
RIFORMA TICINO 2020

Rapporto strategico

Gruppo di lavoro allargato	N° documento	3
	Aggiornamento	28.01.2016
Bellinzona, dicembre 2015	Approvazioni Doc. di base <ul style="list-style-type: none">GdL allargato	01.02.2016
	Approvazione Rettifiche successive: <ul style="list-style-type: none">	
	RAP20160111-Ticino 2020-Rapporto strategico_agg.28.01.2016.docx	



TICINO 2020
Riforma dei rapporti
fra Cantone e Comuni



Gruppo di lavoro allargato:

Elio Genazzi
Renato Bernasconi
Sandro Destefani
Matteo Ferrari
Rezio Sisini

Sonia Grisetti Bontognali
Jean-François Berset
Michele Ferrari
Massimo Demenga
Michele Passardi

Capo Sezione degli enti locali (Coordinatore) (DI)
Capo Sezione delle finanze (DFE)
Capoufficio controlling e servizi centrali (DT)
Capostaff Divisione della salute pubblica (DSS)
Capoufficio delle scuole comunali (DECS)
Segretaria del Comune di Giubiasco
Capo Servizio amministrativo del Comune di Locarno
Responsabile finanze del Comune di Biasca
Segretario del Comune di Mendrisio
Delegato dell'Ente regionale di sviluppo del Luganese

Gruppo operativo:

Elio Genazzi
Simona Corecco
Danilo Mattenberger

Capo Sezione degli enti locali (Coordinatore)
Collaboratrice scientifica, Sezione degli enti locali
Collaboratore scientifico, Sezione degli enti locali

Per ulteriori informazioni:

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

Indice

RAFFIGURAZIONI	IV
1. INTRODUZIONE.....	1
2. LO STUDIO DAFFLON.....	2
2.1 Mandato	2
2.2 Elementi chiave dello studio	2
2.2.1 Situazione per il periodo 2001-2013	2
2.2.2 Analisi per funzione	5
2.3 Criticità emerse.....	5
2.4 Conclusioni tratte dal Rapporto.....	7
2.4.1 Garantire i principi “chi comanda paga” e “una politica-un obiettivo”	7
2.4.2 Assicurare la trasparenza e l’efficacia	7
2.4.3 Ripensare la perequazione	7
3 IMPOSTAZIONE DELLA RIFORMA.....	8
3.1 Obiettivi	8
3.2 Revisione dei compiti.....	9
3.2.1 Criticità	9
3.2.2 Approccio	10
3.2.3 Perimetro di analisi	12
3.3 Revisione dei flussi	15
3.3.1 Criticità	15
3.3.2 Approccio	17
3.3.3 Perimetro di analisi	18
3.4 Riforma del sistema di perequazione	18
3.4.1 Criticità	18
3.4.2 Approccio	20
3.5 I meccanismi fondamentali della riforma: la neutralità di bilancio	21
3.5.1 Neutralità dei costi sul piano verticale (tra Cantone e Comuni)	22
3.5.2 Neutralità dei costi sul piano orizzontale (tra Comuni)	22
3.5.3 Effetto sui Comuni	23
3.6 Riforma dell’amministrazione cantonale e dell’assetto comunale.....	23
4 ORGANIZZAZIONE DI PROGETTO.....	24
4.1 Premessa	24
4.2 L’organizzazione di progetto.....	24
4.2.2 Il Comitato Strategico	25
4.2.3 Il Comitato guida	26
4.2.4 Il Gruppo operativo	26
4.2.5 Lo Staff info	29
4.2.6 I Consulenti	29
4.2.7 I Gruppi di lavoro (GdL)	29
4.2.8 Designazione delle persone definite nell’organigramma	30
4.3 I Rapporti con le parti politiche.....	31
4.3.1 Le parti politiche	31
4.3.2 Le competenze decisionali	31
4.4 Valutazione dei costi.....	34

4.4.1	Valutazione dei costi esterni 2016	35
4.4.2	Evoluzione dei costi esterni 2015-2020	36
4.4.3	Valutazione dei costi interni 2016	36
4.4.4	Presumibili costi 2016 per i Comuni	37
4.4.5	Banche dati	37
4.4.6	Flussi finanziari	38
4.5	La tempistica	39
4.6	I rapporti con il Gran Consiglio.....	40
5	CONCLUSIONI.....	42
5.1	Rischi di progetto.....	43
5.2	Prossimi passi	44

Raffigurazioni

ELENCO DELLE FIGURE

Figura 1:	Documenti sui quali si fonda il Rapporto strategico	1
Figura 2:	Suddivisione dei compiti secondo le modalità di attribuzione delle competenze	10
Figura 3:	Fasi 1 e 2 del processo di riforma dei compiti	12
Figura 4:	La neutralità verticale di bilancio.....	22
Figura 5:	La neutralità orizzontale di bilancio.....	22
Figura 6:	Effetto del principio di neutralità sui Comuni	23
Figura 7:	Organigramma di progetto.....	24
Figura 8:	Gruppo operativo con Direzione formata da un solo capoprogetto	27
Figura 9:	Variante di Gruppo operativo, con Direzione svolta da una co-presidenza.....	28
Figura 10:	Organizzazione del Gruppo di lavoro	30
Figura 11:	Organizzazione politica.....	31
Figura 12:	Livelli decisionali	32
Figura 13:	Processi e competenze decisionali (CS: Comitato strategico – CG: Comitato guida – P: Piattaforma Cantone-Comuni)	33
Figura 14:	Costi complessivi per il Cantone secondo messaggio n. 7038	35
Figura 15:	Banche dati	38
Figura 16:	Flussi finanziari	39
Figura 17:	Programma di massima della Riforma.....	40
Figura 18:	Modalità d’informazione e Rapporti con il Gran Consiglio	42

ELENCO DEI GRAFICI

Grafico 1:	Flussi verticali netti in CHF	3
Grafico 2:	Spese obbligatorie e quota parte ricavi in CHF	4

ELENCO DELLE TABELLE

Tabella 1:	Panoramica sugli obiettivi generali della riforma.....	8
Tabella 2:	Revisione dei compiti, criticità, cause, conseguenze e provvedimenti	9
Tabella 3:	Compiti legati ai principali flussi tra Cantone e Comuni.....	13
Tabella 4:	Compiti che determinano spese obbligatorie importanti per Cantone e/o Comuni	13
Tabella 5:	Compiti di priorità 1 (alta)	13
Tabella 6:	Compiti di priorità 3 (bassa)	14
Tabella 7:	Revisione dei flussi: criticità, cause, conseguenze e provvedimenti	16
Tabella 8:	I sei segmenti di revisione dei flussi	17
Tabella 9:	Perimetro di analisi secondo l’obiettivo	18
Tabella 10:	Revisione della perequazione diretta: criticità, conseguenze, provvedimenti ed effetti.	19
Tabella 11:	Costi orari lordi/lordi dei funzionari cantonali	34
Tabella 12:	Costi del gruppo operativo nel primo anno di attività	36
Tabella 13:	Aggiornamento evoluzione dei costi esterni e dell’uso del credito quadro sul periodo 2015-2020	36
Tabella 14:	Valutazione dei Costi interni del Cantone e dei Costi interni dei Comuni.....	37
Tabella 15:	Rischi di progetto.....	44

1. Introduzione

Questo documento fa seguito al lavoro svolto nel corso del 2015 dal “Gruppo di lavoro allargato” formato da cinque funzionari del Cantone e cinque rappresentanti dei Comuni, costituito con risoluzione governativa n. 4211 del 17 settembre 2014, con l’incarico di affinare la strategia di implementazione della riforma denominata *Ticino 2020, per un Cantone al passo con i tempi*, proposta nell’ambito del **Rapporto finale, del gennaio 2014**, redatto da un “Gruppo di lavoro interdipartimentale” costituito nel 2013 dal Consiglio di Stato (risoluzione governativa n. 2030 del 17 aprile 2013). Inizialmente incaricato di presentare concrete proposte concernenti la revisione dei meccanismi di perequazione e la revisione della ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni, nell’ambito del **Rapporto intermedio, del luglio 2013**, il Gruppo di lavoro aveva convinto il Consiglio di Stato sulla necessità di affrontare una Riforma, ben più ambiziosa, a 360 gradi.

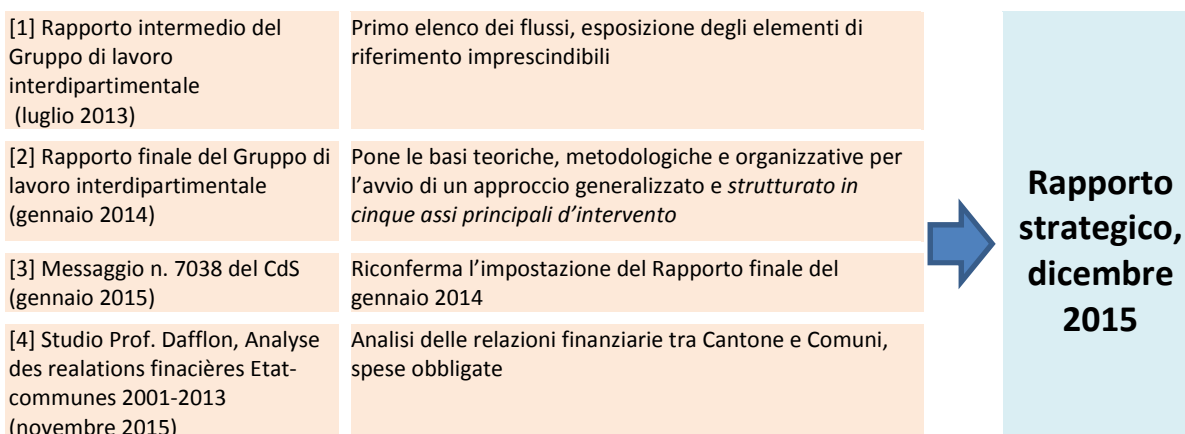
La proposta di riforma è già stata sottoposta al Gran Consiglio con il **Messaggio n. 7038 del 21 gennaio 2015** a cui è stata abbinata una corrispondente richiesta di credito quadro per il finanziamento del progetto, che il Legislativo ha avallato nella seduta del 23 settembre 2015. Per quanto esaustivo, il **Messaggio n. 7038** si limita a tracciare gli indirizzi e gli obiettivi generali del progetto, annunciando l’avvio dello studio Dafflon quale tassello preparatorio della riforma, necessario per dare concretezza all’approccio da adottare.

Il Consiglio di Stato, su proposta del “Gruppo di lavoro allargato”, aveva infatti incaricato Bernard Dafflon, emerito professore di economia pubblica all’Università di Friburgo, di esaminare le relazioni finanziarie tra Cantone e Comuni (incarico attribuito con risoluzione governativa n. 4851 del 24 ottobre 2014).

Il **Rapporto del 30 novembre 2015**, denominato **Analyse des relations financières Etat-communes 2001-2013**, garantisce in tal senso oggettività ai dati e all’analisi ed offre gli elementi necessari per orientare la revisione dei compiti e dei flussi e dare avvio alle modifiche dell’attuale sistema di perequazione verticale e orizzontale.

Oltre a rilasciare una sintesi delle analisi e delle conclusioni a cui è giunto il professor Dafflon e a complemento di quanto già contenuto nel *Rapporto finale, del gennaio 2014* e nel *Messaggio n. 7038*, il presente **Rapporto strategico** consolida le basi metodologiche ed organizzative per l’inizio del progetto di riforma, i cui lavori potrebbero iniziare non appena possibile e svolgersi sull’arco di almeno quattro anni, dal 2016 al 2020.

Figura 1: Documenti sui quali si fonda il Rapporto strategico



2. Lo studio Dafflon

2.1 Mandato

Il Gruppo di lavoro allargato ha ritenuto necessario farsi accompagnare da un consulente esterno, nella persona del Prof. Dafflon, in grado, attraverso una prima analisi dei flussi finanziari, di descrivere oggettivamente la situazione attualmente presente nel Canton Ticino e capace, sulla base dell'analisi degli attuali flussi finanziari fra Cantone e comuni, di chiarire l'intricato rapporto fra i due livelli istituzionali per consentire di imprimere alla riforma un chiaro e solido indirizzo. Il mandato pertanto chiedeva:

1. Un inventario completo dei flussi di gestione corrente e dei flussi d'investimento Cantone-Comuni e Comuni-Cantone.
2. Un'analisi temporale dei flussi per il periodo 2001-2013.
3. La quantificazione della quota parte dei flussi di gestione corrente nel totale delle spese lorde del Cantone e dei comuni al tempo t (2013).
4. L'analisi dei flussi di gestione corrente più rilevanti.

Il rapporto del Prof. Dafflon "*Analyse des relations financières Etat-communes 2001-2013*" del 30 novembre 2015, strutturato in quattro capitoli, risponde a queste richieste.

2.2 Elementi chiave dello studio

2.2.1 Situazione per il periodo 2001-2013

L'analisi ha permesso innanzitutto di fare chiarezza sulle diverse forme di trasferimenti finanziari presenti all'interno del sistema relazionale Cantone-Comuni. Gli elementi che compongono l'architettura dei rapporti buggettari tra i due livelli istituzionali sono:

- a) flussi finanziari da politiche pubbliche (tra cui anche la perequazione verticale);
- b) quota parte di ricavi;
- c) flussi d'investimento (tra cui gli incentivi alle fusioni);
- d) spese obbligatorie;
- e) pagamenti di prestazioni.

I pagamenti dovuti a contratti di prestazione così come i flussi finanziari che sono a beneficio o a carico di pochi comuni sono stati esclusi dall'analisi.

Flussi finanziari Comuni-Cantone

In questa categoria, per il periodo 2001-2013, sono stati inventariati 63 flussi, di cui 16 ancora presenti; 35 riguardanti la partecipazione per il trasporto allievi sono stati abrogati nel 2013 a cui si aggiungono altri 12 flussi abrogati nel periodo analizzato. L'ammontare globale dei flussi Comuni-Cantone per l'anno 2013 è di oltre **169 mio di franchi**, con un tasso di crescita rispetto al 2009 del 37.8% e addirittura del 64.2% rispetto al 2001. Dei 16 flussi ancora presenti nel 2013, 7 contengono elementi di perequazione indiretta.

I flussi Comuni-Cantone rappresentano dal 7 al 10% delle spese comunali di gestione corrente: la percentuale è rimasta stabile dal 2001 al 2010 (7-8%) per poi salire al 10% nel 2013. Ciononostante non è possibile affermare in termini generali che tali contributi priverebbero i Comuni di una parte della loro autonomia buggettaria (il discorso cambia se ai flussi si dovessero sommare le spese

obbligatorie). Per il Cantone i versamenti provenienti dai Comuni corrispondono al 4-5% dei ricavi cantonali.

Flussi finanziari Cantone-Comuni

Nello stesso periodo di riferimento sono stati inventariati 22 flussi Cantone-Comuni, di cui sono 13 quelli ancora presenti. L'importo totale per l'anno 2013 è di **quasi 71 mio di franchi**, praticamente stabile rispetto al 2001, mentre rispetto al 2009 è diminuito del 13.9%: nonostante tra un anno e l'altro ci possono essere grosse differenze, sul medio periodo l'importo è sostanzialmente costante. Sui 13 flussi ancora in vigore nel 2013, 6 contengono elementi di perequazione indiretta.

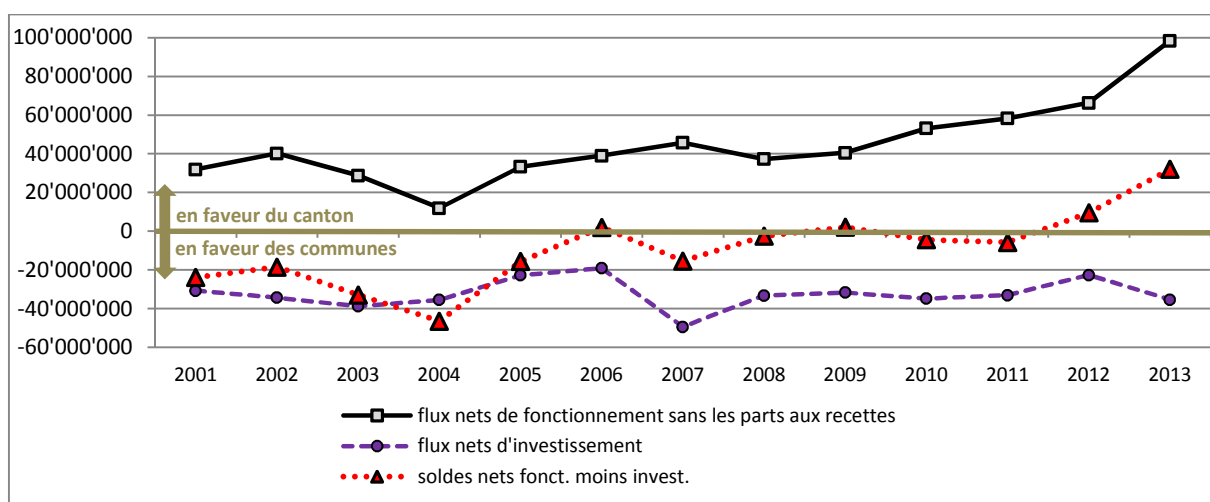
In questa categoria ci sono altri 13 flussi finanziari (di cui 7 ancora vigenti) che sono considerati come **quote parti dei comuni a ricavi cantonali**. Questi versamenti hanno i maggiori tassi di variazione annuale; i casi emblematici sono tra il 2005 e il 2008 (diminuzione annuale di oltre il 30%) e tra il 2009 e il 2010 in cui si passa da 6 mio di franchi a 22 mio di franchi (+237%). In questa categoria 2 trasferimenti contengono della perequazione indiretta.

In totale i versamenti finanziari Cantone-Comuni sono di **circa 100 mio di franchi**, corrispondenti al 3-4% delle spese cantonali di gestione corrente, rispettivamente tra il 5 e il 7% dei ricavi comunali.

Flussi d'investimento

In totale sono stati registrati 68 flussi d'investimento verticali di cui 51 dal Cantone ai Comuni e 17 dai Comuni al Cantone. Nel 2013 il flusso netto, a favore dei Comuni, si aggira attorno a 35 mio di franchi (48 mio di franchi se si considerano gli incentivi alle fusioni).

Grafico 1: Flussi verticali netti in CHF



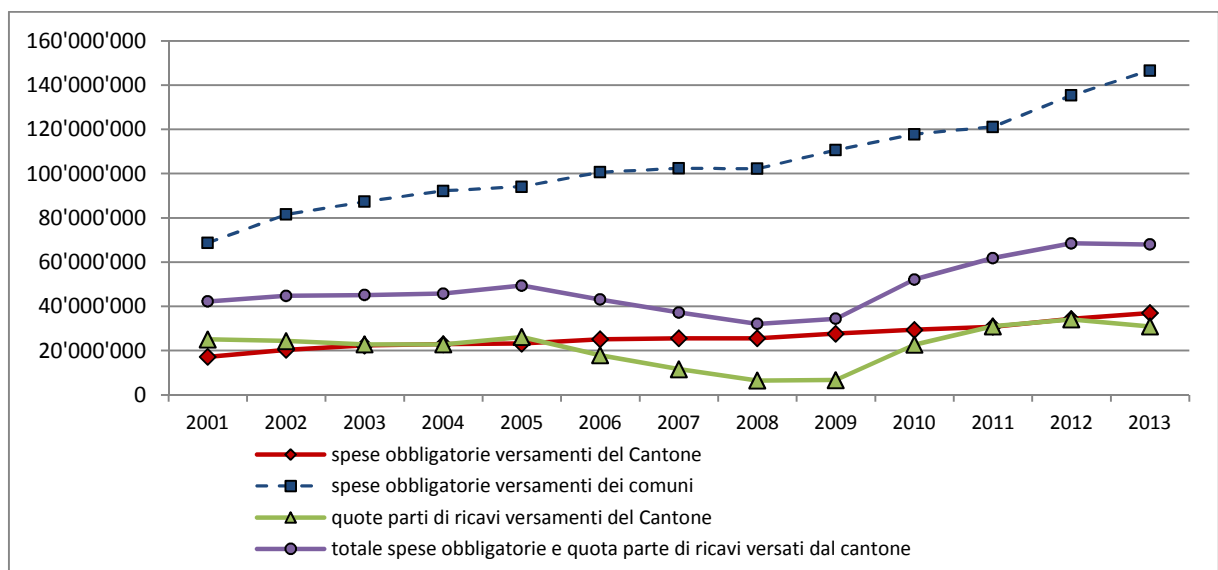
	2009	2010	2011	2012	2013
flussi comuni - Cantone	122'848'479	131'488'526	138'378'603	146'895'528	169'339'910
flussi Cantone - comuni	-82'328'106	-78'325'590	-80'046'121	-80'545'816	-70'881'319
flussi netti di gestione corrente senza la quota parte di ricavi	40'520'373	53'162'935	58'332'482	66'349'712	98'458'590
quote parte di ricavi	-6'727'172	-22'689'233	-31'048'135	-34'139'488	-30'973'730
saldo netto a favore del Cantone	33'793'201	30'473'702	27'284'347	32'210'224	67'484'860
flussi netti d'investimento	-31'713'089	-34'835'510	-33'047'779	-22'706'464	-35'444'699
totale netto a favore del Cantone	2'080'112			9'503'760	32'040'161
totale netto a favore dei comuni		4'361'808	5'763'432		
incentivi alle fusioni	-26'827'125	-15'921'041	-10'763'917	-4'043'750	-12'900'000
totale netto a favore del Cantone				5'460'010	19'140'161
totale netto a favore dei comuni	24'747'013	20'282'849	16'527'349		

La tendenza, piuttosto favorevole ai Comuni dal 2001 al 2011, ruota a vantaggio del Cantone a partire dal 2012. Inoltre il tasso di variazione dei flussi finanziari Comuni-Cantone sta crescendo rispetto al tasso di variazione dei ricavi cantonali, ciò dimostra che i Comuni stanno contribuendo, pur modestamente visti gli importi, all'equilibrio delle finanze cantonali.

Spese obbligatorie

Le spese obbligatorie sono dovute alle relazioni di tutela tra il Cantone e i Comuni senza che ci siano necessariamente dei trasferimenti finanziari tra i due livelli governativi, può infatti bastare un obbligo legale per i Comuni ed il Cantone di partecipare direttamente o indirettamente al finanziamento di prestazioni fornite da terzi, motivo per cui si distinguono dai flussi finanziari. Entrano ad esempio in questa categoria i contributi comunali e cantonali ai servizi di assistenza e cure a domicilio (SACD), ai servizi di appoggio, alle case per anziani o per il mantenimento a domicilio. Il totale versato dai due livelli istituzionali per questi compiti è, per il 2013, di **183 mio di franchi** suddiviso in 146 mio per i Comuni (80%) e 37 mio per il Cantone (20%); rispetto al 2001 l'onere è aumentato del 114%. Come già osservato negli altri trasferimenti finanziari, anche alcune spese obbligatorie possiedono componenti perequative molto accentuate tra i Comuni per la determinazione dei riparti di spesa; è il caso dei SACD, delle case anziani e dei servizi d'appoggio.

Grafico 2: Spese obbligatorie e quota parte ricavi in CHF



	2009	2010	2011	2012	2013
spese obbligatorie versamenti dei comuni	110'633'607	117'844'524	121'172'407	135'357'218	146'626'186
spese obbligatorie versamenti del Cantone	27'658'403	29'461'131	30'792'864	34'324'304	37'004'436
quote parte di ricavi	6'727'172	22'689'233	31'048'135	34'139'488	30'973'730
totale spese obbligatorie e quota parte di ricavi versati dal cantone	34'385'575	52'150'364	61'841'000	68'463'792	67'978'166

Nel Rapporto finale e nel Messaggio n. 7038 il flusso Cantone-Comuni ammonta a 144 mio di franchi, questo perché le spese obbligatorie versate dal Cantone e le quote parti di ricavi vi erano incorporate: infatti se per il 2012 (ultimo anno considerato nei due documenti) si somma il totale dei due versamenti (68 mio di franchi) ai flussi Cantone-Comuni indicati nella tabella del Grafico 1 (80 mio di franchi) si ottengono 148 mio di franchi.

2.2.2 Analisi per funzione

L'analisi secondo la classificazione funzionale permette di cogliere quali compiti comportano dei movimenti finanziari importanti o, al contrario, insignificanti e in secondo luogo comprendere attraverso i tassi di variazione dei trasferimenti finanziari la stabilità del sistema. Laddove i trasferimenti sono importanti e/o variabili si solleva la problematica della ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni secondo il principio di "chi paga comanda", mentre per i piccoli trasferimenti ci si può chiedere se siano veramente necessari.

Dall'analisi è emerso che per quanto concerne i versamenti dal Cantone ai Comuni gli ambiti più significativi sono l'educazione, visti gli importi importanti e variabili, la perequazione e la salute pubblica, entrambi con importi elevati ma stabili; mentre da Comuni a Cantone sono la previdenza sociale, data la sua elevata incidenza, il traffico (trasporti e strade) e la salute pubblica, entrambi per l'importo e la loro instabilità sul lungo periodo.

2.3 Criticità emerse

In primo luogo le finanze cantonali sono in una situazione strutturale precaria, poiché su tredici anni di analisi nove sono deficitarie e, senza l'apporto nel 2005 della vendita dell'oro da parte della BNS, la situazione sarebbe potuta essere ancora più grave. Inoltre i tassi di crescita delle spese sono superiori ai tassi di crescita dei ricavi, situazione che pertanto non è sostenibile sul lungo periodo. Per i Comuni la situazione non appare così delicata, infatti nel periodo di analisi per ben nove anni il saldo è positivo, ma anche per gli enti locali il tasso di crescita delle spese ha superato quello delle entrate per ben otto anni su tredici e la situazione è peggiorata a partire dal 2012. Infine la partecipazione dei Comuni alle spese cantonali è in costante crescita sul periodo 2001-2013.

Lo studio del Prof. Dafflon ha poi permesso di rilevare delle criticità che vanno ad aggiungersi nel concreto ai problemi sollevati nel Messaggio n. 7038 del 21 gennaio 2015.

Trasferimenti finanziari – conseguenze sulla pianificazione budgetaria

Globalmente le proporzioni dei trasferimenti finanziari nei conti cantonali e comunali sono stabili sul lungo termine e, nonostante le variazioni annuali possono essere molto importanti, si può concludere che i flussi tra Cantone e Comuni non sono serviti quali variabili di gestione nella ricerca di un equilibrio budgetario cantonale. Tuttavia si constatano due preoccupazioni:

- a) La situazione dal 2011 sta cambiando a discapito dei Comuni, tale tendenza richiede un monitoraggio annuale e solleva il quesito di una revisione strutturale della ripartizione dei compiti e delle risorse.
- b) L'irregolarità periodica dei flussi Cantone-Comuni rende instabile l'intera architettura dei trasferimenti finanziari (diminuzione dell'efficacia) e comporta delle serie difficoltà per i Comuni nel prevedere e pianificare a medio termine il loro stato delle finanze pubbliche (diminuzione dell'efficienza).

Protezione e promozione delle famiglie

La contabilizzazione nei conti cantonali del flusso finanziario comuni-Cantone nell'ambito dei centri educativi per minorenni (235.462010/235.46320008) non corrisponde alla proporzione di 1/3 indicata all'art. 30 della Legge per le famiglie; siccome i comuni possono dedurre dalla loro partecipazione alla politica di protezione delle famiglie fino al 50% delle spese per gli asili nido (politica di promozione delle famiglie).

Questo comporta almeno tre problemi:

- a) Non è garantita la tracciabilità dei flussi finanziari sia in entrata, vista la deduzione dei versamenti a favore degli asili nido, sia in uscita; in quanto le partecipazioni di Cantone e comuni sono inglobate in un unico conto: 235.365223 Contributi cantonali per provvedimenti di protezione.
- b) Il Cantone, considerate le deduzioni concesse ai comuni, deve finanziariamente sostituirsi ad essi per mantenere intatti gli obiettivi prefissati dell'aiuto alle famiglie; la Legge ha quindi costituito un sistema incitativo i cui costi alla fine pesano sul Cantone.
- c) Non è garantito il principio "una politica - uno strumento" e dunque rischia di essere inefficace.

Aiuto agli anziani

La politica cantonale di aiuto alle persone anziane è organizzata secondo un rapporto "principale-agente" dove il Cantone (il principale) detta le norme standard, definisce l'offerta e la funzione di produzione, mentre i servizi sono garantiti da istituti esterni, fornitori individuali e dai comuni singolarmente o in associazione (gli agenti). I comuni però nonostante non intervengano nell'organizzazione, quali responsabili dell'offerta, devono prendere a loro carico l'80% dei costi (spese obbligatorie) ripartiti tra loro secondo dei criteri di causalità ma anche finanziari. Anche in questo contesto ci sono almeno tre problemi:

- a) Non è garantita la tracciabilità dell'onere totale siccome sono contabilizzati solamente i versamenti in uscita del Cantone verso un fondo di compensazione extracontabile.
- b) Non si soddisfa il principio di "chi comanda paga".
- c) La ripartizione dei contributi comunali comprende degli elementi perequativi importanti (perequazione indiretta).

Perequazione diretta e indiretta

Per quanto riguarda la perequazione diretta l'analisi si sofferma sull'aiuto agli investimenti che pongono un doppio problema:

- a) Gli oggetti di finanziamento, essendo per lo più impianti per l'acqua potabile e per i liquidi di scarico, dovrebbero essere finanziati unicamente secondo i principi di causalità "chi usa paga" e "chi inquina paga" così da garantire l'economicità e il rispetto dell'art. 60a della Legge federale sulla protezione delle acque (LPAC).
- b) Il metodo di finanziamento esige che il 50% dei contributi siano versati dai comuni e iscritti sui loro conti di funzionamento, mentre i comuni beneficiari lo sono al ritmo dei loro investimenti; il risultato è una combinazione tra perequazione di gestione corrente e di investimento.

Oltre a ciò, più studi dimostrano che una perequazione sulle spese d'investimento non è giudiziosa a causa della scadenza irregolare degli investimenti e della possibilità di alterare la capacità di finanziamento dei comuni via l'autofinanziamento. Una perequazione delle risorse sarebbe quindi più efficace.

L'architettura perequativa ticinese include ancora all'interno di alcuni trasferimenti finanziari la perequazione indiretta. Questa pratica è poco trasparente e difficilmente misurabile ritenuto l'elevato numero di formule e modelli di sussidiamento; inoltre mina l'efficacia del sistema solidale, la perequazione diventa una politica residuale che dipende da altri obiettivi o circostanze (ad

esempio budgettarie), sfugge al controllo politico e può comportare degli effetti negativi sulle aggregazioni di comuni e sulla ripartizione dei compiti.

2.4 Conclusioni tratte dal Rapporto

2.4.1 Garantire i principi “chi comanda paga” e “una politica-un obiettivo”

Secondo il rapporto sarebbe opportuno approfondire l'analisi nei seguenti 6 settori:

1. Educazione (scuole comunali);
2. Trasporti pubblici;
3. Previdenza sociale (assicurazioni e assistenza);
4. Aiuto agli anziani (case anziani, SACD e mantenimento a domicilio);
5. Protezione e promozione delle famiglie;
6. Salute pubblica (autoambulanze e medicina scolastica).

2.4.2 Assicurare la trasparenza e l'efficacia

Per aumentare la trasparenza e l'efficacia risulterebbe necessario:

1. Sopprimere gli elementi di perequazione indiretta (vedi 2.4.3);
2. Attenuare i tassi di variazione dei trasferimenti finanziari;
3. Eliminare i problemi di scrittura contabile;
4. Rimuovere i flussi finanziari considerati “insignificanti”.

2.4.3 Ripensare la perequazione

Eliminare la perequazione indiretta dai trasferimenti finanziari ed eventualmente quella diretta sugli investimenti comporta obbligatoriamente il riesame dell'intera perequazione. Tale revisione non potrà concernere i soli importi da ridistribuire, bensì sarà necessario ripensare il modello e i meccanismi di calcolo per rendere la nuova perequazione robusta (irreprendibile a livello di dati statistici e formule) e flessibile (adattabile alle riforme, all'evoluzione sociale, ecc.).

3 Impostazione della Riforma

3.1 Obiettivi

Il presente progetto di riforma dei compiti, flussi e perequazione nasce nel contesto dei preventivi 2013 (DL urgente concernente il programma di risanamento finanziario, Roadmap 2013-2014 del 20 dicembre 2012) in risposta ad una situazione delle finanze pubbliche oggettivamente difficile e non sostenibile a lungo termine. Nel corso degli approfondimenti successivi, effettuati allo scopo di dare concretezza alla Roadmap, sono emersi problemi e criticità, anche importanti, tali da richiedere una riforma più sostanziale dei temi nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di equivalenza fiscale. Nel Messaggio n. 7038 gli obiettivi iniziali della riforma sono stati così meglio precisati, distinguendo gli obiettivi economici da quelli politici e di gestione.

Tabella 1: Panoramica sugli obiettivi generali della riforma

	Cantone	Comuni	Cittadini
Obiettivi economici	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 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. 		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Utilizzare in modo più efficiente le risorse dei contribuenti.
Obiettivi di gestione	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Incrementare il margine di manovra del Cantone sulle prestazioni da esso finanziate. ✓ Ridurre i doppiami amministrativi. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Semplificare e migliorare i rapporti amministrativi e finanziari con il Cantone. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Aumentare la trasparenza e le possibilità di controllo da parte dei cittadini.
Obiettivi politici	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Rivedere e rafforzare, laddove necessario, il ruolo del Cantone, evitando un'eccessiva centralizzazione dei compiti. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Incrementare l'autonomia di bilancio dei Comuni. ✓ Rendere concreto il principio di sussidiarietà, recuperando compiti e competenze di spettanza comunale. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Rafforzare la prossimità con la popolazione. ✓ Offrire servizi di qualità a costi contenuti. ✓ Garantire delle prestazioni di base comparabili.

Esprimendosi sul Messaggio n. 7038, la Commissione della gestione ha ritenuto fondamentale il postulato economico di una riduzione degli oneri sostenuti complessivamente da Cantone e Comuni grazie all'applicazione dei principi di sussidiarietà e di equivalenza (chi decide-paga). Nel dibattito parlamentare è emersa più volte l'esigenza di restituire ai Comuni margini di autonomia rendendo concreto il principio di sussidiarietà. È stata pure sollecitata, in una prima fase della riforma, l'analisi critica dei compiti oggi assunti dallo Stato per valutare, conformemente al mandato iniziale della Roadmap, "se quanto svolto sia ancora necessario nei contenuti e nei modi attuali" (Rapporto al Messaggio n. 7038).

Per quanto la razionalizzazione delle risorse è uno dei capisaldi della riforma, la stessa intende modificare uno stato di cose che non è più "al passo con i tempi", ossia non risponde più ai moderni principi del federalismo finanziario. Le soluzioni proposte consentiranno un utilizzo più razionale ed efficiente delle risorse e, di riflesso, una progressiva riduzione delle risorse impiegate a parità di servizio offerto.

3.2 Revisione dei compiti

3.2.1. Criticità

Qui di seguito sono riassunti i principali problemi rilevati attinenti ai compiti. Essi costituiscono come un punto di partenza verso una soluzione migliore auspicata.

1. **Progressiva centralizzazione dei compiti** a causa di servizi sempre più complessi, alla rilevanza attribuita al principio di parità di trattamento (disciplinamento uniforme) e al dimensionamento territoriale (insufficiente) dei Comuni;
2. **Compiti condivisi preponderanti con tutela importante da parte del Cantone;**
3. **Crescita costante della spesa pubblica** per effetto della condivisione (spesso inadeguata) di responsabilità che rende difficoltosa l'attuazione di cambiamenti di rilievo e dell'assunzione da parte dello Stato di compiti non propriamente d'interesse pubblico o di sua competenza.

Tabella 2: Revisione dei compiti, criticità, cause, conseguenze e provvedimenti

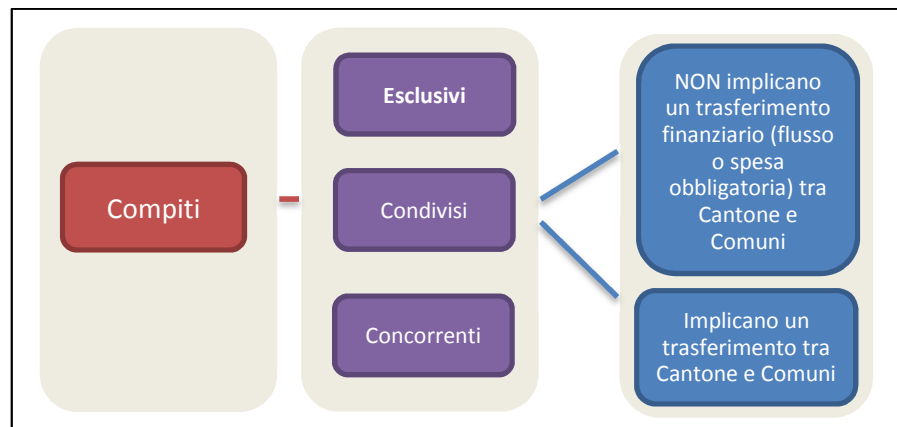
Criticità	Cause	Conseguenze	Provvedimento	Effetti
Progressiva centralizzazione dei compiti (tendenza storica) ([2]; [3])	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dimensionamento territoriale (insufficiente) dei Comuni. ▪ Complessità crescente dei nuovi compiti. ▪ Rilevanza attribuita al principio di uguaglianza (parità di trattamento). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inottemperanza del principio di sussidiarietà e conseguenza riduzione dei vantaggi della decentralizzazione. ▪ Spesa pubblica del Cantone in costante crescita. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Riforma dei compiti e delle competenze secondo il principio di sussidiarietà (dissociazione parziale o totale dei compiti). ▪ Per i compiti che rimangono condivisi, vale il principio: ruolo strategico = Cantone; responsabilità operativa = Comuni. ▪ Alleggerimento normativo. ▪ 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 (autonomia comunale). ▪ Maggiore trasparenza.
Compiti condivisi preponderanti ([2]; [3])	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Esigenze di efficacia (necessità di norme minime standard). ▪ Rilevanza attribuita al principio della parità di trattamento. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Difficoltà nell'introdurre cambiamenti di rilievo. ▪ Asimmetria nell'informazione tra chi definisce il quadro normativo e chi è responsabile dell'esecuzione del compito. ▪ Tutela importante del Cantone e limitazione dell'autonomia decisionale a livello locale. ▪ Costi di negoziazione, di cooperazione, coordinazione e di controllo anche importanti. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analisi dell'effettiva necessità del compito (COSA) e delle modalità organizzative (COME). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rendere la spesa pubblica nel suo complesso sopportabile (soppressione/mantenimento/riduzione).
Crescita continua della spesa pubblica ([1] pp. 18-19)	Tendenza storica: assunzione da parte del Cantone di compiti anche in settori non di sua propria competenza.	Crisi delle finanze pubbliche.	Analisi dell'effettiva necessità del compito (COSA) e delle modalità organizzative (COME).	Rendere la spesa pubblica nel suo complesso sopportabile (soppressione/mantenimento/riduzione).

3.2.2 Approccio

Con l'espressione "compiti dello Stato" s'intende spesso in termini generici l'attività dello Stato. Il concetto di "compito" non va confuso con quello di "attività". I compiti derivano dalle leggi che ne costituiscono la base legale, mentre le attività scaturiscono dall'organizzazione fisica delle funzioni finalizzate al raggiungimento di un compito. Si ricorda che in un sistema federalista, esistono più modalità di distribuzione delle competenze:

- a. compiti esclusivi: la nozione di esclusività significa che un'autorità detiene, per un compito specifico, competenze normative, operative e finanziarie esclusive;
- b. compiti condivisi: più livelli partecipano alla definizione normativa e/o all'esecuzione e/o al finanziamento del servizio. Non tutti i compiti condivisi implicano un trasferimento finanziario (flusso, spesa obbligatoria) tra i due livelli istituzionali. In alcuni casi, il Cantone esercita una tutela normativa più o meno importante sui comuni senza che questi ricevano risorse delegate.
- c. compiti concorrenti: la funzione è assunta da più livelli istituzionali, ognuno dei quali decide, organizza e finanzia il compito in modo non coordinato (sistema inefficiente e inefficace).

Figura 2: Suddivisione dei compiti secondo le modalità di attribuzione delle competenze



Il processo di riforma dei compiti si suddivide in **otto fasi**:

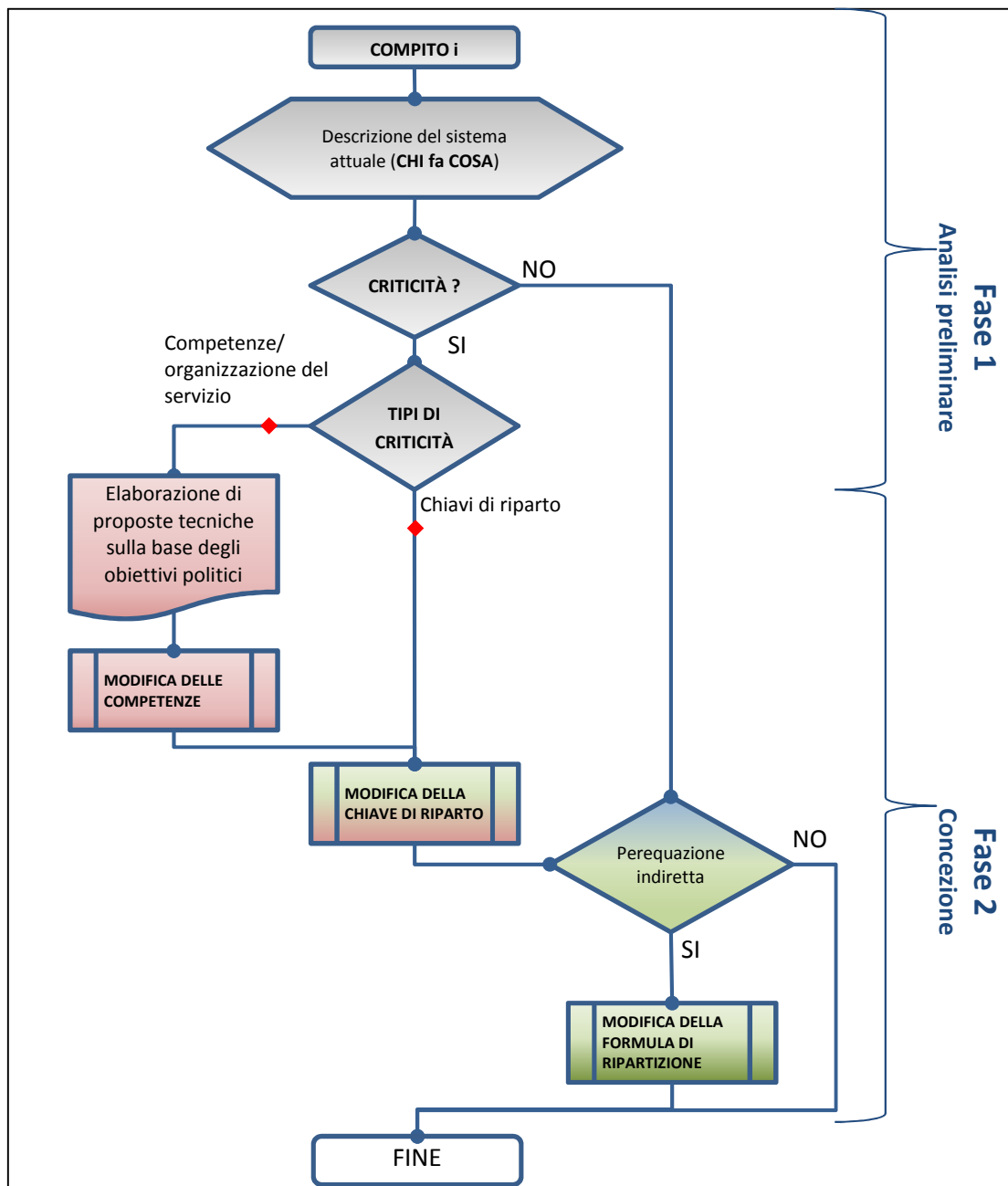
1. Analisi preliminare
2. Concezione
3. Simulazione
4. Revisione
5. Approvazione
6. Finalizzazione
7. Monitoraggio
8. Correzione

Per motivi diversi e meglio esplicitati al capitolo 5.1, **si propone d'impostare la revisione dei compiti per gradi di priorità, concentrandosi dapprima sui settori considerati essenziali**. Questa proposta implica in primo luogo la stesura di un elenco dei compiti con priorità alta (1), media (2) e bassa (3).

Più nel dettaglio, le otto fasi comprendono le seguenti attività:

- FASE 1 **Analisi preliminare:** selezione dei compiti per grado di priorità, scomposizione della funzione di produzione e descrizione delle competenze decisionali e operative (chi fa cosa e come) nonché delle modalità di finanziamento (chiave di riparto, formula di ripartizione). Su questa base, si procederà alla valutazione della situazione attuale (interesse pubblico, efficienza ed efficacia, obiettivi sociali, sussidiarietà, principio di equivalenza, ecc.) e all'identificazione di eventuali problemi (distribuzione delle competenze, elementi normativi, criteri di qualità, ecc.). Discussione e decisione degli aspetti da riformare. Qualora il quadro normativo e le modalità di erogazione del servizio non presentassero problemi, attivazione (se necessario) della sola procedura di riforma dei flussi secondo gli interventi richiesti (chiave di riparto e/o formula di ripartizione e/o eliminazione del supplemento perequativo).
- FASE 2 **Concezione:** esplicitazione degli obiettivi politici. Se esistono, sintesi degli intendimenti e delle proposte di riforma dei compiti elaborati nei progetti precedenti. Elaborazione di una proposta di ripartizione dei compiti e delle competenze secondo il metodo sviluppato nel Rapporto finale (da affinare). Ponderazione dei vantaggi/svantaggi della decentralizzazione e della centralizzazione per settore sulla base di chiari e semplici criteri di valutazione. Non si esclude - come da Messaggio - la possibilità di proposte differenziate di devoluzione e delega di competenze in funzione della capacità gestionale e amministrativa dei Comuni. Questa variante, condivisa anche dal Parlamento, andrà valutata per singolo servizio. Elaborazione e formulazione di una proposta di dettaglio. Per i compiti che restano condivisi, avvio della procedura di riforma dei flussi (chiavi di riparto, formule di ripartizione).
- FASE 3 **Simulazione:** verifica dell'impatto sui comuni e sul Cantone tenendo conto del principio di neutralità (vedi capitolo 3.5). Se necessario, valutazione delle modalità organizzative del servizio e proposte di riforma dell'Amministrazione Cantonale.
- FASE 4 **Revisione:** elaborazione del progetto di revisione delle singole leggi settoriali.
- FASE 5 **Approvazione:** stesura di un messaggio unico Gran Consiglio.
- FASE 6 **Finalizzazione:** ottimizzazione dei processi interni all'Amministrazione Cantonale.
- FASE 7 **Monitoraggio:** misurazione degli effetti della riforma.
- FASE 8 **Correzione:** analisi e revisione dei meccanismi negativi adottando nuove procedure, disponendo di nuovi mezzi e/o modificando le modalità operative in vigore.

Figura 3: Fasi 1 e 2 del processo di riforma dei compiti



3.2.3 Perimetro di analisi

Conformemente all'approccio stabilito, il Gruppo di lavoro ha ritenuto necessario allestire una gerarchia di priorità identificando otto compiti ritenuti prioritari; questi saranno i primi oggetto di un esame della situazione attuale (FASE 1).

A) Priorità 1 (alta)

La selezione dei compiti prioritari si basa sui seguenti principi:

- compiti che determinano flussi importanti (Tabella 3);
- compiti che comportano spese obbligatorie importanti per Cantone e/o Comuni e la cui revisione è stata sollecitata dallo studio Dafflon a seguito delle problematiche rilevate (Tabella 4).

Tabella 3: Compiti legati ai principali flussi tra Cantone e Comuni

Flussi Comuni-Cantone		2013
210.462005	Contributi per assicurazioni sociali	102'271'092
221.462006	Contributi comunali per assistenza	21'208'304
767.462018	Contributi comunali alle imprese di trasporto	13'941'980
235.462010	Contributi centri educativi per minorenni (spese Cantone: 18'080'587)	3'898'531
	Totale	141'319'907
	Flussi Comuni-Cantone *	169'339'910
	In %	83.5 %
Flussi Cantone – Comuni		2013
113.362021	Contributi cantonali per localizzazione geografica	15'004'000
435.362008	Contributi cantonali per stipendi docenti SI	15'988'012
435.362020	Contributi cantonali per stipendi docenti SE	32'199'162
295.365043	Contributo cantonale per spese del personale autoambulanze	2'687'500
	Totale	50'874'674
	Flussi Cantone –Comuni	70'881'319
	In %	71.8 %

* compreso il contributo comunale al risanamento delle finanze cantonali di 20 milioni di fr. (25 milioni dal 2014)

Tabella 4: Compiti che determinano spese obbligatorie importanti per Cantone e/o Comuni

Spese obbligatorie		comuni	Cantone
232.362006	Contributo comunale ai servizi di assistenza e cure a domicilio (SACD)	23'939'034	5'984'759
235.365022	Contributo ad attività di sostegno per le famiglie	3'427'842	7'366'242
232.365025	Contributo comunale ai servizi di appoggio	10'036'996	2'509'249
232.365026	Contributo comunale alle case per anziani	107'109'391	26'777'348
232.365212	Contributi comunali individuali per mantenimento a domicilio	5'422'904	1'355'726
	Totale	146'508'325	36'627'082

Il Gruppo di lavoro allargato propone di considerare in **priorità 1** i seguenti compiti:

Tabella 5: Compiti di priorità 1 (alta)

Compito	Flusso	N. rif.*	Base legale	Dip.
1. Previdenza sociale	1. Contributi Comunali per assicurazioni sociali	1.1.1	6.4.5.3 Legge di applicazione concernente le prestazioni complementari all'assicurazione federale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LALPC). 6.4.6.1 Legge di applicazione della Legge federale sull'assicurazione malattie (LCAMa)	DSS
	2. Contributi per assistenza pubblica	1.2.2	6.4.11.1 Legge sull'assistenza sociale (LAS) 6.4.11.1.3 Direttive riguardanti gli importi delle prestazioni assistenziali	DSS
3. Famiglie	3. Contributo Comunale ai centri educativi per minorenni	1.3.3	6.4.2.1 Legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione di minorenni (LFAM)	DSS
	4. Contributo ad attività di sostegno per le famiglie	1.3.4	6.4.2.1.1 Regolamento della Legge per le famiglie (RLFAM)	
4. Anziani	5. Contributo cantonale ai servizi di assistenza e cura a domicilio	1.4.5	6.4.5.5 Legge sull'assistenza e cura a domicilio (LACD)	DSS
	6. Contributi ai servizi di appoggio	1.4.6	6.4.5.5.1 Regolamento d'applicazione della Legge sull'assistenza e cura a domicilio (RLACD)	
	7. Contributi Comunali per il mantenimento a domicilio	1.4.7		
5. Case Anziani	8. Contributi cantonali per case per anziani	1.5.8	6.4.5.1 Legge concernente il promovimento, il coordinamento e il finanziamento delle attività a favore delle persone anziani (LANz)	DSS

Compito	Flusso	N. rif.*	Base legale	Dip.
6. Sanità	9. Contributo cantonale per spese del personale autoambulanze	1.6.9	6.3.4.1 Legge sul servizio pre-ospedaliero di soccorso e trasporto sanitario 6.3.4.1.1 Regolamento della Legge sul servizio pre-ospedaliero di soccorso e trasporto sanitario	DSS
7. Scuole	10. Contributi cantonali stipendi docenti SI	1.7.10	2.5.4.4 Legge sugli stipendi degli impiegati dello Stato e dei docenti	DECS
	11. Contributi cantonali stipendi docenti SE	1.7.11	2.5.4.4.2 DE concernente il contributo cantonale per la sezione di scuola Comunale 2.1.2.3.1 Regolamento sulla perequazione finanziaria intercomunale	
8. Mobilità	12. Contributi Comunali alle imprese di trasporto	1.8.12	7.4.1.1 Legge sui trasporti pubblici (LTP)	DT

*Nota La numerazione di riferimento a tre cifre proposta consente di identificare il grado di priorità (prima cifra), il compito o gruppo di attività (seconda cifra) e il numero del flusso (terza cifra).

B) Priorità 2 (media)

Compiti rilevanti che non generano flussi e per i quali si ritiene opportuno verificarne il funzionamento. I criteri di selezione e la lista dettagliata dei servizi che rientrano in questa categoria saranno esplicitati in un documento successivo.

C) Priorità 3 (bassa)

Sono considerati compiti con priorità bassa i restanti compiti condivisi che determinano flussi tra Cantone e Comuni selezionati nello studio Dafflon (vd. Tabella 6). Il loro esame segue la stessa procedura prevista per i compiti con priorità 1.

Tabella 6: Compiti di priorità 3 (bassa)

Comuni - Cantone		2013
291.462013	Contributi Comunali per prestazioni medicina scolastica	139'883
239.462014	Contributo comunale per servizio dentario scolastico	1'853'024
767.462019	Contributi comunali per agevolazioni tariffali	1'570'542
817'472006	Ufficio della misurazione ufficiale e della geo-informazione	956'556
	Totale	4'520'005
	<i>In %</i>	<i>2.7 %</i>

Cantone - Comuni		2013
161.362017	Contributo cantonale alle ARP	481'962
161.362017	Contributi cantonali alle regioni per materiale DICC	120'000
295.365044	Contributo cantonale per acquisto autoambulanze e attrezzature	270'855
295.365045	Contributo cantonale per formazione personale	78'000
772.365092	Contributi cantonali per gestione ambienti naturali	60'583
817.362013	Contributi cantonali per tenuta a giorno misurazioni catastali	489'109
817.362014	Contributi cantonali per misurazioni catastali	314'627
817.362015	Contributi cantonali per rinnovi catastali	272'946
	Totale	2'088'082
	<i>In %</i>	<i>2.9%</i>

3.3 Revisione dei flussi

3.3.1 Criticità

L'attuale struttura dei flussi che caratterizza il sistema ticinese presenta alcuni aspetti critici rilevanti. Lo studio di Avenir Suisse "Irrgarten Finanzausgleich" (2013) e il mandato Dafflon hanno rilevato in modo diverso e complementare una serie di aspetti problematici riassunti qui di seguito.

1. **Mancato rispetto del principio di equivalenza:** per alcuni compiti condivisi, non vi è una corrispondenza tra chi decide il servizio e chi paga. Questa situazione aumenta i rischi di un dimensionamento non ottimale dell'offerta, di prestazioni inefficienti, di un controllo impreciso dei costi, di problemi di coordinamento e può determinare una riduzione dell'autonomia comunale.
2. **Perequazione indiretta onnipresente:** i sussidi sono spesso commisurati in base alla capacità finanziaria dei comuni. Questo tipo di perequazione indiretta non è trasparente, difficilmente misurabile e controllabile. Inoltre l'importo aumenta in funzione dei costi ai quali la formula è collegata.
3. **Incentivi sbagliati:** vi sono situazioni in cui i sussidi sono versati in base alle spese, ponendo i costi della prestazione fornita in primo piano, mentre i principi di efficacia ed efficienza sono relegati in secondo piano.
4. **Oscillazioni periodiche anche importanti dell'ammontare dei flussi e delle risorse condivise:** questa situazione rende instabile l'architettura dei trasferimenti finanziari e mina all'efficacia del sistema. Rende inoltre difficile per i Comuni pianificare la propria gestione corrente e gli investimenti.
5. **Presenza di un certo numero di flussi di "poco conto".**
6. **Problematiche di tecnica contabile.**

Tabella 7: Revisione dei flussi: criticità, cause, conseguenze e provvedimenti

Criticità	Cause	Conseguenze	Provvedimento	Effetti
Oscillazioni annue (periodiche) anche importanti dei flussi	Modifiche legislative, misure di contenimento delle spese.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Instabilità e inefficacia del sistema ▪ Difficoltà per i comuni di pianificare la propria gestione corrente e degli investimenti. 	Applicazione e rispetto severo del principio “chi comanda paga”	Decisioni più razionali, efficienza ed efficacia
Variazioni periodiche sensibili delle risorse condivise	Congiunturali e di contenimento delle spese.			
Presenza di un certo numero di “flussi di poco conto”		Costi amministrativi (controllo)	Soppressione (parziale o totale) dei flussi minoritari attraverso la dissociazione dei compiti.	Semplificazione delle relazioni tra Cantone e Comuni, riduzione dei costi di controllo e coordinazione.
Generale inosservanza del principio del “chi comanda paga”		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Responsabilità decisionali /finanziarie asimmetriche. ▪ Fornitura eccessiva o insufficiente di servizi pubblici. ▪ Scarso incentivo a contenere i costi. 	Applicazione e rispetto severo del principio “chi comanda paga” e conseguente proposta di nuove chiavi di riparto.	<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.
Perequazione indiretta “onnipresente”	Impostazione “superata” del modello perequativo (tipica degli anni '80)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sistema poco trasparente, complesso e difficilmente misurabile. ▪ La perequazione assume un carattere residuale e variabile nel tempo. ▪ Effetto perequativo difficile da misurare e calibrare. ▪ La perequazione indiretta sfugge dal controllo politico. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Soppressione della perequazione indiretta e conseguente formulazione delle formule di ripartizione. ▪ Soppressione dell'IFF e nuovo indice delle risorse. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Maggiore trasparenza ed efficienza del sistema perequativo (stesso importo ma sistema più efficace). ▪ Migliore controllo politico. ▪ Aumento degli oneri per i Comuni finanziariamente più deboli (da compensare tramite perequazione) e riduzione per i più forti. ▪ Da qui la necessità di un rafforzamento della perequazione diretta.
Contributo straordinario di 25 milioni			Lo stesso è subordinato alla revisione dei compiti. Se attuata, soppressione.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Minori entrate per il Cantone (da compensare con risparmi in altri settori).
Incentivi sbagliati		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Scarso incentivo a contenere i costi 	Introduzione di nuove forme di finanziamento tra Cantone e Comuni per i compiti condivisi. Se possibile, passaggio a sussidi specifici e forfettari.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Esecuzione delle prestazioni più efficiente ed efficace. ▪ Maggiore autonomia finanziaria per i Comuni
Aspetti contabili	Il sistema contabile presenta varie soluzioni alternative (quattro) non tutte ottimali.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mancanza di trasparenza e quindi di controllo. ▪ Tracciabilità dei flussi non sempre garantita. 	Revisione delle modalità di contabilizzazione delle relazioni verticali Cantone-Comuni utilizzando un metodo uniforme di registrazione dei trasferimenti redistribuiti	Uniformità, trasparenza

3.3.2 Approccio

La riforma dei flussi si suddivide in sei attività che toccano in modo diverso i flussi, le spese obbligatorie e le risorse condivise. Gli interventi proposti mirano a correggere i problemi rilevati e possono essere così riassunti:

Tabella 8: I sei segmenti di revisione dei flussi

Intervento	Descrizione	Ambito
1) Finanziamento delle prestazioni sulla base del principio di equivalenza (chi comanda-paga)	Questo tassello importante della riforma dei flussi implica una fase di analisi preliminare di analisi della situazione attuale identica a quella proposta per i compiti (chi fa cosa?). Per questo motivo si propone di circoscrivere la revisione della chiave di riparto ai flussi e alle spese obbligatorie più importanti.	Flussi legati ai compiti condivisi con priorità 1 (alta)
2) Soppressione (totale o parziale) dei supplementi perequativi e conseguente riformulazione delle formule di ripartizione	In tutti i flussi saranno eliminati definitivamente i supplementi in funzione della capacità finanziaria. A seguito della soppressione dei supplementi in funzione della capacità finanziaria, nei singoli settori si verificheranno dei trasferimenti orizzontali tra Comuni (a favore o a carico), a dipendenza della chiave di riparto e della forza finanziaria di ciascuno. L'effetto sui Comuni dovuto alla soppressione della perequazione indiretta orizzontale sarà neutralizzato nell'ambito della perequazione diretta delle risorse (aumento equivalente dell'importo redistribuito) e attraverso la perequazione e degli oneri.	Flussi + risorse condivise + spese obbligatorie con componente perequativa
3) Revisione delle modalità di versamento dei flussi	S'impone la necessità di rivedere flussi finanziari concepiti erroneamente.	Flussi legati ai compiti condivisi con priorità 1 (alta)
4) Soppressione parziale (o totale) delle risorse condivise (quota parte di ricavi).	Lo studio Dafflon propone la soppressione delle risorse condivise. Quale misura di neutralizzazione, possibile finanziamento verticale della perequazione delle risorse. Questa ipotesi andrà valutata anche alla luce della garanzia del principio di neutralità	Perequazione (vd. cap. 3.4)
5) Soppressione dei flussi minoritari	Lo studio Dafflon propone la soppressione dei flussi. Questo implica tuttavia una ridefinizione delle competenze (attribuzione esclusiva del compito) e quindi la necessaria analisi. Per motivi di efficienza ed efficacia del progetto, questa proposta non è ritenuta prioritaria.	Flussi minoritari, priorità bassa
6) Contabilità	Lo studio Dafflon ha rilevato problemi di tracciabilità dei flussi e più in particolare delle spese obbligatorie. Stando all'autore, il metodo attuale di contabilizzazione dei trasferimenti finanziari presenta varie soluzioni alternative (quattro) e non ottimali dal profilo della trasparenza e della tracciabilità. L'invito è quello di rivedere in modo preciso e coerente la contabilizzazione delle relazioni verticali Cantone-Comuni. I co-finanziamenti provenienti dai Comuni da redistribuire a terzi (politica esternalizzata), devono ad esempio essere registrati utilizzando i conti 472 / 372 (MCA1).	Tutti i flussi

Analogamente ai compiti, si distinguono 8 fasi di progetto comprendenti le seguenti attività:

- FASE 1 *Analisi preliminare:*** vedi processo di revisione dei compiti.
- FASE 2 *Concezione:*** valutare le attuali modalità di sussidiamento. Per i compiti condivisi, proposta di nuove chiavi di riparto degli oneri tra Cantone e Comuni e nuove formule di ripartizione tra i Comuni (senza supplemento perequativo). Analisi e valutazione delle risorse condivise (soppressione, modifica chiave di riparto).
- FASE 3 *Simulazione:*** verifica dell'impatto sui comuni e sul Cantone tenendo conto del principio di neutralità (vedi capitolo 3.5).
- FASE 4 *Revisione:*** progetto di modifica degli articoli di legge che toccano gli aspetti finanziari, della Legge sui sussidi Cantionali e, se del caso, della Legge tributaria (per le risorse condivise).

FASE 5 **Approvazione:** vedi processo di revisione dei compiti.

FASE 6 **Finalizzazione:** vedi processo di revisione dei compiti.

FASE 7 **Monitoraggio:** vedi processo di revisione dei compiti.

FASE 8 **Correzione:** vedi processo di revisione dei compiti.

3.3.3 Perimetro di analisi

Non tutti i flussi sono toccati allo stesso modo dal processo di riforma. Il perimetro di analisi varia, infatti, dal tipo d'intervento previsto. Così ad esempio, l'abolizione dei supplementi perequativi all'interno delle formule di ripartizione dei costi e delle risorse interessa tutti i trasferimenti finanziari che integrano questo elemento, mentre la revisione delle chiavi di riparto e delle modalità di finanziamento concerne unicamente i compiti con priorità 1.

Tabella 9: Perimetro di analisi secondo l'obiettivo

	Priorità	Perimetro di analisi
1) Applicazione del principio di equivalenza	Alta	Compiti priorità 1
2) Soppressione supplementi perequativi	Alta	Tutti i flussi identificati da Dafflon + spese obbligatorie + risorse condivise con una componente perequativa
3) Revisione modalità di finanziamento dei flussi	Alta	Compiti priorità 1
4) Soppressione parziale (o totale) delle risorse condivise	Alta	Tutte le risorse condivise
5) Soppressione flussi minoritari	Bassa	Flussi minoritari
6) Contabilità	Alta	Tutti i flussi

3.4 Riforma del sistema di perequazione

Con il termine di perequazione s'intendono qui tutti i trasferimenti finanziari volti a compensare le differenze di capacità finanziaria (funzione redistributiva) e ad attenuare le disparità di costo (compensazione) in modo tale da rendere politicamente accettabili le disparità constatate.

3.4.1 Criticità

L'attuale sistema di perequazione è improntato su un modello ormai superato con limiti e lacune anche importanti. Una sua riforma a breve-medio termine, che affronti le criticità esposte alla Tabella 10 comporta l'analisi dei seguenti strumenti:

1. **Inclusione del moltiplicatore politico nel sistema di perequazione** (calcolo del contributo di livellamento¹, finanziamento del fondo LPI², aiuto agli investimenti³, IFF). Questo sistema di calcolo non premia una gestione comunale efficiente ed induce, sul piano teorico, ad aumenti "strategici" del moltiplicatore politico. Si ricorda inoltre che il moltiplicatore politico è un indicatore di oneri e non di risorse;
2. **L'attuale garanzia di una quota minima di risorse (70%)** è stata giudicata negativamente da Avenir Suisse in quanto suscettibile di inibire gli sforzi a livello locale volti ad accrescere gli introiti fiscali (ipotesi da verificare);

¹ 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).

² 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).

³ Può richiedere l'aiuto il comune che applica un MP pari o superiore al 90% e risorse fiscali inferiori al 90% della media cantonale.

3. **il sistema attuale non è non neutro rispetto al processo aggregativo:** in determinate condizioni, con l'aggregazione può ridursi il contributo di livellamento del nuovo Comune ed aumentare la partecipazione complessiva agli oneri del Cantone. La LAggr prevede misure correttive temporanee tuttavia non risolutive a lungo termine;
4. **la quota perequativa indiretta (orizzontale) è importante** (stima ca. 40 mio di franchi) e la sua evoluzione dipende dall'evolvere degli oneri per i quali è richiesta una partecipazione ai comuni;
5. lo strumento della **localizzazione geografica** (perequazione degli oneri geo-topografici) presenta alcuni aspetti critici e criticati che vanno verificati (criteri di superficie e di altitudine reputati non adeguati, lista dei comuni beneficiari anziché criteri oggettivi di riconoscimento);
6. l'attuale sistema perequativo non contempla una **perequazione degli oneri socio-demografici**;
7. **l'aiuto agli investimenti** è concesso secondo delle modalità che lo studio Dafflon ha reputato problematiche.

Tabella 10: Revisione della perequazione diretta: criticità, conseguenze, provvedimenti ed effetti

Perequazione delle risorse			
Criticità	Conseguenze	Provvedimento	Effetti
Inclusione del MP nel sistema di perequazione	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Il sistema è sfavorevole ai Comuni che applicano una politica di risparmio: la perequazione dipende (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. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Riforma della perequazione verticale e orizzontale. ▪ Principio della neutralità finanziaria. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ridistribuzione politicamente sostenibile delle risorse tra Comuni finanziariamente forti e Comuni finanziariamente deboli. ▪ Aumento dei fondi destinati alla perequazione degli oneri. ▪ Dotazione a tutti i Comuni dei mezzi finanziari necessari in modo che tutti possano assumere le loro responsabilità decisionali e operative.
L'IFF utilizzato nella perequazione indiretta delle risorse contiene il MP	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Con lo stesso strumento si perseguono due obiettivi diversi (perequazione delle risorse e compensazione degli oneri). ▪ L'inclusione del MP nel metodo di calcolo costituisce un falso incentivo. 	Se del caso, nuovo indice delle risorse ai fini della perequazione diretta degli oneri.	
Sistema non neutro rispetto alle aggregazioni	In determinate condizioni, per i Comuni che si aggregano si riduce il contributo di livellamento e la partecipazione complessiva agli oneri del Cantone. La LAggr prevede specifiche misure temporanee correttive tuttavia non risolutive a lungo termine.	Riforma della perequazione diretta degli oneri	Neutralità rispetto al processo aggregativo
Perequazione indiretta importante e "fuori controllo"	La perequazione indiretta evolve in funzione degli oneri. Questa determina una crescita continua nel tempo dell'importo redistribuito.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Soppressione della perequazione indiretta ▪ Limitazione dell'importo redistribuito secondo criteri legati alle risorse 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contenimento ▪ Maggiore trasparenza

Localizzazione Geografica (perequazione degli oneri)			
Criticità	Conseguenze	Provvedimento	Effetti
I criteri di superficie e di altitudine non sono adeguati per il calcolo del contributo.	Attribuzione non efficiente ed efficace dell'importo perequativo	Nuovi criteri.	
Lista dei Comuni beneficiari anziché criteri oggettivi di riconoscimento	Sistema statico	Introduzione di criteri oggettivi d'identificazione	
Importo definito in % dei canoni d'acqua	Rischio di una perequazione degli oneri eccessivo/insufficiente.	Liberare l'importo attribuito alla perequazione degli oneri topografici dall'ancoraggio dei canoni d'acqua e legarlo ad esempio alle risorse.	
Assenza di una perequazione degli oneri socio-demografici	Le aree urbane sono escluse dalla perequazione degli oneri.	Nuova perequazione degli oneri socio-demografici.	

Aiuto agli investimenti			
Criticità	Conseguenze	Provvedimento	Effetti
Finanziamento, tramite l'aiuto agli investimenti, di opere che sottostanno al principio di causalità.	Si vuole con questo contenere il costo delle tariffe agli utenti	Da verificare la legalità di questa misura ed eventualmente soppressione dell'aiuto agli investimenti e potenziamento della perequazione degli oneri	Il rispetto del principio di causalità favorisce un atteggiamento più responsabile e razionale (decisioni conformi ai bisogni e più economiche)
Modalità di finanziamento dell'aiuto agli investimenti problematiche	Combinazione tra una perequazione di gestione corrente e di investimento	Verificare le modalità di finanziamento ed eventualmente soppressione di questo aiuto.	
Perequazione sugli investimenti non giudiziosa	Altera la capacità di finanziamento dei Comuni via l'autofinanziamento.	Soppressione e potenziamento della perequazione delle risorse.	

3.4.2 Approccio

Le analisi sin qui prodotte offrono alcuni spunti di rilievo importanti per dire che l'attuale sistema perequativo necessita una revisione sostanziale dei propri meccanismi. Tuttavia, esse non consentono ancora di uscire dal campo delle ipotesi e degli intendimenti di massima. Esso distinguerà la perequazione diretta delle risorse dalla perequazione degli oneri accordata attraverso strumenti quali la perequazione dell'aggravio topografico (verticale) e quella dell'aggravio socio-demografico (nuovo strumento). Se la perequazione delle risorse dovrà essere finanziata dai Comuni finanziariamente forti (a dipendenza degli obiettivi perseguiti), la compensazione degli oneri in ambito sociodemografico e geo-topografico dovrebbe di principio avvenire unicamente con contributi del Cantone, onde evitare distorsioni di costo dei servizi tra i Comuni. Il nuovo sistema dovrà essere dinamico e robusto, quindi adattabile all'evoluzione dei compiti e, diversamente da quanto accade oggi, neutro riguardo ai processi aggregativi. Esso dovrà tener conto dei criteri che sono alla base di un moderno sistema di perequazione, degli equilibri regionali, delle disparità di costo e di bisogni sul territorio e degli oneri assunti dai centri urbani nel ruolo di polo. La difficoltà

maggiore della riforma risiede nell'impostare un sistema che non crei squilibri finanziari importanti nei Comuni ma che sia il più possibile neutro rispetto alla situazione attuale e sostenibile a termine. Questa difficoltà è tanto maggiore se si considera che il nuovo sistema dovrà "integrare" e ridistribuire secondo una nuova logica gli importi oggi attribuiti attraverso la perequazione indiretta. Eventualmente, andrà valutata la possibilità di una compensazione transitoria, quindi limitata nel tempo, per i casi di rigore⁴.

- FASE 1 **Analisi preliminare:** data l'importanza e la complessità del tema, si ritiene necessaria una prima fase di approfondimento del sistema attuale (perequazione diretta e indiretta, e risorse condivise) in base al quale impostare, tenuto conto degli obiettivi politici e in accordo con i Comuni, il nuovo sistema perequativo.
- FASE 2 **Concezione:** elaborazione di un nuovo modello perequativo che sia **robusto** (irreprensibile a livello di dati statistici e formule), **flessibile** (ovvero facilmente adattabile all'evoluzione della società e dei compiti ripartiti tra Cantone e comuni) e sostenibile finanziariamente. La nuova struttura si baserà su due strumenti: la perequazione delle risorse (nuovo indice delle risorse, nuova formula di perequazione) e la perequazione degli oneri (nuovo sistema di compensazione degli oneri geo-topografici e degli oneri socio-demografici).
- FASE 3 **Simulazione:** verifica dell'impatto finanziario del nuovo modello di perequazione sui comuni.
- FASE 4 **Revisione:** proposta di revisione della Legge sulla perequazione intercomunale (LPI).
- FASE 5 **Approvazione:** stesura di un messaggio unico al Gran Consiglio.
- FASE 6 **Finalizzazione:** ottimizzazione dei processi.
- FASE 7 **Monitoraggio:** misurazione degli effetti della riforma.
- FASE 8 **Correzione:** analisi e revisione dei meccanismi negativi adottando nuove procedure, disponendo di nuovi mezzi e/o modificando le modalità operative in vigore.

3.5 I meccanismi fondamentali della riforma: la neutralità di bilancio

L'analisi comparativa della situazione finanziaria dei due livelli istituzionali non autorizza a manovre e aggiustamenti che vanno in una sola direzione. La volontà del Consiglio di Stato, Parlamento e Comuni è di realizzare la riforma nel rispetto del principio della neutralità dei costi. E questo per due motivi ulteriori:

- (1) Pur non essendo altrettanto delicata, la situazione finanziaria dei Comuni richiede una giusta attenzione. Benché nel periodo in esame i conti abbiano chiuso prevalentemente con un avanzo di gestione, il 2012 è un anno cesoia, con un peggioramento della situazione aggravatasi nel 2013.
- (2) I flussi Comuni – Cantone (+ spese obbligatorie) incidono nella misura del 10.1% sulle uscite dei Comuni. Questa percentuale oltrepassa il 20% se si sommano le spese obbligatorie. I flussi Cantone-Comuni rappresentano il 3.3 % delle spese cantonali, rispettivamente il 6.2% delle entrate comunali. Queste percentuali richiedono la massima attenzione per gli effetti che possono avere sull'equilibrio finanziario dei Comuni.

⁴ Finanziamento: da verificare (Cantone e Comuni)

3.5.1 Neutralità dei costi sul piano verticale (tra Cantone e Comuni)

Il principio della neutralità dei costi sui cui si basa la riforma è rappresentato dalla Figura 4. Sulla parte sinistra della figura sono illustrati gli elementi della riforma che producono effetti finanziari verticali tra Cantone e Comuni. Tra questi elementi rientrano:

1. il saldo della revisione dei compiti (dissociazione, nuova attribuzione di competenze);
2. la soppressione dei supplementi verticali di capacità finanziaria (verticali);
3. l'eventuale riduzione o soppressione delle quote comunali alle imposte cantonali (dopo neutralizzazione dei supplementi perequativi);
4. nuovi contributi dal Cantone nell'ambito della perequazione diretta degli oneri.

Figura 4 La neutralità verticale di bilancio

Elementi della riforma con effetti finanziari		Neutralizzazione
Saldo revisione dei compiti (dissociazione)		Correzione fiscale
<ul style="list-style-type: none"> Per i compiti condivisi, nuove chiavi di ripartizione (saldo) Riduzione (soppressione) delle quote comunali ai proventi d'imposte cantonali (risorse condivise / revenu sharing) 		
<ul style="list-style-type: none"> Soppressione dei supplementi perequativi nell'ambito delle quote Comunali ai proventi delle imposte cantonali. 		Perequazione verticale delle risorse
<ul style="list-style-type: none"> Soppressione della perequazione indiretta verticale nei flussi 		Perequazione verticale degli oneri

3.5.2 Neutralità dei costi sul piano orizzontale (tra Comuni)

La riforma comprende elementi che provocano spostamenti orizzontali tra i Comuni che non modificano i rapporti con il Cantone ma che vanno assolutamente presi in considerazione nel loro insieme:

1. la soppressione dei supplementi orizzontali di capacità finanziaria all'interno dei flussi (situazioni di "guichets fermés");
2. nel nuovo sistema perequativo, nuova perequazione orizzontale delle risorse.

Figura 5: La neutralità orizzontale di bilancio

Elementi della riforma con effetti finanziari		Neutralizzazione
<ul style="list-style-type: none"> Soppressione della perequazione indiretta orizzontale 		Perequazione orizzontale delle risorse

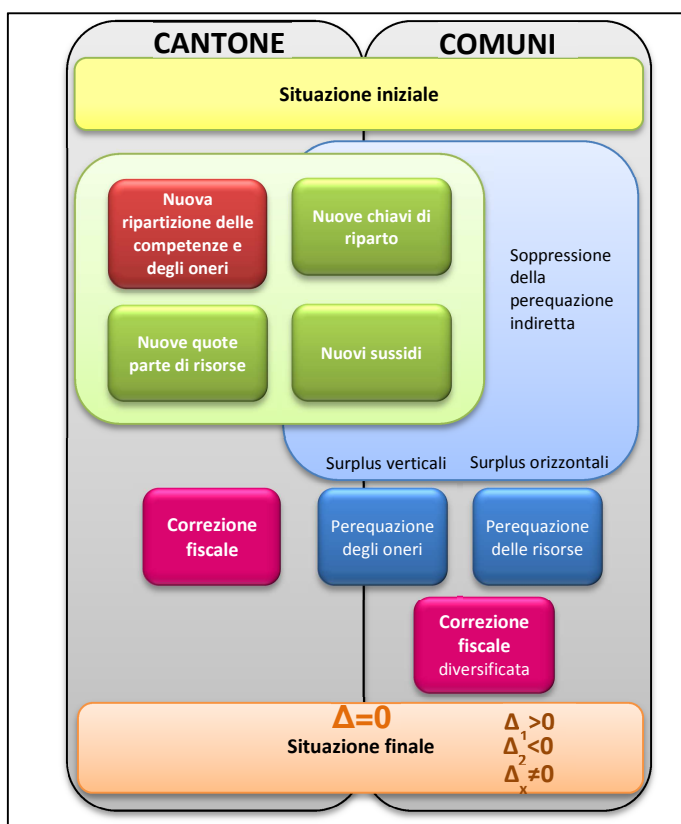
Il rispetto del principio di neutralità dei costi presuppone che l'importo disponibile per il nuovo sistema di perequazione sia pari all'ammontare odierno della perequazione diretta e indiretta. Poiché tale principio vale unicamente per l'insieme dei Comuni e non può essere applicato singolarmente per ognuno di essi, occorrerà verificare che non vi siano Comuni che si ritrovino in posizioni nettamente sfavorevoli rispetto al sistema attuale.

3.5.3 Effetto sui Comuni

La Figura 6 illustra, semplificando, quanto descritto nei due precedenti capitoli. Gli effetti finanziari verticali e orizzontali della riforma necessiteranno una neutralizzazione attraverso gli strumenti del moltiplicatore e della perequazione. Il risultato finale dovrà essere neutro per l'insieme dei Comuni e del Cantone, tuttavia quasi inevitabilmente ogni Comune si ritroverà con un saldo finale diverso da zero.

Pur non essendo rappresentato nello schema, non si esclude la possibilità di ricorrere ad un contributo di compensazione limitato nel tempo per quei Comuni finanziariamente deboli che risulterebbero fortemente svantaggiati a seguito del cambiamento di sistema.

Figura 6: Effetto del principio di neutralità sui Comuni



3.6 Riforma dell'amministrazione cantonale e dell'assetto comunale

Come previsto dal progetto iniziale, una volta reimpostati i compiti, i flussi e la perequazione, prima di una loro implementazione si dovrà pensare alle possibili quanto probabili ripercussioni sulle amministrazioni cantonali e comunali. Quest'ultime dovranno subire i cambiamenti necessari all'attivazione delle riforme che si intenderanno mettere in atto sia sull'uno che sull'altro fronte, con degli adattamenti di carattere organizzativo e funzionale, ma anche finanziario. Si tratta di un processo che, per ragioni di sopportabilità, dovrà avvenire in parallelo con l'adattamento dei rispettivi strumenti legislativi (leggi e regolamenti) e, con tutta probabilità, sull'arco di un certo periodo, in modo da garantirne l'assestamento, anche in funzione della possibile transazione di posti di lavoro dall'uno all'altro livello istituzionale. Al momento, vista l'impossibilità di prefigurare l'entità dei cambiamenti che s'imporranno, è prematuro procedere ad ulteriori approfondimenti. Questi scenari andranno per cui affinati a processo inoltrato.

4 Organizzazione di progetto

4.1 Premessa

Accanto al compito di affinare gli obiettivi e la strategia di progetto contenuta nel Rapporto finale «Ticino 2020, per un Cantone al passo con i tempi» del gennaio 2014 e ripresa nel Messaggio n. 7038, il Gruppo di lavoro allargato è stato investito del compito di preparare la relativa *organizzazione di progetto*. Quest'ultima si adatta ai cambiamenti di metodologia introdotti al *Capitolo 3*, di cui si dirà più in avanti.

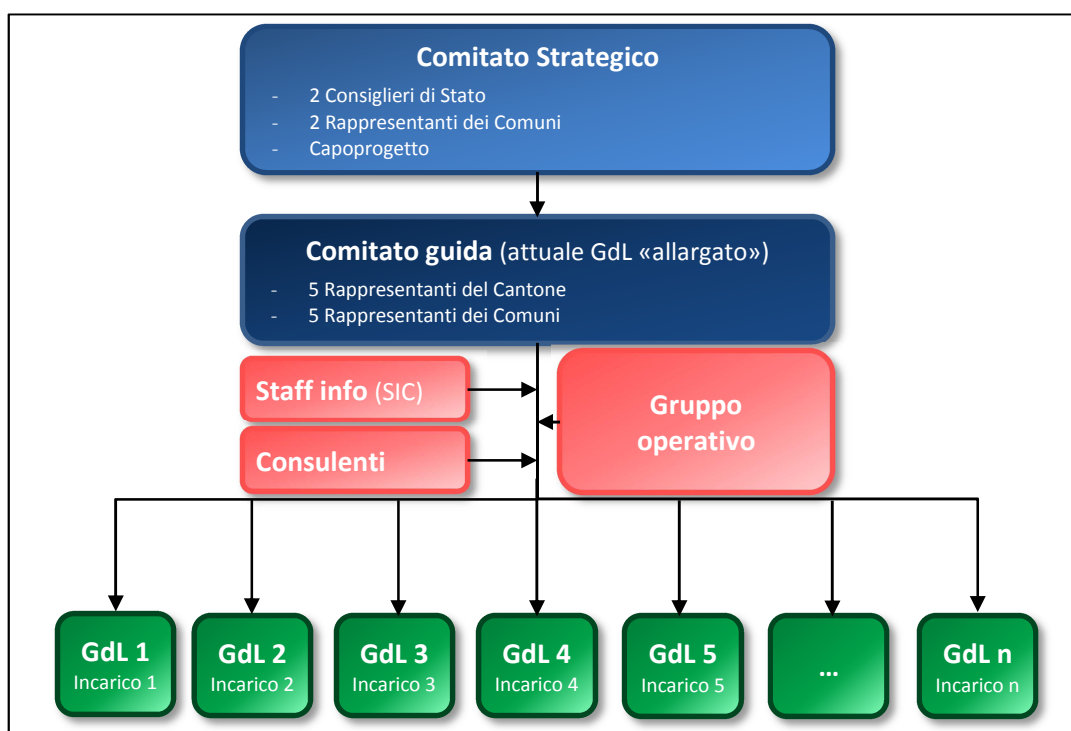
4.2 L'organizzazione di progetto

L'organizzazione di progetto costituisce un elemento fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi di progetto. È necessario concepire una struttura in grado di assolvere il proprio compito in modo chiaro ed esaustivo, ma anche sufficientemente snella e performante per saper trovare e proporre le soluzioni più adeguate.

Si tratta pure di designare, ai vari livelli dell'organizzazione, persone dotate di ampie conoscenze del Cantone, delle sue leggi e regolamenti e dell'amministrazione cantonale, ma anche dei Comuni e delle loro strutture e organizzazioni. È poi importante che gli addetti al progetto dispongano della giusta percezione dei problemi che oggi frenano i rapporti fra Cantone e Comuni e siano sufficientemente pragmatici e in grado di assumere il proprio ruolo con impegno e competenza.

Come concordato nella Piattaforma di dialogo Cantone-Comuni è poi essenziale la presenza paritetica ai diversi livelli della struttura organizzativa di rappresentanti del Cantone e dei Comuni. La Figura 7 ne illustra l'impostazione.

Figura 7: Organigramma di progetto



Si tratta di un organigramma semplice, sensibilmente diverso da quello inizialmente pensato (vd. Rapporto finale del gennaio 2014, pag. 54), ma sufficientemente strutturato per garantire la presenza dei ruoli necessari ai diversi livelli d'attività. Si compone di:

- un **Comitato strategico** con compiti di guida strategica e politica;
- un **Comitato Guida** con funzione di accompagnamento tecnico;
- un **Gruppo operativo**, a cui compete la concretizzazione materiale del progetto, supportato nel limite delle necessità da:
 - uno **Staff Info**, quale supporto di comunicazione;
 - eventuali **Consulenti** esterni, da designare, cammin facendo, in base alle necessità;
- specifici **Gruppi di lavoro**, incaricati a dipendenza delle necessità di analizzare criticamente e proporre soluzioni nei vari ambiti di attività.

Nei sotto-capitoli seguenti si riportano alcune indicazioni generali riguardanti i compiti assunti dai diversi gremi costituenti l'organigramma. Queste, se condivise, costituiranno da base per la redazione dei mansionari volti ad essere integrati in una sorta di *Direttiva interna* (un *Modello Operativo*) intesa a stabilire le regole di funzionamento dell'Organizzazione di progetto, da sottoporre per approvazione alla Piattaforma Cantone-Comuni.

4.2.2 Il Comitato Strategico

La conduzione del progetto è attribuita ad un **Comitato strategico** costituito da **cinque membri**, di cui **due Consiglieri di Stato**, **due rappresentanti dei Comuni** e **dal capoprogetto**. Al Comitato strategico incombono compiti oltre che strategici anche politici. La presenza dei due membri del Governo assicura una relazione diretta con il Consiglio di Stato. I due membri comunali sono i garanti nei confronti dei Comuni, mentre il Capoprogetto funge da collegamento fra il Comitato, con preminente ruolo politico, ed i vari Gruppi subalterni, tra cui il Comitato Guida ed i diversi Gruppi di lavoro, dallo spiccato ruolo tecnico-operativo.

Al *Comitato strategico* incombono indicativamente le seguenti competenze di tipo strategico e politico:

- coordina e gestisce il progetto, valutando e decidendo sulla prosecuzione dei lavori e, se necessario, sugli eventuali riorientamenti strategici;
- verifica il buon funzionamento dei lavori, e persevera sul mantenimento degli obiettivi e dei tempi stabiliti;
- vigila sul rispetto dei costi e sull'uso appropriato e parsimonioso del credito quadro stanziato dal Gran Consiglio;
- decide e preavvisa le comunicazioni nei confronti dei Comuni e dei Media;
- tramite i due rappresentanti del Governo, garantisce i rapporti con il Consiglio di Stato, in particolare:
 - preavvisando al Governo la designazione dei membri nei Gruppi di lavoro previsto dall'Organigramma, rispettivamente degli eventuali Consulenti;
 - preavvisando preliminarmente i progetti di messaggio destinati al Gran Consiglio;
 - informandolo sull'evoluzione dei lavori;
 - coinvolgendolo attivamente nel raggiungimento degli obiettivi;
 - richiedendo al Collegio, tramite specifiche circolari interne o note a protocollo, la diramazione di comunicazioni ed informazioni ai Servizi dell'amministrazione, ad esempio di valenza organizzativa ed operativa;
 - richiedendo al Collegio le necessarie prese di posizione su specifici aspetti dei lavori e della Riforma;

- coinvolgendo i singoli Direttori di Dipartimento in ambiti puntuali concernenti il singolo Dipartimento;
- ecc.
- tramite i due rappresentanti dei Comuni, garantisce i rapporti con l'Associazione dei Comuni rispettivamente i Municipi non rappresentati in quest'ultima, in particolare riguardanti gli aspetti che impongono un coinvolgimento diretto dell'Associazione dei comuni, rispettivamente i Municipi;
- ecc.

4.2.3 Il Comitato guida

Il **Comitato Guida** riprende il ruolo sin qui assunto dal *Gruppo di lavoro allargato*, autore del presente rapporto. Si tratta di un gremio inteso ad affiancarsi direttamente al lavoro svolto dal *Gruppo operativo* per accompagnarlo dal punto di vista tecnico. È formato da **dieci membri**, di cui **cinque designati dal Consiglio di Stato** e **cinque proposti dai Comuni** nell'ambito della Piattaforma Cantone-Comuni.

Per ragioni pratiche, si propone di mantenere la composizione degli attuali membri del *Gruppo di lavoro allargato* designato con risoluzione governativa n. 4211 del 17 settembre 2014 rispettivamente n. 3740 del 9 settembre 2015. Infatti, il lavoro sin qui svolto da quest'ultimo ha consentito ai suoi attuali membri di acquisire tutta una serie di conoscenze tali da dotarli di un importante "know-how" sulla materia, che sarebbe peccato perdere. La conferma degli stessi membri nel nuovo Comitato Guida favorirebbe un'entrata immediata nel vivo dei lavori senza richiedere a dei nuovi rappresentanti di acquisire un livello di conoscenza sufficiente per poter partecipare ai lavori con la necessaria cognizione di causa in un ambito, che occorre riconoscere, si è rivelato particolarmente ampio e complesso.

Al *Comitato guida* sono delegate le seguenti competenze di tipo tecnico:

- esamina, discute ed approva il lavoro svolto dal *Gruppo operativo* e dai vari *Gruppi di lavoro* sottopostogli tramite la *Direzione di progetto*;
- si determina sulle questioni e sui temi di varia natura esposti dalla *Direzione di progetto*, dando il proprio preavviso e, se del caso proponendo le proprie modifiche;
- preavvisa all'attenzione degli organi superiori (*Comitato strategico* e *Piattaforma Cantone-Comuni*, *Consiglio di Stato*) i vari documenti ufficiali;
- a titolo sussidiario rispetto alla *Direzione di progetto*, propone eventuali temi e problematiche da sottoporre all'esame degli stessi organi superiori;
- assicura il monitoraggio generale dei lavori e della riforma;
- ecc.

4.2.4 Il Gruppo operativo

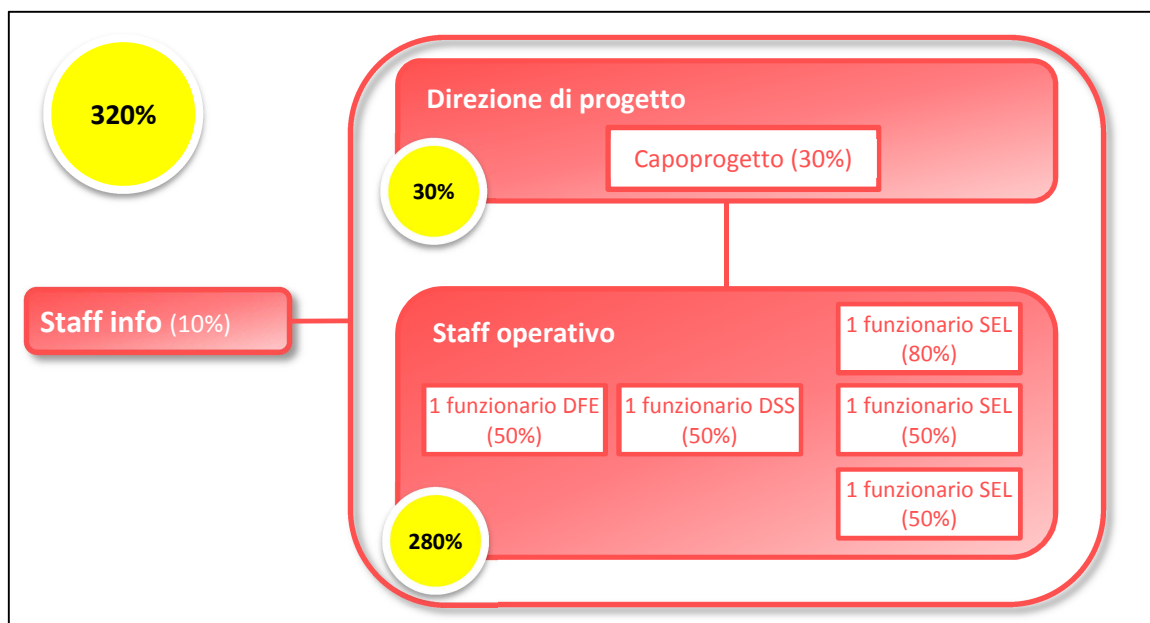
Il **Gruppo operativo** rappresenta il livello produttivo dell'organigramma in quanto formato da funzionari dedicati al progetto, anche se soltanto a tempo parziale. Contrariamente a quanto previsto nel Rapporto finale del gennaio 2014 e ripreso nel Messaggio n. 7038, non è infatti stato possibile impegnare le quattro unità a tempo pieno oltre al capoprogetto, pure interamente dedicato al progetto per una forza lavoro pari al 500%.

Per il *Gruppo operativo* si prevedono risorse (vd. Figura 8) pari al **320%** così costituite:

- una **Direzione di progetto** con:
 - un capoprogetto al 30%, nella persona dell'attuale Capo della Sezione degli enti locali;
- uno **Staff operativo** di 5 funzionari a tempo parziale:

- tre funzionari prestatati dal DI, Sezione degli enti locali, di cui uno all'80% e due al 50%;
- un funzionario prestatato dal DFE al 50%⁵;
- un funzionario prestatato dal DSS al 50%;
- uno **Staff info**, costituito da figure prestate dalla Cancelleria di Stato nella misura complessiva del 10%:
 - un addetto stampa al 5%⁶;
 - un webmaster al 5%.

Figura 8: Gruppo operativo con Direzione formata da un solo capoprogetto

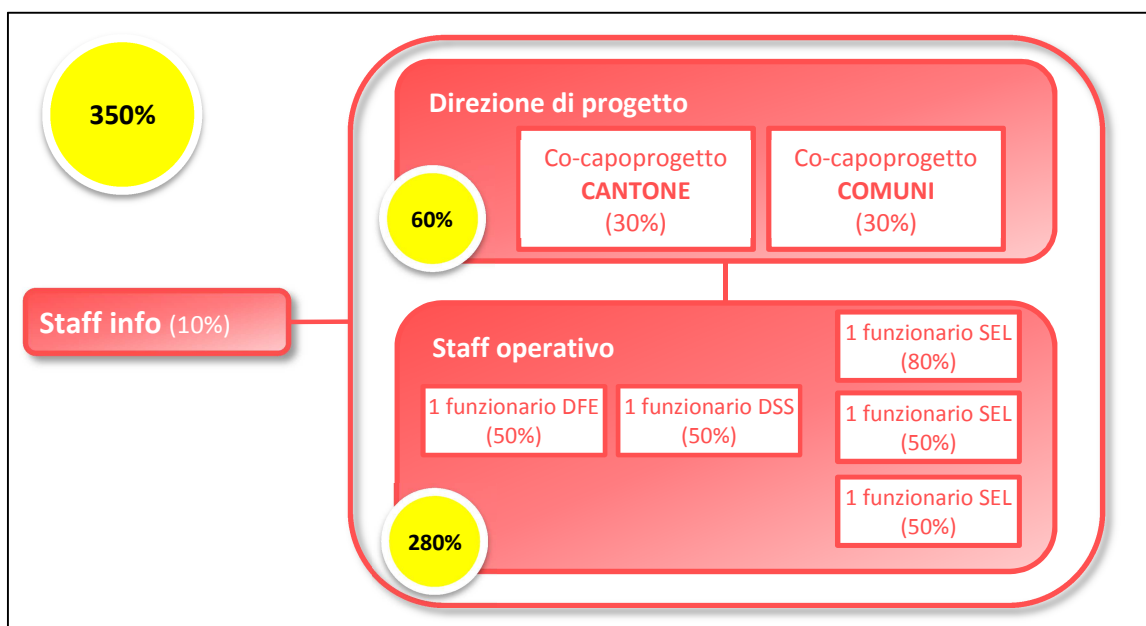


Considerato tuttavia come un'occupazione del 30% del capoprogetto (inizialmente previsto al 100%) è da ritenersi del tutto insufficiente, si intravede quale possibile soluzione alternativa quella illustrata nella Figura 9, ossia costituita da una Direzione di progetto assunta in co-presidenza da due capiprogetto, di cui l'uno nella persona del Capo della Sezione degli enti locali, designato in rappresentanza del Cantone e l'altro nominato dai Comuni, ambedue con un'occupazione del 30%. Non trattandosi di un funzionario cantonale, la funzione del capoprogetto dal lato dei Comuni potrebbe essere svolta attraverso un mandato da consulente. La sua designazione andrebbe tuttavia affinata compatibilmente con la Legge delle commesse pubbliche (LCPubb), verificando la possibilità di applicare l'eventuale deroga di cui all'art. 13 lett. b LCPubb in caso di assegnazione del mandato per incarico diretto (art. 12 LCPubb). Si tratta di una soluzione percorribile da intraprendere una volta individuato il rappresentante dei Comuni e verificata la relativa compatibilità fra le due figure. Se necessario potrà essere valutata l'opportunità di determinare una loro complementarità definendo fra i due un titolare ed un supplente. Dovesse essere condivisa una simile soluzione, la forza lavoro del Gruppo operativo passerebbe dal previsto 320% al 350%.

⁵ Trattative in corso.

⁶ Da verificare.

Figura 9: Variante di Gruppo operativo, con Direzione svolta da una co-presidenza



La minor dotazione del *Gruppo operativo* rispetto alle iniziali attese potrebbe comportare un pregiudizio per l'efficienza produttiva della compagine. Si reputa tuttavia prematuro parlare di sotto-dotazione. Si ritiene, infatti, che un giudizio oggettivo nel merito potrà essere fatto soltanto una volta entrati nel vivo del lavoro e constatato il vero potenziale delle unità disponibili, ritenuto che qualora si dovessero osservare delle disfunzioni per carenza di risorse, occorrerà provvedere all'adattamento verso l'alto del relativo potenziale lavoro con l'aumento delle unità lavorative o dell'occupazione dei funzionari già coinvolti.

Al *Gruppo operativo*, la cui organizzazione e coordinazione interna spetta alla *Direzione di progetto*, competono i seguenti compiti principali:

- provvede all'elaborazione dei programmi ed al monitoraggio dei processi e delle relative tempistiche;
- concretizza le strategie, l'approccio metodologico, i programmi e consolida le analisi ed i rapporti parziali e finali, compresi i messaggi, i rendiconti e tutta la documentazione necessaria da sottoporre per consultazione/informazione/ decisione agli organi superiori (Gruppo Guida, Gruppo Strategico, Piattaforma Cantone-Comuni, Consiglio di Stato, Gran Consiglio);
- definisce l'organizzazione dei Gruppi di lavoro, ne stabilisce gli obiettivi e ne monitora il lavoro, garantendo il rispetto degli obiettivi e più in generale delle regole che saranno sostanziate in una specifica Direttiva (=Modello operativo);
- assicura la produzione e la diffusione della documentazione, nonché la relativa archiviazione sia a livello informatico che cartaceo;
- gestisce ed amministra, tramite specifiche banche-dati, la documentazione di progetto, i dati numerici nonché le risorse impegnate (gestione delle ore di lavoro e delle trasferte) nonché delle finanze di progetto (costi di progetto, credito quadro, fatturazioni ai Comuni, relative contabilizzazioni, ecc.);
- ecc.

Il *Capo progetto* (o i *Capiprogetto*) rappresenta la *Direzione di progetto* e costituisce di conseguenza la figura di riferimento del *Gruppo operativo* e di collegamento con gli Organi superiori (*Comitato Guida, Comitato strategico, Piattaforma Cantone-Comuni e Consiglio di Stato*). I suoi compiti sono:

- la conduzione del *Gruppo operativo*, dello *Staff Info* e dei *Consulenti* con la relativa amministrazione;
- l'impostazione ed il coordinamento dei lavori e la verifica dei tempi e, nel limite del necessario l'adattamento della struttura operativa e del programma;
- la gestione dei rapporti con gli Organi superiori;
- la gestione e l'uso commisurato delle risorse a disposizione ed il relativo potenziamento in caso di necessità;
- ecc.

4.2.5 Lo Staff info

Si tratta di assicurare la presenza di **un Addetto stampa** e di **un Webmaster** per coadiuvare il *Gruppo operativo* sia nell'ambito della comunicazione e della gestione del sito web.

L'*Addetto stampa* deve poter offrire un sostanzioso contributo:

- nella comunicazione verso l'esterno (comunicati stampa e rapporti con i media più in generale);
- nella cura della redazione dei testi riguardanti la documentazione ufficiale del progetto, rispettivamente dei messaggi destinati al Parlamento.

Le mansioni del *Webmaster* sono per contro mirate:

- alla concezione e gestione di un sito dedicato alla Riforma;
- all'impostazione, rispettivamente gestione della Piattaforma operativa, in altre parole della banca dati dei documenti.

4.2.6 I Consulenti

Nell'ambito della crescita del progetto si prevede la possibilità di affiancare al *Gruppo operativo* dei **Consulenti**. Il relativo coinvolgimento deve poter rientrare nel budget previsto e, soprattutto, deve avere un ruolo di supporto e di verifica. Inizialmente non ne sono previsti.

4.2.7 I Gruppi di lavoro (GdL)

Si tratta di gremi di lavoro designati con mansioni specifiche riguardanti l'esame puntuale di leggi o processi legati all'obiettivo della Riforma. Sarà loro richiesto di esaminare dei compiti e dei flussi, rispettivamente la perequazione intercomunale. Nelle fasi successive e finali sono per contro prevedibili incarichi riguardanti l'implementazione delle revisioni decise, rispettivamente la conseguente riorganizzazione dell'amministrazione cantonale rispettivamente quella comunale e, più oltre ancora del monitoraggio dei provvedimenti adottati e le eventuali ulteriori correzioni. Si tratta tuttavia di ambiti che andranno affinati progressivamente a dipendenza dell'evoluzione del progetto e della relativa attuazione.

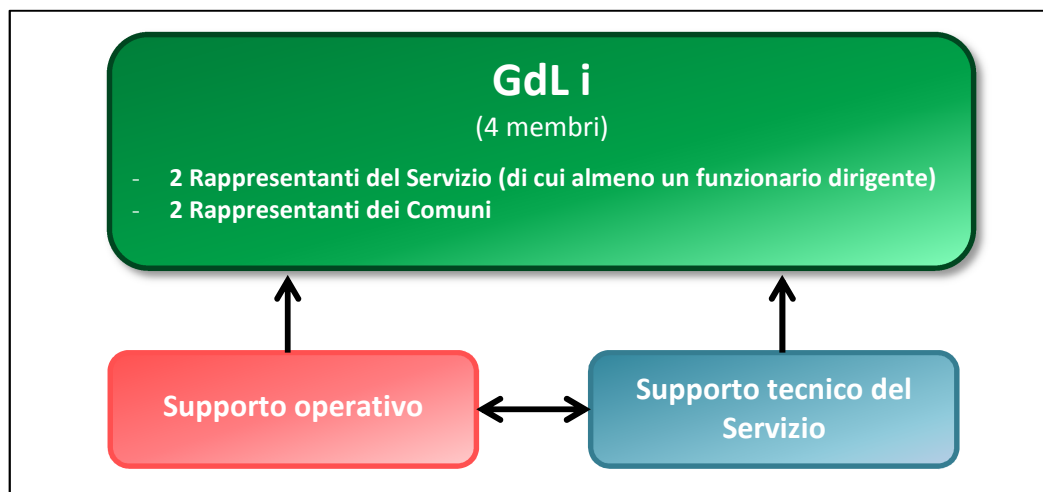
In linea di massima, soprattutto nelle prime fasi del processo si ritiene che i **Gruppi di lavoro** abbiano ad essere strutturati in modo semplice e snello, nel rispetto della seguente impostazione (vd. **Figura 10**):

- **ogni Gruppo di lavoro** si compone di **quattro membri**, di cui:
 - **due membri designati dal Consiglio di Stato**, di cui almeno uno rappresentato da un funzionario dirigente (Direttore di Divisione, Capo Sezione o Capoufficio) del *Servizio coinvolto*;

- **due membri designati dai Comuni** nell'ambito della Piattaforma Cantone-Comuni;
- la **presidenza** del Gruppo di lavoro viene stabilita attraverso una risoluzione governativa;
- il Gruppo di lavoro viene accompagnato da:
 - **un Supporto tecnico** assunto da uno o due funzionari del *Servizio coinvolto*, che assicura l'elaborazione dei rapporti e dei documenti richiesti e funge pure da segretario del *Gruppo di lavoro*;
 - **un Supporto operativo** rappresentato dalla presenza nel gremio di un membro del *Gruppo operativo* con lo scopo di garantire i contatti fra il gruppo di lavoro e la *Direzione di progetto* con la responsabilità di garantire che l'attività del *Gruppo di lavoro* sia svolta secondo le condizioni poste dal Modello operativo (Direttiva relativa alle modalità di lavoro della Riforma).

Seppur nell'ambito delle proprie mansioni i rappresentanti del Supporto tecnico e del Supporto operativo sono attivamente coinvolti nella discussione del *Gruppo di lavoro*, pur senza avere ruolo decisionale.

Figura 10: Organizzazione del Gruppo di lavoro



In generale i Gruppi di lavoro dovrebbero riunirsi ogni una o due settimane. Si prevede che riunioni possano durare da due a quattro ore. Il loro lavoro implica l'elaborazione di un **Rapporto di lavoro** alla cui cura provvede il Supporto tecnico, da sottoporre agli Organi superiori. Se approvato da questi ultimi, le proposte in esso contenute saranno trasformate in un progetto di **Messaggio**, la cui competenza spetterà al competente Servizio dell'amministrazione cantonale.

4.2.8 Designazione delle persone definite nell'organigramma

L'occupazione delle diverse posizioni dell'Organigramma sarà effettuata dal Consiglio di Stato, previa designazione delle relative persone attraverso risoluzione governative, sentito il preavviso da parte della Piattaforma Cantone-Comuni.

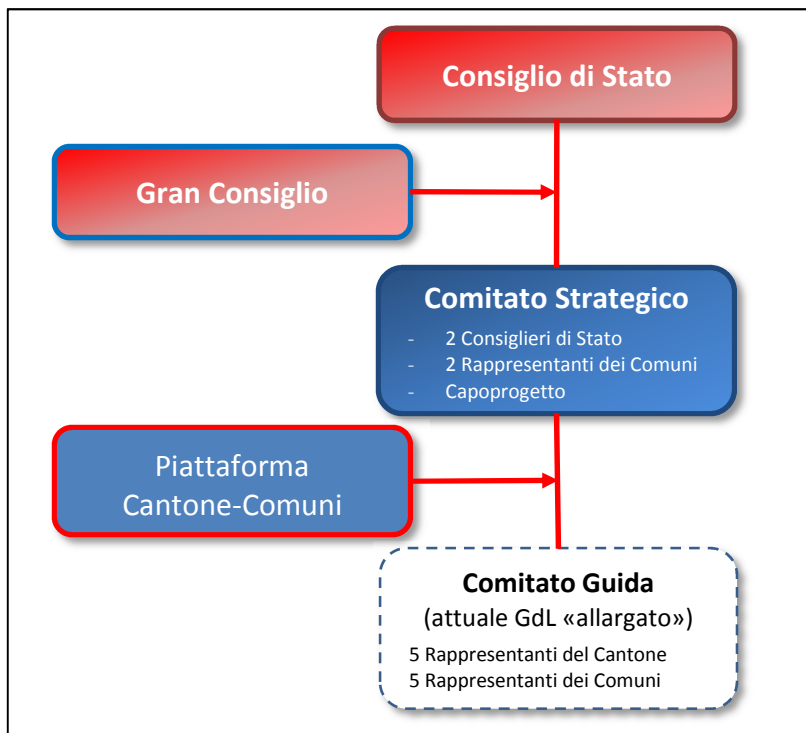
4.3 I Rapporti con le parti politiche

4.3.1 Le parti politiche

La Figura 11 evidenzia gli organi con competenze di livello politico. Le stesse sono rappresentate da *Gran Consiglio*, *Consiglio di Stato*, *Piattaforma Cantone-Comuni* e dal *Comitato strategico*.

Per contro il *Comitato Guida* dispone di margini di apprezzamento, ma esclusivamente di tipo tecnico.

Figura 11: Organizzazione politica



4.3.2 Le competenze decisionali

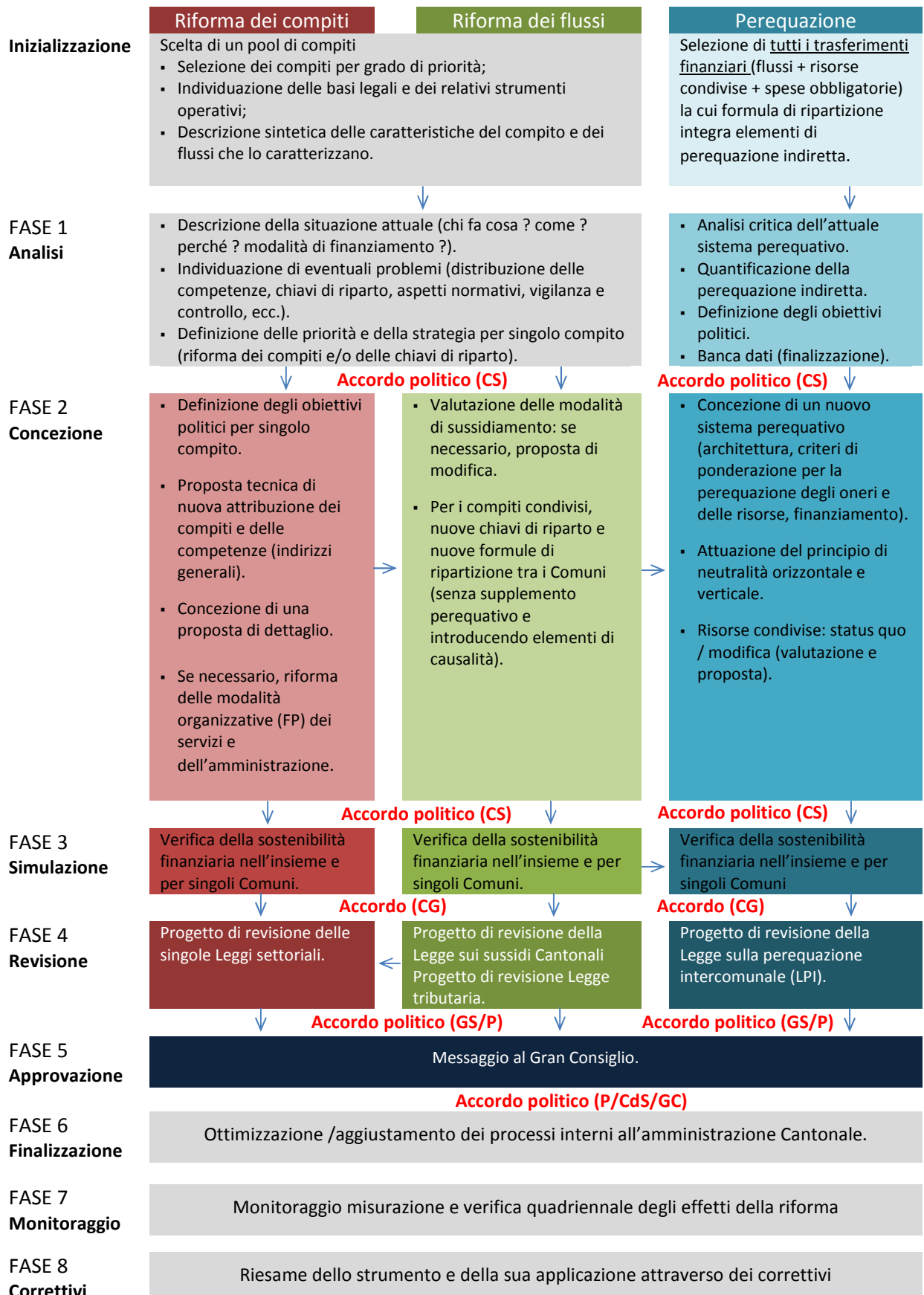
A complemento dell'indicazione di cui al capitolo precedente, la Figura 12 definisce le competenze decisionali (approvazione) in rapporto al tipo di documento: i documenti di progetto sono per lo più una prerogativa decisionale degli Organi che vanno dal *Comitato Guida* al *Comitato strategico*, mentre i progetti di messaggio, oggetto di semplice preavviso da parte di questi gremi, saranno soggetti all'approvazione del *Consiglio di Stato* ed infine del *Gran Consiglio*. La *Piattaforma Cantone-Comuni* costituisce una sorta di crocevia a cui vanno sottoposti per approvazione sia gli uni che gli altri documenti.

Figura 12: Livelli decisionali



Anche per quanto concerne le diverse fasi di approccio sui compiti, sui flussi e sulla perequazione, di cui al capitolo 3, si possono stabilire delle competenze decisionali, come proposto nella **Figura 13**. Non si tratta in questo caso di indicazioni vincolanti, bensì di una procedura indicativa, la cui applicazione andrà semmai verificata sul campo ed applicata soltanto nel caso in cui non pregiudichi eccessivamente la razionalità del processo.

Figura 13: Riepilogo del processo di pianificazione della riforma e competenze decisionali (CS: Comitato strategico – CG: Comitato guida – P: Piattaforma Cantone-Comuni)



4.4 Valutazione dei costi

Nell'ambito del Messaggio n. 7038 i costi della Riforma sono stati valutati sulla base dell'organizzazione che si era allora prefigurata, tenendo conto di tutte le risorse impiegate a livello cantonale, compresi quindi anche i funzionari cantonali nominati coinvolti nel progetto e tenuto conto dei relativi costi orari effettivi a carico del datore di lavoro (costo lordo/lordo), riportati nella **Tabella 11** secondo le diverse classi di stipendio.

Tabella 11: Costi orari lordi/lordi dei funzionari cantonali

Funzione	Classe	Stipendio annuo lordo		Tariffa oraria			
		minimo	massimo	minimo	massimo	2/3 media	proposta
TARIFFA CAPO PROGETTO	35-38	101'510	160'539	83.28	131.71	115.57	115
Giurista	28-34	79'020	135'676	64.83	111.32	95.82	
Economista	28-34	79'020	135'676	64.83	111.32	95.82	
Collaboratore scientifico	28-34	79'020	135'676	64.83	111.32	95.82	
Collaboratore scientifico	28-35	79'020	135'676	64.83	111.32	95.82	
TARIFFA MEDIA GRUPPO OPERATIVO							100
Addetto all'informazione	28-34	79'020	135'676	64.83	111.32	95.82	100
Webmaster	25-30	72'366	111'513	59.37	91.49	80.78	85
Consulente informatico di II	27-29	77'972	106'584	63.97	87.45	79.62	80
TARIFFA MEDIA TECNICI DI SUPPORTO							
Capo Divisione	A/B	140'000	220'000	114.86	180.50	158.62	
Capo Divisione	A/B	140'000	220'000	114.86	180.50	158.62	
Capo Sezione	35-38	101'510	160'539	83.28	131.71	115.57	
Capo Sezione	35-38	101'510	160'539	83.28	131.71	115.57	
Capo Ufficio	32-35	89'627	141'198	73.53	115.85	101.74	
TARIFFA MEDIA MEMBRI GdL							130
Capo Sezione	35-37	101'510	160'539	83.28	131.71	115.57	
Capo Sezione	35-37	101'510	160'539	83.28	131.71	115.57	
Capo Ufficio	32-35	89'627	141'198	73.53	115.85	101.74	
Economista	28-34	79'020	135'676	64.83	111.32	95.82	
Collaboratore scientifico	28-34	79'020	135'676	64.83	111.32	95.82	
TARIFFA MEMBRI SottoGdL							105

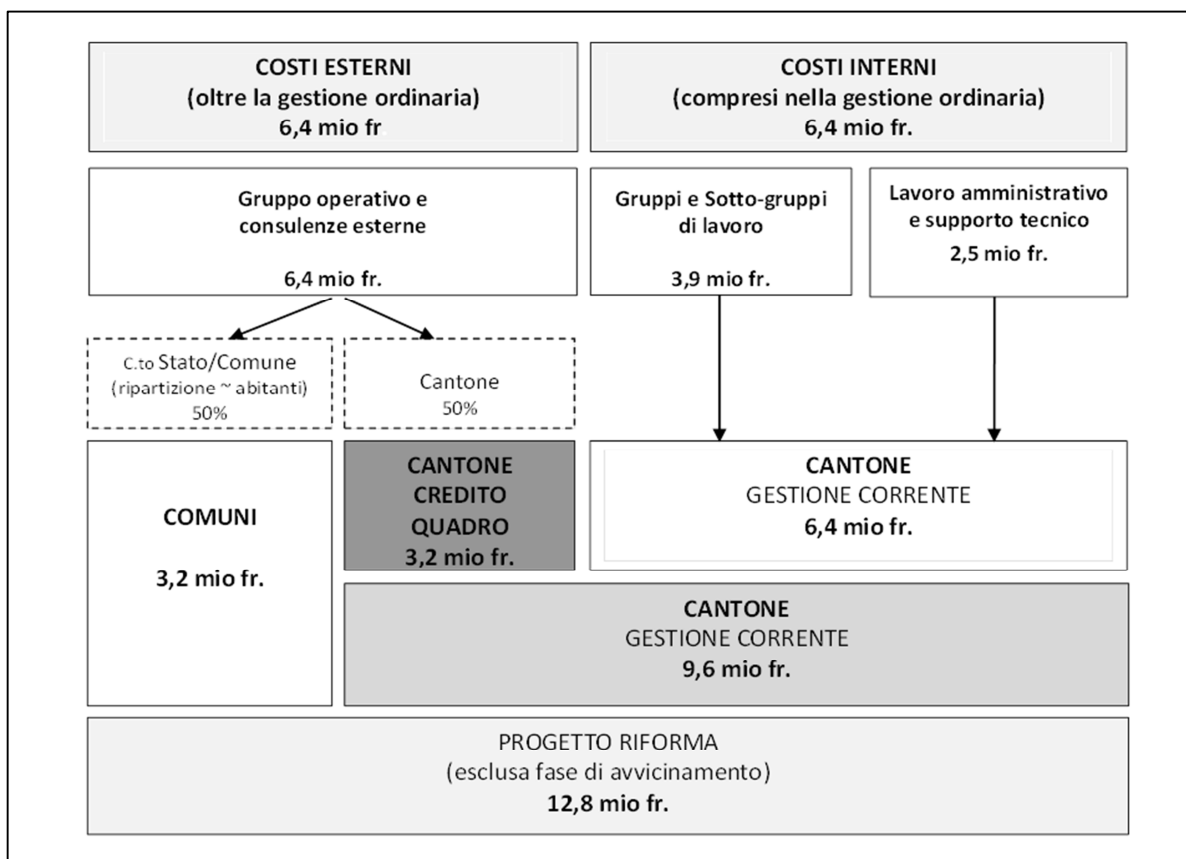
Tenuto conto del fatto che nell'ambito del messaggio i Comuni hanno ritenuto di escludere gli oneri derivanti dalla partecipazione ai lavori dei loro rappresentanti, per la Riforma si erano allora valutate le prestazioni esclusivamente effettuate dal Cantone per un costo sull'arco dei sei anni previsti dalla Riforma (2015-2020) di **12,8 mio di franchi**, ripartiti in 6,4 mio di franchi quali *costi interni* (ossia per attività svolte da funzionari nominati e compresi nella gestione ordinaria del cantone) e 6,4 mio di franchi quali costi esterni (ossia costi aggiuntivi, oltre i normali costi di gestione, specificatamente richiesti dal progetto).

In base alla Lettera d'intenti elaborata nell'ambito del progetto quale accordo fra Cantone e Comuni, si stabilisce che i costi esterni (i 6,4 mio di franchi e quindi 3,2 mio di franchi ciascuno) siano ripartiti pariteticamente fra il Cantone e i Comuni, per questi ultimi proporzionalmente alla popolazione residente. La corrispondente quota di 3,2 mio di franchi assunta dal Cantone costituisce il Credito quadro votato dal Gran Consiglio a favore della Riforma Ticino 2020.

La **Figura 14** riproduce la tabellina dei costi esposta nel Messaggio n. 7038, alla base delle decisioni del Gran Consiglio. Si ricorda tuttavia anche come la relativa approvazione del credito non sia stata esente da critiche. Infatti diversi deputati si sono detti sorpresi dell'elevato costo del processo. Pur senza dimenticare che le cifre sono il frutto di una valutazione inevitabilmente di grandissima massima (è praticamente impossibile valutare con precisione il costo di un processo di tale portata!) e che si tratta di una Riforma a 360 gradi e perciò molto ambiziosa, le considerazioni uscite dal

Parlamento vanno tuttavia considerate seriamente. Come peraltro già previsto le forze messe in campo dovranno essere ben calibrate in modo sufficiente, ma parsimonioso ed i costi che ne derivano, ma anche l'efficacia del processo, saranno adeguatamente monitorati, in modo da evitare delle sorprese, senza tuttavia dimenticare che si tratta di un progetto e come tale non può essere del tutto esente da rischi.

Figura 14: Costi complessivi per il Cantone secondo messaggio n. 7038



4.4.1 Valutazione dei costi esterni 2016

La **Tabella 12** riproduce una valutazione dei costi esterni per il 2016, ipotizzando un inizio delle attività a pieno regime a partire da gennaio. Supposto, come probabile, che nel corso del primo anno si rinunci a delle consulenze esterne, ne deriva un presunto costo annuale di ca. 0,6 mio di franchi.

Tabella 12: Costi del gruppo operativo nel primo anno di attività

Variante con Direzione con una co-presidenza

Funzione	Costo orario	Ore annuali	Costo annuale	Occupazione effettiva	Costo
	lordo/lordo				lordo/lordo
	Fr./ora)	(ore)	(Fr.)	(%)	(Fr.)
Capoprogetto Cantone	132	1'682	222'024	30	66'607
Capoprogetto Comuni					95'000
Funzionario SEL 1	95	1'682	159'790	50	79'895
Funzionario SEL 2	80	1'682	134'560	50	67'280
Funzionario SEL 3	80	1'682	134'560	80	107'648
Funzionario DFE 1	95	1'682	159'790	50	79'895
Funzionario DSS 1	95	1'682	159'790	50	79'895
Staff info (SIC)	100	1'682	168'200	10	16'820
TOTALE					593'040
				arrotondato	600'000

Questo importo sarà quindi suddiviso nella misura del 50% ai Comuni, ossia 0,3 mio di franchi e del restante 50% al Cantone, per altri 0,3 mio di franchi. Quest'ultimo importo verrà finanziato dal Credito quadro di 3,2 mio di franchi.

4.4.2 Evoluzione dei costi esterni 2015-2020

Sulla base della valutazione dei costi 2016, è possibile aggiornare l'evoluzione dei costi esterni, rispettivamente del credito quadro sull'arco dell'intero periodo di progetto, 2015-2020. La **Tabella 13** ne indica la simulazione con un raffronto (vd. cifra tra le parentesi) rispetto a quanto previsto nel messaggio n. 7038, approvato dal Gran Consiglio.

Tabella 13: Aggiornamento evoluzione dei costi esterni e dell'uso del credito quadro sul periodo 2015-2020

ANNO	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totale
Totale COSTI ESTERNI	0.00 (1.04)	0.60 (1.04)	0.60 (1.08)	1.00 (1.08)	1.00 (1.08)	1.00 (1.08)	4.20 (6.40)
Cantone (Credito quadro)	0.00 (0.52)	0.30 (0.52)	0.30 (0.54)	0.50 (0.54)	0.50 (0.54)	0.50 (0.54)	2.10 (3.20)
Comuni	0.00 (0.52)	0.30 (0.52)	0.30 (0.54)	0.50 (0.54)	0.50 (0.54)	0.50 (0.54)	2.10 (3.20)

Valutazione aggiornata → **0.30**
Valutazione contenuta nel messaggio n. 7038 → (0.54)

4.4.3 Valutazione dei costi interni 2016

Nella **Tabella 14** è riportata una valutazione, per il momento ancora molto indicativa, di quelli che potrebbero essere i costi interni per il 2016, sia per quanto attiene il Cantone, sia per i Comuni (si ricorda, questi ultimi non compresi nella **Figura 15**).

Tabella 14: Valutazione dei Costi interni del Cantone e dei Costi interni dei Comuni

COSTI INTERNI	ore	Fr./ora (ipotesi)	2016		Totale parziale Fr.	TOTALE FR.
			Prestazioni Fr.	Trasferte Fr.		
Comitato strategico	90	180	16'200		16'200	
Comitato guida	240	130	31'200		31'200	
Gruppi di lavoro	1'000	120	120'000		120'000	
Supporto tecnico	6'400	110	704'000		704'000	
TOTALE CANTONE						871'400
Comitato strategico	90	130	11'700	1'300	13'000	
Comitato guida	240	125	30'000	2'000	32'000	
Gruppi di lavoro	1'000	120	120'000	10'000	130'000	
TOTALE COMUNI						175'000

Gli importi saranno in questo caso assunti singolarmente rispettivamente dal Cantone (ca. 0,8-0,9 mio di franchi rientranti nei costi ordinari di gestione corrente) e dai Comuni (ca. 0,2 mio di franchi).

4.4.4 Presumibili costi 2016 per i Comuni

Complessivamente i Comuni dovrebbero prevedere per il 2016 un onere complessivo massimo di **ca. 0,475 mio di franchi**, da ripartire proporzionalmente alla popolazione sulla base di ca. 1,35 fr./abitante residente:

Costi esterni 2016	0,300 mio di franchi
Costi interni 2016	0,175 mio di franchi
Totale Comuni 2016	0,475 mio di franchi

Questi importi, ancora provvisori, potrebbero tuttavia subire delle variazioni a dipendenza della data di avvio dei lavori rispettivamente del numero di Gruppi di lavoro che saranno designati nel primo anno di attività.

4.4.5 Banche dati

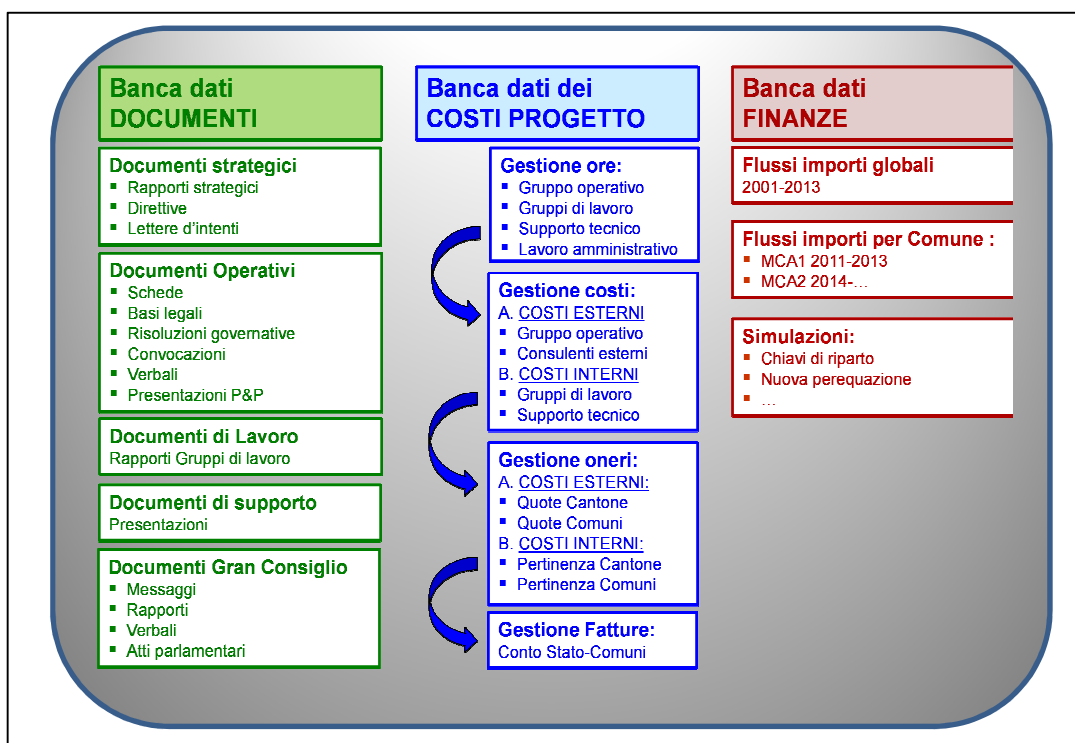
Nel corso del progetto saranno utilizzati un numero consistente di dati. È perciò indispensabile che gli stessi siano gestiti in modo sistematico e sicuro attraverso corrispondenti banche-dati.

Ne sono ipotizzabili almeno tre:

- **Banca dati DOCUMENTI**, che concerne tutti gli elaborati di progetto;
- **Banca dati COSTI DI PROGETTO**, che concerne il monitoraggio dei costi di progetto a garanzia della relativa trasparenza finanziaria;
- **Banca dati FINANZE**, che consente di raccogliere e gestire l'evoluzione dei rapporti finanziari Cantone-Comuni a partire dal 2001 per quanto concerne gli importi globali, dal 2011 per quelli suddivisi per Comune.

I relativi contenuti sono riportati indicativamente nella **Figura 15**.

Figura 15: Banche dati



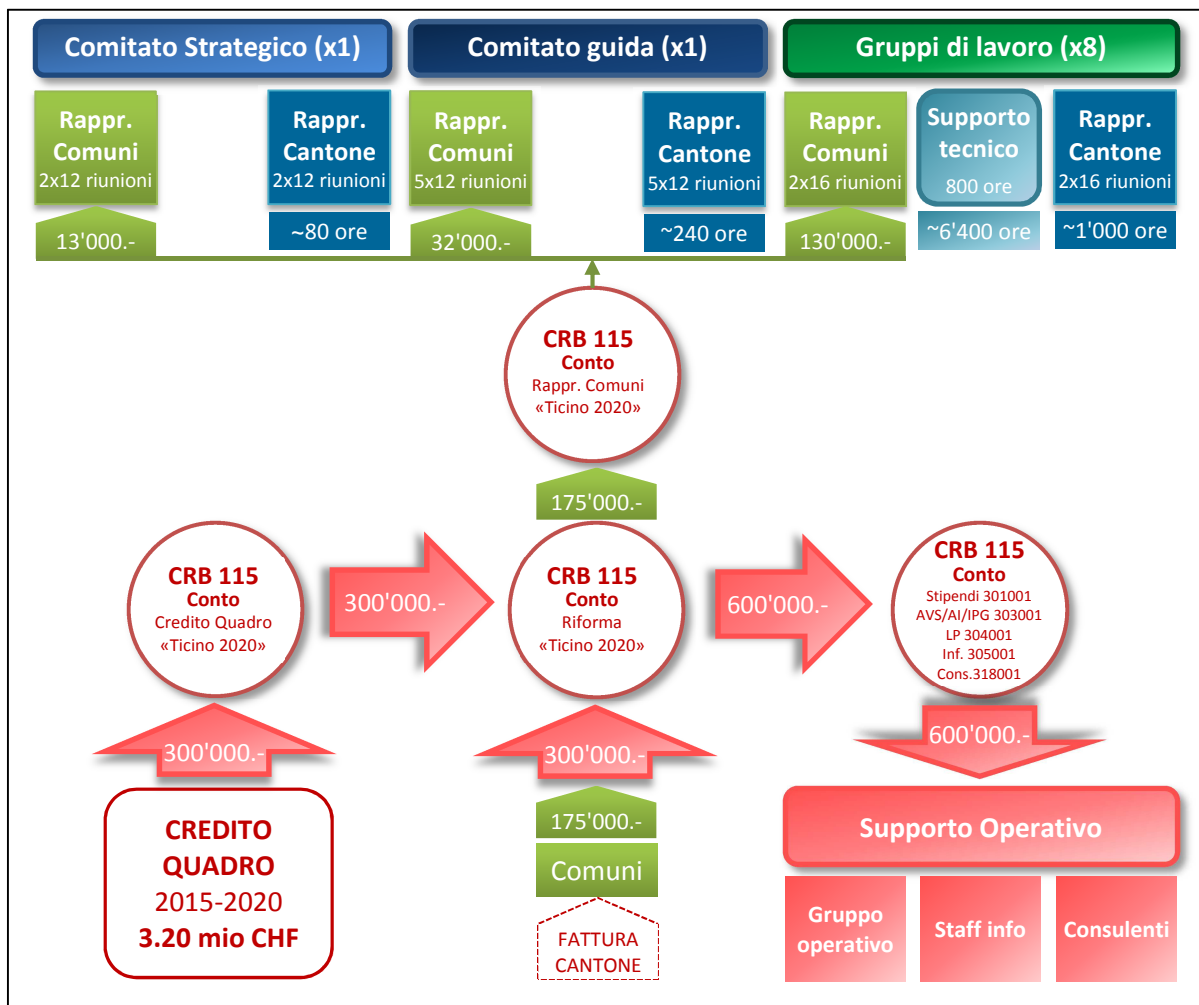
4.4.6 Flussi finanziari

L'implementazione del progetto comporta pure un chiarimento d'impostazione della contabilità a livello cantonale, che comporta di fatto relazioni finanziarie interne, nell'ambito della Sezione degli enti locali a cui è attribuito il progetto ed esterne, nei confronti dei Comuni.

Un approfondimento di questo importante aspetto è in corso con la Sezione delle finanze. La Figura 16 riproduce schematicamente i flussi finanziari ipotizzati per il 2016. Occorrerà in particolare che si abbiano a poter contabilizzare con trasparenza, istituendo una serie di nuovi conti, le seguenti operazioni:

- l'utilizzo del credito quadro;
- la partecipazione dei Comuni attraverso fatturazione e relativo addebito sul conto Stato-Comuni:
 - per partecipazione ai costi esterni (quota di co-finanziamento del progetto);
 - per indennizzo dei costi interni comunali (indennizzi ai propri rappresentanti nei GdL);
- il versamento delle indennità ai rappresentanti dei Comuni nei vari GdL.

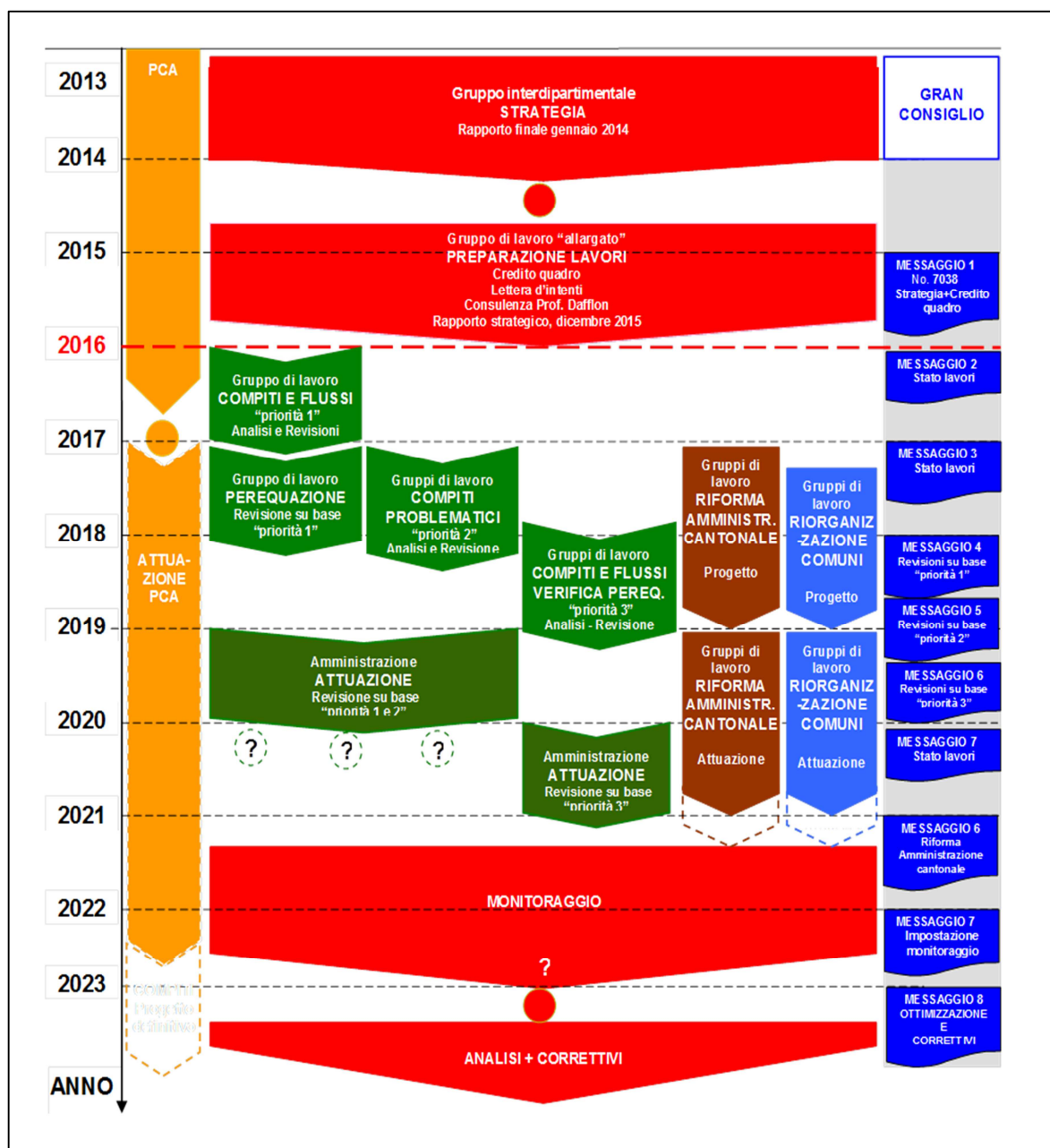
Figura 16: Flussi finanziari



4.5 La tempistica

La **Figura 17** illustra la nuova tempistica. La stessa ripercorre in generale il concetto previsto dal Massaggio n. 7038, ma tiene conto degli affinamenti metodologici del Capitolo 3, che contrariamente a quanto previsto in precedenza, propongono un trattamento interattivo, in base a tre gradi di priorità, dei compiti, dei flussi e della perequazione. La gestione dei rapporti con il Gran Consiglio, di cui si accenna al sotto-capitolo seguente, viene adattata di conseguenza.

Figura 17: Programma di massima della Riforma



4.6 I rapporti con il Gran Consiglio

Già si è accennato alle critiche emerse in sede di discussione parlamentare in occasione dell'approvazione del Credito quadro a finanziamento del progetto, di cui si terrà ovviamente conto. È tuttavia degna di nota la proposta di emendamento del Partito liberale radicale (PLR), accolto dal Plenum, che formalizza all'articolo 4 del relativo decreto legislativo l'esigenza di informare annualmente il Parlamento sull'andamento dei lavori:

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"

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

Il Consiglio di Stato informa annualmente il Gran Consiglio sull'andamento dei lavori.

Articolo 5

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.

Nell'ambito nello stesso Messaggio n. 7038 già si accennava all'importanza, nell'interesse stesso del progetto, di tenere stretti rapporti con il Parlamento attraverso il licenziamento di una serie importante di messaggi governativi.

L'emendamento accolto dal Gran Consiglio c'impone tuttavia di porre l'attenzione sull'informazione periodica annuale. Il Gruppo di lavoro propone che la stessa possa essere inglobata con un capitolo dedicato nell'ambito del **messaggio sui conti consuntivi**.

Tuttavia occorre che il messaggio non sia l'unica via d'informazione per il Legislativo cantonale. Come esaustivamente illustra la **Figura 18** altri strumenti politici, quali le Linee direttive e il Piano finanziario, rispettivamente il Rendiconto dello Stato, possono garantire una utile complementarietà d'informazione nei confronti del Parlamento.

Figura 18: Modalità d'informazione e Rapporti con il Gran Consiglio



5 Conclusioni

Il Rapporto strategico risponde al compito dato dalla Piattaforma Cantone-Comuni, nella seduta dell'11 giugno 2014, al Gruppo di lavoro allargato cui è stato richiesto, in vista dell'inizio effettivo dei lavori, di consolidare la strategia e l'organizzazione decisionale ed operativa proposta nel Rapporto finale.

L'orientamento impostato dal Gruppo di lavoro allargato è maturato grazie all'apprendimento della materia, dalle considerazioni sui costi emersi dal Gran Consiglio e dalle conclusioni tratte dal rapporto del Prof. Dafflon. Tali conclusioni hanno meglio definito la strada da intraprendere indicando tre obiettivi importanti da raggiungere:

- 1) garantire i principi "chi comanda paga" e una "politica – un obiettivo" in almeno sei settori, che sono: l'educazione, i trasporti pubblici, la previdenza sociale, l'aiuto agli anziani, la protezione e promozione delle famiglie e la salute pubblica;
- 2) assicurare la trasparenza e l'efficacia che si traduce essenzialmente nella soppressione della perequazione indiretta;
- 3) ripensare la perequazione in modo che sia robusta e flessibile.

Ciò considerato, il Gruppo di lavoro allargato ha deciso di proporre per l'analisi dei compiti un approccio a priorità. In priorità 1 (alta) ci sono i compiti legati ai maggiori trasferimenti finanziari tra Cantone e Comuni: sono otto compiti contenuti nei sei settori proposti da Dafflon e determinano dodici trasferimenti finanziari (senza la localizzazione geografica) per un ammontare totale di ca. 360 mio di franchi. In priorità 2 (media) l'obiettivo è di analizzare quei compiti rilevanti che non generano alcun flusso. Infine, in priorità 3 (bassa) si esamineranno i compiti condivisi ma che determinano dei flussi considerati poco significativi.

In contemporanea alla priorità 1 dei compiti si analizzeranno tutti i flussi che contengono della perequazione indiretta, in modo da eliminarla attraverso il cambiamento delle formule di ripartizione tra i Comuni, così come verranno soppresse parzialmente o totalmente le risorse condivise. Ciò permetterà di riformare il sistema perequativo.

A livello organizzativo si mantiene il previsto ambito di coordinamento politico del progetto nell'ambito di un **Comitato strategico**, costituito da una delegazione di due rappresentanti del Consiglio di Stato e due dei Comuni, a cui si affianca il Capo Progetto. Si è inoltre deciso di snellire l'organigramma di progetto, attribuendo il coordinamento tecnico ad un **Comitato guida**, corrispondente all'attuale Gruppo di lavoro allargato affinché non si perdano le importanti conoscenze acquisite sui diversi temi. Per quanto riguarda il **Gruppo operativo** esso sarà composto da una direzione di progetto con un/due capo(i) progetto un funzionario all'80% e quattro al 50% per una forza lavoro totale di 320-350%, invece del 500% prevista nel Messaggio.

Il lavoro di analisi dei singoli compiti/flussi sarà svolto nell'ambito di **Gruppi di lavoro**. Uno dei membri del Comitato guida presiederà un Gruppo di lavoro composto da quattro membri, due del Cantone e due dei Comuni, il cui scopo è di esaminare eventuali criticità di compiti e flussi di loro competenza, secondo un modello operativo. L'attività dei gruppi di lavoro sarà inoltre accompagnata da almeno un membro del Gruppo operativo, con il compito di garantire l'unitarietà del lavoro nell'ambito del Progetto di riforma, rispettivamente da uno/due funzionari di riferimento, designato/i nell'ambito del Servizio oggetto del lavoro.

Infine il Rapporto strategico, considerata la nuova organizzazione, valuta indicativamente quale potrebbe essere il nuovo costo di progetto sia per il Cantone sia per i Comuni. I costi totali presumibili per il 2016 sono di 1.65 mio di franchi suddivisi in 1.17 per il Cantone (di cui 0.3 mio di franchi a carico del Credito quadro di 3,2 mio di franchi stanziato dal Gran Consiglio) e 0.48 per i Comuni (di cui 0.3 mio di franchi quale co-partecipazione ai costi esterni e 0.18 mio di franchi per le indennità da riconoscere ai propri rappresentanti nei diversi gruppi di lavoro). Tali costi evidentemente possono mutare nel corso dell'avanzamento della riforma a causa dei rischi di progetto. Gli stessi saranno tuttavia oggetto di uno specifico monitoraggio.

5.1 Rischi di progetto

Il progetto non è esente da rischi. In questo senso si ricordano le principali criticità rilevate attinenti ai precedenti progetti di riforma (vedi Messaggio n. 7038):

- **Il clima politico:** le tensioni tra Cantone e Comuni sono in generale sfavorevoli alla buona riuscita del progetto.
- **Condivisione e partecipazione:** lo scarso coinvolgimento dei Comuni nelle diverse fasi del progetto favorisce una cultura di "trinca" 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:** attese iniziali troppo elevate e tempi ristretti con risorse a disposizione ridotte hanno condotto nel passato a soluzioni parziali.
- **Premesse istituzionali:** la capacità gestionale e amministrativa di Comuni, se insufficiente, non consente soluzioni innovative e propende per un'applicazione differenziata dei dispositivi.

Sulla base delle precedenti esperienze, l'identificazione temporale di potenziali rischi che possono compromettere il successo del progetto è fondamentale. L'identificazione, la valutazione, la categorizzazione del rischio permette di definire delle contromisure adeguate. Il Gruppo di lavoro ha ritenuto opportuno, in questa prima fase di progetto, rilevare i seguenti aspetti:

Tabella 15: Rischi di progetto

N	Rischio	Cause	Probabilità	Impatto	Contromisure
1	Insufficiente predisposizione al cambiamento da parte dei servizi	Il progetto implica una modifica della struttura organizzativa	Media	Soluzioni solo parziali	Direttive chiare da parte del CdS (Modello Operativo e NPR) e monitorate dal Comitato guida/Direzione di progetto
2	Collaborazione con i servizi non ottimale	Disponibilità di tempo limitata	Bassa	Ritardo nel progetto	Programmazione e coordinamento d'incontri bilaterali per un migliore coinvolgimento
3	Disponibilità e supporto da parte del Comitato strategico e del Comitato guida non ottimale	Disinteressamento dal progetto Progetto non prioritario	Media	Ritardo nel progetto Soluzioni solo parziali, fino all'abbandono	Scelta ponderata dei membri, sensibilizzazione e maggiore coinvolgimento delle parti
4	Insufficiente convinzione politica	Clima politico sfavorevole	Media	Abbandono	Programmazione d'incontri bilaterali e informazione continua
5	Mancanza di risorse dedicate al progetto e/o conoscenze insufficienti	Mole del progetto elevato e risultati attesi molto elevati	Media	Ritardo nel progetto Soluzioni solo parziali	Approccio per gradi di priorità. Rendere attenti le parti dell'elevata ambizione del progetto

5.2 Prossimi passi

Il Rapporto strategico, che conclude la fase d'approccio della Riforma, deve essere discusso e approvato in sede di Piattaforma Cantone-Comuni; l'avallo del documento e della Lettera d'intenti dovrebbe infatti permettere di entrare nel vivo del progetto, con la messa in moto dell'intera organizzazione, che comprende prioritariamente la costituzione dei primi gruppi di lavoro sui temi di priorità 1.