

# Tra (Cantoni) ricchi e poveri, il Ticino

Nicola Novaresi,  
Divisione delle risorse

Foto: Ti-Press / Gabriele Puzzu



Le singole riforme introdotte dalla NPC determineranno una nuova realtà nelle relazioni tra Confederazione e Cantoni e modificheranno sensibilmente i flussi finanziari tra i due livelli istituzionali. La NPC comporterà quindi delle importanti conseguenze, sia a livello finanziario, sia a livello organizzativo e politico. Da un lato, essa implica l'assunzione di nuove responsabilità decisionali e operative in determinati settori prima svolti congiuntamente con la Confederazione (vedi per esempio il settore delle prestazioni collettive dell'assicurazione invalidità o l'istruzione scolastica speciale) e dall'altro il ridimensionamento di determinate strutture organizzative dove il compito è stato trasferito alla Confederazione (vedi per esempio il settore delle strade nazionali). In altri casi, la NPC non comporta sostanziali modifiche organizzative, ma nuovi spazi di manovra politici tramite la soppressione di importanti contributi vincolati, come quelli versati dal Cantone al fondo dell'assicurazione vecchiaia e superstiti e dell'assicurazione invalidità.

La trama di fondo di questo contributo sarà rappresentata dall'esame degli aspetti finanziari della riforma, mentre nelle interviste che lo completano sarà data voce ad alcuni responsabili settoriali coinvolti nel progetto, che ne svilupperanno maggiormente gli aspetti organizzativi.

## Gli impatti finanziari della nuova ripartizione dei compiti e del finanziamento

La tabella 1 mostra gli effetti settoriali della NPC, secondo le stime effettuate dal Consiglio di Stato nel messaggio del 2 maggio 2007 e aggiornate successivamente nel relativo rapporto della Commissione della gestione e delle finanze del 9 ottobre 2007.

La NPC comporta, in valore assoluto, una modifica nelle relazioni finanziarie tra la Confederazione e il Cantone di circa 590 mio di fr. Di questi, circa 275 mio di fr. costituiscono degli sgravi per il Cantone, mentre circa 315 rappresentano degli aggravii. Qualitativamente, queste modifiche implicano l'acquisizione di nuovi importanti margini di manovra per il Cantone. Solo con la dissociazione che riguarda gli attuali contributi ai fondi AVS e AI verranno per esempio meno obblighi non influenzabili per circa 135 mio di fr. all'anno. Questi sgravi permetteranno di finanziare prestazioni per le quali il Cantone diventerà unico responsabile, come per esempio le prestazioni collettive AI e l'educazione speciale.

Valutando gli effetti della NPC per settore d'intervento, osserviamo che quello della

sanità e della socialità è il più toccato dalla riforma, seguito dal settore del traffico e dei trasporti pubblici e da quello dell'educazione. Un'incidenza particolare si riscontra sulle quote cantonali ad alcune entrate della Confederazione, per effetto soprattutto della riduzione della quota parte dei Cantoni all'imposta federale diretta. Nella tabella spiccano in particolare i seguenti settori:

- prestazioni individuali dell'AVS e dell'AI. Il trasferimento completo del finanziamento pubblico delle assicurazioni sociali alla Confederazione produce uno sgravio di 135 mio di fr. per le finanze cantonali e sopprime una spesa vincolata sulla quale il Cantone non ha alcun margine di manovra. Ciò è tanto più significativo, se si considera che questa spesa ha registrato incrementi medi del 5,5% all'anno tra il 2000 e il 2005. Le risorse che il Cantone non verserà più al fondo AVS/AI saranno quindi disponibili per il finanziamento di altre prestazioni, per le quali assumerà l'intera responsabilità politica e finanziaria;
- prestazioni complementari AVS e AI e riduzione dei premi nell'assicurazione malattia. La riforma produce un importante trasferimento di oneri tra i due settori: l'aggravio in

«Per il Ticino, e per effetto della ripartizione dei compiti, la NPC comporta 275 mio di fr. di sgravi e 315 di aggravii.»



# 1 Effetti finanziari della dissociazione dei compiti, nel 2008 (in 1.000 fr.)

	Totale	Gestione corrente	Investimenti
<b>Educazione</b>			
Formazione professionale	-2.109	-2.109	-
Aiuto alle università	-350	-	-350
Borse di studio	-4.500	-4.500	-
<b>Socialità e sanità</b>			
Prestazioni individuali dell'AVS	56.940	56.940	-
Aiuto agli anziani	-7.750	-7.750	-
Prestazioni individuali AI	78.350	78.350	-
Sussidi collettivi AI	-58.265	-57.015	-1.250
Formazione scolastica speciale	-23.584	-21.584	-2.000
Prestazioni complementari	124.190	124.190	-
Riduzione dei premi nell'ass. malattie	-126.900	-126.900	-
Assicurazione disoccupazione	-660	-660	-
<b>Ambiente, natura e paesaggio</b>			
Protezione della natura e del paesaggio	-282	-184	-98
Protezione dei monumenti storici	-720	-	-720
Protezione contro le piene	-561	-	-561
<b>Traffico e trasporti pubblici</b>			
Strade nazionali	6.309	-2.691	9.000
Strade principali	-	-	-
Contributi non vincolati a opere	-1.205	-1.205	-
Traffico regionale	-14.023	-14.023	-
<b>Agricoltura e foreste</b>			
Miglioramenti strutturali nell'agricoltura	-300	-	-300
Allevamento	360	360	-
Consulenza agricola	-215	-215	-
Foreste	-1.408	-	-1.408
<b>Altri settori</b>			
Altri settori	-462	-246	-216
<b>Totale dissociazione dei compiti</b>			
Quota su IFD	-69.594	-69.594	-
Quota sull'imposta preventiva	3.306	3.306	-
Quota sull'utile della BNS	5.360	5.360	-
<b>Totale complessivo</b>	<b>-38.073</b>	<b>-40.170</b>	<b>2.097</b>

- un settore è quasi completamente neutralizzato da uno sgravio nell'altro;
- strade nazionali. Il passaggio completo di questo settore sotto la sfera di competenza della Confederazione produce uno sgravio di circa 6,3 mio di fr. per le casse cantonali;
  - sussidi collettivi AI. Il Cantone assumerà una competenza esclusiva nel settore delle prestazioni collettive per gli invalidi, guadagnando quindi notevoli spazi decisionali rispetto agli importanti vincoli esistenti oggi e determinati dalla Legge federale sull'invalidità. Questa maggiore autonomia comporterà la perdita di 58 mio di fr. di sussidi federali e dunque un maggior impegno finanziario da parte del Cantone;
  - formazione scolastica speciale. Analogamente al settore dei sussidi collettivi AI, anche in quello della formazione speciale il Cantone assumerà una competenza esclusiva, decisionale e finanziaria. Il costo corrisponde alla soppressione del contributo federale e si avvicina ai 24 mio di fr.;
  - borse di studio. Il ritiro della Confederazione dal sussidiamento delle borse di studio concesse dai Cantoni nel settore primario e secondario, unitamente all'abbandono della quota perequativa legata al sus-

- sidio federale per le borse di studio del settore terziario, provoca una riduzione dei contributi federali di 4.5 mio di fr.;
- traffico regionale. La NPC comporta una riduzione complessiva di circa il 30% dei contributi federali che il Ticino riceve oggi (la parte di sussidiamento scende dal 69 al 48%), pari a circa 14 milioni di fr.;
- quote cantonali su imposte federali e sull'utile della BNS. La maggiore quota di 3,3 mio di fr. sull'imposta preventiva e l'incremento della quota sull'utile della Banca Nazionale di 5,4 mio di fr. deriva-

no dall'abbandono del criterio perequativo nella determinazione delle parti cantonali sugli importi complessivi distribuiti ai Cantoni. La perdita di 70 mio di fr. per quanto riguarda la quota sull'imposta federale diretta è invece dovuta alla riduzione della parte complessiva destinata ai Cantoni. La parte ora distribuita in funzione del criterio perequativo - vedi lo schema a p. 7 - viene infatti puramente soppressa, affinché gli effetti finanziari della riforma per la Confederazione siano neutri.

## Gli impatti finanziari del nuovo sistema perequativo

Il nuovo sistema perequativo prevede, accanto alla perequazione delle risorse, gli strumenti della compensazione degli oneri sociodemografici e geotopografici. La tabella

2 mostra la ripartizione tra i Cantoni delle risorse messe a disposizione da questi nuovi fondi, secondo quanto previsto dalla nuova ordinanza federale.

### Perequazione delle risorse

La quota parte del Ticino sulle risorse

messe a disposizione dal nuovo fondo perequativo (circa 3,06 miliardi di fr.) sarà, nel 2008, di circa 10,3 mio di fr. Il Ticino, con un indice delle risorse di 97,2 punti (media = 100), si situa appena sotto la media. Occorre comunque rilevare che questo indice lo pone al nono posto tra i Cantoni svizzeri in termi-

## 2 Contributi e versamenti ai / dai Cantoni<sup>1</sup>

	Perequazione delle risorse			Compensazione oneri								
	Indice delle risorse	Contributi	Versamenti	Geotopografici					Sociodemografici			
				Altitudine insediamenti	Declività terreno	Struttura insediamento	Densità demografica	Totale	Struttura demografica	Nuclei urbani	Totale	
Zurigo	126,5	505.738	-	-	-	-	-	-	-	33.728	59.360	93.087
Berna	77,1	-	805.168	2.080	1.312	17.367	2.681	23.439	15.978	-	376	16.354
Lucerna	76,7	-	304.313	-	-	6.485	-	6.485	-	-	-	-
Uri	61,8	-	64.293	634	5.143	1.200	3.572	10.549	-	-	-	-
Svitto	124,1	48.454	-	1.880	1.964	1.447	595	5.886	-	-	-	-
Obvaldo	67,2	-	48.281	367	2.664	1.024	1.240	5.296	-	-	-	-
Nidvaldo	125,4	14.650	-	-	497	716	225	1.437	-	-	-	-
Glarona	69,6	-	49.745	-	3.076	-	1.919	4.995	156	-	-	156
Zugo	214,9	178.581	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Friburgo	75,3	-	235.883	1.324	-	9.279	1.075	11.679	-	-	-	-
Soletta	76,2	-	218.880	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Basilea-Città	139,8	113.595	-	-	-	-	-	-	26.776	20.386	-	47.162
Basilea-Campagna	103,8	14.974	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sciaffusa	96,1	-	4.027	-	-	-	-	-	3.186	-	-	3.186
Appenz. Esterno	77,4	-	43.236	15.445	199	1.457	-	17.102	-	-	-	-
Appenz. Interno	79,6	-	10.292	4.822	372	2.392	357	7.943	-	-	-	-
San Gallo	80,9	-	290.507	-	-	1.929	-	1.929	-	-	-	-
Grigioni	81,6	-	114.441	41.082	59.652	7.882	24.558	133.174	-	-	-	-
Argovia	89,6	-	138.842	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Turgovia	74,0	-	236.965	-	-	3.623	-	3.623	-	-	-	-
<b>Ticino</b>	<b>97,2</b>	<b>-</b>	<b>10.343</b>	<b>-</b>	<b>9.206</b>	<b>-</b>	<b>4.167</b>	<b>13.373</b>	<b>17.966</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>17.966</b>
Vaud	105,5	53.672	-	-	-	-	-	-	48.019	3.159	-	51.178
Vallese	69,0	-	381.838	25.130	27.605	557	14.615	67.907	-	-	-	-
Neuchâtel	96,5	-	7.736	20.170	2.013	-	-	22.183	11.914	-	-	11.914
Ginevra	151,2	329.335	-	-	-	-	-	-	69.682	30.422	-	100.104
Giura	68,6	-	92.776	769	-	1.493	1.846	4.108	-	-	-	-
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>1.258.998</b>	<b>3.057.566</b>	<b>113.703</b>	<b>113.703</b>	<b>56.851</b>	<b>56.851</b>	<b>341.108</b>	<b>227.405</b>	<b>113.703</b>	<b>-</b>	<b>341.108</b>

<sup>1</sup>A parte la colonna dell'indice delle risorse, tutti i valori sono in 1.000 fr.

### **In che misura la NPC avrà un impatto sulla politica forestale del Ticino?**

L'introduzione della NPC cambierà radicalmente il sistema di sovvenzionamento delle misure nel settore forestale. La Confederazione ha definito dei programmi e degli obiettivi in accordo con il Programma forestale svizzero (WAP-CH), limitando quindi la sua azione alla direzione strategica ed al controllo del raggiungimento degli obiettivi. In particolare, nel settore forestale, sono stati definiti i seguenti programmi: bosco di protezione, opere protettive, biodiversità in bosco, economia forestale. Entro la fine del 2007 saranno siglati gli accordi programmatici (contratti) tra Cantone Ticino e Confederazione dove saranno definiti quantitativamente gli obiettivi e stabilite le risorse finanziarie federali stanziati durante il prossimo quadriennio per il raggiungimento di questi obiettivi.

Una prima conseguenza della ridefinizione degli obiettivi federali nel settore forestale è, ad esempio, che dal 2008 la promozione delle teleferiche per l'esbosco del legname o la cura dei boschi con funzione di svago è lasciata interamente a carico del Cantone. Il Cantone avrà il compito di stabilire operativamente come raggiungere gli obiettivi fissati a livello strategico dalla Confederazione e ai quali ha aderito tramite la convenzione. La Sezione forestale deve inoltre adeguare in tempi molto brevi la gestione dei progetti forestali alle nuove modalità fissate dalla Confederazione. Se da un lato le modalità tecniche scelte dalla Confederazione lasciano un maggiore margine di manovra operativo al Cantone, dall'altro, per alcuni programmi, esse richiedono una gestione tecnica e finanziaria più complessa. Ad esempio, per la cura del bosco di protezione, la Confederazione verserà al Cantone 5.000.-- fr. per ettaro di superficie di bosco trattato ed influenzato dagli interventi; questo corrisponde al 40% del costo medio nazionale degli interventi selvicolturali nel bosco di protezione. Il Cantone non riverserà questo contributo forfetario direttamente all'Ente esecutore, ma lo farà in base ai costi effettivi realmente sostenuti; questo significa che unicamente tramite un'attenta progettazione e pianificazione degli interventi si riuscirà ad utilizzare in modo efficiente i contributi federali, facendo per di più quadrare i conti al termine del periodo contrattuale di quattro anni, secondo il principio che gli interventi più onerosi sono bilanciati da quelli meno costosi. Inoltre, nel periodo di transizione tra il regime attuale e la NPC, il Cantone dovrà compensare il disimpegno finanziario della Confederazione per i progetti approvati. Ad esempio nel programma "opere di premunizione", i sussidi federali caleranno di ca. il 15% rispetto ad oggi. Questa diminuzione, nella concezione federale, dovrebbe essere in parte compensata tramite il contributo geotopografico (a favore delle regioni di montagna) che il Cantone riceve dalla Confederazione. Visto che tuttavia questo contributo

non è legato ad un settore specifico, si potrebbe tradurre in sostanza con una diminuzione dei crediti federali a disposizione del bosco. Per i progetti in corso e per i quali esiste una decisione cantonale sul tasso di sussidiamento, la diminuzione del credito federale sarà assorbita dal PFI della Sezione forestale, ma in seguito sarà a carico di Comuni, Patriziati e Consorzi (Enti esecutori e beneficiari della prestazione).

### **Sono forse da prevedere delle conseguenze anche per i privati?**

Tutti questi cambiamenti che interverranno a livello federale e cantonale non dovrebbero avere delle conseguenze immediate sui proprietari di bosco; la Sezione forestale intende infatti rendere la transizione graduale, sfruttando al meglio le nuove possibilità offerte dalla Confederazione e sostituendosi ad essa dove gli obiettivi cantonali non sono condivisi a livello federale. Tendenzialmente, potremmo però assistere ad una diminuzione dei contributi pubblici per la cura al bosco di protezione e per le opere di premunizione dai pericoli naturali ed alla difficoltà di promuovere adeguatamente la manutenzione o la costruzione di strade forestali con un conseguente impatto sulle possibilità di utilizzazione del legname indigeno. A livello cantonale sarà importante mantenere la competenza decisionale del CdS per l'approvazione dei progetti forestali e per lo stanziamento del relativo credito al livello odierno, ovvero a 1 mio. fr., dal momento che il Cantone decreterà i sussidi forestali sia della Confederazione sia del Cantone con un'unica decisione. Riducendo questa competenza a 0,5 mio. fr. (come era stato ventilato), la maggior parte dei progetti forestali diventeranno di competenza del Gran Consiglio con tutto l'iter burocratico e tempi di decisione lunghi.

### **Quali i punti forti e le debolezze del nuovo meccanismo di ripartizione?**

I vantaggi e gli svantaggi dell'introduzione della Nuova Perequazione Finanziaria nel settore forestale sono, al momento, ancora difficili da valutare pienamente perché le condizioni quadro non sono ancora completamente definite. Visto che la Confederazione non verserà più importi attribuiti, bensì contributi globali, il Cantone potrà decidere autonomamente come impiegare i mezzi finanziari. Con l'introduzione della NPC, il Cantone ottiene quindi più margine di manovra rispetto al passato, ma anche la responsabilità di utilizzare questi crediti nell'interesse del Cantone. Vantaggi e svantaggi dell'introduzione della NPC nel settore forestale saranno determinati dalla volontà politica cantonale di investire nella cura ai boschi di protezione, nelle opere di premunizione e nella gestione attiva del territorio. ■

ni di posizionamento, ciò che dimostra in definitiva il buon livello del substrato fiscale ticinese rispetto alla maggioranza dei Cantoni. Scomponendo il potenziale fiscale cantonale nei suoi elementi costitutivi, possiamo sottolinearne alcuni aspetti rilevanti (v. tab. 3):

- il reddito determinante delle persone fisiche rappresenta la componente principale del potenziale delle risorse: in Ticino costituisce il 63% delle risorse totali, mentre nell'insieme dei Cantoni quasi il

69%. Il nostro Cantone si situa al decimo posto nel confronto intercantonale, con un indice di 89,6 punti;

- il Ticino mostra, a causa della sua situazione di Cantone di frontiera, una quota di reddito tassato alla fonte nettamente superiore rispetto alla media svizzera. L'indice parziale raggiunge 205,6 punti, mentre la quota di reddito tassato alla fonte sul totale del potenziale fiscale è di circa l'8,5% nel nostro Cantone, contro il

4% a livello nazionale. Questi redditi, non essendo considerati nel concetto macroeconomico di reddito cantonale, rappresentano quindi un importante fattore di differenziazione tra questa variabile economica e il potenziale delle risorse utilizzato nel nuovo sistema perequativo (v. anche il riquadro a p. 17);

- il Ticino, con un indice di 71 punti, figura tra i Cantoni più deboli in termini di sostanza determinante, confermando i

### 3 Scomposizione dell'indice delle risorse nelle sue componenti

	Persone fisiche		Imposta alla fonte		Sostanza		Persone giuridiche		Riparti intercantionali		Risorse totali	
	fr./ab	indice	fr./ab	indice	fr./ab	indice	fr./ab	indice	fr./ab	in% ris. fisc.	fr./ab	indice
Zurigo	22.434	121,6	877	80,7	2.470	141,8	8.601	153,1	-331	-0,97	34.051	126,5
Berna	14.938	80,9	362	33,3	1.540	88,4	4.101	73,0	-197	-0,95	20.744	77,1
Lucerna	15.026	81,4	498	45,8	1.646	94,5	3.383	60,2	99	0,48	20.652	76,7
Uri	11.951	64,8	542	49,9	1.195	68,6	2.792	49,7	137	0,82	16.617	61,8
Svitto	24.720	133,9	489	45,0	3.018	173,2	5.237	93,2	-79	-0,24	33.385	124,1
Obvaldo	14.443	78,3	704	64,8	1.457	83,6	1.311	23,3	156	0,86	18.071	67,2
Nidvaldo	24.838	134,6	544	50,0	4.130	237,1	4.128	73,5	104	0,31	33.744	125,4
Glarona	13.563	73,5	537	49,4	1.728	99,2	2.742	48,8	151	0,81	18.721	69,6
Zugo	31.456	170,4	712	65,5	3.437	197,3	22.282	396,6	-61	-0,11	57.826	214,9
Friburgo	14.779	80,1	573	52,7	906	52,0	3.939	70,1	72	0,36	20.269	75,3
Soletta	16.199	87,8	368	33,9	863	49,5	3.090	55,0	-11	-0,05	20.509	76,2
Basilea-Città	20.557	111,4	3.129	287,9	2.281	130,9	11.096	197,5	545	1,45	37.608	139,8
Basilea-Campagna	22.120	119,9	1.133	104,2	1.382	79,3	3.577	63,7	-284	-1,02	27.928	103,8
Sciaffusa	15.467	83,8	1.335	122,8	1.378	79,1	7.572	134,8	108	0,42	25.860	96,1
Appenzello Interno	15.905	86,2	434	39,9	1.907	109,5	2.467	43,9	124	0,60	20.837	77,4
Appenzello Esterno	15.960	86,5	378	34,8	2.261	129,8	2.750	48,9	78	0,36	21.427	79,6
San Gallo	16.229	87,9	578	53,2	1.654	94,9	3.160	56,2	151	0,69	21.772	80,9
Grigioni	15.351	83,2	1.460	134,3	2.022	116,1	2.759	49,1	358	1,63	21.950	81,6
Argovia	17.897	97,0	1.169	107,5	1.611	92,5	3.384	60,2	60	0,25	24.121	89,6
Turgovia	14.707	79,7	600	55,2	1.553	89,2	2.955	52,6	93	0,47	19.908	74,0
Ticino	16.545	89,6	2.235	205,6	1.229	70,6	5.655	100,7	480	1,84	26.144	97,2
Vaud	20.611	111,7	936	86,1	1.888	108,4	4.694	83,6	248	0,87	28.377	105,5
Vallese	14.263	77,3	887	81,6	1.106	63,5	2.033	36,2	289	1,56	18.578	69,0
Neuchâtel	15.652	84,8	973	89,5	1.059	60,8	8.212	146,2	68	0,26	25.964	96,5
Ginevra	23.581	127,8	4.225	388,7	1.387	79,6	11.615	206,7	-130	-0,32	40.678	151,2
Giura	12.366	67,0	898	82,6	824	47,3	4.241	75,5	134	0,73	18.463	68,6
<b>Totale</b>	<b>18.456</b>	<b>100,0</b>	<b>1.087</b>	<b>100,0</b>	<b>1.742</b>	<b>100,0</b>	<b>5.618</b>	<b>100,0</b>	<b>6</b>	<b>100,00</b>	<b>26.909</b>	<b>100,0</b>

# La NPC e gli istituti che si occupano di persone con handicap in Ticino

Intervista a Gabriele Fattorini, Ufficio degli invalidi

## In che misura la NPC avrà un impatto sul settore delle strutture che si occupano di persone con handicap?

Uno dei pilastri sui quali si basa la NPC, "la dissociazione dei compiti", coinvolge in modo importante il settore delle strutture che si occupano di persone con handicap. La chiara ripartizione di importi attualmente cofinanziati da Confederazione e Cantoni coinvolge in modo importante l'ambito delle assicurazioni sociali AVS e AI. A grandi linee, le rendite e le altre prestazioni individuali gravano sul bilancio della Confederazione, mentre le prestazioni collettive inerenti l'educazione specializzata e gli istituti per invalidi saranno a carico dei Cantoni.

## Cosa comporta questo cambiamento?

L'attuale meccanismo prevede dei finanziamenti federali per la costruzione, l'acquisto di attrezzature e l'esercizio di istituti, laboratori, centri diurni e scuole speciali per persone con handicap, nonché per una serie di prestazioni individuali inerenti l'istruzione scolastica speciale. A partire dal 2008 questi finanziamenti non saranno più versati dalla Confederazione e dovranno essere assunti dai Cantoni.

In sostanza i principali riferimenti legislativi che attualmente prevedono la partecipazione finanziaria della Confederazione attraverso la Legge federale su l'assicurazione per l'invalidità (LAI) saranno abrogati.

Il maggior onere cantonale 2008 può essere stimato in circa 72,6 mio di fr., composto da circa 49 mio di fr. per il settore degli istituti per invalidi adulti e 23,6 mio di fr. per l'educazione scolastica speciale. La stima riguarda esclusivamente gli importi inerenti i sussidi federali per la gestione e non comprende i sussidi per gli investimenti (erogati all'occorrenza) e quelli versati per la gestione del Centro abitativo, ricreativo e di lavoro dell'Organizzazione sociopsichiatrica cantonale e degli istituti per tossicodipendenti (circa 8 mio di fr.).

Oltre all'impatto finanziario, decadranno tutte i riferimenti esecutivi inerenti gli aspetti di funzionamento e di coordinamento settoriale. Penso ad esempio alla base per l'allestimento della pianificazione del fabbisogno delle strutture per invalidi adulti, alle normative in materia di costruzione oppure di gestione della qualità.

## Come si intende far fronte a questo importante cambiamento? Come è possibile garantire l'impegno nei confronti di chi opera sul territorio?

Il complesso progetto NPC è stato analizzato nella sua globalità attraverso uno specifico messaggio inoltrato al parlamento. Gli aspetti finanziari sono stati considerati e previsti all'interno dei singoli piani finanziari attraverso lo stanziamento dei crediti necessari per l'assunzione dei sussidi federali che non saranno più erogati a partire dal 2008. Gli aspetti legislativi inerenti la soppressione delle basi legali federali sono invece oggetto di modifiche della legislazione cantonale. La Legge sull'integrazione sociale e professionale degli invalidi è stata modificata di conseguenza ed il suo regolamento d'applicazione e le disposizioni esecutive (direttive) sono in fase di revisione completa. Fortunatamente il Ticino dispone già da alcuni decenni di specifiche basi legali che permettono di disciplinare il cofinanziamento delle strutture che accolgono persone con handicap in modo sussidiario a quanto effettuato dalla Confederazione. Delle modifiche mirate permetteranno dun-

que di disciplinare il passaggio integrale delle competenze al Cantone, nel rispetto della continuità di quanto sinora garantito.

Per quanto attiene all'organizzazione, analogamente a quanto indicato per l'assetto legislativo, il Cantone dispone di servizi specificamente dedicati al coordinamento e al finanziamento delle strutture per invalidi e delle scuole speciali.

Occorre inoltre ricordare che il progetto NPC ha voluto evitare un disimpegno cantonale attraverso alcuni elementi vincolanti. Una modifica della costituzione federale attribuisce chiaramente ai Cantoni l'onere di promuovere l'integrazione delle persone con handicap tramite contributi d'esercizio e di investimento in ambito di strutture abitative e lavorative protette. Inoltre essa prevede che i Cantoni assicurino un'adeguata formazione per i minorenni in situazione di handicap. Per entrambi i settori la costituzione prevede inoltre che il passaggio delle competenze sia assicurato attraverso l'assunzione cantonale delle prestazioni precedentemente erogate dalla Confederazione sino all'adozione di una propria strategia, ma al minimo per un periodo di tre anni.

Il progetto NPC prevede infine l'entrata in vigore di una legge quadro in materia di istituti che promuovono l'integrazione delle persone con handicap (nuova legge quadro federale). Essa contiene gli obiettivi ed i principi ai quali i Cantoni dovranno attenersi nell'ambito dell'integrazione delle persone con handicap.

## Quali i punti forti e le debolezze del nuovo meccanismo di ripartizione?

Se da una parte il passaggio delle competenze può creare qualche comprensibile preoccupazione in merito al fatto che l'autonomia dei singoli Cantoni possa essere tradotta in una futura riduzione delle prestazioni rivolte all'educazione speciale ed agli istituti per persone con handicap, dall'altra vi sono dei chiari vincoli legislativi che impongono ai Cantoni una serie di principi ai quali attenersi nella gestione di questi delicati settori.

Probabilmente il disimpegno della Confederazione in questo ambito determinerà, perlomeno nel lungo periodo, una differenziazione delle strategie settoriali adottate dai Cantoni. Per alcune associazioni di categoria, disporre del solo interlocutore cantonale può inoltre rappresentare un rischio di indebolimento della solidità e della continuità delle risorse impiegate che di fatto sino ad oggi, in taluni Cantoni come il nostro, potevano beneficiare di un meccanismo di compensazione indotto dalle differenti disponibilità dei due cofinanziatori.

L'esistenza di un "partner" più prossimo può però tradursi nell'attuazione di risposte maggiormente dinamiche ai bisogni che emergono dal territorio, in particolar modo nei Cantoni dove, come in Ticino, esistono dei servizi specificamente rivolti a tale scopo.

Il settore dell'handicap è confrontato con un'importante evoluzione dei bisogni dovuta all'invecchiamento ed all'aggravamento delle persone accolte, oltre che a un sensibile aumento dei disagi riconducibili alla cosiddetta invalidità psichica. Pur nella consapevolezza dei limiti finanziari che contraddistinguono alcune realtà cantonali, l'opportunità di poter affrontare con maggior dinamismo e sensibilità queste nuove tematiche può concretizzarsi nella ricerca di soluzioni maggiormente mirate ai bisogni. ■

- valori delle più recenti statistiche sulla ripartizione della ricchezza in Svizzera;
- gli utili determinanti delle persone giuridiche sono in media con i valori dell'insieme dei Cantoni (indice parziale = 101 punti). Occorre comunque considerare che la media è fortemente condizionata dalla situazione di alcuni Cantoni, come Zugo, Zurigo e Ginevra, caratterizzati da utili nettamente superiori a quelli degli altri Cantoni. Ne consegue che la situazione del Ticino è più favorevole se valutata in termini di posizionamento (settimo Cantone per indice relativo alle persone giuridiche) o di valore mediano, che non in termini di valore medio;
- i riparti intercantionali rappresentano una seconda fonte di differenza tra il concetto di reddito cantonale e quello di potenziale fiscale, poiché il primo non li integra. In Ticino questi riparti sono nettamente più importanti rispetto al resto della Svizzera e rappresentano quasi il 2% del potenziale cantonale.

I dati contenuti nella nuova ordinanza sono riferiti al periodo di computo 2003-2004. Nel 2009, il periodo di riferimento sarà il 2003-2005, mentre nel 2010 saranno considerati i redditi relativi agli anni 2004-2006, e così via. Gli aggiornamenti dell'indice che ne conseguiranno potrebbero quindi determinare più o meno importanti differenze rispetto ai valori considerati per il 2008 e non è da escludere che il Cantone possa anche un giorno trovarsi tra i Cantoni finanziatori del fondo.

### Compensazione degli oneri

Con il nuovo sistema perequativo, al Cantone Ticino saranno riconosciuti circa 31 mio di fr. quale compensazione per gli oneri eccessivi e praticamente non influenzabili dal Cantone nella fornitura di servizi pubblici. Di questi,

- 13,4 mio di fr. compensano oneri strutturali legati alla sua situazione geotopografica. Il Ticino è in particolare inden-

nizzato per i costi maggiori sostenuti in relazione all'altitudine degli insediamenti (maggiori costi dovuti per esempio al servizio invernale o alla necessità di manutenzione delle infrastrutture) e alla scarsa densità demografica (maggiori costi infrastrutturali, dovuti, per esempio, a maggiori spese nei settori stradale, dell'approvvigionamento idrico, dell'evacuazione e della depurazione delle acque luride, ecc.);

- 18 mio di fr. compensano invece oneri strutturali legati alla sua situazione socio-demografica. Il Ticino non figura tra i beneficiari dei fondi stanziati per la componente "nucleo urbano o città polo", ma può contare su un indennizzo importante per la componente "struttura demografica", che considera criteri quali la povertà, la struttura di età e una variabile legata all'integrazione degli stranieri.

Questi introiti, indennizzando oneri strutturali difficilmente o per nulla influenzabili a corto termine, dovrebbero essere sostanzialmente stabili nel tempo.

## Un primo bilancio

Il rilancio del federalismo realizzato attraverso la nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni impone un nuovo paradigma nella collaborazione tra i diversi livelli di governo, introduce maggiori possibilità d'azione per la Confederazione, maggiori spazi decisionali per i Cantoni, oltre ad un nuovo sistema perequativo più efficace.

Attraverso la dissociazione dei compiti, la Confederazione potrà concentrarsi prevalentemente sui compiti d'interesse nazionale e operare soprattutto a livello strategico, ponendo in secondo piano l'attività di controllo sui sussidi erogati dai Cantoni. Questi riceveranno una maggiore quota di mezzi finanziari non vincolati a determinati

compiti, ciò che amplierà i loro margini di manovra. La nuova forma di collaborazione intercantonale permetterà inoltre di coordinare diverse prestazioni dei Cantoni e quindi di risparmiare costi, oltre che integrare i cosiddetti effetti esterni (*spillovers*). Affinché i Cantoni possano assumere i nuovi compiti loro delegati e collaborare maggiormente, la NPC introduce un nuovo sistema perequativo più efficace ed equo, svincolandolo dalla funzione incitativa dei sussidi.

Ciò detto, anche la NPC ha inevitabilmente incontrato dei limiti. Come tutte le riforme di ampio respiro che richiedono un importante consenso nel Paese, essa ha infatti comportato dei compromessi politici. Compromessi che in taluni casi non hanno permesso di raggiungere soluzioni ottimali in applicazione dei nuovi principi ancorati nella Costituzione federale (i principi di sussidiarietà e di equivalenza) o che hanno leggermente snaturato il sistema, per esempio attraverso l'introduzione della compensazione dei casi di rigore. Sul tema della dissociazione dei compiti, in futuro occorrerà quindi valutare puntualmente quali ulteriori miglioramenti possono essere intrapresi seguendo lo spirito della NPC. Su quello della compensazione dei casi di rigore, si è trattato di pagare un prezzo politico tutto sommato accettabile, affinché la riforma potesse trovare il consenso di gran parte dei Cantoni.

Il Ticino, come tutti i Cantoni, potrà disporre di nuovi importanti margini di manovra politici, venendo a cadere alcuni importanti flussi finanziari di natura vincolata e acquisendo una piena responsabilità politica, operativa e finanziaria in taluni settori. Finanziariamente, la riforma per il nostro Cantone è sostanzialmente neutra: a fronte di un aggravio di circa 38 mio di fr. nel settore della dissociazione dei compiti, il Ticino riceverà circa 42 mio di fr. dai nuovi strumenti perequativi, compensati in parte dal contributo al fondo della perequazione dei casi di rigore, pari a circa 5 mio di fr. ■

**«La riforma metterà a disposizione del Ticino nuovi importanti margini di manovra politici, mentre, dal punto di vista finanziario, sarà sostanzialmente neutra.»**

## La NPC e le strade nazionali in Ticino

Intervista a Carlo Celpi, Divisione delle costruzioni

### Quale impatto avrà la NPC sulla gestione delle strade nazionali in Ticino?

Il punto focale degli importanti cambiamenti introdotti dalla NPC è il passaggio di proprietà delle strade nazionali dal Cantone alla Confederazione. In effetti, non si tratta di una semplice riorganizzazione dei flussi finanziari fra la Confederazione e il Cantone, ma di una decisione che ha un'incidenza anche a livello organizzativo.

Attualmente e fino alla fine dell'anno, la proprietà e la gestione delle strade nazionali competono ai Cantoni, mentre la Confederazione contribuisce ai relativi costi. In Ticino ciò avviene in misura del 90% per gli investimenti (ampliamento, complementi, conservazione) e del 75% per l'esercizio.

Con l'entrata in vigore della NPC, la Confederazione assumerà la competenza esclusiva sulle strade nazionali, come pure la totalità dei costi: gestirà in proprio gli investimenti tramite 5 filiali regionali dell'Ufficio federale delle strade (di cui una, con sede a Bellinzona, si occuperà delle autostrade in territorio ticinese e grigionese) e affiderà l'esercizio ai Cantoni con mandati di prestazione retribuiti; a tal proposito la rete nazionale è stata suddivisa in 11 unità territoriali (di principio indipendenti dai confini cantonali) che gestiranno tali mandati.

Il Cantone Ticino ha una sua unità territoriale (denominata UT IV): potrà quindi gestire l'esercizio delle strade nazionali sul suo territorio, su mandato della Confederazione, da Chiasso al portale sud

della galleria del San Gottardo e da Bellinzona nord a Roveredo in territorio grigionese. Il nostro Cantone collaborerà, inoltre, con Uri e Svitto nella gestione dell'unità territoriale XI a nord del Ticino, che ingloba la galleria e la strada del Passo del San Gottardo situate su territorio ticinese.

### Che conseguenze avrà l'abbandono della gestione degli investimenti?

La gestione degli investimenti (che ammontano a ca. 80-100 mio fr. all'anno, a dipendenza delle realizzazioni) sarà effettuata direttamente dalla Confederazione tramite le citate filiali regionali dell'Ufficio federale delle strade (USTRA). Il Cantone non sarà quindi più committente delle opere di costruzione e grande manutenzione. Dal punto di vista dell'indotto per l'economia ticinese, il cambiamento di gestione non implica una riduzione dei volumi di prestazioni richieste e di lavori: le ditte in grado di offrire prestazioni di qualità a prezzi concorrenziali avranno la possibilità di partecipare alle commesse al pari di quanto avviene oggi. Starà a ditte e imprese private adattare il loro impegno in investimenti propri e risorse alla luce della nuova realtà, in particolare, per quanto riguarda le commesse nel settore della costruzione e della conservazione delle strade nazionali e con l'avvento di un nuovo committente (Confederazione).

Le conseguenze sul personale dello Stato che oggi svolge i compiti



foto: Ti-Press / Gabriele Putzu



Foto Tipress / Carlo Reguzzi

di gestione degli investimenti per le strade nazionali sono importanti.

Con l'abbandono progressivo del compito, il personale che si occupa degli investimenti sulle strade nazionali, principalmente presso la Divisione delle costruzioni, dovrà essere ridotto. L'adattamento alla nuova situazione necessiterà di qualche anno: si dovrà infatti tener conto della necessità di portare a termine i progetti in corso per le strade nazionali e degli impegni crescenti nell'ambito del settore strade cantonali.

La Divisione delle costruzioni sta riorganizzandosi in questo senso e entro il 2011 ridurrà progressivamente il proprio organico, tramite partenze verso la filiale dell'USTRA e pensionamenti/trasferimenti.

#### **Quali saranno i nuovi compiti del Ticino in questo settore?**

Se, da una parte, il Cantone Ticino perderà progressivamente la gestione degli investimenti, dall'altra manterrà la gestione dell'esercizio tramite mandato di prestazione.

Il nostro Cantone ha infatti da subito deciso di assumere tale mandato: il Consiglio di Stato ritiene di primaria importanza che la gestione del più strategico asse di trasporto presente sul suolo cantonale - non solo per l'economia, ma anche per l'intera società ticinese - debba rimanere in mani pubbliche, pur non essendo più proprietà del Cantone e dovendo esso operare su mandato. Alla base di tale importanza vi sono le implicazioni legate alla sicurezza e alla conduzione del traffico, ai rapporti con la polizia, all'influsso sul resto della rete stradale, alla garanzia di percorribilità e, non da ultimo, all'attenzione che il gestore Cantone presta a tutti questi aspetti.

L'assunzione del mandato permette, inoltre, un adeguato utilizzo e il mantenimento delle competenze e del *know-how* acquisito, come pure il mantenimento presso l'Amministrazione degli attuali posti di lavoro.

Per la gestione dell'esercizio delle strade nazionali, il Cantone si è preparato e ha già preso le necessarie misure nell'ambito della citata riorganizzazione della Divisione delle costruzioni. Il personale della Divisione oggi impiegato in questo compito manterrà le proprie mansioni, per la maggior parte nel Cantone, in misura minore nell'unità che si occuperà del S. Gottardo.

#### **Come va valutato per il Cantone l'esito della NPC in tema di strade nazionali?**

Pur perdendo il compito di gestione degli investimenti, che passano al committente federale, per il Cantone la nuova organizzazione dei compiti legati alle strade nazionali presenta diversi aspetti positivi. La nuova filiale dell'Ufficio federale delle strade ha creato a Bellinzona più di 25 posti di lavoro qualificati, occupati perlopiù da ticinesi, 11 dei quali provengono alla Divisione delle costruzioni; il Cantone continuerà a gestire l'esercizio delle strade nazionali sul suo territorio e ha concluso una collaborazione con i cantoni di Uri e Svitto per la gestione dell'esercizio nella zona del S. Gottardo.

Il volume di investimenti nel settore delle strade nazionali non dovrebbe subire modifiche sostanziali; l'economia ticinese del settore potrà continuare a contare su commesse e mandati messi a concorso dal committente federale.

Per le finanze cantonali sono da prevedere dei minori costi sul medio termine, a seguito del minor personale necessario per svolgere i compiti che resteranno di competenza cantonale e dell'abolizione della partecipazione cantonale ai costi di investimento.

Occorre, comunque, rilevare che la cessione a titolo gratuito delle proprietà dell'intero corpo autostradale dal Cantone alla Confederazione comporterà un ammortamento straordinario stimato in 45 milioni di franchi. ■