
RIFORMA TICINO 2020

Scenari di riforma

Temi di priorità I

Rapporto della Direzione di progetto per una soluzione sostenibile

Nuovi scenari di riforma Direzione di progetto	N° documento	7
Bellinzona, 20 settembre 2019	DOC20190729-Rapporto della DP_soluzione sostenibile.docx	



TICINO 2020
Riforma dei rapporti
fra Cantone e Comuni



Gruppo operativo:

Marzio Della Santa
Michele Passardi
Danilo Mattenberger
Simona Corecco

Co Capo progetto
Co Capo progetto
Collaboratore scientifico
Collaboratrice scientifica

Per ulteriori informazioni:

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

INDICE

<u>Sintesi</u>	1
I. Introduzione.....	3
<i>Premessa</i>	3
<i>Finalità del Rapporto</i>	4
II. Soluzione sostenibile	4
<i>Obiettivi di Ticino 2020</i>	4
<i>Impronta della soluzione</i>	4
II.1 Assicurazioni sociali	5
II.2 Assistenza sociale	6
II.3 Famiglie.....	7
<i>Strutture di protezione dei minori</i>	7
<i>Sostegno alle famiglie</i>	7
II.4 Anziani	8
II.5 Servizio pre-ospedaliero d’urgenza	10
II.6 Scuole comunali.....	11
II.7 Mobilità.....	13
<i>Comunità tariffale</i>	13
<i>Trasporto pubblico</i>	13
III. Impatto finanziario delle nuove proposte	15
IV. Prossimi passi.....	16
V. Conclusioni.....	17
Allegati	I
<u>Assicurazioni sociali</u>	II
<u>Assistenza sociale</u>	III
<u>Famiglie</u>	IV
<u>Anziani</u>	V
<u>Scuole comunali</u>	VI
<u>Mobilità</u>	VIII

Sintesi

Nella ripartizione dei compiti, l'emergere di problemi viepiù complessi e le maggiori richieste in termini di quantità e di qualità di prestazioni formulate da parte di diversi portatori d'interesse, hanno portato ad una crescente cantonalizzazione di compiti e competenze storicamente di pertinenza comunale. Nel contempo, la volontà politica di assicurare prestazioni di prossimità ma con standard uniformi sul territorio cantonale, ha progressivamente determinato l'affermazione di un federalismo di esecuzione (il Cantone decide, i Comuni eseguono), portando a perdere di vista il rispetto del principio di equivalenza fiscale. Si è così imposto un sistema di distribuzione delle competenze e di finanziamento dei compiti di dubbia efficacia, caratterizzato da un crescente accavallamento di responsabilità tra i due livelli istituzionali, tendenza che ha progressivamente eroso l'autonomia decisionale e la capacità di azione dei Comuni, sempre più spesso chiamati a svolgere un ruolo di "sportello"¹. Tutto questo porta oggi a numerosi attriti tra Cantone e Comuni, sia dal punto di vista politico che amministrativo, con il rischio di surriscaldare e di bloccare l'intero sistema pubblico, dimenticandosi che a pagare la fattura finale di queste crescenti disfunzioni è il Cittadino.

Il progetto Ticino 2020 ha per obiettivo di dissociare i compiti, al fine di soddisfare il principio del "chi comanda paga" e, al contempo, di eliminare il maggior numero di elementi di attrito per gli ambiti di priorità ¹². A conclusione di un cammino durato 4 anni, durante il quale si sono svolte molteplici discussioni (in sede di Piattaforma Cantone-Comuni, di Comitato strategico, di Comitato guida e di Gruppi di lavoro tecnici) e due consultazioni (dapprima quella del Consiglio di Stato nell'autunno 2017, cui è seguita a fine 2018 quella promossa da ACT/ERS-L presso i Comuni), la Direzione di progetto con il presente rapporto formalizza una proposta di soluzione che ritiene sostenibile per entrambi i livelli istituzionali, sia dal profilo politico che da quello finanziario. Questa soluzione propone una dissociazione parziale nell'ambito delle assicurazioni sociali, con le sole prestazioni complementari AVS e AI interamente assunte dai Comuni. Le prestazioni individuali dell'assistenza sociale vanno a carico del Cantone, implementando però una serie di misure da definire che implicherebbero i Comuni a livello delle prestazioni di prossimità. Nell'ambito della politica a sostegno delle famiglie si propone di sopprimere la partecipazione comunale per le misure di protezione dei minori contestualmente ad un ripensamento del co-finanziamento per il settore delle misure di promozione delle famiglie. Nell'ambito degli misure di sostegno alla popolazione anziana a cadere è la partecipazione cantonale, con l'obiettivo di creare i presupposti per l'integrazione e la regionalizzazione dei fornitori di prestazione attivi sul territorio. Per quanto attiene al servizio pre-ospedaliero d'urgenza (ambulanze) la proposta prevede la presa a carico totale da parte del Cantone dei costi della Centrale cantonale di allarme. Nel settore delle scuole comunali il contributo per sezione di scuola dell'infanzia e elementare erogato dal Cantone viene a cadere. Per questo settore inoltre s'immagina un'applicazione del federalismo asimmetrico, tenuto conto degli obiettivi dipartimentali (tra tutti si cita l'implementazione del concetto di "Istituto minimo" e delle comunità di apprendimento). Infine nella proposta oggetto di questo documento cadono i co-finanziamenti per la Comunità tariffale e per il trasporto viaggiatori su rotaia; rimarrebbe invece in essere la partecipazione comunale ai costi del trasporto pubblico su gomma, senza però più distinzione tra traffico urbano e traffico regionale e con una chiave di partecipazione dei Comuni più elevata rispetto a quella attuale.

Occorre tenere conto che le attese riposte nel progetto da parte dei Comuni per un risultato concreto in termini di recupero di autonomia decisionale ed esecutiva sono piuttosto elevate. Parimenti, il Consiglio di Stato vuole rispondere alle rivendicazioni comunali poste con le due iniziative legislative:

¹ Messaggio n. 7038, del 21 gennaio 2015

² Assicurazioni sociali, assistenza, famiglie, anziani, scuole comunali, mobilità e perequazione.

- *“per la revisione transitoria dei criteri di partecipazione dei Comuni alla spesa cantonale per l’assistenza sociale”;*
- *“per Comuni forti e vicini al cittadino”*

nel contesto del Progetto Ticino 2020. Su questo specifico tema il presente Rapporto non si esprime, rinviando una presa di posizione specifica una volta che saranno note le valutazioni finanziarie aggiornate in fase di allestimento da parte del DFE, risp. del Consiglio di Stato.

Infine anche la Riforma fiscale delle imprese III necessita obbligatoriamente di un sistema di perequazione delle risorse più adeguato agli obiettivi di concorrenza fiscale. Un nuovo sistema che resterebbe monco se non si procedesse come peraltro consigliato da Avenir Suisse di rivedere tutta la perequazione indiretta.

I. Introduzione

Premessa

Il Rapporto strategico del 28 gennaio 2016 è il punto di partenza del progetto di riforma Ticino 2020. Nel documento erano stati evidenziati i settori considerati prioritari in quanto generatori di importanti flussi finanziari tra i due livelli istituzionali³ e conseguentemente determinanti ai fini di una ragionevole stabilità del nuovo modello di perequazione finanziaria intercomunale. Nell'agosto 2017 la Direzione di progetto ha presentato per questi settori alcuni scenari di riforma, che ha successivamente sottoposto per consultazione al Consiglio di Stato con un rapporto intermedio. Nel mese di novembre 2017 il CdS ha precisato la propria posizione, evidenziando il suo disaccordo rispetto ad alcune soluzioni settoriali (scuola e mobilità), oltre ad indicare la necessità di:

- prevedere una nuova fase di ridefinizione dell'offerta, basata sul principio della sussidiarietà;
- costituire gruppi di lavoro più rappresentativi;
- introdurre un – non meglio precisato - “contributo di funzionamento” dei Comuni a compiti cantonali;
- prevedere lo strumento dei mandati di prestazione.

La Direzione di progetto – ed in particolare la SEL - riprese quindi i lavori nel tentativo d'implementare quanto richiesto, con particolare riferimento al primo punto. Ciò ha portato, in alcuni ambiti d'intervento prioritario, a formulare alcune varianti⁴ alle soluzioni proposte dalla DP nel 2017. Nell'estate del 2018, l'Associazione dei comuni ticinesi (ACT) e l'Ente regionale di sviluppo del Luganese (ERS-L) hanno infine interpellato i Comuni sul rapporto intermedio allestito nel 2017 (in precedenza sottoposto al CdS) e sulle varianti sviluppate a seguito delle richieste formulate dal Governo. La consultazione dei Comuni ha evidenziato quanto segue:

- determinazione nel proseguire nel progetto di riforma, giungendo all'adozione di soluzioni concrete;
- accordo (quasi totale) su alcune soluzioni settoriali;
- maggiore accettazione delle proposte della DP 2017 rispetto alle varianti giunte in seguito;
- accordo sulla soppressione della perequazione indiretta;
- accordo sulla compensazione dei flussi ripartiti con un adeguamento del moltiplicatore di imposta cantonale, risp. disaccordo sull'ipotesi di incremento della partecipazione comunale alla spesa per le assicurazioni sociali quale meccanismo di compensazione per garantire la neutralità finanziaria tra i due livelli istituzionali.

Dalle posizioni espresse allo stato attuale appare evidente la mancanza di una soluzione chiaramente condivisa da Cantone e Comuni.

Oltre che sui principi che dovrebbero reggere il nuovo sistema di perequazione delle risorse, si può affermare che le parti sono allineate solamente su ARP, centrale 144 e comunità tariffale: tre settori in cui si procederebbe a una cantonalizzazione. Affinché la riforma possa concretizzarsi, occorre però trovare un accordo anche sul fronte degli altri compiti / ambiti. Per facilitare l'accettazione di una

³ Gli ambiti di priorità 1 sono: assicurazioni sociali, assistenza sociale, famiglie, anziani, servizio pre-ospedaliero d'urgenza, scuole comunali e mobilità. Ad essi si aggiunge anche la riforma della perequazione.

⁴ Le varianti, basate sull'analisi dell'offerta (chi beneficia-decide-paga), erano state proposte negli ambiti anziani, pre-ospedaliero d'urgenza e mobilità.

soluzione sostenibile si è quindi ritenuto opportuno aggiornare l'impostazione strategica del progetto, tenendo debitamente conto di quanto fatto sino a ora e delle rispettive posizioni.

Finalità del Rapporto

Il presente documento sintetizza i nuovi scenari e delinea i passi da intraprendere per permettere al Comitato strategico di giungere ad una decisione politica sulla soluzione – di seguito definita come “sostenibile” (o di compromesso), e di riflesso di rispondere con una controproposta condivisa alle citate due iniziative legislative dei Comuni, depositate con successo a inizio 2019.

Ogni scenario – sintetizzato nel seguito di questo documento - è comprensivo di una descrizione della proposta, della sua opportunità e della fattibilità.

II. Soluzione sostenibile

Obiettivi di Ticino 2020

Ricordiamo che il progetto mira in particolare a semplificare i rapporti tra i due livelli di governo:

- Restituendo al Comune margini di autonomia residua sul piano politico ed esecutivo, dissociando, laddove possibile, i compiti oggi condivisi e valorizzando la prossimità al cittadino;
- Assicurando a Cantone e Comune, nei rispettivi ambiti di autonomia, la piena responsabilità finanziaria per le decisioni da essi prese;
- Sostituendo la perequazione indiretta con quella diretta (delle risorse e degli oneri), maggiormente efficace e trasparente. La revisione totale del sistema di perequazione risulta peraltro indispensabile per sostenere la riforma della legislazione tributaria adottata dal CdS a seguito dell'approvazione a livello federale della Riforma fiscale 17.

Impronta della soluzione

La soluzione è definita “sostenibile” perché cerca di avvicinare laddove è possibile la visione e le esigenze cantonali con quelle comunali. È quindi una proposta di compromesso, pragmatica, che soddisfa la condizione di neutralità per le finanze cantonali e comunali (come voluto dal Consiglio di Stato nel marzo 2017), ma che giocoforza è meno rigorosa quanto al rispetto dei principi alla base del progetto, principalmente sull'obiettivo “chi comanda, paga”.

La consultazione dei Comuni ha chiaramente respinto le varianti proposte negli ambiti anziani, pre-ospedaliero e mobilità: su questi ambiti s'intende quindi abbandonare l'approfondimento dell'analisi basata sull'offerta richiesto dal CdS. Approccio che tuttavia ha permesso di riflettere su alcuni elementi essenziali, in parte ripresi poi negli scenari qui proposti.

Si prevede inoltre di rinunciare a modifiche nei compiti i cui flussi finanziari non sono così elevati e per i quali non è stato trovato un consenso sufficienti. Si tratta di: servizio medico di montagna, promozione delle famiglie e servizio pre-ospedaliero d'urgenza (autoambulanze).

Infine, laddove appropriato, s'intende applicare il concetto di federalismo asimmetrico. Questo concetto prevede la possibilità di diversificare l'estensione materiale dell'autonomia comunale (politica e/o esecutiva) in funzione della situazione specifica (a garanzia della qualità della prestazione erogata) e della loro struttura operativa (a garanzia dell'efficacia). Questo concetto era già contenuto nella Lettera d'intenti sottoscritta da Cantone e Comuni e lascia aperta la possibilità, per i Comuni dotati di capacità gestionali di livello superiore, di ottenere competenze delegate accresciute. Ciò nel rispetto del principio d'equivalenza e coerentemente con l'articolo della Costituzione cantonale sulla partecipazione solidale dei due livelli di governo nell'assolvimento di alcuni compiti pubblici (art. 15 cpv. 3 CstTI).

II.1 Assicurazioni sociali

Descrizione

Questo compito presenta il flusso finanziario più consistente: fr. 118,7 mio versati dai comuni al Cantone. La proposta prevede la dissociazione parziale del compito⁵; a carico esclusivo del Cantone vanno la riduzione dei premi dell'assicurazione malattia – ordinaria e per i beneficiari di prestazione complementare AVS/AI – (Ripam) e il rimborso per gli assicurati insolventi, mentre i comuni si assumono l'onere integrale (al netto dei sussidi federali) delle prestazioni complementari AVS/AI (PC AVS/AI). Il finanziamento avviene attraverso una nuova formula di riparto priva di elementi perequativi⁶. Il ruolo di prossimità dei comuni nell'ambito delle attività di controllo degli assicurati morosi di cassa malati rimarrà come oggi rilevante. Per questo motivo occorrerà approfondire gli aspetti organizzativi in questo specifico ambito, allo scopo di semplificare i processi amministrativi (in particolare di verifica), adattando conseguentemente le indennità per le prestazioni fornite dai comuni.

Si mantiene invece il cofinanziamento per il servizio medico di montagna. Il flusso, con una nuova chiave di riparto, va regolamentato nella Legge sul servizio medico nelle zone di montagna (LMont.), assicurando una maggiore trasparenza.

Opportunità

Quanto proposto permette di raggiungere la neutralità finanziaria della riforma Ticino 2020 nei termini richiesti dal CdS, sebbene si debba rinunciare all'applicazione sistematica dei principi postulati dal progetto, in particolare del "chi comanda-paga", in quanto i comuni nulla possono da decidere in materia di PC AVS/AI⁷. La proposta è però coerente con la soluzione prospettata nel settore degli anziani; poiché l'assunzione completa della responsabilità finanziaria sia per il finanziamento delle PC AVS/AI che per gli istituti da parte dei comuni elimina le distorsioni attualmente presenti connesse al calcolo delle rette nelle case anziani. Siccome la competenza di definire le basi legali in materia di PC AVS/AI spetta al Cantone, ma il finanziamento è interamente a carico dei comuni, prima di procedere a modifiche in questo ambito, si ritiene opportuno che il Cantone consulti i comuni.

Fattibilità

I comuni, in sede di consultazione, hanno plebiscitato la dissociazione totale del compito con l'applicazione della *bascule d'impôt* (modifica del coefficiente cantonale e dei moltiplicatori d'imposta comunali) per il raggiungimento della neutralità finanziaria. Tale misura è però chiaramente inattuabile in ragione della posizione del governo comunicata nel mese di novembre del 2017.

⁵ Rapporto della DP per la consultazione (2017), pag.75.

⁶ La partecipazione del singolo comune alle spese per le assicurazioni sociali è attualmente calcolata in base alla sua capacità finanziaria, all'importo della spesa pro-capite cantonale delle assicurazioni sociali e al numero di abitanti del comune (art. 50 LCAMal e l'art. 33 cpv. 1 LaLPC). L'art. 51 LCAMal e l'art. 33 cpv. 2 della LaLPC definiscono il massimale di partecipazione finanziaria alle spese per le assicurazioni sociali, stabilito con percentuali massime sul gettito d'imposta cantonale (in funzione della forza finanziaria). Con questo sistema quasi tutti i Comuni pagano una percentuale fissa sul loro gettito indipendentemente dalla spesa per le assicurazioni sociali, mentre sono pochi quelli che pagano in base al pro-capite: doppio meccanismo di perequazione indiretta.

⁷ Rapporto della DP per la consultazione (2017), pag.15.

II.2 Assistenza sociale

Descrizione

Anche su questo fronte si ripropone una dissociazione parziale⁸, fondata su una chiara ripartizione delle competenze fra Cantone e comuni. Sul primo ricade interamente la responsabilità delle prestazioni individuali (decisione e finanziamento), della prevenzione generale e dell'inserimento sociale e professionale, compiti per i quali è necessaria uniformità dell'offerta su tutto il territorio. Per contro, la prevenzione mirata e di prossimità è affidata interamente ai comuni (salvo la vigilanza, assicurata dal Cantone): attività complementari e inclusive quali la sensibilizzazione e la consulenza, la raccolta di segnalazioni su casi critici o il finanziamento di aiuti preventivi garantiscono un sostegno e una presenza sul territorio mirati ai bisogni dei cittadini. In tal senso ai comuni, qualora fosse ritenuto opportuno, potrebbero anche venir sottoposte per preavviso le domande di prestazione, affinché sia assicurato il flusso informativo. Va rilevato che già attualmente – sebbene non sussista alcun obbligo legale in questo ambito – gran parte degli enti locali si sono dotati di personale e servizi sociali cui sono affidati numerosi compiti in ambito di prevenzione e sostegno di prossimità. Ciò a dimostrazione che i comuni sono tutt'altro che insensibili alle problematiche sociali presenti sul loro territorio. Questa constatazione contribuisce a ritenere del tutto limitato il rischio di un disinteresse dei comuni in questo ambito qualora – limitatamente alle prestazioni finanziarie individuali d'assistenza – la responsabilità passasse esclusivamente al Cantone. In linea di principio ai comuni andrebbe attribuito per legge il compito di garantire le prestazioni di sostegno di prossimità, senza stabilire indicazioni di dettaglio. Qualora si dovessero constatare manifeste e reiterate inadempienze in questo ambito, il Cantone deve poter disporre di adeguati strumenti di intervento sostitutivo, con la facoltà di poter caricare i relativi costi ai comuni che non assicurano le prestazioni minime. Resta libera la facoltà del Cantone di introdurre e finanziare delle misure incitative o premianti puntuali a favore dei comuni (tali strumenti potranno essere meglio precisati nella seconda fase).

Opportunità

Estensione della prevenzione. L'offerta di prestazioni nell'ambito dell'assistenza sociale si traduce nell'applicazione di procedure uniformate secondo basi legali federali e cantonali, che possono essere gestite in modo decentralizzato sul territorio tramite riorganizzazione, ridefinizione dei compiti e potenziamento degli attuali sportelli LAPS, in futuro gestiti direttamente ed esclusivamente dal Cantone.

Fattibilità

Si tratta di una soluzione che appare adatta alla natura del compito così come alle esigenze del territorio, dove i comuni potranno senz'altro continuare a svolgere un ruolo complementare a seconda delle esigenze e delle specificità locali. Inoltre si risponde positivamente all'interrogazione Fonio: "Un Cantone al passo con i tempi, per rispondere adeguatamente a chi si trova in assistenza" e all'iniziativa legislativa generica dei comuni "per la revisione transitoria dei criteri di partecipazione dei Comuni alla spesa cantonale per l'assistenza sociale", che diventerebbe priva di oggetto.

⁸ Rapporto della DP per la consultazione (2017), pagg.19-21.

II.3 Famiglie

L'ambito "Famiglie" comprende tre settori:

1. Le strutture di protezione dei minori (ai sensi dell'art.20 cpv.1 let.b Legge per le famiglie)
2. Le attività di sostegno alle famiglie (asili nido, famiglie diurne, centri extra-scolastici)
3. Le autorità regionali di protezione dei minori (ARP)

L'inserimento dei primi due settori nei compiti di prima priorità scaturisce dall'impostazione attuale dell'art.30 cpv.3 della Legge per il sostegno alle attività delle famiglie, che permette ai comuni destinare un importo pari al massimo del 50%, sulla somma complessiva del contributo a loro carico per i provvedimenti di protezione dei minorenni, a favore delle attività di sostegno alle famiglie o al contenimento dell'onere finanziario (retta) a carico dei genitori per l'affidamento del figlio a servizi o strutture riconosciute. L'equivalente dell'importo trasferito è a carico del Cantone. Questo meccanismo è stato criticato nel "Rapporto Daflon".

Il tema delle ARP, attualmente oggetto di revisione con una proposta di cantonalizzazione, è stato inserito successivamente in Ticino 2020 allo scopo di assicurare il principio di neutralità finanziaria tra i due livelli istituzionali.

Strutture di protezione dei minori

I comuni si assumono complessivamente $\frac{1}{3}$ della somma dei contributi globali erogati ai centri educativi riconosciuti e ai costi del singolo collocamento. La quota è assunta dagli enti locali nella misura corrispondente a una percentuale uniforme del gettito d'imposta cantonale⁹.

Descrizione

Si tratta di un compito con un elevato grado di sensibilità, per il quale la garanzia della parità di trattamento e dell'equità assume una grande importanza. La responsabilità integrale del compito viene assunta dal Cantone, che assicura la pianificazione, la gestione e il finanziamento. Il contributo finanziario dei comuni viene abrogato.

Opportunità

Permette di dare continuità e coerenza alla cantonalizzazione dell'ambito della protezione dei minori.

Fattibilità

Elevata.

Sostegno alle famiglie

La promozione delle famiglie comprende: a) le prestazioni individuali di conciliabilità famiglia-lavoro, b) gli asili nido (lunga durata), c) i servizi extra-scolastici, d) le famiglie diurne ed e) i centri di socializzazione.

Descrizione

La proposta di soppressione del flusso per la protezione dei minori comporta il trasferimento dell'onere per il sostegno alle attività delle famiglie (fr. 4.1 mio nel 2016) oggi sostenuto dai comuni al Cantone. Questo trasferimento permette al Cantone di adattare l'aliquota di finanziamento secondo criteri uniformi che andranno stabiliti. I comuni restano liberi di sostenere singole strutture secondo le loro esigenze e priorità.

Opportunità

Garantisce una distribuzione più equa ed efficiente degli incentivi. La definizione dei criteri spettano ad un solo livello istituzionale. I contributi restano equivalenti. I comuni sono liberi di promuovere iniziative a livello locale e attuare misure di sostegno complementari a quelle cantonali.

Fattibilità

Elevata.

⁹ Rapporto della DP per la consultazione (2017), pagg.25-26.

II.4 Anziani

Nei prossimi vent'anni l'invecchiamento della popolazione inciderà in modo sostanziale sul bisogno di cure e quindi sui costi socio-sanitari¹⁰. Vi è unanimità nel riconoscere che il sistema di cure attuale richiede un ri-orientamento, se non una riforma in termini organizzativi, gestionali e clinici¹¹. Il sistema attuale, facendo propri i principi della qualità e dell'equità territoriale, ha consentito al Cantone di dotarsi di un'offerta strutturata, tuttavia, alla luce delle tendenze in atto manifesta alcuni problemi che vanno affrontati. La ricerca di nuovi modelli, basati su una più grande integrazione clinica, organizzativa ed eventualmente istituzionale e su una migliore aderenza tra evoluzione dei bisogni e risposte (tra domanda e offerta) appare sempre più come la via da prediligere¹². Il modello integrato favorisce una presa a carico dell'anziano basata sul bisogno, risponde alla problematica della frammentazione dei servizi e garantisce una presa a carico individuale in continua evoluzione (modello della "continuità dell'assistenza"). Si stima inoltre una riduzione dei costi a medio e lungo termine. Avenir Suisse in un recente monitoraggio¹³ ritiene che per poter adeguare il più rapidamente possibile l'offerta alla domanda occorra promuovere soluzioni decentralizzate¹⁴, con la creazione di centri regionali in grado di offrire servizi ambulatoriali e stazionari sotto un unico tetto, ciò che permetterebbe ai comuni di sfruttare le sinergie prestazionali e di razionalizzare nel contempo i costi. Curaviva, nel 2010, ha definito centrale il tema delle "soluzioni congiunte" e ha sviluppato il modello abitativo e di cure 2030, mentre l'organizzazione Spitex Svizzera ha integrato nella Strategia Spitex 2015¹⁵ l'interconnessione orizzontale e verticale, come pure il coordinamento delle interfacce fra fornitori di servizi. Nel 2019 anche l'Associazione dei Comuni Svizzeri si è chinata sul tema pubblicando una guida sui modelli di successo nelle cure integrate¹⁶. Infine, una recente pubblicazione del Forum svizzero delle cure integrate¹⁷ riconosce il ruolo centrale dei comuni allo scopo di una migliore integrazione e coordinamento dei partner dell'assistenza sanitaria. Anche l'evidenza empirica rileva la prospettiva regionale come un fattore di successo.

Descrizione

In linea con quanto proposto dal gruppo di lavoro "Anziani" e con quanto sopraesposto, la DP propone un modello organizzativo che crei i presupposti per l'integrazione e la regionalizzazione dei fornitori di prestazioni. Integrazione e regionalizzazione hanno lo scopo di favorire l'accesso ai servizi,

¹⁰ Nel 2045 in Ticino gli ultra 80enni dovrebbero essere più di 57'000 e il loro peso sulla popolazione totale crescerà dal 6 al 13%. Nello stesso periodo, il numero degli over 65 anni sarà quasi tre volte superiore a quello dei giovani con meno di quindici anni. Le tendenze in atto incideranno in modo sostanziale nei prossimi vent'anni sul bisogno di cure e quindi sui costi della sanità e del settore anziani. Il Consiglio federale ha ipotizzato, basandosi sullo scenario demografico «Trend» dell'Ufficio federale di statistica, una crescita dell'83% dei costi delle case per anziani e cure domicilio (Spitex) per il periodo 2000-2020 e del 208 % per il periodo 2000-2040. L'aumento dei costi dovuto allo sviluppo demografico sarebbe inferiore a quello indotto da fattori non demografici (Messaggio 05.025 concernente il nuovo ordinamento LAMal, 2005).

¹¹ CRIVELLI R., *Modello di offerta socio-sanitaria polivalente a Brissago, Studio di fattibilità preliminare*, SUPSI – Dipartimento sanità, 29 aprile 2014, p. 10.

¹² CRIVELLI R., *Modello di offerta socio-sanitaria polivalente a Brissago*, op. cit., p. 80, 2014.

¹³ COSANDEY J, KIENAST K, *Monitoraggio dei cantoni 7. Nuovi modelli di riferimento nella cura degli anziani, organizzazione e finanziamento di un compito sempre più importante*, Zurigo, 2016 (<https://www.avenir-suisse.ch/it/publication/nuovi-modelli-di-riferimento-nella-cura-degli-anziani/>)

¹⁴ Negli ultimi anni, a livello svizzero i Comuni hanno assunto un ruolo molto più attivo nel sistema delle cure, creando reti di approvvigionamento coordinate e sviluppando delle regioni sanitarie o di assistenza integrate come il "Gesundes Freiamt" o i "Réseau de santé" (Xund Grauholz, Healty Emmental, Réseau santé et social de la Gruyère, progetto INSPIRE/modello di cure integrate, CareNet+, Centro Sanitario Bassa Engadina, Réseau Santé balcon du Jura).

¹⁵ *Modelli creativi per la cura degli anziani*, Comune Svizzero, febbraio 2018, p. 10

¹⁶ KÜNDIG J. et al., *Fattori di successo per la creazione di modelli di cure integrate*, Associazione dei Comuni Svizzeri, Berna, 2019, p.8

¹⁷ GEDAMKE S., KLESSER O. et al., *Rôle actuels et futurs de la Confédération, des Cantons et des communes dans les soins intégrés*, Haute école d'économie de Lucerne, Schweizer Forum für Integrierte Versorgung, Neuägeri, novembre 2018; GEDAMKE S. et al., *Confédération, cantons et communes dans les soins intégrés: rôle possibles 2026*, Haute école d'économie à Lucerne, Ed. Forum svizzero delle cure integrate, agosto 2018

il coordinamento, la continuità e l'interdisciplinarietà della presa a carico dell'anziano (sul piano gestionale, delle prestazioni e del finanziamento). La responsabilità della pianificazione viene condivisa tra i due livelli di governo, mentre quella esecutiva e finanziaria è demandata ai soli comuni, organizzati in comprensori definiti per legge¹⁸ (regioni sanitarie). Mentre al Cantone va il compito di stimare il fabbisogno, collaborare alla definizione dell'offerta e vigilare sulla pianificazione regionale e rilasciare le autorizzazioni all'esercizio, in base a norme sanitarie minime (polizia socio-sanitaria).

Il concetto è quello di passare da un sistema di reti informali a una rete organizzata. Ispirandosi al concetto UNICO (unità d'informazione, consulenza e orientamento), sviluppato nella Pianificazione 2000-2010, andrà valutata la possibilità di creare per ogni regione sanitaria un centro di coordinamento che possa mettere in relazione domanda e offerta di posti liberi, allo scopo di facilitare gli utenti e monitorare l'adeguatezza dell'offerta per la pianificazione.

Opportunità

Il modello organizzativo proposto consente di creare i presupposti istituzionali per l'implementazione di un sistema integrato di servizi per gli anziani, agendo su due importanti elementi: la ripartizione delle responsabilità tra Cantone e comuni e le modalità di finanziamento del settore. Il Gruppo di lavoro anziani scriveva nel proprio rapporto come il mantenimento del modello attuale espone il settore al rischio di un'esplosione dei costi ed un peggioramento progressivo dell'offerta.

Fattibilità

Nel nostro Cantone non esiste una strategia di medicina integrata nel settore degli anziani malgrado gli auspici e le diverse proposte formulate in tal senso negli ultimi quindici anni, senza che queste abbiano avuto un seguito per motivi diversi¹⁹. I modelli nel frattempo implementati in altri Cantoni confermano la fattibilità e i benefici della proposta. La stessa richiede tuttavia degli approfondimenti ulteriori, data la complessità del tema, che rientrerebbero nella seconda fase del progetto, una volta raggiunta la necessaria condivisione politica sui principi di fondo (regionalizzazione e integrazione). In tutt'altra direzione si muove invece l'iniziativa parlamentare generica "Per la costituzione di un Ente cantonale case anziani e cure a domicilio" di Pronzini e cofirmatari (3 giugno 2019), che promuove l'unificazione dei settori casa per anziani e assistenza e cura a domicilio sotto il completo controllo del Cantone, attraverso la costituzione di un Ente cantonale. Secondo gli iniziativaisti, l'Ente è la risposta a una "situazione ormai sfuggita dal controllo del Governo" in termini di gestione, funzionamento, conduzione del personale, condizioni di lavoro e controllo da parte del Consiglio di Stato²⁰.

¹⁸ Op. cit. p. 44

¹⁹ Nel 2002, Ricciardi e cofirmatari chiedevano con una mozione al Consiglio di Stato "di promuovere una gestione degli istituti e dei servizi in un'ottica regionale per ottimizzare l'uso delle risorse" e di "sostenere progetti sperimentali concreti di collaborazione a livello regionale (...) nei settori delle case per anziani, dei servizi di assistenza e cura a domicilio e degli istituti sociali". Essi invitavano inoltre a elaborare delle "Pianificazioni settoriali (...) coinvolgendo le realtà regionali (...) e favorendo la collaborazione tra gli istituti di cura e i servizi di prossimità". Negli anni successivi, i temi di regionalizzazione e d'integrazione dei servizi sono stati oggetto di vari approfondimenti nell'ambito dei progetti di riforma dei compiti e dei flussi tra Cantone e Comuni. Il primo progetto di riforma "Flussi e competenze", avviato nel 2005, ritenne che il tema "anziani" fosse una competenza comunale e spinse per la creazione di reti polifunzionali regionali. Purtroppo a seguito dell'abbandono del progetto di riforma non seguirono i necessari approfondimenti richiesti. Il secondo progetto di riforma "Flussi e competenze", avviato nel 2009, concluse invece che la regionalizzazione avrebbe necessitato la creazione di forme giuridiche intermedie tra Comuni e Cantone, per il quale non c'era un terreno fertile a livello ticinese. A titolo di chiarimento, il modello qui proposto si distingue da quello ipotizzato dai precedenti progetti di riforma di compiti e flussi su più aspetti, tra i quali la proprietà delle attuali strutture che rimarrebbe invariata. La futura struttura a livello regionale trascende infatti le diverse organizzazioni sul territorio.

²⁰ Su questo tema già si era chinato il Consiglio di Stato in risposta alla mozione del 26 settembre 2005 di Raoul Ghisletta per il gruppo socialista "Creazione di un Ente cantonale case anziani e servizi territoriali" come pure i gruppi di lavoro "Flussi e competenze" istituiti nel 2006 e nel 2009. Anche il Gruppo anziani di Ticino 2020 ha tematizzato lo scenario, scartandolo dopo averne analizzati rischi e opportunità.

II.5 Servizio pre-ospedaliero d'urgenza

Descrizione

La problematica riscontrata in questo settore, con riferimento agli obiettivi del progetto di riforma Ticino 2020, riguarda prioritariamente la chiave di riparto dei costi tra i comuni. La garanzia di un servizio uniforme su tutto il territorio e i parametri di qualità adottati generano infatti dei costi pro-capite fortemente differenziati fra i singoli comprensori. Malgrado la natura cantonale dell'offerta di questo servizio, in considerazione del fatto che non si è in presenza di un flusso finanziario consistente e che a priori non vi sono le premesse politiche per agire né a livello cantonale né a livello comunale, si propone di mantenere lo status quo.

La proposta verte quindi unicamente sulla presa a carico totale da parte del Cantone dei costi della Centrale cantonale di allarme (Ticino soccorso 144).

Opportunità

La presa a carico del Cantone del costo della Centrale d'allarme 144 è una proposta coerente con l'attuale progetto allo studio, ovvero la creazione della Centrale cantonale d'allarme unica (CECAL) per il coordinamento delle emergenze delle varie forze d'intervento e soccorso provenienti da tutto il Cantone (polizie, pompieri e sanitari).

Abbandonare la riforma organizzativa e soprattutto finanziaria del servizio ambulanze attuale, significa continuare a non ottemperare al principio secondo il quale l'onere pro-capite a carico dei comuni sia uguale per tutti i comprensori (art. 20 Legge sul servizio pre-ospedaliero di soccorso e trasporto sanitario); da qualche anno infatti vige un regime transitorio.

Fattibilità

Il maggior onere a carico del Cantone è piuttosto contenuto (nel 2017: fr. 2.8 mio) e viene compensato nel saldo globale. Inoltre, il sostegno e la spinta al progetto di nuova centrale cantonale d'allarme unica dovrebbe aumentare l'accettazione cantonale. Dalla consultazione comunale emerge invece una certa resistenza al cambiamento (56% contrari).

II.6 Scuole comunali

La natura delle scuole comunali non permette una dissociazione totale dei compiti e delle competenze tra i due livelli istituzionali, né a livello di offerta né a livello di funzione di produzione. Non è pertanto possibile attribuire in modo esclusivo al Cantone o ai comuni l'intero compito. Nel caso dell'offerta si parla di autonomia politica complementare mentre per la funzione di produzione di dissociazione parziale. Dall'analisi contenuta nel Rapporto della DP 2017 erano emerse grandi preoccupazioni da parte del Dipartimento competente (Lettera dell'8.03.2017); le stesse sono riassunte nella tabella in allegato, assieme a possibili risposte.

Con la definizione dell'istituto scolastico minimo, l'obiettivo perseguito dal DECS è la creazione di comunità d'apprendimento dei docenti all'interno di ogni istituto²¹. A differenza della concezione dipartimentale in cui l'istituto dovrebbe avere un numero minimo di sezioni, la proposta qui riportata si basa sul numero di allievi (casistica). Alcune entità locali per permettere al proprio istituto di raggiungere tali dimensioni dovranno adattarsi, organizzandosi a livello sovracomunale con uno o più comuni vicini²².

Descrizione

Per quanto riguarda i docenti d'insegnamento ordinario, comprendenti anche i docenti d'appoggio, che compongono le comunità d'apprendimento, la responsabilità esecutiva della prestazione è affidata ai comuni. Per quanto riguarda invece i docenti di sostegno specializzato si applica il federalismo asimmetrico: quando l'istituto raggiunge una determinata casistica, specifica a questa prestazione e non forzatamente identica a quella utilizzata per la definizione dell'Istituto minimo, i comuni potranno assumere la responsabilità esecutiva della prestazione; altrimenti dovranno/potranno delegare l'esecuzione al Cantone (o eventualmente ad altri istituti scolastici) attraverso dei contratti di prestazione. In altri termini, il numero di allievi dell'istituto condiziona l'estensione delle responsabilità comunali sul corpo docente.

Il Cantone per mantenere alta la qualità dell'educazione scolastica primaria, potrà fare leva sulla competenza di definire i piani di studio e programmi d'insegnamento, sui progetti strategici e sulla formazione di base e continua dei docenti. Legato a quest'ultimo punto si propone di rafforzare la qualità di direttori e docenti attraverso un meccanismo di gestione delle autorizzazioni a esercitare che permetta al Cantone di intervenire laddove palesemente necessario. Per i neo-docenti invece potrebbe essere allungato il periodo di prova prima dell'assunzione da parte del Municipio. Inoltre, in considerazione dell'indispensabile ripensamento delle mansioni degli ispettori, questi dovrebbero assumere un ruolo maggiormente centrato sulla promozione e la consulenza. A quadratura del cerchio, si propone l'eliminazione del contributo cantonale per sezione di scuola comunale, che copre attualmente una parte sempre più marginale dei costi di gestione corrente generati dalla scuola²³.

Opportunità

L'implementazione d'istituti sufficientemente grandi permetterà di raggiungere standard adeguati su tutto il territorio cantonale, garantendo equità d'apprendimento, qualità dell'insegnamento ed equivalenza nella gestione dell'istituto (abrogando le direzioni convenzionate). Il Cantone potrà quindi dedicarsi maggiormente all'impostazione didattica e pedagogica dell'insegnamento, così come

²¹ Uno degli obiettivi dell'istituto minimo è il miglioramento della qualità dell'insegnamento attraverso la creazione di comunità d'apprendimento, con lo scopo di permettere ai docenti di scambiarsi opinioni ed esperienze di lavoro all'interno dell'istituto scolastico.

²² Laddove l'offerta comunale dell'istituto scolastico sarà decisa da più enti locali, occorrerà creare una Commissione scolastica (formata dai capidicastero) in modo da sviluppare una sola e peculiare filosofia appartenente all'istituto.

²³ La quota di sostegno del Cantone copre meno del 16% rispetto ai centri di costo legati al personale e meno del 14% rispetto all'intera funzionale (nel 2009 quest'ultima era del 25%).

avviare processi d'innovazione in stretta collaborazione con i comuni e le Direzioni scolastiche. Affinché questa impostazione organizzativa funzioni occorre naturalmente prevedere strumenti adeguati di controllo e vigilanza da parte del Cantone. L'applicazione dei principi del federalismo asimmetrico permette di interrompere una tendenza avviata nel 2010 con la cantonalizzazione del servizio di sostegno pedagogico (M6428), dettata da esigenze sempre più specifiche (impiego di determinate competenze in circostanze particolari) e possibilità di una conduzione del servizio più efficiente (maggiore elasticità degli interventi) nel campo del disadattamento scolastico (prevenzione e trattamento). Cantonalizzazione che già comportava il rischio d'indebolire alcuni ruoli e figure specifiche dell'istituto, di limitare la collaborazione con i docenti titolari e le Direzioni degli istituti e di diminuire eccessivamente la responsabilità dei singoli comuni di fronte alla necessità di mettere a disposizione le infrastrutture adeguate e i materiali didattici necessari.

Fattibilità

Per quanto riguarda l'osservanza dell'art. 15 Cost-Ti, nel settore delle scuole comunali i maggiori costi sono a carico dei comuni, nell'altra parte della scuola dell'obbligo, la scuola media, oggi tutti i costi sono a carico del Cantone. Possiamo affermare che nel complesso della scuola dell'obbligo sia oggi stato raggiunto un ragionevole equilibrio relativamente alle competenze finanziarie (M6996).

II.7 Mobilità

Nel sistema attuale i comuni partecipano al finanziamento delle indennità versate alle imprese di trasporto per coprire le spese di gestione corrente e al finanziamento delle indennità versate alle imprese di trasporto per compensare, in forma integrale, la perdita d'introiti derivanti dalla Comunità tariffale Ticino e Moesano.

Comunità tariffale

Per quanto attiene alla Comunità tariffale, la proposta dal Gruppo di lavoro era già condivisa dalla Direzione di progetto in quanto coerente con lo spirito e gli obiettivi di Ticino 2020.

Descrizione

Si ripropone lo stralcio della partecipazione comunale ai costi, che verrebbero integralmente assunti dal Cantone. Ai comuni rimane la facoltà di intervenire in modo autonomo con aiuti mirati ai propri cittadini (rispettivamente alle aziende insediate nel loro territorio).

Opportunità

Semplifica i rapporti tra Cantone e comuni e permette di sopprimere la componente di perequazione indiretta. È inoltre coerente con la dimensione sovra-regionale/cantonale e con l'interesse collettivo proprio alla misura, ovvero il decongestionamento delle strade e la riduzione dell'inquinamento.

Fattibilità

Elevata.

Trasporto pubblico

Per il settore del trasporto pubblico il Dipartimento del territorio (DT) ha confermato e ribadito a più riprese la pertinenza del sistema attuale, in particolare del co-finanziamento, a suo dire atto a garantire una presenza responsabile dei comuni all'interno delle CRT. Nella stessa direzione va l'analisi dell'offerta richiesta dal Consiglio di Stato in risposta alla consultazione. Per questo motivo la proposta aggiornata prevede:

- il mantenimento di un co-finanziamento per l'offerta del trasporto regionale che più direttamente risponde capillarmente ai bisogni territoriali espressi dalle CRT,
- il finanziamento integrale a carico dei comuni per l'offerta di trasporto locale e dei servizi integrativi,
- l'eliminazione degli elementi di perequazione indiretta, così come dei tetti di spesa²⁴, oggi presenti nella formula di riparto del traffico regionale.

Descrizione

La proposta oltre a riprendere quanto prospettato dal DT, vale a dire l'abbandono della differenziazione tra traffico regionale e urbano, può essere interpretata come la logica conseguenza del progetto di "separazione parziale"²⁵ dei compiti portato avanti dalla Confederazione nell'ambito del traffico regionale viaggiatori. Lo scenario prevedrebbe di trasferire le competenze sull'offerta di linee di autobus (e battelli) ai soli Cantoni, mentre l'offerta del traffico ferroviario resterebbe un compito condiviso tra Confederazione e Cantoni. Sulla base di questo modello è quindi immaginabile che anche a livello cantonale si possa distinguere il trasporto su rotaia da quello su gomma.

Nella proposta, il Cantone assumerebbe integralmente il finanziamento dell'offerta di trasporto su rotaia, al netto delle partecipazioni federali, mentre il finanziamento dell'offerta su gomma resterebbe co-finanziato da entrambi i livelli istituzionali. La partecipazione comunale potrebbe attestarsi a $\frac{1}{3}$ oppure a $\frac{2}{3}$ della spesa. Nel primo caso i comuni si ritroverebbero con un minor onere

²⁴ L'introduzione di limiti pro-capite è stata messa in atto senza disporre di alcuna base legale formale.

²⁵ Riforma del traffico regionale viaggiatori (modifica della legge sul trasporto di viaggiatori), Rapporto esplicativo per l'avvio della procedura di consultazione, Berna 17 aprile 2019.

di fr. 2,7 mio rispetto a oggi, nel secondo caso invece sarebbe il Cantone a ritrovarsi con un minor onere pari a fr. 0,85 mio²⁶. Il nuovo riparto viene accompagnato dalla regionalizzazione dei costi (tra i comuni del rispettivo comprensorio) e dall'eliminazione sia delle componenti di perequazione indiretta, sia del tetto pro-capite.

Opportunità La condivisione del compito, a mente del Dipartimento, non pregiudica l'efficacia e l'efficienza del servizio. L'eliminazione della distinzione tra linee regionali e linee urbane permette una miglior sintonia con lo sviluppo territoriale. La distinzione legata al tipo di offerta, gomma o rotaia, permette di avvicinarsi al nuovo modello impostato dalla Confederazione.

Fattibilità Si mantiene il co-finanziamento, come voluto dal Dipartimento del territorio, in un settore dove la Confederazione vuole viepiù disimpegnarsi. Occorre considerare l'aumento di oneri determinato dalla nuova offerta di trasporto pubblico conseguente all'apertura della galleria di base del Ceneri. Ricordiamo infine che a livello comunale si sarebbe preferito uno scenario di cantonalizzazione del servizio.

²⁶ Il costo totale del trasporto su gomma al netto dei sussidi federali era per l'anno 2017 di fr. 53,7 mio (fr. 27,7 mio per il traffico regionale e fr. 26 mio per il traffico urbano). I Comuni partecipano con un importo equivalente al 27.5% per il traffico regionale (= fr. 7,6 mio) e con un importo equivalente al 50% (solo i Comuni serviti) per il traffico urbano (=fr. 13 mio). Per la gomma l'importo totale pagato dei Comuni è quindi di fr. 7,6 + 13 = 20,6 mio. Lo scenario prevede il mantenimento di un cofinanziamento per il trasporto su gomma:

- con una chiave di riparto 2/3 CA, 1/3 CO: fr. 53,7 x 1/3 = 17,9; il Cantone si ritrova un maggiore onere corrispondente alla differenza tra fr. 20,6 mio e fr. 17,9 mio = fr. 2,7 mio
- con una chiave di riparto 3/5 CA, 2/5 CO: fr. 53,7 x 2/5 = 21,5; il Cantone in questo caso si ritrova un minor onere di fr. 0,85 mio

III. Impatto finanziario delle nuove proposte

Si ricorda che nella revisione proposta nel Rapporto della DP 2017, si giungeva ad un aggravio a carico del Cantone pari a fr. 85,2 mio che sarebbe stato compensato facendo capo al coefficiente d'imposta, con un corrispondente sgravio a livello comunale da realizzare mediante adattamento dei moltiplicatori comunali d'imposta.

Rispetto alla prima proposta della DP, la soluzione sostenibile si differenzia a livello di flussi finanziari per la dissociazione parziale nell'ambito delle assicurazioni sociali (vedi cap. II.1), il co-finanziamento nel trasporto su gomma (vedi cap. II.7) e per le misure di protezione ARP, in cui non è riportato solo il costo netto sostenuto dai comuni (nel 2014: fr. 7,3 mio), ma l'intero onere delle sedici ARP mappato da una società esterna di revisione contabile (dato provvisorio stimato a fr. 15 mio).

Sulla base delle proposte illustrate nei capitoli precedenti, si riportano nella tabella sottostante le conseguente del riordino dei compiti e i conseguenti flussi finanziari che determinando aggravii e sgravi per Cantone e comuni.

<i>Scenario sostenibile (dati 2017)</i>		Responsabilità finanziaria		Maggiore onere	
Compito	Settore/prestazioni	CA	CO	CA	CO
Assicurazioni sociali	Ripam			68'858'418	
	Prestazioni complementari AVS/AI				66'204'002
	Assicurati insolventi			6'547'502	
Assistenza sociale	Prestazioni individuali			26'142'981	
Famiglia	Protezione dei minori – centri educativi ¹			4'630'975	
	Protezione dei minori – ARP ²			15'000'000	
	Sostegno alle famiglie ¹			4'117'762	
Anziani	Servizi di assistenza e cure a domicilio ³				6'742'963
	Servizi di appoggio				3'484'733
	Casa anziani				27'626'205
	Mantenimento a domicilio (aiuti diretti)				1'674'719
	Costi di compensazione				21'474
Autoambulanze	Centrale 144			2'847'300	
Scuole comunali	Scuola dell'infanzia (SI)				11'395'285
	Scuola elementare (SE)				25'882'444
Mobilità	Comunità tariffale			5'189'896	
	Trasporto su rotaia			6'680'241	
	Trasporto su gomma			2'729'994	
	Totale			142'745'069	143'031'826
Saldo				286'757	

¹ dato 2016

² dato stimato

³ comprende le voci SACD, OACD e infermieri indipendenti

La proposta risulta neutra per entrambi i livelli istituzionali e risponde di conseguenza positivamente alla richiesta formulata in questo senso dal governo nel mese di novembre 2017. La neutralità è raggiunta applicando una partecipazione comunale al trasporto su gomma pari a 1/3.

Nell'ambito del progetto Ticino 2020 Cantone e comuni avevano concordato di neutralizzare il contributo di risanamento alle finanze cantonali quantificato in fr. 25 mio, questo tema è come noto stato risollevato dai comuni mediante un'iniziativa legislativa attualmente pendente davanti al Gran Consiglio. La DP ritiene di separare le proposte relative a flussi e competenze e alla neutralizzazione

di questo contributo. Di conseguenza il secondo tema sarà oggetto di un documento separato che potrà essere allestito solo una volta disponibili i dati del DFE. Concretamente ciò significa che la decisione sulla neutralizzazione del contributo di risanamento comporterà una sospensione – in termini da definire – del contributo oggi riconosciuto dai comuni al Cantone, senza modifiche alle proposte di riforma di flussi e competenze oggetto di questo rapporto.

IV. Prossimi passi

Il progetto Ticino 2020 è giunto a una tappa cruciale. Dopo mesi e anni di consultazioni appare oggi evidente la necessità di portare a termine il lavoro sin qui svolto. Per questo si propone l'adozione di un procedimento in grado di permettere alle parti di stabilire in maniera strutturata una soluzione "sostenibile" in merito alla ripartizione dei compiti e dei flussi tra i due livelli di governo e, conseguentemente, allo sblocco della riforma della perequazione intercomunale.

Ricordiamo che la tempistica per l'identificazione della soluzione non è dettata tanto o solo dal recente progetto di riforma fiscale, quanto piuttosto dalle due iniziative legislative promosse dai comuni e depositate con successo a inizio anno (iniziativa legislativa elaborata dai comuni "per Comuni forti e vicini al cittadino" e iniziativa legislativa generica dei comuni "per la revisione transitoria dei criteri di partecipazione dei Comuni alla spesa cantonale per l'assistenza sociale).

Iniziativa legislative rispetto alle quali il Consiglio di Stato ha deciso di presentare al Parlamento, al più tardi entro la fine del primo trimestre del 2020, una propria controproposta. Il procedimento qui esposto precisa la via da seguire per la presentazione di un messaggio governativo nei tempi indicati. Il procedimento è stato suddiviso in 4 parti distinte:

1. Ricerca e formalizzazione dell'accordo politico in merito alla soluzione sostenibile (settembre '19-febbraio '20);
2. Discussione e proposta delle soluzioni tecnico-operative necessarie alla concretizzazione di quanto deciso al pto 1 (febbraio '20-maggio '20);
3. Elaborazione e approvazione del messaggio governativo riguardante la prima fase del progetto Ticino 2020 (maggio '20-giugno '20);
4. Redazione del rapporto commissionale e approvazione del messaggio governativo da parte del Gran Consiglio (giugno '20-dicembre '20).

Per poter rispettare i tempi fissati dal Consiglio di Stato per la presentazione di una controproposta riguardante le due iniziative legislative dei comuni occorre procedere nel rispetto del ruolo attribuito alle diverse componenti dell'organizzazione di progetto e alle parti coinvolte, ma con il necessario rigore. Se questo non fosse possibile, per una ragione o per un'altra, allora occorrerà prevedere il mancato rispetto della tempistica, con conseguenze pratiche anche per il progetto stesso, per il quale dal 2021 andrebbe richiesta una proroga della validità del credito quadro.

V. Conclusioni

Terminate le fasi di consultazione, con questo rapporto la Direzione di progetto getta le basi per una soluzione concertata tra le parti.

Nel 2015, Cantone e comuni hanno dato avvio a questo progetto consapevoli delle difficoltà che esso comportava, ma anche convinti della necessità, dopo diversi tentativi infruttuosi, di rilanciare i rapporti tra i due livelli istituzionali. Volontà, questa, ribadita a più riprese su entrambi i fronti.

Ticino 2020, è utile ricordarlo, non persegue solo lo scopo di snellire un sistema complesso, caratterizzato da una miriade di aderenze tra i due livelli istituzionali. L'intento è anche quello di dare al Comune un'autonomia reale negli ambiti dove la prossimità costituisce un valore centrale nelle scelte politiche e/o esecutive dell'ente pubblico (qualità, efficacia ed efficienza). Comune che è oggi spesso il risultato di uno o più processi aggregativi, che nel complesso ne hanno più che dimezzato il numero.

Le aderenze che legano i due livelli di governo, sul piano normativo, amministrativo e finanziario, sono state create, dal secondo dopo guerra via, per incitare, condividere o sopperire alle lacune talvolta dell'uno, talvolta dell'altro. A distanza di decenni, però, queste evidenziano delle criticità importanti, come la presa di decisioni politiche non sempre appropriate (mancata applicazione del principio "chi beneficia, decide e paga") e l'assunzione di costi amministrativi, certo doverosi (controllo esecutivo), ma non sempre destinati a creare valore aggiunto per il cittadino e per le imprese che operano sul territorio.

Il tessuto fibroso che mette in relazione il Cantone al Comune ingessa sempre più l'azione dei due livelli istituzionali, causando frustrazione in seno alle amministrazioni e alla classe politica. Le tensioni che ne derivano condizionano il clima politico ticinese. In questo senso, le iniziative dei comuni depositate con successo a inizio 2019, testimoniano la maggiore consapevolezza degli enti locali della possibilità di influenzare l'agenda politica cantonale.

Consci della delicatezza del momento, ma anche della determinazione di Cantone e comuni, con questo rapporto la Direzione di progetto formula una proposta di ripartizione dei compiti e dei flussi utile per la ricerca di una soluzione sostenibile da entrambi. Perché ciò avvenga è necessario che i due livelli istituzionali tengano conto delle aspettative e delle preoccupazioni altrui.

Il documento viene ora sottoposto al Comitato strategico del progetto, che dovrà soppesarlo unitamente ad altri due tasselli del puzzle di Ticino 2020:

- Il progetto di nuova perequazione delle risorse e degli oneri, agganciata anche al progetto di Riforma fiscale cantonale, recentemente approvato dal Governo (Messaggio no. 7684);
- il contributo di fr. 38.13 mio, fissato per Decreto legislativo (29 gennaio 2014), che i comuni versano al Cantone fino al momento in cui saranno ridefiniti i compiti e i flussi finanziari tra Cantone e comuni (art. 2 cpv. 2).

Qualora si giungesse a una soluzione "politica", prenderebbe avvio la tappa "tecnica", nel corso della quale, come fu in passato, è previsto il coinvolgimento attivo dei rappresentanti cantonali (Dipartimenti) e comunali. L'obiettivo sarebbe quello di identificare le modalità atte a introdurre i cambiamenti prospettati, nel rispetto del ruolo attribuito a entrambi i livelli istituzionali.

Bellinzona, 20 settembre 2019.

Allegati

Tabelle riassuntive

Assicurazioni sociali

Riduzione premi assicurazione malattia		Oggi			Proposta			Osservazioni
		CH	CA	CO	CH	CA	CO	
Piano politico	Obbligo di prestazione	X			X			
	Precisazione della prestazione		X			X		
Piano esecutivo	Erogazione della prestazione		X			X		Supporto degli sportelli LAPS
	Finanziamento della prestazione	X	X	X	X	X		
	Controllo		X			X		

Prestazioni complementari AVS/AI		Oggi			Proposta			Osservazioni
		CH	CA	CO	CH	CA	CO	
Piano politico	Obbligo di prestazione	X			X			
	Precisazione della prestazione	X	X		X	X		
Piano esecutivo	Erogazione della prestazione		X			X		Attraverso le Agenzie comunali AVS
	Finanziamento della prestazione	X	X	X	X		X	Questo trasferimento di oneri è conseguenza della neutralità finanziaria applicata al progetto
	Controllo		X			X		

Assicurati morosi		Oggi			Proposta			Osservazioni
		CH	CA	CO	CH	CA	CO	
Piano politico	Obbligo di prestazione	X			X			
	Precisazione della prestazione		X			X		
Piano esecutivo	Erogazione della prestazione		X			X		
	Finanziamento della prestazione	X	X	X	X	X		
	Controllo			X			X	Il CA continua a remunerare adeguatamente la prestazione svolta dai CO

Assistenza sociale

		Oggi			Proposta			Osservazioni
		CH	CA	CO	CH	CA	CO	
Prevenzione generale								
Piano politico	Obbligo di prestazione		X			X		
	Precisazione della prestazione		X			X		
Piano esecutivo	Erogazione della prestazione		X			X		
	Finanziamento della prestazione		X			X		
	Controllo		X			X		

		Oggi			Proposta			Osservazioni
		CH	CA	CO	CH	CA	CO	
Prevenzione individuale								
Piano politico	Obbligo di prestazione		X			X		
	Precisazione della prestazione		X				X	
Piano esecutivo	Erogazione della prestazione			X			X	
	Finanziamento della prestazione			X			X	
	Controllo		X			X		
Il CA può introdurre degli incentivi a favore dei CO virtuosi								

		Oggi			Proposta			Osservazioni
		CH	CA	CO	CH	CA	CO	
Prestazioni individuali								
Piano politico	Obbligo di prestazione		X			X		
	Precisazione della prestazione		X			X		
Piano esecutivo	Erogazione della prestazione		X			X	Supporto degli sportelli LAPS	
	Finanziamento della prestazione		X	X		X		
	Controllo		X			X		

		Oggi			Proposta			Osservazioni
		CH	CA	CO	CH	CA	CO	
Inserimento sociale e professionale								
Piano politico	Obbligo di prestazione		X			X		
	Precisazione della prestazione		X			X		
Piano esecutivo	Erogazione della prestazione		X			X		
	Finanziamento della prestazione		X	X		X		
	Controllo		X			X		

Famiglie

Strutture di protezione dei minori		Oggi			Proposta			Osservazioni
		CH	CA	CO	CH	CA	CO	
Piano politico	Obbligo di prestazione		X			X		
	Precisazione della prestazione		X			X		
Piano esecutivo	Erogazione della prestazione		X			X		
	Finanziamento della prestazione		X	X		X		
	Controllo		X			X		

Attività di sostegno alle famiglie		Oggi			Proposta			Osservazioni
		CH	CA	CO	CH	CA	CO	
Piano politico	Obbligo di prestazione		X			X		
	Precisazione della prestazione		X	X		X	X	
Piano esecutivo	Erogazione della prestazione						Perlopiù terzi	
	Finanziamento della prestazione		X	X		X	Nuova modalità di finanziamento. Nulla vieta ai comuni di applicare una propria politica di sostegno.	
	Controllo		X			X		

Autorità regionali di protezione dei minori		Oggi			Proposta			Osservazioni
		CH	CA	CO	CH	CA	CO	
Piano politico	Obbligo di prestazione		X			X		
	Precisazione della prestazione		X			X		
Piano esecutivo	Erogazione della prestazione			X		X		
	Finanziamento della prestazione		X	X		X		
	Controllo		X			X		

Anziani

		Oggi			Proposta			Osservazioni
		CH	CA	CO	CH	CA	CO	
Casa anziani								
Piano politico	Obbligo di prestazione		X			X		Il CA detta l'offerta e le prestazioni minime da garantire in un dato comprensorio
	Precisazione della prestazione		X				X	
Piano esecutivo	Erogazione della prestazione			X			X	
	Finanziamento della prestazione		X	X			X	
	Controllo		X			X		

		Oggi			Proposta			Osservazioni
		CH	CA	CO	CH	CA	CO	
SACD								
Piano politico	Obbligo di prestazione		X			X		Il CA detta l'offerta e le prestazioni minime da garantire in un dato comprensorio
	Precisazione della prestazione		X				X	
Piano esecutivo	Erogazione della prestazione			X			X	(terzi per quanto riguarda gli infermieri indipendenti)
	Finanziamento della prestazione		X	X			X	
	Controllo		X			X		

		Oggi			Proposta			Osservazioni
		CH	CA	CO	CH	CA	CO	
Servizi di appoggio								
Piano politico	Obbligo di prestazione		X			X		
	Precisazione della prestazione		X				X	
Piano esecutivo	Erogazione della prestazione							Terzi
	Finanziamento della prestazione		X	X			X	
	Controllo		X			X		

		Oggi			Proposta			Osservazioni
		CH	CA	CO	CH	CA	CO	
Mantenimento a domicilio (aiuti diretti)								
Piano politico	Obbligo di prestazione		X			X		
	Precisazione della prestazione		X				X	
Piano esecutivo	Erogazione della prestazione		X				X	
	Finanziamento della prestazione		X	X			X	
	Controllo		X			X		

Scuole comunali

Direzione dell'istituto		Oggi			Proposta			Osservazioni
		CH	CA	CO	CH	CA	CO	
Piano politico	Obbligo di prestazione		X			X		
	Precisazione della prestazione			X			X	
Piano esecutivo	Erogazione della prestazione			X			X	
	Finanziamento della prestazione			X			X	
	Controllo		X	X		X	X	

Insegnamento ordinario		Oggi			Proposta			Osservazioni
		CH	CA	CO	CH	CA	CO	
Piano politico	Obbligo di prestazione	X			X			
	Precisazione della prestazione		X	X		X	X	CA definisce la formazione e i requisiti strutturali (tipologia del personale impiegato, ruolo, ecc.) dell'Istituto scolastico
Piano esecutivo	Erogazione della prestazione		X	X			X	Si applica il modello dell'Istituto minimo basato su un numero minimo di allievi fissato dal DECS
	Finanziamento della prestazione		X	X			X	
	Controllo		X			X		

Insegnamento speciale		Oggi			Proposta			Osservazioni
		CH	CA	CO	CH	CA	CO	
Piano politico	Obbligo di prestazione		X			X		
	Precisazione della prestazione		X			X	X	
Piano esecutivo	Erogazione della prestazione		X			(x)	X	Si applica il principio del federalismo asimmetrico. Se il CO non ha la casistica minima fissata dal CA, allora è il CA a sostituirsi nell'erogazione, mentre il finanziamento rimane di competenza comunale
	Finanziamento della prestazione		X	X			X	
	Controllo		X			X		

Punti critici emersi dalla Lettera del DECS dell'8.03.2017 relative alle conclusioni della Direzione di progetto	Risposte della soluzione sostenibile
<p>Il Cantone "agirebbe con interventi puntuali per verificare l'applicazione delle direttive emanate. Se necessario, offrirebbe consulenza agli istituti scolastici e ai comuni e assicurerebbe solo assistenza in caso di conflitti" (Rapporto della DP); nulla si dice di cosa potrebbe fare e con quali strumenti potrebbe intervenire qualora l'istituto comunale e/o il Comune intenzionalmente decidesse di non conformarsi alle indicazioni cantonali. Questo aspetto è centrale, poiché senza un sistema di autorizzazioni o di avocazione di competenze il modello è esposto a rischi sistemici importanti.</p>	<p>D'accordo, nella seconda fase occorre definire le nuove leve di vigilanza.</p>
<p>L'abolizione dei contributi cantonali per sezione e degli altri sussidi puntuali potrebbe essere finanziariamente sostenibile, ma se non adeguatamente compensata in un altro settore aumenta il divario finanziario tra scuole di comuni con buone disponibilità e scuole di comuni con scarse disponibilità. Questo, combinato con il rispetto degli standard minimi, porta nell'arco di pochi anni verosimilmente a un sistema scolastico a due o più velocità.</p>	<p>L'abolizione dei contributi cantonali non va a incidere sulla qualità della scuola. L'ammontare è contenuto rispetto alla spesa effettiva. Ad ogni modo è immaginabile una compensazione attraverso la perequazione degli oneri.</p>
<p>La sola definizione da parte del Cantone del numero massimo di allievi per sezione scolastica e la piena competenza dei comuni sulla definizione dell'ordinamento scolastico è un problema. Il Cantone perderebbe la possibilità di determinare la composizione delle classi (mono-pluriclassi) e quindi di influenzare l'impostazione didattica e pedagogica dell'istituto scolastico, condizione indispensabile per avviare processi di innovazione scolastica (compito affidato al Cantone secondo il modello).</p>	<p>Di principio la competenza per la definizione dell'ordinamento scolastico dovrebbe essere affidata ai comuni. Il fatto che le direzioni scolastiche siano soggette a un processo di un accreditamento dovrebbe fornire garanzie sufficienti per quanto attiene alla qualità dell'insegnamento e alla parità di trattamento. Dal punto di vista dell'autonomia comunale la fissazione di limiti numerici è problematica, in realtà il grado di problematicità pare essere più basso per il numero massimo rispetto al numero minimo.</p>
<p>La definizione da parte del Cantone delle sole condizioni quadro contrattuali per i docenti in luogo della definizione completa delle carriere, oltretutto con la possibilità di elargire eventuali gratifiche ai docenti, è un problema. Si creerebbero delle disparità tra i comuni e si renderebbe complesso il passaggio da un istituto comunale all'altro, con il rischio di disincentivare la mobilità dei docenti, importante fattore di scambio e crescita professionale. Oltretutto l'attrattiva dei posti di lavoro nei comuni più piccoli o con meno risorse si ridurrebbe, rendendo il sistema asimmetrico.</p>	<p>In parte d'accordo, occorre da un lato tenere in considerazione che non tutti i docenti sono confrontati alle stesse problematiche, si potrebbe quindi rendere più attrattivi certi istituti o centri scolastici più impegnativi, senza tuttavia permettere di ricorrere a normative comunali di carattere pecuniario.</p>
<p>La possibilità dei comuni di assumere altre figure professionali, complementari al ruolo dei docenti titolari e dei docenti di appoggio, a seconda delle necessità dell'istituto, è problematica. La valutazione di progetti pedagogici deve essere condotta dal Cantone, attraverso i suoi servizi che possiedono le competenze e l'esperienza per affrontare le problematiche e decidere il coinvolgimento di figure esterne alla scuola, assicurando la qualità del loro operato ed evitando controproducenti sovrapposizioni di ruoli. Una delle sfide attuali della scuola consiste anche nell'evitare la proliferazione di figure professionali presenti nel mondo scolastico (sono già molte), dinamica che al contrario il modello accentuerebbe.</p>	<p>D'accordo, solo il Cantone può definire e certificare quali figure professionali possono entrare in contatto con gli allievi in classe.</p>
<p>La divisione di competenze in materia di formazione degli insegnanti, quella di base di competenza del Cantone e quella continua di competenza dei comuni, si presenta come un passo indietro rispetto ad oggi. Occorre che la formazione sia pianificata a livello cantonale proprio per portare tutti i docenti ad avere le stesse opportunità formative ed assicurare dei contenuti allineati con il Piano di Studio, pur nel quadro di una serie di scelte possibili all'interno di un contesto determinato in ambito di formazione continua.</p>	<p>D'accordo, la competenza in quanto formazione dei docenti, ma anche del personale di Direzione, è cantonale.</p>
<p>La competenza comunale in tema di sostegno a casi difficili, sostegno ad allievi alloggiati si presenta come problematica. Il Cantone ha un monte ore che distribuisce sul territorio a seconda delle necessità e in base ad un progetto pedagogico che viene definito con l'istituto scolastico utilizzando criteri ben precisi. L'intento è di assicurare la messa a disposizione di risorse adeguate laddove necessario.</p>	<p>In parte d'accordo. Questo vale quando l'istituto scolastico non ha la casistica sufficiente per estendere la propria funzione di produzione.</p>

Mobilità

Comunità tariffale		Oggi			Proposta			Osservazioni
		CH	CA	CO	CH	CA	CO	
Piano politico	Obbligo di prestazione	X			X			
	Precisazione della prestazione		X			X		
Piano esecutivo	Erogazione della prestazione		X			X		
	Finanziamento della prestazione		X	X		X		
	Controllo		X			X		

Trasporto su rotaia		Oggi			Proposta			Osservazioni
		CH	CA	CO	CH	CA	CO	
Piano politico	Obbligo di prestazione	X			X			
	Precisazione della prestazione	X	X			X		
Piano esecutivo	Erogazione della prestazione							Terzi
	Finanziamento della prestazione		X	X		X		
	Controllo		X			X		

Trasporto su gomma		Oggi			Proposta			Osservazioni
		CH	CA	CO	CH	CA	CO	
Piano politico	Obbligo di prestazione	X			X			
	Precisazione della prestazione	X	X	X		X	X	
Piano esecutivo	Erogazione della prestazione							Terzi
	Finanziamento della prestazione		X	X		X	X	
	Controllo		X			X		

		Esempi
Trasporto su rotaia		Treni TILO Treni FART/FLP Metropolitana
Trasporto su gomma	Linee di importanza cantonale	Bus regionali nelle valli e nelle periferie Bus Chiasso – Como – S. Fermo Airolo – Nante, Cevio – Bosco Gurin Linee 1-5 TPL, Linee 1-2 AMSA, Linee 1/2/7 FART Linee S/F TPL
	Linee di importanza comunale	Linee 10/11/16 TPL, Linea 8 FART Nottabus, Capriasca Night Express