

Rapporto

numero	data	Dipartimento
7038 R	1° settembre 2015	ISTITUZIONI
Concerne		

**della Commissione della gestione e delle finanze
sul messaggio 21 gennaio 2015 concernente la richiesta di un credito
quadro di fr. 3'200'000, per il periodo 2015-2020 e dell'autorizzazione a
effettuare una spesa di fr. 6'400'000 per l'elaborazione del progetto
denominato "Ticino 2020, per un Cantone al passo con i tempi" inerente
la "Riforma dei rapporti fra Cantone e comuni"**

INDICE

1.	INTRODUZIONE	2
2.	IL MESSAGGIO	3
2.1	INTRODUZIONE	4
2.2	RIFORMA TERRITORIALE	9
2.3	RIFORMA DEI COMPITI	10
2.4	REVISIONE DEI FLUSSI FINANZIARI	13
2.5	RIFORMA DELLA PEREQUAZIONE (NPC/TI)	18
2.6	RIORGANIZZAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE CANTONALE E DELL'ASSETTO COMUNALE	19
2.7	PRINCIPIO DI NEUTRALITA'	20
2.8	PRECEDENTI TENTATIVI DI RIFORMA	20
2.9	IL PROGETTO	20
2.10	I COSTI DELLA RIFORMA	24
2.11	RELAZIONI CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO	27
2.12	IL PREAVVISO DELLA PIATTAFORMA	27
2.13	CONCLUSIONE	27
3.	LA DISCUSSIONE COMMISSIONALE	28
4.	CONCLUSIONI	29



1. INTRODUZIONE

Con il Messaggio in questione il governo sottopone al parlamento una richiesta di credito per l'avvio del progetto di Riforma dei rapporti fra Cantone e comuni. Il progetto è tanto ambizioso quanto necessario e atteso, in ultima analisi, dai **cittadini** a cui infine è destinato affinché **ne traggano vantaggio**.

È infatti fondamentale che la Riforma abbia quale conseguenza una riduzione della somma degli oneri sostenuti da Cantone e comuni, e che non si aumenti l'onere complessivo sui contribuenti (Gruppo di lavoro interdipartimentale, Rapporto finale, p. 6).

Governo e Parlamento hanno manifestato a varie riprese un'attenzione particolare al tema avvallando diversi progetti di riforma con esiti tuttavia limitati.

Nel corso dell'ultima Legislatura il tema è stato più volte al centro del dibattito politico, in particolare con:

- l'adozione da parte del Gran Consiglio del Decreto legislativo (DL) urgente concernente il programma di risanamento finanziario 2013-2014 (in seguito: Roadmap) avvenuta nel dicembre 2012 e, successivamente,
- con il progetto di Piano cantonale delle aggregazioni (PCA) presentato nel novembre 2013.

L'esigenza di un'estesa riforma intesa a riequilibrare i rapporti fra Cantone e comuni è stata sollecitata pure dai Comuni che, nell'ambito della consultazione (novembre 2013/ maggio 2014), ne hanno ribadito l'urgenza e la priorità.

La Roadmap, approvata con l'adozione del Preventivo 2013:

- mirava al conseguimento del pareggio di bilancio con l'esercizio 2015 (art. 1) indicando a tal scopo gli ambiti nei quali intervenire;
- invitava il Governo a valutare la necessità, l'efficienza e l'efficacia dei compiti svolti dallo Stato e del sistema perequativo (art. 3) e, su questa base, a procedere alla revisione dei compiti e dei relativi oneri e dei meccanismi di perequazione intercomunale (verticale e orizzontale).

Con risoluzione governativa n. 2030 del 17 aprile 2013, il Consiglio di Stato ha istituito un Gruppo di lavoro interdipartimentale denominato "Roadmap: Flussi Cantone-Comuni" incaricato di presentare un documento finale comprendente delle proposte concernenti:

- (1) la revisione dei meccanismi di perequazione intercomunale e delle leggi settoriali, nonché gli effetti perequativi negli agglomerati e
- (2) la revisione della ripartizione dei compiti tra Cantone e comuni.

Il Gruppo di lavoro ha rassegnato un primo Rapporto intermedio nel luglio 2013 e poi, supportato operativamente dalla Sezione degli enti locali (Gruppo operativo), ha consegnato nel gennaio 2014 un secondo Rapporto denominato "Ticino 2020: per un Cantone al passo con i tempi" che contiene una strategia operativa per una riforma a 360 gradi delle relazioni fra Cantone e Comuni fondata sui seguenti elementi:

- la contestualizzazione della problematica;
- la fissazione di obiettivi e metodologie, cioè delle regole del gioco, prima di entrare nella fase operativa del progetto, questo per evitare continue discussioni sul metodo da adottare;
- l'impostazione dell'organizzazione di progetto;
- la stima dei tempi necessari;
- la valutazione delle risorse necessarie, le quali sono appunto richieste tramite il Messaggio in oggetto.

Si tratta di basi teoriche, metodologiche e organizzative per l'avvio di un approccio generalizzato e strutturato in cinque assi principali d'intervento che vedremo in seguito.

I rapporti del Gruppo di lavoro interdipartimentale sono serviti quale documentazione di base per il coinvolgimento della Piattaforma di dialogo Cantone-Comuni e, successivamente, per l'allestimento del messaggio oggetto del presente rapporto. In ambo i documenti vi sono diversi aspetti e nozioni di natura tecnica, richiami e definizioni di principi costituzionali, amministrativi e raccolte di dati che verranno ripresi nel presente rapporto solo nel limite di quanto ritenuto necessario per una comprensione "semplificata" del messaggio. Per il resto, e per maggiori dettagli, si rinvia (si rinverrà) alla lettura dei documenti citati e relativi allegati.

Il Governo, tanto nel messaggio quanto in occasione della sua presentazione in Commissione, ha precisato, prendendosi un **impegno politico**, che scopo della riforma:

- non è quello di giungere ad un trasferimento netto di oneri da un livello all'altro (segnatamente non si tratta di caricare i Comuni di nuovi compiti per sgravare il Cantone) ma di reimpostare l'attribuzione dei compiti, la suddivisione degli oneri e la perequazione finanziaria sui moderni principi che reggono il federalismo;
- aumentare l'efficacia e l'efficienza dell'azione pubblica, ottenendo una riduzione delle risorse impiegate;
- raggiungere risultati qualitativamente migliori e conformi ai bisogni della popolazione;
- ridare ai comuni la giusta autonomia nello svolgimento di quei compiti tipici della prossimità;
- operare un'analisi critica dei compiti oggi assunti dallo Stato e valutare se quanto svolto sia ancora necessario nei contenuti e nei modi attuali.

I temi in questione sono complessi e richiedono un importante impiego di risorse, interne ed esterne all'Amministrazione. Per questo motivo il Governo presenta una valutazione dei costi presunti, contestualizzandoli in uno specifico credito quadro il cui utilizzo sarà oggetto di aggiornamenti periodici con relativi rapporti governativi periodici per garantire la massima trasparenza.

2. IL MESSAGGIO

Negli anni Novanta anche il Ticino ha avviato, a margine del progetto denominato Amministrazione 2000, un ampio processo di riforma istituzionale articolato su tre livelli:

- l'adeguamento della dimensione delle collettività locali tramite le aggregazioni,
- il ripensamento dei meccanismi di funzionamento politico e amministrativo del comune e
- la revisione della ripartizione delle competenze e dei flussi finanziari fra Cantone e comuni.

Complessivamente il bilancio è da ritenersi positivo, fatta eccezione per l'ultimo tassello della riforma i cui esiti sono stati solo parziali.

Diversi fattori hanno precluso il raggiungimento degli obiettivi inizialmente stabiliti. Rivedere i compiti significa quindi essere consapevoli dell'onere finanziario e amministrativo di chi li dovrà assumere.

È perciò importante che anche i progetti di aggregazione, in particolare inerenti quei comuni non più funzionali, fondati sul progetto di Piano cantonale delle aggregazioni (PCA), avanzino.

Presupposti indispensabili per raggiungere gli obiettivi sono:

- un clima politico favorevole tra Cantone e comuni,
- un approccio partecipativo adeguato,
- un metodo di analisi chiaro e condiviso,
- la garanzia politica della neutralità finanziaria della riforma, e
- un'organizzazione di progetto assicurata dalle risorse umane e finanziarie necessarie.

Nelle fasi decisionali saranno incluse le principali parti coinvolte.

In questo senso il buon esito della riforma deve prescindere dal voler capire “chi ci guadagna” o “chi ci perde” rispetto al sistema attuale. La riforma è improntata all'interesse del cittadino.

2.1 INTRODUZIONE

Un federalismo (principio costituzionale) che non si rinnova, perde sostanza. La necessità di riformare i rapporti tra Cantone e Comuni scaturisce da uno stato di cose attuale che presenta limiti e problemi importanti e che vanno corretti per rinnovare i giusti equilibri, ridare una effettiva autonomia per essere efficaci ed efficienti, al passo coi tempi, gli spazi e la modernità.

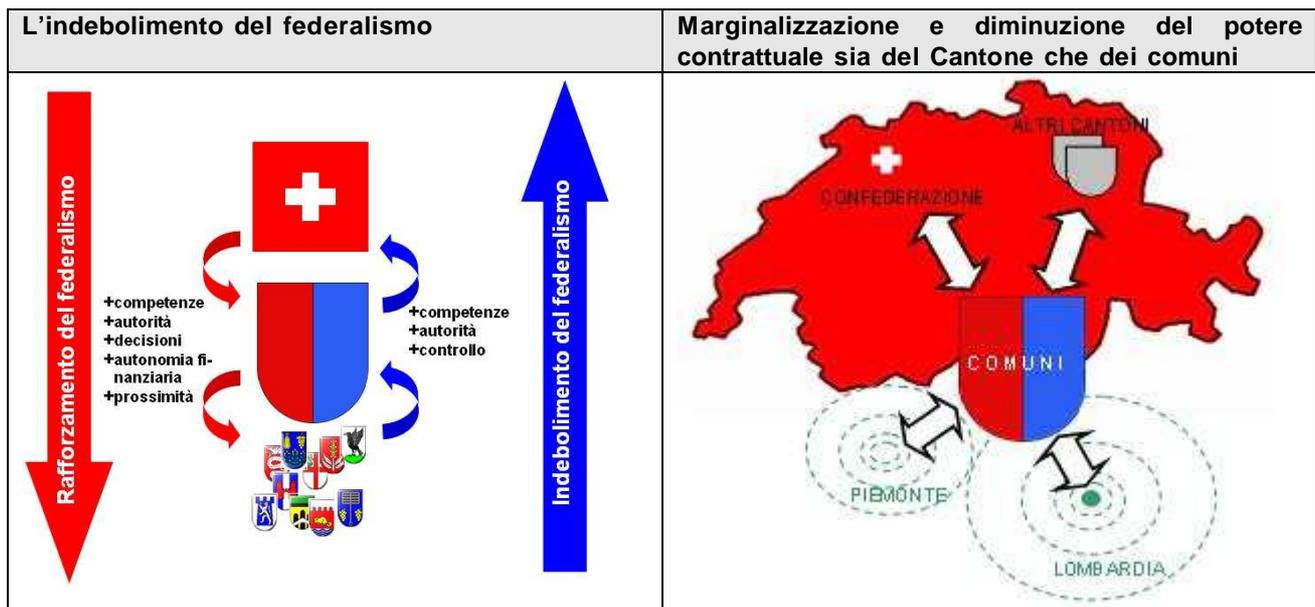
In Svizzera, il dibattito sulla riorganizzazione dei rapporti tra Cantone e Comuni è ricorrente (già dagli anni Novanta con la revisione della Costituzione federale, o con l'introduzione dei principi della nuova gestione pubblica e le riforme territoriali), soprattutto dopo l'entrata in vigore il 1° gennaio 2008 della Nuova perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC).

Il tema è ampio e tocca diversi aspetti come vedremo.

Anche il Ticino è confrontato da tempo a tale problematica come è emerso a vari livelli (con Comuni, Confederazione, altri Cantoni, Regioni Lombardia e Piemonte) e in varie occasioni (vd. Figura 1):

- l'indebolimento strutturale dei piccoli comuni, non sempre in grado di proporre ed attuare soluzioni efficaci ed efficienti,
- l'emergere di problemi viepiù complessi,
- le maggiori pretese in termini di quantità e di qualità di prestazioni da parte del cittadino, hanno richiesto una crescente centralizzazione da parte del Cantone con l'assunzione di nuovi compiti e competenze anche in settori di pertinenza comunale.

Figura 1 I rischi e le sfide incombenti del federalismo



La volontà politica di garantire prestazioni uniformi sul territorio e un'offerta di prossimità, hanno determinato un federalismo di esecuzione (il Cantone decide, i Comuni eseguono) con spostamenti di competenze (decisionale, esecutiva e finanziaria) da un livello all'altro non sempre nel rispetto del principio di equivalenza fiscale.

Si sono constatati e riconosciuti i seguenti problemi:

- sistema di distribuzione dei compiti e delle competenze di dubbia efficacia,
- accavallamento di responsabilità tra i due livelli istituzionali,
- erosione dell'autonomia decisionale e la capacità di azione,
- Comuni = "sportello" di Cantone e Confederazione.

Sui pregi e sui difetti della struttura di base dei flussi tra Cantone e comuni, si è espresso in modo critico anche il quinto monitoraggio di Avenir Suisse "Irrgarten Finanzausgleich".

Il progetto di riforma dei rapporti tra Cantone e comuni si fonda sui:

- **principi**-cardine di sussidiarietà e di equivalenza, e
- principi di uniformità, economicità e opportunità sanciti dalla Costituzione federale ma che si applicano anche nelle relazioni tra Cantone e comuni.

Gli **obiettivi della riforma** sono:

- attribuire, laddove possibile, i compiti in modo esclusivo al livello istituzionale che meglio può assolverli, in una logica che va dal basso verso l'alto.
- promuovere l'efficienza e l'efficacia dell'azione pubblica, rafforzando l'autonomia e la responsabilità di Cantone e comuni. Le inefficienze hanno un impatto finanziario, sulla qualità dell'offerta pubblica e sul grado di soddisfazione dei bisogni.
- riesaminare l'attribuzione delle responsabilità, le chiavi di ripartizione degli oneri tra Cantone e comuni e le modalità di calcolo dei sussidi laddove i compiti non potranno essere attribuiti in modo esclusivo.

- consentire che ciascun livello disponga razionalmente delle risorse e dei mezzi necessari per svolgere adeguatamente i compiti assegnati ed utilizzare il proprio margine di autonomia decisionale a beneficio dei cittadini.
- assicurare che i sussidi concorrano al delicato equilibrio e siano calibrati alla situazione e agli obiettivi perseguiti (incitazione, correzione, compensazione, condivisione delle risorse, perequazione, solidarietà).
- correggere la perequazione finanziaria indiretta che attualmente e raggiunge solo in parte il proprio obiettivo di redistribuzione.
- garantire ai cittadini che Cantone e comuni continuino a fornire i servizi richiesti dalla popolazione all'insegna della qualità, dell'economicità, della prossimità e della trasparenza.

Tabella 1 Panoramica sugli obiettivi generali della riforma

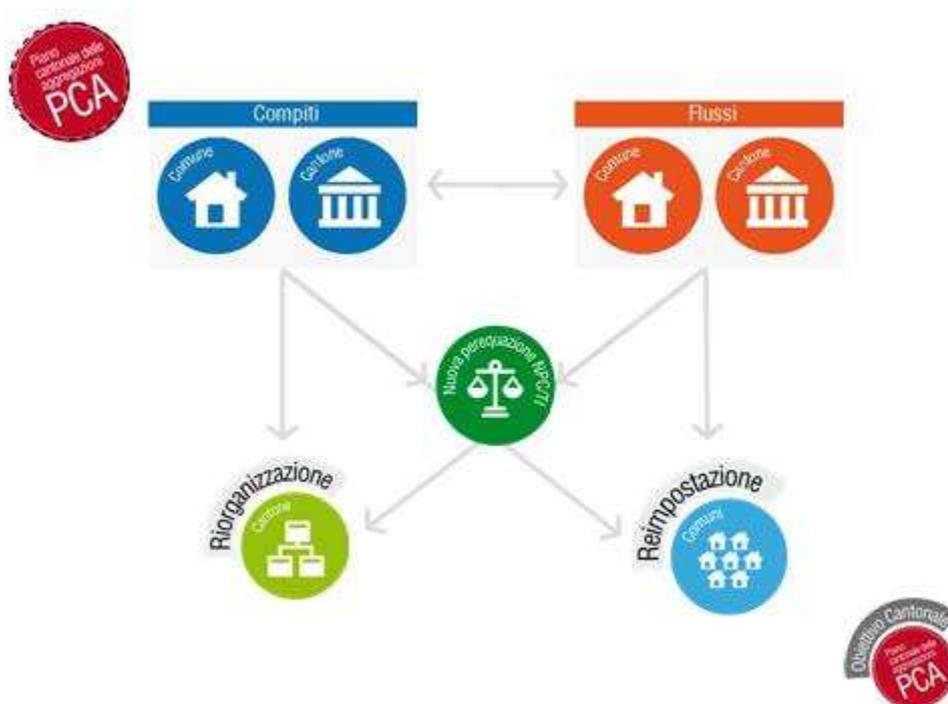
	Cantone	Comuni	Cittadini
Obiettivi economici	Ridurre i costi di produzione dissociando, laddove possibile, le responsabilità tra i due livelli istituzionali. Aumentare l'efficacia e la trasparenza del sistema di perequazione finanziaria. Attenuare gli oneri eccessivi e non direttamente influenzabili dai comuni.		Utilizzare in modo più efficiente le risorse dei contribuenti.
Obiettivi di gestione	Incrementare il margine di manovra del Cantone sulle prestazioni da esso finanziate. Ridurre i doppi oneri amministrativi.	Semplificare e migliorare i rapporti amministrativi e finanziari con il Cantone.	Aumentare la trasparenza e le possibilità di controllo da parte dei cittadini.
Obiettivi politici	Rivedere e rafforzare, laddove necessario, il ruolo del Cantone, evitando un'eccessiva centralizzazione dei compiti.	Incrementare l'autonomia di bilancio dei comuni. Rendere concreto il principio di sussidiarietà, recuperando compiti e competenze di spettanza comunale.	Rafforzare la prossimità con la popolazione. Offrire servizi di qualità a costi contenuti. Garantire delle prestazioni di base comparabili.

Gli obiettivi elencati presuppongono un processo di riforma strutturato nei **cinque assi d'intervento** riprodotti nella Figura 2, che sono:

- riforma territoriale (consolidamento istituzionale tramite le aggregazioni)
- la riforma dei compiti
- la revisione dei flussi
- la riforma del sistema di perequazione
- la riorganizzazione dell'Amministrazione cantonale e dell'assetto comunale

Lo schema seguente illustra l'iterazione dei 5 ambiti d'analisi che richiedono per la loro stretta correlazione un approccio integrato e coerente.

Figura 2 Gli ambiti e i legami della riforma dei rapporti Cantone-Comuni



A titolo riassuntivo, la Tabella 2 offre una panoramica di sintesi sulla concezione globale della riforma, elencando i principali aspetti problematici rilevati concernenti la situazione attuale, gli strumenti d'azione, i provvedimenti previsti e le rispettive ripercussioni.

Solo una chiara ripartizione delle competenze permette di attuare il principio di equivalenza.

Il messaggio riassume i fondamenti teorici, evidenzia le maggiori criticità attuali ed esplicita il lavoro conoscitivo da compiere per individuare le necessarie misure atte a rendere concreti gli obiettivi posti.

L'esatto cammino da percorrere sarà descritto nel corso dei successivi messaggi che il Governo intende periodicamente sottoporre al Gran Consiglio, per condividere gli approfondimenti e le priorità di realizzazione.

Tabella 2 Panoramica sulla concezione globale del progetto di riforma

Criticità	Aspetti problematici rilevati	Strumento	Provvedimenti	Effetti
Progressiva centralizzazione dei compiti (cap.0)	Il dimensionamento territoriale, la capacità amministrativa e la forza finanziaria di alcuni comuni (in particolare quelli "piccoli"), non consentono un reale riordino dei compiti. Questa situazione limita l'applicazione del principio di sussidiarietà e riduce i vantaggi della decentralizzazione.	<ul style="list-style-type: none"> - Piano cantonale delle aggregazioni. - Riforma dei compiti. 	<ul style="list-style-type: none"> - Creazione di comuni funzionali e funzionanti. - Laddove possibile, decentralizzazione dei compiti. - Soluzioni eventualmente diversificate in funzione della capacità gestionale e amministrativa dei comuni. 	<ul style="list-style-type: none"> - Rafforzamento della capacità amministrativa e gestionale dei comuni. - Maggiore autonomia comunale.

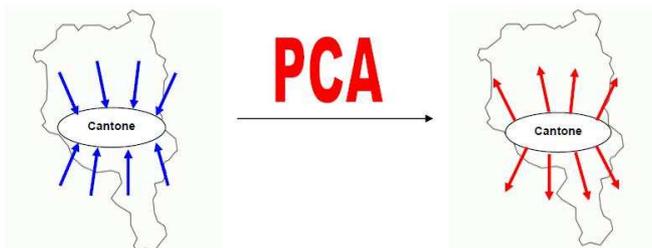
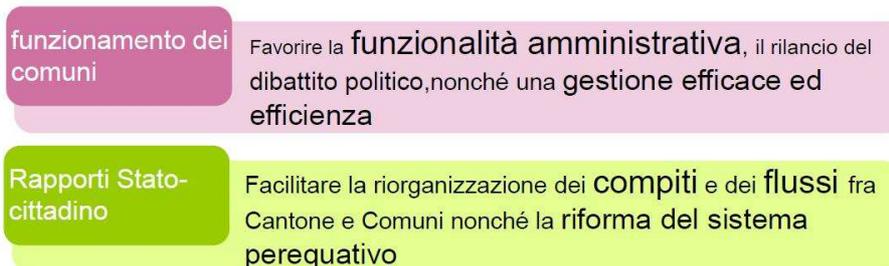
Compiti condivisi preponderanti (cap. 3.3.1)	<ul style="list-style-type: none"> - Poca trasparenza. - Difficoltà nell'introdurre cambiamenti di rilievo. - Asimmetria nell'informazione tra chi definisce il quadro normativo e chi è responsabile dell'esecuzione del compito. - Riduzione dell'autonomia decisionale a livello locale. - Costi di negoziazione, di cooperazione, coordinazione e di controllo anche importanti. 	Dissociazione dei compiti (totale o parziale).	<ul style="list-style-type: none"> - Esame critico dell'offerta. - Attribuzione dei compiti al "giusto" livello istituzionale. - Per i compiti condivisi, vale il principio: ruolo strategico = Cantone; responsabilità operativa = comuni. - Applicazione del principio di equivalenza. 	<ul style="list-style-type: none"> - Semplificazione dei rapporti amministrativi tra Cantone e comuni. - Esecuzione delle prestazioni più economiche e conformi ai bisogni. - Riduzione del numero di flussi tra i due livelli istituzionali. - Maggiori margini di manovra per Cantone e comuni. - Maggiore trasparenza.
Mancato rispetto del principio di equivalenza (cap. 3.2.1 e cap. 0)	<ul style="list-style-type: none"> - Responsabilità asimmetriche. - Fornitura eccessiva o insufficiente di servizi pubblici. - Gestione non ottimale delle risorse disponibili. 	Nuova ripartizione degli oneri e semplificazione delle relazioni finanziari tra Cantone e comuni.	<ul style="list-style-type: none"> - Revisione delle chiavi di riparto degli oneri tra Cantone e comuni che tengano conto del principio di equivalenza. 	<ul style="list-style-type: none"> - Responsabilizzazione di tutte le istanze decisionali. - Riduzione dei costi di produzione dei beni pubblici per Cantone e comuni, e quindi per i cittadini. - Riduzione e contenimento degli effetti esterni indesiderati.
Incentivi sbagliati (cap.0)	Scarso incentivo a contenere i costi.	Riforma dei flussi.	<ul style="list-style-type: none"> - Introduzione di nuove forme di finanziamento tra Cantone e comuni per i compiti condivisi. - Passaggio, laddove possibile, a sussidi specifici e forfettari ed eliminazione dei falsi incentivi. 	<ul style="list-style-type: none"> - Esecuzione delle prestazioni più efficienti ed efficaci. - Maggiore autonomia finanziaria per i comuni.
Componente perequativa indiretta importante (cap.0)	<ul style="list-style-type: none"> - Il sistema è nel suo insieme poco trasparente e complesso. - La perequazione assume un carattere residuale e variabile nel tempo. - L'effetto perequativo è difficile da misurare e calibrare. - La perequazione indiretta sfugge dal controllo politico. 	Riforma dei flussi e della perequazione.	<ul style="list-style-type: none"> - Soppressione o riduzione della perequazione indiretta - Elaborazione di un nuovo sistema di perequazione dinamico ed efficace ritenuto come: <ul style="list-style-type: none"> a. a perequazione orientata alle risorse andrà perseguita attraverso la perequazione diretta (verticale e orizzontale); b. a compensazione degli oneri andrà accordata attraverso strumenti quali la perequazione dell'aggravio topografico (attuale LocGeo) e la perequazione dell'aggravio socio-demografico (nuovo strumento). 	<ul style="list-style-type: none"> - Maggiore trasparenza ed efficienza del sistema perequativo (stesso importo ma sistema più efficace). - Migliore controllo politico. - Ridistribuzione politicamente sostenibile delle risorse tra comuni finanziariamente forti e comuni finanziariamente deboli. - Aumento dei fondi destinati alla perequazione degli oneri. - Rafforzamento dell'autonomia finanziaria per i comuni finanziariamente più deboli.
IFF lacunoso (cap.0)	<ul style="list-style-type: none"> - Con lo stesso strumento si perseguono di fatto due obiettivi diversi (perequazione delle risorse e compensazione degli oneri). - L'inclusione del MP nel metodo di calcolo costituisce un falso incentivo. 			
Inclusione del MP nel sistema di perequazione (cap.0)	<ul style="list-style-type: none"> - Il sistema è sfavorevole ai comuni che applicano una politica di risparmio: la perequazione 			

	<p>dipendente (anche) dalla politica in materia di uscite dei comuni.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sul piano teorico, un tale sistema induce ad aumenti strategici del moltiplicatore politico. - Il moltiplicatore politico è un indicatore di oneri e non di risorse. 		<ul style="list-style-type: none"> - Il nuovo sistema dovrà tener conto dei criteri che sono alla base di un moderno sistema di perequazione, il tema degli equilibri regionali, le disparità di moltiplicatori, i compiti di gestione sul territorio che gravano sui comuni di periferia e gli oneri assunti dai centri urbani nel ruolo di polo 	
--	---	--	--	--

2.2 RIFORMA TERRITORIALE

Il buon funzionamento dei rapporti tra Cantone e comuni dipende in larga misura dalla solidità istituzionale, amministrativa e finanziaria degli enti locali. Inizialmente avviate allo scopo di ovviare alle carenze dei “piccoli comuni”, le aggregazioni hanno coinvolto anche le aree urbane. Con la recente elaborazione del progetto di Piano cantonale delle aggregazioni (PCA) è stata individuata una possibile organizzazione della struttura comunale funzionalmente adatta a recepire una reale riforma dei rapporti Cantone-Comuni.

Figura 3 Funzionalità amministrativa – compiti e flussi



Il PCA si pone infatti in controtendenza rispetto a quanto verificatosi negli ultimi anni, cioè la centralizzazione dei compiti da parte del Cantone.

Le risposte che il Cantone fornisce ai bisogni del cittadino sono per forza di cose standardizzate indipendentemente se egli vive ad Airolo, a Locarno o a Chiasso; i Comuni, per contro, quali enti di prossimità, sono in grado di assicurare l'elargizione alla popolazione di prestazioni più mirate, cioè che tengano maggiormente conto delle singole esigenze.

La politica delle aggregazioni è un tassello del cantiere di riforma dei comuni iniziato alla fine degli anni Novanta (cfr studio “Il Cantone e i suoi comuni, l'esigenza di cambiare” pubblicato dal Dipartimento delle istituzioni (1998).

La dimensione ottimale del Comune costituisce la premessa per attribuire ai comuni competenze decisionali qualificanti che rendano reale i concetti di autonomia e democrazia locale.

La riforma dei compiti ha quale riferimento il “Comune minimo per funzionare” così come inteso nel progetto novembre 2013 del PCA (capitolo 4.1).

Quest’espressione si traduce in una serie di requisiti minimi che i comuni devono disporre per assolvere in autonomia i propri compiti.

L’ampio processo di riforma ha sin qui consentito di ridurre il numero dei comuni ticinesi da 245 a 135. Malgrado questo importante riordino istituzionale, sussistono ancora realtà comunali non sufficientemente strutturate e solide finanziariamente.

Il PCA dovrà essere portato avanti parallelamente al progetto di cui a questo messaggio. Il Governo prevede a fine 2015 la presentazione al Gran Consiglio del relativo messaggio.

2.3 RIFORMA DEI COMPITI

I compiti assunti dal settore pubblico crescono e si modificano in funzione delle esigenze, dei valori di una società, della tecnologia e variano in ogni epoca storica in funzione del contesto politico e sociale proprio ad ogni Cantone.

Il **concetto di compito** non va confuso con quello di attività.

I compiti derivano dalle leggi mentre le attività scaturiscono dall’organizzazione fisica delle funzioni finalizzate al raggiungimento di un compito.

La teoria distingue tre diverse modalità di svolgimento dei compiti in un sistema federalista:

Tabella 3 Distribuzione delle competenze in un sistema federale

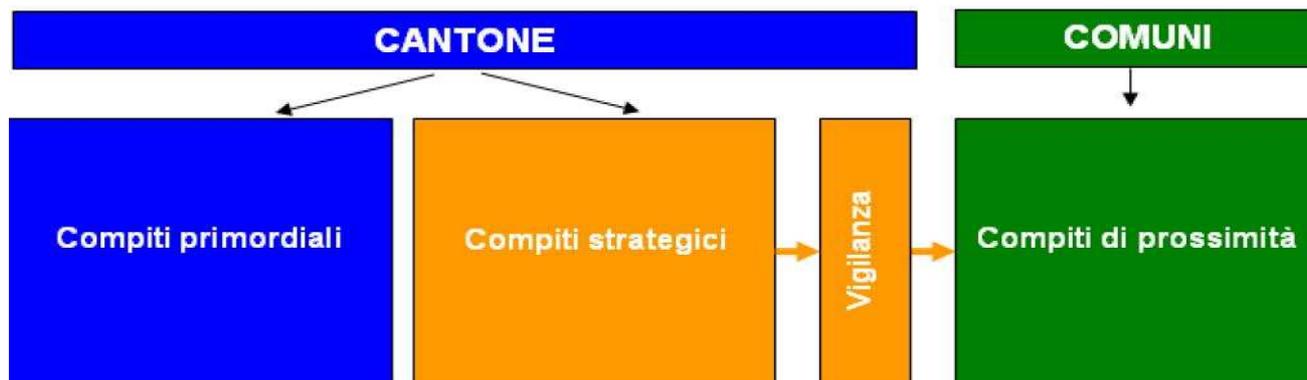
Modalità di distribuzione delle competenze	Competenze normative	Competenze operative	Responsabilità finanziaria
Deconcentrazione amministrativa	Cantonale	La responsabilità operativa è affidata all’Amministrazione cantonale (decentrata sul territorio) o ad altri agenti (enti, comuni, ecc.) che esercitano la loro funzione di “agenzia” restando sottoposti all’autorità del Cantone.	Cantone
Delegazione (o relazione di agenzia)	Cantonale	I comuni sono tenuti ad offrire servizi che sono delegati loro dal Cantone e/o dalla Confederazione con condizioni minime (standard di qualità e quantità) e norme di tutela, ricevendo competenze e risorse delegate.	Cantone + comuni
Cooperazione (federalismo cooperativo)	Cantone + comuni	Cantoni e comuni definiscono assieme i contenuti dell’offerta. La responsabilità operativa è affidata di principio ai comuni (di principio) o ad altri agenti.	Cantone + comuni
Compiti esclusivi	Separazione netta delle competenze tra livelli di governo, attribuite in modo esclusivo.		

Fonte DAFFLON B., MADIÈS T. decentramento. Alcuni principi tratti dalla teoria del federalismo finanziario, 2012, Adattamento ed elaborazione propria

Diversi criteri concorrono a determinare dal punto di vista teorico il “chi fa cosa”.

La riforma dei compiti ha l’obiettivo di situare ogni compito al livello istituzionale più adeguato, al fine di offrire servizi di qualità a costi contenuti, di garantire maggiore autonomia decisionale e di rafforzare la prossimità.

Figura 4 **Compiti Cantone-comuni**



Il progetto vuole rendere concreti i **principi di assegnazione dei compiti**.

In Svizzera, i principi di sussidiarietà (art. 5a Cst. e art. 43a cpv. 1 Cst.) e di equivalenza fiscale (art. 43a Cst, cpv. 2 e 3) costituiscono due capisaldi per l'organizzazione dei compiti. A corollario, l'art. 43a Cst, elenca i principi di uniformità delle prestazioni, trasparenza, opportunità ed economicità.

La loro applicabilità si estende a livello cantonale nelle relazioni che intercorrono tra Cantoni e comuni.

- Il **principio di sussidiarietà** decreta che gli stessi debbano essere svolti al livello più vicino ai cittadini. Il Cantone assumerà solo i compiti che superano la capacità dei comuni o che esigono un disciplinamento uniforme da parte sua.
I vantaggi che la teoria del federalismo finanziario attribuisce al decentramento sono molteplici. L'influenza reciproca tra cittadini e istituzioni politiche accresce l'efficienza allocativa, permettendo di adattare meglio l'offerta dei beni collettivi alle preferenze locali, e l'efficacia produttiva poiché consente di mantenere il miglior adeguamento possibile tra la scelta di spesa e il costo fiscale di queste scelte, oltre a un miglior controllo democratico degli eletti e a un federalismo innovativo.
Diversamente, per le funzioni di stabilizzazione e di redistribuzione o per economie di scala e esternalità (spill-over effects) prevalgono gli argomenti a favore di una centralizzazione dei compiti.
La messa in pratica del principio di sussidiarietà dipende soprattutto dalla capacità amministrativa e gestionale dei comuni. Non va esclusa la possibilità di soluzioni differenziate, con l'attribuzione della piena responsabilità esecutiva e/o decisionale ai comuni più strutturati e la delega al Cantone (dietro compenso finanziario) per i comuni meno strutturati.
- Il **principio di equivalenza fiscale** presuppone la tripla congruenza tra beneficiari, paganti e decisorii. La collettività che fruisce di una prestazione ne assume i costi e decide in merito.
Ciò favorisce una buona governance e una gestione più economica e razionale delle risorse. Questo principio presuppone la dissociazione dei compiti e del finanziamento e consente ai rapporti tra Cantone e comuni di acquisire maggiore chiarezza e trasparenza.
- Il principio di uniformità delle prestazioni: per analogia con l'art. 43a cpv. 1 Cst. Fed., il Cantone assumere unicamente i compiti che superano la capacità dei comuni (sussidiarietà) o che esigono un disciplinamento uniforme;

- Il principio dell'economicità e adeguato ai bisogni: i compiti statali devono essere eseguiti in modo economicamente razionale e adeguato ai bisogni;
- Il principio delle pari opportunità: ai cittadini ticinesi va garantita la parità di trattamento nei servizi di base, che dovranno essere accessibili a ognuno in misura comparabile. In alcuni settori sensibili, occorrerà prevedere con un disciplinamento cantonale (soglia minima uguale per tutti).

Nella pratica, l'attuale ripartizione delle responsabilità tra Cantone e comuni è il frutto di un'evoluzione storica che ha visto prevalere il processo di centralizzazione delle competenze decisionali al Cantone e di decentralizzazione delle responsabilità esecutive (e in parte finanziarie) ai comuni, con l'intento di privilegiare l'interesse generale rispetto a quello locale.

Questa ripartizione dei ruoli, dovuta in gran parte all'importante frammentazione dei comuni, non tutti ugualmente in grado di svolgere i compiti loro attribuiti, si è prodotta non sempre nel giusto rispetto dei principi di equivalenza e di sussidiarietà, generando un accavallamento non coerente ed efficace delle competenze decisionali, finanziarie ed esecutive.

Pertanto la situazione conferma tutti i limiti dello statu quo.

In generale, i **compiti condivisi** sono quelli che pongono maggiori problemi. In particolare essi determinano:

- erosione dell'autonomia legislativa dei comuni e quindi della capacità di definire una propria progettualità;
- riduzione del margine di manovra finanziario dei comuni;
- difficoltà per il Cantone di controllare la parte di spesa comunale da esso finanziata;
- costi e doppioni amministrativi;
- allungamento del processo decisionale: costi di negoziazione;
- poca trasparenza sul livello statale di responsabilità.

Il Gruppo di lavoro interdipartimentale ha identificato, oltre una quarantina di compiti condivisi. Seppur parziale e non definitiva, questa cifra conferma l'esistenza e l'estensione della problematica.

Nel corso degli anni si è determinata una progressiva **centralizzazione dei compiti** da parte del Cantone.

Ciò era ancora più vero prima dell'avvio del processo aggregativo, quando il 17.8% dei comuni contava meno di 100 abitanti (44 su 245) e solo il 31% dei comuni superava le 1'000 unità.

Il panorama istituzionale odierno si presenta fundamentalmente cambiato, con soli 135 comuni, e permette di rendere maggiormente concreta la possibilità di decentralizzare determinati servizi, possibilità che lo scenario indicato dal PCA consentirebbe di estendere ulteriormente.

Questi elementi motivano la revisione dei compiti. Il Gruppo di lavoro ha sviluppato un primo approccio metodologico che integra i principali elementi teorici di assegnazione dei compiti (cfr. Rapporto Ticino 2020 per un Cantone al passo coi tempi).

Il processo di analisi e di ripartizione dei compiti sarà strutturato come segue:

- stesura di un inventario preciso dei compiti e della rispettiva base legale;
- valutazione dell'interesse pubblico dell'offerta e la selezione dei compiti sui quali s'intende agire in modo prioritario, in accordo con i comuni e da sottoporre al Gran Consiglio per approvazione;
- i compiti selezionati verranno scomposti nelle loro diverse sottocategorie e analizzati nel dettaglio (obiettivi, interesse pubblico, descrizione delle responsabilità che competono a ciascun livello istituzionale: decisionale, esecutiva, finanziaria).

2.4 REVISIONE DEI FLUSSI FINANZIARI

Una collettività può assumere determinati compiti a condizione che ne abbia i mezzi.

Nella logica della decentralizzazione, le modalità di attribuzione dei compiti determinano l'assegnazione delle risorse.

La revisione dei compiti implica perciò una revisione della ripartizione degli oneri e dei flussi.

Nel caso specifico del Cantone Ticino, è emerso infatti un sistema non più al passo con i tempi.

L'insieme dei flussi finanziari, compresi quelli perequativi, compone una struttura giudicata nel suo complesso poco trasparente, complicata, di scarsa efficacia e difficilmente gestibile.

I flussi (inevitabili in uno Stato federale) possono essere di varia tipologia:

- Sussidi incitativi
- Sussidi compensativi
- Sussidi correttivi
- Condivisione delle risorse
- Flussi perequativi.

Essi forniscono i mezzi finanziari necessari per promuovere l'adempimento dei compiti specifici d'interesse pubblico in termini quantitativi e qualitativi (art. 3 cpv. 1 della Legge sui sussidi generali) e correggere eventuali squilibri di bilancio dovuti ad un divario tra i compiti e le entrate proprie dei comuni.

Il modo con il quale i flussi sono calcolati, attribuiti e concessi (disponibilità dei fondi) varia in funzione del risultato atteso.

La stesura dell'**inventario** dei flussi è un atto preliminare non privo di difficoltà interpretative. Il Gruppo di lavoro interdipartimentale ha operato una prima quantificazione di massima dei flussi finanziari esistenti tra Cantone e comuni (situazione al 2012).

La complessità del tema richiederà ulteriori approfondimenti specifici che consentiranno di affinare l'analisi e condividere una strategia di riforma.

L'**elenco dei flussi** è stato elaborato a partire da un'indagine interna attuata presso i vari Dipartimenti dell'Amministrazione cantonale per il tramite di schede di raccolta dati. Tale indagine ha permesso provvisoriamente, e per ora indicativamente, di censire **69 flussi** finanziari tra Cantone e comuni, corredati da tutta una serie di informazioni supplementari (base legale, obiettivi, ripartizione delle competenze e degli oneri per i compiti condivisi, eventuali aspetti problematici, dati di consuntivo e preventivo più recenti).

I flussi sono quindi stati categorizzati sulla base degli obiettivi perseguiti distinguendoli in **cinque diverse categorie**:

Figura 5 Categorie flussi

A. Contratto / pagamento prestazioni	Non considerati
B. Riversamento tassa causale	
C. Quota altri ricavi	Considerati
D. Sussidio	
E. Competenze condivise	

A. Contratto/pagamento prestazioni:

flussi finanziari che corrispondono al pagamento da parte di un livello istituzionale di prestazioni svolte dall'altro livello sulla base di un contratto di prestazione o altro genere di accordo. In questi casi Cantone e comuni sono veri e propri partner "commerciali", come fossero due aziende che collaborano (esempio: sportelli LAPS comunali).

B. Riversamento tassa causale:

flussi finanziari che corrispondono al riversamento di una tassa causale che un livello istituzionale, per praticità, incassa per conto dell'altro (esempi: tassa domande di costruzione, tassa per il rilascio delle patenti di caccia o pesca).

C. Quota altri ricavi (funzione di condivisione):

flussi finanziari che concernono il versamento da parte di un livello istituzionale all'altro, di una quota-parte di una tassa, imposta, multa o altro; il riversamento di principio non è legato a prestazioni compiute, bensì a fattori terzi. Si può distinguere tra introiti:

- a) che per legge competono sia a Cantone che ai comuni e uno dei due livelli incassa anche a favore dell'altro (esempio: devoluzioni allo Stato in mancanza di eredi);
- b) che per legge competono ad un solo livello, ma per i quali si è deciso un riversamento all'altro (esempio: quota ai comuni sull'imposta degli utili immobiliari).

D. Sussidio (funzione correttiva):

flussi finanziari che rispondono alla logica della compartecipazione, nella quale un livello istituzionale ha per obiettivo la riduzione del carico finanziario gravante sull'altro livello istituzionale, senza per questo avere motivazioni legate a competenze decisionali condivise (esempi: contributi dai comuni per le assicurazioni sociali; sussidi ai comuni per opere in materie di depurazione delle acque, sussidio a favore delle scuole comunali).

E. Competenze condivise (funzione incitativa /di compensazione):

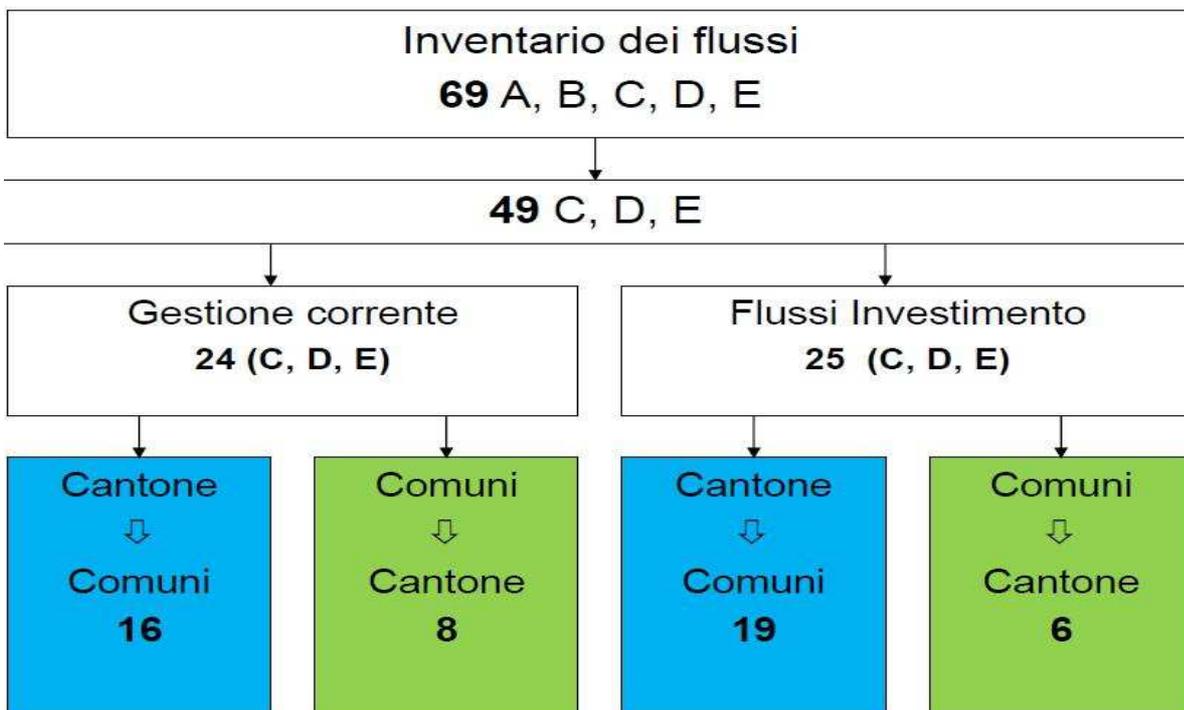
flussi finanziari giustificati da esplicite competenze decisionali condivise e dove nella maggior parte dei casi il livello istituzionale superiore detiene determinate competenze

decisionali e di pianificazione (esempi: finanziamento del Cantone nel settore anziani, finanziamento dei comuni nel settore della mobilità).

Le tipologie (A e B) sono state escluse dall'inventario in quanto riguardano prestazioni di tipo contrattuale (A) o di transito (B). Le categorie C, D ed E sono invece state prese in considerazione perché più indefinite, vale a dire perché caratterizzate sia da un'ambivalenza abbastanza marcata sia da poca trasparenza.

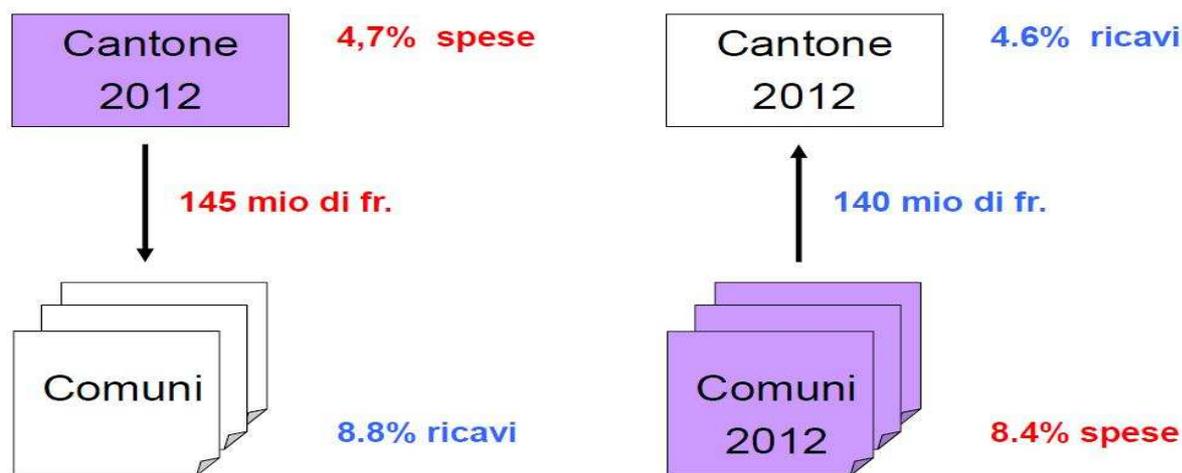
L'indagine conoscitiva dei flussi finanziari tra Cantone e comuni (2012) ha consentito di recensire (vd. Figura 6) i flussi sintetizzati come segue:

Figura 6 Numero di flussi per categoria (C2012)



I flussi tra comuni -> Cantone ammontano a 140 milioni di franchi, mentre quelli tra Cantone -> comuni a 145 milioni di franchi, con un saldo netto a favore dei comuni di ca. 5 milioni di franchi.

Figura 7 Importanza dei flussi nella gestione (dati 2012)



(per maggiori dettagli sull'evoluzione e l'entità dei flussi dal 1999 al 2014, cfr. Messaggio, pag. 26-29).

Questa minima differenza non può tuttavia essere ritenuta tranquillizzante e portare a conclusioni affrettate, anche perché la difformità del meccanismo non è tanto riscontrabile nella neutralizzazione dei flussi nelle due direzioni, quanto piuttosto nell'entità complessiva dei flussi finanziari fra i due livelli, che risulta di 285 milioni di franchi (vd. Tabella 4).

Tabella 4 Somma dei flussi di gestione correnti C-D-E Cantone -> comuni e Comuni -> Cantone, C2012 (in milioni di franchi)

Flussi (C+D+E)	per Dipartimenti, in mio di franchi					Totale
	DI	DSS	DECS	DT	DFE	
Cantone – Comuni	20	40	60	0	25	145
Comuni – Cantone	0	125	0	15	0	140
Somma	20	165	60	15	25	285
Saldo	20	-85	60	-15	25	5

I flussi più consistenti versati dal Cantone ai comuni riguardano gli ambiti della scuola (57 milioni di franchi) e degli anziani (34 milioni di franchi) mentre quelli più importanti versati dai comuni al Cantone concernono il settore delle assicurazioni sociali (104 milioni di franchi), l'assistenza (14.8 milioni di franchi) e i trasporti pubblici (13.5 milioni di franchi).

Tabella 5 Principali flussi tra Cantone -> comuni e comuni ->Cantone, anno 2012

Cantone → comuni	in franchi	comuni → Cantone	in franchi
Contributo forfettario per sezioni di SE (D/E)	39'946'609	Contributo per le assicurazioni sociali (D)	103'700'462
Contributo a servizi a favore degli anziani in strutture a domicilio (E)	34'387'669	Contributo per le spese assistenziali (E)	14'829'917
Contributo forfettario per sezioni di SI (D/E)	17'750'373	Partecipazione dei comuni al finanziamento traffico regionale viaggiatori (D/E)	13'581'767
Totale	92'084'651	Totale	132'112'146
In % del totale dei flussi Cantone → comuni	63%	In % del totale dei flussi comuni → Cantone	94%

Attenzione

Gli importi non possono essere considerati definitivi. L'analisi delle relazioni finanziarie tra Cantone e comuni richiede infatti ulteriori approfondimenti, anche importanti, che esulavano dal mandato attribuito al Gruppo di lavoro interdipartimentale e che sono ora oggetto di supervisione anche grazie alla collaborazione col Professor Bernand Dafflon.

Non mancano delle anomalie, una su tutte il settore delle case per anziani: nonostante l'importante tutela cantonale (mandati di prestazione e standard di qualità), il finanziamento del compito è assicurato nella misura dell'80% dai Comuni per effetto della riforma del regime di finanziamento degli ospedali pubblici entrata in vigore l'1.1.2000, che ha visto il Cantone assumersi la copertura totale del fabbisogno dell'EOC, mentre i contributi nel settore delle case per anziani – questo al fine di garantire una certa neutralità finanziaria – sono stati suddivisi tra Cantone e Comuni secondo una chiave di riparto dei costi (20% dell'onere a carico del Cantone, 80% dei Comuni) che disattende il principio di equivalenza.

La teoria economica elenca quattro principi che regolano l'esistenza di trasferimenti finanziari tra i diversi livelli istituzionali:

1. di principio ogni flusso deve avere un solo obiettivo (un flusso = un obiettivo);
2. i flussi devono contribuire a compensare gli squilibri tra compiti assegnati e entrate proprie, preservando però le autonomie a livello locale;
3. i flussi devono ridurre i divari in termini di risorse finanziarie dei comuni;
4. i flussi devono essere trasparenti, non manipolabili, stabili e prevedibili.

L'attuale struttura dei flussi che caratterizza il sistema ticinese presenta, come abbiamo visto, alcuni aspetti critici rilevanti che disattendono le quattro regole esposte oltre che il principio di equivalenza (cfr. studio condotto da Avenir Suisse "Irrgarten Finanzausgleich" del 2013). Un sunto di questi aspetti tanto problematici quanto tecnici così come le nuove modalità di finanziamento a cui tendere figurano nel Messaggio (pag. 29-32) a cui si rinvia.

2.5 RIFORMA DELLA PEREQUAZIONE (NPC/TI)

La perequazione finanziaria è un elemento centrale di un sistema federalista. Essa ha quale scopo quello di “eguagliare”, ossia avvicinare alla media, le risorse a disposizione degli enti locali affinché questi possano offrire dei servizi di qualità paragonabile (e nello stesso intervallo di costi). L'intensità e le modalità di redistribuzione sono influenzate, oltre che dalla ripartizione dei compiti, anche dalla struttura/dimensione dei comuni.

La Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale (LPI), in vigore il 1. gennaio 2003 prevede attualmente i seguenti strumenti (art. 1 lett. 2 LPI):

- **il contributo di livellamento (artt. 4-7 LPI):** puramente orizzontale, mira a riequilibrare le risorse fiscali dei comuni;
- **la compensazione verticale (artt. 8-12 LPI);**
- **il contributo ricorrente per gli oneri legati alla localizzazione geografica (art. 15 LPI):** mira a compensare i maggiori costi di gestione del territorio dei comuni periferici, che in genere hanno un vasto territorio;
- **l'aiuto agli investimenti (artt. 14 e 14a LPI):** mira a contenere l'indebitamento del comune nel caso di investimenti necessari e di una certa rilevanza finanziaria.

Con i **primi due** strumenti si realizza la **perequazione delle risorse** mentre i **secondi due** attuano la **perequazione degli oneri**.

Figura 8 Tipi di perequazione

La perequazione finanziaria	
Perequazione delle risorse	Perequazione degli oneri
	
Ripercussioni: <ul style="list-style-type: none">• Aumento della capacità finanziaria dei comuni deboli in risorse• Possibilità di diminuzione della fiscalità in questi comuni	Ripercussioni: Compensazione degli oneri speciali non influenzabili dei comuni degli agglomerati e delle città e dei comuni di montagna

La perequazione, come peraltro previsto espressamente dall'art. 23 LPI, è oggetto di costanti riflessioni e attenzioni politiche. Contestualmente al primo lungo iter di revisione della LPI, entrato in vigore il 1. gennaio 2011, è emersa la necessità di correggere gli effetti per i “comuni paganti”. La Commissione della legislazione si era espressa in tal senso con il chiaro auspicio che il Consiglio di Stato procedesse entro fine del 2012 ad un riesame approfondito della legge e dei suoi meccanismi (cfr. 6273 R1, p. 26). Nel corso della passata Legislatura, il Governo ha incaricato uno speciale Gruppo di lavoro, che nel novembre 2014 ha consegnato il proprio rapporto. Dato l'imminente avvio del presente ambizioso progetto di Riforma, il Gruppo di lavoro ha ritenuto opportuno per ora rinunciare alla revisione parziale della LPI, l'obiettivo di una revisione più generale venendo integrato nel presente progetto. Nel Messaggio (pag. 32-35) si ripercorrono pure altre criticità del sistema attuale emerse nel già menzionato studio di Avenir Suisse e di cui si terrà conto nella necessaria riforma.

Figura 9 *Perequazione finanziaria: modello ticinese (2013) quo vadis ?*



Avenir Suisse ha valutato gli effetti perequativi indiretti in ca. 70 milioni di fr., mentre secondo una stima effettuata internamente all'AC dovrebbero aggirarsi attorno ai CHF 40-50 milioni.

Nell'ambito della riforma in atto occorrerà cercare di eliminare o perlomeno ridurre, per ragioni di trasparenza, questa perequazione indiretta, elaborando un nuovo sistema di perequazione dinamico ed efficace, ritenuto che:

- la perequazione orientata alle risorse andrà perseguita attraverso la perequazione diretta (verticale e orizzontale);
- la compensazione degli oneri andrà accordata attraverso strumenti quali la perequazione dell'aggravio topografico e la perequazione dell'aggravio socio-demografico (nuovo strumento).

2.6 RIORGANIZZAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE CANTONALE E DELL'ASSETTO COMUNALE

Una volta consolidati i precedenti 4 ambiti della riforma, sarà necessario procedere ad una riorganizzazione amministrativa di Cantone e comuni che dovranno conformarsi ai compiti ed essere in grado di assolverli. Difficile intuire quali potrebbero essere l'entità dei cambiamenti, poiché gli stessi dipenderanno dall'esito dei progetti che li precederanno.

Dal punto di vista finanziario ogni aggravio dovrà essere adeguatamente compensato, mentre dal punto di vista dell'occupazione le misure non costituiranno una perdita, bensì dovrebbero poter favorire una naturale decentralizzazione di posti di lavoro sul territorio cantonale legati alla pubblica amministrazione, riducendo per altro la domanda di mobilità.

2.7 PRINCIPIO DI NEUTRALITÀ

Il progetto persegue importanti obiettivi politici finalizzati a garantire un'offerta pubblica conforme ai bisogni dei cittadini e un utilizzo più razionale delle risorse in tutti i settori compreso quello perequativo. Il **Governo pone** alla base di questa riforma la **garanzia politica** della neutralità finanziaria nel senso che il bilancio globale della riforma dovrà essere neutro sia per il Cantone che per l'insieme dei comuni a parità di prestazioni offerte e a garanzia del principio di efficienza produttiva. Questo non significa che non ci potranno essere maggiori costi o minori ricavi ma che eventuali oneri e sgravi finanziari generati dal cambiamento di sistema dovranno compensarsi per Cantone e per i comuni nel loro insieme.

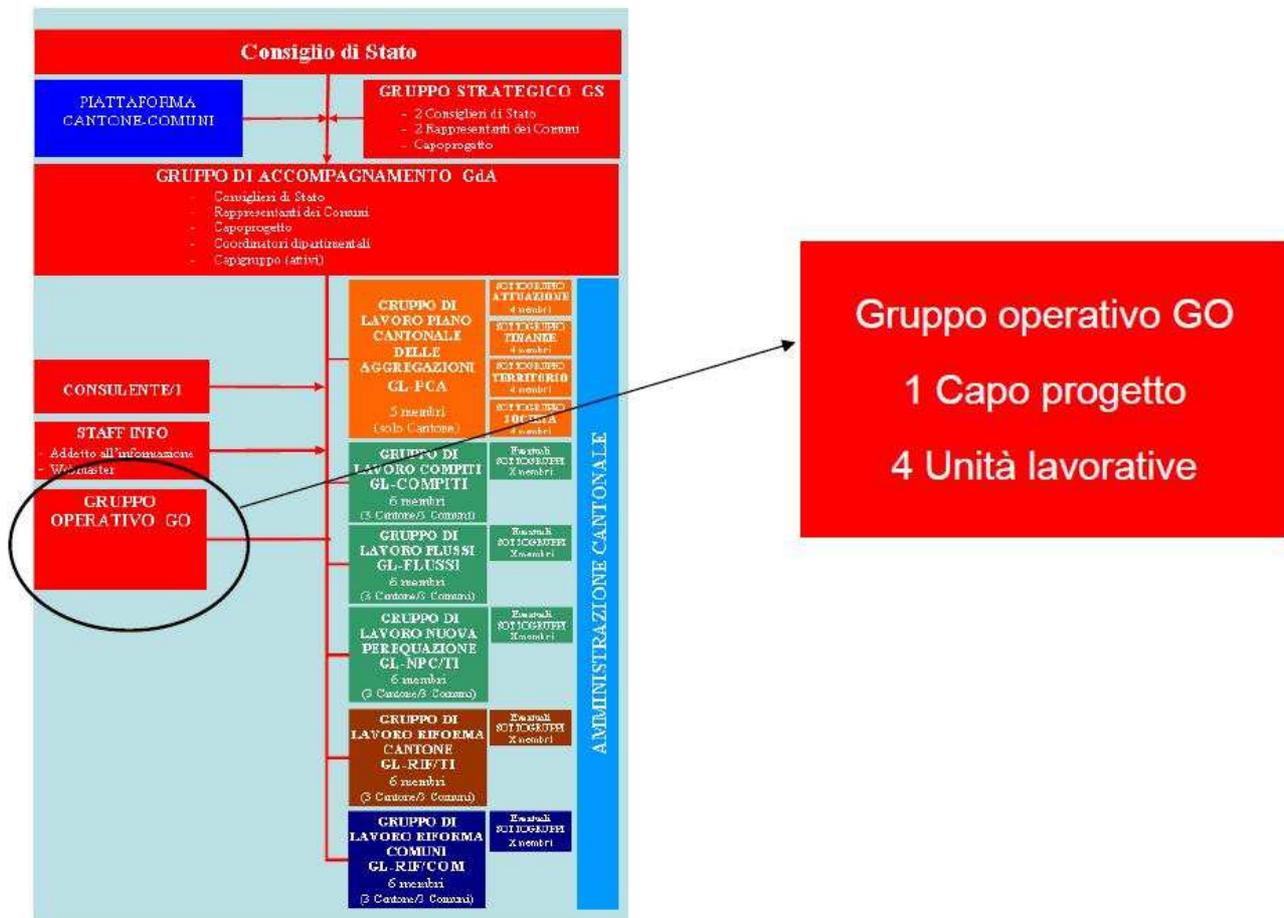
2.8 PRECEDENTI TENTATIVI DI RIFORMA

Il Messaggio, a cui si rinvia (pag. 36-42), illustra i precedenti progetti di modifica dei rapporti Cantone Comuni e revisione dei flussi dal 1998 (vd. Tabella 8) nonché gli aspetti problematici riscontrati (vd. Tabella 9). Atteso come il presente Rapporto mira a futuro di questo progetto, ci si astiene da commentare e affrontare aspetti positivi e negativi dei progetti trascorsi non senza rilevare comunque che gli stessi hanno comportato costi e risorse personali e di tempo importanti ragione per cui si dovranno evitare gli errori del passato per rendere anche questo progetto un costoso esercizio alibi.

2.9 IL PROGETTO

Le componenti del progetto sono già state sopra riassunte. Le risorse finanziarie necessarie (credito quadro) saranno riassunte nel capitolo seguente. Qui ci si sofferma sulla necessità di predisporre un organico coerente, il quale è stato individuato nell'**Organigramma di progetto** seguente (vd. Figura 10):

Figura 10 Organigramma di progetto



L'organizzazione del progetto è essenzialmente suddivisa in due livelli:

1. **il livello strategico**, composto dal Governo (alla sua testa), dal Gruppo strategico misto (garante delle strategie e del funzionamento), in cui sono rappresentati pariteticamente il Cantone (due membri del Governo) e i Comuni (due rappresentanti), e dal Gruppo di accompagnamento (organo decisionale), anch'esso ampiamente rappresentativo dei due livelli istituzionali, con il coinvolgimento della Piattaforma di dialogo Cantone-Comuni;
2. **il livello operativo**, concretizzato con il Gruppo operativo, formato da quattro unità e guidato dal capoprogetto, che costituisce di fatto il nucleo operativo del progetto ed è chiamato a concretizzare le strategie e l'approccio metodologico e a elaborare le analisi e i rapporti finali, compresi i progetti di Messaggi all'indirizzo del Parlamento.

A questo livello è richiesta la partecipazione attiva dell'intera Amministrazione cantonale e laddove necessario l'intervento di Consulenti esterni per pareri specialistici.

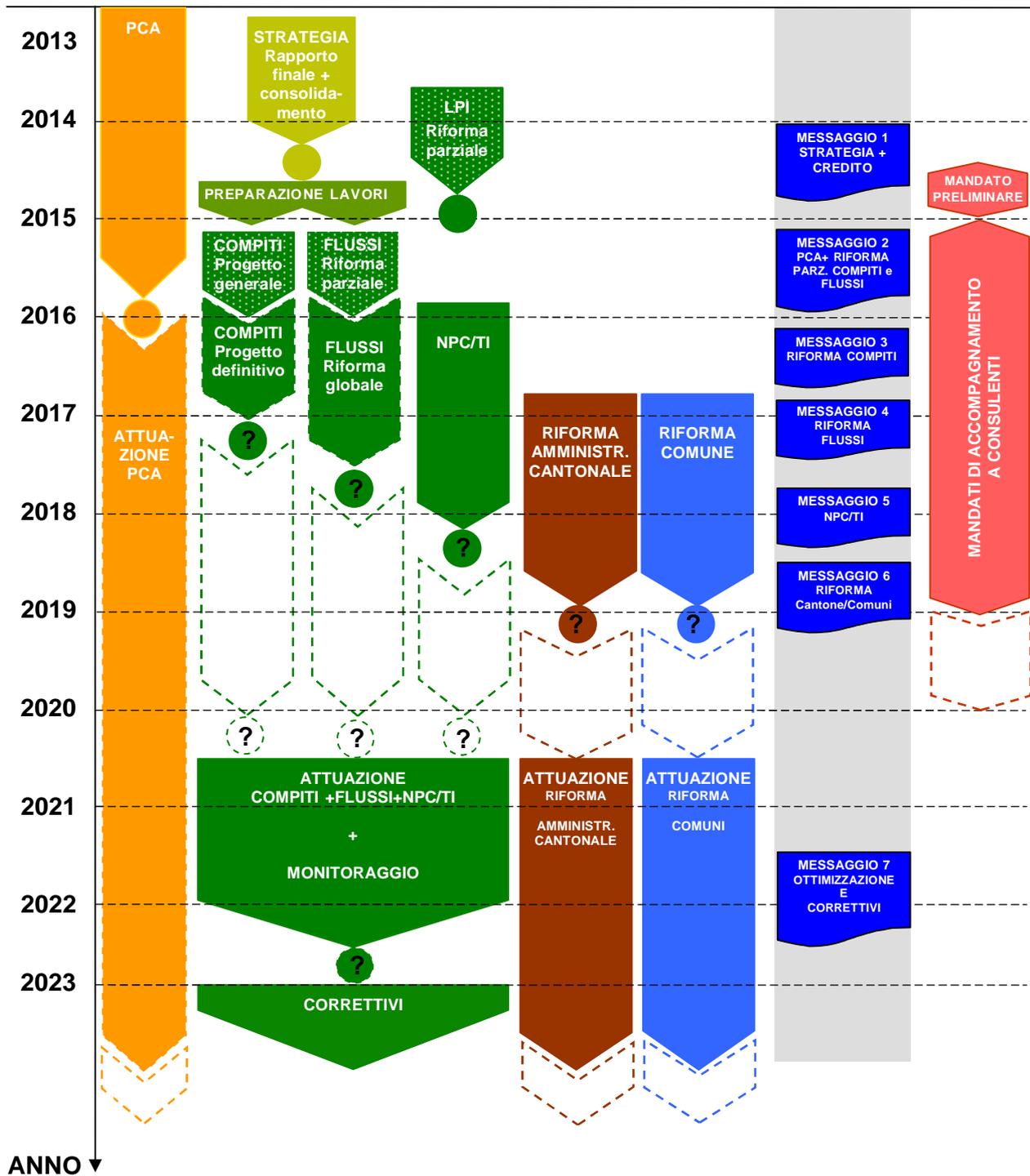
Il presente Messaggio chiede peraltro l'assunzione fino a cinque nuove unità per la gestione del progetto. Si tratta evidentemente di risorse a termine che a progetto concluso decadranno.

Circa il coinvolgimento delle parti interessate, vi sono:

- da un lato **i rapporti con i Comuni:**
 - accordo di principio in seno alla Piattaforma di dialogo Cantone-Comuni, con l'allestimento e la sottoscrizione di una Lettera d'intenti condivisa ai 2 livelli;
 - regolare flusso informativo sulla stato avanzamento lavori tramite newsletter a beneficio dei Municipi;
 - partecipazione paritetica nei gruppi di lavoro sia sul piano strategico sia su quello operativo e di dettaglio,
- dall'altro **i rapporti con il GC:**
 - presentazione e discussione del presente Messaggio;
 - pubblicazione di Messaggi che, oltre a fornire le dovute informazioni sull'andamento dei lavori e sull'eventuale aggiornamento dei costi, consentiranno il confronto e l'adesione progressiva alle proposte elaborate.

La **tempistica del progetto** è illustrata dalla Figura 11 (Processi di lavoro e relativa tempistica) qui di seguito:

Figura 11 Tempistica e processi



Non appena ottenuto l’avallo da parte di questo Gran Consiglio, il processo entrerà nel pieno delle attività. La **tempistica potrà variare** in funzione delle priorità e dalle scelte politiche che emergeranno. Nel frattempo potranno essere attuate **misure parziali** debitamente contestualizzate all’insieme dei processi previsti.

Attualmente i **lavori preparatori** (o “Fase di avvicinamento”) in corso sono i seguenti:

- il Governo, d’intesa con la Piattaforma di dialogo Cantone-Comuni, ha attivato un gruppo di lavoro misto composto dai rappresentanti dei due livelli istituzionali, che ha il

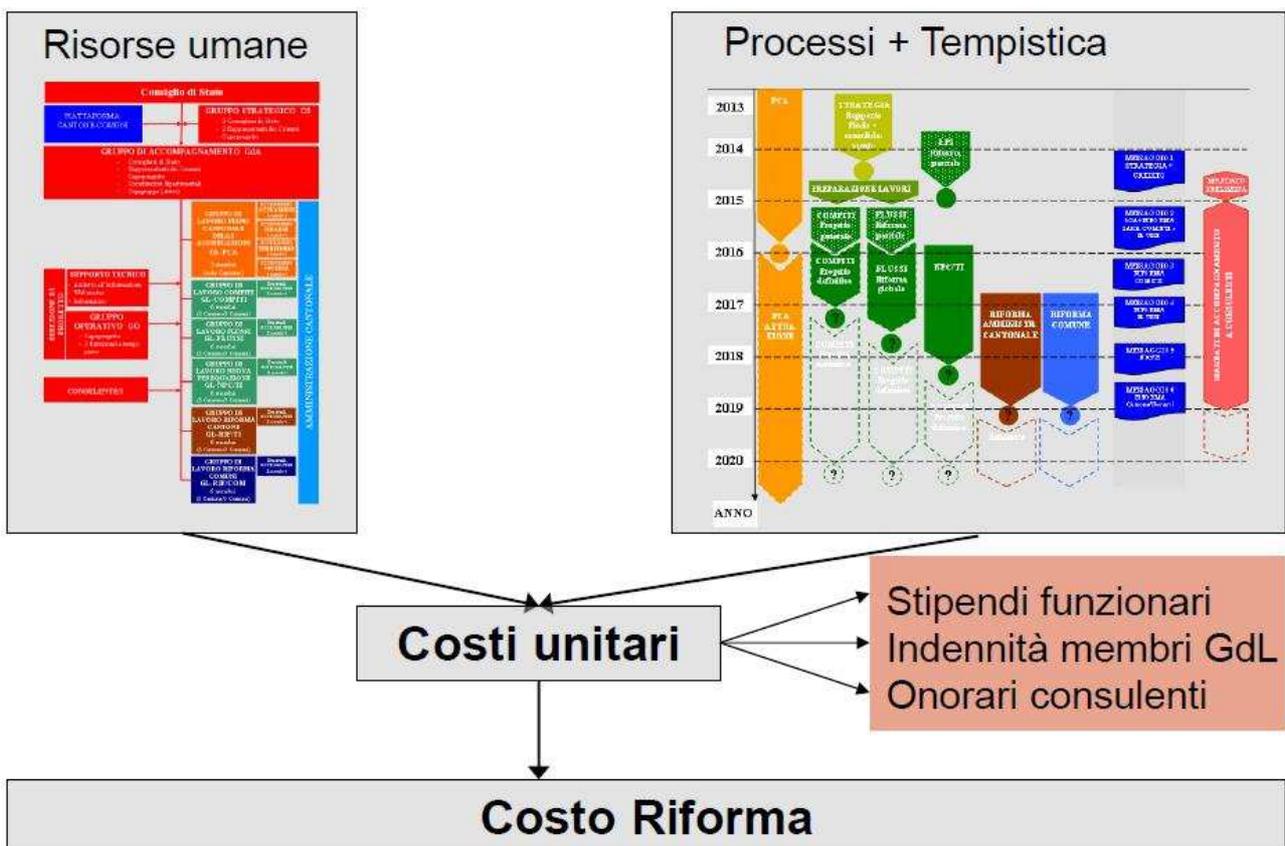
compito di consolidare la struttura operativa e gli aspetti finanziari, di discutere la procedura e l'approccio metodologico nonché di intraprendere alcuni primi lavori preparatori (stesura dei mansionari dei vari gruppi di lavoro) a sostegno dell'avvio del progetto;

- consolidamento della Lettera d'intenti tra Cantone e Comuni – che è stata approvata nella versione definitiva in Piattaforma il 26 agosto 2015;
- con la RG n. 4851 (24.10.2014), il Governo ha attribuito al Professor Bernard Dafflon, in base a uno specifico mansionario, un mandato – che non fa parte del credito quadro oggetto del presente Messaggio– volto a fornire gli elementi necessari per orientare la revisione dei compiti e dei flussi e avviare l'analisi del sistema di perequazione;
- impostazione, da parte della Sezione degli enti locali in collaborazione con il CSI, di una banca dati che, aggiornata annualmente, permetterà di monitorare costantemente le relazioni finanziarie tra i due livelli istituzionali e misurare direttamente gli effetti finanziari della riforma dei compiti.

Il coordinamento e l'accompagnamento è assicurato dalla Sezione degli enti locali.

2.10 I COSTI DELLA RIFORMA

Figura 12 Costi della Riforma



Dal punto di vista finanziario a supporto della riforma (organizzazione e tempistica come sopra descritte) il Governo intende dotarsi di un credito quadro, la cui quantificazione non può che basarsi su una valutazione di grande massima degli oneri che ne derivano. Perciò il Governo chiede al Parlamento di poter partire con tale dotazione iniziale per poi

monitorare e, se necessario, aggiornare l'importo nell'ambito dei successivi messaggi al Gran Consiglio.

Il progetto dovrà far capo alle risorse proprie dell'Amministrazione cantonale e dei rappresentanti designati dai comuni nei vari gruppi di lavoro. L'apporto di esperti esterni dovrà essere limitato al minimo indispensabile ed il loro eventuale impiego è per il momento valutato con una cifra forfettaria. La presente valutazione considera i costi determinati dal Cantone mentre quelli relativi ai comuni sono assunti direttamente da questi ultimi e non vengono pertanto computati nel presente messaggio.

il credito quadro richiesto è stato stabilito in base a dei costi unitari, usualmente utilizzati, relativamente agli stipendi dei funzionari che andranno a comporre il Gruppo operativo, alle indennità percepite dai membri dei vari gruppi di lavoro che saranno attivi durante la riforma e agli onorari destinati ai consulenti esterni.

Figura 13 Unità di costo

1. Stipendi → **138% dello stipendio lordo**

2. Indennità →

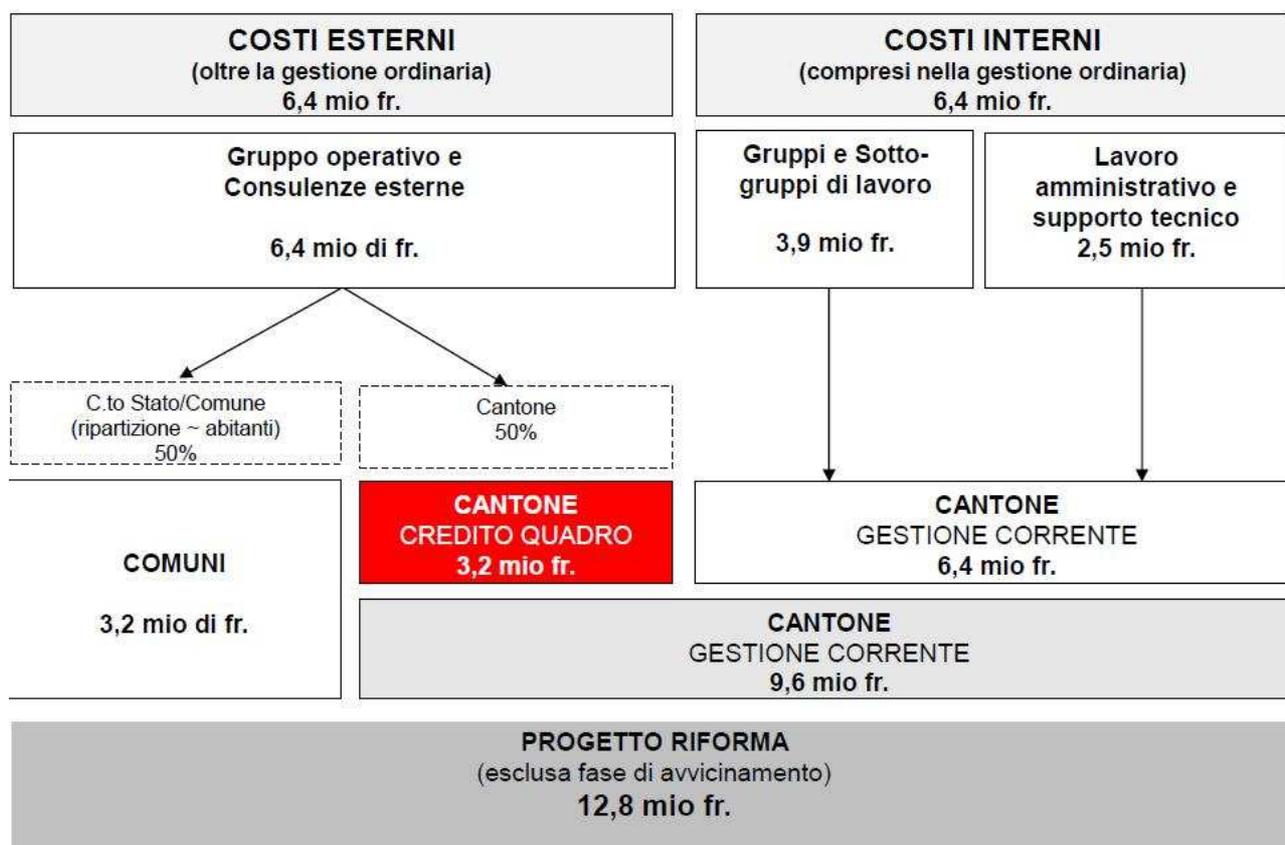
	Sedute		Trasferte	
	minimo ore	riunioni	media km	fr/km
Mezza giornata	2 ore	100 .--	60	0.6
Giornata intera	5 ore	190 .--	60	0.6

Regolamento concernente le commissioni, i gruppi di lavoro e le rappresentanze presso enti di nomina del CdS

3. Onorari → **onorario del consulente al lordo IVA**

La **valutazione dei costi** ha richiesto una ponderazione delle attività, dei tempi di lavoro, rispettivamente dei costi unitari sull'arco dei sei anni previsti. La scelta di procedere alla costituzione di un Gruppo operativo e di attribuire eventuali mandati a consulenti esterni, implica di fatto l'assunzione di oneri che vanno oltre la gestione ordinaria dello Stato. Tali costi vengono definiti con il termine di costi esterni all'Amministrazione cantonale. Il risultato si evince dalla figura 14 che segue:

Figura 14 Componenti dei costi della riforma Cantone-Comuni



I costi esterni, che ammontano a 6,4 mio di franchi, saranno anticipati dal Cantone per poi essere recuperati dai comuni nella misura del 50%. L'altro 50%, 3,2 mio di franchi, sarà invece coperto dal credito quadro (vd. Tabella 11).

Tabella 6 Costi complessivi e credito quadro

ANNO	COSTI COMPLESSIVI		CREDITO QUADRO	
	mio fr.	%	mio fr.	%
2015	1,8	15%	0,52	16%
2016	2,1	16%	0,52	16%
2017	2,6	20%	0,54	17%
2018	2,4	18%	0,54	17%
2019	2,0	16%	0,54	17%
2020	1,9	15%	0,54	17%
TOTALE	12,8	100%	3,2	100%

La **partecipazione dei comuni** ai costi della riforma è stata stabilita all'interno della Piattaforma di dialogo Cantone-Comuni e fissata nella Lettera d'intenti.

I comuni si assumeranno direttamente i costi per le indennità spettanti ai propri rappresentanti nel Gruppo strategico e nei vari gruppi di lavoro. Inoltre parteciperanno nella misura del 50% al finanziamento dei costi esterni, per un importo stimato quindi a CHF 3,2 mio distribuito sui sei anni (CHF 530'000.00 l'anno) e ripartito in base al numero degli abitanti.

Si valuta che l'onere complessivo per abitante possa ammontare a CHF 9,30 sui sei anni, ossia mediamente a CHF 1,55 l'anno.

Il Cantone si assumerà, a conti fatti, circa i tre quarti (CHF 9.6 mio su CHF 12.8 mio) della spesa complessiva (CHF 6.4 mio di costi interni + CHF 3.2 mio di costi esterni).

2.11 RELAZIONI CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO

Il messaggio è conforme agli obiettivi di cui alle schede no. 58, 59, 60, 61 e 62 delle linee direttive 2012-2015 inerenti la "governance pubblica".

Va rilevato che per contro l'onere a carico della gestione corrente, pari a CHF 3.2 mio, non è previsto nelle LD/PFI 2012-2015 e nella relativa pianificazione finanziaria (ragione per cui la Sezione delle finanze con lettera 19 gennaio 2015 non ha preavvisato favorevolmente il presente messaggio).

La parte di spese di gestione corrente (CHF 6.4 mio) sarà annualmente iscritta al conto di gestione del Dipartimento delle istituzioni, Sezione degli enti locali, con la seguente ripartizione: CHF 1 mio nel 2015, CHF 1 mio nel 2016, CHF. 1.1 mio nel 2017, CHF 1.1 mio nel 2018; CHF 1.1 mio nel 2019; CHF. 1.1 mio nel 2020.

Lo stanziamento del credito proposto con l'allegato decreto legislativo **richiede l'approvazione da parte della maggioranza assoluta dei membri del Gran Consiglio.**

2.12 IL PREAVVISO DELLA PIATTAFORMA

La Piattaforma di dialogo Cantone-Comuni rappresenta l'ambito privilegiato per la gestione dei rapporti con gli enti locali.

Il 27 agosto 2014 la Piattaforma ha discusso e approvato i contenuti del Rapporto finale del gruppo di lavoro interdipartimentale. Per quanto concerne il "credito quadro" ha ritenuto però che lo stesso dovesse essere discusso all'interno del Gruppo di lavoro allargato di cui fanno parte i rappresentanti dei comuni.

Il 17 settembre 2014 anche il capitolo sul credito quadro e le modalità di partecipazione dei comuni sono stati condivisi dal citato Gruppo che nella seduta del 23 ottobre 2014 ha infine preavvisato favorevolmente l'ammontare del "credito quadro" e il progetto. Il medesimo Gruppo ha poi allestito la bozza di Lettera d'intenti che è stata sottoposta al Governo e ai Comuni rappresentati in Piattaforma per giungere alla relativa sottoscrizione, quale tassello fondamentale, unitamente all'approvazione del messaggio da parte del Legislativo cantonale, per l'avvio della riforma.

2.13 CONCLUSIONE

Considerato quanto sopra esposto il Governo intende dare avvio ad una riforma che superi i passati tentativi rimasti irrisolti grazie all'approccio strategico proposto, unitamente all'intesa di collaborazione raggiunta con i comuni nell'ambito della Piattaforma di dialogo.

3. LA DISCUSSIONE COMMISSIONALE

Dopo aver costituito la sottocommissione "Cantone e Comuni", la Commissione della gestione e delle finanze ha optato, vista anche l'importanza della riforma, per una prima audizione (avvenuta il 9 giugno 2015) del Consiglio di Stato, nella persona del direttore del dipartimento delle Istituzioni Norman Gobbi, accompagnato dal responsabile del Progetto, signor Elio Genazzi, da svolgere nel plenum commissionale. Ciò al fine di presentare gli estremi del progetto, risp. del Messaggio.

Durante la discussione, il relatore designato ha poi ricevuto quale ulteriore materiale il documento "Progetto Ticino 2020, Base di calcolo per il credito quadro 2015-2020" (dicembre 2014, della Sezione enti Locali) contenente gli approfondimenti e basi di riferimento che hanno portato alle proposte di costo di cui al capitolo 10 del messaggio, nonché quello denominato "Contestualizzazione del Mandato di consulenza preliminare al prof. B. Dafflon (ris. gov. N.485 del 24.10.2014): obiettivi, risultati attesi, metodologia e mansionario" (dell'8 gennaio 2015) steso dal Gruppo di lavoro allargato.

La sottocommissione si è nuovamente riunita il 23 giugno 2015 per un esame del messaggio e non essendo sorte a quello stadio questioni di rilievo si è passati durante l'estate alla stesura della bozza di Rapporto la quale è stata discussa nuovamente in sottocommissione il 25 agosto e poi nel plenum 1 settembre sino a giungere alla sua approvazione.

Nel frattempo si sono pure seguiti gli aggiornamenti relativi agli incontri in Piattaforma Cantone - Comuni per verificare che vi fosse adesione definitiva su tutti i punti (ciò che è avvenuto in occasione della Piattaforma del 26 agosto 2015). La sottoscrizione di tale lettera è in corso mentre viene licenziato questo Rapporto.

In buona sostanza le questioni emerse in sede commissionale sono state:

- all'inizio del progetto, ovvero alla presentazione dello stesso ai Comuni, quest'ultimi, o meglio parte di essi, non erano sicuri e convinti che parte dei costi di una tale riforma dovessero essere assunti anche dai Comuni trattandosi di una riforma organizzativa cantonale. In corso di discussione all'interno della Piattaforma e tra i rappresentanti dei Comuni si è poi superato questo scoglio di principio condividendo l'idea, e soprattutto gli obiettivi e i principi del progetto di riforma, tra i quali quello di neutralità, i quali dovrebbero quindi portare anche a benefici per i Comuni, quantomeno a livello di maggiore autonomia comunale. Come evidenziato, le perplessità iniziali dei Comuni sono state superate con l'accordo contenuto nella Lettera d'Intenti tra i due livelli istituzionali;
- ci si è altresì chiesti se si dovesse attuare un'organizzazione di progetto così (apparentemente) onerosa (finanziariamente e in persone), con tanto di eventuali consulenti esterni, piuttosto che non affidarsi esclusivamente a un lavoro eseguito dalla stessa Amministrazione Cantonale.
Visti gli esiti dei precedenti tentativi di riforma riassunti nel Messaggio ed accennati sopra, si è compreso che difficilmente vi erano altre strade percorribili se non cercare in qualche modo di coinvolgere operativamente tutta l'amministrazione cantonale ma "esternalizzando"/"distaccando" la gestione del progetto da quest'ultima;
- un'attenzione è stata parimenti dedicata alla questione a sapere se fosse necessario assumere cinque nuovi funzionari quali membri del Gruppo operativo. In merito, il direttore del dipartimento delle Istituzioni, Norman Gobbi, ha sottolineato la grande difficoltà riscontrata nell'organizzare le riunioni del gruppo di lavoro interdipartimentale, poiché i rappresentanti dei Dipartimenti che ne facevano parte erano assorbiti dalle rispettive attività ordinarie. Lo stesso discorso vale anche per i rappresentanti dei

Comuni nei gruppi di lavoro, che siano essi tecnici o politici. Insomma, senza queste risorse dedicate ben difficilmente si ritiene sarà possibile raggiungere gli obiettivi prefissati. Inoltre è stato indicato che questi cinque funzionari saranno appunto a termine nel senso che terminato il progetto terminerà anche il loro impiego;

- il Consiglio di Stato è pure stato interpellato sulla questione a sapere se l'USI e la SUPSI fossero state coinvolte e se no per quali ragioni nel progetto. L'approccio metodologico utilizzato per la presente riforma ha cercato, secondo il Consiglio di Stato, di fare tesoro delle esperienze passate – compresa quella del progetto "Amministrazione 2000", ma anche allo studio condotto dal Professor Angelo Rossi (SUPSI) sui temi della scuola, del territorio e della cura alle persone anziane (concluso nel marzo 2010) –, che hanno chiaramente dimostrato che i tentativi dall'esterno di esaminare la qualità del lavoro effettuato dai servizi dell'Amministrazione Cantonale non portano a risultati particolarmente soddisfacenti. Per questa ragione si è preferito, nell'ambito del progetto in esame, non ricorrere alle competenze né dell'USI né della SUPSI, optando piuttosto per un esame per certi versi "interno" nel senso che verrà svolto da rappresentanti dell'Amministrazione ma anche dei comuni che hanno a che fare con l'amministrazione cantonale e ne conoscono il funzionamento. Ciò dovrebbe consentire di verificare in maniera adeguata la veridicità delle risposte provenienti dai vari settori di quest'ultima e dai comuni proprio grazie ad una conduzione di progetto comunque "distaccata" dall'amministrazione stessa;
- sono pure stati esaminati i due documenti consegnati alla Commissione: "Mandato di consulenza al prof. B. Dafflon" e "Base di calcolo per credito quadro 2015-2020". I dati e i parametri ivi contenuti sono stati ritenuti attendibili e sostanzialmente corretti.

La Commissione auspica:

- che le intenzioni dei due livelli esecutivi istituzionali si concretizzino come da progetto;
- che i costi previsti possano essere mantenuti e rispettati;
- che la riforma porti effettivamente, in modo efficace ed efficiente, a migliorare l'azione pubblica fissando ad esempio obiettivi misurabili di gestione e facendo in modo che alla fine dell'esercizio, gli oneri (costi) per prestazioni e servizi ridistribuiti tra Cantone e comuni non siano "al limite uguali a quelli attuali ma inferiori" per le tasche dei cittadini contribuenti. Il tutto nel rispetto del principio di un uso parsimonioso delle risorse;
- che negli anni a venire, ovvero durante il progetto in corso, lo spirito e la direzione che la riforma intende prendere sia già considerato nelle decisioni che dovranno essere prese nel frattempo evitando di creare nuovi flussi, risp. compiti condivisi, oltre a quelli (69) già sin qui reperiti.

4. CONCLUSIONI

Tenuto conto di quanto sopra esposto, coscienti anche come legislativo del gravoso e difficile compito che ci attende, concordiamo che la riforma non sia più prorogabile nel tempo e sia d'importanza strategica anche per l'efficacia e l'efficienza delle nostre istituzioni. Appurato che i due livelli esecutivi, cantonale e comunali, hanno raggiunto un accordo condiviso sul progetto e sul relativo riparto dei costi, la Commissione gestione e finanze considera che il Parlamento cantonale debba e possa dare luce verde al messaggio e al relativo credito quadro richiesto nell'apposito decreto legislativo a cui si rinvia. Certo, auspicio e compito del Gran Consiglio è e sarà quello di vigilare sull'andamento dei lavori affinché né Governo né comuni abbiano a venir meno, nel corso

del lungo processo, agli ambiziosi quanto irrinunciabili obiettivi di riforma e ciò visto comunque l'entità complessiva delle risorse finanziarie pubbliche messe in gioco.



Si invita pertanto il Gran Consiglio ad approvare il Messaggio e quindi il Decreto legislativo per la concessione del relativo credito quadro.

Per la Commissione gestione e finanze:

Matteo Quadranti, relatore
Bacchetta-Cattori - Caprara -
Caverzasio - Chiesa - Dadò -
De Rosa - Farinelli - Garobbio -
Guerra - Kandemir Bordoli -
Lurati S. - Pini

Indice figure

Figura 1: I rischi e le sfide incombenti del federalismo	5
Figura 2: Gli ambiti e i legami della riforma dei rapporti Cantone-Comuni	7
Figura 3: Funzionalità amministrativa – compiti e flussi	9
Figura 4: Compiti Cantone-Comuni	11
Figura 5: Categorie flussi	14
Figura 6: Numero di flussi per categoria (C2012)	15
Figura 7: Importanza dei flussi nella gestione (dati 2012)	16
Figura 8: Tipi di perequazione	18
Figura 9: Perequazione finanziaria: modello ticinese (2013) quo vadis ?	19
Figura 10: Organigramma di progetto	21
Figura 11: Processi di lavoro e relativa tempistica indicativa	23
Figura 12: Costi della Riforma	24
Figura 13: Unità di costo	25
Figura 14: Componenti dei costi della riforma Cantone-Comuni	26

Indice tabelle

Tabella 1: Panoramica sugli obiettivi generali della riforma	6
Tabella 2: Panoramica sulla concezione globale del progetto di riforma	7-8
Tabella 3: Distribuzione delle competenze in un sistema federale	10
Tabella 4: Somma dei flussi di gestione corrente	16
Tabella 5: Principali flussi Cantone/Comuni e Comuni/Cantone	17
Tabella 6: Costi complessivi e credito quadro	26