e Rovio)
- **Mendrisiotto** (distretto di Mendrisio con Maroggia, Melano, Arogno, Brusino Arsizio e Rovio)

La legge prescrive la costituzione di un Ente per ogni comprensorio. Se i Comuni di uno stesso comprensorio, stabilito dal Regolamento, non si accordano per l'attribuzione del servizio di soccorso sanitario, il Consiglio di Stato può decretarne il consorzio obbligatorio (Art. 5 Legge autoambulanze). Gli enti autoambulanza devono sottostare a una serie di requisiti organizzativi e di personale (art. 9 Legge autoambulanze).

¹⁵ F. Tami, Strategie di gestione del personale volontario per un'organizzazione non profit, la CVL e il progetto TEAM08, citato in: Claudio Cavallari, Rescue Ticino: valutazione organizzativa ed economico-finanziaria per la gestione unificata del servizio pre-ospedaliero del Canton Ticino, SUPSI, Dipartimento scienze aziendali e sociali, Tesi di Bachelor, Manno, Ottobre 2012.

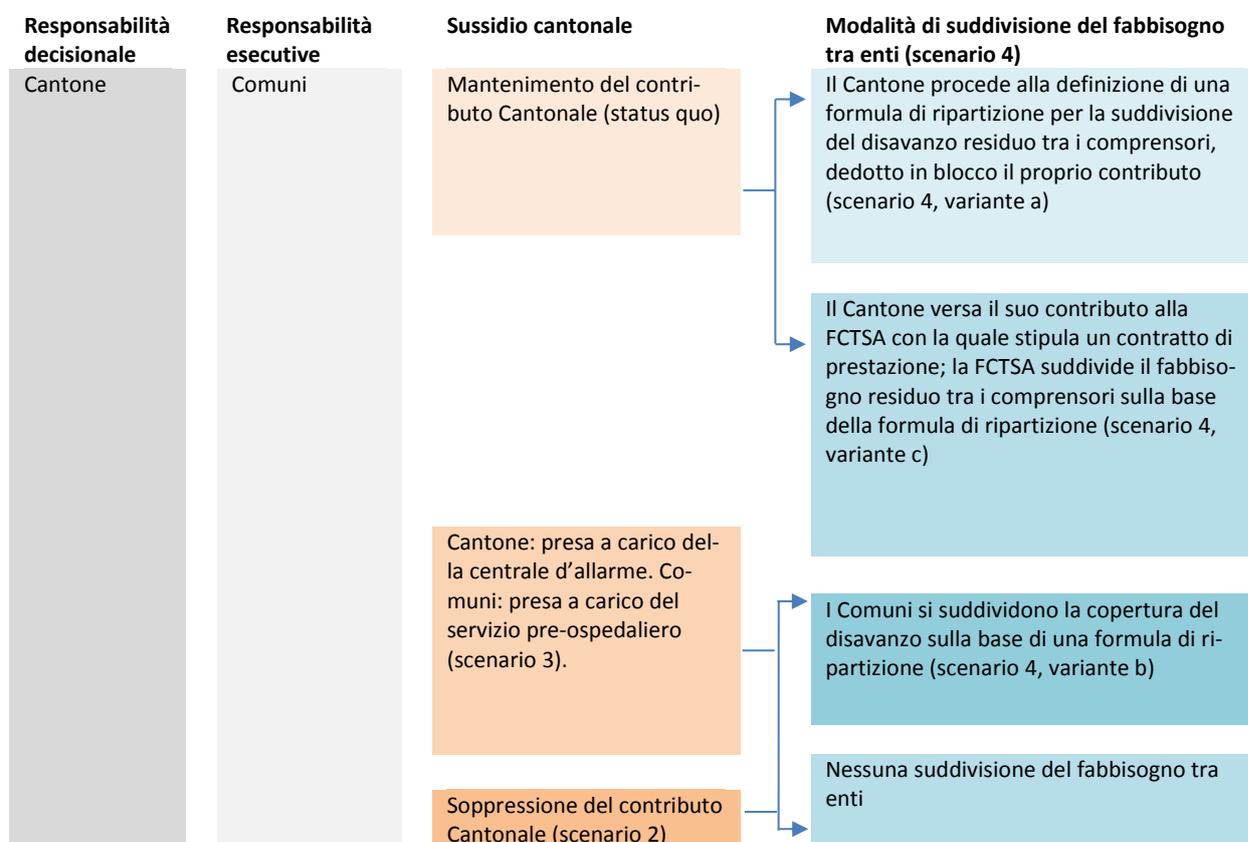
¹⁶ Cavallari C. (2012), op. cit, p. 17.

4.4.1. Proposta del Gruppo di lavoro

Il Gruppo di lavoro ha sviluppato quattro scenari, sintetizzati di seguito:

	Situazione attuale	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4
Coordinamento dell'offerta	Cantone	Cantone		
Autorizzazione	Cantone	Cantone		
Competenze decisionali	Cantone	Cantone		
Competenze esecutive	Enti di diritto pubblico o privato (max. 1 per compr.)	Comuni, enti di diritto pubblico o privato (max. 1 per comprensorio)		
Finanziamento	<u>Costi d'esercizio:</u> Sussidio cantonale (24% del fabbisogno reale, ca. fr. 2,7 Mio) <u>Formazione e investimenti</u> Sussidio cantonale	<u>Costi d'esercizio</u> Soppressione sussidio cantonale ai costi d'esercizio.	<u>Costi d'esercizio</u> Soppressione sussidio cantonale ai costi d'esercizio e presa a carico del Cantone della centrale d'allarme 144	<u>Costi d'esercizio</u> Modifica della chiave di riparto tra i Comuni e: Var a) mantenimento contributo Cantone Var b) soppressione contributo Cantone (scenario 2 e/o 3) Var c) versamento contributo FCTSA
Vigilanza	Cantone	Cantone	Cantone	Cantone

Lo schema qui di seguito mette a confronto le varie varianti proposte:



Il Gruppo di lavoro non formula una proposta concreta, fatta eccezione per la rinuncia allo scenario 1 che prevede l'attribuzione del servizio all'EOC.

4.4.2. Proposta della DP

La problematica riscontrata in questo settore con riferimento agli obiettivi del progetto di riforma Ticino 2020 riguarda prioritariamente la chiave di riparto dei costi tra i Comuni. La garanzia di un servizio uniforme su tutto il territorio e i parametri di qualità definiti genera infatti dei costi pro-capite fortemente differenziati fra i singoli comprensori.

La DP condivide il giudizio positivo espresso dal Gruppo di Lavoro riguardo all'organizzazione attuale in comprensori ed enti con responsabilità d'intervento. Per contro reputa che prima di ipotizzare una diversa compensazione (tramite la perequazione degli oneri) delle differenze di costo pro-capite residuo a carico dei Comuni si debba procedere a un'ulteriore verifica sulla suddivisione comprensoriale, in particolare nei comprensori del Bellinzonese e delle Tre Valli, dove i costi superano in misura importante – pur considerando le differenti situazioni territoriali – sia quelli del comprensorio Locarnese (con una popolazione simile) sia di quello del Luganese (con una popolazione pressoché doppia). Si ricorda che il solo comprensorio delle Tre Valli percepisce oltre il 70 % dell'intero contributo cantonale oggi erogato.

Fatta eccezione per il contributo erogato dal Cantone per il finanziamento della centrale d'allarme 144 (che può essere considerato un compito cantonale), di fatto il contributo riconosciuto agli enti per la gestione rappresenta un elemento di perequazione verticale che andrebbe eliminato per essere poi ripreso nell'ambito della riforma della perequazione degli oneri.

4.4.3. Caratteristica del compito

4.4.3.1. Per il cittadino

Nessuna modifica è ritenuta necessaria.

4.4.3.2. Per l'ente pubblico

Si propone di mantenere l'organizzazione operativa esistente, riservate le verifiche nei comprensori Bellinzonese e Tre Valli.

4.4.4. Proposta di dissociazione del compito

Per quanto riguarda il finanziamento, la DP propone di mantenere a carico del Cantone il solo contributo ai costi della centrale d'allarme 144, per un importo corrispondente a quanto oggi complessivamente erogato per questo ambito. Un'eventuale eccedenza potrebbe essere destinata al cofinanziamento di compiti d'interesse cantonale quali la formazione degli operatori e il sussidio agli investimenti. Andrebbe invece soppresso il contributo agli enti per la riduzione dei costi pro-capite, mediante compensazione – previa verifica della suddivisione in comprensori, come indicato in precedenza – nell'ambito della perequazione diretta e/o perequazione degli oneri.

4.4.5. Finanziamento

Come descritto sopra, s'incoraggia l'adeguamento del meccanismo di finanziamento ai seguenti principi:

- eliminazione degli effetti perequativi indiretti;
- compensazione tramite perequazione diretta e/o perequazione degli oneri.

Tabella 15 Servizio ambulanza: proposta di dissociazione del compito

Servizio ambulanza				
Categorie della funzione di produzione				
Chi?	1) Servizio di trasporto e soccorso sanitario	2) Incidente maggiore	3) Centrale d'allarme	4) Formazione
	<input checked="" type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo	<input checked="" type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input checked="" type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo	<input checked="" type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input checked="" type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo	<input type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input checked="" type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo
A) Cantone	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stabilisce il numero e la delimitazione dei com-prensori regionali su proposta dei Comuni (da elaborare nella seconda fase) ▪ Approva gli statuti della Federazione cantonale. ▪ Promuove un servizio di qualità tutto il territorio cantonale stabilendo i criteri organizzativi e di qualità dei servizi di soccorso sanitario ▪ Approva i regolamenti comunali e consortili (per le convenzioni nel caso in cui i Comuni attribuissero ad altri enti pubblici o privati il servizio. ▪ Può stipulare apposite convenzioni per assicurare trasporti e servizi speciali ▪ Concede dei sussidi agli investimenti per l'acquisto di veicoli, le relative attrezzature e i sistemi di comunicazione 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stipula una convenzione con la Federazione per disciplinare l'organizzazione della condotta sanitaria nell'ambito del dispositivo d'incidente maggiore ▪ Assume i costi dell'organizzazione, del materiale e delle attrezzature, riserva la partecipazione dei responsabili o delle persone soccorse 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Assicura la copertura dei costi residui (fabbisogno) della centrale cantonale di allarme (Ticino soccorso 144) gestita dalla Federazione cantonale 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Concede alla Federazione cantonale dei sussidi di formazione del personale fino a un massimo del 90% dei costi riconosciuti
B) Comuni	<input type="checkbox"/> Decisione <input checked="" type="checkbox"/> Esecuzione <input checked="" type="checkbox"/> Finanziamento <input type="checkbox"/> Controllo	<input type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input type="checkbox"/> Controllo	<input type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input type="checkbox"/> Controllo	<input type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input checked="" type="checkbox"/> Finanziamento <input type="checkbox"/> Controllo
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Garantiscono il servizio di soccorso sanitario, direttamente o attribuendolo ad altri enti pubblici o privati tramite convenzioni ▪ Assicurano, nel limite delle convenzioni stipulate, la copertura del fabbisogno riconosciuto di risorse degli enti 			<ul style="list-style-type: none"> ▪ Assicurano la copertura dei costi residui dopo la deduzione dei sussidi cantonali

4.5. Conclusioni

a) Anziani

DP e Gruppo di lavoro condividono la necessità di un coordinamento dei servizi a favore degli anziani e la messa in rete delle strutture. La crescita dei bisogni, la complessità degli stessi, la garanzia della qualità delle prestazioni e l'evoluzione dei costi sono tali da sollecitare con particolare forza l'attenzione a nuovi principi orientati al bisogno dell'anziano e ad uno sviluppo sostenibile dell'offerta. Il punto di partenza del modello integrato non è il servizio e chi lo eroga ma la persona anziana e i suoi bisogni. L'esigenza è quella di assicurare una presa a carico individuale in continua evoluzione. Un tale cambio di prospettiva richiede un approccio di prossimità e chiama in causa i Comuni, organizzati a livello comprensoriale.

Il progetto è ambizioso e non privo di difficoltà, che andranno approfondite nell'ottica di trovare le giuste risposte nella fase dei lavori. L'intenzione della riforma è di garantire maggiore economicità e qualità nelle prestazioni.

b) Servizio pre-ospedaliero

La proposta della DP si limita a voler sopprimere il contributo cantonale riconosciuto agli enti erogatori poiché, di fatto, si tratta di una perequazione verticale: non tutti i Comuni beneficiano dell'importo stabilito. Tuttavia la somma non più stanziata agli enti andrebbe girata alla copertura del deficit della centrale d'allarme 144, cui finanziamento verrebbe interamente assunto dal Cantone.

Di conseguenza la soppressione del flusso incrementerebbe il costo pro-capite comunale soprattutto per le Tre Valli, a cui attualmente viene erogato oltre il 70% dell'intero importo.

Per ovviare a questa dinamica sulle Tre Valli le soluzioni sono due:

1. Si allarga il comprensorio facendolo confluire in quello di Bellinzona.
2. Si compensa il maggior onere attraverso la perequazione degli oneri.

5. Scuole comunali

Il sistema delle scuole comunali è particolarmente delicato e complesso. Alla sua impostazione e gestione concorrono numerosi attori interni e stakeholders esterni (fra i quali: Municipi e Consigli comunali, Consiglio di Stato e Gran Consiglio, Divisione della scuola, Ufficio scuole comunali (USCo), Collegio degli Ispettori (CISCo), Collegio Capigruppo (CCGr), Conferenza Direttori Didattici (CDD),...). Garantire coordinamento, comunicazione e collaborazione fra tutti questi attori è compito tutt'altro che semplice e richiede strutture e processi articolati. Si costata che la complessità di gestione del sistema è cresciuta e che oggi presenta delle criticità che vanno analizzate, discusse e risolte, se si vuole mantenere alta la qualità del lavoro degli enti e degli operatori coinvolti.

La natura delle scuole comunali non permette una dissociazione totale dei compiti e delle competenze tra i due livelli istituzionali, tentando cioè di attribuire in modo esclusivo al Cantone o ai Comuni l'intero compito. Per questo motivo l'analisi della funzione di produzione in quest'ambito acquisisce ancora maggiore importanza, affinché sia possibile garantire una migliore dissociazione delle competenze e permettere quindi al livello istituzionale più appropriato di possedere per quella specifica attività la responsabilità decisionale, operativa e finanziaria.

Il Gruppo di lavoro che si è chinato sul tema non è però giunto a una conclusione unanime sulla ripartizione delle competenze tra Cantone e Comuni: da un lato i rappresentanti cantonali appoggiati dal Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport difendono uno scenario di "status quo migliorato", basato sul mantenimento di un ruolo cantonale preponderante; dall'altro i rappresentanti comunali e la Direzione di progetto propendono per un più deciso rafforzamento dell'autonomia dei Municipi e delle Direzioni d'istituto nella gestione del compito.

5.1. Proposta della DP

La proposta della DP pone la priorità sugli istituti scolastici comunali, affidando loro il ruolo di principali attori per l'offerta dell'insegnamento primario (SI/SE). Al singolo istituto è concesso il maggior margine possibile di autonomia; il compito del Cantone consiste nella vigilanza sul rispetto di standard qualitativi (garanzia dell'equità sul territorio), nella consulenza e nell'intervento in via sussidiaria, in caso di inadempienza da parte dei singoli istituti.

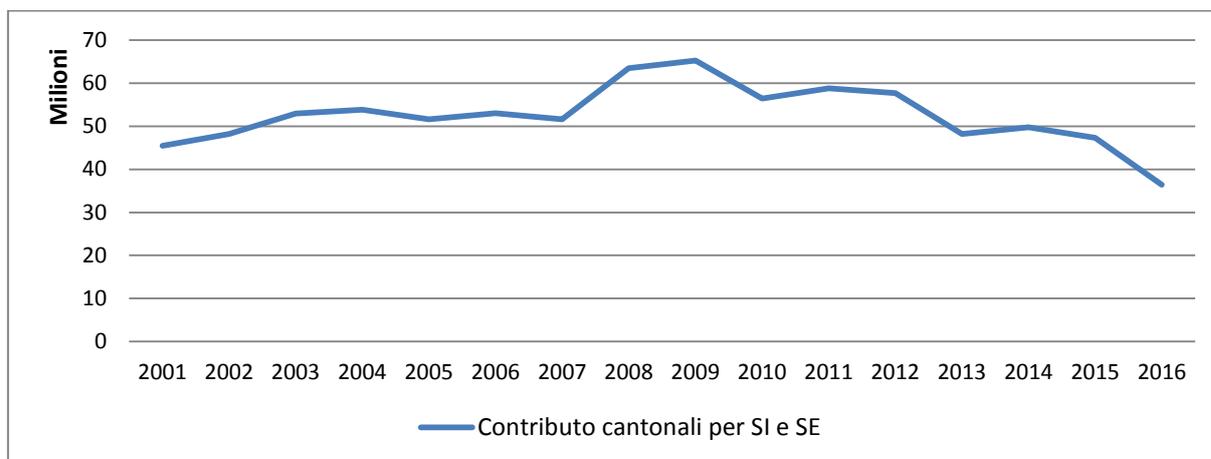
La DP propone l'eliminazione del contributo cantonale per sezione di scuola comunale, un flusso finanziario instabile e in continua diminuzione, che copre una parte sempre più marginale dei costi di gestione corrente generati dalla scuola.

Per il 2015 considerando le funzionali a due cifre 20 (SI) e 21 (SE) e i centri di costo 30 e 31 legati al personale, risulta un onere globale a carico dei Comuni di ca. fr. 230 Mio, una spesa che sale a ca. fr. 270 Mio considerando l'intera spesa funzionale legata alla formazione (2). Orbene nello stesso anno il contributo versato ai Comuni dal Cantone per le sezioni SI e SE ammontava a fr. 47.2 Mio, ca. il 20.5% dell'onere legato ai docenti o il 17.5% della spesa dell'intero settore. Ritenuto che nel 2016, a seguito dei tagli dettati dalla manovra di risanamento finanziario, il contributo cantonale è sceso a fr. 36.4 Mio e che gli oneri a carico dei Comuni dovrebbero essere rimasti quantomeno stabili, la quota di sostegno del Cantone copre meno del 16% rispetto ai centri di costo legati al personale e meno del 14% rispetto all'intera funzionale (nel 2009 quest'ultima era del 25%).

Il grafico seguente mostra l'andamento del contributo cantonale per sezione di scuola comunale dal

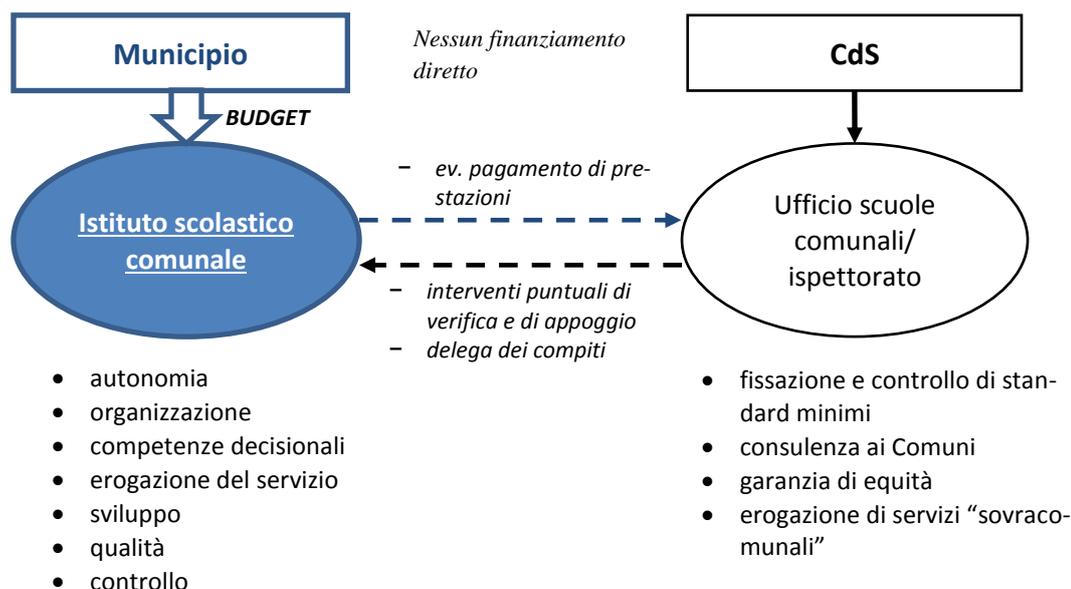
2001 al 2016.

Figura 9 Grafico dell'evoluzione del contributo per sezione di SI e SE dal 2001 al 2016



Conseguentemente a quanto sopra la DP propone una struttura di questo tipo:

Figura 10 Ipotesi struttura con scenario innovativo



Questa possibile nuova suddivisione dei compiti cerca dunque di semplificare notevolmente competenze, flussi decisionali e finanziari tra Cantone e Comuni, optando per una modalità che sappia valorizzare e responsabilizzare gli istituti comunali, trattandosi di realtà direttamente ancorate al territorio. Rispetto allo scenario "status quo migliorato" proposto dal DECS si avrebbe pertanto una più netta distinzione (dissociazione) di ruoli e di competenze.

Istituto scolastico comunale

In base alle procedure stabilite dalla propria autorità di nomina, ossia di regola il Municipio:

- Decide autonomamente sul suo funzionamento.
- Gestisce autonomamente un budget per lo svolgimento di tutti i suoi compiti (fatte salve le competenze in materia di deleghe all'interno delle amministrazioni comunali). Il credito può essere utilizzato per:

- sostenere progetti atti a favorire l'inclusione degli allievi:
 - con problemi di apprendimento/allogliotti/ecc.,
 - con problemi di comportamento/adattamento,
 - con problemi fisici,
- attivare risorse esterne o interne per sostenere allievi in difficoltà,
- organizzare attività quali gite e scuola fuori sede (da definire il numero minimo),
- sostenere progetti di sviluppo didattici (sperimentazioni-attività di istituto),
- garantire formazioni continue per i docenti,
- garantire formazioni per il personale non docente, direzione compresa,
- elargire eventuali gratifiche ai docenti.
- Stabilisce ogni anno l'ordinamento scolastico.
- Si dota di una propria struttura organizzativa (direzione, segretariato, altri supporti).
- Assume il personale docente, vigila sulla qualità del lavoro dei docenti, cura i vari aspetti inerenti i rapporti di lavoro.
- Può assumere altre figure professionali, complementari al ruolo dei docenti titolari e dei docenti di appoggio, secondo le necessità dell'istituto.
- Cura la messa in pratica delle disposizioni dipartimentali in materia d'insegnamento.
- Si dota degli strumenti per un'autovalutazione della qualità dell'istituto, effettua regolari verifiche e mette in atto i necessari correttivi.
- Istituisce e organizza i trasporti scolastici quando necessari, così come le refezioni scolastiche, i servizi di doposcuola (solo per SE) e le biblioteche.
- Valuta quali servizi parascolastici offrire.
- Gestisce l'edilizia scolastica il materiale d'arredamento.

Cantone

Al Cantone viene attribuita piena competenza decisionale e responsabilità finanziaria completa per i seguenti ambiti, compresa la loro vigilanza:

- Fissa le condizioni-quadro contrattuali e salariali per il personale docente (livelli salariali minimi).
- Definisce gli standard minimi per la:
 - formazione di base del personale docente (titoli di abilitazione attraverso il DFA),
 - formazione continua dei docenti,
 - formazione continua delle direzioni.
- Coordina la procedura per l'assunzione del personale docente (tempistiche per il concorso, verifica dei requisiti dei candidati e valutazione).
- Allestisce i piani di studio e definisce i programmi d'insegnamento vincolanti per tutte le scuole (applicazione del concordato Harnos); ne verifica la corretta applicazione, specialmente nell'ottica di favorire il passaggio all'ordine di scuola successivo.
- Stabilisce le linee guida (organizzazione, innovazione e sperimentazione) per lo sviluppo dei contenuti pedagogici e didattici; cura la loro messa in pratica che può anche comportare la delega di compiti all'istituto scolastico, previo accordo Cisco-CDD, su pianificazione annuale/pluriennale, come ad esempio per:
 - "Scuola che verrà",
 - nuovi piani di studio.
- Fissa il numero massimo di allievi per sezione, il calendario scolastico e l'orario settimanale.
- Produce e mette a disposizione materiale didattico per i docenti di ogni ordine di grado.

- Definisce le norme circa i libri di testo e il materiale scolastico di cui ogni istituto deve disporre e quello che viene lasciato agli allievi.
- Offre consulenza sulla qualità dei servizi di refezione.
- Fornisce, laddove necessario, consulenza e supporto ai Comuni e ai loro istituti scolastici (concetto di “accompagnamento all'istituto scolastico”), intervenendo in caso di conflitti.
- Fornisce dei “servizi sovracomunali”, nel senso di provvedere direttamente a quei servizi di appoggio, per l'erogazione dei quali i singoli istituti rischiano di non possedere la sufficiente massa critica. I possibili esempi significativi sono il servizio di sostegno pedagogico e la logopedia: al livello del singolo Comune, potrebbe risultare organizzativamente difficile assumere personale specializzato per percentuali di impiego comunque ridotte. Appare più sensato che questi operatori vengano assunti “centralmente” e poi messi a disposizione delle varie scuole, secondo necessità. In ogni caso, si ritiene che il principio della centralità dell'istituto comunale quale erogatore del servizio e quale datore di lavoro non venga inficiato da questa “eccezione” circoscritta.

5.1.1. Caratteristica del compito

5.1.1.1. Per il cittadino

L'offerta dell'educazione scolastica primaria è un compito che richiede un'uniformizzazione delle condizioni minime e degli standard qualitativi su tutto il territorio cantonale, per rispondere all'esigenza di garantire una formazione di base uniforme che assicuri l'accesso alla scuola media. Una differenziazione del servizio appare accettabile a livello di gestione del singolo istituto scolastico, ritenuto che lo stesso disponga di una dimensione minima. Questa dimensione sarà da quantificare ulteriormente traducendola in numero di allievi e/o di sezioni.

5.1.1.2. Per l'ente pubblico

All'ente pubblico è richiesto di assicurare standard qualitativi minimi per tutelare condizioni d'accesso uniformi alla scuola media. L'applicazione può però essere gestita efficacemente in modo decentralizzato sul territorio dai singoli istituti scolastici, previa riorganizzazione istituzionale, definizione della dimensione minima e ridisegno dei compiti.

5.1.2. Proposta di dissociazione del compito

L'analisi di dettaglio svolta dal Gruppo di lavoro ha permesso di comporre la funzione di produzione del compito con i seguenti 12 ambiti:

1. Gestione e organizzazione (Direzione d'istituto)
2. Formazione dei direttori d'istituto e continua docenti
3. Formazione base docenti
4. Rapporti d'impiego
5. Valutazione docenti
6. Servizio di sostegno pedagogico e altri operatori
7. Programmi d'insegnamento e progetti strategici (innovazione)
8. Progetti puntuali
9. Orario prolungato, doposcuola (SE), refezioni
10. Trasporto
11. Edilizia scolastica
12. Dimensione degli istituti

Tabella 16 Scuole comunali: proposta di dissociazione del compito

Scuole comunali = (SI+SE) – proposta della DP						
Categorie della funzione di produzione						
Chi?	Cosa?					
A) Cantone	<p>1) Gestione e organizzazione (Direzione d'istituto)</p> <p><input type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input type="checkbox"/> Controllo</p> <ul style="list-style-type: none"> Esercita la vigilanza solo in caso di necessità 	<p>2) Formazione direttori d'istituto e continua docenti</p> <p><input type="checkbox"/> Decisione <input checked="" type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo</p> <ul style="list-style-type: none"> Garantisce la formazione di base e continua delle direzioni Garantisce la formazione continua per i docenti Fattura le prestazioni 	<p>3) Formazione base docenti</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Decisione <input checked="" type="checkbox"/> Esecuzione <input checked="" type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo</p> <ul style="list-style-type: none"> Garantisce la formazione di base dei docenti Abilita all'insegnamento attraverso il DFA (standard minimo) Finanzia integralmente 	<p>4) Rapporti d'impiego</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Pianificazione</p> <ul style="list-style-type: none"> Coordina la procedura per l'assunzione del personale docente (cronologicamente e organizzativamente) 	<p>5) Valutazione docenti</p> <p><input type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input type="checkbox"/> Controllo</p> <ul style="list-style-type: none"> Elargisce servizi di consulenza a pagamento 	<p>6) Servizio di sostegno pedagogico e altri operatori</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Decisione <input checked="" type="checkbox"/> Esecuzione <input checked="" type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo</p> <ul style="list-style-type: none"> Istituisce i vari servizi Assume il personale Disciplina le modalità organizzative e il coordinamento per tutti i comprensori
	B) Comuni	<p><input checked="" type="checkbox"/> Decisione <input checked="" type="checkbox"/> Esecuzione <input checked="" type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo</p> <ul style="list-style-type: none"> L'istituto scolastico: <ul style="list-style-type: none"> – decide autonomamente sul suo funzionamento – dotandosi di una propria struttura organizzativa (direzione, segretariato, altri supporti) – gestisce autonomamente un budget 	<p><input checked="" type="checkbox"/> Decisione <input checked="" type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input type="checkbox"/> Controllo</p> <ul style="list-style-type: none"> Si assicurano della formazione della direzione Si assicurano della formazione continua dei docenti Finanziano integralmente 	<p><input type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input type="checkbox"/> Controllo</p> <ul style="list-style-type: none"> Collaborano 	<p><input checked="" type="checkbox"/> Decisione <input checked="" type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo</p> <ul style="list-style-type: none"> Nominano corpo docenti e direzione Assumono i docenti di appoggio Elargiscono eventuali gratifiche Finanziano integralmente 	<p><input checked="" type="checkbox"/> Decisione <input checked="" type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input type="checkbox"/> Controllo</p> <ul style="list-style-type: none"> Pretendono una valutazione La direzione d'istituto è responsabile delle valutazioni

2
Garanzia di coinvolgimento

5.1.3. Finanziamento

Le conseguenze dell'impostazione di cui al punto precedente sono:

- abolizione dei contributi cantonali per sezione di SI e SE;
- abolizione degli altri sussidi puntuali SI e SE (supplenze, ...);
- eliminazione dell'effetto perequativo verticale Cantone-Comuni basato sull'Indice di forza finanziaria (IFF).

I servizi di consulenza richiesti ed erogati ai Comuni saranno di principio finanziati mediante fatturazione delle prestazioni richieste.

5.1.4. Modalità organizzativa

5.1.4.1. Cantone

A livello cantonale si prevede una riorganizzazione interna per assicurare la gestione e la vigilanza sui compiti di nuova competenza. A ciò si aggiunge la riorganizzazione per assolvere i compiti di vigilanza e controllo qualitativo sui temi di competenza comunale.

5.1.4.2. Comuni

Per i Comuni si prospetta una necessaria verifica delle competenze disponibili in sede d'istituto per assicurare lo svolgimento dei nuovi compiti.

5.2. Proposta dipartimentale

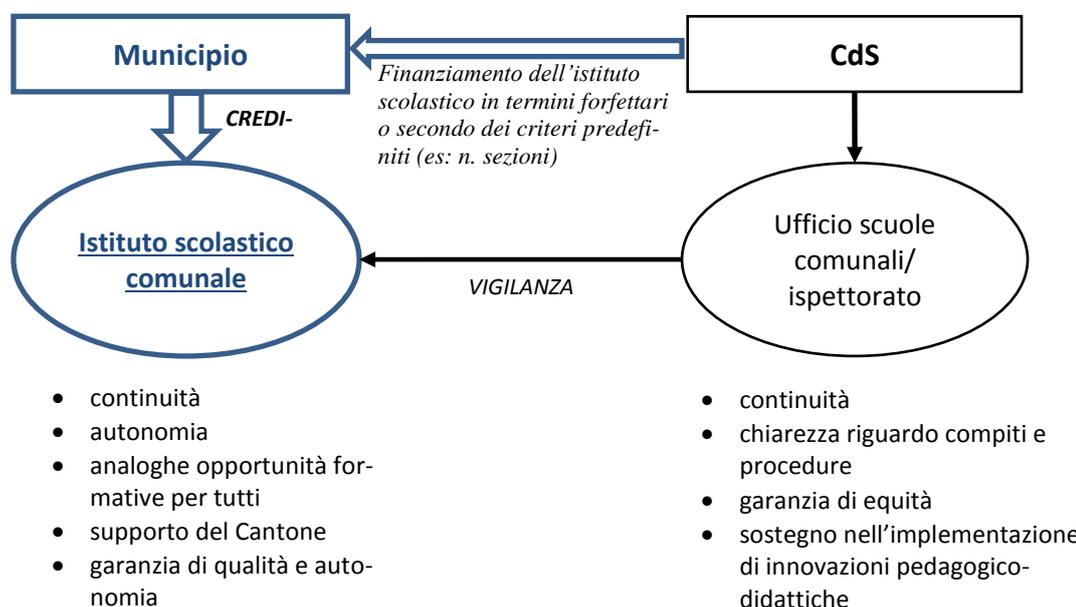
Il DECS propone in alternativa uno scenario di "status quo migliorato".

Attualmente sono già in corso delle riflessioni che coinvolgono direttori, ispettori e capigruppo allo scopo di ripartire adeguatamente i compiti di ognuno, semplificare il sistema delle Scuole comunali, regolare i flussi d'informazione e accompagnare adeguatamente i direttori nell'espletare i propri compiti. Gli aspetti in fase di sviluppo sono:

- chiarire ruoli e responsabilità negli ispettorati (e con altri attori rilevanti del sistema scuola tra cui i direttori) attraverso l'uso della "Matrice delle responsabilità";
- proporre un modello di lavoro operativo per il sistema in generale e nello specifico per gli ispettorati;
- stabilire un diagramma del flusso d'informazioni all'interno del sistema;
- garantire l'equità e la coerenza del sistema attraverso l'armonizzazione del lavoro e degli approcci fra tutti gli attori;
- definire un sistema di valutazione qualità/efficacia del lavoro all'interno del sistema. La proposta di scenario "status quo migliorato" prevede di garantire un elevato margine di equità/uniformità su tutto il territorio, ciò che comporta il mantenimento della suddivisione tra i due livelli istituzionali nell'ambito delle responsabilità decisionali.

Lo scenario “status quo migliorato” propone una struttura di questo tipo:

Figura 11 Ipotesi struttura con scenario status quo migliorato



Il Comune:

- costituisce un istituto scolastico minimo;
- assume il direttore, assicura le condizioni quadro e vigila sulla sua attività nel rispetto dei compiti previsti dalla legge;
- stabilisce l'ordinamento in base ai criteri di legge e lo trasmette al DECS;
- stabilisce il fabbisogno di docenti titolari, speciali e di appoggio; trasmette la richiesta all'USCo per la pubblicazione del bando generale.

Il Cantone:

- definisce l'istituto scolastico minimo,
- stabilisce il numero massimo e minimo di allievi per sezione,
- determina i criteri per l'assunzione dei docenti,
- cura la formazione di base e continua dei docenti e dei quadri in collaborazione con il DFA e altri enti formativi;
- promuove la sua visione riguardo all'impostazione pedagogico-didattica favorendone l'innovazione (nuovo Piano di studio, riforma, gruppi di lavoro/riflessione, formazione);
- SSP: gestione del servizio (USCo; Collegio dei capigruppo), linee guida, assunzione;
- mette a disposizione le risorse e coordina i progetti per l'aiuto degli allievi che presentano importanti disagi (fisici, psichici, comportamentali, ...);
- Ispettorati:
 - riorganizzazione interna,
 - accorpamenti in modo da arrivare a 4 o 5 poli,
 - vigilanza dell'IS attraverso lo sviluppo di un concetto di qualità (dispositivo di analisi, autovalutazione e sviluppo dell'istituto).

Tabella 17 Scuole comunali: proposta di dissociazione del compito – Variante Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport

Scuole comunali = (SI+SE) – proposta del DECS		
Categorie della funzione di produzione		
Chi?	Cosa?	
A) Cantone	<p>1) Gestione e organizzazione (Direzione d'istituto)</p> <p><input type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input type="checkbox"/> Controllo</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Esercita la vigilanza ▪ Ispettore esprime preavviso per la nomina 	<p>2) Formazione direttori d'istituto e continua docenti</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Decisione <input checked="" type="checkbox"/> Esecuzione <input checked="" type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Garantisce e finanzia la formazione di base e continua dei direttori e vicedirettori ▪ Garantisce e finanzia la formazione continua per i docenti ▪ Vigila affinché la formazione venga svolta ▪ Determina i contenuti in base ai bisogni rilevati e alla visione del DECS
	<p>3) Formazione base docenti</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Decisione <input checked="" type="checkbox"/> Esecuzione <input checked="" type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Garantisce la formazione di base dei docenti ▪ Abilita all'insegnamento attraverso il DFA (standard minimo) ▪ Finanzia integralmente 	<p>4) Rapporti d'impiego</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Pianificazione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input checked="" type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Coordina la procedura per l'assunzione del personale docente titolare, d'appoggio e speciale (cronologicamente e organizzativamente) ▪ Controllo delle carriere
B) Comuni	<p><input checked="" type="checkbox"/> Decisione <input checked="" type="checkbox"/> Esecuzione <input checked="" type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Il Municipio: <ul style="list-style-type: none"> – decide autonomamente sul funzionamento dell'istituto dotandosi di una propria struttura organizzativa (direzione, segretario, altri supporti) – gestisce autonomamente un budget 	<p>5) Valutazione docenti</p> <p><input type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Elargisce servizi di consulenza attraverso gli ispettori
	<p>6) Servizio di sostegno pedagogico e altri operatori</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Decisione <input checked="" type="checkbox"/> Esecuzione <input checked="" type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Istituisce il servizio di sostegno pedagogico ▪ Coordina e decide riguardo la messa a disposizione per casi difficili e alloggiati ▪ Assume e abilita i docenti di sostegno pedagogico e gli operatori ▪ Disciplina le modalità organizzative e il coordinamento per tutti i circondari 	<p>6) Servizio di sostegno pedagogico e altri operatori</p> <p><input type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input type="checkbox"/> Controllo</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Assicurano l'eventuale sistemazione logistica e il materiale d'uso

Scuole comunali = (SI+SE) – proposta del DECS	
Categorie della funzione di produzione	
Chi?	Cosa?
	<p>7) Programmi d'insegnamento e progetti strategici (innovazione)</p> <p>Decisione <input checked="" type="checkbox"/> Esecuzione <input checked="" type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo <input checked="" type="checkbox"/></p> <ul style="list-style-type: none"> Elabora e approva i piani di studio e i programmi d'insegnamento Definisce gli orari settimanali per SI e SE Pianifica l'anno scolastico Regola l'obbligo di frequenza e i tempi di percorrenza scolastici Stabilisce la visione e promuove le ri-forme d'interesse generale Accompagna le direzioni nell'attuazione dell'impostazione didattica e pedagogica Finanzia l'innovazione di ampia portata
A) Cantone	<p>8) Progetti puntuali</p> <p>Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo <input type="checkbox"/></p> <ul style="list-style-type: none"> Garantisce la consulenza Promuove progetti negli istituti e nei circondari secondo i bisogni Finanziano in base all'interesse generale del progetto
	<p>9) Orario prolungato, doposcuola (SE), refezioni</p> <p>Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input type="checkbox"/> Controllo <input checked="" type="checkbox"/></p> <ul style="list-style-type: none"> Controlla e fornisce consulenza riguardo ai servizi di refezione
	<p>10) Trasporto</p> <p>Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input type="checkbox"/> Controllo <input type="checkbox"/></p>
	<p>11) Edilizia scolastica</p> <p>Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input type="checkbox"/> Controllo <input type="checkbox"/></p> <ul style="list-style-type: none"> Controllo limitato agli accertamenti di natura edificatoria (condizioni per il rilascio della LE)
	<p>12) Dimensione degli istituti</p> <p>Decisione <input checked="" type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input type="checkbox"/> Controllo <input checked="" type="checkbox"/></p> <ul style="list-style-type: none"> Stabilisce i criteri per determinare l'istituto scolastico minimo Regola il numero minimo e massimo di allievi per sezione Vigila sull'ordinamento Elargisce un contributo annuo forfettario per sezione
B) Comuni	<p>Decisione <input checked="" type="checkbox"/> Esecuzione <input checked="" type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo <input type="checkbox"/></p> <ul style="list-style-type: none"> Valutano quando istituire o riattare o ampliare gli edifici scolastici Definiscono la zona di prelievo degli alunni Finanziano Valutano quali servizi parascolastici offrire È data loro facoltà di organizzare servizi a sostegno delle famiglie Istituiscono e vigilano sulle refezioni Finanziano i servizi (possono chiedere una partecipazione alle famiglie) Valutano la necessità di costruire, riattare o ampliare gli edifici scolastici Stabiliscono l'ordinamento e lo tramettono al Cantone per approvazione

5.3. Conclusioni

La DP condivide il parere del GdL quando afferma che il settore scolastico presenta numerose particolarità e una conseguente notevole complessità di flussi e di competenze, che non è possibile dissociare totalmente. La necessità da un lato di garantire l'equità nell'impartire l'istruzione primaria su tutto il territorio cantonale e dall'altro lato l'esigenza di fornire un servizio "di base" di qualità e ancorato alla realtà locale, imporranno anche in futuro il coinvolgimento concreto e in regime di stretta collaborazione di entrambi i livelli istituzionali. In tal senso, ogni possibile proposta riveste un carattere di compromesso per rapporto agli obiettivi fissati per il progetto di riforma Ticino 2020.

La DP ritiene che lo scenario da essa proposto risponda in modo coerente agli obiettivi definiti, sia per la soppressione del flusso finanziario, sia per quanto attiene alla dissociazione dei compiti: modello di assegnazione dei compiti congiuntamente a **Cantone e Comuni**, secondo la loro natura, in accordo con un modello di "delegazione" – gli istituti comunali quali principali attori – e il Cantone d'un lato consulente negli ambiti di attività di competenza comunale e dall'altro autorizzato a intervenire in via sussidiaria in caso di inadempienza da parte dei singoli istituti. La suddivisione persegue un triplice scopo: (i) dotare i Comuni di ampia autonomia e capacità coordinativa, (ii) assicurare l'applicazione a standard minimi di equità e qualità cantonali nella realizzazione dei loro compiti, e (iii) vigilare sulla loro applicazione. La proposta della DP intende quindi porre l'accento sull'autonomia e la propositività degli istituti scolastici comunali, attribuendo al Cantone il ruolo di "supervisione" e di controllo, soprattutto riguardo al rispetto di standard "minimi" di qualità.

La proposta dipartimentale di "status quo migliorato" si prefigge di riformare gradualmente il settore dell'educazione primaria (SI/SE), tramite la riorganizzazione delle scuole comunali e tramite ad esempio l'introduzione del concetto di "istituto scolastico minimo". Tali modifiche sono già in fase d'implementazione, indipendentemente dall'avanzamento della riforma *Ticino 2020*, in particolare attraverso modifiche di regolamenti, in parte già decise.

I due scenari proposti si presentano come abbastanza simili e – perlomeno nel loro orientamento generale – congruenti. Le differenze tra i due scenari vertono essenzialmente su alcuni punti specifici, quali l'ordinamento scolastico e l'allocazione di risorse finanziarie e umane per compiti particolari (docenti di materie speciali, d'appoggio, ...). In altri termini le posizioni contrastanti vertono su:

Posizione DP

1. Rafforzamento dell'autonomia dei Municipi e delle Direzioni d'istituto.
2. Abolizione dei contributi cantonali per sezione.
3. Abolizione del minimo di allievi per sezione.

Posizione DECS/DS

1. Ruolo di coordinamento cantonale preponderante.
2. Mantenimento dei contributi cantonali (a giustificazione del ruolo del Cantone).
3. Mantenimento del minimo di allievi per sezione.

Il significato delle due alternative può essere riassunto come segue:

1. Nel primo caso: una volta rispettati i requisiti di base fissati dal Cantone, il Comune decide autonomamente, secondo la sua pianificazione e le sue risorse.
2. Nel secondo caso (come da prassi attuale): il Comune formula delle proposte, che spetta poi al Cantone avallare o rettificare.

6. Mobilità

Nel sistema attuale, i Comuni partecipano sia al finanziamento delle indennità versate alle imprese di trasporto per coprire le spese di gestione corrente derivanti dall'offerta di trasporto pubblico (contributi comunali alle imprese di trasporto), sia al finanziamento delle indennità versate alle imprese di trasporto per compensare la perdita d'introiti derivanti dalla Comunità tariffale Ticino e Moesano in forma integrale (contributi comunali per agevolazioni tariffali).

6.1. Proposta del Gruppo di lavoro

Il Gruppo di lavoro ha raggiunto una posizione condivisa unicamente sul tema della "Comunità tariffale". Per contro nell'ambito del "Trasporto pubblico" sono evidenziate posizioni divergenti riguardo in particolare al mantenimento della partecipazione finanziaria dei Comuni e al loro coinvolgimento nel processo di pianificazione dell'offerta.

Per quanto attiene alla "Comunità tariffale", il Gruppo di lavoro propone lo stralcio della partecipazione comunale ai costi, che verrebbero integralmente assunti dal Cantone. Ai Comuni rimane la facoltà di intervenire in modo autonomo con aiuti mirati ai propri cittadini (rispettivamente alle aziende insediate nel loro territorio).

Per il settore "Trasporto pubblico" i rappresentanti del Cantone confermano *"la pertinenza del sistema attuale in cui il compito rimane condiviso, tenuto conto soprattutto delle esperienze accumulate sinora. (...) Si tratta di garantire un funzionamento rodato che garantisce la presenza consultiva e propositiva dei Comuni per il tramite delle CRT"*.

In questo contesto, i rappresentanti del Cantone suggeriscono l'abbandono della differenziazione della partecipazione comunale al traffico regionale e a quello d'agglomerato, unitamente alla regionalizzazione dei costi, che verrebbero poi ripartiti tra i Comuni del rispettivo comprensorio, eliminando le componenti di perequazione indiretta (IFF, tetto pro-capite).

I rappresentanti dei Comuni postulano per contro in linea di principio la cantonalizzazione completa del compito "Trasporto pubblico" con relativa totale assunzione delle competenze decisionali e dell'onere finanziario a carico del Cantone. Rimarrebbero a carico dei Comuni l'offerta di trasporto per linee d'importanza locale (inclusi i servizi integrativi d'importanza locale).

Le CRT ridimensionerebbero il loro ruolo – limitatamente al trasporto pubblico – trasformandosi in enti consultati dal Cantone nell'ambito della procedura di definizione dell'offerta. Per semplificare il processo di pianificazione e decisione, una consultazione dei singoli Comuni viene di principio esclusa, già svolgendo le CRT un ruolo di rappresentanza, di filtro e di coordinamento.

In assenza di una proposta unanime vengono qui esposte due varianti: quella elaborata dalla DP e quella sostenuta dal Dipartimento del territorio.

6.2. Proposta della DP

La proposta del GdL per quanto attiene alla “**Comunità tariffale**” è condivisa e coerente con lo spirito e gli obiettivi di Ticino 2020.

Per quanto attiene al compito “**Trasporto pubblico**” la DP osserva quanto segue.

L’eliminazione degli elementi di perequazione indiretta (IFF, tetti pro capite) nell’attuale chiave di riparto della quota comunale nell’ambito del “Trasporto pubblico” viene condivisa. Si precisa che l’introduzione di limiti pro-capite è stata messa in atto senza disporre di alcuna base legale formale.

Per contro la proposta dipartimentale di mantenimento e ridefinizione del calcolo della quota parte a carico dei Comuni non risulta conforme ai principi della riforma Ticino 2020. Conferma, infatti, un regime di condivisione dei costi in un settore dove la competenza decisionale definitiva è già attualmente di fatto totalmente nelle mani di un solo attore (ovvero il Cantone, che decide sulla base delle proposte di Piani d’offerta di trasporto pubblico sottoposti per preavviso alle CRT).

La cantonalizzazione del compito – escluse ovviamente le linee d’importanza locale e i servizi integrativi – permetterebbe maggiore libertà di movimento anche nei confronti dei fornitori delle prestazioni (Aziende di trasporto), pur nella consapevolezza dei vincoli posti dalla legislazione federale (concessioni) e dei problemi di *governance* determinati dai rapporti di proprietà (sovrapposizione dei ruoli di acquirente delle prestazioni e azionista del fornitore di prestazioni).

Il coinvolgimento dei Comuni nella fase di definizione dell’offerta di trasporto verrebbe garantito per il tramite della consultazione delle CRT, chiamate a svolgere un ruolo di rappresentanza, di coordinamento e di filtro delle esigenze comunali. La DP non ritiene – contrariamente a quanto sostenuto dal Dipartimento del territorio – che il coinvolgimento finanziario (peraltro minoritario) dei Comuni rappresenti un deterrente per tenere sotto controllo la spesa complessiva; tantomeno nell’attuale regime di cantonalizzazione dei costi da ripartire. Semmai la partecipazione dei Comuni viene oggi (fra-)intesa quale giustificazione per pretendere e sollecitare ampliamenti d’offerta.

6.2.1. Caratteristica del compito

6.2.1.1. Per il cittadino

I servizi legati alla mobilità sono per loro natura sovracomunali; lo standard deve poter soddisfare la (crescente) domanda di mobilità. Il modello della Comunità tariffale integrata (“Arcobaleno”) si basa sul principio di uniformità per l’insieme del Cantone.

6.2.1.2. Per l’ente pubblico

La pianificazione dell’offerta, sia di linee d’interesse cantonale che di linee di interesse regionale, così come le condizioni di utilizzo del servizio devono essere gestite centralmente. Anche la contrattazione delle condizioni con le aziende di trasporto fornitrici delle prestazioni dev’essere centralizzata.

L’autonomia locale è garantita per la definizione dell’offerta di trasporto d’interesse locale e per i servizi integrativi. La competenza di pianificazione, decisione e contrattualizzazione rimane ai singoli Comuni (o gruppi di Comuni), che si assumeranno integralmente i relativi costi.

Per quanto concerne le linee d’importanza cantonale, i Comuni che intendono incrementare il servizio di trasporto pubblico rispetto allo standard assicurato dal Cantone (a livello di cadenze d’orario,

corse supplementari notturne, ecc.), saranno chiamati a finanziarne interamente relativi costi secondo chiavi di riparto determinate fra i Comuni interessati. In questo caso le CRT potranno svolgere compiti di coordinamento delle richieste.

6.2.2. Proposta di dissociazione del compito

6.2.2.1. Comunità tariffale

Secondo il principio “*chi comanda paga*”, gestione e finanziamento della Comunità tariffale (quindi il finanziamento dei costi non coperti dai ricavi diretti) sono assunti esclusivamente dal **Cantone**. I Comuni restano peraltro liberi di intervenire con forme di sussidiamento individuale all’acquisto di abbonamenti da parte dei loro cittadini.

6.2.2.2. Trasporto pubblico

La pianificazione dell’offerta per le linee d’interesse cantonale e delle condizioni di utilizzo del servizio deve essere gestita centralmente dal **Cantone**, analogamente alla contrattazione delle condizioni con le aziende di trasporto fornitrici delle prestazioni.

L’autonomia locale può essere garantita ai **Comuni** per la definizione dell’offerta di trasporto d’interesse locale e per i servizi integrativi. La competenza per la loro pianificazione, decisione e contrattualizzazione rimane ai singoli Comuni (o gruppi di Comuni), che si assumeranno integralmente i relativi costi. La soluzione proposta comporta la modifica della procedura per la definizione dell’offerta, principalmente a seguito della modifica di ruolo delle CRT e della soppressione del coinvolgimento diretto dei Comuni. Sarà necessaria la definizione di un processo di coordinamento per la gestione dell’offerta cantonale/regionale e dell’offerta locale negli agglomerati urbani.¹⁷

Successivamente saranno inoltre da effettuare approfondimenti per semplificare la struttura delle concessioni. Per le concessioni federali questo non potrà avvenire senza la collaborazione con l’Ufficio federale dei trasporti (UFT).

6.2.2.3. Commissioni regionali dei trasporti

Il ruolo delle Commissioni regionali dei trasporti (CRT) va ridefinito nel senso di trasformarle in organismo di raccolta, valutazione preliminare e selezione delle aspettative locali al processo di definizione dell’offerta di competenza cantonale. Questo nuovo ruolo persegue, tra gli altri, lo scopo di inibire il flusso diretto Comuni-Cantone in materia di definizione d’offerta, canalizzandola tramite l’azione delle CRT. Allo stesso modo andrebbe abolito il diritto di ricorso contro i piani d’offerta, da sostituire con il diritto di formulare osservazioni da parte delle CRT medesime.

6.2.3. Finanziamento

Le conseguenze dell’impostazione di cui al punto precedente sono:

- abolizione del flusso Comuni > Cantone per la Comunità tariffale integrata;
- abolizione del flusso Comuni > Cantone per le prestazioni di trasporto pubblico;
- eliminazione delle componenti perequative tra Comuni sui due flussi precedenti (graduazione secondo l’indice di forza finanziaria IFF).

¹⁷ Oltre a ciò, sarà da approfondire il tema della *governance* delle imprese di trasporto, in particolare riguardo al numero ed alla composizione dell’azionariato delle Aziende di trasporto, allo scopo di definirne le dimensioni ottimali e di ridurre doppioni amministrativi ed operativi.

Tabella 18 Trasporto pubblico: proposta di dissociazione del compito

Trasporto pubblico – proposta della DP				
Categorie della funzione di produzione				
Chi?	1) Pianificazione cantonale dei trasporti*	2) Linee d'importanza cantonale	3) Linee d'importanza locale	4) Comunità tariffale
Cosa?	<input checked="" type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input checked="" type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo	<input checked="" type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione (aziende di TP)** <input checked="" type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo	<input type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo	<input checked="" type="checkbox"/> Decisione <input checked="" type="checkbox"/> Esecuzione <input checked="" type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo
A) Cantone	<ul style="list-style-type: none"> Allestisce il Piano cantonale dei trasporti (PCT) Finanzia l'allestimento 	<ul style="list-style-type: none"> Allestisce l'offerta di trasporto Preavvisa all'UFT la domanda di concessione delle aziende di TP Stipula i mandati di prestazione Finanzia la gestione corrente dopo deduzione della partecipazione federale 	<ul style="list-style-type: none"> Controlla la coerenza con l'offerta d'importanza cantonale 	<ul style="list-style-type: none"> Promuove e coordina studi e proposte relative al suo sviluppo (d'intesa con le CRT e le imprese di trasporto). Definisce e finanzia integralmente la facilitazione tariffale
B) Comuni	<input type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input type="checkbox"/> Controllo	<input type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input type="checkbox"/> Controllo	<input checked="" type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione (aziende di TP)** <input type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo	<input type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input type="checkbox"/> Controllo
	<ul style="list-style-type: none"> Attraverso le CRT preavisano il PCT 	<ul style="list-style-type: none"> Attraverso le CRT preavisano l'offerta 	<ul style="list-style-type: none"> Allestiscono l'offerta di trasporto attraverso le CRT Preavisano all'UFT la domanda di concessione delle aziende di TP Stipulano i mandati di prestazione e i contratti relativi alle misure tariffali Finanziano la gestione corrente 	<ul style="list-style-type: none"> Possono intervenire con forme di sussidio individuale o supplementare per l'acquisto degli abbonamenti
	2 Garanzia di coinvolgimento	2 Garanzia di coinvolgimento	1 Garanzia della prossimità	1 Garanzia della prossimità

* La pianificazione cantonale concerne anche le infrastrutture necessarie alla mobilità. Non è stata presa in considerazione una funzione di produzione specifica poiché il relativo flusso non rientra fra quelli di priorità 1

** L'esecuzione del servizio è compito delle aziende di trasporto pubblico

6.3. Proposta dipartimentale

6.3.1. Proposta di dissociazione del compito

Di seguito la tabella che sintetizza la proposta dipartimentale, che ricalca quanto proposto dai rappresentanti cantonali nel GdL, ovvero un modello di “condivisione e semplificazione”.

La proposta dipartimentale conferma quanto sostenuto dai rappresentanti nel GdL, anche alla luce di un compito la cui impostazione condivisa appare finora convincente e presente in quasi tutti i Cantoni svizzeri. La condivisione del compito, a mente del Dipartimento, non pregiudica inoltre l’efficacia e l’efficienza del servizio, il quale andrà ulteriormente a ottimizzarsi con lo scenario di riforma indicato.

Questi i tratti essenziali della proposta dipartimentale:

- Eliminazione della distinzione tra linee regionali e linee urbane, affinché vi sia una miglior sintonia con lo sviluppo territoriale e semplificando la ripartizione dei costi fra Comuni e Cantone;
- Suddivisione dei costi a livello comprensoriale (il perimetro è definito dall’agglomerato);
- Assunzione integrale da parte del Cantone del finanziamento delle facilitazioni tariffali (in linea con quanto suggerito anche dal GdL e dalla DP).

6.3.2. Finanziamento

Lo scenario proposto prevede dunque le seguenti modifiche nell’ambito del finanziamento del compito:

- abolizione del flusso Comuni > Cantone per la Comunità tariffale integrata;
- flusso Comuni > Cantone per le prestazioni di trasporto pubblico secondo una nuova chiave di riparto intercomunale all’interno di ciascun agglomerato;
- eliminazione delle componenti perequative tra Comuni sui due flussi precedenti (graduazione secondo l’indice di forza finanziaria).

Tabella 19 Trasporto pubblico: proposta di dissociazione del compito – Variante Dipartimento del territorio

Trasporto pubblico – proposta del DT	
Categorie della funzione di produzione	
Compito Cosa?	
Chi?	
	<p>1) Pianificazione cantonale dei trasporti*</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input checked="" type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo</p> <p>▪ Allestisce il Piano cantonale dei trasporti (PCT) per comprensori regionali sulla base delle proposte della CRT</p> <p>▪ Finanzia l'allestimento</p>
A) Cantone	<p>2) Linee d'importanza cantonale**</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione (aziende di TP)*** <input checked="" type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo</p> <p>▪ Allestisce l'offerta di trasporto su proposta della CRT per ogni comprensorio e la coordina sul piano cantonale</p> <p>▪ Preavvisa all'UFT la domanda di concessione delle aziende di TP</p> <p>▪ Stipula i mandati di prestazione</p> <p>▪ Finanzia la gestione corrente dopo deduzione della partecipazione federale</p> <p>▪ Decide le modifiche non sostanziali</p>
	<p><input type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input checked="" type="checkbox"/> Finanziamento <input type="checkbox"/> Controllo</p>
B) Comuni	<p>3) Linee d'importanza locale</p> <p><input type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo</p> <p>▪ Controlla la coerenza con l'offerta d'importanza cantonale</p>
	<p><input type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input type="checkbox"/> Controllo</p>
	<p>4) Comunità tariffale</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Decisione <input checked="" type="checkbox"/> Esecuzione <input checked="" type="checkbox"/> Finanziamento <input type="checkbox"/> Controllo</p> <p>▪ Promuove e coordina studi e proposte relative al suo sviluppo (d'intesa con le CRT e le imprese di trasporto)</p> <p>▪ Definisce e finanzia integralmente la facilitazione tariffale</p>
	<p><input type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input type="checkbox"/> Controllo</p>
	<p><input checked="" type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione (aziende di TP)*** <input checked="" type="checkbox"/> Finanziamento <input checked="" type="checkbox"/> Controllo</p> <p>▪ Allestiscono l'offerta di trasporto</p> <p>▪ Preavvisano all'UFT la domanda di concessione delle aziende di TP</p> <p>▪ Stipulano i mandati di prestazione e i contratti relativi alle misure tariffali</p> <p>▪ Finanziano la gestione corrente</p>
	<p><input type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input type="checkbox"/> Controllo</p>
	<p><input type="checkbox"/> Decisione <input type="checkbox"/> Esecuzione <input type="checkbox"/> Finanziamento <input type="checkbox"/> Controllo</p> <p>▪ Possono intervenire con forme di sussidiamento individuale o supplementare per l'acquisto degli abbonamenti</p>
	<p>2 Garanzia di coinvolgimento</p> <p>2 Garanzia di coinvolgimento</p> <p>1 Garanzia della prossimità</p> <p>1 Garanzia della prossimità</p>

* La pianificazione cantonale concerne anche le infrastrutture necessarie alla mobilità. Non è stata presa in considerazione una funzione di produzione specifica poiché il relativo flusso non rientra fra quelli di priorità 1

** Eliminazione della distinzione tra trasporto pubblico regionale (TRV) e linee del traffico urbano

*** L'esecuzione del servizio è compito delle aziende di trasporto pubblico

6.4. Conclusioni

La proposta formulata dalla DP, ovvero una dissociazione totale del compito della mobilità – qui inteso come contributi alla Comunità tariffale e prestazioni di trasporto pubblico, escluso ovviamente l’ambito delle linee d’importanza locale e i servizi integrativi – ricalca i principi ispiratori della riforma Ticino 2020, senza peraltro compromettere la garanzia di prossimità e di coinvolgimento degli enti locali.

Una soluzione che appare adatta alla natura del compito in un Cantone sempre più interconnesso, orientato alla “Città Ticino”. I Comuni potranno senz’altro svolgere un ruolo complementare, in termini di sostegno finanziario ai propri cittadini nell’ambito dell’acquisto di biglietti e abbonamenti o di rafforzamento del trasporto pubblico su linee d’importanza locale.

La proposta formulata dal Dipartimento del territorio ricalca invece il modello sin qui adottato, prevedendo tuttavia l’eliminazione della distinzione tra linee regionali e linee urbane e, a livello di finanziamento, una diversa ripartizione dei costi del trasporto pubblico a livello comprensoriale e l’eliminazione del contributo dei Comuni al finanziamento delle facilitazioni tariffali.

Se, a mente dei servizi cantonali, questa soluzione di riforma consente un’ottimizzazione dell’impostazione attuale della competenza che permane condivisa, il principio di “chi comanda paga” è invece sostanzialmente disatteso. Infatti, il rispetto di quest’ultimo condurrebbe al mancato coinvolgimento dei Comuni, con una pianificazione dei trasporti che difficilmente potrebbe garantire la necessaria prossimità al territorio. Inoltre, si ritiene altresì problematico il costo globale del compito che il Cantone si troverebbe a dover assumere, anche e soprattutto in relazione alla tendenza degli ultimi anni che vede una costante e sempre maggiore richiesta di mobilità e di infrastrutture legate ad essa. Un trend che determinerebbe un continuo aumento dei costi, difficilmente gestibile, a carico del solo Cantone.

7. Valutazione globale (indicativa/provvisoria)

A. Responsabilità sui singoli compiti

Sulla base delle proposte illustrate nei capitoli precedenti, conformemente allo spirito della Riforma Ticino 2020 e agli scenari alternativi proposti dai Dipartimenti a riguardo negli ambiti Famiglie, Scuole e Mobilità, la responsabilità generale sui singoli compiti verrebbe riordinata come segue:

Compito	Proposta DP		Proposta Dipart.	
	Cantone	Comuni	Cantone	Comuni
1. Assicurazioni sociali				
2. Assistenza sociale				
3. Famiglie:				
– Politica di protezione				
– Politica di promozione delle strutture				
– Politica di sostegno individuale				
4. Anziani e servizio pre-ospedaliero d'urgenza				
– Anziani				
– Servizio pre-ospedaliero (144)				
– Servizio pre-ospedaliero (Enti)				
5. Scuole comunali:				
– Condizioni quadro, vigilanza, formazione				
– Organizzazione e gestione di prossimità				
6. Mobilità:				
– Comunità tariffale				
– Trasporto pubblico				

B. Conformità agli obiettivi della Riforma

Cantone e Comuni si sono impegnati, attraverso la sottoscrizione della Lettera d'intenti, al perseguimento di alcuni obiettivi generali nell'interesse dei cittadini. Tali propositi sono ripresi nelle tabelle seguenti, con lo scopo di valutare preliminarmente se essi vengono soddisfatti con gli **scenari proposti dalla DP**.

Tabella 20 Raggiungimento degli obiettivi per la revisione dei compiti (secondo la proposta DP)

Obiettivi per la revisione dei compiti	GdL1	GdL2	GdL3	GdL4	GdL5	GdL6	
	Assicurazioni sociali	Assistenza	Famiglie	Anziani	Ambulante	Scuole	Mobilità
Dissociazione delle responsabilità tra i due livelli istituzionali (totale o parziale)	●	●	●	●	●	●	●
Semplificazione dei rapporti amministrativi tra Cantone e Comuni (eliminazione doppioni)	●	●	●	●	●	●	●
Attuazione del principio di sussidiarietà	●	●	●	●	●	●	●
Recupero di compiti e competenze di spettanza comunale (decentralizzazione)	-	-	●	●	-	●	-

	GdL1	GdL2	GdL3	GdL4	GdL5	GdL6
Rafforzamento della prossimità con la popolazione	●	●	●	●	-	●
Esame degli standard qualitativi	-	●	●	●	●	●
Verifica dell'essenzialità del servizio offerto	●	●	●	●	●	●
Garanzia di prestazione di base comparabili	●	●	●	●	●	●

Tabella 21 Raggiungimento degli obiettivi per la revisione dei flussi (secondo la proposta DP)

	GdL1	GdL2	GdL3	GdL4	GdL5	GdL6
● Obiettivo raggiunto						
● Obiettivo parzialmente raggiunto						
● Obiettivo non raggiunto						
● Obiettivo non ancora verificato						
Obiettivi per la revisione dei flussi	Assicurazioni sociali	Assistenza	Famiglie	Anziani	Ambulanze	Scuole
Garanzia del principio d'equivalenza (chi comanda paga).	●	●	●	●	●	●
Incremento delle possibilità di incidere e decidere sulle prestazioni finanziate.	●	●	●	●	●	●
Semplificazione dei rapporti finanziari tra Cantone e Comuni	●	●	●	●	●	●
Soppressione dei supplementi perequativi	●	-	●	●	-	●

L'esame degli standard qualitativi sarà effettuato in fase di approfondimento.

C. Impatto finanziario delle proposte della DP

Attraverso le seguenti tabelle si presenta una prima valutazione globale degli impatti finanziari derivanti dalla proposta della DP (dati 2014).

Dal Cantone ai Comuni

In CHF	Situazione al 2014	Proposta DP	Aggravio Comuni/ Sgravio Cantone
Servizio pre-ospedaliero d'urgenza	2'659'000	0	0
Contributi per Scuola dell'infanzia	16'961'057	0	16'961'057
Contributi per Scuola elementare	32'774'077	0	32'774'077
Contributi per anziani (20%)	34'784'196	0	34'784'196
Totale			84'519'330

Nella tabella soprastante sono riportati i flussi finanziari che – con la revisione proposta dalla DP nel presente rapporto per ciascun ambito – determinerebbero un **aggravio per i Comuni**, rispettivamente uno **sgravio per il Cantone** (fatta eccezione per il servizio pre-ospedaliero dove il Cantone continuerà a finanziare il servizio 144 alla Federazione, riorientando la destinazione del contributo finora erogato per la riduzione del pro-capite al finanziamento della Centrale d'allarme 144 e a compiti di formazione e rinnovo di attrezzature e veicoli). I maggiori oneri a carico dei Comuni nel settore an-

ziani (+ 20%) comprendono le voci di spesa nei servizi Case per anziani, SACD/OACD e infermieri indipendenti, servizi d'appoggio, mantenimento a domicilio e i costi dell'istanza di compensazione.

Una simile costellazione comporterebbe un onere complessivo maggiore di fr. 84,5 Mio per l'insieme dei Comuni ticinesi.

Per quanto concerne i contributi forfetari attualmente assicurati dal Cantone ai Comuni per le sezioni di scuola dell'infanzia e di scuola elementare, si osserva come questi siano attualmente graduati secondo la forza finanziaria, determinando un meccanismo di perequazione indiretta che occorre correggere all'interno del nuovo modello perequativo.

La seguente tabella invece riporta le voci di spesa che a seguito della proposta della Direzione di progetto costituirebbero uno **sgravio per i Comuni** e un **aggravio per il Cantone**.

Dai Comuni al Cantone

In CHF	Situazione al 2014	Proposta DP	Sgravio Comuni/ Aggravio Cantone
Assicurazioni sociali	105'908'461	0	105'908'461
Assistenza sociale	23'657'319	0	23'657'319
Protezione minori	4'204'037	0	4'204'037
Promozione famiglie	3'709'121	3'709'121	0
ARP (costi netti a carico dei Comuni)	-	7'378'205	7'378'205
Trasporto regionale	13'779'441	0	13'779'441
Comunità tariffale	3'805'212	0	3'805'212
Trasporto pubblico urbano	11'032'537	0	11'032'537
Totale			169'765'212

Nelle misure di protezione ARP è riportato il costo netto sostenuto dai Comuni, dopo la deduzione dei sussidi cantonali e dopo il recupero delle spese nei confronti dei soggetti interessati. Quanto ai costi per la protezione dei minori, essi sono intesi quale onere totale che i Comuni pagano nei termini di una partecipazione del 30% al costo complessivo e che contemplano un importo di fr. 3,7 Mio che il Cantone, su indicazione dei Comuni, destina al settore degli asili nido. Questo sostegno dovrà essere mantenuto da parte dei Comuni ma secondo delle nuove regole di gioco.

Da rilevare inoltre come i Comuni degli agglomerati urbani – oltre ai flussi descritti nelle schede di approfondimento e nel rapporto intermedio del GdL 6 – versino direttamente alle imprese di trasporto oltre fr. 11 Mio per finanziare le linee di trasporto pubblico urbano d'importanza cantonale.

Saldo (con dati 2014)

In CHF	
Aggravio Comuni	84'519'330
Aggravio Cantone	169'765'212
Saldo (aggravio Cantone)	
	+85'245'882

Secondo quanto previsto nel Messaggio n. 7038 del 21 gennaio 2015 e nel Rapporto strategico del 28 gennaio 2016, l'aggravio a carico del Cantone pari a fr. 85,2 Mio andrebbe compensato con un aumento del coefficiente d'imposta cantonale. Per assicurare la neutralità finanziaria nei confronti del cittadino i Comuni dovrebbero contestualmente ridurre i loro moltiplicatori politici d'imposta in modo proporzionale (*bascule d'impôt*).

Nel marzo 2017 il Consiglio di Stato ha chiesto alla DP di riesaminare le conseguenze finanziarie delle prime proposte di revisione dei flussi, **indicando come il coefficiente d'imposta non possa più essere considerato una misura compensatoria tra Cantone e Comuni nel contesto della riforma Ticino 2020**. Questa indicazione del Governo si traduce in un vincolo supplementare che riduce i margini di manovra per raggiungere un'ottimale suddivisione dei compiti secondo i già citati principi di sussidiarietà e del "chi comanda paga".

Questo vincolo supplementare impone di compensare l'aggravio a carico del Cantone – pari a fr. 85,2 Mio – conseguente alla riforma dei compiti proposta nei capitoli precedenti mediante una delle due possibilità alternative seguenti:

1. Compensazione attraverso il pagamento di una quota delle risorse fiscali dai Comuni al Cantone, senza nessun vincolo a singole voci di spesa. Questa alternativa si configura come analoga a quanto già attualmente applicato per il finanziamento della partecipazione comunale al risanamento finanziario del Cantone. Un intervento di questo tipo comporta effetti sul sistema di perequazione che andranno ulteriormente approfonditi.
2. Adattamento di un disegno di riforma dei compiti originariamente proposto, mantenendo un maggior volume di compiti condivisi o rinunciando all'applicazione rigorosa dei principi di dissociazione dei compiti postulati dal progetto Ticino 2020. Questo potrebbe avvenire nell'ambito delle assicurazioni sociali (capitolo V, 1.) in due modalità:
 - a. **Nessuna dissociazione del compito**: mantenimento del cofinanziamento dell'intero pacchetto, come attualmente, ma secondo una percentuale fissa. Tale percentuale verrebbe determinata al momento del conguaglio di tutte le operazioni finanziarie della riforma.
 - b. **Dissociazione parziale del compito**: solo alcune voci di spesa, ad esempio le complementari AVS/AI, sarebbero andate a carico completo dei Comuni (al netto dei sussidi federali).

In caso di adozione della variante 1. o della variante 2. si pone il problema della (potenziale) diversa dinamica evolutiva futura dei capitoli di spesa attribuiti integralmente a Cantone e Comuni. Tale tema può essere risolto accettando un **approccio statico** – che compensa unicamente il saldo determinato al momento della messa in vigore di Ticino 2020 – o un **approccio dinamico** – che prevede un adeguamento, secondo un indice da definire ulteriormente, del saldo determinato al momento della messa in vigore di Ticino 2020.

E' evidente che l'approccio dinamico offre (almeno a prima vista) garanzie maggiori, anche se la sua gestione potrebbe diventare assai complessa nel tempo, in particolare a seguito di cambiamenti nella ripartizione dei compiti e degli oneri derivanti da scelte di competenza federale.

La DP ritiene che entrambe le varianti 1. e 2. siano inadeguate e non permettano di raggiungere gli obiettivi posti dal progetto Ticino 2020 e ribadisce pertanto l'importanza di poter assicurare la neutralità finanziaria complessiva operando mediante lo strumento della correzione fiscale che prevede il ricorso al moltiplicatore comunale d'imposta e al coefficiente d'imposta cantonale.

Nel contesto della correzione fiscale andrà pure tenuto conto della necessità di sopprimere il contributo a carico dei Comuni, definito nel quadro del piano di risanamento 2017-2019 per un importo pari a fr. 38,1 Mio.

Si precisa infine che il presente rapporto non considera alcun effetto relativo alla strategia di adattamento alla Riforma III dell'imposizione delle imprese (ora rinominata *Riforma 17* dopo il risultato negativo del voto popolare di febbraio 2017). Sia la Riforma III che la strategia cantonale di adattamento avranno con tutta probabilità importanti impatti sulle finanze comunali e sul sistema di perequazione a partire – a quanto sembra – già dal 2019/2020. Non essendo stata preventivamente coinvolta nella definizione e/o nella valutazione delle conseguenze sui Comuni e non disponendo di informazioni specifiche sulla strategia definita dal Consiglio di Stato, la DP si riserva di adattare quanto qui proposto alla nuova situazione.

VI. La riforma del sistema di perequazione

1. Situazione perequativa attuale

1.1 Caratteristiche del contributo di livellamento della potenzialità fiscale

Il contributo di livellamento (CL) ha quale obiettivo la compensazione delle differenze di risorse fiscali tra i Comuni; mediamente vengono ridistribuiti oggi ca. fr. 60 Mio, tendenzialmente a crescere. Esso è finanziato esclusivamente dai Comuni considerati finanziariamente forti e cioè con le risorse fiscali pro-capite sopra la media, mentre tutti i Comuni con risorse fiscali pro-capite inferiori al 90% della media cantonale sono potenzialmente beneficiari. Il contributo dipende, infatti, dal moltiplicatore politico (MP) che deve essere pari o maggiore al moltiplicatore comunale medio (MCM). Per il calcolo 2016, considerati i 137 Comuni, i Comuni beneficiari sono 89, quelli paganti sono 32; i restanti Comuni sono quelli con le risorse pro-capite tra il 90% e la media oppure con $MP < MCM$ e sono considerati neutri (16).

I parametri utilizzati per il calcolo del CL sono quindi i seguenti:

	Per t=2016
Risorse fiscali ante livellamento	media 5 anni (2009-2013)
Popolazione residente permanente	media 5 anni (2009-2013)
Moltiplicatore comunale medio (MCM)	80%
Moltiplicatore politico (MP)	-

Comuni beneficiari - ammontare del contributo

Il contributo versato è pari al 20% della differenza tra il 90% del pro-capite medio delle risorse fiscali e il pro-capite comunale, moltiplicato per la popolazione residente permanente e per il coefficiente di graduazione. Ritenuto che ad ogni beneficiario debba essere garantito il raggiungimento di una dotazione minima di risorse pari al 70% della media cantonale. Il coefficiente di graduazione è definito in funzione del moltiplicatore secondo la seguente scala:

Moltiplicatore politico 2015	% di diritto al CL 2016
Inferiore a 80%	0%
80% (=MCM)	25%
81% (=MCM+1)	32%
82% (=MCM+2)	39%
83% (=MCM+3)	46%
84% (=MCM+4)	53%
85% (=MCM+5)	60%
86% (=MCM+6)	65%
87% (=MCM+7)	70%
88% (=MCM+8)	75%
89% (=MCM+9)	80%
90% (=MCM+10)	85%
91% (=MCM+11)	88%
92% (=MCM+12)	91%
93% (=MCM+13)	94%
94% (=MCM+14)	97%
95% e più	100%

Il CdS può ridurre il MP per il calcolo del CL se questo è tenuto artificialmente alto

Infine l'ammontare versato al Comune può conoscere un'ultima correzione attraverso la pratica della ripresa. Questo procedimento è praticato su quei Comuni che registrano un avanzo d'esercizio supe-

riore al 10% del gettito d'imposta cantonale (ma almeno di fr. 50'000.-) e il cui capitale proprio ammonta almeno al 50% del gettito d'imposta cantonale.

Comuni paganti – ammontare del contributo

Il contributo pagato è calcolato applicando una percentuale di prelievo, dipendente dal fabbisogno, sulle risorse fiscali che eccedono il pro-capite medio cantonale, divise per il coefficiente di ponderazione.

Moltiplicatore politico 2015	Coefficiente di ponderazione sul surplus delle risorse fiscali per il CL 2016 (=MP - 0.4 x [(MCM+15%)-MP])
50%	0.320
55%	0.390
60%	0.460
65%	0.530
70%	0.600
75%	0.670
80%	0.740
85%	0.810
90%	0.880
95%	0.950
100%	1.020

Il CdS può ridurre il MP per il calcolo del CL se questo è tenuto artificialmente alto

A parità di parametri un Comune paga di più se le sue risorse pro-capite aumentano rispetto alla media cantonale, se aumenta la sua popolazione residente permanente, se diminuisce il MP o se aumenta il MCM; la percentuale di prelievo può ad ogni modo raggiungere un massimo del 15%. Se il fabbisogno dovesse richiedere una percentuale di prelievo superiore, il contributo versato ai beneficiari viene ridotto proporzionalmente, iniziando dai Comuni che dopo CL superano la soglia del 70% di dotazione minima.

1.2 Caratteristiche della compensazione verticale

Una particolarità del sistema ticinese è l'utilizzo della graduazione in termini di forza finanziaria dei trasferimenti finanziari tra Cantone e Comuni. La definizione della compensazione verticale è descritta all'art. 10 LPI: *“si intende la determinazione, secondo la forza finanziaria dei Comuni, dei sussidi della Stato ai Comuni e delle partecipazioni di questi alle spese cantonali”*. Tecnicamente è effettuata applicando i coefficienti di partecipazione (dei Comuni alle spese cantonali) e di distribuzione (dei sussidi cantonali ai Comuni) derivati dal calcolo dell'indice di forza finanziaria (IFF). L'IFF è composto da cinque sotto-indici ponderati in modo diverso:

- A) gettito delle risorse fiscali pro-capite (x3);
- B) gettito pro-capite dell'imposta federale diretta (x1);
- C) percentuale dei contribuenti soggetti all'imposta federale diretta (IFD) (x1);
- D) moltiplicatore politico (MP) (x2);
- E) evoluzione della popolazione (x1)

1.3 Criticità del sistema attuale

Criticità	Conseguenze
Media su 5 anni (risorse fiscali e popolazione) + sfasamento di 3 anni	Da un lato una certa stabilità sui dati ottenuti dato il periodo di riferimento così lungo, dall'altro una minore congruità tra il valore misurato e il valore effettivo attuale di forza o debolezza finanziaria.
Inclusione del MP	Il MP è un indicatore di oneri e non di risorse, quindi il sistema sfavorisce i Comuni che applicano una politica di risparmio. Un tale sistema può indurre a comportamenti strategici sul MP. Pertanto la perequazione delle risorse e la perequazione degli oneri devono essere considerati come due strumenti distinti, divisi, ma complementari.
Scollamento tra il contributo di livellamento e l'IFF	Incongruenza tra la politica di redistribuzione orizzontale e quella verticale: Comuni paganti ai sensi del CL hanno un IFF<100 (vedi Chiasso e Croglio) o, al contrario, beneficiari del CL possiedono un IFF>100 (vedi Gravesano e Ponte Capriasca).
Sistema non neutro rispetto alle aggregazioni	In determinate condizioni i Comuni che si aggregano vedono il loro CL diminuire. Questo è dovuto sia al ruolo del moltiplicatore ma anche al minimo garantito
Effetti soglia o del «saute-mouton»	La classifica delle risorse pro-capite prima e dopo perequazione non viene mantenuta (vedi esempio)
Pratica delle riprese	Il computo delle riprese è una vera complicazione
Perequazione indiretta	La graduazione di sussidi e di partecipazioni secondo la forza finanziaria lega l'aspetto di redistribuzione ad oneri di gestione corrente creando falsi incentivi. Sono da preferire mandati di prestazione e budget globali non vincolati.

2. Nuovo modello - perequazione delle risorse

2.1 Imposte di riferimento e importo da finanziare

La Direzione di progetto propone che l'ammontare da redistribuire con la perequazione delle risorse (M) sia determinato come % fissa delle Risorse fiscali di computo 1. Le imposte ritenute sono indicate nella seguente tabella comparativa:

t = 2013	Gettito imposta ante CL	Risorse fiscali ante CL	Risorse fiscali di computo 1	Risorse fiscali di computo 2
+ imposte persone fisiche (PF)	879'179'246	879'179'246	879'179'246	879'179'246
+ imposte persone giuridiche (PG)	310'990'531	310'990'531	310'990'531	310'990'531
+ imposta alla fonte	88'369'968	88'369'968	88'369'968	88'369'968
+ imposta immobiliare PG	1'375'044	1'375'044		1'375'044
+ contributo di livellamento				
+ tassa utili immobiliari (TUI) *				
+ imposta immobiliare comunale		50'857'322	50'857'322	50'857'322
+ imposta personale		5'418'252	5'418'252	5'418'252
- contr. al finanziamento dei compiti			-20'000'000	-20'000'000
- 20% imposta alla fonte				-17'673'994
Totale	1'278'110'380	1'336'190'363	1'314'815'319	1'298'516'369

* i riversamenti del Cantone ai Comuni della TUI cesseranno in modo definitivo l'1.1.2017.

Le imposte selezionate hanno un peso molto rilevante nelle finanze comunali, sono stabili e regolari. Queste caratteristiche sono importanti sia per la definizione di M sia per la determinazione

dell'indice di potenziale fiscale (vedi cap. successivo), il quale funge da base per le formule di prelievo e di redistribuzione della perequazione. Non sono invece stati ritenuti né il riparto dell'imposta immobiliare cantonale delle PG né il correttivo sull'imposta alla fonte, quest'ultimo preso inizialmente in considerazione per tenere conto dei costi generati dagli assoggettati alla fonte. Il riparto d'imposta è stato scartato poiché a) non rappresenta una quota importante dei ricavi comunali (ca. 0.1% del totale delle risorse ritenute) e b) non è riversato a tutti i Comuni; il correttivo invece è stato eliminato poiché dalle analisi non è emerso un cambiamento sostanziale per quanto riguarda il calcolo dell'indice di potenziale fiscale.

Per il computo delle risorse la Direzione di progetto propone di riferirsi sull'ultimo accertato disponibile e di aggiungere e/o togliere le differenze di accertamento dei precedenti x anni (periodo ancora in fase di valutazione). Per ovviare alla maggiore variazione da un anno all'altro che si verrebbe a creare rinunciando alle medie su più anni, ai Comuni verrebbe concessa la possibilità di effettuare degli accantonamenti sui ricavi straordinari d'imposta. Tuttavia, qualora ci fossero delle difficoltà tecniche, non è ancora del tutto scartata l'ipotesi di considerare una media su due anni.

Infine, la percentuale d'applicare alla somma delle imposte scelte dovrebbe di principio rimanere costante cosicché la quota aumenti/diminuisca con l'aumentare/diminuire delle risorse a disposizione. La percentuale dipenderà dall'importo M che si vorrà inizialmente ottenere, che sia vicino a quello del contributo di livellamento attuale (ca. fr. 60 Mio) oppure che integri i surplus perequativi contenuti nei flussi finanziari (da ca. fr. 100 Mio a ca. fr. 120 Mio). La percentuale pertanto dovrebbe essere fissata in una forchetta tra il **7.5%** e il **9.5%** del totale delle Risorse di computo 1.

2.1.1. Definizione dell'indice di potenziale fiscale

L'indice di potenziale fiscale (IPF) si ottiene rapportando le risorse fiscali di computo pro-capite di un Comune i (RF_i/Pop_i) con il potenziale fiscale medio cantonale. Quest'ultimo ammonta per il 2013 a fr. 3'736.- ed è stato ottenuto dividendo il totale delle imposte di computo per la popolazione residente permanente totale del Canton Ticino al 2015. Il risultato che si ottiene è una percentuale rispetto alla media (=100). La formula è la seguente:

$$IPF_i = \frac{RF_i/Pop_i}{\sum(RF_i/Pop_i)} \times 100$$

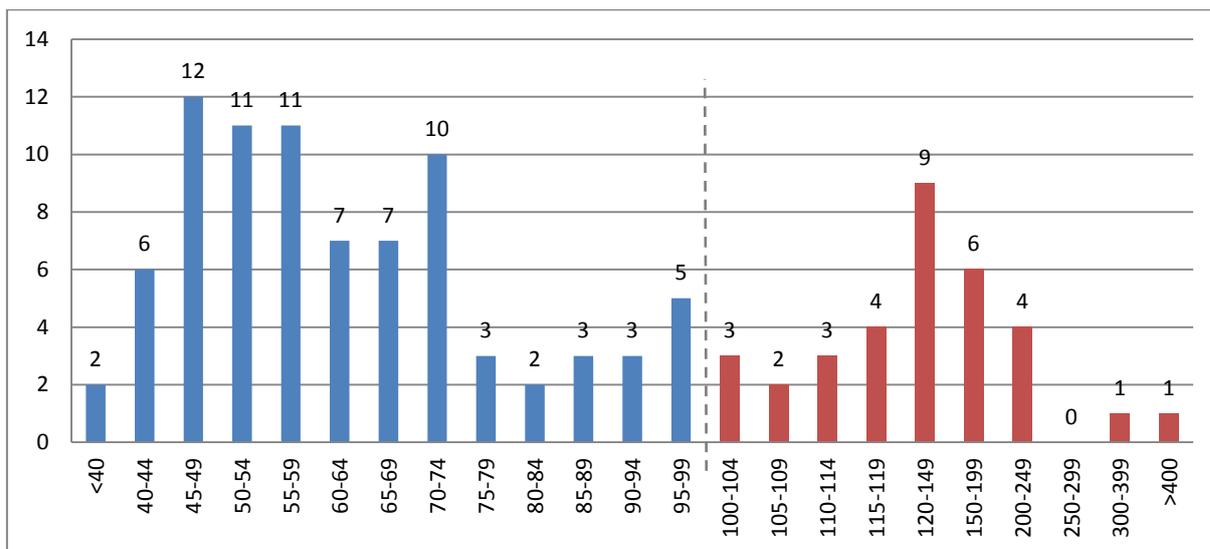
Se l' $IPF > 100$ il Comune sarà considerato "ricco", quindi pagante, se invece l' $IPF < 100$ il Comune sarà beneficiario; di conseguenza viene eliminata la fascia dei Comuni neutri (solo nel caso in cui l'IPF del Comune dovesse coincidere esattamente alla media cantonale allora lo si potrebbe considerare neutrale). Questo indice potrebbe anche rimpiazzare quello di capacità finanziaria (attuali artt. 8 e 9 LPI).

Con gli attuali 115 Comuni si avrebbe la seguente situazione:

- 82 Comuni beneficiari
- 33 Comuni paganti

Il grafico sottostante mostra la distribuzione dei beneficiari (indicati in blu) e dei paganti (in rosso) di sposti secondo fasce dell'indice di potenziale fiscale (IPF).

Figura 12 Grafico del numero di Comuni beneficiari e paganti secondo l'IPF



Per quanto riguarda i beneficiari abbiamo due Comuni con un potenziale fiscale inferiore al 40% della media cantonale; una buona parte di Comuni si trova nelle fasce tra il 40 e il 60% (ca. il 41% dei Comuni beneficiari) e tra il 60 e il 75% (ca. il 29%). Per i Comuni finanziariamente forti invece la concentrazione si trova nelle fasce tra il 120 e il 200% con ben 15 Comuni su 33 (ca. il 46%). Due Comuni infine si distinguono per un elevato indice, il primo possiede un potenziale fiscale tre volte maggiore alla media e un altro addirittura di quattro volte maggiore. Indirettamente il grafico mostra e conferma quanto una perequazione delle risorse sia necessaria per livellare la ricchezza sul territorio ticinese.

La determinazione dell'IPF permette quindi di avere una classifica dei Comuni chiara e semplice in base al loro potenziale fiscale pro-capite.

2.2 Formule di prelievo e di redistribuzione

La formula di redistribuzione è essenziale per l'estensione del grado di solidarietà voluto tra i Comuni "ricchi" e quelli "poveri". È stato necessario approfondire e simulare più varianti per infine rendersi conto che le formule base migliori per le specificità presenti a livello cantonale sono:

- la formula proporzionale,
- la formula progressiva.

Da ritenere che queste formule devono soddisfare, o perlomeno cercare di soddisfare il più possibile, due principi:

1. Il rispetto della graduatoria (calcolata come risorse pro-capite) prima e dopo l'effetto della perequazione.
2. La neutralità rispetto alle aggregazioni.

Nel nuovo modello perequativo si toglie il moltiplicatore quale criterio redistributivo, poiché è un indicatore che rimanda ai costi di gestione dettati da spese obbligatorie e/o da scelte politiche e, nel secondo caso, può anche innescare nei Comuni dei comportamenti strategici.

2.1.2. Formula proporzionale

La formula è considerata proporzionale quando il Comune finanziariamente forte ($IPF > 100$) pagherà proporzionalmente di più tanto più è elevato il suo IPF rispetto a 100, e il Comune finanziariamente debole ($IPF < 100$) riceverà proporzionalmente di più tanto più è basso il suo IPF rispetto a 100.

Per il Comune pagante la formula che determina il contributo totale (CT) è la seguente:

$$CT_i = \frac{[Pop_i \times (IPF_i - 100)]}{\sum_{i=1}^{n-m} [Pop_i \times (IPF_i - 100)]} \times M$$

dove: $n-m$ sono tutti i Comuni paganti, 100 corrisponde all'indice medio e M è l'ammontare da redistribuire

Per il Comune ricevente la formula che determina il beneficio totale (BT) è la seguente:

$$BT_i = \frac{[Pop_i \times (100 - IPF_i)]}{\sum_{i=1}^m [Pop_i \times (100 - IPF_i)]} \times M$$

dove: m sono tutti i Comuni beneficiari, 100 corrisponde all'indice medio e M è l'ammontare da redistribuire

La formula proporzionale rispetta sia il principio del mantenimento del rango sia la neutralità rispetto alle aggregazioni.

2.1.3. Formula progressiva

L'unica differenza matematica rispetto al modello proporzionale è l'elevazione alla potenza $k > 1$ della differenza tra l'indice di potenziale fiscale (IPF) e l'indice medio (=100) sia a numeratore che a denominatore. Maggiore è l'elevazione della formula più grande sarà l'effetto per quei Comuni lontani dalla media 100; in altre parole si chiederà un po' di più ai Comuni più ricchi e si distribuirà un po' di più ai Comuni più poveri. Il fattore k può essere identico o diverso nelle formule di prelievo e di redistribuzione. Da notare che il passaggio da una formula proporzionale a una progressiva non aumenta l'ammontare da redistribuire ma modifica la solidarietà all'interno dei due gruppi; quindi i Comuni posizionati vicini alla media 100 pagheranno/riceveranno meno con una formula progressiva rispetto ad una proporzionale.

Prendiamo quale esempio la formula del contributo totale (CT) che, rispetto alla formula proporzionale, diventa:

$$CT_i = \frac{[Pop_i \times (IPF_i - 100)^k]}{\sum_{i=1}^{n-m} [Pop_i \times (IPF_i - 100)^k]} \times M$$

dove: $n-m$ sono tutti i Comuni paganti, il 100 corrisponde all'indice medio, k è il fattore di progressione (>1); infine M è l'ammontare da redistribuire.

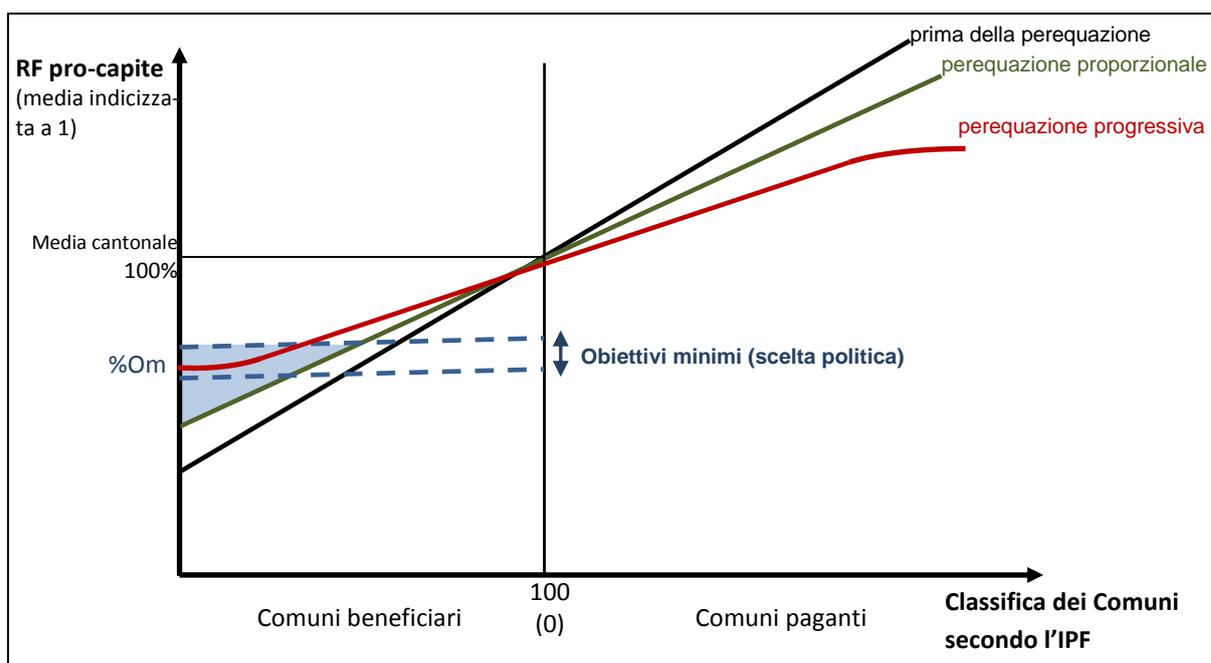
Quindi aumentando il fattore di progressione $k (=1+q)$, maggiore sarà l'impatto per la testa e la coda della graduatoria, con il rischio che essa non venga mantenuta uguale dopo la compensazione. Un tale risultato comporterebbe una disincentivazione a fare meglio a livello fiscale. Per soddisfare l'esigenza di avere un k che incrementi il più possibile la solidarietà, e contemporaneamente rispetti il rango dei Comuni, si procede con un calcolo iterativo. Da considerare che l'aumento dell'importo M , a parità di Comuni, comporta necessariamente la diminuzione del fattore di progressione k per il mantenimento delle posizioni in graduatoria. Infine, maggiore è la progressione minore sarà la neutralità della perequazione vis-à-vis delle aggregazioni.

La maggiore redistribuzione, per quei Comuni con un potenziale fiscale lontano dalla media, che la formula progressiva è in grado di offrire, permette un maggiore contributo della copertura della dotazione minima. Ciò considerato è comunque necessario ponderare bene il fattore di progressione.

2.3 Dotazione minima/obiettivo minimo

Tra gli obiettivi della perequazione delle risorse si annovera anche quello di garantire ai Comuni una dotazione minima di risorse fiscali; in altri termini garantire un percento di risorse pro-capite rispetto alla media cantonale. Tale % dev'essere definita da un lato sulla base dei risultati ottenuti con la riforma di compiti e flussi e dall'altro sulla sua sostenibilità finanziaria. Per raggiungere tale obiettivo la Direzione di progetto propone di calcolare il fabbisogno necessario per permettere a tutti i Comuni di raggiungere la dotazione minima decisa politicamente (Δ_i), che nello schema seguente corrisponde all'area blu. La taglia di questa superficie può diminuire con l'aumento dell'importo da perequare o con la scelta di una perequazione progressiva (linea rossa) rispetto a una proporzionale (linea verde) ritenuti gli svantaggi recati ai Comuni beneficiari vicini alla media.

Figura 13 Dotazione minima



Ricapitolazione del processo



2.4 Eliminazione della perequazione indiretta

Con perequazione indiretta s'intende quello strumento che permette a un Comune di versare o ricevere importi maggiori o minori in funzione di una gradazione basata sulla forza finanziaria, nel senso più largo del termine (gettito, IFF, risorse fiscali, ecc.). I Comuni in situazioni finanziarie difficili possono così beneficiare di un tasso di partecipazione più basso o di un tasso di sovvenzione più elevato. La minor spesa o il maggior ricavo è chiamato supplemento perequativo (SP).

La perequazione indiretta è quindi considerata orizzontale nel primo caso, cioè quando questi elementi che determinano la forza finanziaria sono inclusi nelle formule di riparto delle partecipazioni comunali alle spese cantonali, si pensi in particolare a quelle relative al settore degli anziani; è invece definita verticale nel secondo caso, quando sono contenuti nei sussidi cantonali versati ai Comuni. Quella di carattere orizzontale, diversamente da quella verticale, ha un saldo finale pari a zero: i Comuni con degli indici superiori alla media pagano le quote parte di quelli che hanno indici sotto la media.

Per garantire la neutralità del progetto e una migliore efficacia e maggiore trasparenza del nuovo modello perequativo con l'adozione del principio "un obiettivo=uno strumento", occorre procedere a una separazione netta tra la perequazione in senso stretto e quella contenuta nell'allocatione di sussidi o nel pagamento di oneri. Spese che in alcuni ambiti quali le assicurazioni sociali o le case per anziani aumentano in maniera molto decisa.

Di conseguenza, occorre quantificare i supplementi perequativi e farli defluire nella perequazione delle risorse e, eventualmente, per quelli di natura verticale nella perequazione degli oneri.

L'analisi sulla perequazione indiretta è stata svolta per il periodo 2011-2014 e comprende i soli ambiti di priorità 1, quindi per i flussi finanziari più significativi. Nella tabella seguente sono indicati gli importi:

Flussi Comuni-Cantone	2011	2012	2013	2014
Assicurazioni sociali	96'807'962	101'446'092	102'302'885	105'908'461
Protezione minorenni	3'451'756	3'635'737	3'898'531	4'204'037
Case per anziani	90'436'634	102'972'171	107'109'391	98'074'766
SACD/OACD/Infermieri ind.	21'661'058	22'756'406	23'939'034	23'696'751
Servizi d'appoggio	9'034'755	9'559'630	10'036'996	11'284'024
Trasporto pubblico regionale	13'835'757	13'581'767	13'941'980	13'779'441
Agevolazioni tariffali	1'502'588	2'164'991	3'719'852	3'805'212
Totale	236'730'511	256'116'794	264'948'669	260'752'692
Flussi Cantone-Comuni				
Scuole dell'infanzia	17'468'586	17'793'706	15'988'012	16'961'057
Scuole elementari	41'508'604	39'946'609	32'199'162	32'774'077
Totale	58'977'190	57'740'315	48'187'174	49'735'134

Per i flussi finanziari Comuni-Cantone il metodo scelto per determinare i supplementi perequativi è stato quello di paragonare l'onere di un Comune *i* calcolato con la formula attuale (C) e l'onere ipoteticamente a carico dello stesso Comune secondo una formula causale. Mentre, per i flussi finanziari delle scuole comunali si è calcolato come la differenza tra il coefficiente di distribuzione cantonale usato e il limite minimo concesso che corrisponde al 30% (= tasso base secondo art. 11 LPI). In altre parole si determina quanto il Comune riceve in più, data la sua debolezza finanziaria, rispetto a un

tasso base del 30% sul contributo forfettario deciso per decreto cantonale. Nella tabella seguente riprendiamo una per una le formule causali utilizzate:

<p><i>C = onere attuale</i> <i>G = totale delle partecipazioni comunali alla spesa complessiva del compito</i> <i>GDP = giornate di presenza</i> <i>CoeffD =coefficiente di distribuzione</i> <i>f = contributo forfettario per sezione (SI, SE, con o senza refezione)</i> <i>O = offerta di trasporto pubblico</i></p>	
Assicurazioni sociali	$SP_i = \left(\frac{G}{\sum_{i=1}^{135} Pop_i} \times Pop_i \right) - C_i$
Protezione minorenni	$SP_i = \left(\frac{G}{\sum_{i=1}^{135} Pop_i} \times Pop_i \right) - C_i$ <p><i>Dove G corrisponde a 1/3 della spesa totale (art. 30 Lfam), l'importo non è stato scontato dal contributo alle attività ai sensi dell' art. 7 Lfam e dal contributo alle attività ai sensi dell' art. 9 Lfam</i></p>
Case per anziani	$SP_i = \left[\left(\frac{G_1}{\sum_{i=1}^{135} GDP_{1,i}} \times GDP_{1,i} \right) + \left(\frac{G_2}{\sum_{i=1}^{135} GDP_{2,i}} \times GDP_{2,i} \right) + \left(\frac{G_3}{\sum_{i=1}^{135} GDP_{3,i}} \times GDP_{3,i} \right) \right] - C_i$ <p><i>Dove G corrisponde all'80% della spesa totale</i> <i>1 = CPA sussidiate</i> <i>2 = CPA LAMal</i> <i>3 = CPA fuori cantone</i></p>
SACD/OACD/ Infermieri ind.	$SP_i = \left(\frac{G}{\sum_{i=1}^{135} Pop_i} \times Pop_i \right) - C_i$ <p><i>Dove G corrisponde all'80% della spesa totale</i></p>
Servizi d'appoggio	$SP_i = \left(\frac{G}{\sum_{i=1}^{135} Pop_i} \times Pop_i \right) - C_i$ <p><i>Dove G corrisponde all'80% della spesa totale</i></p>
Scuole comunali	$SP_i = (CoeffD - 30\%) \times f \times n^{\circ}sez \times \%consorzio$
Trasporto pubblico regionale	$SP_i = G \times \left[70\% \times \left(\frac{Pop_i}{\sum_{i=1}^{135} Pop_i} \right) + 30\% \times \left(\frac{O_i}{\sum_{i=1}^{135} O_i} \right) \right] - C_i$ <p><i>Nel calcolo è stata mantenuto il limite massimo di fr. 50 pro-capite</i></p>
Agevolazioni tariffali	$SP_i = G \times \left[70\% \times \left(\frac{Pop_i}{\sum_{i=1}^{135} Pop_i} \right) + 30\% \times \left(\frac{O_i}{\sum_{i=1}^{135} O_i} \right) \right] - C_i$ <p><i>Nel calcolo è stata mantenuto il limite massimo di fr. 50 pro-capite</i></p>

Riprendendo la struttura della tabella precedente, i risultati della quantificazione della perequazione indiretta sono i seguenti:

	2011	2012	2013	2014
Assicurazioni sociali	16'104'488	17'619'261	16'825'668	17'813'764
Protezione minorenni	1'180'148	1'244'097	1'277'603	1'303'683
Case per anziani	10'082'692	13'065'017	13'391'830	11'900'014
SACD/OACD/Infermieri ind.	3'923'582	3'916'251	4'008'066	4'030'137
Servizi d'appoggio	1'636'513	1'645'159	1'680'475	1'912'991
Trasporto pubblico regionale	1'198'678	1'116'855	1'149'863	1'022'274
Agevolazioni tariffali	130'956	168'906	299'127	295'495
Tot. indiretta orizzontale	32'432'298	36'438'170	36'141'018	36'399'649
<i>% rispetto al flusso totale</i>	<i>13.7%</i>	<i>14.2%</i>	<i>13.6%</i>	<i>14.0%</i>
Scuole dell'infanzia	5'911'327	6'059'631	5'766'610	5'406'854
Scuole elementari	14'915'961	14'460'013	12'666'609	12'129'761
Tot. indiretta verticale	20'827'288	20'519'644	18'433'219	17'536'615
<i>% rispetto al flusso totale</i>	<i>35.3%</i>	<i>35.5%</i>	<i>38.3%</i>	<i>35.3%</i>
Tot. perequazione indiretta	53'259'586	56'957'814	54'574'237	53'936'264

Si può concludere che la perequazione indiretta orizzontale corrisponde a ca. il 14% dei trasferimenti finanziari Comuni-Cantone considerati in priorità 1, attestandosi tra fr. 35 Mio e 40 Mio. Ciò che porterebbe l'importo della perequazione delle risorse dagli attuali fr. 60 Mio a ca. 100 Mio. Per quanto riguarda la perequazione indiretta verticale, che ammonta tra i fr. 17 e i 20 Mio, si possono percorrere tre strade:

1. Defluisce nella perequazione degli oneri, per cui si sommerebbe agli importi dell'attuale LocGeo (art.15 LPI), del contributo supplementare (art.22 LPI) e delle indennità ai medici di montagna (LMont.) per un totale di ca. fr. 37 Mio. Da notare però che il contributo supplementare è in continua diminuzione, anche grazie alle aggregazioni, mentre la LocGeo finanziata dai canoni d'acqua potrebbe conoscere a breve medio termine un drastico calo.
2. Considerato il suo carattere verticale e il suo legame con la forza finanziaria diventa la quota cantonale per soddisfare una maggiore dotazione minimale all'interno della perequazione delle risorse. Diverrebbe in altre parole l'importo di una perequazione verticale delle risorse.
3. Considerato invece che i sussidi alle scuole comunali sono razionati (*closed-ended grants*) i surplus perequativi potrebbero anche non essere intesi come verticali, poiché quanto viene versato a un Comune non viene dato a un altro. Per questo motivo defluisce nella perequazione delle risorse alla stessa stregua della perequazione indiretta orizzontale, incrementando in questo modo l'importo da finanziare (M), per i Comuni paganti, a ca. fr. 120 Mio; il doppio rispetto al sistema attuale.

La scelta della via da percorrere dipenderà dall'interpretazione che si vorrà dare alla natura del flusso finanziario e della perequazione indiretta contenuta, ma anche delle necessità che si andranno a creare per neutralizzare il più possibile gli effetti sui singoli Comuni della riforma.

2.5 Neutralità rispetto alle aggregazioni

Uno dei difetti importanti del modello perequativo attuale è la non neutralità rispetto all'importante politica delle aggregazioni comunali portata avanti a livello cantonale e locale. Se il futuro modello

perequativo non fosse al 100% neutrale, perlomeno non dovrebbe ostacolare un progetto aggregativo.

2.6 Modello proposto dalla DP - sistema "a tornate" (o a doppio turno)

La caratteristica di questo modello è la redistribuzione delle risorse in due fasi, la prima fase ha quale obiettivo la garanzia di una dotazione minimale in termini di risorse pro-capite per tutti quei Comuni che hanno un IPF inferiore all'obiettivo minimo scelto ($IPF < \%Om$), mentre nella seconda fase si ridistribuisce a tutti i Comuni con un IPF inferiore alla media ($=100$). Il sistema a tornate riguarda quindi unicamente i Comuni beneficiari.

- **Prima tornata:** si calcola il fabbisogno dei Comuni con un IPF inferiore alla dotazione minimale (Δ_i). La somma dei fabbisogni corrisponde a m ($\sum \Delta = m$).
- **Seconda tornata:** a seguito degli effetti della prima tornata si ricalcolano gli IPF e si ridistribuisce l'importo pari a $M-m$ a tutti i Comuni con un $IPF < 100\%$ secondo una formula perequativa proporzionale.

Comuni paganti (IPF > 100):

I Comuni paganti sono sottoposti ad una formula perequativa progressiva:

$$CT_i = \frac{[Pop_i \times (IPF_i - 100)^k]}{\sum_{i=1}^{n-m} [Pop_i \times (IPF_i - 100)^k]} \times M$$

Con iterazione per non modificare il rango.

La DP propone di garantire loro un tetto massimo sul contributo pagato che dovrà essere definito politicamente (ad esempio potrebbe attestarsi a 1/3 del potenziale fiscale). Eventuali eccessi verrebbero detratti da M ($=M-d$).

Comuni beneficiari (IPF < 100):

1° tornata (garanzia della dotazione minima):

$$\Delta_i = \left(\%Om \times \frac{\sum RF_i}{\sum Pop_i} - \frac{RF_i}{Pop_i} \right) \times Pop_i$$

$$\sum_{i=1}^{n_{IPF < \%Om}} \Delta_i = m_{IPF < \%Om}$$

Per rispettare la congruità con la politica aggregativa sono state immaginate due ipotesi:

- la dotazione minima è garantita solo ai Comuni che possiedono determinati requisiti strutturali e istituzionali;
- per i Comuni inadempienti si congela in un fondo, per un determinato periodo, l'importo che sarebbe stato loro versato.

2° tornata:

$$BT_i = \frac{[Pop_i \times (100 - IPF_i)]}{\sum_{i=1}^m [Pop_i \times (100 - IPF_i)]} \times M - m_{IPF < Om\%}$$

VII. Conclusioni

Una più trasparente e aggiornata distribuzione dei compiti va a diretto beneficio del settore pubblico, di cittadini e imprese. Se da un lato l'autonomia del livello amministrativo competente incentiva un uso efficiente delle risorse nell'offrire un servizio moderno e possibilmente flessibile per rispondere al rapido mutare delle necessità, dall'altro uno Stato attrattivo e competitivo è la prerogativa necessaria per assicurare sviluppo economico ed entrate fiscali a lungo termine.

Gli scenari di riforma presentati in questo documento sono pensati per perseguire queste finalità, tramite il riallineamento di responsabilità decisionali ed economiche, la semplificazione e migliorata tracciabilità dei flussi finanziari, e un più robusto e flessibile schema di perequazione.

Le soluzioni proposte per i sei ambiti della riforma Ticino 2020 sono le componenti di un progetto fondamentale per dare inizio ad un nuovo modello di collaborazione Cantone-Comuni in questo spirito, innovativo e concreto.

Il chiarimento delle responsabilità finanziarie fra i due livelli istituzionali comporta una diversa ripartizione dei relativi oneri, le cui conseguenze finanziarie vanno affrontate in parte nell'ambito della perequazione finanziaria, di cui si sta occupando lo speciale Gruppo di lavoro sulla perequazione ed in parte attraverso un congruo adattamento della ripartizione dell'onere fiscale complessivo tra Cantone e Comuni.

Bellinzona, 7 agosto 2017

Allegato

Le conseguenze legislative degli scenari di riforma della Direzione di progetto sui temi di priorità I

1) Assicurazioni sociali

Le basi legali da sottoporre a modifiche puntuali sono:

RL	Nome	Articoli	Entrata in vigore	N° Mess.
6.4.6.1	Legge di applicazione della Legge federale sull'assicurazione malattie (LCA-Mal) del 26.06.1996	50; 51; 52	01.01.1996 <i>(effetto retroattivo)</i>	6541
6.4.5.3	Legge di applicazione della legge federale del 6 ottobre 2006 concernente le prestazioni complementari all'assicurazione federale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LaLPC) del 23.10.2007	31; 32; 33; 34; 35	01.01.2008	5924

Le basi legali da abrogare sono:

RL	Nome	Articoli	Entrata in vigore	N° Mess.
6.3.3.1	Legge sul servizio medico nelle zone di montagna (LMont.) del 05.11.1997	-	01.12.1997	4589
6.3.3.1.1	Regolamento del Consiglio di Stato sul servizio medico nelle zone di montagna del 26.01.1999	-	29.01.1999	-

Nessuna norma transitoria si prospetta necessaria per la messa in atto della soluzione proposta. L'entrata in vigore suggerita coincide con l'entrata in vigore del nuovo sistema di perequazione.

2) Assistenza sociale

Saranno necessarie modifiche puntuali alle seguenti basi legali esistenti (in particolare, lo stralcio della partecipazione comunale):

RL	Nome	Articoli	Entrata in vigore	N° Mess.
6.4.11.1	Legge sull'assistenza sociale (LAS) del 08.03.1971	18; 19; 20; 32; 60	01.01.1972	1651
6.4.11.1.3	Direttive riguardanti gli importi delle prestazioni assistenziali (per il 2017)	-	01.01.2014	-
6.4.1.2	Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (Laps) del 05.06.2000	-	01.01.2003	-
6.4.1.2.1	Regolamento sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (RLaps) del 23.01.2007	-	01.03.2007	-

L'entrata in vigore suggerita è in coincidenza con l'entrata in vigore del nuovo sistema di perequazione.

3) Famiglie

A seguito della riorganizzazione dei compiti le norme attuali andranno abrogate, e le basi legali esistenti completamente riformulate:

RL	Nome	Articoli	Entrata in vigore	N° Mess.
6.4.2.1	Legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni (LFAM) del 15.09.2003	20; 29; 30; 31	01.12.2004	5280
6.4.2.1.1	Regolamento della Legge per le famiglie (RLFAM) del 20.12.2005	47; 48; 50; 52	01.01.2006	

Per il settore dei minorenni e per quello della promozione della famiglia non sembra necessario un periodo transitorio. Il cambiamento potrebbe entrare in vigore contestualmente alla riforma del sistema di perequazione.

Per contro, per un periodo transitorio fino al riordino delle attività secondo un nuovo modello operativo, le attuali ARP potrebbero rimanere gestite dai Comuni con rimborso dei costi netti effettivamente sostenuti da parte del Cantone.

4) Anziani e servizio pre-ospedaliero d'urgenza

4.1) Anziani

La riorganizzazione proposta necessita la riformulazione completa delle basi legali:

RL	Nome	Articoli	Entrata in vigore	N° Mess.
6.4.5.1	Legge concernente il promovimento, il coordinamento e il finanziamento delle attività a favore delle persone anziane (LANz) del 30.11.2010	9;10	01.01.2011	6390
6.4.5.5	Legge sull'assistenza e cura a domicilio (LACD) del 30.11.2010	5;10;44	01.01.2011	6390

Prioritaria è la definizione dei comprensori, e la decisione a quali strutture e quali servizi affiliare ciascuno di essi.

La seconda priorità consiste nell'attuazione della nuova ripartizione dei compiti nel settore. Per permettere l'adattamento delle strutture già operative sul territorio sarà necessario definire un periodo di transizione adeguato (indicativamente valutabile in 2-4 anni).

4.2) Servizio pre-ospedaliero d'urgenza

Al fine di adattare lo schema di finanziamento, sono necessarie modifiche parziali della legge di settore:

RL	Nome	Articoli	Entrata in vigore	N° Mess.
6.3.4.1	Legge sul servizio pre-ospedaliero di soccorso e trasporto sanitario (Legge autoambulanze) del 26.06.2001	4; 9; 16; 17; 18; 19; 20; 29	01.01.2003	4881
6.3.4.1.1	Regolamento della Legge sul servizio pre-ospedaliero di soccorso e trasporto sanitario (RLegge autoambulanze) del 03.12.2002	7; 8	01.01.2003	

In assenza di cambiamenti di rilievo, non esiste alcuna norma transitoria o periodo di adattamento da pianificare.

5) Scuole comunali

La soluzione proposta richiede una revisione sostanziale delle basi legali (Legge della scuola e Regolamenti). Va abrogato il Decreto annuale concernente il contributo cantonale per sezione di scuola comunale, poiché il contributo forfetario viene a cadere.

RL	Nome	Articoli	Entrata in vigore	N° Mess.
2.1.2.3.1	Regolamento sulla perequazione finanziaria intercomunale (RLPI) del 03.12.2002	2	01.01.2003	-
5.1.1.1	Legge della scuola del 01.02.1990	Da verificare	02.09.1991	-
5.1.1.1.1	Regolamento della legge della scuola del 19.05.1992	Da verificare	Anno scolastico 1992/1993	-
5.1.1.1.2	Regolamento sul credito a disposizione degli istituti scolastici dell'08.07.1992	Da verificare	01.01.1993	-
5.1.1.1.3	Regolarmente concernente l'entità e le modalità di assegnazione del monte ore del 15.01.2002	Da verificare	01.07.2002	-
5.1.2.1	Legge sulla pedagogia speciale del 15.12.2011	Da verificare	01.08.2012	-
5.1.2.1.1	Regolamento della pedagogia speciale del 26.06.2012	Da verificare	01.08.2012	-
5.1.4.2	Legge sulla formazione continua dei docenti del 19.06.1990	Da verificare	Anno scolastico 1992/1993	-
5.1.5.1	Legge sulla scuola dell'infanzia e sulla scuola elementare del 07.02.1996	Da verificare	01.06.1996	-
5.1.5.2	Regolamento delle scuole comunali del 03.07.1996	Da verificare	Anno scolastico 1996/1997	-
5.1.5.3	Regolamento sui corsi di lingua italiana e le attività d'integrazione del 31.05.1994	Da verificare	01.09.1994	-

Base legale da abrogare:

RL	Nome	Articoli	Entrata in vigore	N° Mess.
2.5.4.4.2	DE concernente il contributo cantonale per sezione di scuola comunale (2015) del 26.11.2014	-	01.01.2015	-

Inoltre, sarà richiesto l'allineamento delle competenze per il rilascio dei permessi di abitabilità per gli edifici scolastici (nella fattispecie al Comune, autorità competente per il rilascio della licenza edilizia), e dovranno essere precisate le norme tecniche vincolanti e determinanti per il preavviso dei servizi cantonali sulla progettazione degli edifici scolastici.

L'attuazione della nuova ripartizione dei compiti nel settore deve garantire un adeguato lasso di tempo (2-3 anni?) per l'adattamento delle strutture esistenti, e per assicurare la disponibilità delle competenze necessarie negli istituti scolastici.

6) Mobilità

A seguito della soluzione proposta, le basi legali esistenti andranno adattate nei seguenti ambiti:

- finanziamento della Comunità tariffale integrata;
- finanziamento del trasporto pubblico;
- compiti dei Comuni;
- organizzazione, compiti e finanziamento delle CRT.

RL	Nome	Articoli	Entrata in vigore	N° Mess.
7.4.1.1	Legge sui trasporti pubblici del 06.12.1994	Da verificare	01.03.1995	-
7.4.1.2	Decreto legislativo concernente l'istituzione di una Comunità tariffale nel Cantone Ticino e nel Moesano del 17.12.1996	Da verificare	07.02.1997	-
7.4.1.3	Legge sul coordinamento pianificatorio e finanziario in materia di infrastrutture e di servizi di trasporto del 12.03.1997	Da verificare	25.04.1997	-
7.4.1.5	Regolamento sull'organizzazione ed il funzionamento delle Commissioni regionali dei trasporti del 10.07.2001	Da verificare	13.07.2001	-

Nessuna norma transitoria si prospetta necessaria per la messa in atto della soluzione proposta.

L'entrata in vigore suggerita è in coincidenza con l'entrata in vigore del nuovo sistema di perequazione.