

Messaggio

7038

21 gennaio 2015

ISTITUZIONI

Concerne

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

ISTITUZIONI	1
Compendio	4
1. INTRODUZIONE	9
1.1 Un federalismo da preservare.....	9
1.2 Obiettivi principali.....	10
1.3 I cinque assi della Riforma.....	11
2. RIFORMA TERRITORIALE	16
3. RIFORMA DEI COMPITI	17
3.1 Distribuzione delle competenze in un sistema federalista.....	18
3.2 Principi di assegnazione dei compiti.....	18
3.2.1 Il principio di sussidiarietà	19
3.2.2 Il principio di equivalenza fiscale	20
3.2.3 I principi di uniformità, economicità e opportunità	20
3.3 Limiti e problematiche dell'attuale sistema di ripartizione dei compiti	20
3.3.1 Compiti condivisi	20
3.3.2 Compiti centralizzati	21
3.4 La riforma dei compiti.....	21
4. REVISIONE DEI FLUSSI FINANZIARI	22
4.1 Il ruolo dei sussidi in un sistema federale.....	22
4.2 Flussi finanziari tra Cantone e comuni: un primo inventario.....	23
4.2.1 Approccio	23
4.2.2 Risultati	25
4.3 Evoluzione dei flussi finanziari	26
4.3.1 Entità dei flussi, 1999 - 2014	26
4.3.2 Entità dei flussi per rapporto alla gestione corrente.....	27
4.4 Problemi riscontrati	29
4.4.1 Mancato rispetto del principio di equivalenza	29
4.4.2 Perequazione indiretta	30
4.4.3 Indice di forza finanziaria lacunoso	30
4.4.4 Incentivi sbagliati.....	31
4.5 Verso nuove modalità di finanziamento	31

5.	RIFORMA DELLA PEREQUAZIONE (NPC/TI)	32
5.1	Situazione attuale	32
5.2	Problemi attuali	32
5.2.1	Inclusione del moltiplicatore nel sistema di perequazione	32
5.2.2	Inibizione della competitività a livello locale	33
5.2.3	Quota di sostegno ai comuni deboli	33
5.2.4	Contributo supplementare e ripresa del contributo di livellamento	33
5.3	La necessità di una riforma	33
6.	RIORGANIZZAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE CANTONALE E DELL'ASSETTO COMUNALE	35
7.	PRINCIPIO DI NEUTRALITA'	36
8.	PRECEDENTI TENTATIVI DI RIFORMA	36
8.1	Cronistoria.....	36
8.2	Aspetti problematici principali.....	38
9.	IL PROGETTO	43
9.1	Le componenti del progetto.....	43
9.2	L'organizzazione	43
9.3	La tempistica	44
9.4	Le risposte alle difficoltà emerse nel passato.....	46
9.5	Preparazione dell'avvio dei lavori.....	47
10.	I COSTI DELLA RIFORMA	47
10.1	Computo generale degli oneri	47
10.2	Valutazione dei costi	48
10.3	Credito quadro necessario	49
10.4	La partecipazione dei comuni	49
10.5	Monitoraggio dello stato di progetto	49
11.	RELAZIONI CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO	50
12.	IL PREAVVISO DELLA PIATTAFORMA	51
13.	CONCLUSIONE	51
	DECRETO LEGISLATIVO	52

Indice figure

Figura 1	I rischi e le sfide incombenti del federalismo	10
Figura 2	Gli ambiti e i legami della riforma dei rapporti Cantone-Comuni	11
Figura 3	Numero di flussi per categoria (C2012)	25
Figura 4	Perequazione finanziaria: modello ticinese (2013) quo vadis ?	35
Figura 5	Organigramma di progetto	43
Figura 6	Processi di lavoro e relativa tempistica indicativa	45
Figura 7	Componenti dei costi della riforma Cantone-Comuni.....	48

Indice grafici

Grafico 1	Importi dei flussi di gestione corrente tra Cantone e comuni (C1999-P2014)	26
Grafico 2	Evoluzione del peso dei flussi Cantone → comuni e comuni → Cantone sul totale di gestione corrente del Cantone (C2003-C2012)	28
Grafico 3	Evoluzione del peso dei flussi sulla gestione corrente dei comuni (C2003-C2012)	29

Indice tabelle

Tabella 1	Panoramica sugli obiettivi generali della riforma	10
Tabella 2	Panoramica sulla concezione globale del progetto di riforma.....	14
Tabella 3	Distribuzione delle competenze in un sistema federale.....	18
Tabella 4	Somma dei flussi di gestione correnti C-D-E Cantone → comuni e comuni → Cantone, C2012 (in milioni di franchi)	25
Tabella 5	Principali flussi tra Cantone → comuni e comuni → Cantone, anno 2012....	26
Tabella 6	Importanza dei flussi di gestione corrente Cantone → comuni (in %)	27
Tabella 7	Importanza dei flussi di gestione corrente comuni → Cantone (in %)	28
Tabella 8	Progetti di modifica dei rapporti Cantone-Comuni e di revisione dei flussi, dal 1998 (sintesi)	37
Tabella 9	Progetti di flussi e competenze, mandati e caratteristiche.....	40
Tabella 10	Progetti di flussi e competenze, aspetti problematici e criticità emerse	42
Tabella 11	Costi complessivi e credito quadro	49

COMPENDIO

Un federalismo 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 anche importanti.

In Svizzera, il dibattito sulla riorganizzazione dei rapporti tra Cantone e comuni è ricorrente, e lo è ancor di più 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 legati al federalismo che sono: la ripartizione dei compiti e delle competenze, i flussi e la perequazione.

Nemmeno il Ticino sfugge a tale problematica.

Sul fronte della ripartizione dei compiti, l'indebolimento strutturale dei piccoli comuni, non sempre in grado di proporre ed attuare soluzioni efficaci ed efficienti, l'emergere di problemi viepiù complessi e le maggiori pretese in termini di quantità e di qualità di prestazioni da parte del cittadino, hanno richiesto nel corso degli anni un intervento crescente di centralizzazione da parte del Cantone con l'assunzione di nuovi compiti e competenze anche in settori di pertinenza comunale. Nel contempo, la volontà politica di garantire prestazioni uniformi sul territorio e un'offerta di prossimità, ha determinato l'affermazione di un federalismo di esecuzione (il Cantone decide, i comuni eseguono) che ha subito nel tempo puntuali riforme, in particolare con spostamenti di competenze (decisionale, esecutiva e finanziaria) da un livello all'altro non sempre nel giusto rispetto del principio di equivalenza fiscale. Si è così imposto un sistema di distribuzione dei compiti e delle competenze di dubbia efficacia, caratterizzato da un accavallamento di responsabilità tra i due livelli istituzionali, che ha progressivamente eroso l'autonomia decisionale e la capacità di azione dei comuni, chiamati a svolgere un ruolo di "agenzia" o di "sportello" di Cantone e Confederazione.

La revisione dei compiti proposta si fonda sui principi-cardine di sussidiarietà e di equivalenza e su quelli di uniformità, economicità e opportunità sanciti dalla Costituzione federale. La loro applicabilità si estende a livello cantonale nelle relazioni che intercorrono tra Cantone e comuni. L'obiettivo è di 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. La dissociazione dei compiti e del finanziamento intende promuovere l'efficienza e l'efficacia dell'azione pubblica, rafforzando l'autonomia e la responsabilità di Cantone e comuni. Evidentemente, non tutti i compiti potranno essere attribuiti in modo esclusivo: per i compiti in comune, sarà necessario riesaminare l'attribuzione delle responsabilità, le chiavi di ripartizione degli oneri tra Cantone e comuni e le modalità di calcolo dei sussidi.

Nella logica del federalismo, compiti e risorse compongono un binomio importante che va calibrato ai fini dell'equilibrio finanziario: è necessario che ciascun livello disponga dei mezzi necessari per svolgere adeguatamente i compiti assegnati ed utilizzare il proprio margine di autonomia decisionale a beneficio dei cittadini. I sussidi concorrono ad assicurare questo delicato equilibrio e sono calibrati secondo la situazione e gli obiettivi perseguiti (incitazione, correzione, compensazione, condivisione delle risorse, perequazione). Stando alle prime valutazioni effettuate, i flussi tra il Cantone e i comuni sono oggi calcolati e attribuiti in modo poco efficace ed efficiente. La perequazione finanziaria indiretta è inoltre importante e raggiunge solo in parte il proprio obiettivo di redistribuzione. Sui pregi e sui difetti della struttura di base dei flussi tra Cantone e comuni, e più in generale sul sistema di perequazione ticinese, si è espresso in modo critico anche

il quinto monitoraggio di Avenir Suisse “Irrgarten Finanzausgleich”¹ che, malgrado qualche errore interpretativo ed un approccio non necessariamente condivisibile, ha definito il Ticino. “l’esempio perfetto di come una perequazione finanziaria non deve oggi essere organizzata”. Le inefficienze evidenziate per il tramite di dodici criteri hanno un impatto non solo finanziario ma anche sulla qualità dell’offerta pubblica e sul grado di soddisfazione dei bisogni. Anche se l’analisi non tiene sufficientemente conto dell’eterogeneità morfologica e istituzionale che caratterizza il nostro Cantone, non ci si può esimere dal ritenere che il problema va affrontato al più presto nella sua interezza.

Il Ticino non è il solo a presentare aspetti critici negli ambiti citati. Per questo motivo, a partire dagli anni Ottanta e più in particolare con la crisi economica degli anni Novanta, la Confederazione e molti Cantoni hanno attuato, secondo modi e tempi diversi, una progressiva riforma del sistema di gestione pubblica. La Confederazione ha portato a termine la più grande riforma istituzionale della sua storia, ovvero la Nuova perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), entrata in vigore il 1. gennaio 2008. Nel solco di questa esperienza, diversi Cantoni hanno intrapreso progetti analoghi nei rapporti con i comuni, non per forza con altrettanta ambizione, nell’intento di ricercare proposte e margini di miglioramento a tutti i livelli (nuova ripartizione dei compiti, riforma dei flussi e del sistema di perequazione, riorganizzazione delle strutture amministrative, promovimento e riforma della collaborazione intercomunale, fusioni dei comuni²). 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 che sono: l’adeguamento della dimensione delle collettività locali tramite le aggregazioni³, il ripensamento dei meccanismi di funzionamento politico e amministrativo del comune⁴ e la revisione della ripartizione delle competenze e dei flussi finanziari fra Cantone e comuni. Complessivamente il bilancio è da ritenersi più che 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, tra i quali la grande eterogeneità del tessuto comunale, composto da realtà non sufficientemente dimensionate e solide finanziariamente. 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.

Il Governo è convinto che siano date le premesse per avviare un progetto di riforma che integra in una logica d’insieme i seguenti temi fra di loro fortemente interdipendenti:

- *il consolidamento istituzionale per il tramite delle aggregazioni*
- *la riforma dei compiti*
- *la revisione dei flussi*
- *la riforma del sistema di perequazione*
- *la riorganizzazione dell’Amministrazione cantonale e dell’assetto comunale*

¹ Kantonsmonitoring 5, „Irrgarten Finanzausgleich“ Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität Lukas Rühli mit Beiträgen von Miriam Frey und René L. Frey, Avenir Suisse, 2013.

² A partire dal 1990 il numero dei comuni in Svizzera è diminuito di oltre un quinto, passando da 3'021 nel 1990 a 2'296 nel 2013 (-625), con un’accelerazione del fenomeno negli ultimi cinque anni.

³ Pubblicazione degli studi *Il Cantone e suoi comuni: l’esigenza di cambiare* (1998), *Il Cantone e le sue regioni: le nuove città* (2004), *Revisione della legge sulle aggregazioni e separazione dei comuni* (2003 e 2011), riduzione del numero di comuni da 245 a 135, stato al 1.5.2014).

⁴ Revisione della Legge organica comunale (2000 e 2008), Legge sul consorzio dei comuni (2010), Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale (2002), modifiche inerenti le disposizioni organizzative, formazione di base e continua degli enti locali, ecc.

Per raggiungere gli obiettivi stabiliti, si ritiene tuttavia indispensabile porre quali condizioni irrinunciabili l'instaurazione di un clima politico favorevole tra Cantone e comuni, un approccio partecipativo adeguato, un metodo di analisi chiaro e condiviso e un'organizzazione di progetto assicurata dalle risorse umane e finanziarie necessarie. Nelle fasi decisionali saranno incluse le principali parti coinvolte non solo allo scopo di ottenere la completa rappresentazione delle diverse posizioni e sensibilità ma soprattutto di giungere a delle proposte il più possibile condivise. La Piattaforma di dialogo Cantone-Comuni rappresenta in questo senso l'ambito privilegiato per la gestione dei rapporti con gli enti locali.

Le riforme auspiccate determineranno dei cambiamenti anche sostanziali delle responsabilità e dei flussi finanziari con conseguenti aggravii e sgravi finanziari. A garanzia della serietà degli intendimenti indicati alla base di questo progetto, è posto quale principio la neutralità finanziaria. Questo significa che la Riforma deve consentire il mantenimento o la riduzione della somma degli oneri complessivi oggi sostenuti da Cantone e comuni, a parità di prestazioni offerte e a garanzia del principio di efficienza produttiva.

A tale scopo il processo sarà fiancheggiato dalle necessarie misure di copertura e compensazione dei costi, analogamente a quanto fatto a livello federale e in altri Cantoni.

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente documento ci pregiamo sottoporvi una richiesta di credito per l'avvio del progetto di Riforma dei rapporti fra Cantone e comuni, che parte dalla revisione della ripartizione dei compiti, delle competenze e degli oneri tra i due livelli istituzionali per concludersi con la riorganizzazione dell'Amministrazione cantonale, rispettivamente l'adattamento dell'assetto organizzativo comunale. Si tratta di un progetto ambizioso che si dispiega sull'arco di più anni in un importante, oltre che indispensabile, processo di correzione e di adattamento degli aspetti più problematici che caratterizzano la situazione attuale, allo scopo di ristabilire i giusti equilibri all'insegna dei principi federalisti a cui si ispira il nostro sistema istituzionale.

Più volte il Governo e il Parlamento hanno manifestato un'attenzione particolare al tema della ripartizione dei compiti e dei relativi oneri tra Cantone e comuni, avvallando diversi progetti di riforma con esiti tuttavia limitati. Anche nel corso della presente 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 altresì sollecitata dai comuni che, nell'ambito della consultazione tenutasi fra novembre 2013 e maggio 2014, hanno ribadito l'urgenza di un'entrata in materia, ritenendo tale passo imprescindibile, se non addirittura prioritario, rispetto alla stessa riforma territoriale.

La Roadmap, approvata contestualmente all'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. Con il Decreto legislativo si 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). Dando seguito a questo mandato, 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 che motiva l'opportunità e l'urgenza di affrontare il puntuale lavoro di analisi richiesto in un contesto più ampio. Sulla base di questo primo documento, il Gruppo di lavoro, supportato operativamente dalla Sezione degli enti locali (Gruppo operativo), ha elaborato e consegnato nel gennaio 2014 un secondo Rapporto denominato "Ticino 2020: per un Cantone al passo con i tempi" che pone le basi teoriche, metodologiche e organizzative per l'avvio di un approccio generalizzato e *strutturato in cinque assi principali d'intervento, coordinati tra di loro, che sono: la politica delle aggregazioni, la riforma dei compiti, la riforma dei flussi, la riforma della perequazione e la riforma dell'amministrazione cantonale e comunale. L'obiettivo è ambizioso e punta a rafforzare il Cantone e i Comuni nei rispettivi ruoli, affidando i singoli compiti al livello istituzionale meglio preposto sulla base dei principi di sussidiarietà (...) e di equivalenza, (...) e a rielaborare a fondo la perequazione finanziaria* (Rapporto finale Ticino 2020, p. 5). 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 presente messaggio, consentendo di impostare,

sul medio termine, una vera e propria strategia di riforma dei compiti e dei flussi fra Cantone e comuni.

Questo Governo ha già avuto modo di osservare come la risoluzione dei problemi finanziari del Cantone passa anche da un'analisi dei compiti, delle prestazioni erogate e dei flussi. Tuttavia, con l'avvio di questo progetto si pone la necessità di riorientare gli obiettivi sul medio termine, allo scopo non tanto di giungere ad un trasferimento netto di oneri da un livello all'altro ma di reimpostare l'attribuzione dei compiti, la suddivisione degli oneri e la perequazione finanziaria sui moderni principi che reggono il federalismo. L'obiettivo è, da una parte di aumentare l'efficacia e l'efficienza dell'azione pubblica, ottenendo una riduzione delle risorse impiegate e, dall'altra il raggiungimento di risultati qualitativamente migliori e conformi ai bisogni della popolazione. In secondo luogo, si tratta di ridare ai comuni, laddove oggettivamente possibile, la giusta autonomia nello svolgimento di quei compiti tipici della prossimità. L'avvio di una revisione dei rapporti tra Cantone e comuni consente infine di operare un'analisi critica dei compiti oggi assunti dallo Stato e valutare se quanto svolto sia ancora necessario nei contenuti e nei modi attuali.

Le difficoltà oggettive riscontrate nell'ambito dei precedenti tentativi di riforma dovrebbero suggerire cautela nell'affrontare un progetto ancora più vasto e complesso. Tuttavia ci si è convinti che la strutturazione di un approccio complessivo e organizzato, che tocca l'insieme dei meccanismi che regolano i rapporti fra i due livelli istituzionali, garantisce maggiori possibilità di successo. Per raggiungere gli obiettivi indicati, il Governo condivide l'invito espresso dal Gruppo di lavoro interdipartimentale a voler reimpostare il percorso su basi nuove, ponendo (...) *quali condizioni irrinunciabili l'instaurazione di un clima politico favorevole tra Cantone e comuni, la condivisione e la partecipazione convinta delle parti ai lavori di impostazione, riorganizzazione ed implementazione, un approccio metodologico chiaro e approfondito, e infine un'organizzazione di progetto assicurata sia dalle risorse umane e finanziarie necessarie, nonché dalle specifiche competenze settoriali necessarie nei vari ambiti (...). È peraltro 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).*

I temi in questione sono complessi e richiedono un importante impiego di risorse, interne ed esterne all'Amministrazione. Per questo motivo il Governo ritiene opportuno con questo messaggio condividere le riflessioni scaturite dagli approfondimenti già effettuati e presentare una valutazione dei costi presunti, contestualizzandoli nell'ambito di uno specifico Credito quadro per la riforma dei rapporti fra Cantone e comuni, il cui utilizzo, vista la complessità e la durata del processo, sarà oggetto di aggiornamenti periodici. Al presente rapporto governativo ne faranno periodicamente seguito altri, allo scopo di garantire la massima trasparenza su di un tema oltremodo ampio e complesso, che richiede una puntuale e continua informazione nei confronti del Legislativo cantonale. L'aggiornamento del Gran Consiglio in corso d'opera vuole essere un modo per dotare il processo di una costruzione solida e sistemica, che permetta di procedere a tappe evitando la messa in discussione tardiva di dati e principi cardini.

1. INTRODUZIONE

1.1 Un federalismo da preservare

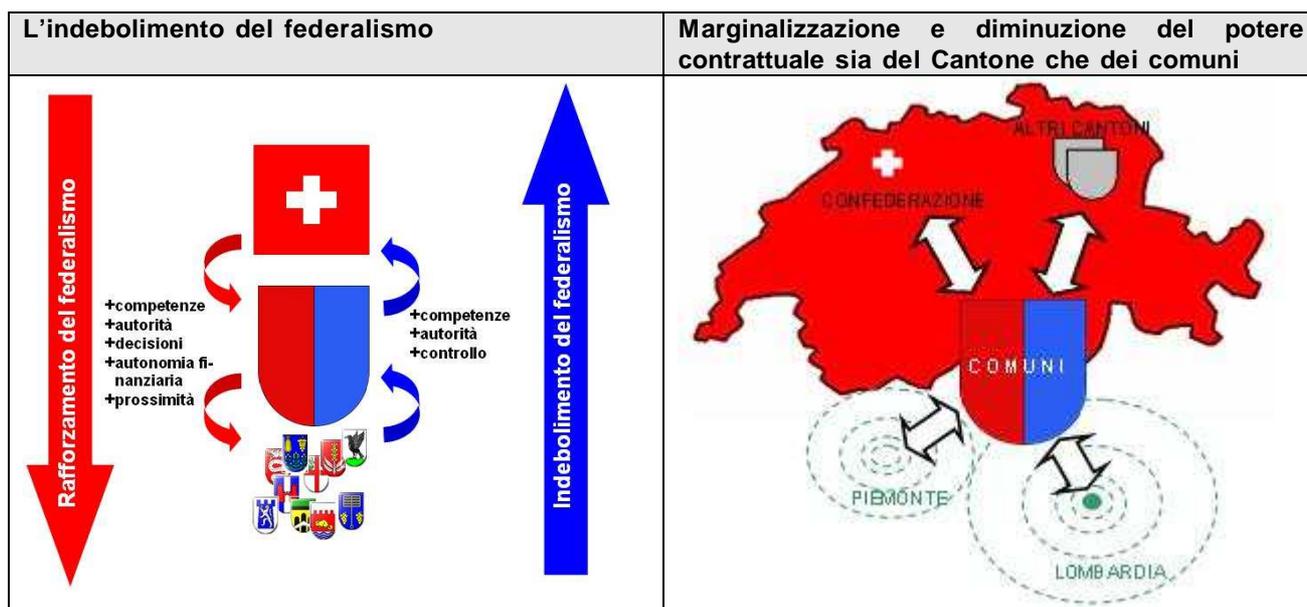
Dal 1848, il federalismo è tra i principi cardini della Svizzera. Ancorato saldamente nella Costituzione federale, permette di garantire un equilibrio interiore e reggere alle sfide della storia, facendo del nostro Paese un modello di confronto internazionale. Il merito della longevità di tale sistema è da attribuire principalmente ai diritti e alla grande autonomia di cui godono i Cantoni e i comuni, che consentono un adattamento continuo dell'organizzazione politico-amministrativa in funzione del contesto geografico, dell'epoca storica, delle sensibilità culturali e delle risorse economiche disponibili.

Pur restando un principio inviolabile, l'impostazione del federalismo è regolarmente al centro di discussioni e riforme. A partire dagli anni Novanta i meccanismi che regolano il funzionamento dell'insieme hanno subito una profonda rivisitazione. Tra le riforme più importanti, si ricordano in particolare la revisione della Costituzione federale e di quelle cantonali, la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), le varie revisioni adottate in questo ambito su scala cantonale, l'introduzione dei principi della nuova gestione pubblica e le riforme territoriali, tutte misure che secondo modalità diverse hanno ritoccato gli ingranaggi e la struttura del federalismo elvetico adattandolo ai tempi.

Anche in Ticino si sono delineati in questi anni delle sfide che riguardano i rapporti e gli equilibri del Cantone sia verso l'interno che verso l'esterno (vd. Figura 1) e che hanno richiesto e richiedono una reazione anche importante per correggere le anomalie, invertire le tendenze negative e, in definitiva, porre fine all'indebolimento del sistema federalista e ritrovare o riallineare i suoi giusti equilibri:

- con i Comuni: la presenza di comuni non più funzionanti e funzionali costituisce un aggravio per la democrazia e la capacità di determinazione degli enti locali;
- con la Confederazione: i problemi specifici al nostro Cantone esigono una maggiore sensibilizzazione delle Autorità federali affinché li possano esaminare e affrontare con la necessaria attenzione e tempestività. Occorre inoltre vigilare sul rischio di marginalizzazione prospettato dallo scenario di Piano direttore;
- con gli altri Cantoni: la sfida consiste nel cercare una condivisione d'intenti con i cantoni alpini a noi confinanti. Le cooperazioni intercantonali d'altronde appaiono come le più interessanti a livello internazionale dal punto di vista del promovimento dell'innovazione;
- con la Lombardia e il Piemonte: le due regioni costituiscono sul piano economico un enorme potenziale. Diversi fattori, tra i quali l'attuale debolezza politica della vicina Repubblica, minimizzano le opportunità esistenti.

Figura 1 I rischi e le sfide incumbenti del federalismo



1.2 Obiettivi principali

Il progetto di riforma dei rapporti tra Cantone e comuni mira a ristabilire l'efficienza e l'efficacia dell'azione pubblica e dei meccanismi di solidarietà, favorendo un utilizzo più razionale delle risorse e un'esecuzione dei compiti più adeguata ai bisogni. Ed è soprattutto ai cittadini che questo progetto si rivolge creando le premesse istituzionali affinché Cantone e comuni continuino a garantire, nei rispettivi ruoli, i servizi richiesti dalla popolazione all'insegna della qualità, dell'economicità, della prossimità e della trasparenza. Più in dettaglio, la Tabella 1 offre una panoramica sugli obiettivi della riforma da un punto di vista del Cantone, dei comuni e dei cittadini.

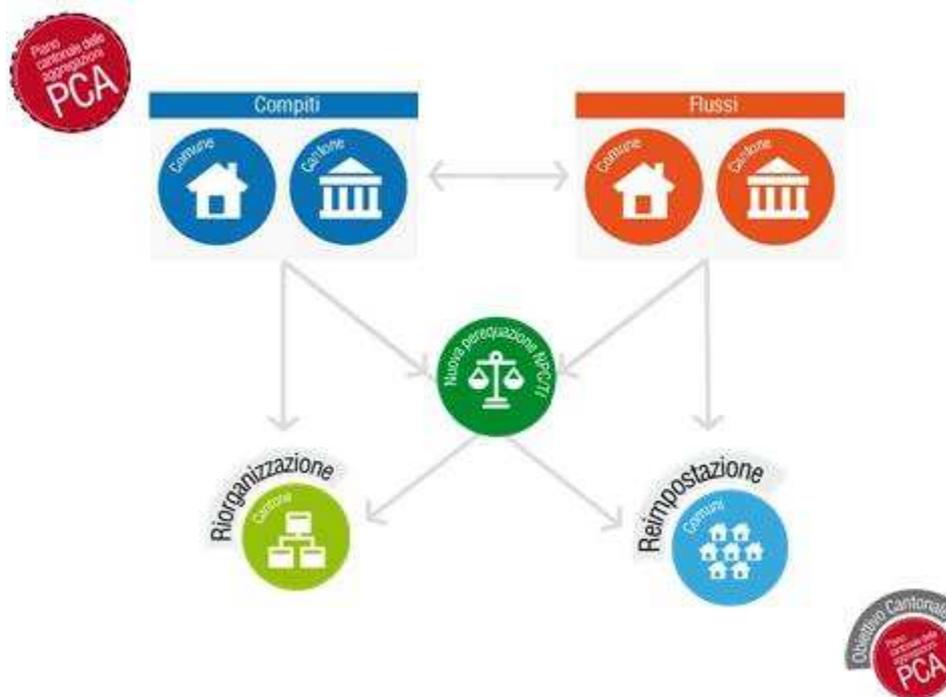
Tabella 1 Panoramica sugli obiettivi generali della riforma

	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.

1.3 I cinque assi della Riforma

Gli obiettivi elencati presuppongono un processo di riforma strutturato nei cinque assi d'intervento riprodotti nella Figura 2, che sono: la riforma territoriale (aggregazioni), la riforma dei compiti, la revisione dei flussi, la riforma del sistema di perequazione e la riorganizzazione amministrativa di Cantone e comuni. Lo schema seguente illustra meglio l'iterazione dei 5 ambiti d'analisi che richiedono per la loro stretta correlazione un approccio integrato e coerente. I miglioramenti puntuali in un solo settore non sono infatti sufficienti per ottemperare gli obiettivi indicati precedentemente.

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



Riforma territoriale - aggregazioni comunali

Il buon funzionamento dei rapporti tra Cantone e comuni dipende in larga misura dalla solidità istituzionale, amministrativa e finanziaria degli enti locali. Anche in questo senso si deve leggere il forte impegno assunto dal Cantone da oltre un decennio in ambito aggregativo. Inizialmente avviate allo scopo di ovviare al problema dei "piccoli comuni", confrontati con gravi problemi di carenze di risorse umane e finanziarie, le aggregazioni hanno coinvolto successivamente anche le aree urbane in risposta ai problemi derivanti dalla forte frammentazione istituzionale. L'attenzione al processo aggregativo indirizzato al rafforzamento dell'ente locale non può ancora ritenersi concluso. 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, prospettando una rete di agglomerati e comuni iscritti nella logica del Piano direttore e suscettibili di assumere il ruolo di partner del Cantone e (ri)acquisire margini di autonomia decisionali ed esecutivi.

Riforma dei compiti

I compiti assunti dal settore pubblico crescono e si modificano in funzione delle esigenze e dei valori di una società e della tecnologia. Analogamente, il modo con il quale le responsabilità sono ripartite tra i diversi livelli di governo varia in ogni epoca storica in funzione dei valori e del contesto politico e sociale proprio ad ogni Cantone.

I problemi riscontrati nell'attuale ripartizione delle responsabilità tra i due livelli istituzionali rendono necessaria una revisione dei compiti e delle competenze tra Cantone e comuni quale importante processo di adattamento del sistema ai principi costituzionali e agli indirizzi politici attuali. L'intendimento è quello di rendere concreti i principi di sussidiarietà e di equivalenza restituendo ai comuni competenze reali che aumentino il grado di autonomia e di responsabilità decisionale.

Revisione dei flussi

La revisione dei compiti tra Cantone e comuni implica a sua volta una revisione della ripartizione degli oneri e dei flussi. I flussi rispondono ad una logica compensativa, incitativa e di condivisione. 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.

Riforma della perequazione

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 dei comuni: tanto più questi sono piccoli e/o le disparità importanti, maggiore sarà il volume ridistribuito. Sul piano cantonale, la perequazione è oggetto di costanti riflessioni e attenzioni politiche. La Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale (LPI), adottata dal Gran Consiglio il 25 giugno 2002, impone all'art. 23 la verifica periodica del testo legislativo. Contestualmente al primo lungo iter di revisione della LPI, adottato dal Parlamento nell'ottobre 2010 ed 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 presente Legislatura, il Governo ha dato incarico ad uno speciale Gruppo di lavoro, costituito da rappresentanti sia dei comuni paganti che beneficiari e da alcuni funzionari del Cantone, di verificare i meccanismi della LPI e l'opportunità di una sua revisione parziale allo scopo di attenuarne il fabbisogno, alla luce dell'importante incremento subito nel corso degli ultimi anni. In novembre il Gruppo di lavoro ha consegnato il proprio rapporto al Governo. Dato l'imminente avvio dell'ambizioso progetto di Riforma previsto, il Gruppo di lavoro ha ritenuto più opportuno rinunciare alla revisione parziale della LPI, ripiegando, per il momento, ad una più contenuta modifica del Regolamento sulla perequazione finanziaria intercomunale del 3 dicembre 2002, volta a lievemente influenzare verso il basso l'onere a carico dei comuni paganti; provvedimento che nel frattempo è per altro già stato da noi approvato. L'obiettivo di una revisione più generale degli strumenti di perequazione viene perciò integrato nel presente progetto correlandolo concettualmente al tema della riforma territoriale (PCA), dei compiti e dei flussi. Gli obiettivi perseguiti in questi ambiti consentono di ripensare le fondamenta del sistema perequativo orizzontale e verticale e di ragionare non solo in termini di perequazione delle risorse ma anche degli oneri. Il tema è ovviamente complesso e delicato per gli interessi che muove. La riflessione che il Governo intende avviare sarà di ampio raggio e fondata sui criteri che sono alla base di un moderno sistema di perequazione.

Riorganizzazione amministrativa di Cantoni e comuni

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

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.

Di fatto non esiste nella teoria un'indicazione univoca sulle priorità con cui affrontare i diversi cantieri. Le esperienze condotte in altri Cantoni indicano che vi sono diverse vie percorribili: alcuni hanno posto l'accento sulla revisione dei compiti, altri hanno affrontato prioritariamente la riforma della perequazione intercomunale, altri ancora hanno privilegiato le aggregazioni. La sequenza d'analisi dipende sovente dalle contingenze politiche e dalla disponibilità di risorse umane e finanziarie. Concettualmente il processo di revisione dei flussi tra Cantone e comuni e della perequazione dovrebbe sovrapporsi ad un sistema di ripartizione delle competenze il più chiaro possibile e questo per almeno due motivi: se le responsabilità che incombono ai diversi livelli di governo non sono ben definite, anche i flussi saranno definiti in maniera inadeguata sia per quanto concerne la natura, sia per l'importo (non tutte le spese vanno finanziate allo stesso modo); solo una chiara ripartizione delle competenze permette di attuare il principio di equivalenza.

La complessità della riforma è tale da richiedere un costante confronto politico. Il presente 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. La riforma proposta rientra nello spirito stesso del federalismo svizzero, il cui pregio è quello d'isciversi in una dinamica continua di adattamenti che portano a decisioni nuove e le più possibili efficaci, eque e coerenti. Occorre del tempo per trovare le giuste soluzioni all'interno di un processo di riforma che va armonizzato e condiviso.

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 critica 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 efficiente ed efficace. - Maggiore autonomia finanziaria per i comuni.

Criticità	Principali problemi rilevati	Obiettivo principale	Provvedimenti	Effetti
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. la perequazione orientata alle risorse andrà perseguita attraverso la perequazione diretta (verticale e orizzontale); b. la compensazione degli oneri andrà accordata attraverso strumenti quali la perequazione dell'aggravio topografico (attuale LocGeo) e la perequazione dell'aggravio socio-demografico (nuovo strumento). - 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 	<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 dipendente (anche) dalla politica in materia di uscite dei comuni. - 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. 			

2. RIFORMA TERRITORIALE

La politica delle aggregazioni rappresenta uno dei tasselli di un più ampio cantiere di riforma dei comuni che ha preso avvio alla fine degli anni Novanta e articolato su tre livelli: (1) adeguamento della dimensione, (2) ottimizzazione dei meccanismi di funzionamento dell'apparato politico e amministrativo e (3) riorganizzazione dei rapporti di competenza e dei flussi finanziari tra Cantone e comuni. L'intendimento iniziale era (e resta) quello di ridare al Ticino un panorama di comuni forti e attivi, dotati di una capacità amministrativa e una struttura finanziaria solida tali da consentire un reale riordino dei compiti e una loro decentralizzazione. Così infatti si legge nello studio "Il Cantone e i suoi comuni, l'esigenza di cambiare" pubblicato dal Dipartimento delle istituzioni (1998): *il fattore chiave di una vera, moderna ed efficace politica di promozione della decentralizzazione delle competenze e della rivitalizzazione dei processi democratici propri dell'Ente locale resta quello della creazione del Comune funzionale. Il denominatore comune di questo processo è la ricerca della dimensione ottimale del Comune. Tale dimensione costituisce la premessa per attribuire ai comuni competenze decisionali qualificanti che rendano reale i concetti di autonomia e democrazia locale, evitando processi parziali e/o scoordinati di decentralizzazione*⁵.

L'ampio processo di riforma ha sin qui consentito di ridurre il numero dei comuni ticinesi da 245 a 135. Questa diminuzione è il risultato di 31 progetti aggregativi che hanno coinvolto 133 dei 245 comuni esistenti nel 2000, in alcuni casi per più volte successive. Malgrado questo importante riordino istituzionale, sussistono ancora realtà comunali non sufficientemente strutturate e solide finanziariamente.

Il Piano cantonale delle aggregazioni (PCA), voluto dal Gran Consiglio nel 2011 con la modifica della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni (LAggr), offre una lettura della realtà che si spinge oltre la scala locale e focalizza la propria attenzione sulla funzionalità amministrativa, istituzionale, territoriale e socio-economica degli enti locali. Il PCA pone le premesse istituzionali per rendere concrete le prospettive di un reale decentramento dei compiti e delle competenze nel rispetto del principio di sussidiarietà. Proprio quest'ultimo aspetto ha suscitato, nell'ambito della procedura di consultazione concernente gli "indirizzi" e gli "scenari" (fase 1), richieste e attese concrete a fronte di una situazione giudicata non più soddisfacente. Dalle risposte ottenute alle domande concernenti il tema del riordino dei compiti e dei flussi è emerso chiaramente come i comuni considerino questi aspetti necessari da rivedere e urgenti da affrontare⁶. La direzione auspicata è quella di recuperare competenze - e quindi autonomia - all'insegna del principio "chi decide, paga". Il tema è considerato improcrastinabile e da implementare contestualmente o perfino prima dell'attuazione del PCA, in quanto per alcuni sarebbero i "contenuti" (compiti) a determinare il "contenitore" (organizzazione istituzionale). La tempistica di lavoro indicata consente di conciliare questi due temi che possono procedere in parallelo, l'uno supportando l'altro. Va in effetti ricordato che se da una parte le aggregazioni non hanno per obiettivo l'attuazione di una nuova geografia ma il rilancio dell'ente locale nel contesto di oggi, d'altra parte la definizione del "chi fa cosa" non deve tradursi in un esercizio teorico inapplicabile nella pratica perché l'organizzazione locale non è in grado di recepirlo. A tal scopo, 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 nella misura più autonoma i propri compiti caratteristici di

⁵ Dipartimento delle istituzioni (1998), Il Cantone e i suoi comuni, l'esigenza di cambiare, Bellinzona, p. 11.

⁶ Si veda PCA. Esito della consultazione-fase 1, giugno 2014, pp. 55-58.

una società del Ventunesimo secolo (funzionalità amministrativa e istituzionale)⁷. La ridefinizione dei compiti potrà costituire in questo modo un incentivo alle aggregazioni, la cui attuazione consentirebbe di recuperare una dimensione minima per riacquisire sul piano pratico quelle competenze che di fatto spettano ai comuni ma che in assenza delle necessarie premesse amministrative e istituzionali sono state attribuite al Cantone. Affinché l'esercizio di una diversa attribuzione dei compiti adempia ai propri obiettivi politici, è quindi fondamentale proseguire in contemporanea nel progetto di riforma territoriale. Per legge, il PCA avrebbe dovuto essere sottoposto al Parlamento per approvazione entro un anno dalla crescita in giudicato della LAggr avvenuta con la pubblicazione del relativo decreto legislativo (BU del 27 settembre 2013). Si ricorda che l'entrata in vigore della modifica di legge era rimasta bloccata da due ricorsi pendenti davanti al Tribunale federale ed evasi, dopo oltre due anni dall'approvazione del Gran Consiglio, nel settembre 2013. È da rilevare che, a seguito della prima consultazione sul PCA e per le ragioni esposte all'Ufficio presidenziale del Gran Consiglio nella lettera del 1. luglio 2014, il Governo ha rivisto i termini inizialmente previsti, proponendo di posticipare a fine 2015 la data di presentazione al Gran Consiglio del relativo messaggio. Nel frattempo, le osservazioni pervenute consentiranno di avviare la prevista seconda fase, che coinvolgerà nuovamente i comuni sull'arco di quattro mesi, sugli aspetti riguardanti l'"attuazione" e gli "incentivi finanziari a supporto". Si fa inoltre rilevare come l'orizzonte 2020 è stato posto come possibile termine di riferimento, ma non ha carattere vincolante.

3. RIFORMA DEI COMPITI

Con l'espressione "compiti dello Stato" s'intende spesso in termini generici l'attività dello Stato. Il concetto di compito non va tuttavia 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 da parte dei comuni (capitolo 3.1): compiti deconcentrati svolti a titolo di agenzia, compiti delegati e compiti devoluti (esclusivi). Diversi criteri concorrono a determinare dal punto di vista teorico il "chi fa cosa" (capitolo 3.2). 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 (capitolo 3.3). Questi elementi motivano la necessità di una revisione dei compiti. A tal scopo il Gruppo di lavoro ha sviluppato un primo approccio metodologico che integra i principali elementi teorici di assegnazione dei compiti (capitolo 3.4). Dal punto di vista concettuale, l'analisi proposta mira a definire il "giusto livello istituzionale" avendo quale riferimento il "Comune minimo" così come inteso nel PCA.

⁷ Consiglio di Stato, Piano cantonale delle aggregazioni, Progetto consultazione fase 1, Bellinzona, novembre 2013, pp. 34-35.

3.1 Distribuzione delle competenze in un sistema federalista

In un sistema federalista, le competenze (decisionali, esecutive e finanziarie) possono essere attribuite in modo esclusivo ad un solo livello istituzionale o ripartite tra di essi. Si parla in questo caso di compiti condivisi.

Compiti esclusivi: la nozione di esclusività significa che un'autorità detiene, per un compito specifico, competenze normative, finanziarie e operative esclusive.

Compiti condivisi: più livelli istituzionali partecipano alla definizione normativa, al finanziamento e all'esecuzione dell'opera (federalismo di esecuzione). Le interdipendenze fra Cantone e comuni possono essere di due tipi:

- *deconcentrazione:* un livello di governo attribuisce all'altro (o altri agenti quali enti⁸) il mandato di erogare dei servizi pubblici di sua competenza senza che questo detenga alcun margine di manovra o competenza decisionale sul contenuto dell'offerta e le modalità di erogazione del servizio (qualità e quantità). Tale soluzione punta all'efficienza operativa dell'azione dello Stato;
- *delegazione* (definita talvolta anche "relazione d'agenzia" o modello del "principale agente"): questa forma di collaborazione prevede l'attribuzione al livello inferiore di competenze. Il livello di governo superiore regola questa delega con condizioni e norme di tutela (standard di qualità e quantità) per garantire un minimo di uniformità e coordinamento tra i comuni e versa, a titolo compensativo, le necessarie risorse finanziarie. I comuni possono adottare, in fase esecutiva, degli standard qualitativi e quantitativi che vanno oltre le esigenze minime stabilite sopportandone i costi. Questa soluzione è applicata in quei settori per i quali la prossimità nella produzione è importante in ragione della diversità di situazioni all'interno del territorio.

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 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

3.2 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. 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 mentre il principio di equivalenza presuppone la tripla

⁸ Il termine di decontrazione è utilizzato anche quando il livello centrale detiene tutte le competenze (decisionale, esecutiva e finanziaria) e si dota di un apparato amministrativo completo e decentralizzato per la messa in opera del servizio (Germann, 1996, p. 58).

congruenza tra beneficiari, paganti e decisorio. A corollario, l'art. 43a Cst, elenca i principi di uniformità delle prestazioni, trasparenza, opportunità ed economicità.

3.2.1 Il principio di sussidiarietà

Il principio portante del federalismo svizzero in tema di assegnazione dei compiti è il principio di sussidiarietà, iscritto all'art. 5a della Costituzione federale⁹. Esso non si limita ai rapporti tra Confederazione e Cantoni ma include i rapporti tra tutti i livelli dello Stato, compresi i comuni. Il principio di sussidiarietà statuisce, da un lato, che le responsabilità appartengono *de facto* alle collettività decentrate e, dall'altro, che tali responsabilità sono trasferite al livello superiore unicamente solo se è dimostrato che esso può svolgerlo meglio degli organi territoriali subordinati, organizzati singolarmente o in collaborazione tra di loro¹⁰. La distanza geografica, organizzativa e psicologica del cittadino all'amministrazione competente deve tuttavia essere ammissibile dal punto di vista economico, pratico e giuridico. Tale principio realizza la massima politica secondo la quale i compiti devono essere svolti dal livello statale meglio equipaggiato a tal fine¹¹ e il più vicino possibile ai cittadini affinché essi possano influenzare al meglio il processo politico¹². 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**¹³, permettendo di adattare meglio l'offerta dei beni collettivi alle preferenze locali¹⁴, e l'**efficacia produttiva** poiché consente di mantenere il miglior adeguamento possibile tra la scelta di spesa e il costo fiscale di queste scelte. La scelta di "restare" a livello locale permette inoltre ai cittadini di avere un miglior controllo democratico degli eletti e favorisce un federalismo innovativo (l'esperienza locale minimizza le perdite in caso di fallimento, se paragonata a un'esperienza cantonale o nazionale). Diversamente, per le funzioni di stabilizzazione¹⁵ e di redistribuzione¹⁶ prevalgono nettamente gli argomenti a favore di una centralizzazione dei compiti. Una centralizzazione è pure auspicabile quando si verificano delle economie di scala e delle esternalità (*spill-over effects*).

La messa in pratica del principio di sussidiarietà dipende soprattutto dalla capacità amministrativa e gestionale dei comuni. Occorre tuttavia evitare di commisurare ogni soluzione sul livello di capacità amministrativo-gestionale del comune "più debole", penalizzando quelli che sarebbero in grado di assumersi ulteriori competenze. Non va quindi 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.

⁹ Votazione popolare del 28 novembre 2004.

¹⁰ Nel caso di economie di scala, solo quando la collaborazione orizzontale non consente di ottenere i risultati sperati o determina costi di coordinamento sproporzionati, va presa in considerazione una centralizzazione dei compiti. Messaggio 01.074 op. cit., p. 2078.

¹¹ Messaggio 01.074 Concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti fra Confederazione e Cantoni (NPC) del 14 novembre 2001, p. 2223.

¹² DAFFLON B., *Fédéralisme financier et décentralisation*, Université de Fribourg, Polycopié, version 4 décembre 2003.

¹³ Offerta di beni e servizi pubblici. La funzione di allocazione concerne l'insieme dei meccanismi e delle regole attraverso le quali viene deciso il modo in cui le risorse disponibili sono distribuite e utilizzate in rapporto alle diverse richieste ed esigenze della popolazione.

¹⁴ Teorema del decentramento di Oates (1972): alla presenza di preferenze territorialmente differenti è sempre preferibile il decentramento dell'offerta (ipotesi: difficoltà per lo stato centrale di offrire servizi differenziati (qualità e quantità), costo marginale costante, assenza di economie di scala, assenza di effetti di traboccamento (esternalità) e di congestione (livello ottimale dell'ente locale); preferenze identiche all'interno di ciascuna comunità).

¹⁵ Intervento atto a ridurre le fluttuazioni economiche e sociali giudicate sfavorevoli (disoccupazione, stabilità del livello dei prezzi, crescita economica quantitativa e qualitativa appropriata, ecc.). Ritenuto l'elevato grado di apertura delle economie locali (uno sforzo di stabilizzazione iniziato a livello locale difficilmente porterà i suoi frutti solo in quello stesso spazio locale), difficilmente una collettività locale è incline ad indebitarsi per finanziare investimenti le cui ricadute positive riguardano anche altri.

¹⁶ Forti motivazioni di prestazione uniformi e rischio a livello locale di "migrazioni" e di polarizzazione della società. Nel caso di una collettività particolarmente generosa in termini di prestazioni sociali finanziate con una maggiore pressione fiscale, e data una buona mobilità individuale, sussiste il rischio di un maggiore afflusso di individui più poveri e una partenza di quelli più ricchi con conseguenze negative in termini fiscali e di equilibrio finanziario.

3.2.2 Il principio di equivalenza fiscale

L'articolo 43a introdotto nella Costituzione federale con la Nuova perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) definisce i principi che guidano l'assegnazione e l'esecuzione dei compiti statali. Tra questi il più importante è senz'altro il principio di equivalenza fiscale secondo cui la cerchia dei fruitori di una prestazione deve coincidere con quella dei responsabili dei costi e delle decisioni.

Il concetto sostanziale è il seguente: una decentralizzazione è efficiente se le persone che beneficiano di una prestazione pubblica hanno la possibilità di decidere democraticamente su questo compito e finanziarne i costi (per il tramite d'imposte o tasse). Questa tripla congruenza assicura una buona *governance* e permette di evitare effetti esterni indesiderati: se chi decide il contenuto dell'offerta ne sopporta i costi, gestirà in modo più economico e razionale le risorse. Se il responsabile della prestazione è colui che ne approfitta ed usufruisce, l'offerta verrà definita in modo conforme ai bisogni effettivi. Stando a questo principio, le prestazioni che vanno in ampia misura a beneficio dei cittadini di tutto il Cantone devono essere disciplinate (e se del caso realizzate) da quest'ultimo.

Nelle relazioni fra due diversi livelli istituzionali il principio di equivalenza presuppone la **dissociazione dei compiti e del finanziamento**. Questa soluzione consente ai rapporti tra Cantone e comuni di acquisire maggiore chiarezza e trasparenza e ne amplia il margine di azione con la possibilità concreta di incidere e controllare i costi, le prestazioni e l'efficacia dell'azione pubblica. Se un settore di compiti non può essere attribuito integralmente al Cantone o ai comuni (dissociazione totale), si persegue una dissociazione parziale.

3.2.3 I principi di uniformità, economicità e opportunità

A corollario dei due principi sopramenzionati, l'art. 43a Cst. enumera i seguenti parametri:

- **principio di uniformità delle prestazioni:** l'art. 43a cpv. 1 Cst. indica che *“La Confederazione assume unicamente i compiti che superano la capacità dei Cantoni o che esigono un disciplinamento uniforme da parte sua”*. Per analogia si ammette che il Cantone abbia ad assumere unicamente i compiti che *superano la capacità dei comuni* (sussidiarietà) o che *esigono un disciplinamento uniforme*. Regole e standard unitari saranno stabiliti nei settori nei quali è indispensabile nell'interesse cantonale;
- **principio dell'economicità e adeguato ai bisogni:** i compiti statali devono essere eseguiti in modo economicamente *razionale* (anche ricorrendo alla collaborazione comunale) e *adeguato* ai bisogni;
- **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).

3.3 Limiti e problematiche dell'attuale sistema di ripartizione dei compiti

3.3.1 Compiti condivisi

Negli ultimi decenni le situazioni in cui il Cantone ha delegato ai comuni l'applicazione di normative o la responsabilità di controlli è andata aumentando senza un preciso ordine, il più delle volte all'interno di un contesto finanziario difficile o allo scopo di compensare gli effetti di altre misure (permutate). Ciò è avvenuto dando di per sé scontata la capacità dei comuni di svolgere nuovi compiti. Questa soluzione comporta tutta una serie di problemi

che investono sia il Cantone che i comuni. 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. Questa erosione limita la possibilità per la cittadinanza di esercitare i propri diritti democratici, generando un senso di frustrazione che si manifesta attraverso un disinteresse nei confronti della cosa pubblica ed un malcontento crescente verso le autorità cantonali;
- **riduzione del margine di manovra finanziario a disposizione dei comuni;**
- **difficoltà per il Cantone di controllare la parte di spesa comunale da esso finanziata:** in determinate circostanze, la partecipazione finanziaria del Cantone frena la piena assunzione delle responsabilità (decisionali e finanziarie) da parte degli amministratori comunali, inducendoli a spendere oltre il reale bisogno della collettività;
- **costi e doppioni amministrativi:** quando le competenze e le responsabilità in materia di finanziamento si sovrappongono, aumenta il numero di regolamentazioni, con costi amministrativi supplementari (creazione di uffici a cui affidare la verifica del rispetto dei mandati attribuiti ai comuni);
- **allungamento del processo decisionale:** la modifica di leggi che interessano anche i comuni implica spesso un allungamento del processo decisionale al fine di trovare il giusto compromesso a soddisfazione di tutte le parti coinvolte (costi di negoziazione);
- **poca trasparenza:** la comprensione del livello statale responsabile per un determinato settore di compiti non è sempre chiara.

Nell'ambito del proprio mandato, il Gruppo di lavoro interdipartimentale ha identificato, limitatamente ai compiti che generano flussi finanziari tra Cantone e comuni (inclusi i pagamenti di prestazioni ed i riversamenti), oltre una quarantina di compiti condivisi. Seppur parziale e non definitiva, questa cifra conferma l'esistenza e l'estensione della problematica.

3.3.2 Compiti centralizzati

A fianco della tendenza precedentemente descritta e a causa dell'eccessiva frammentazione dei comuni, nel corso degli anni si è determinata una progressiva **centralizzazione** dei compiti da parte del Cantone, con la presa a carico di settori anche di competenza comunale. Tra le diverse cause, va annoverata anche la debolezza strutturale dei comuni e le difficoltà riscontrate nel far fronte al costo e alla complessità dei compiti imposti da una società in continua evoluzione. 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. Dal punto di vista finanziario, la situazione era caratterizzata da un alto grado d'indebitamento e una forte dipendenza dalla compensazione intercomunale, fino al 2002 peraltro fondata sul principio di copertura automatica del disavanzo dei comuni. 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.

3.4 La riforma dei compiti

Con la riforma dei compiti s'intende assegnare ad un solo livello istituzionale, quello più adeguato, le competenze decisionali, esecutive e finanziarie (minor costi e maggiore soddisfazione dei cittadini). Questa attribuzione dovrà fondarsi su principi e criteri guida chiari, che permettano di ponderare ogni qual volta vantaggi e svantaggi delle diverse

soluzioni possibili. Per taluni compiti una dissociazione non sarà tuttavia realizzabile. In questi casi si tratterà di trovare adeguate forme di condivisione fra Cantone e comuni.

Il processo di analisi e di ripartizione dei compiti sarà strutturato come segue. La prima fase prevede la stesura di un inventario preciso dei compiti e della rispettiva base legale. A seguire, la valutazione dell'interesse pubblico dell'offerta e la selezione dei compiti sui quali s'intende agire in modo prioritario. Le priorità andranno stabilite in accordo con i comuni e sottoposte al Gran Consiglio per approvazione. I compiti selezionati verranno quindi scomposti nelle loro diverse sottocategorie¹⁷ e analizzati nel dettaglio (obiettivi, interesse pubblico, descrizione delle responsabilità che competono a ciascun livello istituzionale: decisionale, esecutiva, finanziaria). La terza fase occupa un ruolo centrale nell'analisi: attingendo ai principi costituzionali e agli argomenti teorici elencati nel Rapporto Ticino 2020¹⁸, andrà stabilito sul piano teorico la giusta collocazione delle responsabilità decisionali e operative. L'esito dello studio andrà discusso sul piano politico e ponderato in virtù degli obiettivi e degli indirizzi strategici che si vorranno adottare.

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. Il Gruppo di lavoro interdipartimentale "Roadmap: flussi Cantone-Comuni" ha svolto una prima analisi conoscitiva dei flussi esistenti tra Cantone e comuni rilevandone una settantina con base legale nelle leggi e nei decreti legislativi specifici al compito sussidiato. Di questi, una quarantina sono considerati sussidi e rientrano nel contesto della presente riforma. L'esame dei flussi e della loro evoluzione offre alcuni primi spunti di riflessione interessanti qui riassunti che, unitamente all'indagine flussi condotta da Avenir Suisse (2013), *Irrgarten Finanzausgleich, Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität*, offrono un primo quadro complessivo del sistema Ticinese. Più specificatamente, i ricercatori di Avenir Suisse hanno analizzato l'efficacia e la modernità dei sistemi cantonali di perequazione finanziaria chinandosi su alcuni aspetti attinenti ai sussidi: il principio di equivalenza, la perequazione indiretta, il ruolo del moltiplicatore comunale e il metodo di calcolo dei flussi (compensazione dei costi effettivi). Nel caso specifico del Cantone Ticino, è emerso 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. Senza dare all'analisi di Avenir Suisse un'importanza esagerata, l'insieme di questi aspetti motiva la necessità, e per certi versi l'urgenza, di una riforma dei flussi tra Cantone e comuni, e di riflesso anche della perequazione (capitolo 5), fondata su un'analisi approfondita della situazione attuale che andrà intrapresa in una prima fase allo scopo di identificare e quantificare gli aspetti più problematici per poi elaborare su questa base, proposte concrete di cambiamento.

4.1 Il ruolo dei sussidi in un sistema federale

I flussi sono l'espressione dei meccanismi legislativi che regolano la ripartizione e il finanziamento dei compiti tra Cantone e comuni e trovano all'interno di uno Stato federale una piena giustificazione.

¹⁷ Ad esempio, per la scuola elementare si distinguono: formazione degli insegnanti, norme di assunzione, statuto e salario del personale, programmi d'insegnamento e contenuto pedagogico, materiale d'insegnamento, servizi scolastici e organizzativi, edilizia scolastica.

¹⁸ Per maggiori dettagli, si veda il Rapporto Ticino 2020: per un Cantone al passo con i tempi".

Nella terminologia corrente si utilizzano più espressioni con significati per lo più corrispondenti per designare i trasferimenti finanziari tra i due livelli istituzionali (flussi, sussidi, contributi, aiuti finanziari, indennità). Con il termine di flussi s'intendono tutte quelle prestazioni che rientrano nelle cinque categorie presentate. Sono invece esclusi quei trasferimenti finanziari che riguardano prestazioni di tipo contrattuale o di transito (vedi categorie A e B al capitolo seguente).

Si distinguono le seguenti definizioni di categorie di flussi¹⁹:

- **Sussidi incitativi:** servono per incentivare, produrre o accrescere la quantità e la qualità dei servizi pubblici d'interesse superiore.
- **Sussidi compensativi:** traggono origine dalla suddivisione dei compiti tra i due livelli istituzionali nella forma di delegazione o relazione di agenzia, Cantone (principale) e i comuni (agenti), consentendo di "risarcire" il livello locale per la fornitura di un servizio secondo le esigenze del livello superiore. Tali sussidi andrebbero definiti nel rispetto del principio di equivalenza.
- **Sussidi correttivi:** puntano a "correggere" gli effetti esterni collegati alla fornitura di alcuni servizi locali. Questo avviene quando l'area di consumo dei servizi pubblici supera i confini locali o quando gli agenti economici non residenti possono beneficiare dei servizi offerti da una collettività senza sopportarne il costo, contravvenendo in entrambi i casi al principio di equivalenza.
- **Condivisione delle risorse:** l'obiettivo di questa categoria di flussi è di ripartire, sulla base di criteri di spartizioni, i mezzi finanziari tra livelli istituzionali in modo tale da correggere eventuali squilibri verticali. Questo avviene in particolare quando le risorse dei comuni non sono sufficienti per permettere loro di finanziare le spese che sono di loro competenza.
- **Flussi perequativi:** servono a compensare le differenze di capacità finanziaria operando una perequazione orizzontale delle risorse (differenze di capacità finanziaria) e dei bisogni (compensazione degli oneri eccessivi, non influenzabili, legati alla posizione geo-topografica, alla struttura d'insediamento o della popolazione).

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

4.2 Flussi finanziari tra Cantone e comuni: un primo inventario

La stesura dell'inventario dei flussi è un atto preliminare non privo di difficoltà interpretative. Nell'ambito del proprio mandato, il Gruppo di lavoro interdipartimentale ha operato una prima quantificazione di massima dei flussi finanziari esistenti tra Cantone e comuni (situazione al 2012). I dati raccolti offrono una prima base di discussione ed hanno consentito di collocare il tema dei flussi nel contesto della riforma dei rapporti tra Cantone e comuni. Le cifre non possono ritenersi definitive proprio perché la complessità del tema è tale da richiedere ulteriori approfondimenti specifici che consentiranno di affinare e dettagliare l'analisi (capitolo 4.5) nell'ambito del processo di riforma.

4.2.1 Approccio

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 di censire 69 flussi finanziari tra Cantone e comuni, corredati da tutta una serie di informazioni supplementari (base legale, obiettivi,

¹⁹ DAFFLON B., MADIÈS T., op. cit.

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:

- 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).

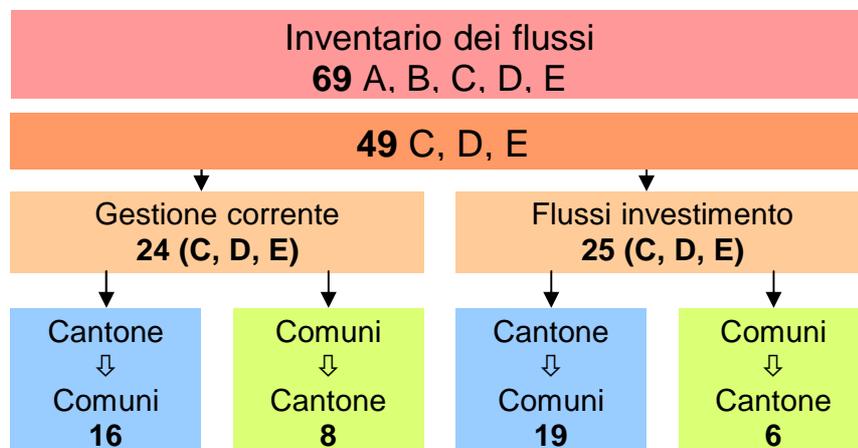
Le tipologie (A e B) sono state escluse dall'inventario in quanto riguardano prestazioni di tipo contrattuale (A) o di transito (B). Esse riguardano precise controprestazioni e sono tali da non appartenere alle categorie di flussi annoverate alla pagina 23.

Per assicurare una certa completezza dei dati rilevati, gli stessi sono stati posti a confronto con l'elenco dei flussi allegato alle Linee direttive del Piano finanziario 2012-2015 (secondo aggiornamento). Da questa analisi comparativa sono emerse differenze non sostanziali per quanto concerne i flussi di gestione corrente mentre per i flussi d'investimento le divergenze sono più importanti, ma non essenziali (numero di flussi e importi complessivi). Di conseguenza l'affinamento dei dati non può ritenersi compiuto anche perché vi sono settori dove le responsabilità e i finanziamenti si accavallano, tanto da richiedere approfondimenti ulteriori. Gli importi presentati qui di seguito sono quindi da ritenersi indicativi nel loro ordine di grandezza.

4.2.2 Risultati

L'indagine conoscitiva dei flussi finanziari tra Cantone e comuni (2012) ha consentito di recensire (vd. Figura 3) un totale di 69 flussi di cui 49 appartenenti alle categorie "C", "D" e "E" e distinguendoli fra flussi di gestione corrente (24) e flussi d'investimento (25).

Figura 3 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. 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).

Come già anticipato, 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. Da un lato, la stesura dell'inventario e la classificazione dei flussi impone un esame attento di tutti i trasferimenti finanziari dal punto di vista teorico, legale e contabile al fine di escludere i dati non pertinenti. Dall'altro, l'accavallamento di competenze tra Cantone e comuni e le particolari modalità di finanziamento non

consentono in taluni casi di stabilire con esattezza la direzione del flusso e richiedono per questo valutazioni ulteriori accompagnate da una lettura storica dei rapporti tra Cantone e comuni. Un esempio è il settore delle case per anziani e servizi di assistenza e cure a domicilio. 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 il 1. gennaio 2000. Con questa riorganizzazione, la copertura del fabbisogno dell'EOC è stata posta a carico interamente del Cantone mentre i contributi nel settore anziani sono stati suddivisi tra Cantone e comuni, secondo una chiave di riparto dei costi (1/5 dell'onere al Cantone e 4/5 ai comuni) che disattende il principio di equivalenza. Proprio partendo da questa lettura storica, ai fini della presente analisi, il compito è stato ritenuto comunale. Conseguentemente, il flusso corrisponde alla quota parte del Cantone. Evidentemente il tema è ampio e articolato e proprio per questo andrà ulteriormente approfondito.

Tabella 5 Principali flussi tra Cantone → comuni e comuni → Cantone, anno 2012

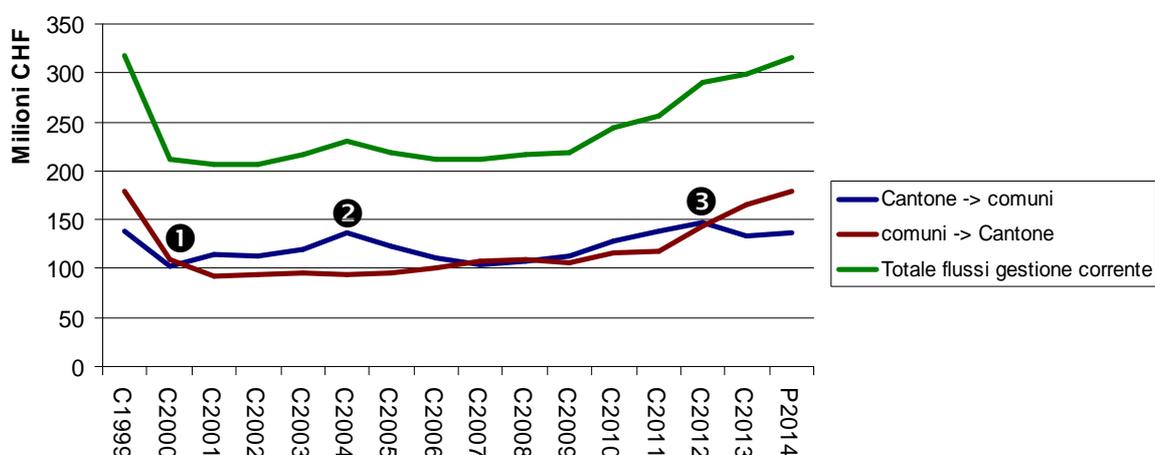
Cantone → comuni	in franchi	comuni → Cantone	in franchi
Contributo forfettario per sezioni di SE (D/E)	39'946'609	Contributo per le assicurazioni sociali (D)	103'700'462
Contributo a servizi a favore degli anziani in strutture a domicilio (E)	34'387'669	Contributo per le spese assistenziali (E)	14'829'917
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%

4.3 Evoluzione dei flussi finanziari

4.3.1 Entità dei flussi, 1999 - 2014

Il grafico seguente illustra l'evoluzione dei flussi per il periodo C1999 - P2014.

Grafico 1 Importi dei flussi di gestione corrente tra Cantone e comuni (C1999-P2014)



L'andamento dei flussi tra Cantone e comuni presenta una certa stabilità, fatta eccezione per gli anni 2000, 2004 e 2012 che presentano una sorta di "effetto soglia". Con questo termine s'intende un cambiamento importante della situazione in tempi brevi.

(1) Fino al 1999, il regime di finanziamento degli ospedali pubblici (parte restante non presa a carico dall'assicurazione malattia) prevedeva una partecipazione del Cantone (2/3) e dei comuni (1/3). A partire dal 1. gennaio 2000, il Cantone ha assunto la copertura totale del fabbisogno dell'Ente Ospedaliero Cantonale (EOC). Per garantire una certa neutralità finanziaria, questa decisione è stata accompagnata da una presa a carico da parte dei comuni di oneri precedentemente assunti dal Cantone (nuova ripartizione del fabbisogno finanziario dei settori case per anziani e servizi di assistenza e cure a domicilio). Queste decisioni hanno di fatto ridotto l'ammontare dei flussi tra i due livelli istituzionali.

(2) La crescita dei flussi tra Cantone e comuni tra il 2003 e 2004 è da attribuire sostanzialmente alle misure transitorie che hanno accompagnato l'introduzione della nuova Legge sulla perequazione intercomunale (contributo transitorio) avvenuta il 1. gennaio 2003 e ai risanamenti finanziari versati nell'ambito dei progetti di aggregazione che in questa prima fase hanno interessato quasi esclusivamente i comuni in dissesto finanziario.

(3) Il 2012 costituisce una sorta di "anno-cesoia", nel senso che a partire dal 2013 l'importanza dei flussi tra i due livelli istituzionali si è capovolta a seguito delle misure adottate nell'ambito dei preventivi 2012 e 2013.

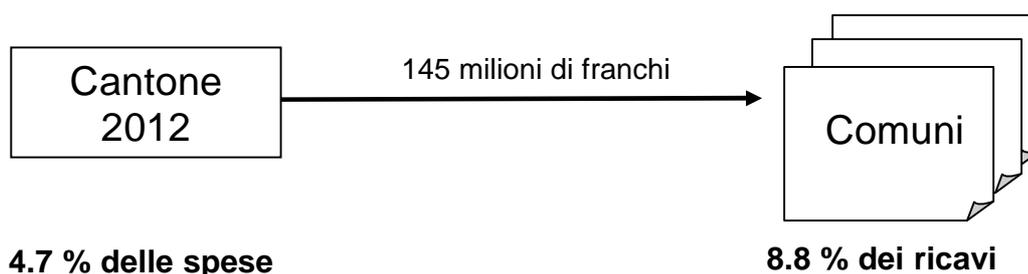
4.3.2 Entità dei flussi per rapporto alla gestione corrente

Per meglio qualificare l'importanza e il peso dei flussi per Cantone e comuni, i diversi importi sono stati confrontati con le entrate e le uscite di gestione corrente, calcolati al netto dei prelevamenti/versamenti a riserve speciali (38) e degli addebiti/accrediti interni (39). Il confronto è stato eseguito dapprima, a titolo esemplificativo, per il 2012 (ultimo anno per il quale si dispongono le cifre di consuntivo definitive dei comuni) e quindi, applicando lo stesso metodo di calcolo, per anni 2003-2012.

A. Entità dei flussi per il Cantone

Il totale dei trasferimenti da Cantone a comuni per l'anno 2012 ammonta a 146 milioni di franchi. Questa cifra rappresenta il 4.7% dei costi del Cantone. Per i comuni, l'importo equivale all'8.8% delle entrate.

Tabella 6 Importanza dei flussi di gestione corrente Cantone → comuni (in %)



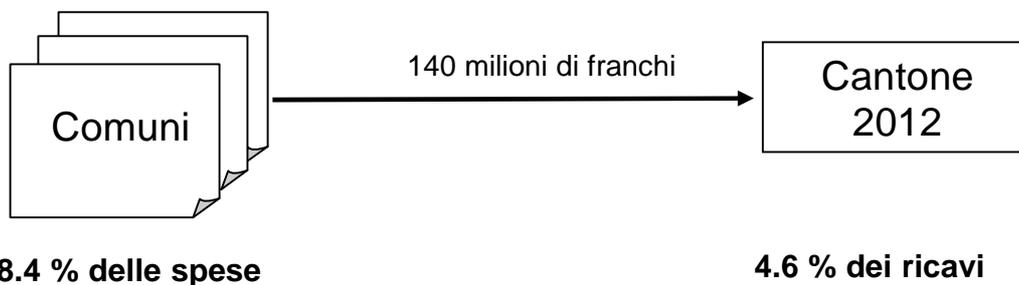
Cantone	in franchi	Comuni	in franchi
3 Spese correnti	3'347'046'354	4 Ricavi correnti	1'697'613'600.0
38 Versamenti a finanziamenti e fondi speciali	13'175'627	48 Prelevamenti da finanziamenti e fondi speciali	1'497'332.1
39 Addebiti interni	198'149'750	49 Accrediti interni	28'232'903.2
Uscite	3'135'720'977	Entrate	1'667'883'364.7
% dei flussi	4.7%	% dei flussi	8.8%

Nota: per il Comune di Rovio non sono ancora disponibili i dati per l'anno 2012. In sostituzione sono stati considerati gli importi relativi all'anno 2011.

B. Entità dei flussi per i comuni:

Per quanto concerne i flussi dai comuni al Cantone, i rapporti precedenti s'invertono: la quota versata dai comuni al Cantone rappresenta l'8.4% del totale delle spese nette. Per il Cantone, l'importo ricevuto corrisponde al 4.6% dei ricavi netti di gestione corrente.

Tabella 7 Importanza dei flussi di gestione corrente comuni → Cantone (in %)



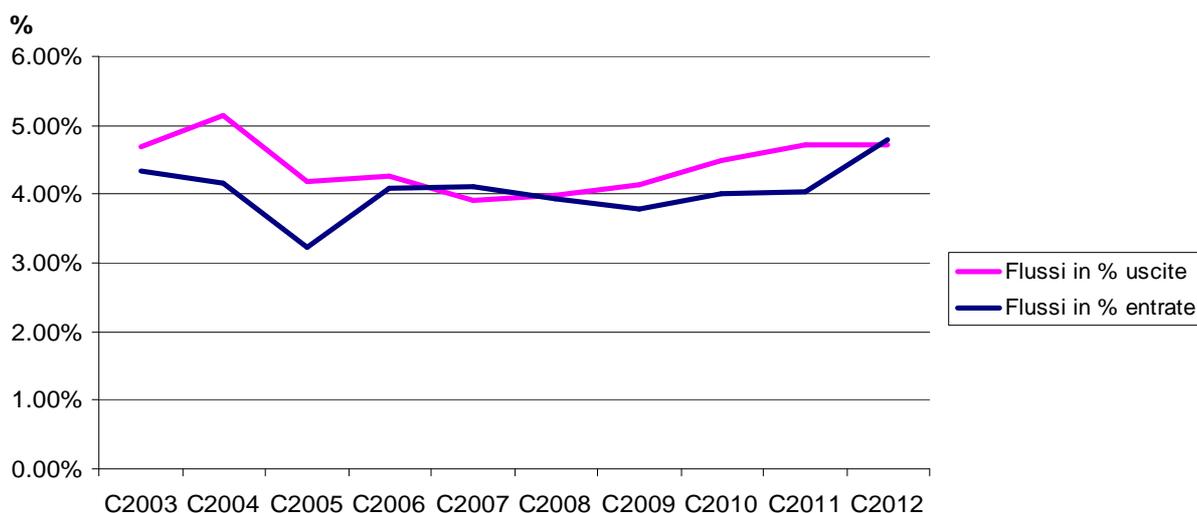
Comuni	in franchi	Cantone	in franchi
3 Spese correnti	1'715'581'100.0	4 Ricavi correnti	3'249'461'170
38 Versamenti a finanziamenti e fondi speciali	9'011'889.3	48 Prelevamenti da finanziamenti e fondi speciali	2'260'962
39 Addebiti interni	28'232'903.2	49 Accrediti interni	198'149'750
Uscite	1'678'336'307.5	Entrate	3'049'050'458
% dei flussi	8.4%	% dei flussi	4.6%

Nota: per il Comune di Rovio non sono ancora disponibili i dati per l'anno 2012. In sostituzione sono stati considerati gli importi relativi all'anno 2011

C. Entità dei flussi per il periodo 2003-2012

Qui di seguito è illustrata l'evoluzione della quota parte dei flussi sui costi di gestione corrente del Cantone (Grafico 2) e sul totale dei ricavi di gestione corrente dei comuni (Grafico 3) per il periodo 2003-2012.

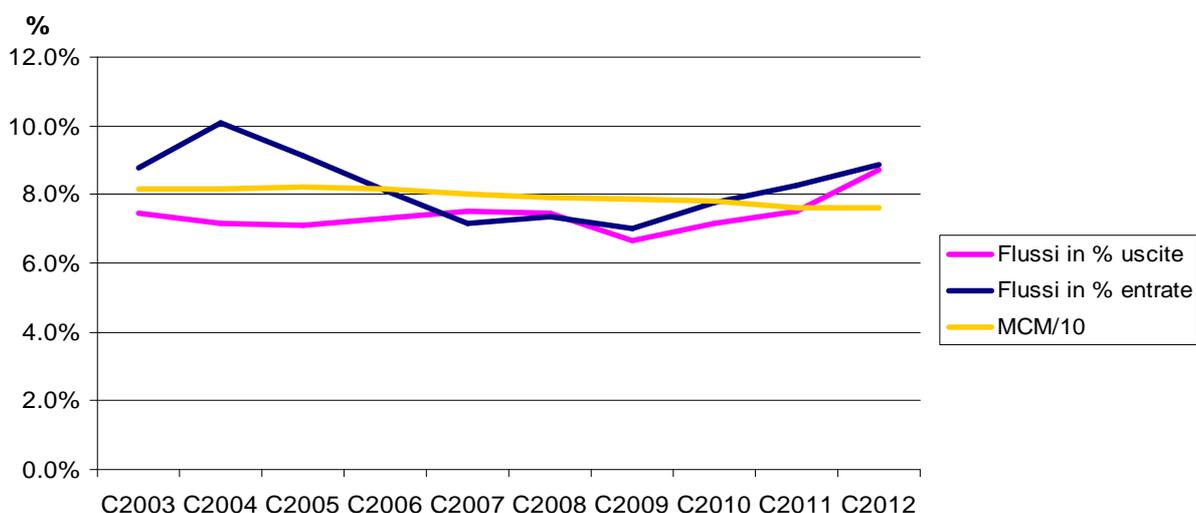
Grafico 2 Evoluzione del peso dei flussi Cantone → comuni e comuni → Cantone sul totale di gestione corrente del Cantone (C2003-C2012)



La somma dei flussi versati dal Cantone ai comuni oscilla tra il 4% e il 5%. La quota parte dei contributi comunali sul totale dei ricavi del Cantone segue tendenzialmente lo stesso

andamento²⁰, salvo nel periodo recente dove si conferma una certa tendenza al rialzo già evidenziata in precedenza.

Grafico 3 Evoluzione del peso dei flussi sulla gestione corrente dei comuni (C2003-C2012)



L'entità dei flussi versati dai comuni al Cantone si attesta attorno all'8% delle spese, in leggera crescita dal 2009. Per i comuni l'importanza dei flussi sulla gestione corrente si attesta attorno all'8% delle uscite, rispettivamente delle entrate. La riduzione negli ultimi anni del moltiplicatore comunale medio (MCM) dall'81,6% del 2003 al 76,09% del 2012 attenua leggermente l'impatto dei flussi finanziari sui ricavi.

4.4 Problemi riscontrati

La teoria economica elenca quattro principi che regolano l'esistenza di trasferimenti finanziari tra i diversi livelli istituzionali²¹:

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 alcuni aspetti critici rilevanti che disattendono le quattro regole esposte. A dirlo è soprattutto lo studio condotto da Avenir Suisse "Irrgarten Finanzausgleich" (2013) il quale, malgrado qualche errore interpretativo, ha rilevato una serie di aspetti problematici riassunti qui di seguito.

4.4.1 Mancato rispetto del principio di equivalenza

In generale, lo studio di Avenir Suisse ha valutato, per i compiti condivisi, una discrepanza significativa tra chi beneficia, chi paga e chi decide. È il caso ad esempio dei servizi Spitex, cofinanziati da Cantone (20%) e comuni (80%) e tuttavia soggetti ad una tutela cantonale importante.

²⁰ La diminuzione registrata a consuntivo 2005 è originata dalla contabilizzazione, quale entrata corrente del Cantone, dei 557 milioni di franchi di quota parte del ricavo conseguito con la vendita degli attivi liberi della Banca Nazionale Svizzera (BNS).

²¹ DAFFLON B., MADIÈS T., op. cit.

Conseguenze: come già osservato in precedenza, il mancato rispetto del principio di equivalenza induce a un dimensionamento non ottimale dell'offerta pubblica, aumenta il rischio di prestazioni inefficienti, rende difficoltoso il controllo dei costi, determina problemi di coordinamento e restringe di fatto l'autonomia a livello comunale.

4.4.2 Perequazione indiretta

Con questo termine si intende la graduazione dei flussi finanziari in base alla capacità finanziaria dei comuni. Quanto più il comune pagante è finanziariamente forte, tanto maggiore è il supplemento perequativo che dovrà versare (oppure tanto minore sarà il contributo ricevuto). La perequazione è detta "indiretta"²² in quanto legata all'adempimento di un compito specifico.

Secondo l'art. 6 lett. a) della Legge sui sussidi cantonali del 22 giugno 1994 che armonizza in modo formale le varie disposizioni legislative in materie di sussidi, il sussidio deve essere commisurato alla capacità finanziaria del destinatario. A tale scopo, con scadenza e validità biennale, vengono calcolati l'indice di capacità finanziaria dei comuni e i coefficienti di partecipazione comunale e di distribuzione cantonale, che ne derivano direttamente.

Lo studio di Avenir Suisse ha valutato negativamente la forte dipendenza dei flussi dalla situazione finanziaria comunale, legame considerato non più conforme ai parametri di un moderno sistema di perequazione. A livello nazionale, solo sette cantoni conoscono ancora una perequazione finanziaria indiretta, ed in Ticino è praticata più che altrove (quasi tutte le aliquote dei sussidi dipendono, in un modo o nell'altro, dalla capacità finanziaria dei comuni). Stando ad alcune prime valutazioni, la perequazione indiretta ammonterebbe fra i 40 ed i 50 milioni di franchi, una cifra che andrà senz'altro verificata con maggiore precisione.

Conseguenze: questo tipo di perequazione è poco trasparente e difficilmente misurabile ritenuto l'elevato numero di formule, flussi e modelli di sussidiamento. Dal punto di vista redistributivo, nonostante le importanti somme versate, il sistema raggiunge solo in parte i propri obiettivi. L'effetto perequativo è inoltre difficile da calibrare e sfugge al controllo politico, divenendo di fatto una politica residuale adottata a margine di decisioni politiche sui compiti specifici ai quali le formule perequative sono collegate. Questo tipo di perequazione induce inoltre, dal punto di vista teorico, ad errori nel dimensionamento dell'offerta pubblica, creando stimoli sbagliati (effetto incitativo).

4.4.3 Indice di forza finanziaria lacunoso

Per il calcolo del supplemento perequativo, determinante è l'indice di capacità finanziaria (IFF). Esso è così calcolato:

- gettito delle risorse fiscali pro-capite di tre anni prima rispetto all'anno di calcolo (valore triplo)
- gettito dell'imposta federale diretta (IFD) pro-capite (valore semplice)
- percentuale dei contribuenti soggetti all'IFD (valore semplice)
- moltiplicatore politico dell'anno di calcolo (valore doppio)
- evoluzione della popolazione (valore semplice)

I primi tre indicatori sono orientati alle entrate mentre i secondi due agli oneri.

²² La perequazione è detta indiretta quando è vincolata alla realizzazione di un determinato compito. I sussidi sono composti da un contributo di base e di un supplemento di capacità finanziaria: Il sussidio ha generalmente una destinazione vincolata.

Conseguenze: il metodo di calcolo combina criteri orientati alle risorse e agli oneri contravvenendo al principio un obiettivo = uno strumento (quello con la maggiore efficacia relativa). Con l'inserimento nella formula del moltiplicatore politico, si penalizzano i comuni "più rigorosi" dal punto di vista della gestione finanziaria. La necessità di rivedere il calcolo dell'IFF era già stata espressa in occasione della presentazione del disegno di Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale (messaggio n. 5200). In quella sede, si era reputato necessario formulare proposte di modifica rilevanti, ritenendo che tale problema andava convenientemente affrontato nell'ambito della ridefinizione dei rapporti di competenza e degli oneri di Cantone e comuni (messaggio n. 5200, p. 39).

4.4.4 Incentivi sbagliati

Secondo l'art. 6 lett. c) della già menzionata Legge, i sussidi devono essere definiti di regola in modo globale o forfettario. Nella pratica, vi sono situazioni in cui i sussidi sono versati in base alle spese.

Conseguenze: questo metodo di calcolo pone i costi della prestazione fornita al centro dell'attenzione, relegando in secondo piano i principi di efficacia ed efficienza. Nel caso di aliquote di sussidio elevate, manca l'incentivo ad un impiego razionale delle risorse. Al contrario, i beneficiari sono incoraggiati a spendere importi più elevati senza valutare con la massima attenzione la necessità dell'intervento, il dimensionamento e le caratteristiche dell'investimento e l'ammontare dei costi di gestione correnti ad esso correlati.

4.5 Verso nuove modalità di finanziamento

Nell'insieme, l'impostazione attuale non può essere considerata soddisfacente. Gli aspetti evidenziati favoriscono l'insorgere di comportamenti strategici, determinano costi supplementari e soluzioni non sempre efficienti. Questi elementi motivano l'importanza e, per certi versi, l'urgenza di una riforma dei flussi tra Cantone e comuni e del modello perequativo attuale, esplorando soluzioni volte a:

1. aumentare il numero di sussidi globali e forfettari invece dei sussidi proporzionali ai costi, con un orientamento verso l'output invece che verso l'input;
2. aumentare l'autonomia finanziaria dei comuni concentrandosi sui trasferimenti di mezzi non vincolati;
3. eliminare le incongruenze e il criterio di capacità finanziaria dei comuni per la graduazione dei contributi.

Dal canto suo, la dissociazione dei compiti e la loro attribuzione in modo esclusivo a Cantone o comuni (dissociazione di un intero settore o di parte di un settore di compiti) consentirà di semplificare le relazioni finanziarie tra i due livelli riducendo il numero dei trasferimenti.

Dal punto di vista pratico s'intende dare avvio preliminarmente ad uno studio che analizzi in modo approfondito i flussi tra Cantone e comuni, in generale e per singolo compito nell'arco degli ultimi 10 anni, analogamente a quanto fatto nei Cantoni di Friburgo e Neuchâtel. L'obiettivo è di verificare la giustificazione istituzionale dei singoli flussi, valutare l'evoluzione dei compiti e degli oneri ripartiti tra i due livelli istituzionali e comprendere in quale misura le decisioni di politica cantonale o federale (NPC 2008), per effetto domino, hanno influenzato le finanze di Cantone e dei comuni nel loro insieme. Questo tipo di analisi fornirà indicazioni essenziali per il proseguimento dei lavori, ponendo l'accento sugli aspetti più problematici del sistema attuale, con riferimento anche al tema

della perequazione al quale i flussi sono strettamente collegati. Le informazioni raccolte consentiranno infine di creare 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.

5. RIFORMA DELLA PEREQUAZIONE (NPC/TI)

5.1 Situazione attuale

La perequazione finanziaria intercomunale è retta dall'omonima Legge del 25 giugno 2002 (LPI), entrata in vigore il 1. gennaio 2003 in sostituzione della vecchia Legge sulla compensazione intercomunale e infine sottoposta a revisione con effetto dal 1. gennaio 2011. Essa prevede i seguenti strumenti (art. 1 lett. 2 LPI):

- **il contributo di livellamento (artt. 4-7 LPI):** è puramente orizzontale e ha lo scopo di riequilibrare la dotazione di risorse fiscali di questi ultimi;
- **la compensazione verticale (artt. 8-12 LPI):** capitolo 4.4.2;
- **il contributo ricorrente per gli oneri legati alla localizzazione geografica (art. 15 LPI):** serve a compensare i maggiori costi di gestione del territorio dei comuni periferici, che in genere hanno un vasto territorio. È calcolato sulla base dei diversi tipi di superficie e dell'altitudine dei comuni beneficiari i quali ricevono un importo pari al 30% dei canoni d'acqua che il Cantone incassa annualmente;
- **l'aiuto agli investimenti (artt. 14 e 14a LPI):** questo aiuto può essere richiesto dai comuni che hanno un moltiplicatore almeno del 90% e risorse fiscali procapite inferiori al 90% della media cantonale. Consente di 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 l'aiuto agli investimenti e il contributo ricorrente per gli oneri legati alla localizzazione geografica attuano la **perequazione degli oneri**.

5.2 Problemi attuali

Nel complesso l'impianto perequativo è giudicato abbastanza moderno: le disparità di risorse e di oneri finanziari speciali a carico dei comuni sono compensate separatamente, l'intensità della redistribuzione tra i comuni è relativamente moderata. Stando ad Avenir Suisse, la perequazione finanziaria presenta tuttavia alcuni difetti strutturali riassunti qui di seguito. Per quanto attiene alla perequazione verticale indiretta, si rimanda al capitolo 4.4.2.

5.2.1 Inclusione del moltiplicatore nel sistema di perequazione

Il moltiplicatore comunale (MP) è un elemento pressoché fisso nelle formule perequative (calcolo del contributo di livellamento²³, finanziamento del fondo LPI²⁴, aiuto agli

²³ Nel calcolo del contributo di livellamento, più il MP è elevato, maggiore è il contributo ricevuto dal comune (art. 5 LPI) mentre nessun contributo è previsto se il moltiplicatore d'imposta (MP) è inferiore al moltiplicatore comunale medio (MCM).

²⁴ Il finanziamento avviene attraverso il prelievo di una quota sulla differenza accertata (gettito pro-capite comunale meno gettito pro-capite medio cantonale) moltiplicata per il numero degli abitanti e divisa per il coefficiente seguente: $MP - 0,4 \times [(MCM + 15\%) - MP]$, in cui MP è il moltiplicatore politico e MCM il moltiplicatore comunale medio (art. 6 cpv. 1 LPI).

investimenti²⁵, IFF). Più questo è elevato in un comune destinatario, maggiore è l'importo ricevuto o minore il contributo pagato.

Conseguenze: valgono le osservazioni già formulate in precedenza. La redistribuzione delle risorse effettuata sulla base del coefficiente d'imposta rende, di fatto, la perequazione dipendente dalla politica in materia di uscite dei comuni e non premia una gestione efficiente delle risorse. Sul piano teorico, tale sistema induce ad aumenti "strategici" del moltiplicatore politico. Infine, il moltiplicatore politico è un indicatore di oneri e non di risorse.

5.2.2 Inibizione della competitività a livello locale

Ai comuni con un gettito pro-capite delle risorse fiscali inferiore al 90% della media cantonale è versato un contributo di livellamento pari al 20% della differenza tra le risorse pro-capite del comune e il 90% della media cantonale, ritenuto come ad ogni beneficiario sia garantito il raggiungimento di almeno il 70% della media cantonale.

Conseguenze: la garanzia di una quota minima di risorse (70%) è valutata negativamente poiché, al di sotto di questa soglia l'aumento della capacità contributiva è compensato nella stessa misura da un calo dei contributi perequativi. I comuni poveri di risorse non sarebbero quindi incentivati a ridurre le spese o ad aumentare le entrate. Nel complesso, in Ticino circa il 54% dei comuni si trova al di sotto della soglia minima del 70%. Questa critica è valida solo in parte: da un lato il livello di gettito pro capite garantito a ogni comune non è così elevato in confronto con altri Cantoni. Dall'altro, i comuni non mancano comunque di migliorare la propria attrattiva a dimostrazione che non sempre prevalgono argomenti legati al reddito.

5.2.3 Quota di sostegno ai comuni deboli

Questo parametro tiene conto del numero di comuni beneficiari con risorse fiscali pro-capite inferiori al 75% della media i cui contributi ammontano ad oltre il 50% delle entrate. Stando ad Avenir Suisse, la situazione ticinese è insoddisfacente, con 46 comuni oltre il limite del 50% (situazione 2012). In 19 casi, i contributi perequativi superano addirittura il 100% delle risorse proprie.

Conseguenze: questo aspetto è meno rilevante dei precedenti. Tuttavia si riconosce come un contributo perequativo troppo elevato può inibire le riforme strutturali, tra cui le aggregazioni.

5.2.4 Contributo supplementare e ripresa del contributo di livellamento

Lo studio di Avenir Suisse ha pure valutato negativamente il contributo supplementare e la ripresa del contributo di livellamento per il loro aspetto compensativo dei costi effettivi e l'enorme sforzo amministrativo e di controllo generato.

5.3 La necessità di una riforma

La perequazione va riformata: la solidarietà intercomunale è oggi molto più costosa del necessario e non sempre raggiunge i propri scopi iniziali. Queste sono in sintesi le conclusioni alle quali sono giunti gli estensori del rapporto di Avenir Suisse, definendo il Ticino *l'esempio perfetto di come una perequazione finanziaria non deve oggi essere organizzata* e attribuendo al nostro Cantone l'ultimo posto nella classifica generale dietro i

²⁵ Può richiedere l'aiuto il comune che applica un MP pari o superiore al 90% e risorse fiscali inferiori al 90% della media cantonale.

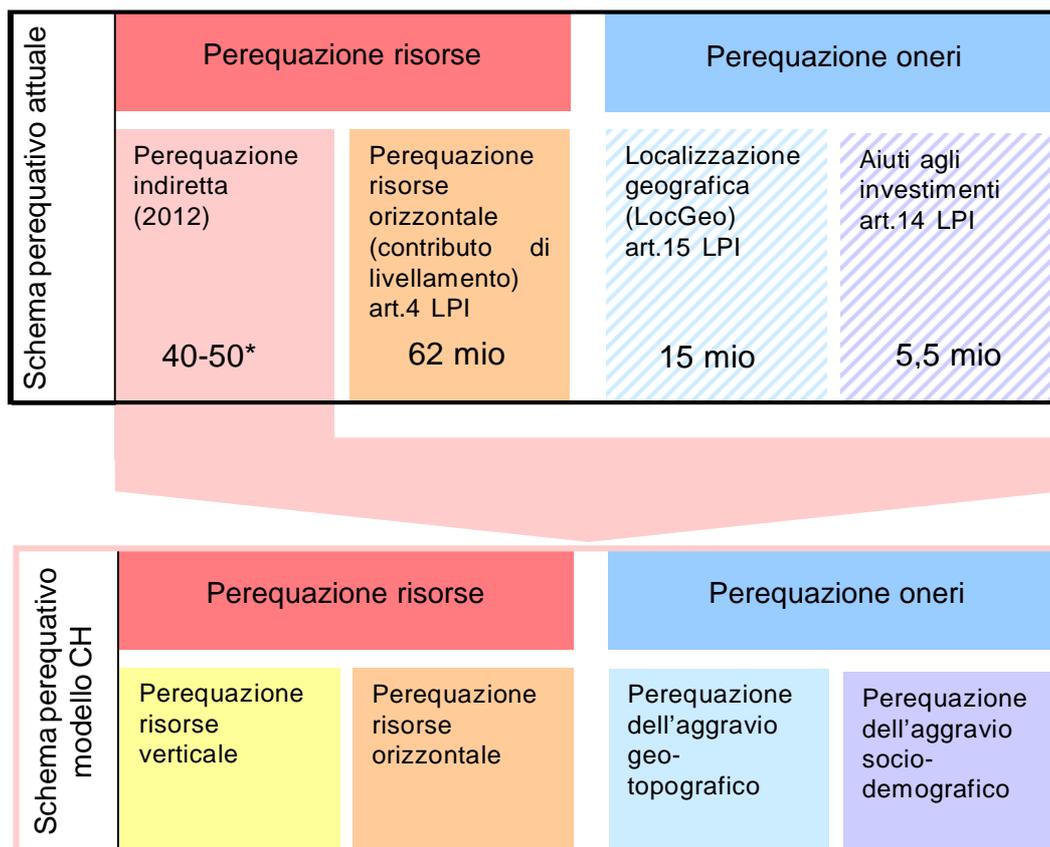
Grigioni, San Gallo e Soletta. Un verdetto forse un po' troppo severo, ma che sta ad indicare chiari margini di miglioramento.

La riforma della perequazione dovrà consentire di risolvere la maggior parte degli aspetti negativi indicati nello studio tenendo conto della situazione specifica del Canton Ticino. A tal scopo andranno analizzati, con una visione più completa, i vari strumenti settoriali di perequazione inserendoli in un disegno complessivo che va oltre alla LPI, includendo tutti gli altri strumenti oggi applicati singolarmente (perequazione indiretta). Il tema è complesso e delicato per gli interessi che muove.

I possibili indirizzi per una revisione parziale del sistema perequativo, limitatamente alla LPI, sono state recentemente oggetto di una riflessione. Nel mese di marzo 2014 il Consiglio di Stato ha istituito un Gruppo di lavoro incaricato di valutare la necessità di una revisione parziale dei meccanismi inerenti il calcolo del contributo di livellamento della potenzialità fiscale previsti agli artt. 4-7 LPI con l'intenzione a breve termine di ricondurre entro limiti più modesti il fabbisogno (ris. gov. n. 1158 dell'11 marzo 2014). Del Gruppo di lavoro, facevano parte rappresentanti del Cantone, dei comuni paganti e dei comuni beneficiari. Come già indicato in precedenza, il Gruppo di lavoro nel frattempo ha già rilasciato il proprio rapporto al Governo, aderendo al principio secondo il quale non sono date le premesse a corto termine per una revisione totale dei meccanismi perequativi. È infatti prevalsa l'idea di procedere a modifiche circoscritte, ritenuto il prevedibile aggiustamento verso il basso del contributo di livellamento conseguente all'attenuazione delle disparità tra i comuni dovuta ad un tendenziale ridimensionamento delle finanze comunali. I comuni hanno dato la propria disponibilità ad attendere una revisione totale del sistema perequativo contestualmente al processo di riforma dei rapporti Cantone-Comuni, ponendo quale condizione l'assunzione da parte del Cantone di un impegno formale ad una moratoria su ulteriori modifiche legislative che determinano maggiori oneri o minori ricavi ai comuni. Pure è stato chiesto di rivedere verso il basso gli standard di qualità per le costruzioni e i servizi imposti ai comuni da leggi cantonali, all'origine di costi importanti e non più sopportabili. Il Consiglio di Stato ha ritenuto di non poter aderire alla moratoria non volendo vincolare di fatto la propria azione di governare, pur impegnandosi a tenere in giusta considerazione l'auspicio dei rappresentanti dei comuni. Si è pure dichiarato disposto ad entrare nel merito della seconda proposta concernente gli standard di qualità a condizione che le eventuali misure adottate non pregiudichino il raggiungimento di obiettivi minimi.

Come questo Governo ha già avuto modo di esprimersi nell'ambito del secondo aggiornamento delle Linee direttive 2012-2015, una revisione generale degli strumenti di perequazione esige un approccio che garantisca una correlazione con gli altri temi che toccano i rapporti tra Cantone e comuni. L'impegno del Consiglio di Stato è di operare in tal senso nell'ambito del progetto di riforma dei compiti e dei flussi. La riflessione che si propone di avviare sarà di ampio raggio e terrà conto dei criteri che sono alla base di un moderno sistema di perequazione, degli equilibri regionali e delle disparità di moltiplicatori, dei compiti di gestione del territorio che gravano sui comuni di periferia e degli oneri assunti dai centri urbani nel loro ruolo di polo. Le esperienze condotte in altri Cantoni, ed in particolare Friburgo, Vallese e Sciaffusa che occupano i primi posti nella classifica generale redatta da Avenir Suisse e che presentano un sistema più semplice e trasparente rispetto alla NPC (ed innovativo nel caso di Friburgo), costituiscono a questo scopo un importante punto di riferimento. La Figura 4 riproduce l'attuale struttura perequativa vigente in Ticino.

Figura 4 Perequazione finanziaria: modello ticinese (2013) quo vadis ?



* i 40-50 mio di fr. derivano da una stima effettuata internamente dall'Amministrazione, a fronte dei 70 mio di fr. valutati da Kantonsmonitoring 5, Irrgarten Finanzausgleich" Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität Lukas Rühli mit Beiträgen von Miriam Frey und René L. Frey, Avenir Suisse, 2013.

Occorre del tempo per trovare le giuste soluzioni all'interno di un processo di riforma che va armonizzato. Il tema necessita evidentemente un'importante fase conoscitiva della situazione attuale, per verificare la coerenza e la pertinenza del sistema in vigore e fornire spunti oggettivi di riflessione al dibattito politico che dovrà seguire coinvolgendo tutte le parti più strettamente interessate.

6. RIORGANIZZAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE CANTONALE E DELL'ASSETTO COMUNALE

Una volta chiarita l'attribuzione dei compiti e dei flussi, rispettivamente consolidati gli strumenti della perequazione cantonale, si tratterà di avviare un processo di riorganizzazione dell'Amministrazione cantonale a cui dovrà coincidere un adattamento, a dipendenza dei cambiamenti, dell'assetto comunale. I due livelli istituzionali dovranno conformarsi a quelli che saranno i trasferimenti di compiti e competenze, in modo da essere in grado di adeguatamente svolgere le nuove funzioni. È bene ricordare come questo processo, che per ragioni di sopportabilità dovrà avvenire sull'arco di alcuni anni, potrebbe eventualmente implicare un aumento del personale presso i comuni ed una corrispondente diminuzione delle unità lavorative presso l'Amministrazione cantonale. Di questo trend si è già molto parlato, facendo temere un trasferimento di oneri dal Cantone ai comuni con lo scopo di favorire, a scapito di quest'ultimi, il risanamento delle finanze cantonali. In realtà niente di tutto questo: non si tratta di favorire né il Cantone né i comuni, ma piuttosto di soddisfare al meglio le esigenze e gli interessi del cittadino ticinese. 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.

7. PRINCIPIO DI NEUTRALITA'

Le riforme auspiccate non potranno avere luogo senza uno spostamento di competenze da un livello all'altro e mutamenti anche sostanziali dei flussi finanziari tra Cantone e comuni. Ritenuto come il progetto di riforma proposto 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, occorre rimuovere eventuali elementi di conflitto e di divisione. Per questo si pone alla base di questa riforma la garanzia politica della neutralità finanziaria, un termine che ha dato più volte adito a malintesi. Nella sua corretta accezione, esso significa che il bilancio globale della riforma dovrà essere neutro sia per il Cantone che per l'insieme dei comuni. 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. Ciò presuppone l'attuazione di misure di compensazione in modo tale da bilanciare sgravi e aggravii:

- eventuali maggiori oneri a carico del Cantone o dei comuni dovuti ad una nuova attribuzione dei compiti andranno finanziati con misure di riequilibrio i cui modelli sono già stati adottati da altri Cantoni, e/o una nuova ripartizione delle risorse tra Cantone e comuni;
- gli effetti di una revisione dei flussi finanziari andranno pareggiati per il tramite della perequazione.

Sulla base di un'interpretazione più larga, il principio della neutralità finanziaria deve consentire il mantenimento o la riduzione della somma degli oneri complessivi oggi sostenuti da Cantone e comuni, a parità di prestazioni offerte e a garanzia del principio di efficienza produttiva.

8. PRECEDENTI TENTATIVI DI RIFORMA

8.1 Cronistoria

Negli ultimi due decenni hanno preso avvio diverse riforme nell'intento di ricercare proposte e margini di miglioramento nelle relazioni con i comuni, con risultati parziali.

Il primo tentativo risale al 1998 (vd. Tabella 8), con la costituzione di gruppi di lavoro interni (gruppo offerta e gruppo contributi) che hanno realizzato un'importante ed estesa analisi dell'offerta pubblica (in totale sono stati esaminati 149 compiti). Per motivi diversi, il tentativo di passare ad una fase operativa non ha portato a risultati apprezzabili.

Tabella 8 Progetti di modifica dei rapporti Cantone-Comuni e di revisione dei flussi, dal 1998 (sintesi)

Periodo	Denominazione
1998 - 2000	Creazione di gruppi di lavoro interni (Gruppo Offerta, Gruppo Contributi)
2005 - 2007	Avvio del progetto denominato “Cantone-Comuni: flussi e competenze”, Coordinamento operativo del progetto: Mario Ferrari (MGF Consulenze) e Christian Vitta (Fidirevisa SA)
2007	Progetto flussi competenze Cantone-Comuni, mandato SUPSI – DSAS
2007 - 2011	“Progetto flussi e competenze” avviato in collaborazione con le Associazioni dei Comuni.

La possibilità di revisionare l’offerta pubblica si è ripresentata con Amministrazione 2000 alla quale fece seguito un terzo tentativo nel maggio 2004 con la presentazione da parte del Dipartimento delle finanze e dell’economia di un documento interno dal titolo *Offerta pubblica, proposte di correzione del come e del cosa*. Questo documento, pur non approvato dal Governo, fu posto in una sorta di pre-consultazione dipartimentale.

Nel novembre del 2005, a seguito delle discussioni legate all’approvazione del Preventivo 2005 e malgrado le forti tensioni politiche sul tema del risanamento finanziario dello Stato che rendevano difficili le relazioni tra il Cantone e le Associazioni dei comuni (ACUTI e CoReTi), si giunse alla sottoscrizione di una Dichiarazione d’intenti per l’avvio del progetto denominato “Cantone-Comuni: flussi e competenze” approvata dal Consiglio di Stato (RG n. 5625 del 29 novembre 2005). Scopo del progetto era di verificare in che misura corrispondesse al vero l’ipotesi secondo la quale “fra le cause di un forte aumento della spesa netta di Cantone e comuni (registrata tra il 1998 e il 2003) c’era (anche) la mancanza di un rapporto diretto tra chi decide e chi assume la spesa (o la maggior parte di essa), cioè il non rispetto del principio di chi decide paga”. Per garantire l’evolvere dei lavori e una gestione “neutrale” degli approfondimenti, il coordinamento fu affidato a due società di consulenze esterne, la MGF Consulenze SA e la Fidirevisa SA di Lugano. Dal profilo tecnico, il Progetto terminò con la consegna nell’ottobre del 2006 del Rapporto tecnico finale e tre rapporti settoriali per i settori educazione (scuole comunali), case anziani e servizi di assistenza e cure a domicilio e l’organizzazione di sportelli sociali regionali. Dal profilo politico, il progetto “Cantone-Comuni: flussi e competenze” conobbe un’empasse cruciale a seguito delle misure proposte nell’ambito del Preventivo 2007 che incidevano negativamente sui comuni. Il Rapporto politico finale, che poneva le basi per far entrare il progetto in una fase realizzativa, non fu quindi mai approvato. Nella sua parte conclusiva, il Rapporto tecnico segnalava alcuni aspetti fondamentali per la buona riuscita del progetto, che si ritiene in gran parte validi ancora oggi.

Nel corso della precedente legislatura (2007-2011) il cantiere della revisione della ripartizione dei compiti tra Cantone e comuni ha assunto una rinnovata importanza. In una prima fase, un Gruppo operativo ristretto è stato incaricato di raccogliere informazioni sulle esperienze condotte in altri Cantoni. Dai contatti allacciati con il Canton Vaud e in particolare con l’istituto accademico IDEHAP di Losanna, è emersa l’esigenza che, prima dell’avvio, le istanze deputate alla conduzione politica chiarissero in modo preciso e con un’approvazione formale gli elementi centrali del progetto (obiettivi, criteri guida e ambiti di intervento). Fu così elaborata e approvata una Carta di progetto che includeva delle “regole del gioco”, approvata dalla Piattaforma di dialogo Cantone-Comuni nel giugno 2009. Per completezza, sono qui presentati alcuni estratti della Carta di progetto per quanto riguarda le “regole d’oro”.

- a) *Forte implicazione e adesione dei politici (e, per loro tramite, dei rispettivi collaboratori) coinvolti (condivisione dell'impostazione del progetto e della struttura operativa; chiara comunicazione degli intendimenti del progetto a tutti i Comuni).*
- b) *Grande impegno dei membri della Piattaforma a seguire il progetto e a collaborare al suo svolgimento.*
- c) *Approccio paritario tra Cantone e Comuni nelle scelte e nell'assunzione di responsabilità.*
- d) *Competenza della Piattaforma limitata alle discussioni e decisioni sulle linee strategiche (ruolo quale Comitato di pilotaggio).*
- e) *Impegno a mettere a disposizione le forze tecniche necessarie allo svolgimento delle mansioni operative.*
- f) *Ogni attore si impegna ad accettare la soluzione settoriale concordata, a condizione che questa rispetti gli obiettivi, i criteri e le regole fissati. Sono riservate le competenze dei legislativi competenti.*

I lavori sono stati condotti con una struttura molto snella, sotto la forma di un progetto ad hoc, che ha visto operare un Gruppo operativo e un Comitato politico (la Piattaforma di dialogo Cantone-Comuni). Per volontà della Piattaforma, si era deciso di concentrare l'attenzione sui temi della scuola, del territorio e della cura alle persone anziane. Nella fase iniziale e d'impostazione, il Gruppo operativo è stato guidato dal prof. Angelo Rossi che ha concluso il proprio mandato a fine marzo 2010. Al termine dei lavori, il prof. Rossi ha sottoposto al Consiglio di Stato e alla Piattaforma alcune riflessioni proprie, evidenziando le difficoltà per un capo progetto esterno di influenzare direttamente l'agenda degli impegni dei singoli Dipartimenti. Dai lavori condotti, sono scaturiti il messaggio n. 6413 del 26 ottobre 2010 con alcune prime proposte di modifica nei rapporti Cantone-Comuni in materia scolastica e il messaggio n. 6651 del 19 giugno 2012 per l'istituzione di una Commissione consultiva dei comuni che ha esteso il grado di partecipazione dei comuni alla gestione corrente dei settori degli anziani e dell'assistenza e cura a domicilio secondo il principio "chi paga decide". Su proposta del prof. Rossi, il compito di ripensare e riordinare la ripartizione delle competenze (e i conseguenti flussi finanziari) tra i due livelli istituzionali ha assunto un carattere permanente. Questa nuova impostazione ha determinato il passaggio della riforma da "progetto" a "processo", con l'attribuzione alla Piattaforma dei comuni il compito e la responsabilità di dare chiare indicazioni sui principi e la direzione di marcia per le riforme ritenute necessarie, demandando al Dipartimento interessato il compito di approfondire e proporre le soluzioni adeguate.

Il tema della riforma dei compiti e dei flussi ha acquisito nuova rilevanza nel corso della presente Legislatura, anche alla luce della situazione finanziaria dello Stato, con l'adozione da parte del Gran Consiglio nel dicembre 2012 del DL urgente concernente il programma di risanamento finanziario, Roadmap 2013-2014, approvata contestualmente all'adozione del Preventivo 2013 e la pubblicazione del PCA.

8.2 Aspetti problematici principali

La Tabella 9 presenta una sintesi di ciascun progetto mentre la Tabella 10 riassume le principali criticità nonché le difficoltà oggettive relative ad ogni singolo progetto e che per motivi diversi hanno precluso (in parte o totalmente) il raggiungimento degli obiettivi inizialmente stabiliti. Tra i principali aspetti problematici emersi, si evidenziano i seguenti punti:

- **Clima politico e quadro di riferimento generale:** un clima politico teso tra Cantone e comuni subordinato al condizionamento eccessivo degli aspetti finanziari riducono i margini di manovra e la portata delle soluzioni proposte, e sono in generale sfavorevoli alla buona riuscita del progetto.
- **Condivisione e partecipazione:** lo scarso coinvolgimento dei politici e dei comuni già nelle fasi iniziali del progetto favorisce una cultura di “trincea” e rende difficile la ricerca di proposte condivise.
- **Approccio metodologico:** in assenza di una chiarezza del metodo (obiettivi, criteri, priorità) vi è il rischio di confrontarsi con diversi punti di vista.
- **Organizzazione del progetto:** le attese iniziali elevate in tempi ristretti con risorse a disposizione ridotte conducono a soluzioni parziali.
- **Premesse istituzionali:** la capacità gestionale e amministrativa dei comuni, se insufficiente, non consente soluzioni innovative e propende per un’applicazione differenziata dei dispositivi.

Questa semplice analisi costituisce un punto di partenza importante per l’impostazione del progetto di riforma. Il Consiglio di Stato assicura inoltre che saranno valutate tutte analisi già effettuate, cercando di valorizzarle.

Tabella 9 Progetti di flussi e competenze, mandati e caratteristiche

	Motivi e scopo	Criteri	Settori	Organizzazione del progetto	Rapporto	Esito
1998-2000	Porre rimedio alla crisi delle finanze pubbliche a livello cantonale. Necessità di riformare l'Amministrazione pubblica e modernizzare lo Stato. Aggiornamento dell'offerta pubblica. Ricerca della massima efficienza ed efficacia.	Sussidiarietà. Necessità.	Scendendo funzionalmente a cascata sono stati analizzati 149 compiti (analisi estesa dei compiti).	Gruppi di lavoro creati dal Governo (Gruppo Offerta e Gruppo Contributi)	Rapporti interni di analisi dell'offerta e dei contributi che hanno consentito di elaborare un quadro degli interventi, delle prestazioni e dei servizi dello Stato. <i>Per il Gruppo Offerta: Analisi dell'offerta. Rapporto al Consiglio di Stato 1998 (schede di analisi e di descrizione tecnica dell'offerta, proposta di provvedimenti possibili- abbandono, trasformazione, riduzione, status quo).</i>	Il tentativo di passare ad una fase operativa non ha portato a risultati apprezzabili.
2005-2007 Avvio del progetto denominato "Cantone-Comuni: flussi e competenze"	Porre un rimedio al crescente impegno amministrativo nella gestione dei rapporti tra Cantone e comuni, all'intreccio e alla densità normativa. Contrastare la difficoltà di controllo dell'evoluzione delle spese globali di alcuni settori a causa di uno scollamento tra chi decide e chi paga.	Sussidiarietà. Semplicità. Trasparenza. Parità di trattamento negli ambiti in cui essa è irrinunciabile. Migliorare l'efficacia della spesa pubblica. Allineare la responsabilità delle decisioni a quella degli oneri. Assicurare a chi decide le risorse necessarie per garantire un livello minimo di servizi.	Esame a tappe dei settori di attività dell'ente pubblico con il seguente ordine di priorità: Priorità 1: scuola, settore socio-sanitario; Priorità 2: territorio, enti di soccorso; Priorità 3: finanze, perequazione intercomunale.	Comitato politico Coordinamento operativo del progetto: Mario Ferrati (MGF Consulenze) e Christian Vitta (Fidirevisa SA). Gruppo di lavoro tecnico.	SEL, Cantone e Comuni, flussi finanziari e competenze, stato della situazione in Ticino, 2005. Rapporto finale nei settori di priorità 1.	Diversi condizionamenti hanno impedito la ricerca di soluzioni innovative (vd. Tabella 10). Proposta di riorganizzazione del progetto allestita dal Direttore del DI (2007) non sottoscritta in un punto specifico (nuovo Comitato politico) da ACUTI.
2007 Mandato SUPSI	Allestire una radiografia dei flussi finanziari Cantone-Comuni dal 1997 al 2006 al fine di disporre dati concreti sull'evoluzione degli oneri a carico dei due livelli istituzionali per i compiti condivisi.				SUPSI, Progetto flussi competenze Cantone-Comuni.	Il mandato non ha condotto a nulla di concreto.

	Motivi e scopo	Criteri	Settori	Organizzazione del progetto	Rapporto	Esito
2007-2011	Semplificazione dei rapporti finanziari e burocratici tra Cantone e comuni allo scopo di ridurre i costi di produzione. Dissociazione dei compiti. Dare maggiore autonomia ai comuni. Efficienza ed efficacia. Offrire ai cittadini servizi di qualità a costi contenuti.	Trasparenza. Coerenza. Semplicità. Sussidiarietà. Sostenibilità. Parità di trattamento (tra cittadini). Neutralità finanziaria. Possibili soluzioni differenziate tra i comuni in base alla capacità amministrativa e gestionale di ciascuno.	Il progetto si è focalizzato su 4 ambiti prioritari: 1. territorio (pianificazione locale e regionale, edilizia, catasto); 2. settore anziani: case anziani, servizi a domicilio e d'appoggio; 3. socialità: assistenza pubblica, tutorie, servizi "anti-disagio", asili nido; 4. scuole comunali: SI e SE. L'ambito della perequazione finanziaria intercomunale è integrato nel progetto anche quale "stabilizzatore" finanziario in caso di trasferimenti di compiti/oneri tra i due livelli istituzionali.	Comitato politico (Piattaforma dialogo Cantone-Comuni). Capo progetto (Angelo Rossi,). Gruppo operativo (4 persone). Sottogruppi di lavoro. Supporto operativo (DI). Coinvolgimento IDEHAP.	Mappatura di tutti i flussi finanziari Cantone-Comuni. Rapporto Flussi e competenze: flussi 2007-2009; Raccolta dati sui flussi per compiti condivisi 2007-2009, 5 gennaio 2009 e elenco delle basi legali vigenti. Carta del progetto "Flussi e competenze" del 16 giugno 2009. Settore anziani: situazione e scenari, Scheda di lavoro del progetto "Flussi e competenze", 18 agosto 2010. Settore scuola: riassunto delle proposte dei Direttori di SI, con osservazioni DECS e Gruppo operativo, 26 ottobre 2010. Settore territorio: situazione e scenari, Scheda di lavoro del progetto "Flussi e competenze", 23 novembre 2010.	Invito ad ogni Dipartimento di assumersi il ruolo di analizzare le proprie scelte: passaggio del progetto "Flussi e competenze" a un processo. Messaggio 6413 del 26 ottobre 2010 concernente alcune proposte di modifica nei rapporti Cantone-Comuni in materia scolastica e Messaggio 6651 del 19 giugno 2012 (modifica LANz e LACD).

Tabella 10 Progetti di flussi e competenze, aspetti problematici e criticità emerse

	1998-2000	2005-2007	2007	2007-2011
Clima politico	Non favorevole. Divergenza sulle misure di contenimento della spesa adottate in quel momento (Linee direttive 2000-2003).	Non favorevole. Sul progetto pendeva la spada di Damocle del pacchetto di risparmio 2006 varate dal Cantone (LET 2 ottobre 2008).		
Condivisione e partecipazione	<ul style="list-style-type: none"> Un maggiore coinvolgimento dei comuni sarebbe stato auspicabile (Linee direttive 2004-2007). Mancanza di volontà politica di entrare nel merito di certe questioni e di approfondirle attorno a una tavola rotonda coinvolgendo non solo il Governo ma anche il Parlamento (Anno 2012/13, Seduta XXXVIII di giovedì 20 dicembre 2012). 	<ul style="list-style-type: none"> Cultura della trincea (le parti erano piuttosto preoccupate a non abbandonare posizioni acquisite e a ricercare soluzioni secondo modelli precostituiti). Le varie scelte sono diventate tuttavia materia di costante trattativa. Scarso coinvolgimento dei politici. Mancanza di una visione politica del problema e cultura prettamente finanziaria improntata alla preoccupazione di “chi deve pagare”. Assenza di una piattaforma di discussione permanente tra Cantone e comuni che permetta di mettere in relazione le principali politiche. 		
Approccio metodologico	Diversità delle visioni delle parti coinvolte circa il ruolo dello Stato nella società (Linee direttive 2000-2003). Analisi troppo estesa dei compiti.	<ul style="list-style-type: none"> Mancanza di definizioni precise sul senso inequivocabile dei termini (sussidiarietà, autonomia comunale, equità, prossimità, neutralità) (LET giugno 2007). Pretese di immediata neutralità finanziaria (ottica contabile; LET 2 ottobre 2008). Il concetto di “neutralità finanziaria” non era chiaramente definito ciò che ha creato difficoltà nella fase operativa (LET giugno 2007). Malinteso sugli obiettivi (esercizio volto a “spostare” sui comuni nuovi oneri). Il progetto si è limitato a considerare in senso restrittivo l'evoluzione dei flussi e delle competenze tra Cantone e comuni facendo astrazione di altri progetti paralleli (NPR, PD, NPC, LPI, aggregazioni, iniziativa canoni d'acqua) (LET giugno 2007). Assenza di una radiografia dei flussi Cantone-Comuni (LET 2 ottobre 2008). 	Difficoltà tecniche nel reperire i dati, garantirne la completezza e definire una chiara lettura.	Mancanza di un “metodo” rigoroso di analisi strutturato con l'esigenza di rispettarne le regole.
Organizzazione del progetto	Progetto troppo “tecnico” e interno all'amministrazione.	<ul style="list-style-type: none"> Risorse umane e finanziarie giudicate insufficienti (LET 2 ottobre 2008). Tempistica delle misure: orizzonte temporale legato ai preventivi annuali (LET giugno 2007). 	Difficoltà per un capo progetto esterno di entrare nelle attività dei Dipartimenti e portarli a svolgere determinate analisi e proposte di cambiamento.	
Premesse istituzionali	Comuni con situazioni molto dissimili, ciò che ha impedito di fatto un approccio coerente al problema (Linee direttive 2000-2003). Prossimità con il periodo elettorale.	Riorganizzazione solo parziale del panorama istituzionale. L'eccessiva frammentazione istituzionale e la diversa capacità amministrativa dei comuni hanno reso impossibile trovare una soluzione concertata.		In parte la diversità amministrativa a livello istituzionale.

9. IL PROGETTO

9.1 Le componenti del progetto

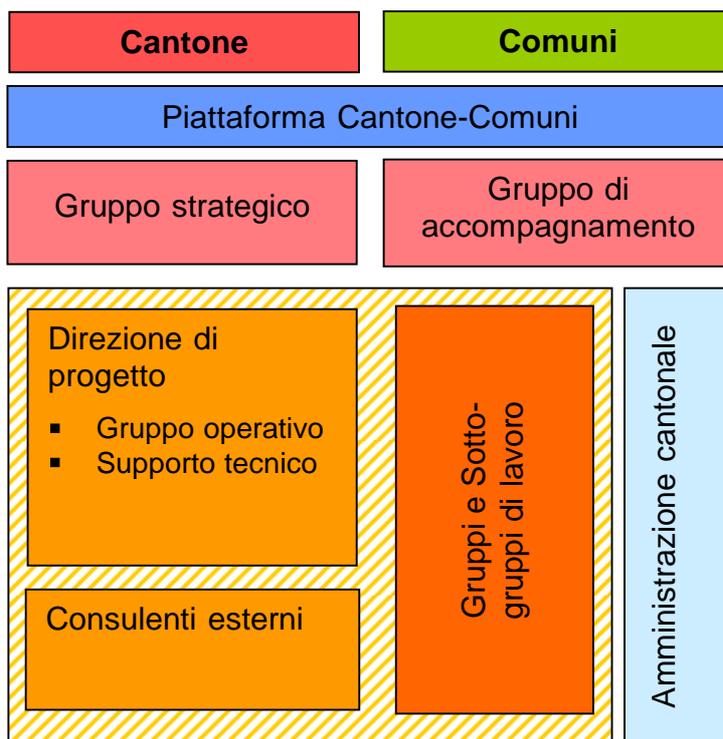
Come già ricordato nel preambolo, quello della riforma dei rapporti fra Cantone e comuni è un progetto ambizioso e complesso, basato su cinque assi complementari e interdipendenti, da svolgere sull'arco di più anni e che dovrà vedere coinvolti pariteticamente sia il Cantone che i comuni.

- **Riforma territoriale;**
- **Riforma dei compiti;**
- **Revisione dei flussi finanziari;**
- **Riforma della perequazione (NPC/Ti);**
- **Riorganizzazione dell'Amministrazione cantonale e dell'assetto comunale.**

9.2 L'organizzazione

A garanzia del raggiungimento degli obiettivi, nei tempi e nei modi auspicati, è indispensabile garantire al progetto le risorse necessarie. S'impone inoltre la necessità di predisporre di un organico coerente, i cui diversi attori, riportati nell'Organigramma di progetto (vd. Figura 5), siano opportunamente messi in rete fra loro grazie ad un adeguato coordinamento.

Figura 5 Organigramma di progetto



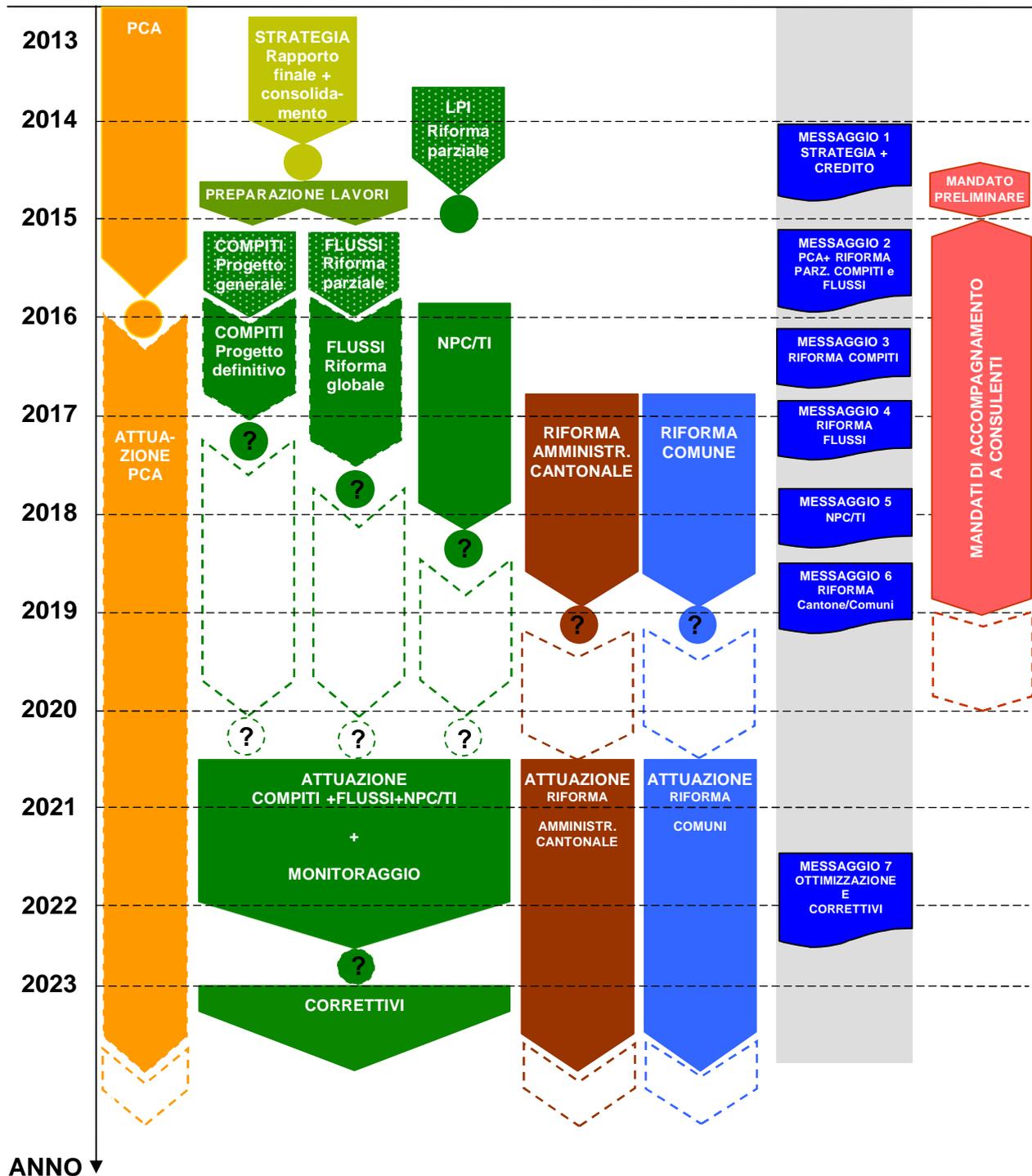
L'organizzazione è coerente con le esigenze poste dalle "regole d'oro", già convenute nel giugno 2009 da Cantone e comuni contestualmente al progetto "Flussi e competenze" quale parte integrante della Carta di progetto. Tali regole fissano i principi cardini per lo svolgimento dei lavori e mantengono la loro validità. Su questa base, sono ritenuti aspetti imprescindibili:

- la presenza attiva del **Governo**;
- il coinvolgimento, sin dalle prime fasi, dei **Comuni**;
- la designazione di un **Gruppo strategico** ristretto, ma snello, garante delle strategie e del funzionamento ed un **Gruppo di accompagnamento**, ampiamente rappresentativo sia del Cantone che dei comuni, quale gremio decisionale;
- la nomina di un **Capo progetto** chiamato a gestire e coordinare l'intero programma;
- la designazione di un **Gruppo operativo**, composto da quattro unità e guidato dal capo progetto. Costituisce di fatto il nucleo operativo del progetto ed è chiamato a concretizzare le strategie, l'approccio metodologico ed elaborare le analisi ed i rapporti finali, compresi i progetti di messaggio all'indirizzo del Parlamento. Dal punto di vista formale fungerà anche, per certi aspetti, da arbitro della situazione, assicurando il rispetto delle regole stabilite nel lavoro che dovrà essere svolto ai diversi livelli dell'Amministrazione cantonale, così da garantire sia il raggiungimento degli obiettivi, ma anche il rispetto dell'unità di materia;
- l'interessamento proattivo, sin dal primo momento, dell'intera **Amministrazione cantonale**, in particolare dei funzionari dirigenti, sia nell'ambito di specifici **Gruppi di lavoro**, che in funzione di un coinvolgimento diretto sull'attività dei vari Servizi;
- la designazione, laddove necessario, a supporto della struttura interna, di **Consulenti esterni**, sia per beneficiare di esperienze fatte in altri Cantoni, sia in funzione del raggiungimento di obiettivi particolarmente specialistici;
- la dotazione di un **Supporto tecnico** composta da uno staff d'informazione sia verso l'interno (Amministrazione) che verso l'esterno (mass-media, cittadini) e di un adeguato supporto informatico in modo da garantire la costituzione e l'aggiornamento di una banca dati, in particolare sui flussi finanziari fra Cantone e comuni.
- il coinvolgimento della **Piattaforma di dialogo Cantone-Comuni** che costituisce l'ambito di discussione privilegiata con i comuni garantendo un approccio paritario tra Cantone e comuni.

9.3 La tempistica

Il Rapporto finale del gennaio 2014 del Gruppo di lavoro interdipartimentale ha posto le basi dal punto di vista metodologico ed organizzativo per l'avvio del progetto di riforma, contribuendo in modo determinante a condividere il piano d'azione con la Piattaforma di dialogo Cantone-Comuni e, nell'ambito del presente messaggio, con lo stesso Parlamento. Tuttavia la complessità del tema e l'organizzazione di progetto impongono una preparazione che va ben oltre il citato documento e richiedono ulteriori ed importanti approfondimenti. Come concordato in seno alla Piattaforma Cantone-Comuni in occasione della presentazione preliminare del Rapporto finale avvenuta il 9 aprile 2014, si è ritenuto fissare al 2015, una volta ottenuta l'approvazione del presente messaggio da parte del Parlamento, l'avvio formale dei lavori. In attesa si è comunque ritenuto di dare avvio ad una fase preparatoria (o "Fase di avvicinamento") condotta da un Gruppo di lavoro allargato composto dai cinque membri del Gruppo di lavoro interdipartimentale e da cinque rappresentanti proposti dai comuni. Questo gremio ha il compito di approfondire e consolidare ulteriormente l'approccio alla riforma, predisponendo concretamente gli aspetti organizzativi.

Figura 6 Processi di lavoro e relativa tempistica indicativa



Dal 2015, non appena ottenuto l'avallo da parte di questo Gran Consiglio, il processo entrerà nel pieno delle attività. L'intendimento iniziale di questo Governo è di condurre in parallelo l'analisi dei compiti e dei flussi per poi trattare successivamente la revisione della perequazione. La tempistica (Figura 6) tiene già conto del posticipo al 2015 della presentazione del PCA al Gran Consiglio. Le decisioni sulle linee strategiche e le soluzioni proposte saranno condivise con tutte le parti coinvolte, in particolare con i comuni nell'ambito della Piattaforma di dialogo fra Cantone-Comuni e con il Parlamento, la cui partecipazione sarà assicurata dalla pubblicazione di messaggi governativi che, oltre ad informare sull'andamento dei lavori e l'aggiornamento dei costi, consentiranno il confronto e l'adesione progressiva alle proposte elaborate. I tempi e modi con i quali si affronteranno i vari cantieri della riforma potranno di conseguenza variare in funzione delle priorità e

dalle scelte politiche che emergeranno nel corso degli aggiornamenti periodici previsti. Da questo punto di vista, il programma dovrà dare prova di flessibilità e di adattamento.

In attesa del concretizzarsi della Riforma complessiva, i cui esiti vedranno presumibilmente la luce soltanto dopo il 2020, con un'introduzione progressiva delle misure studiate, potranno essere attuate misure parziali, che dovranno tuttavia essere contestualizzate all'insieme dei processi previsti, in modo da evitare il crearsi di effetti collaterali indesiderati.

Sarà inoltre indispensabile che l'implementazione dei vari provvedimenti venga adeguatamente monitorata in modo da procedere ad un'ottimizzazione del sistema attraverso puntuali correttivi.

9.4 Le risposte alle difficoltà emerse nel passato

Le esperienze accumulate anche da altri Cantoni indicano come la riuscita di un processo di riforma presuppone un insieme di elementi e condizioni di partenza.

a) Clima politico favorevole tra Cantone e comuni

Questo presupposto costituisce un punto di partenza irrinunciabile.

b) Condivisione e partecipazione

Tutti i partner saranno sentiti prima di tradurre le proposte in soluzioni legislative concrete. Ogni attore dovrà impegnarsi ad accettare la soluzione concordata, a condizione che questa rispetti gli obiettivi, i criteri e le regole fissate. Conformemente a questo principio, i lavori fin qui svolti sono stati ampiamente condivisi con i comuni nell'ambito dei lavori della Piattaforma di dialogo Cantone-Comuni. Durante le riunioni del 9 aprile 2014 e dell'11 giugno 2014 è stato presentato e discusso il Rapporto finale del gennaio 2014²⁶ elaborato dal Gruppo di lavoro incaricato dal Consiglio di Stato. Il 23 giugno 2014, è inoltre stata indetta una conferenza stampa alla presenza del Capo del Dipartimento delle istituzioni Norman Gobbi e dell'ing. Riccardo Calastri, in rappresentanza del Governo, rispettivamente dei comuni.

c) Approccio metodologico

Questo messaggio ottempera all'esigenza di una chiara precisazione del mandato e dei principi di fondo. Nell'ambito del processo di riforma dei compiti, sono stati esplicitati i criteri e il metodo di analisi che s'intende adottare. Una selezione dei compiti non è ancora stata stabilita: essa andrà concordata e approvata in anticipo da tutte le parti coinvolte, valutando l'opportunità e la fattibilità di una verifica a largo raggio, ritenuta l'esperienza dei precedenti progetti avviati.

d) Garanzia politica della neutralità finanziaria della riforma.

Questo tema è stato affrontato al capitolo 7.

e) Organizzazione del progetto

Il progetto dovrà considerare e integrare tutti i progetti e processi paralleli in atto che riguardano il Cantone e i comuni. Rispettivamente, ognuno dei progetti parziali dovrà tener conto dei lavori in atto sugli altri fronti. Cosa che dovrà avvenire anche per quanto attiene la pubblicazione di nuove leggi.

²⁶ Aggiornamento del 15.05.2014.

9.5 Preparazione dell'avvio dei lavori

In attesa della decisione del Gran Consiglio sul credito quadro, il Consiglio di Stato ha ritenuto necessario avviare una fase preparatoria dei lavori nominando, d'intesa con la Piattaforma Cantone-Comuni, un Gruppo di lavoro (GdL) misto composto dai rappresentanti dei due livelli istituzionali (5 Cantone e 5 comuni). Al GdL è stato demandato il compito di consolidare la struttura operativa e gli aspetti finanziari, discutere la procedura e l'approccio metodologico ed intraprendere alcuni primi lavori preparatori (stesura dei mansionari dei vari gruppi di lavoro) a sostegno dell'avvio del progetto che avverrà una volta approvato il presente messaggio da parte del Gran Consiglio. In quest'ambito preparatorio è pure stato designato, quale consulente a supporto del GdL, il professor Bernard Dafflon, già titolare della cattedra di Finanze pubbliche e Gestione delle finanze pubbliche all'Università di Friburgo.

10. I COSTI DELLA RIFORMA

10.1 Computo generale degli oneri

Per l'elaborazione del progetto il Governo intende far capo ad un Gruppo operativo costituito da un capo progetto e da quattro unità lavorative per l'intera durata del percorso (2015-2020). Il Gruppo operativo potrà inoltre avvalersi di un Supporto tecnico nei settori della gestione dell'informazione, del web e dell'informatica facendo capo ai singoli servizi dell'Amministrazione cantonale. Gruppo operativo e Supporto tecnico costituiranno la Direzione di progetto. Questa supporterà la parte politica nella conduzione e coordinazione del progetto, determinando il lavoro nei vari Gruppi di lavoro (GdL) e Sottogruppi di lavoro (SottoGdL), che, se ritenuti necessari, saranno costituiti d'un lato da funzionari dell'Amministrazione cantonale e, dall'altro, da rappresentanti designati dai comuni.

Dal punto di vista finanziario a supporto della riforma il Governo intende dotarsi di un **credito quadro**, la cui quantificazione, vista la complessità e l'estensione del progetto sull'arco di più anni, non può che basarsi su una valutazione di grande massima degli oneri che ne derivano. In tal senso si chiede al Parlamento di poter partire con tale dotazione iniziale per poi monitorare e, se necessario, aggiornare l'importo nell'ambito dei successivi messaggi volti ad informare il Gran Consiglio sui passi compiuti ed esprimersi formalmente sull'avanzamento dei lavori.

Per scelta di fondo del Governo, condivisa anche dai rappresentanti dei comuni presenti in Piattaforma Cantone-Comuni, il progetto sarà per la gran parte svolto usufruendo delle risorse proprie dell'Amministrazione cantonale e dai rappresentanti designati dai comuni, che garantiranno la loro presenza nei vari gruppi di lavoro. L'apporto di esperti esterni sarà 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.

Per la valutazione dei costi di progetto, si è tenuto conto delle seguenti ipotesi:

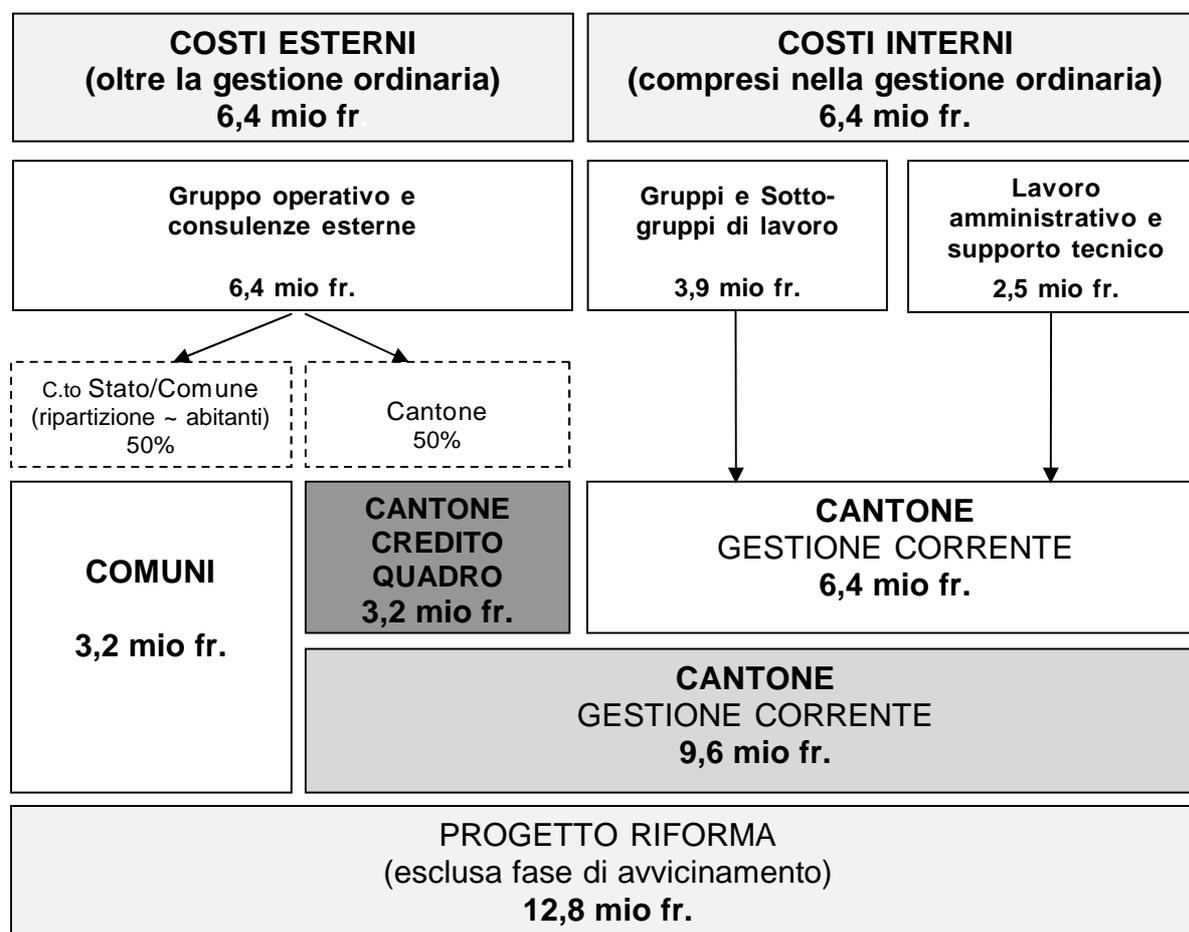
- **Per il Gruppo operativo:** costo lordo effettivo del personale impiegato a tempo pieno.
- **Per i Consulenti esterni:** costo effettivo, spese ed IVA compresa.
- **Per le prestazioni dei funzionari dello Stato (compreso il Supporto tecnico):** costo lordo effettivo del personale per il tempo effettivamente impiegato;

10.2 Valutazione dei costi

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. Complessivamente sono valutati in **6,4 mio di franchi** suddivisi pariteticamente fra Cantone e comuni.

Le prestazioni svolte durante il normale tempo di lavoro dai funzionari dell'Amministrazione cantonale sono per contro interamente a carico del Cantone. Anch'esse ammontano a **6,4 mio di franchi** e vengono definite come **costi interni** in quanto non comportano alcun onere supplementare per il Cantone.

Figura 7 Componenti dei costi della riforma Cantone-Comuni



Escludendo quelli assunti direttamente dai comuni, i costi complessivi della riforma (costi esterni + costi interni) sono stimati in **12,8 mio di franchi**. La Figura 7 riproduce schematicamente la relativa ripartizione.

Nei costi considerati nel presente capitolo non sono compresi gli oneri derivati dalla fase di avvicinamento, i quali saranno interamente assunti dal Cantone.

10.3 Credito quadro necessario

I costi esterni comprendono gli oneri per il finanziamento delle risorse umane operative necessarie al progetto (senza il supporto tecnico i cui oneri sono considerati nella gestione ordinaria), e dei costi per eventuali mandati. 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 11 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%

10.4 La partecipazione dei comuni

La partecipazione dei comuni ai costi della riforma è stata stabilita all'interno della Piattaforma di dialogo Cantone-Comuni. In questa sede si è concordato per una presenza paritetica di membri in seno ai vari consessi, soprattutto negli ambiti del Gruppo di accompagnamento, del Gruppo strategico e dei vari Gruppi di lavoro. A tal proposito, i comuni si assumeranno direttamente i costi per le indennità spettanti ai propri rappresentanti. Inoltre come evidenziato in precedenza, i comuni parteciperanno nella misura del 50% al finanziamento dei costi esterni, per un importo stimato a **3,2 mio di franchi** distribuito sui sei anni (**530'000 franchi/anno**) e ripartito in base al numero degli abitanti. Si valuta che l'onere complessivo per abitante possa ammontare a 9,30 franchi sui sei anni, ossia mediamente a 1,55 franchi/anno.

La partecipazione finanziaria dei comuni sarà meglio definita nell'ambito di una lettera d'intenti sulla regolazione dei rapporti Cantone-Comuni, da condividere e sottoscrivere nell'ambito della Piattaforma di dialogo Cantone-Comuni.

10.5 Monitoraggio dello stato di progetto

Il progetto sarà oggetto di un monitoraggio sistematico, della cui evoluzione si intende informare il Gran Consiglio.

11. RELAZIONI CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO

Il presente messaggio rispecchia gli obiettivi presenti nelle linee direttive 2012-2015 ed in particolare è coerente con i contenuti delle seguenti schede inerenti la “governance pubblica”:

- **Scheda n. 58:** *Dialogo ed evoluzione istituzionale Cantone-Comuni - Ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni*
- **Scheda n. 59:** *Dialogo ed evoluzione istituzionale Cantone-Comuni - Politica cantonale per gli agglomerati urbani*
- **Scheda n. 60:** *Dialogo ed evoluzione istituzionale Cantone-Comuni - Politica cantonale nelle periferie*
- **Scheda n. 61:** *Dialogo ed evoluzione istituzionale Cantone-Comuni - Perequazione intercomunale e squilibri regionali*

Seppur indirettamente (vedi anche Introduzione) la Riforma dei rapporti fra Cantone e comuni risulta un importante fondamento per il raggiungimento degli obiettivi della scheda n. 62:

- **Scheda n. 62** *Sviluppo relazioni esterne - Rafforzamento della struttura interna e della collaborazione a nord e a sud*

Spese di gestione corrente:

La spesa annua sarà 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.

La previsione dei crediti annuali è inserita nei rispettivi preventivi ed eventualmente adeguata da parte del Consiglio di Stato in funzione dell'effettiva evoluzione del progetto.

Conseguenze per i comuni:

I comuni parteciperanno nella misura del 50% al finanziamento del credito quadro, per CHF 3.2 mio distribuito su sei anni (CHF 530'000 all'anno), come indicato al capitolo 10.4. Gli oneri di spettanza comunale saranno anticipati dal Cantone e poi addebitati ai vari enti locali tramite il conto Stato-comuni.

Conseguenze sul personale:

Si segnala che per la gestione del progetto è prevista l'assunzione fino a **cinque** nuove persone (un capo progetto e quattro funzionari) che andranno a comporre il Gruppo operativo.

Le restanti prestazioni saranno per contro svolte dal personale già in organico dell'Amministrazione cantonale.

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

12. IL PREAVVISO DELLA PIATTAFORMA

Nel corso della riunione del 27 agosto 2014 la Piattaforma di dialogo fra Cantone e comuni 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 più approfonditamente all’interno del Gruppo di lavoro allargato, costituito per preparare l’organizzazione del progetto.

Il Gruppo di lavoro allargato, composto dai rappresentanti del Cantone e dei comuni, nel corso della seduta del 23 ottobre 2014 ha infine preavvisato favorevolmente l’ammontare del “credito quadro” e il progetto del presente messaggio.

13. CONCLUSIONE

La questione dei rapporti fra Cantone e comuni, legata ai compiti, ai flussi finanziari ed alla perequazione costituisce, per la sua intrinseca difficoltà, un problema che malgrado i vari tentativi messi in campo nei trascorsi anni è rimasto irrisolto. Con il presente messaggio il Consiglio di Stato intende finalmente dare avvio ad una riforma che integra i quattro pilastri principali del federalismo. Perfettamente coscienti del gravoso e difficile compito che ci attende, riteniamo che lo stesso non sia più prorogabile nel tempo oltre che importante per l’efficacia e l’efficienza delle nostre istituzioni. Siamo non di meno fiduciosi che l’approccio strategico proposto dal presente messaggio, unitamente all’intesa di collaborazione raggiunta con i comuni nell’ambito della Piattaforma di dialogo, costituiscano gli ingredienti indispensabili per poter mirare, sull’arco dei prossimi anni, agli obiettivi che ci si é prefissati.

Vogliate gradire, signor Presidente signore e signori deputati, l’espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente: M. Bertoli

Il Cancelliere: G. Gianella

Disegno di

DECRETO LEGISLATIVO

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"

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

visto il messaggio 21 gennaio 2015 n. 7038 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a:

Articolo 1

È autorizzata la spesa di fr. 6'400'000 allo scopo di consolidare entro l'anno 2020 una proposta di riforma dei rapporti fra Cantone e comuni.

Articolo 2

È concesso un credito di fr. 3'200'000, al netto di una pari entrata per contributi di fr. 3'200'000 da parte dei comuni.

Articolo 3

La spesa annua è iscritta al conto di gestione del Dipartimento delle istituzioni, Sezione degli enti locali e ripartita, secondo le indicazioni del Consiglio di Stato, negli anni 2015-2020.

Articolo 4

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, il presente decreto è pubblicato nel Bollettino delle leggi e degli atti esecutivi ed entra immediatamente in vigore.