

---

## Roadmap: flussi Cantone-Comuni

# TICINO 2020

## “per un Cantone al passo con i tempi”

### Rapporto finale del Gruppo di lavoro

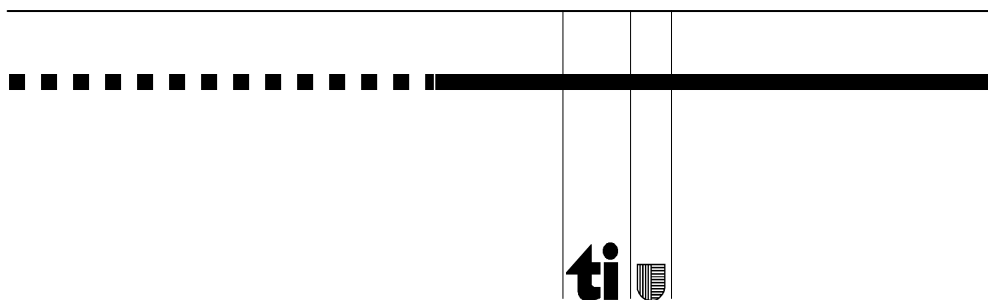
#### **Gruppo di lavoro interdipartimentale:**

Elio Genazzi (DI), Renato Bernasconi (DFE), Sandro Destefani (DT), Alberto Fois (DSS), Mirko Guzzi (DECS)

#### **Gruppo operativo:**

Dipartimento delle istituzioni - Sezione degli enti locali (SEL)  
Elio Genazzi, Simona Corecco, Danilo Mattenberger

Gennaio 2014 (aggiornamento maggio 2014)



# Indice

<b>Prefazione</b> .....	<b>7</b>
<b>1. Introduzione</b> .....	<b>10</b>
1.1 Il federalismo elvetico.....	10
1.2 Le sfide future .....	11
1.3 Obiettivi principali e assi d'intervento .....	12
<b>2. Il Piano cantonale delle aggregazioni: le nuove premesse</b> .....	<b>17</b>
<b>3. La Revisione dei “compiti”</b> .....	<b>18</b>
3.1 Precedenti tentativi di riforma.....	18
3.2 Nozioni di base.....	22
3.2.1 Il principio di sussidiarietà .....	22
3.2.2 L'equivalenza fiscale.....	22
3.2.3 Argomenti a favore della (de)centralizzazione .....	23
3.2.4 Distribuzione delle competenze in un sistema federalista .....	24
3.2.5 Criteri di (de)centralizzazione .....	26
3.3 Proposta di un approccio innovativo.....	29
3.4 Fasi del processo .....	32
<b>4. La Revisione dei “flussi finanziari” (perequazione in senso lato)</b> .....	<b>34</b>
4.1 Premesse .....	34
4.2 Nozioni di base.....	34
4.3 Flussi attuali fra Cantone e Comuni .....	36
4.3.1 Numero di flussi e relativi saldi .....	37
4.3.2 Ammontare complessivo dei flussi.....	39
4.3.3 Entità dei flussi per rapporto alla gestione corrente .....	40
4.3.4 Entità dei flussi per rapporto agli investimenti.....	43
4.3.5 Individuazione dei flussi di maggior consistenza .....	45
4.3.6 Verifica dei dati raccolti sulla base del Piano Finanziario 2012-2015 .....	45
4.3.7 Valutazioni dello studio Avenir Suisse .....	46
4.4 Fasi del processo .....	48
<b>5. Riforma della perequazione (NPC/TI)</b> .....	<b>50</b>
<b>6. Riforma delle amministrazioni cantonali e dell'assetto comunale</b> .....	<b>52</b>
<b>7. Il progetto</b> .....	<b>53</b>
7.1 Le fasi del progetto.....	53
7.2 L'organizzazione .....	54
7.3 La tempistica .....	57
7.4 Il coinvolgimento delle parti interessate.....	58
7.5 Risposta alle difficoltà emerse nel passato .....	59
<b>8. Conclusioni</b> .....	<b>61</b>
<b>Bibliografia</b> .....	<b>64</b>

**Indice figure**

Figura 1	I meccanismi del "federalismo" .....	10
Figura 2	I rapporti del Cantone .....	11
Figura 3	Ripartizione dei compiti, oggi e domani .....	14
Figura 4	Riforma dei compiti, dei flussi e della perequazione finanziaria. Schema riassuntivo. ....	15
Figura 5	Riforma dei compiti e perequazione: per un uso più efficiente delle risorse .	15
Figura 6	Applicazione del principio della neutralità finanziaria nel caso di maggiori oneri per i Comuni .....	16
Figura 7	Applicazione del principio della neutralità finanziaria nel caso di maggiori oneri per il Cantone .....	16
Figura 8	Aggregazioni comunali e ripartizione dei compiti .....	17
Figura 9	Riorientamento dei compiti .....	26
Figura 10	Possibili distribuzioni delle competenze.....	31
Figura 11	Importanza dei flussi di gestione corrente Cantone → Comuni (in %) .....	41
Figura 12	Importanza dei flussi di gestione corrente Comuni → Cantone (in %) .....	42
Figura 13	Evoluzione del peso dei flussi sulla gestione corrente del Cantone .....	42
Figura 14	Evoluzione del peso dei flussi sulla gestione corrente dei Comuni.....	43
Figura 15	Importanza dei flussi d'investimento Cantone → Comuni (in %) .....	44
Figura 16	Importanza dei flussi d'investimento Comuni → Cantone (in %) .....	44
Figura 17	Perequazione delle risorse e perequazione degli oneri .....	51
Figura 18	Finanziamento della perequazione delle risorse e indicatori della perequazione degli oneri .....	51
Figura 19	Fasi del progetto .....	53
Figura 20	Organigramma.....	54
Figura 21	Processi e relativa tempistica .....	57

**Indice tabelle**

Tabella 1	Gli orientamenti della riforma dei rapporti Cantone – Comuni .....	13
Tabella 2	Progetti di flussi e competenze, mandati e caratteristiche .....	19
Tabella 3	Progetti di flussi e competenze, aspetti problematici e criticità emerse .....	21
Tabella 4	Argomenti a favore della (de)centralizzazione .....	23
Tabella 5	Distribuzione delle competenze in un sistema federale .....	25
Tabella 6	I criteri della (de)centralizzazione .....	28
Tabella 7	Proposta di un approccio innovativo per la ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni.....	30
Tabella 8	Analisi conoscitiva dei compiti (esempio).....	32
Tabella 9	Flussi di gestione corrente (C2012), numero per dipartimento e categoria.....	37
Tabella 10	Flussi di gestione corrente (C2012), saldo per dipartimento e categoria .....	37
Tabella 11	Flussi d'investimento (C2012), numero per dipartimento e categoria .....	38
Tabella 12	Flussi d'investimento (C2012), saldo per dipartimento e categoria.....	38
Tabella 13	Flussi di gestione corrente Comuni → Cantone, 2012 .....	39
Tabella 14	Flussi di gestione corrente Cantone → Comuni, C2012.....	40
Tabella 15	Somma dei flussi di gestione correnti C-D-E Cantone → Comuni/..... Comuni → Cantone, C2012.....	40
Tabella 16	Somma dei flussi d'investimento C-D-E Cantone → Comuni/ .....	44
Tabella 17	Principali flussi tra Cantone → Comuni e Comuni → Cantone, anno 2012.....	45

Tabella 18	Differenze tra il Rapporto e il Piano Finanziario 2012-2015, flussi di gestione corrente, 2012 .....	46
Tabella 19	Differenze tra il Rapporto e il Piano Finanziario 2012-2015, flussi di investimento, 2012 .....	46
Tabella 20	Flussi e perequazione tra Cantone e Comuni, i limiti del sistema attuale .....	46
Tabella 21	Perequazione in senso stretto e in senso lato .....	50

### **Indice allegati**

Allegato 1	Metodo proposto di ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni
Allegato 2	Elenco schede per Dipartimento

## Abstract

*Un federalismo che non si rinnova perde sostanza. Da decenni è in atto una centralizzazione dei compiti, quale risultato di una società e bisogni sempre più complessi che superano oggettivamente le capacità operative dei Comuni, di fatto troppo piccoli per affrontare da soli le sfide e i problemi moderni. La ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni prodottasi progressivamente nel corso degli anni senza una vera logica appare oggi poco efficace ed efficiente. Si ritiene infatti che si potrebbe fare meglio e a costi minori, soprattutto laddove i ruoli e le responsabilità si sovrappongono. I compiti condivisi hanno in particolare moltiplicato i trasferimenti finanziari tra i due livelli istituzionali rendendo i Comuni sempre più dipendenti dal Cantone. Il sistema appare finanziariamente sempre meno gestibile per Cantone e Comuni, viepiù ridotti ad un ruolo di “agenzia” o “sportello” del Cantone, considerato più a ragione che a torto un associato troppo ingombrante per l'autonomia locale.*

*Sui pregi e sui difetti del sistema di perequazione ticinese si è espresso in modo critico anche il quinto monitoraggio di Avenir Suisse “Irrgarten Finanzausgleich” (2013). Malgrado qualche errore interpretativo, il Ticino occupa l'ultimo posto nella classifica generale dei Cantoni ed è l'“esempio perfetto di come una perequazione finanziaria non deve oggi essere organizzata”. Le inefficienze osservate a tutti i livelli hanno un'incidenza non solo finanziaria ma anche e soprattutto sull'efficacia dell'azione dello Stato, tanto da far sussistere il pericolo, sul lungo termine, di una perdita di slancio propositivo e creativo nella politica cantonale e comunale.*

*Il progetto di Piano cantonale delle aggregazioni (PCA) in consultazione fornisce una prima importante risposta alle preoccupazioni attuali, disegnando e motivando per il 2020 un Cantone suddiviso in 23 Comuni sufficientemente attrezzati dal punto di vista organizzativo e amministrativo per assumere il ruolo di partner del Cantone e per rendere concreto lo scenario di sviluppo auspicato dal Piano Direttore (PD) e denominato Città-Ticino. Da questo punto di vista il PCA costituisce il primo importante tassello della riforma dei rapporti tra Cantone e Comuni, in quanto esso consente di impostare il lavoro su basi diverse e più solide di quanto non si sia potuto fare nei precedenti tentativi. Si rende di conseguenza possibile una riforma dei rapporti fra i due livelli istituzionali nel pieno rispetto dei principi federalisti, andando oltre ad interventi marginali determinati da esigenze contingenti e spesso formulate all'interno di un clima politico difficile e fuorviato di insuccessi.*

*Su questa base e nell'ambito del proprio mandato, il Gruppo di lavoro costituito con la Risoluzione governativa (RG) n. 2030 del 17 aprile 2013 consegna il presente Rapporto finale dando concretezza al progetto di una revisione generale dei rapporti istituzionali tra Cantone e Comuni. Il documento fa seguito al Rapporto intermedio del 1. luglio 2013 nel quale è contenuta una prima analisi generale dei flussi inerenti i compiti condivisi tra i due livelli. Diversamente da quanto richiesto e, per i motivi esposti, il presente documento non contempla proposte sommarie sulla fattibilità di eventuali modifiche legislative immediate ma pone le basi teoriche, metodologiche e organizzative per dare avvio a un progetto più ampio, strutturato in cinque assi principali d'intervento, coordinati tra di loro, che sono: la politica delle aggregazioni, la riforma dei compiti, la riforma dei flussi, la riforma della perequazione e la riforma dell'amministrazione cantonale e comunale. L'obiettivo è ambizioso e punta a rafforzare il Cantone e i Comuni nei rispettivi ruoli affidando i singoli compiti al livello istituzionale meglio preposto sulla base del principio di sussidiarietà e rielaborando a fondo la perequazione finanziaria (in senso stretto e in senso lato). Ciò tenuto conto del principio*

*dell'equivalenza fiscale e degli scopi perseguiti (incitazione, compensazione, correzione, condivisione e perequazione).*

*Per raggiungere l'obiettivo si ritiene indispensabile evitare di commettere gli errori fatti nei precedenti tentativi di riforma avvenuti nel corso degli anni 2000. In particolare si pongono quali condizioni irrinunciabili l'instaurazione di un clima politico favorevole tra Cantone e Comuni, la condivisione e la partecipazione convinta delle parti ai lavori di impostazione, riorganizzazione ed implementazione, un approccio metodologico chiaro e approfondito, e infine un'organizzazione di progetto assicurata sia dalle risorse umane e finanziarie necessarie, nonché dalle specifiche competenze settoriali necessarie nei vari ambiti. Aspetti questi ultimi, che vengono indicati nel presente Rapporto e che debbono essere oggetto di condivisione ancor prima di avviare il relativo processo. È peraltro fondamentale che la riforma abbia quale conseguenza una riduzione della somma degli oneri sostenuti da Cantone e Comuni, e che non si aumenti l'onere complessivo sui contribuenti.*

*L'organizzazione del progetto vede alla testa il Consiglio di Stato quale vero direttore d'orchestra, affiancato dagli altri attori, quali i Comuni, i coordinatori dipartimentali, i consulenti, il capo-progetto, i membri del gruppo operativo e i singoli funzionari, ciascuno chiamato ad un ruolo preciso all'interno dei vari gruppi e sottogruppi di lavoro. Facendo tesoro delle esperienze passate, il coinvolgimento di tutte le parti interessate, in primis il Gran Consiglio e la Piattaforma di dialogo Cantone-Comuni, nonché la mobilitazione delle risorse umane e finanziarie necessarie, costituiscono le premesse fondamentali per la buona riuscita del progetto. Quello proposto è un "piano strategico" impegnativo che si sviluppa su più anni con orizzonte posto oltre il 2020, compatibilmente all'attuazione del PCA. Per un totale riordino dei compiti e delle competenze tra i due livelli istituzionali occorrerà infatti attendere il consolidamento del Piano cantonale delle aggregazioni. Nel frattempo sono previste delle tappe intermedie che consentiranno di perfezionare e migliorare i rapporti tra Cantone e Comuni negli aspetti più urgenti e problematici che verranno indicati. Malgrado i precedenti tentativi di riforma non riusciti e la complessità del tema in oggetto, il consolidamento negli ultimi anni di importanti temi a livello cantonale (PD, Nuova politica regionale e PCA, per citarne alcuni) nonché gli esempi positivi di altri Cantoni e della Confederazione, consentono di guardare con maggiore ottimismo rispetto al passato alla buona riuscita del progetto.*

## Prefazione

Il presente documento fa seguito al Rapporto intermedio consegnato il 1. luglio 2013, elaborato sulla base della risoluzione governativa n. 2030 del 17 aprile 2013 che chiede al Gruppo di lavoro (GdL) di presentare un documento finale comprendente proposte concernenti:

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

Nel corso del mese di settembre il coordinamento del Gruppo di Lavoro è stato affidato al Capo Sezione degli enti locali, Elio Genazzi, dopo che Davide Caccia, incaricato inizialmente in tal senso, ha colto una nuova sfida professionale alle dipendenze della Città di Bellinzona. I collaboratori della Sezione degli enti locali, Simona Corecco e Danilo Mattenberger, hanno affiancato il coordinatore costituendo di fatto un Gruppo operativo (GO) a supporto del GdL interdipartimentale, composto dallo stesso Elio Genazzi (DI), Renato Bernasconi (DFE), Sandro Destefani (DT), Alberto Fois (DSS) e Mirko Guzzi (DECS), nello svolgimento del proprio mandato.

Con la decisione 4717 del 12 settembre 2013 il termine per la consegna del Rapporto finale è stato posticipato dal 30 settembre al 30 novembre 2013. L'avvicendamento all'interno della commissione nonché la concomitanza con il Piano cantonale delle aggregazioni (PCA), adottato a fine ottobre dopo che il Tribunale federale ha respinto i relativi ricorsi, non hanno consentito l'ossequio del termine stabilito. Un aspetto che non va letto negativamente in quanto proprio le riflessioni politiche che hanno motivato il PCA consentono di inserire le varie politiche di riforma dei rapporti tra i livelli di governo in una strategia coerente e più ampia, volta a rafforzare il Cantone e i Comuni nei loro rispettivi ruoli, rendendo possibili i guadagni di efficacia ed efficienza auspicati.

Per quanto concerne le attese del presente documento, rispondendo con lettera del 12 settembre 2013 ai tre quesiti posti dal GdL nel Rapporto intermedio del 1. luglio 2013 (p. 22), il Consiglio di Stato ha rinnovato il proprio invito a:

1. dar seguito al mandato fornendo un'analisi sommaria di fattibilità e di eventuali modifiche legislative necessarie, che tengano pure conto delle perequazioni intercomunali;
2. fornire un approccio generalizzato che tenga conto del nuovo assetto istituzionale previsto dal PCA, attendendo proposte concrete di redistribuzione delle competenze da attribuire al giusto livello istituzionale.

Il GdL prende atto di quanto sopra ritenendo necessario presentare a tale scopo e quale ulteriore tassello del proprio mandato una proposta per l'avvio di una revisione più ampia attingendo dagli elementi già presentati nel proprio Rapporto intermedio e alle esperienze accumulate a livello federale e cantonale. Una proposta che s'inserisce nel solco del PCA che ha reso ancora più attuale l'urgenza di un approccio complessivo e coerente basato su una strategia di medio termine, condivisa nella sua impostazione anche dai Comuni, allo scopo di aumentare l'efficacia del sistema attuale giudicato negativamente dal quinto monitoraggio di *Avenir Suisse Irrgarten Finanzausgleich*; una valutazione che è valsa al

nostro Cantone l'ultimo posto nella classifica elvetica. Come ha avuto modo di ribadire il Dipartimento delle istituzioni nel proprio comunicato stampa del 10 ottobre 2013, senza un paio di errori nella ripresa e nell'interpretazione dei dati forse si sarebbe potuto lasciare ad altri la scomoda poltrona di fanalino di coda, ma non avrebbe cambiato la sostanza. La struttura di base della perequazione è stata giudicata critica, l'effetto incitativo scadente mentre l'intensità redistributiva discreta. Le cause di un tale giudizio sono da ricercare da una parte nel fatto che alcuni dei contributi perequativi sono concessi o ripartiti in funzione del moltiplicatore di imposta, e dall'altra dall'eccessiva importanza della perequazione indiretta (o verticale), ovvero dalla graduazione dei flussi Cantone-Comuni in funzione della forza finanziaria di questi ultimi. A prescindere da alcuni aspetti di metodo discutibili, questa analisi conferma l'urgenza di ripensare nella loro interezza i flussi finanziari verticali e, di conseguenza, il sistema perequativo. Questa proposta chiama a sua volta in causa la necessità di analizzare i compiti tra i due livelli istituzionali procedendo ad una semplificazione e al miglioramento delle procedure e dei controlli e, laddove possibile, ad una chiara dissociazione dei compiti. Se nel passato le difficoltà oggettive di Comuni, di contesto e di situazione, hanno rappresentato un elemento di freno importante, il progetto di PCA ora in consultazione consente di rilanciare definitivamente la riforma su basi nuove. Il Piano crea i presupposti in termini di capacità amministrative e gestionali dei Comuni per giungere ad un'attribuzione efficace ed efficiente dei compiti tra i due livelli di governo, nonché ad una semplificazione dei flussi verticali e del sistema perequativo verticale e orizzontale.

A maggior ragione il GdL ritiene, per esperienze ormai acquisite, che la proposta di modifiche puntuali di tipo contabile-finanziario di corto termine volte a trasferire oneri ai Comuni all'interno di un contesto finanziario difficile rischierebbe addirittura di compromettere l'avvio di una tale riflessione. Il GdL ritiene che le stesse potranno essere individuate solo dopo un'approfondita analisi dei limiti e delle inefficienze del sistema attuale ed elaborate all'interno di un processo più ampio di revisione radicale dei trasferimenti finanziari tra Cantone e Comuni. Questo non significa tuttavia che in vista del preventivo 2015 non sia possibile individuare alcuni primi elementi utili a semplificare i rapporti tra i due livelli istituzionali a condizione però di disporre di una base conoscitiva solida del sistema attuale quale premessa fondamentale per una reale condivisione ed accettazione da parte dei Comuni degli indirizzi strategici della riforma e delle misure puntuali da adottare.

Dal punto di vista pratico, una simile proposta necessita l'attivazione di un processo strutturato in cui siano definiti chiaramente gli obiettivi, i tempi e le risorse. Il percorso decisionale dovrà includere la Piattaforma di dialogo fra Cantone e Comuni, i Comuni ed il Parlamento in ogni fase del progetto al fine di ottenere non solo la completa rappresentazione delle reciproche posizioni ma soprattutto di giungere ad un accordo il più possibile condiviso. Sulla base di quanto sopra e nell'ambito del proprio mandato, il GdL ha ritenuto prioritario dare concretezza alla proposta di riforma dei rapporti tra i livelli di governo proponendo al Consiglio di Stato un piano di lavoro articolato in cinque assi principali d'intervento che sono:

- la politica delle aggregazioni (riforma territoriale in corso con il PCA);
- la riforma dei compiti;
- la riforma dei flussi;
- la riforma della perequazione;
- la riforma dell'amministrazione cantonale e dell'assetto comunale.



Nel documento qui presentato sono illustrati alcuni principi teorici fondamentali, una proposta di metodo di lavoro e un programma di attuazione di massima così da consentire al Governo di formulare i propri intendimenti e, se del caso, predisporre in tempi ragionevoli le risorse, le competenze e la struttura organizzativa necessarie ad affrontare una riforma certamente ambiziosa ma quanto mai indispensabile per permettere al Ticino di rimanere al passo con i tempi. La maggiore consapevolezza politica a tutti i livelli sulla necessità di una riforma sostanziale del sistema, la presentazione del Piano cantonale delle aggregazioni (PCA) nonché la base conoscitiva costituita dalle riforme nel frattempo attuate da Confederazione e altri Cantoni, consentono di guardare con maggiore ottimismo alla buona riuscita finale del progetto.

# 1. Introduzione

## 1.1 Il federalismo elvetico

La Svizzera è contraddistinta per la sua organizzazione federalista basata su un sistema a tre livelli istituzionali, i cui principi sono fortemente ancorati nella Costituzione. Da oltre 150 anni essa regge alle sfide istituzionali del nostro paese, superando le diversità culturali, religiose, sociali, territoriali ed economiche.

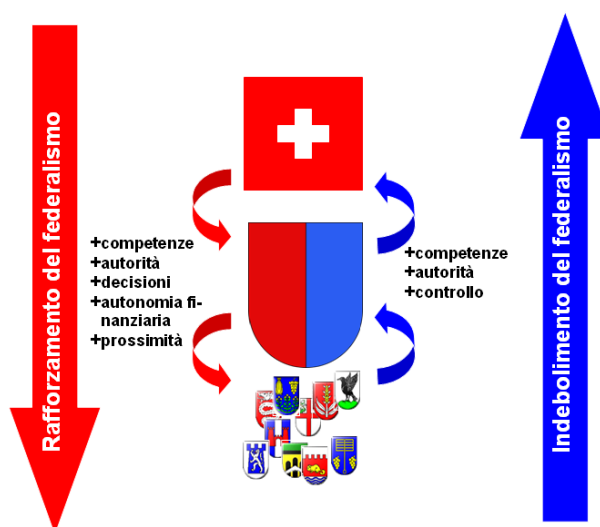
Il federalismo si fonda sul principio della sussidiarietà che garantisce la più ampia prossimità dei servizi al Cittadino. Il merito della longevità del sistema federalista è da attribuire alla capacità di chi ha retto le sorti della Svizzera sapendo continuamente ottimizzare il soddisfacimento delle esigenze di ogni sua componente, di principio assegnando:

- alla Confederazione tutto ciò che unisce;
- ai Cantoni tutto ciò che differenzia;
- ai Comuni la prossimità.

Il federalismo non è tuttavia esente da minacce principalmente causate dall'**indebolimento strutturale dei Cantoni e dei Comuni**, confrontati con una società e problemi sempre più complessi e per questo non sempre in grado di proporre ed attuare soluzioni efficaci ed efficienti; soprattutto all'interno di un contesto fortemente frammentato. Tra gli aspetti maggiormente determinanti vi è la mobilità delle persone e delle imprese, indotte a stabilirsi laddove sono garantite le migliori condizioni quadro, nonché il fenomeno della globalizzazione dei mercati che minaccia gli equilibri economici e la pace del lavoro.

Per far fronte all'impossibilità dei Comuni, rispettivamente dei Cantoni di far fronte alle esigenze dei cittadini, la tendenza in atto è quella **di un trasferimento di competenza a livello superiore** (dai Comuni al Cantone e dai Cantoni alla Confederazione), con la conseguenza di un **indebolimento del sistema federalista**. Ne deriva la necessità di una reazione intesa a correggere le anomalie, invertire le attuali tendenze e, in definitiva, volta a **ritrovare i giusti equilibri nel modello politico elvetico**.

Figura 1 I meccanismi del "federalismo"



## 1.2 Le sfide future

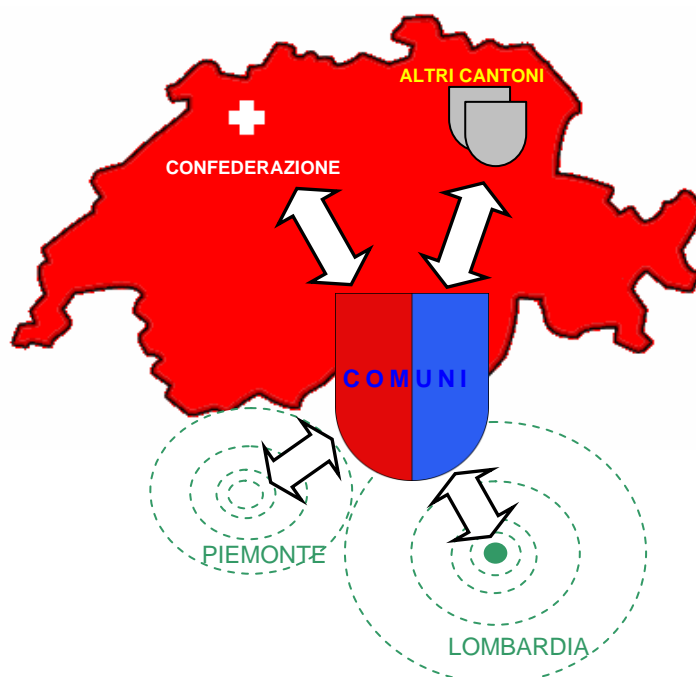
Queste in sintesi le principali sfide che riguardano il Cantone nel merito dei propri rapporti e delle proprie relazioni verso l'interno e verso l'esterno.

### Nei rapporti con i Comuni

L'eccessiva frammentazione comunale costituisce un aggravio per la democrazia e la capacità di determinazione degli enti locali. Dal 1848 ad oggi la quantità dei compiti assunti dal settore pubblico è aumentata fortemente. La necessità crescente di un intervento da parte dello Stato in settori nuovi e sempre più complessi ha innescato un processo di centralizzazione dei compiti, spostando il peso della bilancia dai Comuni al Cantone. L'accentramento dei poteri decisionali a livello cantonale si è prodotto in risposta all'incapacità di molti Comuni di affrontare e assolvere opportunamente gli specifici compiti.

Un elevato numero di Comuni frena l'indispensabile riorganizzazione dei rapporti fra Cantone e Comune.

Figura 2 I rapporti del Cantone



### Nei rapporti con la Confederazione

Il Cantone deve garantirsi una **maggior sensibilità da parte della Confederazione** affinché i problemi che si presentano alla frontiera siano affrontati con tempestività. Occorre inoltre vigilare sul **rischio di marginalizzazione** prospettato dallo scenario elaborato nell'ambito del Piano Direttore.

### Nei rapporti con gli altri Cantoni

La sfida consiste di **cercare una condivisione d'intenti con i Cantoni alpini a noi confinanti**.

## Nei rapporti con Lombardia e Piemonte

La Lombardia (ma anche il Piemonte, soprattutto per il Locarnese) a livello economico costituiscono un enorme potenziale per il Ticino. L'attuale debolezza politica della vicina Repubblica, così come il mancato riconoscimento della reciprocità minimizzano, oltre che rendere inaccessibile, le opportunità offerte da tale mercato.

L'implementazione dello scenario auspicato dal Piano Direttore (PD) denominato “*Città-Ticino*”, comporta un adattamento della politica strategica del Cantone. Dal punto di vista istituzionale ciò presuppone un intervento a più livelli volto a rilanciare il federalismo e rafforzare il Cantone e i Comuni nei rispettivi ruoli. Soltanto in questo modo il Ticino sarà in grado di affrontare le sfide che lo attendono.

## 1.3 Obiettivi principali e assi d'intervento

Il “rilancio del federalismo” implica un processo di riforma dei rapporti tra Cantone e Comuni articolato in cinque assi principali d'intervento che sono: la politica aggregativa (riforma territoriale), la riforma dei compiti e dei flussi, la riforma del sistema di perequazione e la riforma dell'amministrazione. Questi orientamenti cardine, meglio esplicitati nella tabella 1, sono strettamente correlati e mirano a:

- dissociare laddove è possibile i compiti e i flussi finanziari tra Cantone e Comuni;
- migliorare l'adempimento dei compiti allo scopo di garantire un'esecuzione delle prestazioni più economica (efficacia produttiva) grazie alle economie di scala e adeguata ai bisogni (efficienza allocativa);
- incrementare il margine di manovra e la responsabilità propria dei Comuni e del Cantone;
- garantire delle prestazioni più conformi ai bisogni dei cittadini
- garantire sul territorio delle prestazioni di base comparabili;
- rafforzare la prossimità con i cittadini;
- aumentare l'efficacia e la trasparenza del sistema di perequazione finanziaria;
- attenuare gli oneri eccessivi e non direttamente influenzabili dei Comuni;
- semplificare e migliorare i rapporti finanziari e amministrativi tra i due livelli istituzionali e rivedere il ruolo del Cantone;
- utilizzare in modo più efficiente le risorse dei contribuenti.

I vari provvedimenti dovranno rendere possibile guadagni di efficienza tali da produrre, a parità di prestazioni offerte, una riduzione degli oneri complessivi a carico di Cantone e Comuni. In ogni caso, la somma dei costi sostenuti dai due livelli istituzionali non dovrà essere superiore a quella attuale.

**Tabella 1** Gli orientamenti della riforma dei rapporti Cantone – Comuni

Assi della riforma	Descrizione	Obiettivi
La riforma territoriale (attualmente in corso)	E' attualmente in corso l'ampio processo aggregativo mentre è di recente pubblicazione il progetto di Piano cantonale delle aggregazioni. Tale riforma pone le basi per una nuova ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni.	Si rimanda all'art. 2a LAgrg.
La riforma dei compiti	Mira ad assegnare i compiti al giusto livello di governo semplificando e razionalizzando i rapporti tra Cantone e Comuni. L'organizzazione della struttura dei compiti e delle competenze avviene in base al principio di sussidiarietà e al principio dell'equivalenza fiscale. L'intendimento è quello di procedere, laddove possibile, ad una dissociazione dei compiti. Lo scopo sarà quello di individuare la giusta modulazione tra i principi di parità di trattamento, di solidarietà, di autonomia e di responsabilità. Per i compiti condivisi, l'obiettivo è quello di un alleggerimento del quadro normativo, con semplificazione delle procedure di "tutela" e di controllo cantonale.	Offrire servizi di qualità a costi contenuti. Garantire maggiore autonomia decisionale. Rafforzare la prossimità. Rivedere il ruolo del Cantone. Semplificazione delle procedure.
La riforma dei flussi	La riforma dei flussi consente di ristrutturare e riformulare i trasferimenti tra Cantone e Comuni sulla base di obiettivi e criteri chiari nonché sul principio chi comanda-paga.	Migliorare l'efficacia. Migliorare la trasparenza. Semplificare e migliorare i rapporti tra i due livelli istituzionali.
La Riforma della perequazione (in senso stretto)	La revisione dei meccanismi di perequazione è volta da un lato a garantire ai Comuni i mezzi finanziari tali da permettere loro l'assunzione di eventuali nuove responsabilità decisionali e operative. Dall'altro deve concorrere alla riduzione delle disparità tra Comuni (risorse e oneri/aggravio geo-topografico e sociodemografico).	Garantire ai Comuni le risorse necessarie per assumere le responsabilità decisionali e operative che loro competono Riduzione delle disparità delle risorse Eventuale rafforzamento della perequazione degli oneri. Garanzia del principio della neutralità finanziaria nell'ambito della nuova ripartizione dei compiti e dei flussi.
La Riforma dell'Amministrazione cantonale*	Tiene conto della nuova ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni.	Tenuto conto della nuova ripartizione dei compiti, rendere il Governo e l'amministrazione in grado di esercitare meglio le loro funzioni direttive ed offrire prestazioni statali più incisive, efficaci e a misura del cittadino.
La Riforma dell'Organizzazione comunale*	Tiene conto della nuova ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni.	Il Comune deve essere in grado di assolvere i nuovi compiti ed essere quindi organizzato di conseguenza. Occorre definire l'organizzazione "minima" del Comune: il "funzionamento tipo"

\* Questi due temi non sono stati trattati in questo documento

## La riforma territoriale (capitolo 2)

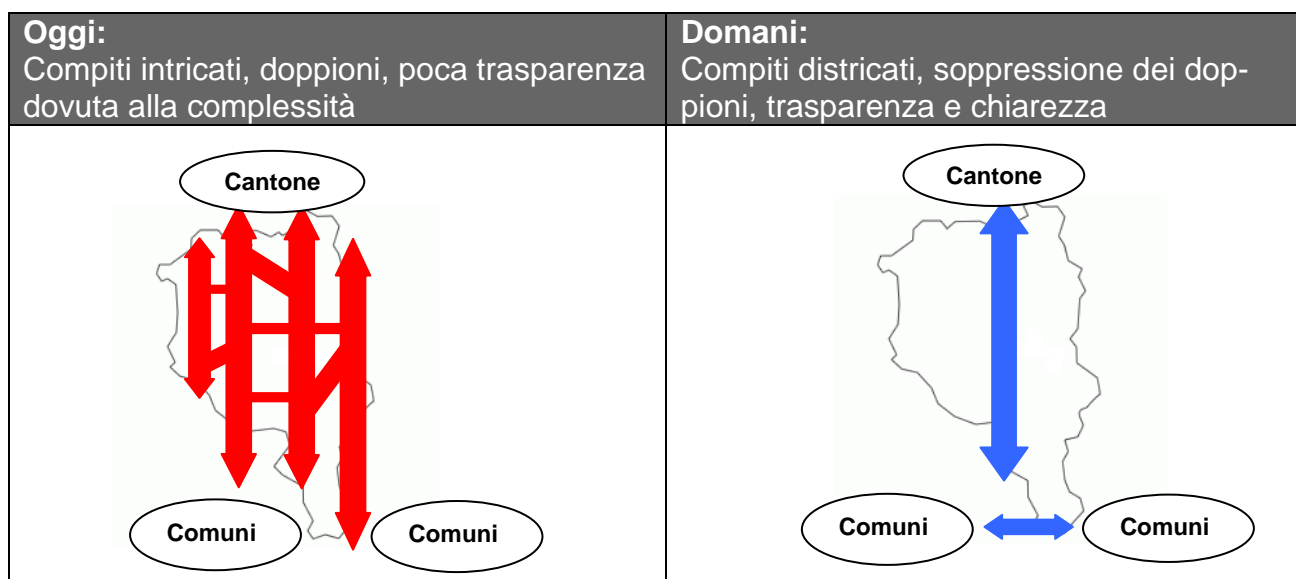
Quale primo elemento del rilancio emerge il rafforzamento della struttura di base del livello istituzionale attraverso le **aggregazioni comunali**. Nell'ultimo decennio in Svizzera ben 16 Cantoni hanno affrontato questo tema determinando una riduzione importante del numero

dei Comuni (-625), così passati da 3'021 (1990) a 2'396 (2013)<sup>1</sup>. In Ticino l'ampio processo di riforma istituzionale dei Comuni ha preso formalmente avvio nel 1998 con la pubblicazione dello studio *Il Cantone e i suoi Comuni, l'esigenza di cambiare*. Nel 2001 si costituiva il primo progetto aggregativo (Capriasca). Successivamente, nell'arco di dodici anni il numero dei Comuni è sceso di 110 unità, passando da 245 a 135 (2013). La sfida futura è costituita dal **Piano cantonale delle aggregazioni (PCA)** attualmente in consultazione che prevede 23 Comuni.

### La riforma dei compiti (capitolo 3)

Il processo di centralizzazione (chi decide) è stato spesso accompagnato da una decentralizzazione degli obblighi amministrativi (chi produce) e finanziari (chi paga), poco efficace dal punto di vista della razionalità economica. Nei rapporti Cantone-Comuni si è inoltre sviluppata una ripartizione non ottimale dei compiti, in particolare quelli condivisi, con un accavallamento delle responsabilità (alcuni decidono, altri pagano, altri ancora ne beneficiano). Attualmente in numerosi settori si sovrappongono competenze e flussi finanziari, con conseguenti doppioni, responsabilità poco chiare e una riduzione sostanziale dell'autonomia legislativa, operativa e finanziaria dei Comuni, che hanno assunto viepiù un ruolo di agenzia o "sportello" che opera per conto di altri (Cantone e Confederazione). La **riforma dell'assegnazione dei compiti** deve sottostare ai principi di sussidiarietà e dell'equivalenza fiscale giungendo, laddove possibile, alla dissociazione dei compiti (totale o parziale) e del finanziamento sulla base del principio "chi decide paga".

**Figura 3** Ripartizione dei compiti, oggi e domani



Fonte Elaborato a partire da Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni – NPC

### La riforma dei flussi (capitolo 4)

Con il termine **"flussi finanziari"** s'intendono tutti i trasferimenti tra Cantone e Comuni vincolati e non vincolati alla ripartizione dei compiti e delle entrate. Esistono diverse tipologie di sovvenzioni e la loro scelta dipende dal risultato atteso (incentivo, correttivo, compensativo, di ripartizione, redistributivo) e dalla disponibilità finanziaria<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Piano cantonale delle aggregazioni, Consultazione fase 1, novembre 2013, pp. 11-13

<sup>2</sup> DAFFLON B, MADIÈS T., Decentrato. Alcuni principi tratti dalla teoria del federalismo finanziario, Rubinetto editore, 2012

### La riforma del sistema di perequazione (capitolo 5)

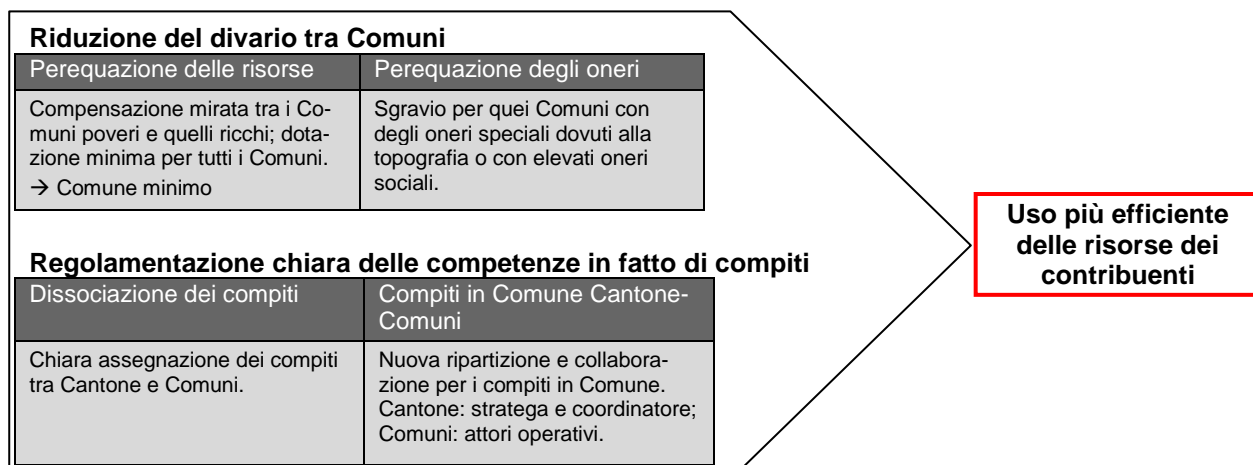
Con il termine di perequazione finanziaria s'intendono tutti i trasferimenti finanziari tra Cantone e Comuni che servono a compensare le differenze di capacità finanziaria (perequazione delle risorse) e di costo (eccessiva perequazione degli oneri da parte del Cantone). Il sistema perequativo è fortemente interconnesso con la struttura comunale e la ripartizione dei compiti, elementi che si influenzano reciprocamente. I provvedimenti che andranno intrapresi dovranno assicurare dei guadagni in termini di efficienza tali da consentire al Cantone di indirizzare le proprie risorse laddove vi è una necessità primaria, aumentando se necessario i fondi a sostegno dei Comuni finanziariamente deboli fino a raggiungere un determinato potenziale di risorse (perequazione verticale delle risorse).

**Figura 4 Riforma dei compiti, dei flussi e della perequazione finanziaria. Schema riassuntivo.**

Necessità della riforma sulla ripartizione dei compiti, dei flussi e della perequazione finanziaria			
Oggi		Domani	
	<b>Doppioni</b> La competenza in fatto di compiti è sovente poco chiara. Questo provoca doppioni		<b>Chiara attribuzione</b> I compiti sono oggetto di una nuova attribuzione, le collaborazioni intercomunali vengono ripensate e rafforzate
	<b>Importante divario</b> Il divario tra comuni poveri e quelli ricchi è enorme		<b>Divario ridotto</b> Il divario tra comuni poveri e quelli ricchi viene ridotto
	<b>Sistema rigido di sovvenzionamento</b> Il sistema attuale di sovvenzionamento è spesso vincolato a rigidi sussidi singoli		<b>Maggiore efficienza</b> Contributi forfettari e globali offrono una maggiore efficienza e un maggiore margine di manovra sul posto → maggiore autonomia degli enti locali

Fonte Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni – NPC, elaborazione propria

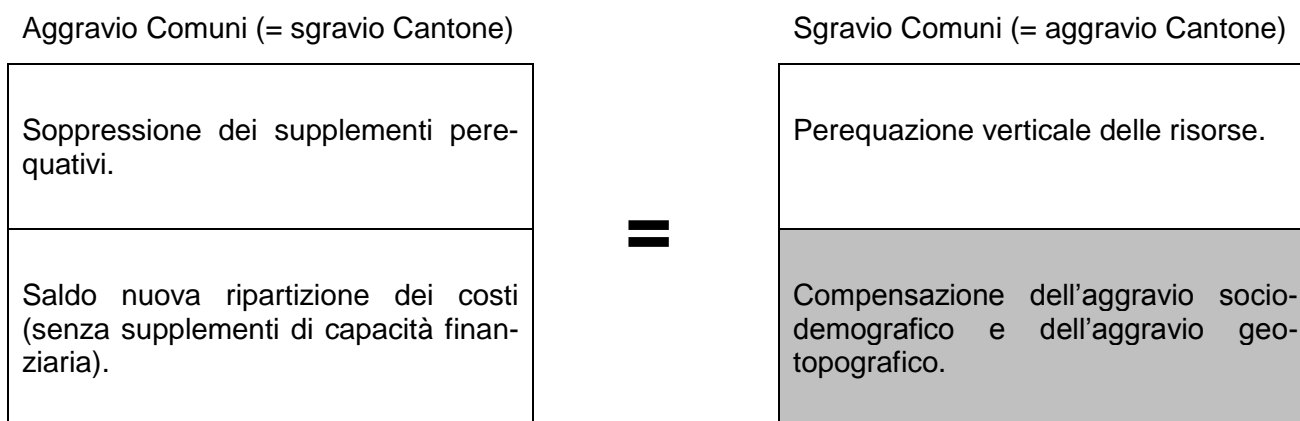
**Figura 5 Riforma dei compiti e perequazione: per un uso più efficiente delle risorse**



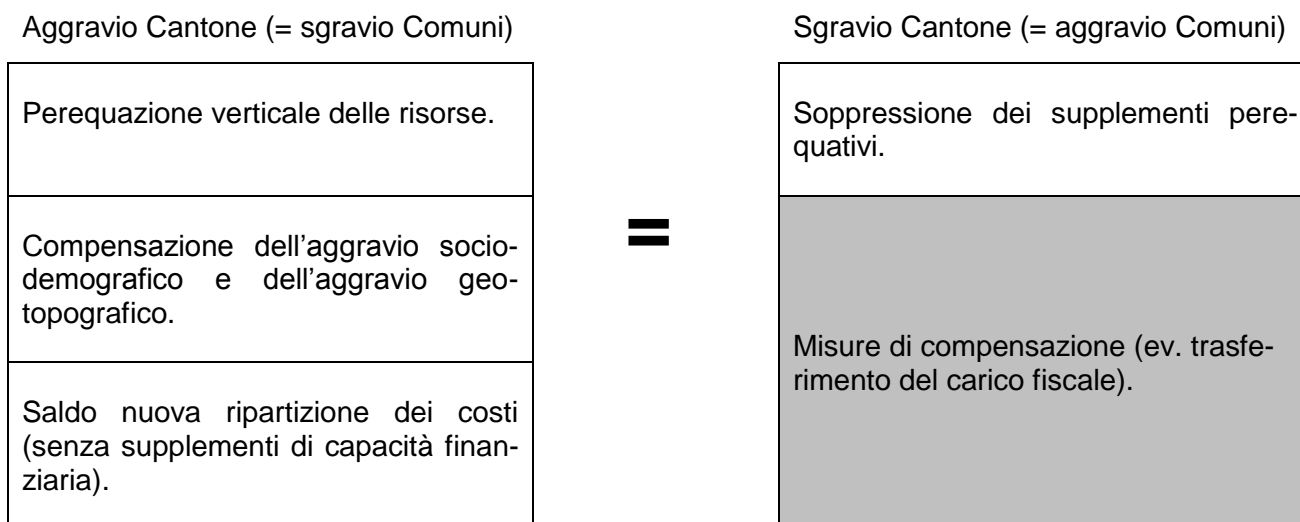
Fonte Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni – NPC, elaborazione propria

Le riforme auspiccate non potranno avere luogo senza mutamenti in parte sostanziali dei flussi finanziari tra Cantone e Comuni. Il bilancio globale della riforma dovrà tuttavia sottostare al principio della **neutralità finanziaria**. In altri termini, il processo di revisione dei compiti e dei flussi non dovrà comportare complessivamente alcun costo supplementare né per il Cantone né per i Comuni. Questo significa che gli aggravii e gli sgravii dovranno controbilanciarsi: eventuali oneri supplementari a carico dei Comuni dovuti alla diversa attribuzione dei compiti (senza supplementi perequativi) e alla revisione dei trasferimenti finanziari (soppressione dei supplementi perequativi) andranno compensati per il tramite del sistema di perequazione (vedi Figura 6). Nel caso in cui la riforma si traducesse in maggiori oneri per il Cantone, andranno considerate misure di riequilibrio come ad esempio la compensazione del carico fiscale, modello già adottato in altri Cantoni (vedi Figura 7).

**Figura 6** Applicazione del principio della neutralità finanziaria nel caso di maggiori oneri per i Comuni



**Figura 7** Applicazione del principio della neutralità finanziaria nel caso di maggiori oneri per il Cantone

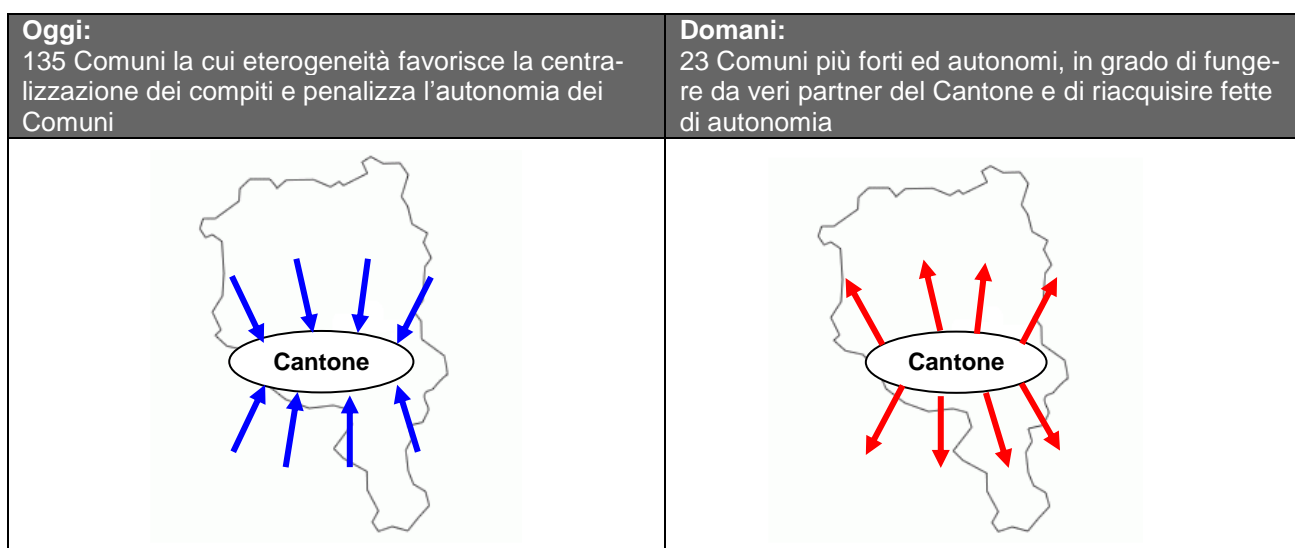




## 2. Il Piano cantonale delle aggregazioni: le nuove premesse

Sullo slancio dell'ampio processo di riforma dei Comuni ticinesi, negli ultimi quindici anni il numero dei Comuni è passato da 245 a 135. Questa riduzione è il risultato della concretizzazione di 31 progetti aggregativi che hanno coinvolto 133 dei 245 Comuni che esistevano nel 2000, in alcuni casi per più volte successive. Con il *Piano cantonale delle aggregazioni (PCA)*<sup>3</sup> si profila un Cantone strutturato in soli 23 Comuni dotati della necessaria struttura amministrativa e gestionale nonché di una forza finanziaria tale da consentire una reale decentralizzazione dei compiti. Attualmente sussistono ancora realtà locali non sufficientemente funzionali e forti, una situazione che condiziona alla base il processo di riordino di competenze e che rende concreto il rischio di un parziale fallimento dello stesso, seppure in misura minore rispetto al recente passato. Un'ulteriore riduzione del numero di Comuni come quella auspicata nel Piano cantonale delle aggregazioni consente di rilanciare l'intero dibattito nell'intento di ricreare coerenza di responsabilità e di azione fra le competenze politiche e l'allocatione delle risorse.

**Figura 8**      **Aggregazioni comunali e ripartizione dei compiti**



<sup>3</sup> Piano cantonale delle aggregazioni (PCA)\_fase 1: progetto datato "novembre 2013, messo in consultazione il 7.11.2013

## 3. La Revisione dei “compiti”

### 3.1 Precedenti tentativi di riforma

Parallelamente alla Nuova impostazione della perequazione e dei compiti tra Confederazione e Cantoni, molti tra quest’ultimi hanno avviato riforme interne nell’intento di ricercare proposte e margini di miglioramento nelle relazioni con l’ultimo, ma per molti versi il più importante, livello istituzionale: i Comuni. Anche il Ticino ha vissuto diversi tentativi di avvio, che sono in sequenza:

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

Nella tabella 2 è presentata una sintesi di ciascun progetto dalla quale emerge come, malgrado le corpose analisi effettuate, i vari progetti non hanno avuto il seguito sperato. La tabella 3 riassume le principali criticità nonché le difficoltà oggettive che per motivi diversi hanno precluso il raggiungimento dell’obiettivo iniziale stabilito. L’analisi delle cause costituisce il punto di partenza per l’impostazione delle modalità di approccio alla riforma (capitolo 7). Tra i principali aspetti problematici emersi, si evidenziano i seguenti punti:

- **Clima politico e quadro di riferimento generale:** un clima politico teso tra Cantone e Comuni nonché il condizionamento eccessivo degli aspetti finanziari riducono i margini di manovra, condizionano negativamente la ricerca di soluzioni innovative e sono in generale sfavorevoli alla buona riuscita del progetto.
- **Condivisione e partecipazione:** lo scarso coinvolgimento dei politici e dei Comuni già nelle fasi iniziali del progetto favorisce una cultura di “trincea” e rende difficile la ricerca di proposte condivise.
- **Approccio metodologico:** in assenza di una chiara definizione del senso dei termini e della portata del progetto, vi è il rischio di confrontarsi con diversi punti di vista. Il contesto di analisi, in particolare quello dei flussi finanziari, è inoltre caratterizzato da importanti equilibri che prima di essere modificati devono essere oggetto di attenta valutazione.
- **Organizzazione del progetto:** le attese iniziali elevate in tempi ristretti con risorse a disposizione ridotte portano giocoforza alla proposta di soluzioni parziali.
- **Premesse istituzionali:** la frammentazione istituzionale non favorisce soluzioni innovative e propende per un’applicazione differenziata dei dispositivi a seconda delle professionalità delle amministrazioni comunali.

**Tabella 2 Progetti di flussi e competenze, mandati e caratteristiche**

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

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

**Tabella 3 Progetti di flussi e competenze, aspetti problematici e criticità emerse**

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

## 3.2 Nozioni di base

L'organizzazione dei compiti secondo il sistema federalista sottostà ai principi di **sussidiarietà** e di **equivalenza fiscale**, ancorati all'art.5 della Costituzione federale. La loro applicabilità si estende a livello cantonale nelle relazioni che intercorrono tra Cantoni e Comuni.

### 3.2.1 Il principio di sussidiarietà

Il principio di **sussidiarietà** presuppone che l'esecuzione dei compiti debba avvenire per quanto possibile vicino ai cittadini affinché essi possano meglio influenzare il processo politico (prossimità)<sup>4</sup>. Per questo motivo, le competenze appartengono *de facto* al livello locale e sono trasferiti al livello superiore unicamente quei servizi che eccedono le capacità dei Comuni. La Costituzione federale e quella cantonale, indicano esplicitamente le competenze trasferite dal basso verso l'alto.

I vantaggi che la teoria del federalismo finanziario attribuisce al decentramento sono molteplici: l'idea di base è che la soluzione decentrata accresce l'efficienza allocativa, permettendo di adattare meglio l'offerta dei beni collettivi alle preferenze locali e all'efficacia produttiva, mantenendo il miglior adeguamento tra scelte di spesa e costo fiscale di queste scelte.

### 3.2.2 L'equivalenza fiscale

Secondo il principio dell'**equivalenza fiscale o coincidenza fiscale**, nell'ambito di un compito statale la cerchia dei beneficiari deve coincidere con quella dei responsabili dei costi e delle decisioni. L'applicazione di tale principio assicura una buona *governance* e permette di evitare effetti esterni indesiderati. Ciò sottende tre aspetti fondamentali:

1. L'importanza del trasferimento delle competenze. Una decentralizzazione efficiente consiste non soltanto nel fornire prestazioni (responsabilità operativa) ma anche nel gestire l'offerta (definizione dell'offerta).
2. L'importanza della responsabilità del finanziamento. Il principio di equivalenza fiscale ammette implicitamente che le risorse disponibili sono gestite in modo economico se il responsabile della decisione assume anche i costi. Nel caso contrario, non sono rare situazioni di inefficienza (*x-inefficiencies*).
3. L'importanza dei beneficiari e del fronte della domanda nella formulazione dell'offerta pubblica. Se alcuni beneficiano della prestazione, anche in modo limitato, senza partecipare ai costi, la produzione sarà sotto-ottimale. La concordanza tra beneficiari e responsabili dei costi e delle decisioni permette di evitare l'insorgere di effetti territoriali esterni (*spillovers*).

Dal punto di vista pratico il principio di equivalenza fiscale presuppone la dissociazione delle competenze e delle finanze tra Cantone e Comuni, sia di un intero settore di compiti (*dissociazione totale*) sia di parti di esso (*dissociazione parziale*).

La declinazione dei principi di sussidiarietà e di equivalenza consente di formulare una serie di regole-base:

- Il Cantone assumerà unicamente i compiti che superano la capacità dei Comuni o che esigono un disciplinamento uniforme da parte sua (parità di trattamento).

<sup>4</sup> DAFFLON B., *Fédéralisme financier et décentralisation*, Université de Fribourg, Polycopié, version 4 décembre 2003

- La collettività che fruisce di una prestazione statale ne assume i costi (principio dell'equivalenza fiscale).
- La collettività che assume i costi di una prestazione statale può decidere in merito a questa prestazione (dissociazione dei compiti).

### 3.2.3 Argomenti a favore della (de)centralizzazione

La questione di sapere quale livello di governo è il più appropriato alla produzione di un dato servizio pubblico ai fini dell'efficacia del federalismo (CHI fa COSA) concerne soprattutto i beni o servizi pubblici locali. Questi ultimi costituiscono un sottogruppo della categoria dei beni pubblici (Della Santa, p.24) per il fatto che interessano solo una parte della popolazione. In questo modo si introduce il concetto di *spazio*<sup>5</sup>. L'applicazione dei due principi di sussidiarietà e di equivalenza fiscale esige che ogni servizio pubblico debba essere fornito dal livello di governo che è più vicino alla **cerchia dei beneficiari**: i beni di portata e importanza cantonale dovranno essere di principio attribuiti al Cantone (e ai suoi agenti) mentre quelli di carattere più locale ai Comuni. L'idea di fondo del federalismo dunque non è decentralizzare tutti i settori di compiti ma assegnarli al livello di governo che può adempierli al meglio. Altrimenti detto, si tratta di attribuire le diverse funzioni in modo che esse siano svolte nel modo più efficiente ed efficace possibile, limitando i costi e in modo tale di far meglio coincidere l'offerta di servizi pubblici locali alle preferenze ed esigenze dei cittadini.

**Tabella 4 Argomenti a favore della (de)centralizzazione**

Argomenti a favore della centralizzazione	Argomenti a favore della decentralizzazione
<p><b>Politiche di stabilizzazione</b><sup>6</sup>: scarsa efficacia delle politiche di stabilizzazione a livello locale a causa dell'elevato grado di apertura delle economie locali (situazioni di free riders, limitazione del deficit pubblico).</p> <p><b>Politiche redistributive</b>: forti motivazioni di uniformità dei criteri di equità distributiva. In risposta al rischio a livello locale di "migrazioni" e di polarizzazione della società.</p> <p><b>Politiche allocative</b>: economie di scala e gli effetti di traboccamento (esternalità / spillover). Consente di rispettare le esigenze di uniformità nella prestazione dei servizi pubblici.</p>	<p><b>Politiche allocative</b>: è la funzione privilegiata per i livelli decentrati. Ad esclusione dei beni pubblici puri<sup>7</sup>, tutta una serie di servizi pubblici possono essere offerti efficientemente a livello decentrato per i seguenti motivi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Rispetto delle diversità</b> nelle preferenze dei cittadini<sup>8</sup> (efficacia allocativa): permette di tenere conto delle differenze nella composizione sociale (differenze linguistiche, etniche, ecc.) e territoriale (bisogni regionali e locali), un aspetto che accresce globalmente il benessere collettivo (= massimizzazione delle scelte locali).</li> <li>▪ <b>Migliore relazione tra politici ed elettori</b>: da un lato i politici locali hanno una migliore comprensione delle esigenze degli elettori, dall'altra quest'ultimi hanno maggiori possibilità di esprimere le proprie preferenze (la partecipazione politica dei cittadini è favorita).</li> <li>▪ <b>Migliore controllo democratico di prossimità</b>: controllo democratico dell'offerta e efficienza amministrativa.</li> <li>▪ <b>Possibilità di maggiori sperimentazioni ed innovazioni nell'offerta dei servizi pubblici</b>: la decentralizzazione permette di accrescere il potenziale di innovazione a livello locale e la possibilità di compiere nuove esperienze e di aggiornare i propri sistemi produttivi in funzione del progresso tecnologico (federalismo innovativo: l'esperienza locale minimizza le perdite nel caso di fallimento, se paragonata a un'esperienza cantonale). Le soluzioni migliori individuate e attuate su scala locale dai singoli possono es-</li> </ul>

<sup>5</sup> Laddove un bene pubblico è utilizzato soltanto da una parte della popolazione, è considerato dal punto di vista terminologico come un *bene collettivo*. DELLA SANTA, Dalla collaborazione alla fusione, Tesi di dottorato Università di Friburgo, Vico Morcote, 1996

<sup>6</sup> Intervento atto a ridurre le fluttuazioni economiche e sociali giudicate sfavorevoli (disoccupazione, stabilità del livello dei prezzi, crescita economica quantitativa e qualitativa appropriata, ecc.).

<sup>7</sup> Non esclusivi e non rivali: assenza di rivalità e di esclusività nel consumo.

<sup>8</sup> Teorema del decentramento di Oates (1972): In presenza di preferenze territorialmente differenziate è sempre preferibile il decentramento dell'offerta (ipotesi: difficoltà per lo stato centrale di offrire servizi differenziati (qualità e quantità), costo marginale costante, assenza di economie di scala, assenza di effetti di traboccamento (esternalità) e di congestione (livello ottimale dell'ente locale); preferenze identiche all'interno di ciascuna Comunità.

sere successivamente adottate anche da altre collettività.

Argomenti a favore della centralizzazione	Argomenti a favore della decentralizzazione
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Responsabilizzazione finanziaria:</b> la decentralizzazione garantisce un legame più stretto e quindi un miglior adeguamento tra le scelte di spesa e il loro costo fiscale.</li> <li>▪ <i>Protezione delle minoranze.</i></li> <li>▪ <i>Possibilità di "votare con i piedi".</i></li> </ul>

Fonte DAFFLON B., MADIÈS T., Décentralisation, : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier, Université de Fribourg, 2008 et DAFFLON B,

### 3.2.4 Distribuzione delle competenze in un sistema federalista

La riformulazione dei compiti tra Cantone e Comuni parte da una questione di fondo, che è sapere CHI fa COSA, COME e PERCHÉ. In un sistema federalista, esistono tre modalità di distribuzione dei compiti e delle competenze<sup>9</sup>:

1. **Compiti esclusivi:** la nozione di esclusività significa che un'autorità detiene, per un compito specifico, competenze normative, finanziarie e operative esclusive. L'autorità responsabile può delegare ad altri (agente pubblico o privato) la parte esecutiva (es: promozione economica tramite gli enti turistici e gli enti regionali di sviluppo economico). Si parla di **deconcentramento** quando le competenze sono attribuite in modo esclusivo al livello più centrale (in questo caso il Cantone). Si parla di **devoluzione** quando le stesse appartengono al livello più decentrato (il Comune). La devoluzione consente al Comune di decidere in tutta indipendenza la quantità e la qualità della prestazione offerta. Essa deve essere accompagnata da una autonomia della spesa.
2. **Compiti condivisi** (o complementari): più livelli istituzionali partecipano alla definizione normativa, al finanziamento e all'esecuzione dell'opera. Tra di loro esiste una coordinazione al fine di rendere efficace, efficiente e razionale l'azione pubblica. Si parla in questo caso di **delegazione**<sup>10</sup>. I compiti condivisi sono quelli che in generale pongono più problemi. Negli ultimi anni le situazioni in cui il Cantone ha delegato ai Comuni l'applicazione di normative o la responsabilità di controlli è andato aumentando senza un preciso ordine e dando di per sé scontata la capacità dei Comuni di svolgere nuovi compiti come da attesa del Cantone.
3. **Compiti concorrenti:** la funzione è assunta da più livelli istituzionali, ognuno dei quali decide, organizza e finanzia il compito in modo non coordinato. Questo modalità di ripartizione dei compiti è inefficace e inefficiente e va pertanto rivista.

<sup>9</sup> JACOT-DESCOMBES C., A la croisée des modèles du fédéralisme fiscal et coopératif : les résultats des réformes de répartition des tâches Canton-communes en Suisse, Thèse de doctorat présentée à l'IDEHAP, Lausanne, octobre 2013

<sup>10</sup> DAFFLON B., MADIÈS T., op. cit

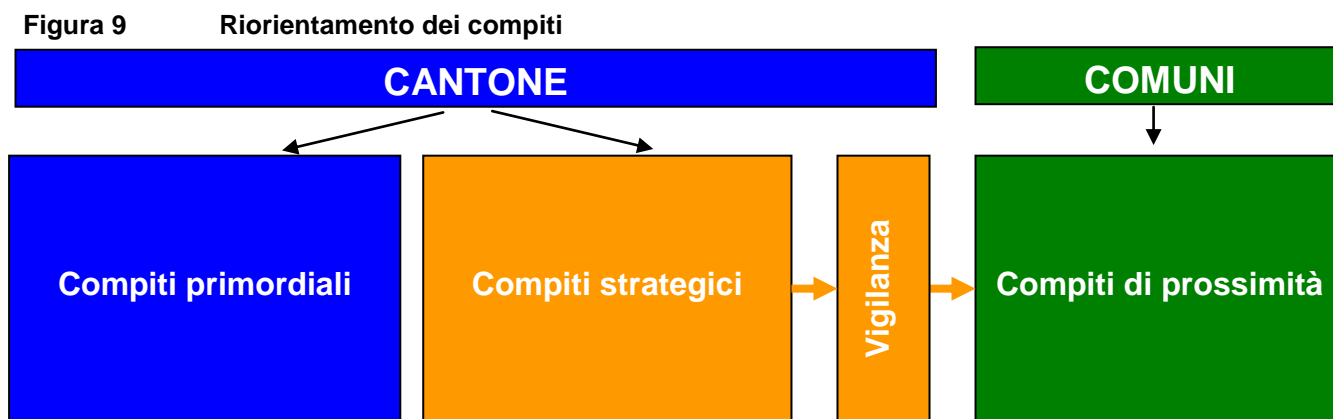


**Tabella 5 Distribuzione delle competenze in un sistema federale**

	Responsabilità dell'offerta (DO)	Responsabilità della funzione di produzione (RO)	Tipologia di compiti
Deconcentramento	Di competenza cantonale.	Competenza cantonale. La responsabilità operativa è affidata all'amministrazione cantonale (decentrata sul territorio) o ad altri agenti (enti, Comuni, ecc.) che esercitano la loro funzione restando sottoposti all'autorità del Cantone senza alcuna competenza decisionale. Tale soluzione punta all'efficacia operativa dell'azione dello Stato.	compiti esclusivi del Cantone
Delegazione	Di competenza cantonale	I Comuni sono tenuti ad offrire servizi ben precisi che sono delegati loro dal Cantone o dalla Confederazione ricevendo competenze e risorse delegate.	Compiti condivisi (o delegati) tra Cantone e Comuni
	Di competenza cantonale e comunale		
Devoluzione	Responsabilità trasferita a livello locale. Tale soluzione permette di fare coincidere l'offerta di servizi pubblici locali alle preferenze dei cittadini ( <b>migliore efficacia allocativa</b> ).	Responsabilità trasferita a livello locale. Avvicinando l'iter di decisione ai cittadini (partecipazione), permette al Comune di avere un migliore controllo (prossimità) sul costo dei servizi ( <b>migliore efficacia produttiva</b> ).	Compiti esclusivi dei Comuni

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

La ridefinizione dei compiti dello Stato (e dei Comuni) non può sottrarsi da un'analisi critica del "cosa viene fatto" volta a verificare l'interesse pubblico dell'offerta. Una volta accertato quest'ultimo, occorre attribuire le varie responsabilità (decisionale, operativa) al giusto livello di governo istituzionale, ritenuto come di principio si propende per l'assegnazione esclusiva dei compiti, delle competenze e della responsabilità finanziaria. Si parla in questo caso di **dissociazione dei compiti**. In alcuni settori sarà imprescindibile una collaborazione tra Cantone (a cui spetterà la direzione strategica e il relativo controllo) e Comuni (livello operativo). Ciò vale in particolare per i beni meritori e laddove vi è la necessità di garantire degli standard minimi (di qualità e/o di quantità). Per tali compiti, andrà analizzata l'eventualità di un alleggerimento della tutela cantonale al fine di restituire comunque ai Comuni margini di autonomia decisionale e operativa.



Idealmente Cantone e Comuni dovrebbero mirare a riorientare i propri ruoli tendenzialmente sul “modello grigionese”(vedi Figura 9). Di regola sono attribuiti al Cantone i compiti detti “primordiali” (ovvero di interesse pubblico cantonale) o che necessitano di un disciplinamento uniforme (parità di trattamento o rispetto delle minoranze) o i cui effetti/benefici si estendono a tutto il Cantone. L’assegnazione di responsabilità chiare consente il rafforzamento del ruolo del Legislativo e dell’Esecutivo a livello locale ed accresce la possibilità per i cittadini di definire meglio le proprie priorità politiche.

### 3.2.5 Criteri di (de)centralizzazione

Per ogni compito, i vantaggi della decentralizzazione e della centralizzazione vanno considerati e bilanciati sulla base di una serie di criteri (economici, di gestione e sociopolitici). Gli stessi sono stati elaborati nell’ambito della teoria tradizionale del federalismo finanziario e dal federalismo di seconda generazione. Qui di seguito sono proposti quelli più significativi e rilevanti allo scopo di guidare concretamente l’assegnazione dei compiti tra Cantone e Comuni.

#### A. Criteri economici

- **Economie di scala:** per economie di scala s’intende la relazione esistente tra aumento della scala di produzione e la diminuzione del costo medio unitario di produzione. Alla base di economie di scala vi possono essere fattori diversi (tecnici, organizzativi, ecc.)<sup>11</sup>. Il quesito si pone quando la dimensione economica (o funzionale) dei compiti pubblici (dimensione ottimale di produzione di un bene collettivo locale) è più vasta del territorio politico di un solo Comune a discapito di eventuali economie di scala. Per i beni e i servizi collettivi la cui produzione ha rendimenti di scala crescenti, una produzione su più ampia scala (regionale, cantonale) è auspicabile affinché sia mantenuto un certo livello quantitativo e qualitativo con costi medi i più bassi possibili (un esempio, da questo punto di vista, è stato l’abbandono negli anni ’80 dell’organizzazione distrettuale del sistema ospedaliero attraverso la cantonalizzazione). È pur anche vero che soluzioni di partenariato pubblico-privato o di collaborazione possono portare ad internalizzare le economie di scala. I Comuni continuano a controllare l’offerta individualmente mentre esternalizzano in comune la produzione per beneficiare di rendimenti crescenti.
- **Presenza di effetti esterni (traboccamenti, *spill-over effects*)**<sup>12</sup>. Si hanno delle esternalità (o effetti di traboccamento) nella produzione di servizi pubblici quando il bene prodotto da una collettività (dimensione di chi decide) ha degli effetti sui Comuni limitrofi (dimensione

<sup>11</sup> DAFFLON B., MADIÈS T., op. cit.

<sup>12</sup> DAFFLON B., MADIÈS T., op. cit.

di chi beneficia) senza che questi abbiano a partecipare alla decisione o partecipare ai costi (esempio: misure di protezione dell'aria). La teoria economica indica in questo caso che la produzione sarà sotto ottimale (insufficiente). Analogamente, vi sono delle esternalità legate al consumo di beni pubblici. In questo caso, la mobilità degli individui consente ai residenti dei Comuni vicini di beneficiare di prestazioni fornite da altre collettività senza pagarne il costo e senza che sia possibile escluderli (esempi: beni culturali o infrastrutture di svago); si parla anche di costi di congestione. La soluzione è la centralizzazione o quantomeno l'allargamento del territorio istituzionale per adattarlo al territorio funzionale in modo tale da far coincidere la cerchia di chi decide, chi paga e chi utilizza il servizio. Il ragionamento è il seguente: quanto maggiore è la proporzione degli effetti positivi e negativi della produzione di un servizio pubblico che va a vantaggio/svantaggio di cittadini estranei al gruppo che produce il servizio pubblico, tanto maggiore è l'interesse a trasferire la produzione ad un livello di governo superiore. Una tale interpretazione è coerente al teorema di Oates secondo il quale "ogni servizio pubblico dovrebbe essere fornito dalla giurisdizione che esercita un controllo sul territorio geografico minimo che permette di internalizzare i vantaggi e i costi di tale prestazione".

## B. Criteri di gestione (o manageriali)

I criteri di gestione sono legati alla capacità manageriale dei Comuni, ovvero alla capacità di organizzare la produzione. Di principio i Comuni sono in grado di meglio adattarsi ai bisogni e alle esigenze dei cittadini in quanto più prossimi alla domanda e quindi più adeguatamente informati sulle necessità a livello locale. Questo non si traduce ancora in una maggiore efficacia produttiva. Per soddisfare la domanda dei cittadini/contribuenti, le autorità locali devono disporre di una capacità organizzativa minima. Rientrano in questo criterio non solo la disponibilità di risorse umane, finanziarie e infrastrutturali necessarie ma altresì le competenze manageriali degli attori locali (comprensione del problema, definizione degli obiettivi, organizzazione, coordinamento, controllo).

- La capacità amministrativa: per capacità amministrativa si intende la possibilità di fruire di un management efficace (assunzione e impiego delle risorse finanziarie e umane, padronanza budgetaria o ancora la capacità di delegare e controllare altri enti). Un esempio lo si riscontra nella gestione dei servizi sociali, che oggi viene svolto attraverso gli sportelli LAPS.
- La capacità tecnica: prende in considerazione l'attitudine ad assumere e organizzare la funzione di produzione in modo efficiente ed efficace attraverso la disponibilità delle risorse umane (interne o esterne) e del necessario *know-how* atte a svolgere tale compito.
- La capacità politica: è la facoltà di ogni membro eletto di comprendere le preferenze, le richieste e i problemi dei residenti su di un determinato compito.
- La capacità istituzionale: prevede che l'ente preposto abbia le conoscenze tali da permettere la comprensione delle leggi, la capacità di relazionarsi formalmente e informalmente tra i diversi livelli di governo (verticalmente) o tra medesimi livelli (orizzontalmente) e di progettare e pianificare; soddisfacendo criteri quali l'efficacia, l'efficienza, la qualità e la sostenibilità.
- La coordinazione: è la necessità di una messa in relazione degli attori in gioco così come di un indirizzo armonizzato per l'ottenimento di un'organizzazione uniforme e coerente, consentendo nel caso specifico ad una maggiore efficienza ed efficacia. La coordinazione contrasta il rischio dell'inesco di molteplici compartimenti (istituzionali) stagni che potrebbero essere generati da un decentramento. Il coordinamento in altri termini contrasta eventuali duplicazioni, sprechi, ritardi, ambiguità ed incoerenze.

## C. Criteri socio-politici

I criteri socio-politici permettono di far risaltare le caratteristiche sociopolitiche, demografiche o storiche del contesto.

- **Equità tra gli individui (necessità di norme minime):** rispetto dei diritti e delle necessità delle minoranze (geografiche, linguistiche, religiose, per condizione sociale). I meccanismi di voto a maggioranza hanno come conseguenza che i diritti delle minoranze potrebbero non essere rispettati a livello locale, il che richiede un intervento dello Stato centrale (Cantone), sovente sotto forma di norme minime relative alla quantità / qualità dei servizi pubblici locali (si pensi ad esempio alle norme in materia di numero di allievi per classe, che talvolta mette a repentaglio il mantenimento delle scuole nelle zone più periferiche, anche di uno stesso Comune). Vi è inoltre il rischio che Comuni con maggiori mezzi finanziari potrebbero offrire prestazioni più complete.
- **Preferenze individuali (bisogni differenziati):** si distinguono le preferenze omogenee (simili) e eterogenee (diverse). Se gli individui che risiedono nel territorio hanno preferenze simili (omogenee), il criterio propende a favore della centralizzazione. Nel caso in cui le preferenze dei cittadini variano da Comune a Comune, il decentramento costituisce la soluzione migliore soprattutto se la Comunità è concentrata ed i servizi pubblici hanno effetti limitati ad un'area geografica ristretta (ciò potrebbe valere ad esempio per le zone di frontiera). Più problematico è invece il caso in cui una minoranza è sparpagliata su numerosi spazi di riferimento.
- **Bisogno di prossimità:** è la necessità di garantire la vicinanza con il cittadino. La prossimità migliora la relazione istituzione-cittadino favorendo la funzione di “rassicurazione” e/o di efficacia produttiva (la presenza sul territorio dei servizi sociali che meglio conoscono la realtà locale, potrebbe porsi come alternativa più efficace rispetto al relativo compito centralizzato a livello cantonale).

Tabella 6 I criteri della (de)centralizzazione

<b>Responsabilità dell'offerta / formulazione della politica pubblica / dei contenuti qualitativi e quantitativi del servizio pubblico (chi decide ?)</b>		
<b>Criterio</b>	<b>Decentralizzazione</b>	<b>Centralizzazione</b>
Effetti esterni	No	Si
Necessità di coordinazione	No	Si (bisogno di uniformità)
Equità tra gli individui / uniformità	No	Si
Capacità politica / istituzionale	Si	No
Preferenze individuali	Eterogenee	Omogenee

<b>Responsabilità operativa (chi esegue ?)</b>		
<b>Criterio</b>	<b>Decentralizzazione</b>	<b>Centralizzazione</b>
Economie di scala	No	Si
Capacità amministrativa e tecnica	Si	No
Bisogno di prossimità	Si	No

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

Come si avrà modo di osservare, vi sono poche possibilità che l'analisi assegni un vantaggio preponderante ad un livello di governo piuttosto che l'altro. Una ponderazione dei criteri appare quindi imprescindibile.

### 3.3 Proposta di un approccio innovativo

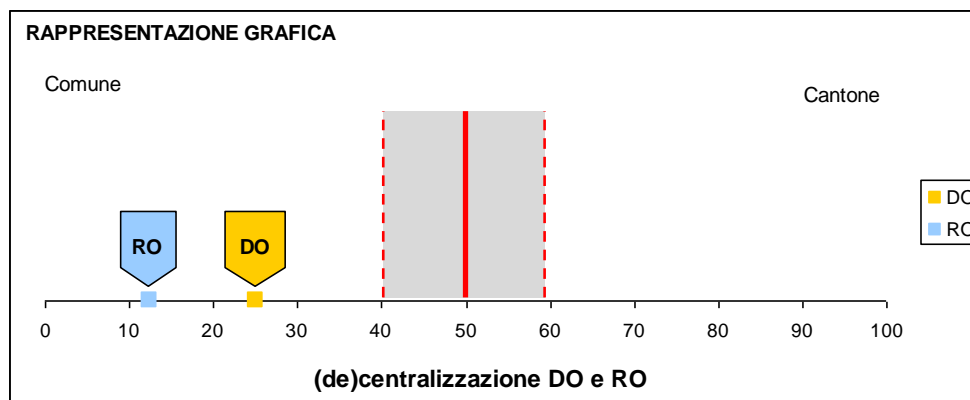
Sulla base dei fondamenti teorici esposti in precedenza, è stata elaborata una matrice di analisi (vedi Tabella 7 e Allegato 1) allo scopo di determinare il livello di governo più appropriato al quale assegnare i compiti pubblici. Questa griglia di lettura si fonda su quattro pilastri concettuali:

1. **i criteri di (de)centralizzazione per le righe della matrice.** Quali principi-guida sono indicati i criteri economici, di gestione e socio-politici presentati nel capitolo 3.2.5. Ogni servizio andrà descritto, analizzato e stimato in modo preciso relativamente ad essi. Come già si è avuto modo di osservare, alcuni portano verso la centralizzazione (in questo caso verrà assegnato il valore 1 alla riga *valutazione tecnica*), altri verso il decentramento (assegnazione del valore -1);
2. **la distinzione tra l'offerta (definizione dell'offerta) e la funzione di produzione (responsabilità operativa).** Tale differenziazione permette di considerare le diverse modalità di attribuzione dei compiti (deconcentramento, delegazione e devoluzione (capitolo 3.2.4 e Tabella 5). La lista dei criteri non è necessariamente esaustiva: essa potrà essere riconsiderata e rivalutata. L'importante è che i criteri di riferimento siano indicati in modo esplicito prima dell'analisi per essere compresi da tutti;
3. **la ripetitività dell'analisi.** La griglia di lettura è ripetitiva, ovvero l'analisi è ripetuta per ogni compito analizzato. Se necessario, andranno analizzate tutte le componenti della funzione di produzione. Non si esclude infatti la possibilità di attribuire a Cantone e Comuni competenze diverse all'interno dello stesso compito;
4. **la ponderazione.** Siccome i vari criteri hanno forze contrarie, è necessario ponderare le varie incidenze. E' il risultato di questa ponderazione che determina l'esito finale del processo di riordino dei compiti tra Cantone e Comuni. Si tratta di calibrare le tensioni centrifughe e centripete sulla base degli intenti generali della riforma e delle peculiarità proprie ad ogni singolo compito allo scopo di trovare il giusto equilibrio. Concretamente, i gruppi di lavoro avranno un ruolo chiave nella descrizione e nella stima di ogni criterio (assegnazione dei valori -1/1) mentre la ponderazione compete ai politici, per quanto i gruppi di lavoro abbiano comunque ad esprimere un proprio giudizio di valore.

**Tabella 7 Proposta di un approccio innovativo per la ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni**

	Definizione dell'offerta (chi decide)										Responsabilità operativa (chi esegue)					
<b>Criteri</b>	esternalità territoriale	si: 1 no: -1	necessità di una coordinazione	si: 1 no: -1	necessità di norme minime	si: 1 no: -1	capacità istituzionale	si: -1 no: 1	bisogni differenziati	si: -1 no: 1	economie di scala	si: 1 no: -1	capacità tecnica e amministrativa	si: -1 no: 1	bisogno di prosimità	si: -1 no: 1
<b>nome compito</b>	<i>descrizione dell'incidenza di ogni criterio sul compito</i>															
valutazione tecnica																
ponderazione																

		%		%
Risultato valutazione DO			Risultato valutazione RO	



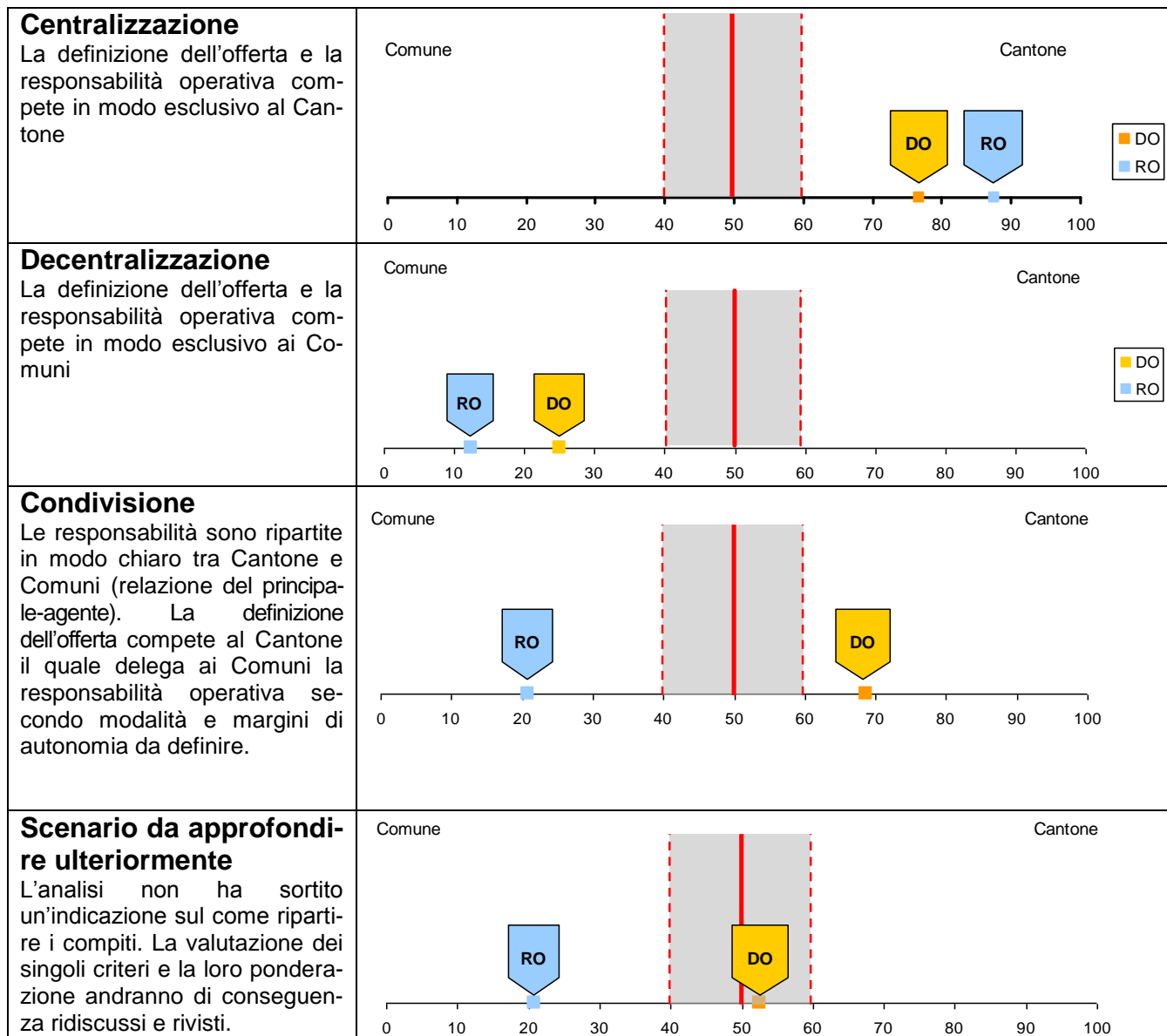
**BREVE DESCRIZIONE**

**CONCLUSIONE**

X	compito comunale		compito cantonale
	compito misto		ulteriore approfondimento

L'analisi si conclude, come illustra la Figura 10, con quattro diversi possibili esiti, tre dei quali compatibili con le possibilità esistenti di distribuzione delle competenze (centralizzazione, decentralizzazione e condivisione). Il quarto caso, caratterizzato da un risultato incerto, richiede per contro un ulteriore approfondimento.

**Figura 10** Possibili distribuzioni delle competenze



La Tabella 7 consente un approccio pragmatico del problema e punta a definire un percorso e un processo che riunisce tutti gli elementi del dibattito e tutti i partner coinvolti nell'analisi e nella negoziazione (Consiglio di Stato, Gran Consiglio, funzionari cantonali, amministratori comunali, altri). Essa propone un cammino da seguire e non un risultato. Per essere coerente, il percorso dovrà rispettare alcuni principi che sono: la partecipazione degli attori, l'eliminazione dei comportamenti strategici e la ponderazione onesta dei vantaggi e degli svantaggi.

### 3.4 Fasi del processo

Il processo di analisi e di ripartizione dei compiti implica diverse fasi, riassunte in modo schematico qui di seguito.

**Fase 1 Inventario.** Elenco dei compiti con la rispettiva base legale (cosa?). Raccolta dati presso i vari settori dell'amministrazione cantonale. Eventuale selezione dei compiti.

**Fase 2 Analisi conoscitiva.** Scomposizione dell'offerta e analisi di dettaglio dei compiti e delle competenze (chi? fa cosa? come? a quale prezzo? chi finanzia?). Valutazione della situazione attuale sulla base di una serie di criteri precedentemente stabiliti (esempio: interesse pubblico, efficacia allocativa, efficacia produttiva, equità, equivalenza fiscale, eventuali obiettivi sociali; Tabella 8).

**Tabella 8 Analisi conoscitiva dei compiti (esempio)**

Compito	
Base Legale	
N. conto	

	Cantone	Comuni
Definizione dell'offerta		
Responsabilità operativa		
Finanziamento		

Valutazione finale		
Interesse pubblico	Vi è un interesse pubblico che giustifica l'intervento dello Stato ?	
Efficacia allocativa	I compiti sono eseguiti in modo adeguato ai bisogni ?	
Efficacia produttiva	I compiti sono eseguiti in modo economicamente razionale (costi amministrativi, capacità manageriale, ecc. )?	
Equità (parità di trattamento tra utenti, Comuni)	Le prestazioni di base sono accessibili in misura comparabile (esistono disparità regionali, individuali, tra generazioni ) ?	
Equivalenza fiscale (allineamento responsabilità finanziaria e decisionale)	La collettività che fruisce di una prestazione statale ne assume i costi ? La collettività che assume i costi di una prestazione statale può decidere in merito a questa prestazione ?	
Obiettivi sociali	Vi sono obiettivi sociali (sostenibilità, riduzione della povertà, protezione delle minoranza). Sono stati raggiunti ?	

**Fase 3 Nuova attribuzione dei compiti.** Valutazione dei vantaggi e degli svantaggi legati alla (de)centralizzazione e nuova proposta di ripartizione dei singoli compiti sulla base del metodo proposto (capitolo 3.3). Eventuale selezione dei compiti sui quali s'intende agire in modo prioritario.

**Fase 4 Proposta di dettaglio di nuova attribuzione dei compiti e delle competenze nei settori selezionati.** Sintesi degli intendimenti già elaborati nell'ambito dei



precedenti tentativi di riforma (capitolo 3.1) e formulazione di una (o più) proposta di dettaglio (alleggerimento procedure, diverse modalità di produzione e erogazione dei servizi, finanziamento, ecc.) all'indirizzo del Consiglio di Stato e del Gruppo strategico (si veda a questo proposito l'organigramma).

Fase 5 Approvazione e implementazione a tappe della riforma, in ogni caso dopo l'attuazione del PCA.

## 4. La Revisione dei “flussi finanziari” (perequazione in senso lato)

### 4.1 Premesse

L'indagine svolta nell'ambito del Rapporto intermedio ha permesso di recensire oltre una settantina di flussi finanziari diversi tra Cantone e Comuni in differenti settori che trovano base legale nelle leggi e nei decreti legislativi specifici al compito sussidiato. Dal canto suo, la Legge sui sussidi cantonali regola i principi e le disposizioni comuni che presiedono alla concessione di vari sussidi (art. 1). Numerosi contributi vengono graduati in funzione della capacità finanziaria dei Comuni. Questo capitolo offre alcuni spunti di riflessione teorici utili a comprendere le giustificazioni dei trasferimenti, la loro tipologia e l'organizzazione finale (4.2). È quindi presentata un'analisi introduttiva dei flussi seguita da un esame critico della situazione attuale sulla base delle prime indicazioni emerse dallo studio condotto da “Avenir Suisse”<sup>13</sup> (4.3). I criteri utilizzati restituiscono un'immagine non confortante, di un sistema non più al passo con i tempi. L'insieme dei flussi finanziari, compresi quelli perequativi, compongono un quadro giudicato complicato, poco trasparente, di scarsa efficacia e difficilmente gestibile. Queste anticipazioni richiamano la necessità di attuare un'analisi più approfondita della situazione attuale, allo scopo di identificare e quantificare gli aspetti più problematici sull'esempio degli approfondimenti condotti in alcuni Cantoni<sup>14</sup>. Tale lavoro è a nostro avviso imprescindibile, quale punto di partenza per l'identificazione di misure e riforme concrete atte a porre rimedio ai principali problemi riscontrati nei rapporti finanziari tra Cantone e Comuni e deve costituire prioritariamente una prima fase del progetto *Flussi Cantone-Comuni*.

### 4.2 Nozioni di base

Scopo dei sussidi è quello di assicurare o promuovere l'adempimento di compiti specifici di interesse pubblico (art.3 cpv. 1 della Legge sui sussidi generali). La teoria economica elenca diverse ragioni che giustificano l'esistenza di trasferimenti tra i diversi livelli istituzionali (obiettivi)<sup>15</sup>:

- **Trasferimenti di tipo incitativo:** sono volti a incentivare, a produrre o ad accrescere la quantità e la qualità dei servizi pubblici d'interesse superiore.
- **Trasferimenti di tipo compensativo (norme minime, beni meritori, priorità nazionali):** servono a “risarcire” il livello locale quando quest'ultimo deve rispettare norme minime imposte dal centro svolgendo la funzione di “agenzia” per conto del livello superiore (imposizione delle preferenze centrali sul livello di locale nell'interesse del bene nazionale; norme dettate dal centro per difendere gli interessi delle minoranze).
- **Trasferimenti di tipo correttivo:** servono a “correggere” gli effetti esterni nel caso in cui l'autorità locale non tiene conto dei benefici determinando una produzione sub-ottimale o sovra ottimale a livello cantonale del servizio specifico. Questo avviene di principio quando l'area di consumo del servizio pubblico in questione supera i confini locali o quando gli agenti economici non residenti possono beneficiare dei servizi offerti da una collettività senza sopportarne il costo.

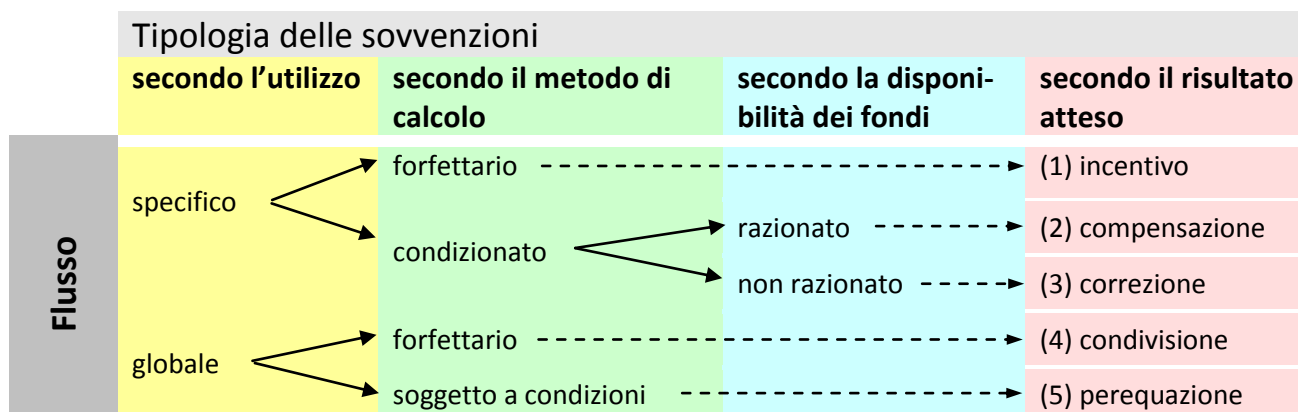
<sup>13</sup> Avenir Suisse, Irrgarten Finanzausgleich, Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität, 2013

<sup>14</sup> Ad esempio Friburgo e Neuchâtel

<sup>15</sup> DAFFLON B., MADIÈS T., op. cit.

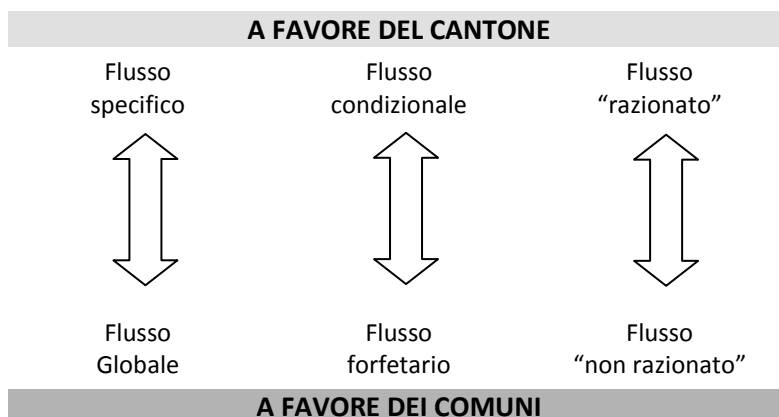
- **Trasferimenti di tipo “condivisione”**: servono a ripartire, sulla base di criteri di spartizioni, i mezzi finanziari in modo tale da correggere eventuali squilibri verticali, in particolare quando le risorse proprie dei Comuni non sono sufficienti per permettere loro le spese che sono di loro competenza.
- **Trasferimenti di tipo “perequativo”**: servono a compensare le differenze di capacità finanziarie (perequazione delle risorse) e gli oneri eccessivi non influenzabili dai Comuni dovuti alla posizione geo-topografica, alla struttura d’insediamento o alla struttura della popolazione (perequazione degli oneri).

Il metodo di calcolo di ogni sussidio varia in funzione del risultato atteso.



- **Specifico**: il livello istituzionale che versa il contributo ne limita l’utilizzo destinandolo ad un compito o ad una spesa precisa e data.
- **Globale**: la somma è a libera disposizione della collettività beneficiaria.
- **Forfettario**: la collettività pubblica beneficiaria riceve un importo fisso per la spesa del compito designato; i flussi forfettari sono legati all’output e dunque alla qualità e alla quantità della prestazione fornita dal Comune. Se il Comune si impegna a raggiungere gli obiettivi (di quantità e qualità) prestabiliti con una minor spesa, poiché il sussidio non cambierà, il Comune allocherà un contributo minore a quel costo permettendo quindi di fare un uso più efficiente delle risorse.
- **Condizionato**: la somma ricevuta varia in funzione dell’ammontare della spesa e della capacità di autofinanziamento. Se un Comune spende più del previsto per un oggetto sovvenzionato, riceverà un importo maggiore. Questo, inoltre, può essere **razionato** (con un limite fisso nella legge) o **non razionato** (senza limite prestabilito).

Coerentemente con quanto sopra, i sussidi non potranno mai essere al contempo globali e specifici piuttosto che condizionali e forfettari. Per di più, gli effetti di un tipo di flusso o di un altro avranno delle ripercussioni o a favore del Cantone o a favore dei Comuni.



### 4.3 Flussi attuali fra Cantone e Comuni

Il Rapporto intermedio offre una mappatura dei flussi finanziari tra Cantone e Comuni, con l'indicazione dei dati di consuntivo e preventivo più recenti, della base legale, del sistema di perequazione attuato (se attuato) nell'ambito settoriale e della ripartizione di competenze tra i due livelli di governo. Il processo di inventariato è stato attuato attraverso delle schede di raccolta dati, distribuite all'interno dei vari Dipartimenti dell'Amministrazione e compilate per ogni singolo flusso finanziario tra Cantone e Comuni e viceversa. La sintesi di tutti i dati raccolti è presentata in cinque tabelle, una per Dipartimento (vedi Allegato 2).

Sono stati distinti fra “flussi di gestione corrente” e “flussi d'investimento”. A loro volta sono stati segmentati attribuendoli, per quanto possibile, alle seguenti categorie<sup>16</sup>:

- A. **Contratto / pagamento prestazioni:** flussi finanziari che corrispondono al pagamento da parte di un livello istituzionale di prestazioni svolte dall'altro livello, a seguito di un contratto di prestazione o altro genere di accordo (esempio: sportelli LAPS comunali). In questi casi Cantone e Comuni sono partner “commerciali”, come fossero due aziende che collaborano. *Un intervento su questi flussi non comporta di principio un risparmio.*
- B. **Riversamento tassa causale:** flussi finanziari che corrispondono al riversamento di una tassa causale – istituita quale contropartita di prestazioni compiute – che un livello istituzionale, per praticità, incassa per conto dell'altro (esempio: tassa domande di costruzione). *Un intervento su questi flussi non comporta di principio un risparmio.*
- C. **Quota altri ricavi:** flussi finanziari che concernono il versamento da parte di un livello istituzionale all'altro, di una quota-parte di una tassa, imposta, multa o altro; il riversamento non ha di principio una ragione legata a prestazioni compiute o competenze decisionali condivise. Si può distinguere tra introiti: a) che per legge competono sia a Cantone che ai Comuni e uno dei due livelli incassa anche a favore dell'altro (esempio: devoluzioni allo Stato in mancanza di eredi); b) che per legge competono ad un solo livello (es. Cantone), ma per i quali si è deciso un riversamento all'altro (esempio: quota multe ai Comuni sede di un radar fisso). *Un intervento su questi flussi può comportare un risparmio.*
- D. **Sussidio:** flussi finanziari che rispondono alla logica della compartecipazione di un livello istituzionale alle spese dell'altro livello istituzionale, senza motivazioni legate a competenze decisionali condivise. Flusso finanziario che risponde unicamente alla logica della riduzione del carico finanziario gravante su un livello istituzionale (esempio: contributi dai Comuni per le assicurazioni sociali; sussidi ai Comuni per opere in materie di depurazione delle acque). *Interventi su questi flussi possono comportare risparmi e/o ossequiare la logica della dissociazione dei compiti.*
- E. **Competenze condivise:** flussi finanziari che corrispondono al versamento, da un livello istituzionale all'altro, di importi a copertura di spese sostenute, e giustificati da esplicite competenze decisionali che entrambi i livelli detengono (esempi: compartecipazione del Cantone al finanziamento del settore anziani, compartecipazione dei Comuni al finanziamento del settore della mobilità (settore stradale + trasporti pubblici), sempre giustificato dal fatto che il Cantone detiene determinate competenze di pianificazione e decisionali). Alcuni di questi flussi hanno anche una logica di sussidio (versamento quindi di un importo “al di là” di quanto di principio giustificabile secondo la condivisione delle competenze).

Ai fini del mandato, si era ritenuto di concentrare l'attenzione sulle categorie “C”, “D” e “E” che meglio si prestano per proposte di modifica al fine di ottenere “eventuali risparmi e/o ossequiare la logica della dissociazione dei compiti” (Rapporto intermedio, p. 10).

<sup>16</sup> Roadmap: flussi Cantone-Comuni, Rapporto intermedio del Gruppo di lavoro, 1. luglio 2013

La messa a confronto delle categorie individuate (A, B, C, D e E) con la tipologia di sovvenzioni descritta nel capitolo precedente permette di formulare un primo giudizio sommario sul sistema attuale.

<b>categorizzazione secondo il Rapporto intermedio</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E</b>
<b>funzione/risultato atteso</b>	Condivisione (ripartizione delle risorse)	Funzione correttiva	Funzione incitativa / compensatoria

#### 4.3.1 Numero di flussi e relativi saldi

Le risultanze dell'indagine conoscitiva dei flussi finanziari tra i due livelli istituzionali limitatamente agli anni 2012 (C2012) e 2013 (P2013) sono riportate nelle tabelle da 9 a 15 (numero di flussi e importi complessivi per dipartimento e per categoria) .

**Tabella 9** Flussi di gestione corrente (C2012), numero per dipartimento e categoria

Tipologia di flusso	DIPARTIMENTI					
	DI	DSS	DECS	DT	DFE	Totale
<b>A</b>	4	2	0	5	1	<b>12</b>
<b>B</b>	0	1	0	4	0	<b>5</b>
<b>C</b>	2	0	0	0	3	<b>5</b>
<b>D</b>	4	5	1	2	1	<b>13</b>
<b>E</b>	1	2	1	2	0	<b>6</b>
<b>Totale</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>13</b>	<b>5</b>	<b>41</b>
<b>Totale C-D-E</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>24</b>

**Tabella 10** Flussi di gestione corrente (C2012), saldo per dipartimento e categoria

Tipologia di flusso	DIPARTIMENTI					
	DI	DSS	DECS	DT	DFE	Totale
<b>A</b>	-410'831	856'050	0	113'244	590	<b>559'053</b>
<b>B</b>	0	673'550	0	-2'390'768	0	<b>-1'717'218</b>
<b>C</b>	15'416'080	0	0	0	28'197'659	<b>43'613'739</b>
<b>D</b>	3'637'875	-106'684'842	28'848'491	-7'849'395	-956'899.0	<b>-83'004'770</b>
<b>E</b>	1'203'745	21'050'083	28'848'491	-7'849'395	0.0	<b>43'252'924</b>
<b>Totale</b>	<b>19'846'869</b>	<b>-84'105'159</b>	<b>57'696'982</b>	<b>-17'976'314</b>	<b>27'241'350</b>	<b>2'703'728</b>
<b>Totale C-D-E</b>	<b>20'257'700</b>	<b>-85'634'759</b>	<b>57'696'982</b>	<b>-15'698'790</b>	<b>27'240'760</b>	<b>3'861'893</b>

Nota: Valore positivo: saldo da Cantone a Comuni; valore negativo: saldo da Comuni a Cantone

Tabella 11 Flussi d'investimento (C2012), numero per dipartimento e categoria

Tipologia di flusso	DIPARTIMENTI					
	DI	DSS	DECS	DT	DFE	Totale
A	0	0	1	2	0	3
B	0	0	0	0	0	0
C	0	0	0	0	0	0
D	1	0	1	11.5	9	22.5
E	0	0	0	2.5	0	2.5
<b>Totale</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>16</b>	<b>9</b>	<b>28</b>
<b>Totale C-D-E</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>14</b>	<b>9</b>	<b>25</b>

Tabella 12 Flussi d'investimento (C2012), saldo per dipartimento e categoria

Tipologia di flusso	DIPARTIMENTI					
	DI	DSS	DECS	DT	DFE	Totale
A	0	0	0	4'305'129	0	4'305'129
B	0	0	0	0	0	0
C	0	0	0	0	0	0
D	2'534'750	0	1'557'920	995'170.0	4'205'419.0	9'293'259
E	0	0	0	2'125'840.0	0.0	2'125'840
<b>Totale</b>	<b>2'534'750</b>	<b>0</b>	<b>1'557'920</b>	<b>7'426'139</b>	<b>4'205'419</b>	<b>15'724'228</b>
<b>Totale C-D-E</b>	<b>2'534'750</b>	<b>0</b>	<b>1'557'920</b>	<b>3'121'010</b>	<b>4'205'419</b>	<b>11'419'099</b>

Nota: Valore positivo: saldo da Cantone a Comuni; valore negativo: saldo da Comuni a Cantone

I risultati scaturiti dall'indagine consente di trarre le seguenti conclusioni parziali relativamente al consuntivo 2012 (C2012):

1. Complessivamente sono stati individuati **69 flussi finanziari** fra Cantone e Comuni, di cui:
  - ✓ **41 “flussi gestione corrente”**
  - ✓ **28 “flussi d'investimento.”**
2. Gli stessi hanno comportato un saldo complessivo a carico del Cantone pari a **18,43 milioni di franchi** (fr. 18'427'956.-), di cui:
  - ✓ **2,70 milioni di franchi** (fr. 2'703'728.-) per **“flussi di gestione corrente”**
  - ✓ **15,73 milioni di franchi** (fr. 15'724'228.-) per **“flussi d'investimento”**
3. Quelli che si prestano per proposte di modifica al fine di una dissociazione dei compiti, appartenenti quindi alle categorie C, D ed E sono per contro **49 flussi finanziari**, di cui:
  - ✓ **24 “flussi gestione corrente”**
  - ✓ **25 “flussi d'investimento.”**

4. Quest'ultimi hanno comportato un saldo complessivo a carico del Cantone pari a **15,28 milioni di franchi** (fr. 15'280'992.-), di cui:

- ✓ **3,86 milioni di franchi** (fr. 3'861'893.-) per “flussi di gestione corrente”
- ✓ **11,42 milioni di franchi** (fr. 11'419'099.-) per “flussi d'investimento”

### 4.3.2 Ammontare complessivo dei flussi

Il rilevamento del saldo dei flussi tra i due livelli istituzionali non offre in realtà molti spunti di riflessione. Esso consente semmai di osservare per l'anno 2012 come non vi è un vero “travaso” finanziario tra Comuni e Cantone o vice versa. È invece errato interpretare le cifre in termini di “chi vince” o “chi perde” perché tale non è il senso dell'esercizio. I flussi sono l'espressione dei meccanismi legislativi che regolano la ripartizione e il finanziamento dei compiti condivisi tra Cantone e Comuni. Essi nascono dalla relazione di agenzia tra il Cantone (principale) e i Comuni (agenti) nonché dal processo di centralizzazione dei compiti di prerogativa comunale, spesso accompagnato da una decentralizzazione degli obblighi amministrativi e finanziari. Questi trasferimenti finanziari, pur trovando all'interno di uno Stato federale una piena giustificazione (capitolo 4.2), pongono tutta una serie di problemi, in particolare se non strutturati e attribuiti correttamente: obiettivi poco chiari e trasparenti, soffocamento dell'autonomia locale, metodo di calcolo penalizzante nei confronti delle collettività che sono riuscite ad accrescere le proprie risorse, criteri di ponderazione e chiavi di riparto poco chiari, mancato rispetto del principio di equivalenza, ecc. Questi aspetti, dei quali si dirà meglio nel paragrafo 4.3.7., costituiscono la chiave di lettura del capitolo e motivano la necessità di un ripensamento dei compiti e dei flussi tra Cantone e Comuni.

Fatta questa premessa, qui di seguito è proposta una prima analisi degli importi complessivi nelle due direzioni (Comuni-Cantone e Cantone-Comuni), in termini puntuali. Le Tabelle 13 e 14 riproducono i Flussi di gestione corrente Cantone-Comuni rispettivamente Comuni-Cantone in base al consuntivo 2012 (cifre riprese dagli Allegati 2 al presente Rapporto finale).

Tabella 13 Flussi di gestione corrente Comuni → Cantone, 2012

Tipologia di flusso	DIPARTIMENTI					Totale
	DI	DSS	DECS	DT	DFE	
<b>A</b>	1'303'631	0	0	1'057'575		2'361'206
<b>B</b>	0	0	0	2'501'521		2'501'521
<b>C</b>	0	0	0	0		0
<b>D</b>	0	124'169'059	0	15'740'000	956'899	140'865'958
<b>E</b>	0	0	0			0
<b>Totale</b>	<b>1'303'631</b>	<b>124'169'059</b>	<b>0</b>	<b>19'299'096</b>	<b>956'899</b>	<b>145'728'685</b>
<b>Totale C-D-E</b>	<b>0</b>	<b>124'169'059</b>	<b>0</b>	<b>15'740'000</b>	<b>956'899</b>	<b>140'865'958</b>

*Nota: Nel 2013 il Gran Consiglio ha adottato un DL con il quale è stata introdotta una partecipazione finanziaria dei Comuni al risanamento finanziario del Cantone di 20 milioni di franchi per l'anno 2013. Nel 2014 il Legislativo cantonale ha adottato un nuovo DL concernente la partecipazione finanziaria di Comuni al finanziamento dei compiti cantonali per un importo complessivo permanente di 25 milioni di franchi. Il DL resta in vigore fino al momento in cui saranno ridefiniti i compiti e i flussi finanziari tra Cantone e Comuni.*

Tabella 14 Flussi di gestione corrente Cantone → Comuni, C2012

Tipologia di flusso	DIPARTIMENTI					
	DI	DSS	DECS	DT	DFE	Totale
A	892'800	856'050	0	1'170'819	590	2'920'259
B	0	673'550	0	110'753	0	784'303
C	15'416'080	0	0	0	28'197'659	43'613'739
D	3'637'875	2'654'300	0	41'211		6'333'386
E	1'203'745	35'880'000	57'696'981	0		94'780'726
<b>Totale</b>	<b>21'150'500</b>	<b>40'063'900</b>	<b>57'696'981</b>	<b>1'322'783</b>	<b>28'198'249</b>	<b>148'432'413</b>
<b>Totale C-D-E</b>	<b>20'257'700</b>	<b>38'534'300</b>	<b>57'696'981</b>	<b>41'211</b>	<b>28'197'659</b>	<b>144'727'851</b>

Per l'anno 2012, i flussi fra Comuni e Cantone (Tabella 13) ammontano a ca. 140 milioni di franchi (fr. 140'865'958.-) mentre quelli tra Cantone e Comuni a ca. 145 milioni di franchi (fr. 144'727'851.-). Complessivamente l'entità complessiva dei flussi finanziari fra i due livelli è di circa 286 milioni. di franchi (Tabella 15).

Tabella 15 Somma dei flussi di gestione correnti C-D-E Cantone→Comuni/Comuni→Cantone, C2012

Flussi	DIPARTIMENTI					
	DI	DSS	DECS	DT	DFE	Totale
Cantone-Comuni	20'257'700	38'534'300	57'696'981	41'211	28'197'659	144'727'851
Comuni-Cantone	0	124'169'059	0	15'740'000	956'899	140'865'958
<b>Totale C-D-E Flussi</b>	<b>20'257'700</b>	<b>162'703'359</b>	<b>57'696'981</b>	<b>15'822'211</b>	<b>29'154'558</b>	<b>285'593'809</b>

Nota: A partire dal 2013, a seguito dell'adozione dei due DL, il totale dei flussi di gestione corrente subisce un ulteriore aumento di 25 mio di franchi.

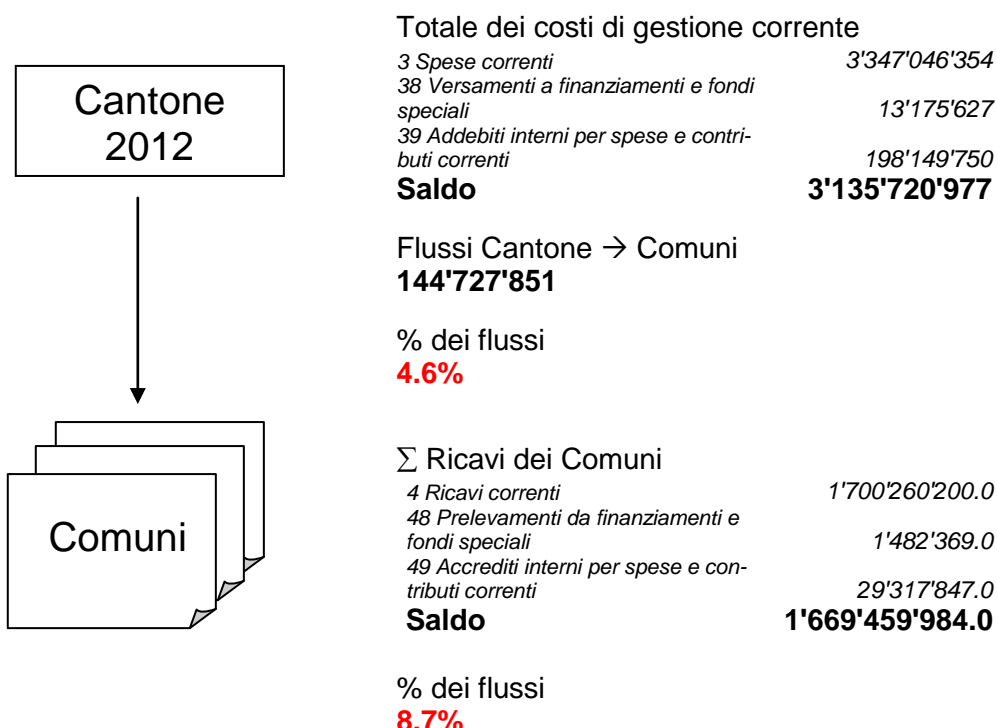
### 4.3.3 Entità dei flussi per rapporto alla gestione corrente

Per dare ulteriormente valore e consistenza ai flussi, gli stessi sono stati messi in relazione alle entrate e alle uscite di Cantone e Comuni al fine di determinarne l'importanza relativa. I flussi sono un'operazione di tipo finanziario e non contabile. Per questo motivo i costi e i ricavi di gestione corrente sono stati epurati eliminando le scritture contabili (prelevamento/versamento a riserve speciali e addebiti/accrediti interni).

#### A. Entità dei flussi per il Cantone

Lo schema seguente illustra la situazione nel 2012 relativamente ai flussi di gestione Cantone-Comuni per i due livelli istituzionali. Il totale dei trasferimenti da Cantone a Comuni ammonta a 144.7 milioni di franchi. Questa cifra rappresenta il 4.6% dei costi del Cantone. Per i Comuni, l'importo equivale all'8.7% delle entrate.

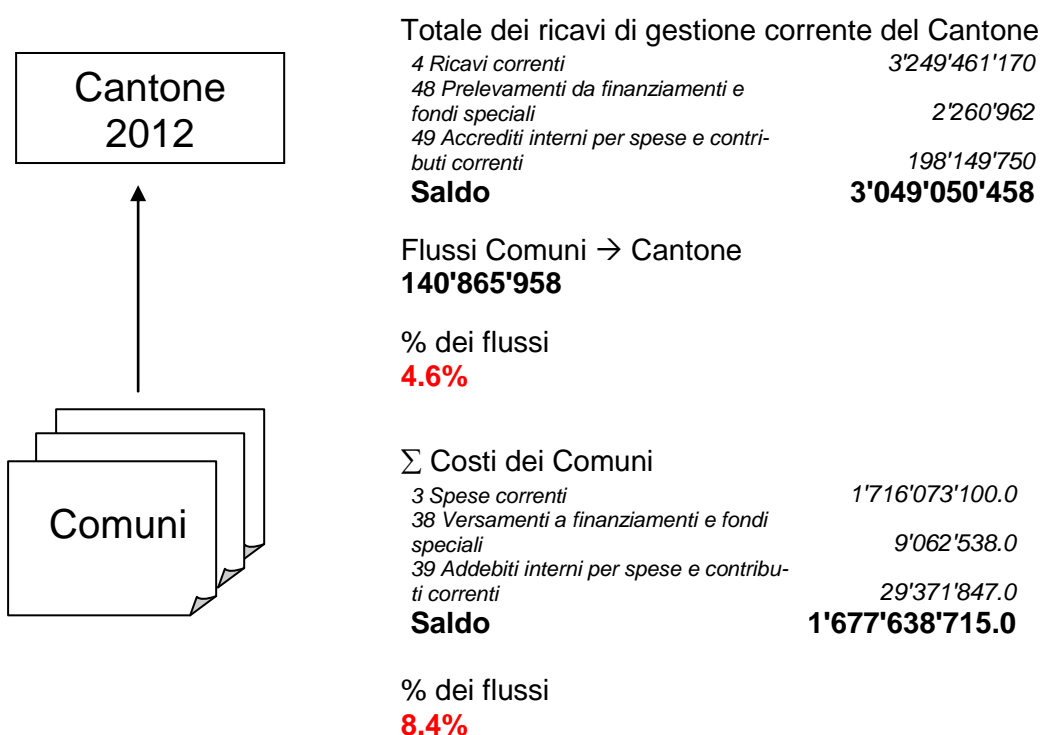


**Figura 11** Importanza dei flussi di gestione corrente Cantone → Comuni (in %)

Nota: per i Comuni di Besazio, Bissone, Brusino Arsizio, Carona, Ligornetto, Preonzo, Riva San Vitale, Rovio, Sobrio, Sonvico e Vico-Morcote, non sono ancora disponibili i dati per l'anno 2012. In sostituzione sono stati considerati gli importi relativi all'anno 2011.

## B. Entità dei flussi per i Comuni:

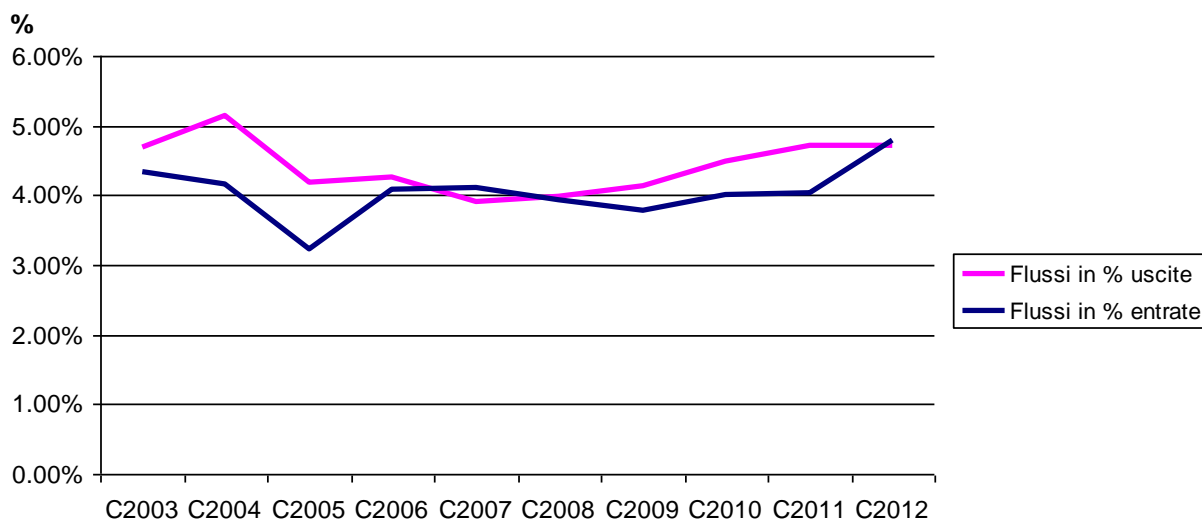
Per quanto concerne i flussi dai Comuni al Cantone, i rapporti precedenti s'invertono: l'8.4% del totale delle spese comunali sono destinate al Cantone i quali finanziano il 4.5% dei ricavi di gestione corrente dello Stato. Si tratta quest'ultima di una quota relativamente modesta. L'autonomia finanziaria, intesa qui come capacità di spendere, è solo parzialmente limitata dai contributi imposti ai Comuni da leggi e regolamenti cantonali.

**Figura 12** Importanza dei flussi di gestione corrente Comuni → Cantone (in %)

Nota: per i Comuni di Besazio, Bissone, Brusino Arsizio, Carona, Ligornetto, Preonzo, Riva San Vitale, Rovio, Sobrio, Sonvico e Vico Morcote, non sono ancora disponibili i dati per l'anno 2012. In sostituzione sono stati considerati gli importi relativi all'anno 2011.

## C Entità dei flussi per il periodo 2003-2012

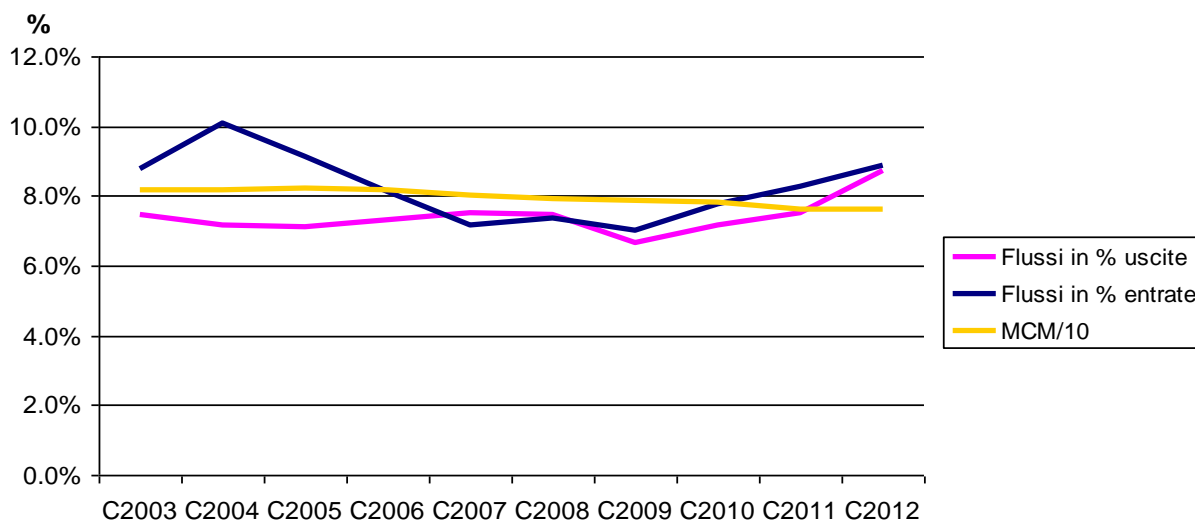
A complemento dei risultati per l'anno 2012, di seguito viene illustrata l'evoluzione, per il periodo 2003-2012, del "peso" dei flussi in rapporto ai conti del Cantone (vedi Figura 13) e dei Comuni (vedi Figura 14). Si può pertanto comprendere l'andamento e l'importanza dei trasferimenti finanziari sul totale delle uscite e delle entrate dei due livelli istituzionali.

**Figura 13** Evoluzione del peso dei flussi sulla gestione corrente del Cantone

Si constata come tendenzialmente il totale dei flussi Cantone-Comuni si mantiene entro il 4% ed il 5% delle spese correnti del Cantone<sup>17</sup>.

Ciò vale anche per il totale dei flussi Comuni-Cantone calcolato sulle entrate correnti<sup>18</sup>. Questo significa che nel periodo in esame, l'ammontare dei trasferimenti finanziari evolve nella stessa misura delle spese, rispettivamente delle entrate.

**Figura 14** Evoluzione del peso dei flussi sulla gestione corrente dei Comuni



Per i Comuni il “peso dei flussi” sulla gestione corrente si rivela pure stabile, per quanto il relativo ammontare si situa mediamente sull’8% delle uscite, rispettivamente delle entrate nette.

Tale valore offre anche una prima indicazione di quanto i flussi incidano sulla restrizione dell'autonomia comunale.

Da segnalare la riduzione negli ultimi anni del moltiplicatore comunale medio (MCM) dall’81,6% del 2003 al 76,09% del 2012. Questo aspetto attenua l'impatto effettivo dei flussi finanziari sui conti dei Comuni.

#### 4.3.4 Entità dei flussi per rapporto agli investimenti

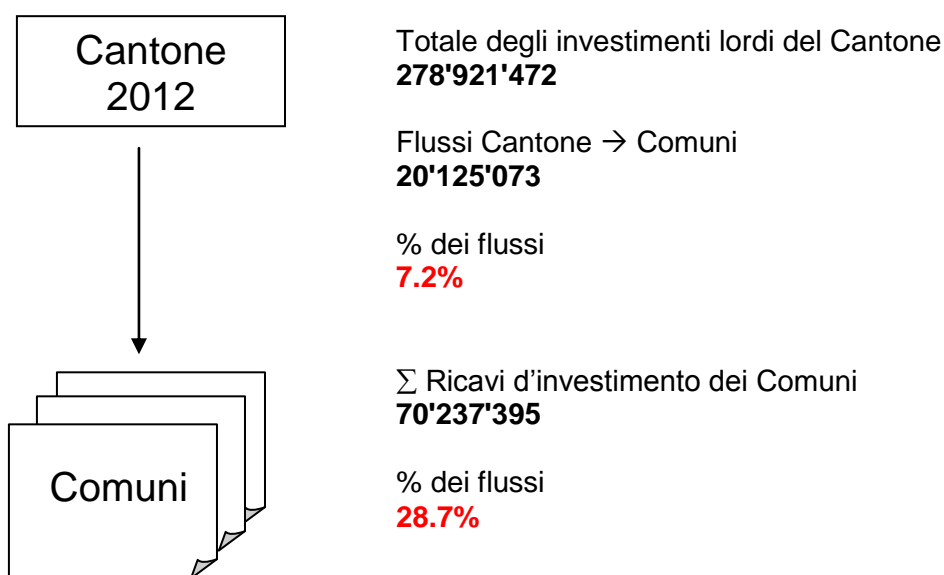
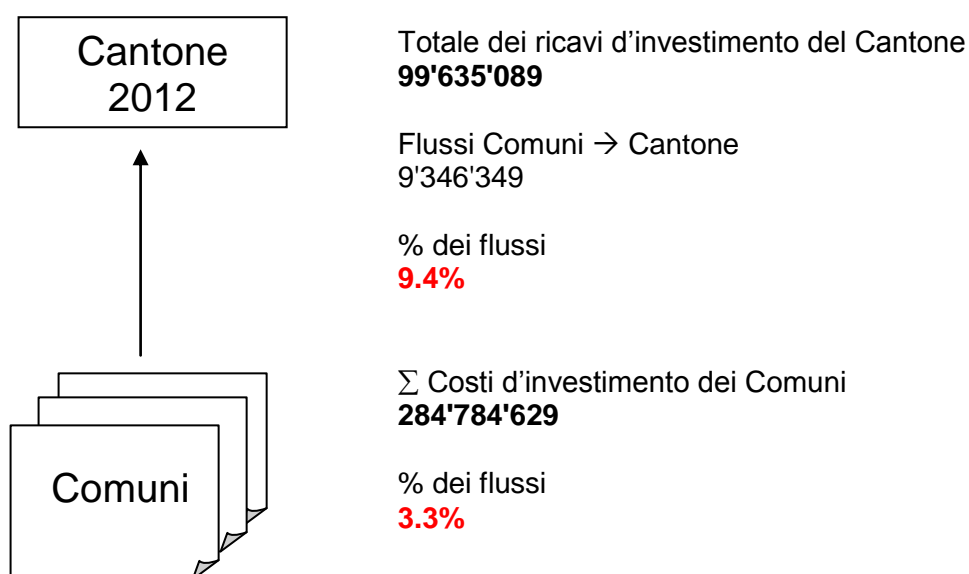
Il rapporto intermedio ha recensito tramite questionario 27 flussi (categorie C, D e E) per un totale di 20.1 milioni di franchi versati dal Cantone ai Comuni e di 9.3 milioni di franchi versati dai Comuni al Cantone. Diversamente dai flussi di gestione corrente, hanno un andamento più variabile nel tempo, con differenze anche importanti negli anni. L'importanza dei flussi d'investimento nei conti del Cantone e dei Comuni è calcolata qui di seguito per l'anno 2012.

<sup>17</sup> L'aumento del peso dei flussi sulle uscite riscontrato nel 2004, è dovuto al risanamento finanziario dei Comuni.

<sup>18</sup> La diminuzione registrata a consuntivo 2005 è originata dalla contabilizzazione, quale entrata corrente del Cantone, dei 557 milioni di franchi di quota parte del ricavo conseguito con la vendita degli attivi liberi della Banca Nazionale Svizzera (BNS).

**Tabella 16** Somma dei flussi d'investimento C-D-E Cantone→Comuni/Comuni→Cantone, C2012

Flussi	DIPARTIMENTI					Totale
	DI	DSS	DECS	DT	DFE	
Cantone-Comuni	1'894'375	0	1'557'920	12'467'359	4'205'419	20'125'073
Comuni-Cantone	0	0	0	9'346'349	0	9'346'349
<b>Totale C-D-E</b>	<b>1'894'375</b>	<b>0</b>	<b>1'557'920</b>	<b>3'121'010</b>	<b>4'205'419</b>	<b>10'778'724</b>

**Figura 15** Importanza dei flussi d'investimento Cantone → Comuni (in %)**Figura 16** Importanza dei flussi d'investimento Comuni → Cantone (in %)

### 4.3.5 Individuazione dei flussi di maggior consistenza

I flussi più consistenti tra Cantone e Comuni concernono gli ambiti della scuola (SE e SI, 57 milioni di franchi) e degli anziani (35.8 milioni di franchi) mentre quelli più importanti da Comuni a Cantone riguardano le assicurazioni sociali (104 milioni di franchi), l'assistenza (14.8 milioni di franchi) e i trasporti pubblici (13.5 milioni di franchi).

**Tabella 17** Principali flussi tra Cantone → Comuni e Comuni → Cantone, anno 2012

<i>Cantone → Comuni</i>		<i>Comuni → Cantone</i>	
Contributo forfettario per SE (D/E)	39'946'609	Contributo per le assicurazioni sociali (D)	103'700'462
Contributo a servizi a favore degli anziani in strutture a domicilio (E)	35'880'000	Contributo per le spese assistenziali	14'829'917
Contributo forfettario per sezioni di SI	17'750'372	Partecipazione dei Comuni al finanziamento traffico regionale viaggiatori (D/E)	13'580'000
<b>Totale</b>	<b>93'576'981</b>	<b>Totale</b>	<b>122'166'115</b>
<b>Totale dei flussi</b>	<b>144'727'851</b>	<b>Totale dei flussi</b>	<b>140'865'958</b>
In % del totale dei flussi Cantone → Comuni	<b>65%</b>	In % del totale dei flussi Comuni → Cantone	<b>87%</b>

### 4.3.6 Verifica dei dati raccolti sulla base del Piano Finanziario 2012-2015

La stesura dell'inventario dei flussi è un atto preliminare fondamentale ai fini delle analisi successive non prive di difficoltà interpretative. Allo scopo di verificare la completezza dei dati raccolti è stato effettuato un esame di confronto dei flussi inventariati nel Rapporto intermedio con quelli riportati nella tabella allegata alle Linee direttive del Piano finanziario 2012-2015 (secondo aggiornamento). Relativamente ai flussi di gestione corrente, da questa indagine comparativa sono emerse divergenze non sostanziali (Tabella 18), seppure il numero complessivo di flussi è in realtà più elevato. Si conferma dunque quanto osservato sulla base dell'indagine interna. Per quanto concerne i flussi d'investimento, le discrepanze sono maggiori (numero di flussi e importi complessivi) ma non modificano le conclusioni finali. Ciò consente di rimarcare come l'affinamento dei dati non può ritenersi compiuto, tanto più che vi sono ambiti dove le responsabilità e i finanziamenti si accavallano al punto tale da non consentire, senza ulteriori approfondimenti, di definire la tipologia del flusso (A, B, C, D e E) e la direzione dello stesso (Cantone-Comuni o Comuni-Cantone). È il caso ad esempio dei servizi Spitex, soggetti ad una tutela cantonale importante e cofinanziati da Cantone (20%) e Comuni (80%). I flussi legati a questo compito condiviso si ritrovano a livello contabile in entrambe le parti rendendo poco chiaro l'appartenenza delle competenze tra i due livelli istituzionali. Di fatto la competenza è da considerarsi, per motivi storico-politici, comunale e dunque il flusso da ritenere è quello da Cantone a Comuni (30 milioni di franchi). La questione è tuttavia molto complessa ed emblematica sotto molti punti di vista e conferma la necessità, nella fase successiva, di consolidare in modo definitivo l'inventario dei flussi.

**Tabella 18** Differenze tra il Rapporto e il Piano Finanziario 2012-2015, flussi di gestione corrente, 2012

<b>Flussi di gestione corrente C2012</b>			
	<b>Rapporto finale</b>	<b>Verifica PFi 2012-2015</b>	<b>Differenza RF / PFi</b>
Cantone → Comuni	144'727'851	146'000'304	-1'272'453
Comuni → Cantone	140'865'958	143'288'629	-2'422'671
Saldo	3'861'893	2'711'675	1'150'218

**Tabella 19** Differenze tra il Rapporto e il Piano Finanziario 2012-2015, flussi di investimento, 2012

<b>Flussi di investimento C2012</b>			
	<b>Rapporto finale</b>	<b>Verifica PFi 2012-2015</b>	<b>Differenza RF / PFi</b>
Cantone → Comuni	20'125'073	36'608'435	-16'483'362
Comuni → Cantone	9'346'349	14'409'321	-5'062'972
Saldo	10'778'724	22'199'114	-11'420'390

*Nota: per il Rapporto finale vengono considerati solo i valori dei flussi C, D e E; mentre i dati del Piano Finanziario comprendono tutti i flussi*

### 4.3.7 Valutazioni dello studio Avenir Suisse

Al di là di queste differenze di fondo rilevate, l'accento va posto sulle problematiche intinse al sistema attuale che motivano l'importanza e per certi versi l'urgenza di una riforma del sistema attuale. I flussi tra Cantone e Comuni sono oggi strutturati e attribuiti in modo poco efficace, con un impatto negativo sull'efficienza e l'efficacia dell'azione pubblica (qualità e l'economicità dell'offerta pubblica, raggiungimento degli obiettivi prefissati e utilizzo ottimale delle risorse). Lo studio di Avenir Suisse offre a questo proposito importanti spunti di riflessione. Sviluppando ulteriormente i 12 criteri di analisi utilizzati per valutare l'efficienza e l'efficacia di un moderno sistema di perequazione (in senso lato e in senso stretto), compresi i flussi tra i due livelli istituzionali in relazione alla ripartizione dei compiti e delle entrate (Tabella 20), si rilevano i seguenti problemi. I flussi sono spesso ripartiti nel mancato rispetto del principio dell'equivalenza fiscale, secondo il quale i beneficiari, i responsabili delle decisioni, dei costi e del finanziamento devono coincidere. Le attuali modalità di calcolo e di attribuzione dei sussidi suscitano comportamenti generatori di costi supplementari senza garantire necessariamente il rispetto delle preferenze locali. Il sistema raggiunge solo parzialmente il proprio obiettivo di redistribuzione malgrado le importanti somme versate.

**Tabella 20** Flussi e perequazione tra Cantone e Comuni, i limiti del sistema attuale

#### **Struttura di base del sistema dei flussi**

<b>Principio di equivalenza</b>	<p><b>Situazione</b> Lo studio ha valutato una discrepanza significativa tra chi decide, chi beneficia e chi paga. La situazione del TI è la peggiore rilevata.</p> <p><b>Conseguenze</b> Dimensionamento non ottimale dell'offerta pubblica, rischio di prestazioni inefficienti, controllo dei costi, problemi di coordinamento, restrizione dell'autonomia a livello comunale.</p>
---------------------------------	---

<b>Perequazione indiretta</b>	<p><b>Situazione</b> La perequazione finanziaria indiretta è onnipresente<sup>19</sup>. Quasi tutte le aliquote dei sussidi dipendono, in un modo o nell'altro, dalla capacità finanziaria dei Comuni. Stando alle stime di Avenir Suisse, da verificare, la perequazione delle risorse è attuata in modo preponderante attraverso la graduazione dei sussidi (perequazione indiretta): 70 milioni di franchi (perequazione indiretta) a fronte di 60 milioni di franchi (perequazione diretta).</p> <p><b>Conseguenze</b> Nel suo insieme il sistema risulta poco chiaro, complesso, difficilmente misurabile e d'ostacolo alla riforma dei compiti. L'effetto perequativo è poco trasparente e variabile nel tempo, rendendo la perequazione una politica residuale. Il controllo dell'efficacia diventa quasi impossibile.</p>
-------------------------------	---

### Intensità della redistribuzione

<p><b>Situazione</b> Redistribuzione elevata contraria al principio della responsabilità finanziaria e decisionale.</p> <p><b>Conseguenze</b> I test empirici hanno dimostrato che un tasso di sovvenzionamento troppo elevato crea il fenomeno <i>dell'illusione fiscale</i> (si riduce l'incentivo a ridurre i costi / situazione di inefficienza).</p>
---

### Effetti incitativi

<b>Perequazione e moltiplicatore comunale</b>	<p><b>Situazione</b> Forte dipendenza della perequazione al moltiplicatore comunale: di regola i Comuni finanziariamente deboli con un moltiplicatore d'imposte "elevato" ricevono versamenti tendenzialmente più consistenti rispetto ai Cantoni con un moltiplicatore fiscale "più basso". Questo maggiore versamento prende il nome di supplemento perequativo. I sussidi/contributi sono perlopiù calcolati in funzione dell'indice di forza finanziaria stabilito per il tramite di quattro indicatori parziali: il gettito delle risorse fiscali pro capite, il gettito dell'imposta federale diretta, la percentuale dei contribuenti soggetti all'IFD, il moltiplicatore politico dell'anno di calcolo, l'evoluzione della popolazione. I primi tre indicatori sono orientati alle entrate mentre i secondi due agli oneri.</p> <p><b>Conseguenze</b> Il legame tra flussi e moltiplicatore d'imposta non corrisponde ad un sistema moderno di perequazione finanziaria. Il moltiplicatore politica costituisce un falso incentivo ed è contrario all'autonomia comunale: rende di fatto la perequazione dipendente dalla politica in materia di uscite dei Comuni e sfavorisce coloro che attuano una politica di risparmio. Il miscuglio tra elementi di entrate e di oneri rende impossibile una gestione differenziata della perequazione finanziaria, poiché lo stesso strumento persegue di fatto due obiettivi diversi (perequazione delle risorse e indennizzo degli oneri speciali).</p>
---	---

<sup>19</sup> La perequazione è detta *indiretta* quando è vincolata alla realizzazione di un determinato compito. I sussidi sono composti da un contributo di base e di un supplemento di capacità finanziaria: quanto più il Comune beneficiario è finanziariamente debole, tanto maggiore è il supplemento di capacità finanziaria. Il sussidio ha generalmente una destinazione vincolata.

## 4.4 Fasi del processo

E' evidente come piccoli correttivi di risparmio puntuali conducono a risultati non ottimali, con il rischio concreto di aggravare ulteriormente le attuali inefficienze del sistema. A nostro avviso appare quindi prioritario intraprendere una riforma profonda che miri a correggere la base delle lacune attuali, prevedendo nuovi modelli di calcolo<sup>20</sup> e applicando nel finanziamento dei compiti il principio di "chi decide paga". Queste correzioni implicano anche il ripensamento della perequazione in senso stretto.

Concettualmente, il processo di revisione dei flussi tra Cantone e Comuni dovrebbe sovrapporsi ad un sistema di ripartizione delle competenze il più chiaro possibile e questo per almeno due motivi:

- se le responsabilità che incombono ai diversi livelli di governo non sono ben definite, anche i flussi saranno definiti in maniera inadeguata sia per quanto concerne la natura, sia per l'importo (non tutte le spese vanno finanziate allo stesso modo);
- solo una chiara ripartizione delle competenze permette di attuare il principio di responsabilità. La sovrapposizione di competenze tra livelli di governo al contrario è foriera di inefficienze<sup>21</sup>.

Risulta chiaro che la revisione della ripartizione delle competenze tra livelli di governo necessita tempi lunghi anche perché la stessa è parzialmente – se non totalmente – subordinata al completamento della riforma dei Comuni. Un tale orizzonte temporale si scontra con la necessità a corto e medio termine di porre mano al regime attuale dei flussi. Il gruppo di lavoro ritiene possibile conciliare questi due aspetti immaginando la possibilità di attuare una prima riforma parziale dei flussi sulla base dell'attuale suddivisione dei compiti (o di parziali proposte di modifica) e di procedere solo in un secondo tempo, una volta attuato il PCA, al definitivo riordino dei flussi sulla base della nuova ripartizione proposta. Nel caso in cui i Comuni dovessero nel frattempo avanzare proposte di modifica del sistema, le stesse andranno integrate nell'analisi in corso (fase 2) se valutate coerenti con gli obiettivi e i criteri di analisi adottati. In ogni caso il processo implica un coinvolgimento immediato dei Comuni. Come osservato da Angelo Rossi, il problema della ripartizione dei compiti e dei flussi costituisce di fatto un compito permanente e quindi un processo e non un progetto.

Lo schema seguente illustra quanto appena descritto.

---

<sup>20</sup> In particolare per i flussi a scopo incitativo che attualmente prevedono una perequazione indiretta o comprendono nel metodo di calcolo il coefficiente d'imposta.

<sup>21</sup> Messaggio 01.074 del Consiglio Federale concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) del 14 novembre 2001



**Fase 1**

Inventario e categorizzazione dei flussi (in parte già attuato).

**Fase 2**

Analisi approfondita del sistema attuale allo scopo di evidenziare i limiti e i pregi che lo caratterizzano. Le risultanze dell'analisi consentiranno alle parti di giungere al generale convincimento sulla necessità di attuare delle modifiche anche sostanziali.

**Fase 3**

Estensione del processo partecipativo. Definizione chiara degli obiettivi della riforma dei flussi ed elaborazione di proposte di modifica da parte del gruppo incaricato. Tali proposte andranno discusse e condivise tra Cantone e Comuni. Non si esclude la necessità di procedere ad una revisione della perequazione finanziaria (capitolo 5) allo scopo di soddisfare il principio di neutralità finanziaria. L'implementazione del sistema dovrà considerare un periodo transitorio di adattamento.

**Fase 4**

Condivisione e approvazione della nuova ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni e conseguente revisione dei flussi finanziari e della perequazione in senso stretto (capitolo 5) con l'obiettivo di soddisfare il principio di neutralità finanziaria.

**Fase 5**

Implementazione del PCA e attivazione a tappe della nuova ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni, dei flussi finanziari e della perequazione.

## 5. Riforma della perequazione (NPC/TI)

Con il termine di perequazione s'intendono tutti i trasferimenti finanziari tra collettività pubbliche, come visto nel sottocapitolo precedente, volti ad incitare la produzione di un bene pubblico d'interesse superiore (cantonale/nazionale; funzione incitativa) o, come vedremo in questo capitolo, a compensare le differenze di capacità finanziaria e di costo/bisogno non influenzabile (funzione redistributiva); si può parlare di perequazione in senso lato e in senso stretto.



**Tabella 21** Perequazione in senso stretto e in senso lato

Perequazione orientata all'incitamento (perequazione in senso lato)		Perequazione orientata alla redistribuzione (in senso stretto)			
Trasferimenti in base alla ripartizione dei compiti e delle entrate (verticale)	Perequazione delle risorse tra i Cantoni (orizzontali)	Perequazione finanziaria orientata alle risorse		Perequazione finanziaria orientata agli oneri	
		Perequazione delle risorse (orizzontale)	Perequazione delle risorse (verticale)	Perequazione dell'aggravio topografico (verticale)	Perequazione dell'aggravio socio demografico (verticale)
Causa di disequilibrio		Intervento			
(1) Beni sotto tutela, norme definite dal livello di governo superiore		Sussidi incitativi			
(2) <i>Spill-over</i> / Effetti di congestionamento		Correzione / dissuasione			
(3) Differenze di costo / bisogno		Compensazione / Perequazione			
(4) Differenze di capacità finanziaria		Perequazione			

Fonte: Messaggio 01.074 del Consiglio Federale concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), p. 2080

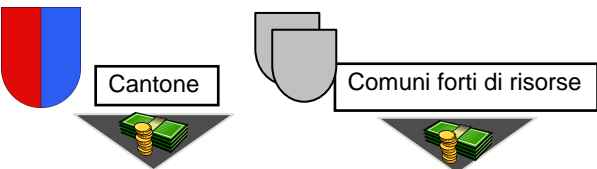





Il primo obiettivo della perequazione finanziaria, da perseguire attraverso la perequazione delle risorse, è quello di dotare tutti i Comuni di un fondo di base di risorse finanziarie in modo da ridurre il divario tra i Comuni più poveri e quelli più ricchi. Il secondo obiettivo è la compensazione delle differenze di costo attuata con gli strumenti della perequazione finanziaria orientata agli oneri (perequazione dell'aggravio geo-topografico e perequazione dell'aggravio sociodemografico). In prospettiva va rilevato che le aggregazioni comunali, pur permettendo un rafforzamento della struttura di base dei Comuni, non consentiranno di eliminare definitivamente le disparità all'interno del Cantone, irriducibilmente legate alla posizione geografica dei singoli Comuni (con un Sottoceneri funzionalmente integrato all'area Lombarda e delle Valli poste ai margini dello sviluppo), alle condizioni topografiche e alla densità di popolazione, tutti aspetti che non consentono ovunque le stesse economie di scala. Una perequazione finanziaria efficiente garantirà ancor meglio in futuro la coabitazione di realtà comunali diverse ma comunque chiamate ad assumere compiti uniformi all'interno dello stesso territorio.

**Figura 17** Perequazione delle risorse e perequazione degli oneri

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

Fonte Elaborato a partire da Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni – NPC

**Figura 18** Finanziamento della perequazione delle risorse e indicatori della perequazione degli oneri

Finanziamento della perequazione delle risorse	Indicatori della perequazione degli oneri	
	<p>Perequazione dell'aggravio geo-topografico</p>	<p>Perequazione dell'aggravio sociodemografico</p>
<p>Perequazione delle risorse</p> <p>Verticale:  → </p> <p>Orizzontale:  → </p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oneri d'altitudine: ad esempio i maggiori costi del servizio invernale o di manutenzione delle infrastrutture.</li> <li>• Oneri di declivio: ad esempio i maggiori costi di economia forestale e di opere idriche, come pure i costi per opere antivalanga.</li> <li>• Oneri dell'insediamento ridotto (costi dovuti all'estensione): ad esempio maggiori costi per le infrastrutture (strade, acqua, energia), per la scuola, la sanità o per l'allacciamento ai trasporti pubblici.</li> </ul>	<p>Gli agglomerati presentano sovente una quota superiore alla media di persone anziane, povere, come anche di stranieri. A questi costi si aggiungono i costi superiori alla media che i centri urbani assumono per la loro funzione di centri di attività economica, sociale e culturale. Gli indicatori sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Povertà (es: beneficiari dell'assistenza sociale, disoccupati).</li> <li>• Vecchiaia.</li> <li>• Integrazione degli stranieri (es: n di stranieri con una durata di soggiorno limitata).</li> <li>• Costi legati al polo urbano (es: costi di congestione).</li> </ul>
		

Fonte Elaborato a partire da Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni – NPC

## 6. Riforma delle amministrazioni cantonali e dell'assetto comunale

Una volta chiarita l'attribuzione dei compiti e dei flussi, rispettivamente consolidati gli strumenti inerenti la perequazione cantonale, si tratterà di avviare un corrispondente processo di riorganizzazione dell'amministrazione cantonale a cui dovrà coincidere l'adattamento di quella dei Comuni. In particolare i due livelli istituzionali dovranno adeguarsi a quelli che saranno i trasferimenti di compiti stabiliti e condivisi nelle fasi precedenti, in modo da essere in grado di adeguatamente svolgere le nuove funzioni.

È bene ricordare come questo processo, che per ragioni di sopportabilità, dovrà avvenire sull'arco di alcuni anni, potrebbe implicare con tutta probabilità un aumento del personale presso i Comuni ed una corrispondente diminuzione delle unità amministrative presso l'Amministrazione cantonale. Ciò avverrà senza necessariamente comportare una riduzione del numero complessivo dei posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche.

Il trasferimento di risorse da un livello istituzionale all'altro dovrà inoltre essere reso sopportabile da un'adeguata dotazione finanziaria, di cui si sarà tenuto conto nell'ambito della riforma dei flussi e della perequazione finanziaria.

Si tratterà di riforme complementari, da attuare in parallelo con l'adattamento dei rispettivi strumenti legislativi (leggi e regolamenti). Aspetti sui quali è al momento prematuro procedere ad ulteriori approfondimenti.

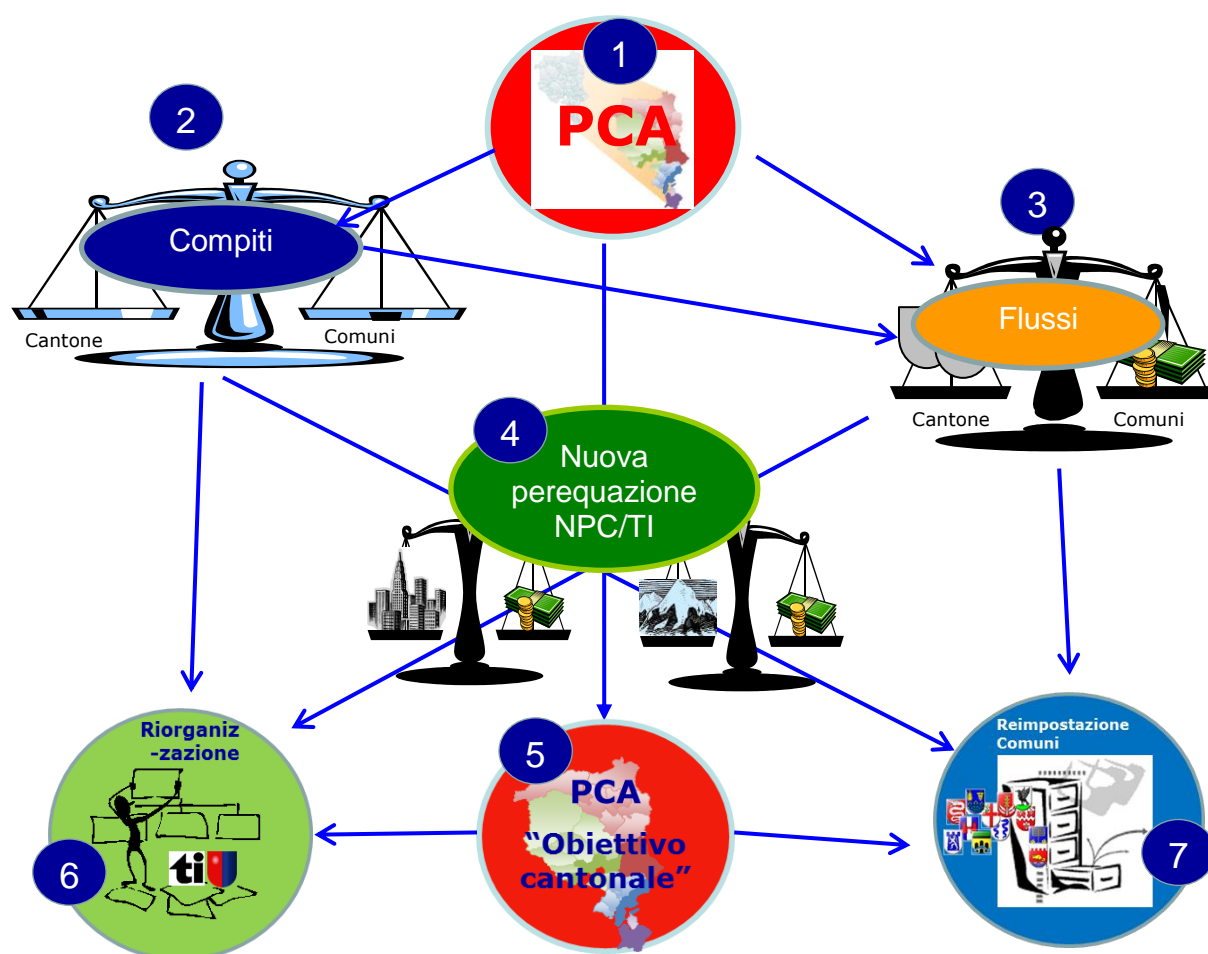
## 7. Il progetto

Il Consiglio di Stato ha più volte ribadito la propria ferma intenzione di riavviare il progetto “Flussi e competenze” sia in occasione della Roadmap che, più di recente, con la pubblicazione del Piano cantonale delle aggregazioni. Vista la portata dei temi coinvolti, il progetto implica un lavoro sul medio termine, indicativamente della durata di 5/6 anni e oltre se si considera la fase esecutiva. Per questo motivo l’avvio del progetto presuppone la creazione di una chiara struttura di progetto, con compiti e responsabilità definite per ogni ambito. Lo schema organizzativo è illustrato al capitolo 7.2 ed il processo con la relativa tempistica al capitolo 7.3.

### 7.1 Le fasi del progetto

Non esiste nella teoria un’indicazione univoca sulle priorità dei diversi cantieri di riforma. Le esperienze condotte negli altri Cantoni indicano che vi sono diverse vie percorribili: alcune hanno posto l’accento prioritariamente sulla revisione dei compiti, altre hanno affrontato dapprima la riforma dei flussi Cantone-Comuni, altre ancora hanno avviato una riforma territoriale. La proposta è quella di condurre in parallelo l’analisi dei flussi e dei compiti tenuto conto degli scenari proposti nel Piano cantonale.

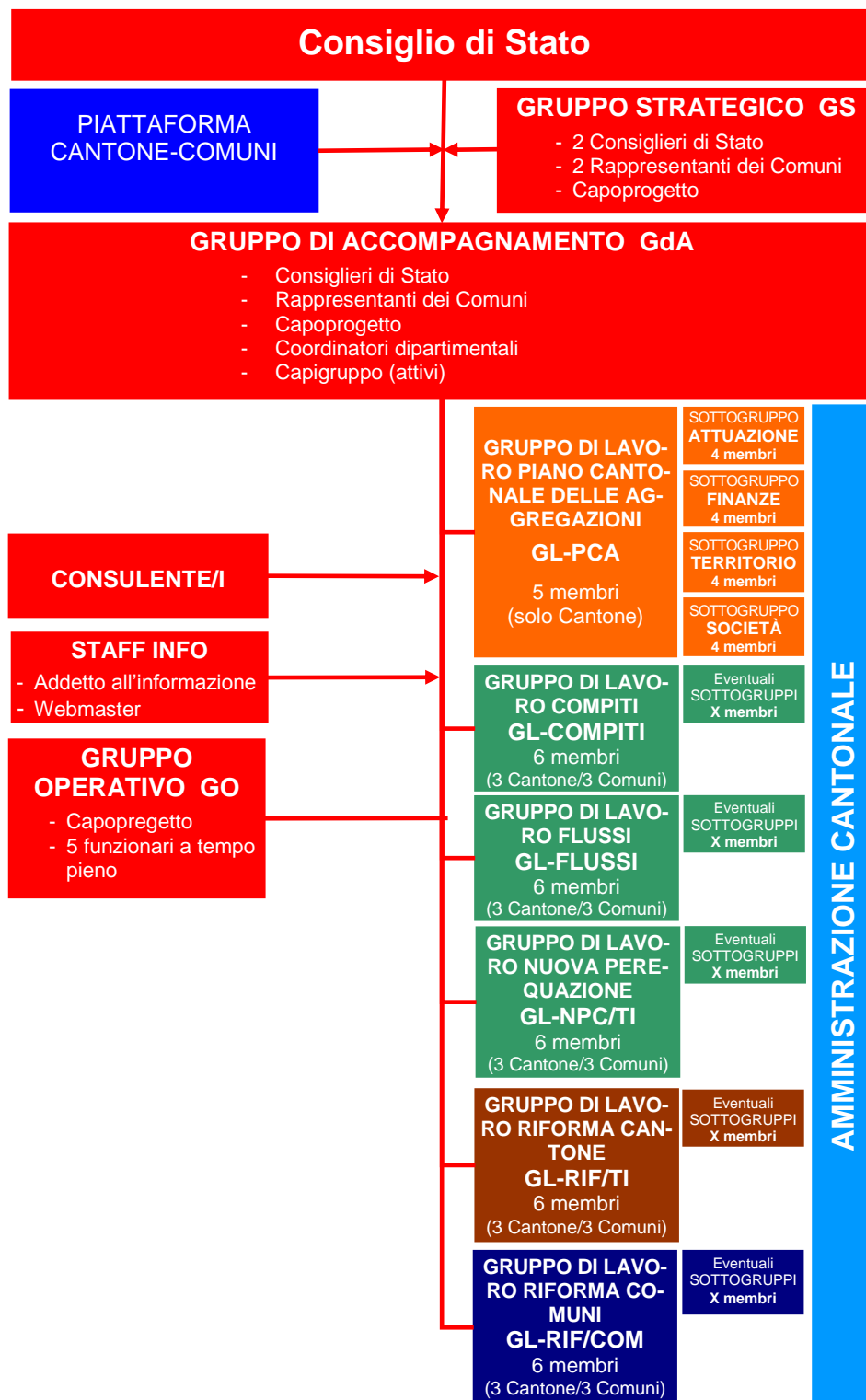
Figura 19 Fasi del progetto



## 7.2 L'organizzazione

Nella Figura 20 è illustrato l'organigramma proposto per l'attuazione della Riforma.

**Figura 20 Organigramma**



## **In generale**

La riforma proposta costituisce un momento epocale verso un Cantone al passo con i tempi. Si tratta inevitabilmente di un processo lungo e complesso che richiede il coinvolgimento attivo di tutti gli attori interessati, dalla politica al cittadino. A garanzia del raggiungimento degli obiettivi, nei tempi e nei modi auspicati, è perciò indispensabile mettere in campo tutte le risorse necessarie. S'impone inoltre la necessità di predisporre di un organico coerente, i cui diversi attori siano opportunamente messi in rete fra loro grazie ad un adeguato coordinamento. Per l'organigramma sono ritenuti aspetti imprescindibili:

- la presenza attiva del **Governo**;
- il coinvolgimento, sin dalle prime fasi, dei **Comuni**;
- la designazione di un **Gruppo strategico** ristretto, ma snello, garante delle strategie e del funzionamento ed un **Gruppo di accompagnamento**, ampiamente rappresentativo sia del Cantone che dei Comuni, quale gremio decisionale;
- la figura di un **Capoprogetto** in grado gestire e coordinare l'intero programma;
- il supporto di un **Gruppo operativo** a tempo pieno, guidato dal Capoprogetto;
- l'interessamento proattivo, sin dal primo momento, dell'intera **Amministrazione cantonale**, in particolare dei funzionari dirigenti, sia nell'ambito di specifici **Gruppi di lavoro**, che in funzione di un coinvolgimento diretto sull'attività dei vari Servizi;
- la designazione, laddove utile e necessario, a supporto della struttura interna, di **consulenti esterni**, sia per beneficiare di esperienze fatte in altri Cantoni, sia in funzione del raggiungimento di obiettivi particolarmente specialistici;
- la dotazione dell'organizzazione di uno **Staff di informazione** sia verso l'interno (Amministrazione) che verso l'esterno (mass-media, cittadini).

## **Nel dettaglio**

### **Consiglio di Stato**

Trattandosi di una riforma epocale, il progetto implica il coinvolgimento diretto del Governo cantonale il quale dovrà dividerne gli obiettivi, le modalità operative e l'attuazione, facendosi direttamente portavoce nei confronti di tutte le parti coinvolte, in particolare i Comuni, il Parlamento, l'Amministrazione e i Cittadini. Determina la designazione delle persone previste dall'organigramma e decide l'attribuzione dei mandati di consulenza esterna.

### **Piattaforma Cantone-Comuni**

La Piattaforma è l'ambito di discussione privilegiata con i Comuni. Quest'ultimi oltre ad esprimere la propria opinione, in tale ambito provvederanno a designare i loro rappresentanti previsti dall'organigramma.

### **Gruppo strategico**

È chiamato concretamente ad elaborare la strategia del progetto di riforma e a garantirne lo svolgimento operativo. Deve disporre delle necessarie capacità per esplorare orizzonti nuovi e trasmettere al Gruppo operativo input politici importanti, provocando la ricerca di soluzioni innovative. Questo gremio ha il compito di vagliare le proposte elaborate dai tecnici, adottare le scelte strategiche sui vari scenari proposti e sottoporli al Gruppo di accompagnamento per l'approvazione. Per il Gruppo strategico si propone una composizione di 5 membri: 2 membri del Governo, 2 rappresentanti dei Comuni ed il Capoprogetto.

### **Gruppo di accompagnamento**

Deve contenere i principali portatori di interesse (stakeholders). Lo scopo di questo gruppo è di decidere sulle proposte allestite dal Gruppo strategico e sciogliere i nodi politici che dovessero sorgere. Le decisioni di questo gremio sono rese operative dal Capoprogetto con la collaborazione dei Coordinatori dipartimentali.

Il Gruppo di accompagnamento è composto dai cinque Consiglieri di Stato, dai rappresentanti dei Comuni (no. da definire), dal Capoprogetto, dai Coordinatori dipartimentali e dai Capigruppo di lavoro già designati.

### **Gruppo operativo**

Si tratta del nucleo operativo chiamato a concretizzare le strategie, l'approccio metodologico, i programmi e consolidare le analisi ed i rapporti finali, compresi i progetti di Messaggio all'indirizzo del Parlamento. Esso dovrà pure seguire l'attività dei singoli Gruppi di lavoro verificando la comprensione del metodo, il rispetto delle regole stabilite. Il Gruppo di lavoro lavorerà in parallelo su tutti i dossier, in modo da garantire una continuità nei ragionamenti. Idealmente il gruppo dovrà essere composto da cinque unità lavorative, con competenze specifiche, designate a tempo pieno dal Consiglio di Stato e subordinati e coordinati dal Capoprogetto. A livello logistico sarebbe opportuno che il Gruppo operativo potesse lavorare in spazi adeguatamente predisposti per un lavoro di team.

### **Capoprogetto**

Alla testa del gruppo operativo va posto un Capoprogetto che disponga di chiare conoscenze in termini di amministrazione pubblica e delle principali tematiche in discussione. Suo compito è l'impostazione, il coordinamento ed il rispetto dei termini e delle decisioni derivanti dal Gruppo di accompagnamento.

### **Consulente/i esterno/i**

La complessità del progetto rende opportuno predisporre nell'organizzazione un tassello che rappresenti un adeguato supporto puntuale da parte di consulenti esterni, da designare a dipendenza delle necessità.

### **Gruppi di lavoro settoriali**

Si tratta di Gruppi costituiti da funzionari aventi il compito di analizzare ed elaborare proposte concrete di cambiamento nel proprio settore di competenza traducendoli in un Rapporto da sottoporre all'indirizzo del Gruppo di accompagnamento.

Il Gruppi di lavoro sono istituiti dal Consiglio di Stato sulla base di un mandato chiaro in termini di obiettivi, modalità operative e tempistica e coordinati nel loro interno da un Capogruppo.

### **Sottogruppi di lavoro**

Si tratta di gremi di lavoro intesi ad approfondire temi specifici legati ad attività di un Gruppo di lavoro, per i quali si giustifica la costituzione di un sottogruppo. Il lavoro viene svolto su richiesta del Gruppo di lavoro ed è garantito dalla coordinazione dal singolo Capogruppo.

### **Amministrazione cantonale**

La Riforma vede coinvolti molti dei Servizi dell'Amministrazione cantonale, le cui istruzioni di lavoro saranno impartite per Dipartimento, attraverso i Coordinatori dipartimentali. In questo ambito i singoli servizi saranno tenuti a mettere in atto tutte le competenze giuridiche e finanziarie che potranno essere richieste.

### **Staff Info**

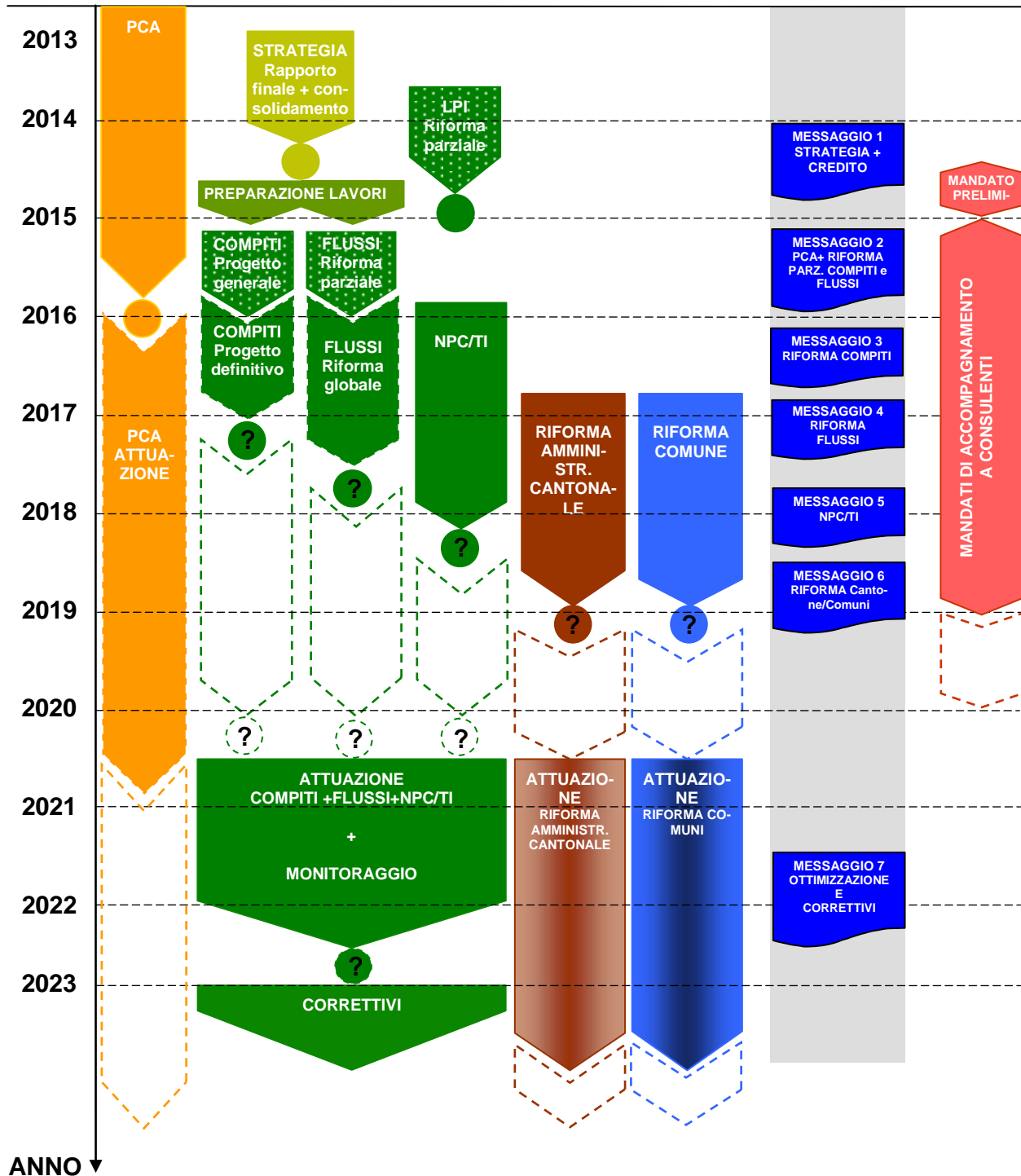
L'aspetto comunicativo è essenziale, sia verso l'interno (Amministrazione), sia verso l'esterno (Mass-media, Comuni e Cittadini). La stessa va assicurata da due figure principali costituite da un **Addetto stampa**, di formazione giornalistica, e da un **Webmaster** che assicuri la gestione, di una *Piattaforma operativa* interna di condivisione dei vari documenti di lavoro e di un *sito* che sarà concepito specificatamente per l'informazione all'utenza esterna. E' pure pensabile che l'Addetto stampa dia un sostanzioso contributo al Gruppo



operativo nella cura della redazione dei testi riguardanti la documentazione ufficiale del progetto, rispettivamente dei messaggi destinati al Gran Consiglio. Queste funzioni potrebbero anche essere assunte da figure già presenti presso la Cancelleria dello Stato.

### 7.3 La tempistica

Figura 21 Processi e relativa tempistica



Gli obiettivi posti dalla Riforma sono assai ambiziosi. Premessa la dotazione delle risorse necessarie e di un'organizzazione efficace, il loro raggiungimento comporta un coordinamento delle diverse fasi di lavoro sull'arco di un periodo di più anni.

In base alla Figura 21, l'inizio effettivo dei lavori è previsto indicativamente al 01.01.2015. Entro questa data si prevede una fase di condivisione del processo con la Piattaforma di dialogo Cantone-Comuni e con i Municipi. Inoltre si prevede un coinvolgimento del Gran Consiglio attraverso uno specifico messaggio governativo.

Per quanto riguarda il PCA si è nel frattempo conclusa la prima fase di consultazione che riguardava la politica degli indirizzi in materia di aggregazioni rispettivamente gli scenari dei nuovi Comuni. Le osservazioni pervenute consentiranno ora al Cantone di rivalutare il documento e di avviare la prevista seconda fase, che coinvolgerà nuovamente i Comuni sull'arco di quattro mesi, sugli aspetti riguardanti l'attuazione e gli incentivi finanziari a supporto. Per quanto concerne gli aspetti di attuazione si fa soprattutto riferimento all'importante riforma contenuta nel presente documento che riguarda i rapporti Cantone-Comuni. Inoltre la tempistica della Figura 21 già tiene conto del posticipo del 2015 della presentazione del PCA al Gran Consiglio.

Il processo dovrà peraltro adattarsi alle esigenze del sistema e soprattutto ai ritmi ed alle decisioni della politica, che potrebbero comportare tempi diversi da quelli attesi. Da questo punto di vista il progetto, pur richiedendo una programmazione di partenza, dovrà dar prova di flessibilità e di adattamento alle diverse circostanze.

Gli obiettivi della Riforma ed i relativi passi andranno adeguatamente condivisi con le parti (vedi capitolo 7.4). La partecipazione del Gran Consiglio avverrà attraverso la pubblicazione di successivi Messaggi governativi, che saranno oggetto di un'attenta discussione parlamentare.

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

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

## 7.4 Il coinvolgimento delle parti interessate

Per evitare di discostarsi eccessivamente dalle attese della politica, l'intero processo dovrà inoltre essere oggetto di una condivisione progressiva, sia sull'impostazione iniziale, ma anche successivamente, passo dopo passo, con tutti gli interessati, a partire dai Comuni e dal Gran Consiglio.

Le modalità di condivisione saranno stabilite con i diretti interessati, ma seguiranno sostanzialmente i seguenti canali:

### a) Rapporti con il Gran Consiglio:

L'informazione generale del Gran Consiglio avviene sulla base degli ordinari strumenti di comunicazione costituiti dalla pubblicazione delle **Linee direttive e dal Piano finan-**

**ziario**, con i relativi aggiornamenti. La condivisione delle proposte dovrà per contro realizzarsi attraverso un ampio confronto politico nel Plenum, basato sulla pubblicazione di puntuali **Messaggi governativi**.

Come indicato nella Figura 21 i temi privilegiati per una discussione potrebbero essere indicativamente i seguenti:

- un messaggio iniziale sulla strategia complessiva;
- successivi messaggi inerenti:
  - o l'adozione del PCA e contemporanee misure parziali su compiti e flussi;
  - o la condivisione sulla nuova ripartizione dei Compiti;
  - o la condivisione sui nuovi Flussi;
  - o la condivisione della Nuova perequazione cantonale (NCP/TI);
  - o l'impostazione della Riforma Cantone-Comuni (in base ai nuovi compiti e flussi, riorganizzazione da una parte dell'Amministrazione cantonale e, dall'altra le esigenze della nuova organizzazione dei Comuni);
- un messaggio conclusivo sull'ottimizzazione ed i correttivi.

#### b) Rapporti con i Comuni:

L'ambito privilegiato per la gestione dei Rapporti con i Comuni dovrebbe essere rappresentato dalla Piattaforma di dialogo Cantone-Comuni. La condivisione degli obiettivi, delle modalità di lavoro e della tempistica andrebbe preferibilmente fissata in un **Documento d'intenti** sottoscritto dal Governo e dai rappresentanti dei Comuni.

Il coinvolgimento dei singoli enti dovrà poi avvenire con l'organizzazione di un'adeguata informazione dei Municipi e, quando necessario, con delle consultazioni allargate.

## 7.5 Risposta alle difficoltà emerse nel passato

I vari tentativi di riforma nonché le esperienze accumulate da altri Cantoni indicano come la riuscita di un processo di riforma presupponga un insieme di elementi e condizioni di partenza.

#### a) Clima politico

- **Un clima favorevole tra Cantone e Comuni** entrambi consapevoli della necessità di raggiungere l'obiettivo auspicato nell'interesse in primis dei cittadini. Tale presupposto costituisce un punto di partenza irrinunciabile.

#### b) Condivisione e partecipazione

- **Forte implicazione e adesione dei politici** (e per il loro tramite, dei rispettivi collaboratori coinvolti). Il coinvolgimento di tutti gli attori coinvolti diventa un elemento essenziale per la riuscita del progetto.
- Condivisione **da parte di tutti gli attori politici cantonali e comunali delle condizioni di partenza** (impostazione del progetto, struttura operativa, intendimenti). La ricerca di consenso riguarda pure le modalità di coinvolgimento nel progetto di tutte le parti interessate e di una loro partecipazione al processo decisionale. Tra Cantone e Comuni dovrà esserci un approccio paritario nelle scelte e nell'assunzione di responsabilità.

### c) Approccio metodologico

- **Precisazione chiara del mandato e dei principi di fondo.**
- **Chiara selezione dei compiti e dei criteri:** i criteri e il metodo e i settori di analisi dovranno essere concordati e approvati in anticipo da tutte le parti coinvolte. Andrà valutata l'opportunità di una verifica a largo raggio.
- **Garanzia politica della neutralità finanziaria** della riforma. Questo termine ha dato più volte adito a malintesi. Esso intende che le conseguenze finanziarie dei trasferimenti di compiti tra un livello all'altro dovranno essere compensati con la riforma dei flussi verticali tra Cantone e Comuni e della perequazione. L'applicazione di tale concetto ha quindi una sua perfetta validità a posteriori. In primo luogo vanno proposte le misure di riorganizzazione dei compiti tra Cantone e Comuni sulla base dei criteri indicati e in un secondo momento andranno adottati gli accorgimenti necessari nell'ambito dei trasferimenti orizzontali e verticali. L'aggravio e lo sgravio finanziario di Cantoni e Comuni dovranno complessivamente compensarsi a vicenda con gli strumenti della perequazione sul modello federale. Un'interpretazione più larga di tale principio presuppone inoltre che la somma degli oneri complessivi oggi sostenuti da Cantone e Comuni non dovrà aumentare in prospettiva a parità di prestazione offerta.

### d) Organizzazione del progetto

- **Allocazione delle risorse: per produrre i risultati attesi, il progetto deve disporre delle necessarie risorse finanziarie e umane.**
- Il progetto dovrà considerare e integrare tutti i progetti e processi paralleli in atto che riguardano il Cantone e i Comuni. Rispettivamente, ognuno dei progetti parziali dovrà tener conto dei lavori in atto sugli altri fronti. Cosa che dovrà avvenire anche per quanto attiene la pubblicazione di nuove leggi.
- **Organizzazione del progetto:** tutti i partner verranno sentiti prima di tradurre le proposte in soluzioni legislative concrete. Il collegamento con i servizi dell'Amministrazione direttamente toccati dai temi scelti dovrà essere solido e reciproco. Il Consiglio di Stato dovrà garantire un contatto diretto tra le componenti del progetto e i servizi responsabili. Le decisioni dovranno essere concordate. Ogni attore s'impegna ad accettare la soluzione concordata, a condizione che questa rispetti gli obiettivi, i criteri e le regole fissate. Le competenze della Piattaforma andranno precisate chiaramente.

## 8. Conclusioni

Il Gruppo di lavoro costituito dal Consiglio di Stato con Risoluzione governativa (RG) n. 2030 del 30 aprile 2013 aveva da una parte lo scopo di analizzare i flussi finanziari tra Cantone e Comuni nel quadro del Decreto legislativo urgente concernente il programma di risanamento finanziario, Roadmap 2013-2014 volto a puntare al pareggio di bilancio con il preventivo 2015. D'altra parte al Gruppo di lavoro si chiedeva l'allestimento di prime proposte concernenti:

- a) la revisione dei meccanismi di perequazione intercomunale e delle leggi settoriali, nonché degli effetti perequativi negli agglomerati;
- b) la revisione della ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni.

Con il Rapporto intermedio presentato il 1. luglio 2013 il Gruppo di lavoro già aveva evidenziato le oggettive difficoltà che precludono il raggiungimento dell'obiettivo stabilito senza prima affrontare la problematica da un punto di vista più generale, che permettesse di analizzare maggiormente l'attuale situazione di complessità dei rapporti fra Cantone e Comuni, proponendo una modalità d'approccio complessiva alla soluzione del problema, con lo scopo di dare avvio su nuove basi strategiche ad una revisione più ampia, ma certamente più coerente con le esigenze attuali.

Rispondendo ai quesiti posti dal Gruppo di lavoro in calce al Rapporto intermedio, con lettera del 12 settembre 2013 il Governo si dichiarava consapevole delle difficoltà indicate, chiedendo comunque di dar seguito al mandato fornendo almeno un'analisi sommaria di fattibilità e delle eventuali modifiche legislative necessarie.

Il Gruppo di lavoro si è perciò concentrato sugli aspetti strategici di una riforma a 360° volta ad affrontare complessivamente la questione dei rapporti fra Cantone e Comuni che tiene conto del Piano cantonale delle aggregazioni (PCA), da poco uscito in consultazione, della revisione dei compiti e dei flussi finanziari, dell'adattamento della perequazione intercomunale, in modo da consentire, su queste basi, quale ultimo importante passo la riorganizzazione stessa delle amministrazioni comunali e cantonali.

Se il lavoro svolto dal Gruppo di lavoro non raggiunge l'obiettivo iniziale nel senso che non offre concrete soluzioni per una pronta applicazione di misure in funzione del preventivo 2015, con il presente documento si forniscono comunque delle basi operative concrete per promuovere l'avvio di un cambiamento epocale, oltre che necessario, dei rapporti fra Cantone e Comuni.

Quello proposto costituisce un lavoro impegnativo, previsto sull'arco di più anni, ma che a differenza dei precedenti tentativi andati falliti, propone sin da subito modalità di lavoro tali da permettere di affrontare le possibili insidie con maggiori possibilità di riuscita.

Le varie fasi del progetto (salvo quella finale riguardante la riorganizzazione delle amministrazioni cantonali e comunali, al momento difficilmente prevedibili) sono state illustrate ai diversi capitoli del presente Rapporto finale.

**Al capitolo 1.** (Introduzione) sono ricordati i motivi che rendono la riforma non solo necessaria, ma indispensabile per, da una parte ridare un giusto equilibrio ai principi che reggono il federalismo elvetico nei rapporti fra Cantone e Comuni e, dall'altra rafforzare i due livelli istituzionali per meglio affrontare quelle che già si dimostrano essere le sfide del futuro per il nostro Cantone, ossia, accanto ai rapporti fra gli stessi Comuni, i rapporti con la

Confederazione, quelli con gli altri Cantoni, senza dimenticare i rapporti con le regioni di frontiera, sempre più intensi, ma anche sempre più problematici.

Al **capitolo 2.** si indica come il rafforzamento dei due livelli istituzionali non possa prescindere dalla riorganizzazione territoriale preconizzata dal Piano cantonale delle aggregazioni (PCA), il cui esito costituisce le condizioni basilari per un riordino coerente ed efficace dei compiti e dei flussi finanziari fra Cantone e Comuni e della stessa revisione della stessa perequazione cantonale.

I **capitoli 3.** (revisione dei compiti), **4.** (revisione dei flussi) e **5.** (riforma della perequazione) tracciano un primo approccio, sicuramente non ancora totalmente esaustivo, delle riforme parziali richieste.

Nella **revisione dei compiti** il documento, dopo aver analizzato i motivi del fallimento dei precedenti tentativi di riforma (cap. 3.1) avvenuti a partire dalla fine degli anni '90 ed aver illustrato le nozioni di base (cap. 3.2), pone le basi per una concreta proposta di un approccio innovativo di ripartizione dei compiti (cap. 3.3) e ne illustra infine le fasi del processo (cap. 3.4).

Il capitolo dedicato alla **revisione dei flussi** si sofferma sul contesto generale (cap. 4.1), quindi su alcune nozioni di base (cap. 4.2) per passare alle risultanze del rapporto intermedio riferito agli attuali flussi finanziari fra Cantone e Comuni (cap. 4.3) dal quale si evince come al momento si contino 69 flussi finanziari per un saldo a carico del Cantone di circa 18 mio di franchi. Sono infine indicate le fasi del processo (cap. 4.4), nel cui iter è prevista una prima fase con una riforma parziale intesa a soddisfare alcune esigenze di correzione in vista del preventivo 2015.

Per quanto attiene la **perequazione finanziaria** si propone di introdurre una nuova perequazione cantonale (NPC/TI) seguendo la metodologia già collaudata dalla Confederazione (NPC/CH).

In relazione al passo conclusivo concernente la **riforma dell'amministrazione cantonale e del nuovo assetto comunale**, volto a gestire le conseguenze delle altre riforme ai due livelli istituzionali, si accenna brevemente al **capitolo 6**; per quanto un approfondimento sul tema risulti prematuro e viene perciò posticipato nel tempo.

Il **capitolo 7** pone le basi per l'avvio del progetto. In esso sono illustrate le fasi (cap. 7.1), l'organizzazione (cap. 7.2) e la tempistica (cap. 7.3) del progetto, nonché le condizioni poste per la buona riuscita del processo, quali il coinvolgimento di Gran Consiglio e Comuni (cap. 7.4: il coinvolgimento della parti interessate) e le premesse per il raggiungimento degli obiettivi (cap. 7.5: risposta alle difficoltà emerse nel passato).

Su quest'ultimo aspetto si richiamano, in particolare, le seguenti condizioni:

- **un clima politico favorevole** fra Cantone e Comuni con la consapevolezza, d'ambo le parti, che l'interesse primario della riforma va inteso nei rapporti con il Cittadino;
- **una partecipazione condivisa** delle parti al progetto, con ampia condivisione degli obiettivi, dei metodi e dei tempi, da fissare in un accordo di principio preferibilmente da tradurre in una lettera d'intenti fra le parti;

- **un approccio metodologico trasparente** del mandato e dei principi di fondo, con una chiara formulazione, sin dall'inizio, delle modalità di lavoro;
- **la garanzia politica delle neutralità finanziaria della riforma** nel suo complesso e non nel senso che non debba creare alcun travaso di oneri dall'uno all'altro ente. Ciò significa che, a consolidamento avvenuto, la somma degli oneri a carico di Cantone e Comuni non abbia ad aumentare;
- **un'efficace organizzazione di progetto** che veda coinvolte in modo attivo e responsabile tutte le parti interessate, sia in ambito politico che tecnico. Nei gremi strategici (*Gruppo strategico*) ed in quelli decisionali (*Gruppo di accompagnamento*) va assicurata la presenza attiva sia del Governo sia dei Comuni.
- **l'allocazione di risorse finanziarie ed umane** dovrà essere tale da garantire al progetto il raggiungimento dei risultati attesi nei tempi e nei modi stabili. Si prevede in particolare la costituzione di un *Gruppo operativo* costituito da funzionari competenti, a tempo pieno, guidati da un *Capoprogetto*, il supporto di specifici *Gruppi e Sottogruppi di lavoro* settoriali formati da funzionari dell'amministrazione e da rappresentanti dei Comuni adeguatamente selezionati. Dove necessario occorrerà poter far capo a dei *Consulenti* esterni. È inoltre indispensabile l'attivazione, quando necessario, dell'intera *Amministrazione cantonale*.

Preso atto di quanto esposto, si conclude che per dar seguito alla Riforma prevista dal presente Rapporto finale sono indicati i seguenti passi successivi:

1. Approvazione della proposta da parte del Governo;
2. Condivisione della stessa con i Comuni, nell'ambito della Piattaforma di dialogo Cantone/Comuni;
3. Affinamento e consolidamento definitivo della proposta e dell'assetto organizzativo;
4. Elaborazione di un Messaggio all'attenzione del Gran Consiglio riguardante la strategia;
5. Designazione del Gruppo operativo (Capo progetto e relativi funzionari);
6. Designazione dei Gruppi di lavoro prioritari (Gruppo Compiti ed Gruppo Flussi);
7. Fissare le eventuali riforme parziali da anticipare riguardanti compiti e flussi, rispettivamente il contributo di livellamento.

Qualora il Governo dovesse confermare la necessità di anticipare alcuni provvedimenti in funzione del Preventivo 2015, con la necessità quindi di individuare i relativi provvedimenti entro giugno 2014 (partendo ad esempio dai dati raccolti nell'Allegato 2), è indispensabile che ciò debba avvenire nell'ambito del Gruppo di lavoro flussi (GL-Flussi) e che la costituzione di quest'ultimo pertanto avvenga in tempi brevi.

Bellinzona, gennaio 2014

## Bibliografia

- Consiglio di Stato (2013), – Piano cantonale delle aggregazioni, Consultazione fase 1
- Consiglio Federale (2001), Messaggio 01.074 concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) del 14 novembre 2001
- DAFFLON B. (1996), La péréquation financière entre la Confédération et les cantons en Suisse, In: Annuaire des collectivités locales. Tome 16, pp. 61-99.
- DAFFLON B. (2003), Fédéralisme financier et décentralisation, Université de Fribourg, Polycopié, version 4 décembre 2003
- DAFFLON B. et. al. (2004), La péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg: bilan et enjeux, Fribourg, le 25 février 2004
- DAFFLON B., Le fédéralisme fiscal en Suisse: un relevé des enjeux constitutionnels, des responsabilités budgétaires et de la péréquation, Université de Fribourg
- DAFFLON B., Mischler P. (2007), La réforme de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg, Fribourg, 12 mars 2007
- DAFFLON B., MADIÈS T. (2012), Decentramento. Alcuni principi tratti dalla teoria del federalismo finanziario, Rubbettino editore, 2012
- Dipartimento delle finanze e dei Comuni del Canton Grigioni (2012), Riforma della perequazione finanziaria nel Cantone dei Grigioni (riforma PF), Rapporto esplicativo, del 30 novembre 2012
- Dipartimento federale delle finanze DFF e Conferenza dei Governi cantonali CGC (2007), Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni – NPC, [www.perequazione.ch](http://www.perequazione.ch), del settembre 2007
- Gruppo Offerta (RG6148 del 26 novembre 1997), Analisi dell'offerta – Rapporto al Consiglio di Stato
- HORBER-PAPAZIAN K. SOGUEL N. (1996), La répartition des tâches Cantons-communes ou le rendez-vous manqué des réformes, Swiss Political Science Review 2(2) : 1-164, 1996
- JACOT-DESCOMBES C. (2013), A la croisée des modèles du fédéralisme fiscal et coopératif : les résultats des réformes de répartition des tâches Canton-communes en Suisse, Thèse de doctorat présentée à l'IDEHAP, Lausanne, octobre 2013
- MGF consulenze SA e Fidirevisa SA (2006), – Rapporto finale per i settori in priorità 1, del 18 ottobre 2006



MOTTU et. al. (1997), Réforme de la péréquation financière et principe de subsidiarité;  
Swiss Political Science Review 3(3), 1-151, 1997

ROSSI A (RG5177 del 14 ottobre 2009), Flussi e competenze Rapporto alla riunione della  
Piattaforma di dialogo Cantone-Comuni del 25 marzo 2010

RUHLI L., FREY M und FREY R.L. (2013), Avenir Suisse – Irrgarten Finanzausgleich,  
Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität

SOGUEL N., TANGERINI A. (2002), Suppléments péréquatifs: problèmes et évaluation  
dans le contexte vaudois, WP de l'IDHEAP 3/2002

SOGUEL N. (2013), Analyse comparative de la structure des dépenses du Canton du  
Tessin. Rapport à l'attention du Département des finances et de l'économie, ID-  
HEAP, Lausanne, mars 2013

SUPSI-DSAS (2009), Rapporto flussi e competenze Cantone-Comuni: flussi 2007-2009,  
Raccolta dati sui flussi per compiti condivisi 2007-2009, del 5 gennaio 2009

# Allegati

- Allegato 1** Metodo proposto di ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni
- Allegato 2** Elenco schede per Dipartimento