



Presentazione Linee Direttive e Piano finanziario 2012-2015

## ***Governance pubblica, quale strumento di governo***

25 gennaio 2011, Bellinzona

Intervento di Norman Gobbi, direttore del Dipartimento delle istituzioni

---

Al capitolo “**Governance pubblica**” il Consiglio di Stato affronta il tema istituzionale dei rapporti con il cittadino, con gli enti pubblici e con le aziende partecipate, come pure l’organizzazione interna e la gestione del personale. In sostanza il capitolo 2.4 ha l’obiettivo di definire come l’esecutivo cantonale intende porsi nei confronti dei suoi mandanti (i cittadini), dei suoi partner e delle sue aziende, nella definizione delle varie policy, ossia le politiche settoriali, ma non solo.

La necessità di un approccio complessivo dello Stato nelle sue relazioni e nelle sue impostazioni, ascritto sotto il cappello di *governance pubblica*, nasce dall’esistenza di un sistema complesso dal punto di vista socio-economico ed istituzionale, giacché la nostra organizzazione politica si esprime in una *governance multilivello con* Comuni, Cantoni e Confederazione. Obiettivo è ottenere il raggiungimento della flessibilità dei **rapporti tra gli attori del sistema**, siano essi le amministrazioni pubbliche, gli enti, le aziende o la cittadinanza.

Il concetto di flessibilità dei rapporti è di fondamentale importanza poiché oggi giorno alle singole *azioni settoriali* del governo (policy) vanno offerte risposte modulate, fondate sulla compartecipazione di attori pubblici e privati, affinché possano dare risultati qualitativi e quantitativi migliori, con un occhio attento a fattori quali l’economicità, l’efficacia, l’efficienza e la prossimità.

È quindi essenziale che, al fine di poter dare le migliori risposte alle attese di popolazione e aziende, lo Stato adotti una strategia che permetta di gestire una complessa rete di interessi e competenze nel perseguimento dei vari obiettivi settoriali.

### **Dialogo Cantone – Comuni**

Il rapporto tra l’autorità cantonale e i Comuni ticinesi è diventato sempre più centrale nell’affrontare le policy e – soprattutto – nel definire ruoli e competenze allo scopo di identificare il giusto livello istituzionale in cui determinati servizi vanno erogati. Un tema estremamente delicato, basti pensare a quanto è recentemente accaduto nell’ambito delle misure proposte dal Consiglio di Stato con il Preventivo 2012.

Il dialogo istituzionale tra Cantone e Comuni è vitale. Il Consiglio di Stato conferma la sua piena adesione a forme di confronto nel rispetto delle autonomie e delle competenze, in cui devono

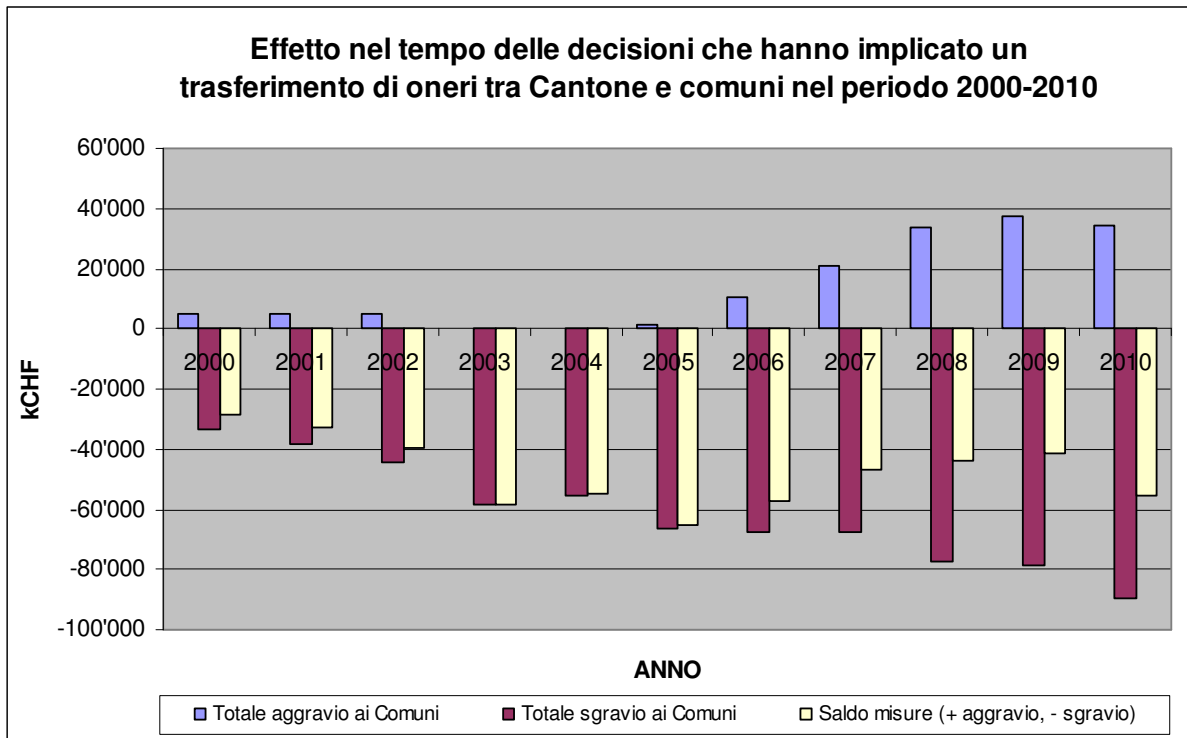
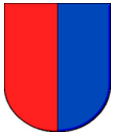


valere concetti cooperativi e concertativi, così da garantire alla cittadinanza il miglior servizio pubblico possibile. Nel 2008 è stato dato avvio al progetto *“Piattaforma di dialogo Cantone-Comuni”*. A cavallo tra la scorsa legislatura e quella attuale, il Consiglio di Stato ha redatto un rapporto di valutazione che ha evidenziato la validità di questo strumento di *governance*. Ciò ha anche permesso di fare il punto della situazione ed ha individuato i necessari correttivi da apporre al funzionamento e all'organizzazione di questa forma di interscambio. Particolarmente critici sono stati valutati l'aspetto del credito (finanziamento) e della credibilità di questo strumento, da ricondurre alla problematica legata alla scelta relativa alla rappresentanza degli attori chiamati al tavolo, come pure alle competenze tecniche nell'affrontare i vari ambiti d'intervento. Per superare queste carenze si propone di creare tavoli tecnici tra gli attori istituzionali con il compito di conseguire delle soluzioni concertate e condivise da proporre al gremio politico. Quest'ultimo dovrà superare l'aspetto critico costituito dalla rappresentanza degli attori comunali, che, al momento, devono ancora determinarsi in materia.

Questo dialogo dovrà concretizzare il concetto della ripartizione di competenze e oneri al giusto livello istituzionale; la chiave di ripartizione dei compiti e dei doveri è un ambito da affrontare e riposizionare nell'ottica del miglior servizio pubblico possibile, affinché gli aspetti qualitativi e quantitativi siano tangibili al cittadino. In tal senso, con le presenti linee direttive si lanciano nuovi temi di discussione per la vitalità della piattaforma nella quale si dovranno riposizionare i singoli ruoli di Cantone e Comuni. Questo a fronte di una mutata situazione nel corso degli ultimi dieci anni. In Ticino infatti si è vissuta un'accentuata delega verso l'istituzione superiore.

A dimostrazione di ciò, il Cantone registra una spesa netta pro capite superiore ai Comuni nelle categorie funzionali sicurezza pubblica, educazione, salute pubblica e previdenza sociale; inoltre proprio in questi settori d'intervento la spesa cantonale cresce maggiormente rispetto a quanto avviene a livello comunale. I Comuni registrano un pro capite superiore in settori quali cultura e tempo libero, traffico e protezione dell'ambiente; settori in cui gli scostamenti rispetto al pro capite cantonale sono tuttavia meno importanti rispetto alle spese funzionali per le quali il Cantone è l'attore di maggiore rilevanza. Dal 1995 al 2011 il Cantone ha stanziato ben 234.7 mio di franchi per progetti di aggregazione, con la finalità di fungere quale sostegno finanziario e di supporto per tutti quei progetti strategici per il consolidamento del dopo aggregazione.

Nella tabella è visibile l'evoluzione di questi interventi finanziari del Cantone a favore dei Comuni, che – a seguito di decisioni prese nello scorso decennio – ha visto per il 2010 un minor aggravio delle finanze comunali per circa 60 Milioni di franchi, che secondo stime raggiungono quasi 100 Milioni di franchi con il preventivo 2012.



### **Sussidiarietà e solidità comunale**

A mente del Consiglio di Stato due temi di ordine intercomunale hanno una valenza strategica: da un lato la politica di aggregazione e di agglomerato, dall'altro la perequazione intercomunale. Il livello strategico di questi due settori d'intervento si concentrano sull'obiettivo di un rafforzamento istituzionale del nostro Cantone, mirante ad avere partner territoriali ed enti locali più forti e complementari. Complementarietà non implementabile nell'attuale assetto di squilibri – con realtà comunali di 14 abitanti e altre con 65mila abitanti – e frammentazione istituzionale; situazione che esclude di affrontare l'importante compito di riordino delle competenze tra Cantone e Comuni.

Il raggiungimento della solidità (finanziaria e strutturale) comunale sarà conseguita con due politiche: quella delle aggregazioni comunali, con particolare focus sulle periferie, e quella degli agglomerati urbani. Il ruolo delle città e dei poli urbani quali motori di sviluppo del Cantone e delle proprie aree d'influsso, è oggi riconosciuto e confermato dalla politica federale in materia, mirante a riconoscere maggiormente la valenza istituzionale di tali realtà, pur nel rispetto dei limiti di legge. Unicamente potendo disporre di periferie solide potremo ambire e sostenere lo sviluppo armonioso del nostro territorio; la complementarietà territoriale è un fatto, domani andrà riconosciuta la complementarietà economica, ambientale ed istituzionale. Come anticipato, la politica governativa d'aggregazione intende concentrarsi in questo quadriennio sulla concretizzazione di progetti nelle zone periferiche finora non coinvolte. Nel contempo, l'azione governativa porterà a termine il



progetto di "Piano cantonale delle aggregazioni" (PCA), che diventerà un vero e proprio documento strategico e programmatico del Consiglio di Stato in materia. Ricordo come a tale documento stiano lavorando tutti i Dipartimenti, a conferma della volontà del Governo di offrire una visione sfaccettata del tema e delle sue conseguenze.

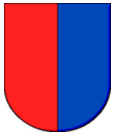
La solidarietà intercomunale, adeguatamente rivista, va salvaguardata in ossequio alla tradizione federalista. Sulla base di questo assunto nel quadriennio intendiamo rivedere l'intero impianto della perequazione intercomunale, forti anche dell'esperienza passata e dell'applicazione di nuovi strumenti di politica perequativa quali i contributi di localizzazione geografica. È vitale in questo momento evitare che si metta in discussione questo principio che permette - attraverso la solidarietà - di raggiungere l'obiettivo di solidità; bisogna altresì evitare che questo strumento diventi un blocco alla politica d'aggregazione e quindi alla complementarità tra Cantone e Comuni.

### **Relazioni esterne**

Il Consiglio di Stato ritiene che la "politica estera" del nostro Cantone vada ulteriormente rafforzata. Si tratta essenzialmente di tessere relazioni e collaborazioni esterne, valorizzandole a beneficio degli interessi cantonali; in maniera più generale si tratta di meglio veicolare le particolarità del nostro Cantone nell'ambito confederale e transfrontaliero, grazie alla partecipazione di diversi attori. Questo incarico spetta in primis al Consiglio di Stato stesso che, grazie ai continui contatti con il Governo federale e i suoi dipartimenti, e attraverso le rispettive conferenze intercantonali si fa portavoce delle necessità, opportunità e competenze attinenti al nostro Cantone. Come detto, la governance delle relazioni esterne vuole però il coinvolgimento di più parti interessate in modo da aumentare le possibilità di successo. Per questo motivo e allo scopo di garantire stabilmente la presenza ticinese nella Berna federale, il Consiglio di Stato conferma l'esperienza fatta con il delegato e loda l'indispensabile lavoro della Deputazione ticinese alle Camere federali. Nel quadriennio in corso si intende verificare e approfondire l'esperienza della collaborazione con la Regio Insubrica, capitolo che come sappiamo è tutto in divenire, e che ciò nonostante vogliamo concretizzare con progetti concreti di cooperazione lungo il confine di Stato.

### **Rapporti cittadino-Stato**

La relazione tra cittadino e Stato si fonda su un rapporto di fiducia che necessita di nuovi impulsi e nuove modalità di interazione e comunicazione. In questo nuovo contesto sono auspicabili nuovi modelli organizzativi sempre più orientati al cittadino-cliente, che misura l'attività statale con maggiore attenzione e la giudica paragonandola alle esperienze fatte in altri settori di servizio. Secondo questa visione il cittadino sarà in grado di interagire con l'ente pubblico in varie forme



sempre più digitalizzate. Per tale motivo sarà quindi necessario facilitare l'accesso informativo ai servizi dello Stato, rivedendo il concetto di “sportello”, attraverso lo sviluppo di ulteriori procedure elettroniche che permettano di sveltire le pratiche amministrative-burocratiche. Questo avrà conseguenze interne all'amministrazione e alla sua organizzazione, ma anche alla sua conduzione; ad esempio, si concorda con una gestione più moderna dei dossier, che permetta la condivisione di informazioni tra unità amministrative e il relativo scambio di dati, sino alla dematerializzazione degli incarti e alla delocalizzazione degli archivi cartacei nelle zone periferiche.

Accanto ai nuovi approcci per l'interazione cittadino-Stato, l'azione governativa ha bisogno di essere misurata e di rendere conto (essere accountable) al cittadino. Durante il quadriennio in corso in ambito delle azioni settoriali si intende mettere in discussione l'efficacia delle leggi e delle policy, così come di rivedere la sistematica delle leggi, il loro impianto, la loro leggibilità. Per permettere di misurare la loro efficacia, si intende far capo alle esperienze fatte a livello federale con il progetto IDEKOWI, con l'aggiunta di più recenti, e già al nostro interno conosciute, modalità di verifica dell'azione governativa. Questa rendicontazione ha una finalità doppia: dapprima permette di garantire l'auspicata trasparenza dello Stato riguardo all'impiego dei soldi pubblici, secondariamente di mettere in questione gli approcci e le soluzioni sinora seguite, con un circolo virtuoso di continuo miglioramento delle attività statali.

### **Risorse umane**

Le risorse umane sono l'elemento centrale nella preparazione e nell'erogazione dei servizi pubblici, e, unitamente agli aspetti logistici e di supporto, sono decisivi per rapporto all'efficacia delle azioni governative. Il settore pubblico vive da alcuni decenni un'evoluzione nella gestione del personale, che mira ad essere sempre più moderna nei suoi strumenti e stimolante nel quadro formativo e retributivo. In Ticino si è molto discusso di quest'evoluzione, senza però mai compiere il giusto passo già concluso dalla Confederazione. Non si tratta di snaturare il rapporto di lavoro, bensì di creare nuove basi orientate al risultato, che implementino sistemi moderni e tutelanti per la gestione del personale. A tal proposito, ricordiamo come sia pendente in commissione parlamentare il messaggio governativo sulla modifica parziale della Legge organica dei dipendenti dello Stato e dei docenti, LORD.

Tema sensibile nel settore delle risorse umane è la Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato e in particolare il suo risanamento. Questa incombenza è da anni pendente e nel corso di questa legislatura si vuole dare avvio al prospettato risanamento che vorrà portare l'attuale grado di copertura del 65% (stato 2009) ad un grado di copertura del 85% nel 2053. Tasso quindi superiore



a quanto deciso nel 2010 dalle Camere federali che hanno fissato un grado di copertura minimo dell'80% per gli istituti di previdenza professionale di diritto pubblico.

Le misure principali previste per risanare questa situazione, con un debito cumulato di quasi 2 Miliardi di franchi sono le seguenti:

- il passaggio dal piano previdenziale in primato delle prestazioni a quello in primato dei contributi, con riduzione del tasso tecnico attuariale dall'attuale 4% al 3.5%;
- la copertura del 55% del disavanzo tecnico, risultante alla data del cambiamento del piano, da parte del Cantone e degli enti esterni affiliati alla CPDS, tramite l'aumento dei contributi dei datori di lavoro del 2% e il versamento da parte del Cantone di una rata annuale di 28.8 Milioni di franchi per quarant'anni;
- la sospensione dell'adeguamento parziale delle rendite al rincaro per i pensionati a partire dal cambiamento del piano sino a quando il rincaro stesso non avrà raggiunto il 15%;
- successivamente è previsto l'adeguamento delle rendite al rincaro finanziato attraverso un prelievo massimo dell'1.5% sugli stipendi assicurati di cui il 40% a carico degli assicurati e il 60% a carico dei datori di lavoro;
- l'aumento del finanziamento del supplemento sostitutivo AVS (mediamente il 37.5%), di cui la metà a carico degli assicurati e l'altra metà a carico dei datori di lavoro;
- gli assicurati con 50 anni e più di età, alla data di cambiamento del piano previdenziale, beneficeranno di garanzia della pensione acquisita al 31 dicembre dell'anno antecedente il cambiamento.

L'onere complessivo supplementare annuo per il Cantone, calcolato sulla situazione al 31 dicembre 2009, è stato stimato in 40.3 Milioni di franchi, mentre per gli enti esterni affiliati in 6.5 Milioni.

### **Governo d'impresa**

L'azione governativa intende intervenire su due ambiti: sull'organizzazione interna attraverso il consolidamento dell'esperienze di autonomia amministrativa UAA e sulla gestione delle aziende pubbliche e partecipate dello Stato.

Come noto, le unità amministrative autonome UAA sono in fase di sperimentazione in quattro dipartimenti: Controllo cantonale delle finanze (DI), Centro sistemi informativi (DFE), Organizzazione sociopsichiatrica cantonale (DSS), Archivio di Stato con la Biblioteca cantonale di Bellinzona e Scuola superiore alberghiera e del turismo (DECS). Come comunicato ad inizio 2011 dal comitato di pilotaggio dei progetti, la fase di sperimentazione necessita di ulteriore tempo, al



**NORMAN GOBBI**  
Consigliere di Stato

fine di poter determinare l'esito delle esperienze fatte e implementare la realizzazione del cosiddetto "conto prestazioni" per tutte le unità e la negoziazione del preventivo in funzione delle prestazioni che si intendono erogare.

Il Cantone Ticino è confrontato in un mondo di enti e partecipazioni: un mondo da gestire al meglio, tenendo in debita considerazione elementi di valutazione quali la prestazione, il rischio e il profitto. Va evidenziato, come avvenuto di recente al seminario promosso dalla "Fondazione ch" destinato ai membri dei governi cantonali ad Interlaken, come nella gestione della *public corporate governance* non esistano soluzioni preconfezionate o bacchette magiche in grado di risolvere questioni di fondo come il coinvolgimento o meno di membri di governo nei Consigli di Amministrazione. Va però sottolineato come quest'azione governativa, attraverso aziende ed enti, vada regolata meglio, con mandati di prestazione da parte degli organi politici (Governo e Parlamento) indirizzati agli organi strategici delle aziende (Consigli di Amministrazione), i quali con gli organi operativi (Direzioni) valutano la fattibilità e la redditività di tali mandati. Il tutto, come segnalato prima, andrà rendicontato e comunicato con adeguata cura da parte delle aziende e del Governo, all'attenzione del Parlamento.

### **Norman Gobbi**

Consigliere di Stato e Direttore del Dipartimento delle istituzioni