
Osservazioni dei servizi in merito al rapporto dell'IDHEAP di settembre 2013 "Comparaison de la structure du personnel du canton du Tessin avec six autres cantons, globalement et pour sept secteurs d'activité 2008-2012"

Indice

Introduzione	3
Prese di posizione dei servizi.....	3
1. Polizia cantonale	3
2. Sezione della circolazione.....	5
3. Divisione delle costruzioni	7
4. Sezione della logistica	8
5. Sezione protezione aria, acqua e suolo	9
6. Divisione delle contribuzioni	10
7. Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento	15

Introduzione

Il rapporto IDHEAP sulla struttura del personale è stato sottoposto ai servizi interessati chiedendo loro di commentare i risultati presentati e di raccogliere le informazioni necessarie per un benchmarking con altri Cantoni.

In sintesi i servizi segnalano i seguenti elementi ricorrenti:

- Il paragone intercantonale dei dati sul personale e sulla spesa risulta poco soddisfacente, dal momento che le differenze tra gli attori considerati sono importanti dal profilo socio-demografico, territoriale, politico ed organizzativo.
- Un confronto deve fondarsi non solo su un'analisi dei costi ma pure delle prestazioni effettivamente fornite in un determinato settore, che di fatto variano da Cantone a Cantone. Occorre pertanto considerare anche l'efficacia e la qualità del servizio offerto.
- È necessario tener presente il grado di centralizzazione dei compiti. Per quanto riguarda il sistema fiscale ad esempio è evidente che i Cantoni in cui l'accertamento è di esclusiva competenza dell'amministrazione cantonale (come il Ticino) avranno maggiori necessità in termini di effettivi per rapporto ai Cantoni in cui la medesima attività è svolta prevalentemente se non esclusivamente sul piano comunale.

Presentiamo di seguito le prese di posizione dei seguenti servizi: Polizia cantonale, Sezione della circolazione, Divisione delle costruzioni, Sezione della logistica, Sezione protezione aria, acqua e suolo, Divisione delle contribuzioni e Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento.

Prese di posizione dei servizi

1. Polizia cantonale

Considerazioni generali

L'analisi dei dati raccolti necessita sicuramente un approfondimento importante, ritenuto che le realtà cantonali paragonate sono molto differenti tra di loro e si tratta di tener conto segnatamente della particolare situazione geografica, territoriale e urbana del nostro Cantone.

A tale scopo rinvia al rapporto del 29 gennaio 2013 "Per una Polizia cantonale moderna e orientata al futuro", indirizzata dalla direzione della Polizia cantonale al Direttore del Dipartimento delle istituzioni, segnatamente ai punti 2.1 (pagg. 4-6) e 3.3 (pagg. 15-16).

Numero di posti di polizia cantonale (p. 41)

Il grado di de- rispettivamente centralizzazione dipende dalla configurazione geografica e territoriale del Cantone, dalla distribuzione della popolazione nel territorio, dalle strutture e dalla densità delle zone abitate nel Cantone e, per una regione di frontiera come quella ticinese, da quelle immediatamente adiacenti al territorio cantonale. Inoltre essa deve tener conto delle sensibilità specifiche della popolazione e quindi, politiche e locali, conseguenti al numero di reati e alla loro tipologia. Il numero di abitanti per posto è pertanto un dato interessante e va considerato, ma non

dice nulla sull'efficienza e l'efficacia delle forze di sicurezza, per lo meno non nei termini riassuntivi nei quali il dato viene presentato da questo studio.

Dati raccolti concernenti gli effettivi delle forze di sicurezza per il nostro Cantone

La Polizia cantonale fa notare che i dati raccolti concernenti gli effettivi delle forze di sicurezza per il nostro Cantone sono poco chiari e saranno oggetto di suo approfondimento. Segnatamente non è chiaro di cosa si compongono le 690 UTP indicate quali forze di sicurezza pubbliche in Ticino, delle quali il datore di lavoro sarebbe il Cantone (p. 42). È invece corretto l'effettivo della polizia cantonale menzionato a p. 43, in cui si indicano 616 UTP (stato 2008). Il dato da considerare è questo, in quanto non si possono conteggiare gli aspiranti e tanto meno paragonare il dato comprensivo degli aspiranti con gli effettivi degli altri Cantoni, che con ogni probabilità non conteggiano gli agenti in formazione di base. Inoltre, nell'effettivo di 616 (dato 2008) sono compresi anche i collaboratori civili. Indicativo dell'esigenza di approfondire i dati proposti è anche la tabella G34, in cui il Ticino appare 2 volte, una con e l'altra senza aspiranti, senza che ve ne fosse una spiegazione.

Per quanto attiene al dato degli effettivi delle forze di sicurezza nel nostro Cantone di cui il datore di lavoro sarebbe la Confederazione (459) non è chiara la sua composizione. Il Corpo delle guardie di confine contava, nel 2008, ca. 300 collaboratori. Il Commissariato della Polizia giudiziaria federale ne conta tra 25-30. Non si comprende, quindi, quali potrebbero essere le altre 130 unità.

Inoltre:

- Per quanto attiene alle guardie di confine non possono essere fatti paragoni con gli altri Cantoni menzionati, perché o non sono Cantoni di confine, oppure si tratta di Cantoni con realtà di confine nettamente differenti da quella ticinese.
- Nelle forze di sicurezza impiegate dalla Confederazione vi sono poi, verosimilmente (non si è riusciti ad accertare l'esatta composizione della cifra presentata dal rapporto) quelle del Commissariato della Polizia giudiziaria federale a Lugano (ca. 30 unità), uno dei 3 commissariati decentralizzati della Polizia federale (un altro si trova a Losanna e uno a Zurigo). Ovviamente, anche questi effettivi coprono una regione e non soltanto il Ticino, analogamente agli altri 2 commissariati.
- Qualora fossero stati conteggiati anche le unità della Polizia militare, si segnala che queste, per il Ticino, sarebbero ca. 30 e il fatto di conteggiarli negli effettivi attribuiti al Ticino richiederebbe, preventivamente, una verifica della loro distribuzione sul territorio nazionale, prima di poterli ritenere per un confronto intercantonale.

Il caso del Canton Argovia (p. 43)

Lo studio indica il Canton AG come nettamente più popolato del Ticino e ciò nonostante con una densità di agenti di polizia nettamente inferiore alla media nazionale. Il caso di questo Cantone è un'eccezione riconosciuta a livello nazionale, e per colmare le lacune nel dispositivo cantonale di sicurezza, la polizia del Canton AG deve far capo ad una collaborazione molto estesa con le Guardie di confine, oltre a doversi appoggiare (per quanto ci è dato di sapere) maggiormente a ditte di sicurezza privata.

Costo per agente

Indicativo di una presentazione eccessivamente riassuntiva dei dati è anche l'indicazione contenuta a p. 44 ultimo cpv., dove si precisa che il costo per abitante risulta maggiore nei Cantoni che hanno optato per la concentrazione totale o parziale delle forze di polizia. Questo risultato è sorprendente e ci si deve chiedere se non è conseguente al fatto, che nei Cantoni dove ancora si contano numerose polizie comunali, molto probabilmente nel conteggio dei costi per la sicurezza pubblica non sono stati calcolati i costi sostenuti dai comuni.

Infatti, la tabella G35 indica soltanto i costi delle polizie cantonali.

Conclusione

Riassumendo la polizia cantonale conferma innanzitutto che tali studi comparativi sono sempre utili spunti di riflessione e lo studio IDHEAP non è un'eccezione.

In generale bisogna comunque ricordare che sono in atto da molti anni sforzi, segnatamente da parte della Conferenza dei Comandanti delle Polizie Cantionali Svizzere, per poter meglio paragonare i dati del personale e finanziari tra le polizie cantonali. Tali sforzi sono finora sempre risultati poco soddisfacenti, visto che le differenze tra gli attori in causa sono talmente importanti dal profilo sociale, territoriale, politico e organizzativo, per cui non si è finora giunti ad un risultato soddisfacente. Anche questo studio si è visto confrontato con queste importanti difficoltà.

2. Sezione della circolazione

La Sezione della circolazione rileva che, alla base delle tabelle e delle relative valutazioni, vi sono alcuni elementi che riducono il significato e l'utilità dei risultati. Questi elementi sono i seguenti:

a) Numero di unità a tempo pieno (G36)

Il calcolo del numero di unità non tiene conto che fra i Cantoni presi in considerazione, solo Vallese e Ticino hanno la competenza (parziale) sulle multe.

Nei restanti Cantoni questo compito è assunto da altre autorità.

Per questo compito per il Ticino devono essere conteggiate almeno 7 unità (che andrebbero quindi dedotte dal totale).

b) Numero di abitanti per unità (G37)

Dei 7 Cantoni presi in considerazione, il Ticino è il 3° per numero di abitanti e il 2° per numero di collaboratori della Sezione.

Nel rapporto fra abitanti e collaboratori il Ticino figura solo al 5° posto, con un numero di abitanti per unità inferiore del 5.3 % rispetto alla media matematica dei 7 Cantoni (3'422.3).

Apparentemente ciò significa che la dotazione di personale della SC è superiore alla media.

Nel valutare il risultato il rapporto ipotizza che lo stesso possa essere influenzato dal numero di veicoli che compongono il parco veicoli ticinese, notoriamente elevato (parco veicoli che visto il settore di competenza della Sezione è oltretutto un parametro di riferimento più indicativo).

Per verificare la correttezza dell'ipotesi potrebbe quindi essere più utile calcolare il rapporto numero di veicoli per unità.

In tal caso sarebbe risultato che il Ticino migliora la propria situazione risultando al 4° posto ma con un numero di veicoli per unità superiore del 4.3 % alla media dei 7 Cantoni.

Se poi si fosse tenuto conto di quanto riportato alla lettera a) - numero di unità- il risultato sarebbe stato ancora migliore. Infatti il Ticino figurerebbe al 3° posto, con un rapporto di veicoli per unità superiore del 9.3 % rispetto alla media dei 7 Cantoni.

c) Spese di funzionamento per abitante (G36)

Il terzo paragone effettuato è sulle spese di funzionamento per abitante.

Dei 7 Cantoni presi in considerazione, uno non ha fornito dati, due hanno risultati del tutto fuori scala e uno addirittura ha un risultato negativo, di conseguenza si ritiene che tale dato sia poco significativo.

La Sezione della circolazione segnala inoltre alcune imprecisioni "minori":

- pag. 48 (paragrafo dopo l'organigramma) "à l'encaissement des amendes administratives". Probabilmente si intendeva far riferimento "à l'encaissement de l'impôt de circulation";
- pag. 48 (paragrafo dopo l'organigramma, in fine).

- Il TCS ad Ambri non effettua collaudi né altri compiti delegati dalla SC.
- "Cette pratique (la delega dei collaudi) semble en vigueur dans d'autres cantons (par ex. en Argovie)".

Dei 7 Cantoni presi in considerazione, 3 (TI, NE, VS) hanno la delega al TCS, 1 (AG) ha delegato i collaudi sia al TCS che all'UPSA e 1 (GR) ha una particolare forma di delega ai garage. In altre parole solo FR e LU non conoscono la delega ai collaudi;

- pag. 49 "Situation dans les autres cantons".

Il paragrafo introduttivo presta a confusione e le affermazioni sono a volte imprecise:

- Nella "plupart des cantons" i servizi della circolazione comprendono anche la navigazione (in realtà è quasi la totalità, dal momento che solo in 2 - 3 è separata).
- Effettua controlli tecnici solo per i battelli a motore/natanti: non è chiaro e comunque non è vero.
- In due Cantoni i servizi della circolazione sono stati autonomizzati.

3. Divisione delle costruzioni

Osservazioni generali

La DC fa notare che a pagina 7 del rapporto IDHEAP – risultati in breve, punto a) “caratteri specifici” – manca un accenno alla motorizzazione. Il Ticino è infatti il Cantone con il maggior numero di veicoli immatricolati; ciò influisce sulle necessità di sistemazione, conservazione e manutenzione stradale, con un accento su queste due ultime categorie, pur non essendo quantificabili direttamente i costi che ne derivano.

Inoltre, a pagina 14, nell’ambito del confronto geo-topografico con altri Cantoni, la densità di popolazione andrebbe commisurata agli spazi effettivamente utilizzabili a scopi abitativi e vie di comunicazione: il Ticino (con Vallese e Grigioni) presenta verosimilmente una superficie ridotta utilizzabile a tali scopi rispetto ai Cantoni dell’Altopiano.

Considerazioni puntuali

Preso atto che il servizio di costruzione stradale del nostro Cantone ha una dimensione che si situa nella media dei Cantoni considerati nel confronto, la DC formula alcune considerazioni che riguardano il portafoglio e il tipo di attività.

Per quanto riguarda il **portafoglio**, secondo il grafico G28 a pag. 37 del rapporto, le spese della DC per unità di personale a tempo pieno sono di ca. CHF 240'000. Se si considerano le unità (375 vale a dire tutta la DC nel 2008), il portafoglio che ne risulta è di ca. CHF 90 mio. In realtà la DC gestisce un portafoglio di ca. CHF 150 mio (media consuntivi 2011 e 2012, spese correnti e investimenti senza CRB 785 e 787). Nel 2008 inoltre le unità considerate (375) gestivano pure gli investimenti residui per le strade nazionali (ca. CHF 56 mio a consuntivo 2008), che nel frattempo sono stati assunti interamente dalla filiale USTRA di Bellinzona. La DC ha ridotto di conseguenza il suo effettivo di 40 unità a tempo pieno tra il 2008 e il 2012. In sintesi a parità di unità la DC ha gestito un volume di prestazioni assai superiore a quello considerato nei grafici citati. Da notare che i contributi di terzi (per esempio la retribuzione del mandato di prestazione per l’esercizio delle strade nazionali) non ha alcun influenza sull’entità del portafoglio lordo da gestire.

Per quanto riguarda il **tipo di attività**, la DC segnala che, a differenza degli altri Cantoni, nella maggioranza dei casi provvede alla direzione locale dei lavori con personale proprio. L’impegno per tale compito è di ca. 20 unità a tempo pieno. Questo tipo di organizzazione permette una presenza del committente Stato più capillare e più affidabile, con un risparmio di costi. Tali prestazioni infatti, se affidate a terzi, andrebbero retribuite a tariffe di studio di ingegneria, superiori ai costi del personale dello Stato. Gli aspetti citati comportano un indubbio incremento della “redditività” della DC rispetto a quanto rilevato nel rapporto.

In conclusione, la DC è certamente un servizio importante in termini di effettivi, ma è chiamata a gestire un portafoglio notevole, in diversi campi di attività (strade, corsi d’acqua, automezzi). Il rapporto tra numero di unità e i chilometri di strada (ca. 1’000 km in Ticino) è del tutto paragonabile, se non migliore, a quello di altri Cantoni analoghi dal punto di vista della geomorfologia. Almeno per

quanto attiene alla DC il rapporto tra numero di impiegati e popolazione è per contro assai meno rappresentativo.

4. Sezione della logistica

Benché nel preambolo del Rapporto IDHEAP si citi “Le but de l’étude est de décrire les spécificités tessinoises en terme d’effectifs et de frais de fonctionnement d’activités choisie, dans une approche comparative avec six autres cantons”, si nota una certa mancanza di approfondimento nell’acquisizione delle caratteristiche e delle peculiarità dei Servizi oggetto dello studio, in quanto rilevate unicamente dai siti internet cantonali.

I raffronti che riguardano la spesa per unità di personale, la spesa per unità di popolazione rapportata al numero di impiegati e gli impiegati per tipo di Servizio sono stati effettuati senza considerare compiti e competenze specifiche del Servizio.

Non vi è alcuna o poca ponderazione della specificità dei singoli Servizi cantonali nei diversi confronti numerici tra gli stessi.

Per concretizzare quanto espresso precedentemente, la SL confronta ad esempio la propria organizzazione con quella del Canton Argovia poiché l’ammontare del patrimonio immobiliare gestito è più o meno dello stesso livello (1.6 miliardi contro i suoi 1.8).

La SL rileva che nell’analisi IDHEAP vengono riportate 39 unità operanti per l’Hochbauamt Argau ma nel sito del Cantone citano “circa 50 collaboratori”. In ogni caso bisogna innanzitutto capire e verificare se ciò che si confronta è effettivamente comparabile.

Nel caso specifico la sezione del canton Argovia, a differenza della SL del Canton Ticino, non si occupa di acquisti, di gestione del personale di pulizia (non è vero che in Ticino è completamente esternalizzata come citato nel rapporto), di diversi servizi all’utenza: posteggi, traslochi, segnaletica, ecc. In ragione di quanto sopra dovremmo togliere dalla dotazione della SL 18.5 unità. Sembra inoltre che il canton Argovia abbia anche un grado di centralizzazione maggiore per la gestione dei pagamenti (ciò sarebbe da approfondire), in questo caso dovremmo togliere ancora 3 unità. Avremmo così un raffronto di 39 a 72.7.

Per la restante differenza vi è anche da tener presente un numero di progetti probabilmente molto minore, ma più grossi in termini d’investimento, rispetto alla SL così come una struttura molto diversa del parco immobiliare (a parità di valore immobiliare, il Canton Argovia gestisce 300 edifici, come traspare dal “Jahresbericht 2012”, il Ticino oltre 500).

Dall’organigramma si può inoltre desumere un grado di esternalizzazione maggiore, soprattutto per il settore manutenzione che non è nemmeno citato.

Il tutto sarebbe chiaramente da approfondire comparando processi e procedure dei due servizi.

Per questo motivo la SL suggerisce che potrebbe ancora essere una buona cosa far capo all’analisi proposta da POM+ che effettua un benchmarking tra quasi tutti gli “Hochbauamt” della Svizzera.

5. Sezione protezione aria, acqua e suolo

Osservazioni generali

La SPAAS ritiene, innanzitutto, che sia preferibile il confronto tra Cantoni di una regione/area che presenta caratteristiche socio-demografiche e geo-topografiche simili e che esso possa fondarsi anche su un'analisi non solo dei costi ma pure delle prestazioni effettivamente fornite in un determinato settore, che di fatto variano da Cantone a Cantone. Rappresentare tutto al costo pro-capite, senza tenere conto delle caratteristiche socio-demografiche (Cantone di frontiera e di transito) e geo-topografiche (Cantone alpino, che però non può sfruttare sinergie con Cantoni confinanti) è sicuramente limitativo.

Il rapporto, al Capitolo "Méthodes et sources", a pag. 12, mette in risalto la relazione tra la taglia dell'apparato dello Stato e la popolazione, la superficie, la situazione geografica, topografica, geopolitica e linguistica. In questo senso la scelta dei Cantoni di confronto è solo parzialmente idonea. In effetti il paragone sembra abbastanza appropriato solo con i Cantoni Vallese e Grigioni. Del resto la scelta è stata fatta appunto nell'ottica di un confronto tra Cantoni più o meno simili (Vallese e Grigioni) verso situazioni meno paragonabili (Cantoni prealpini, Friburgo e Lucerna, e dell'altipiano, Neuchâtel e Argovia, vedi pag. 11).

Il Cantone Ticino rappresenta comunque un caso molto particolare nel panorama dei Cantoni Svizzeri, poiché, essendo limitato a Nord dalle Alpi e per il resto dalla frontiera con l'Italia, non ha molte possibilità di offrire servizi in collaborazione con altri Cantoni.

A titolo di esempio, la SPAAS rileva che i Cantoni della Svizzera centrale e orientale si sono organizzati in comune per gestire la rete di misurazione delle immissioni atmosferiche, compito che invece il Ticino deve affrontare da solo. Questo aspetto, cioè la possibilità di collaborazioni e sinergie tra amministrazioni pubbliche, non è stato, secondo la SPAAS, dovutamente considerato.

Considerazioni puntuali

Per quanto attiene ai compiti specifici dei servizi dell'ambiente dei Cantoni scelti, la SPAAS rimanda alla tabella allestita dalla Conferenza dei servizi cantonali dell'ambiente. Un'analisi grossolana e prettamente quantitativa permette di evincere che su un totale di 24 temi considerati (aria, acqua, suolo, energia, rumori, natura, rifiuti, agricoltura, prodotti chimici, neobiota, approvvigionamento idrico, ecc.):

- la SPAAS è competente per **18** integralmente e **2** parzialmente (per 4 non è competente);
- l'*Amt für Natur und Umwelt* del Canton Grigioni è competente per 18 integralmente e 1 parzialmente (per 5 non è competente);
- il *Service de la protection de l'environnement* del Canton Vallese è competente per 9 integralmente e 8 parzialmente (per 7 non è competente);
- l'*Amt für Umweltschutz* del Canton Lucerna è competente per 16 integralmente e 5 parzialmente (per 3 non è competente);
- il *Service de l'environnement* del Canton Friburgo è competente per 12 integralmente e 6 parzialmente (per 6 non è competente);

- l'*Amt für Umweltschutz* del Canton Argovia è competente per 10 integralmente e 4 parzialmente (per 10 non è competente);
- il *Service de la protection de l'environnement* del Canton Neuchâtel è competente per 19 integralmente e 5 parzialmente.

La SPAAS rileva inoltre che è dotata di un servizio del monitoraggio ambientale, nel quale è integrato un laboratorio per le analisi chimiche. Non si sa se per gli altri servizi menzionati è il caso, ma questa situazione è chiaramente dovuta alla situazione geografica e strutturale del Cantone. Per quanto riguarda l'analitica, i laboratori privati esistenti sono dedicati per la maggior parte alle analisi nel settore farmaceutico e medico. Esistono ben poche possibilità per le analisi chimiche di tipo ambientale (verifica inquinanti).

Anche le problematiche in Ticino dal profilo ambientale assumono connotazioni diverse rispetto al nord delle alpi e le risorse da dedicarvi sono evidentemente ad esse correlate.

Infine, come mostrato nel Rapporto, la delega verso i Comuni è inferiore rispetto agli altri Cantoni (vedi grafici G9 e G10 a pag. 22). Ciò si ripercuote sulla necessità di risorse a livello cantonale. Per quanto riguarda l'ambiente, pochissime sono le competenze a livello comunale. A riprova di ciò basti citare il numero di domande di costruzione che la SPAAS deve preavvisare: ca. 4'000 su un totale di 4'200 inoltrate all'Ufficio domande di costruzione, alle quali si aggiungono ca. 1'500 notifiche.

6. Divisione delle contribuzioni

La Divisione delle contribuzioni (DdC) ha fornito alcuni elementi distintivi del sistema fiscale ticinese che potrebbero contribuire a spiegare – almeno in parte – le possibili ragioni all'origine del fatto che l'amministrazione fiscale ticinese risulta essere sovradimensionata dal profilo del numero degli effettivi per rapporto alle amministrazioni degli altri Cantoni analizzati nel rapporto dell'IDHEAP. Le valutazioni sono accompagnate da alcune simulazioni che permettono di quantificare il peso di questi elementi distintivi anche in termini di effettivi.

Gli elementi distintivi considerati sono i seguenti:

- 6.1 Grado di centralizzazione dei compiti svolti dal fisco ticinese
- 6.2 Numero di contribuenti
- 6.3 Importanza del gettito
- 6.4 Profilo dei contribuenti
- 6.5 Funzionamento dell'accertamento

6.1 Grado di centralizzazione dei compiti svolti dal fisco ticinese

Semplificando si può affermare che il *core business* di ogni autorità fiscale è rappresentato in particolare da due attività: l'accertamento delle tassazioni e la riscossione delle imposte.

Accertamento

Eccezion fatta per le tassazioni delle persone giuridiche, il cui accertamento per legge deve essere affidato ad un unico ufficio cantonale (art. 104 LIFD), i Cantoni dispongono di un notevole margine di autonomia per quanto riguarda l'organizzazione dell'accertamento delle varie tipologie di tassazioni.

Vi sono Cantoni – generalmente quelli germanofoni, tra cui per esempio LU, GR - in cui la procedura di tassazione delle persone fisiche è completamente decentralizzata a livello comunale. Nei Cantoni latini, tra cui TI, NE e FR, l'attività di accertamento è invece amministrativamente centralizzata in seno all'amministrazione fiscale cantonale, e poi eventualmente ripartita sul territorio in funzione di criteri amministrativi. È il caso ad esempio del Ticino, dove l'autorità di tassazione delle persone fisiche è suddivisa in 6 uffici circondariali.

Evidentemente i Cantoni in cui l'accertamento è di esclusiva competenza dell'amministrazione cantonale (TI, NE, FR) avranno maggiori necessità in termini di effettivi per rapporto ai Cantoni in cui la medesima attività è svolta prevalentemente (AG, VS) se non esclusivamente (LU, GR) sul piano comunale. L'elevato numero di effettivi consacrati a tale attività in Ticino (208 unità al 31.02.2013) è inoltre anche influenzato dal fatto che l'autorità competente per l'accertamento fiscale delle tassazioni delle persone fisiche non è centralizzata in un'unica sede ma decentralizzata sul territorio, ciò che comporta maggiori esigenze in termini di personale, dato che ogni ufficio deve avere un capo-ufficio, una cancelleria, ecc.

Ipotizzando che da domani in Ticino l'accertamento fiscale venisse delegato ai Comuni sul modello di AG, GR o LU, gli effettivi a disposizione della DdC potrebbero venir potenzialmente ridotti fino ad un massimo di 208 unità, ciò che comporterebbe un notevole miglioramento rispetto alla graduatoria attuale risultante dall'analisi comparativa effettuata dall'IDHEAP. Dall'ultimo posto il Ticino passerebbe infatti al secondo posto, con sole 3.9 unità in più rispetto ai GR.

Simulazione 1: Numero effettivi TI con accertamento fiscale delegato ai Comuni

	TI	AG	GR	LU
Numero di unità amministrative	336.9	172.2	125	165.4
Graduatoria attuale	4°	3°	1°	2°
Numero di unità amministrative con accertamento delegato ai Comuni (- 208 unità)	128.9	172.2	125	165.4
Nuova graduatoria	2°	4°	1°	3°

Riscossione

Come per l'accertamento, anche l'organizzazione della riscossione delle imposte cantonali e comunali varia da Cantone a Cantone. Vi sono Cantoni, come ad esempio AG e LU, in cui entrambe le imposte sono prelevate dai Comuni di domicilio del contribuente, sgravando così l'amministrazione cantonale dal profilo del personale. In altri Cantoni, quali GR e VS, l'imposta cantonale è riscossa dal Cantone mentre le imposte comunali dai singoli Comuni. Questo è anche il caso di TI, FR e NE, con la differenza però che in questi Cantoni per alcuni piccoli Comuni è comunque il Cantone a gestire l'incasso delle imposte comunali.

Anche qui vale quanto detto in precedenza. Il numero degli effettivi impiegati dall'autorità fiscale cantonale varia in funzione del grado di centralizzazione dell'attività di riscossione. È evidente che un Cantone come il Ticino in cui l'autorità cantonale è competente della riscossione delle imposte cantonali e di alcune imposte comunali avrà delle maggiori esigenze in termini di personale rispetto a Cantoni in cui la riscossione è delegata ai singoli Comuni (come AG e LU).

A titolo d'esempio, ipotizzando che AG e LU decidessero di centralizzare l'incasso fiscale in unico ufficio cantonale e utilizzando come parametro di paragone gli effettivi dell'Ufficio esazione e condoni (40 unità al 31.03.2013) e il numero di contribuenti persone fisiche nei rispettivi Cantoni, le amministrazioni fiscali di questi due Cantoni dovrebbero assumere 77.3, rispettivamente 43.1, nuove unità per poter adempiere a tale mansione.

Simulazione 2: Numero effettivi in AG e LU con esazione centralizzata su scala cantonale

	TI	AG	LU
Competenza esazione	Cantoni (per l'IC) e Comuni (per l'icom).	Comuni	Comuni
Contribuenti PF (2011)	236'160	456'627	254'624
Numero attuale di unità amministrative	40	0	0
Nuovo numero effettivi con presa in conto esazione (40 unità / 236'160 * contribuenti PF)	40	77.3	43.1

6.2 Numero di contribuenti

Tra i vari Cantoni presi in esame, il Ticino è di gran lunga quello con il maggior numero di **persone giuridiche**. Tenuto conto che un tassatore dell'UTPG notifica in media 800 tassazioni all'anno, possiamo affermare che una parte (che varia dalle 11.3 unità rispetto AG alle 25.3 unità rispetto NE) dei maggiori effettivi dell'amministrazione fiscale ticinese è da ricondurre esclusivamente all'effetto taglia rappresentato dal maggior numero di contribuenti in quest'ambito specifico.

Simulazione 3: Effetto taglia sul numero di effettivi consacrati all'accertamento delle persone giuridiche

	TI	AG	FR	GR	LU	NE	VS
Contribuenti PG (2011)	27'036	18'000	10'250	9'500	16'587	6'758	15'195
Differenza rispetto al TI		- 9'036	- 16'786	- 17'536	- 10'449	- 20'278	- 11'841
Differenza in %		- 50.2%	- 163.7%	- 184.6%	- 63.0%	- 300.0%	- 77.9%
Numero effettivi	336.9	172.2	176.5	125	165.4	126.9	168.6
Effetto taglia sul numero effettivi in TI (Δ no. contribuenti / 800)		11.3	21.0	21.9	13.1	25.3	14.8

Sul fronte delle **persone fisiche** (senza contare gli assoggettati alla fonte), soltanto AG e VS contano più contribuenti del Ticino. In questi Cantoni, così come in GR e a LU, l'attività di accertamento è tuttavia svolta dai Comuni.

Tenuto conto che un tassatore delle persone fisiche notifica in media in Ticino 2'500 tassazioni all'anno, possiamo affermare che una parte (che varia dalle 31.7 unità rispetto a FR alle 101.8 unità rispetto LU) dei maggiori effettivi dell'amministrazione fiscale ticinese è da ricondurre esclusivamente all'effetto taglia rappresentato dal maggior numero di contribuenti. Il marcato incremento del numero degli effettivi a LU, AG e GR risulta particolarmente importante poiché questi Cantoni presentano una struttura organizzativa in cui l'attività di accertamento è decentralizzata sul piano comunale. Qualora questi Cantoni decidessero di centralizzarne la competenza a livello cantonale sul modello del TI, essi dovrebbero evidentemente assumere un numero di effettivi relativamente molto maggiore rispetto a FR o NE, Cantoni in cui le rispettive amministrazioni centrali già svolgono questo compito.

Simulazione 4: Effetto taglia sul numero di effettivi consacrati all'accertamento delle persone fisiche

	TI	AG	FR	GR	LU	NE	VS
Contribuenti PF (2011)	236'160	456'627	157'000	168'000	254'624	105'974	265'000
Differenza rispetto al TI		+ 220'467	- 79'160	- 68'160	+ 18'464	- 130'186	+ 28'840
Differenza in %		+ 48.3%	- 50.4%	- 40.6%	+ 7.3%	- 122.9%	+ 10.9%
Numero effettivi	336.9	172.2	176.5	125	165.4	126.9	168.6
Effetto taglia sul numero effettivi in TI ¹		91.3	31.7	67.2	101.8	52.1	53.0

6.3 Importanza del gettito

Rapportando il numero di unità amministrative delle differenti amministrazioni fiscali al gettito fiscale del relativo Cantone, scopriamo che il Ticino si colloca all'ultimo rango. In tutti gli altri Cantoni il gettito cantonale pro unità amministrativa risulta maggiore.

¹ L'effetto taglia per i Cantoni di GR e LU (Cantoni in cui l'accertamento fiscale è svolto completamente dai Comuni) è calcolato dividendo il rispettivo numero totale di contribuenti per il numero di incarti notificati in media in Ticino da ogni singolo tassatore (2'500). Per i Cantoni di AG e VS (Cantoni in cui l'accertamento è effettuato dai Comuni ma verificato dall'amministrazione fiscale cantonale), l'effetto taglia è calcolato alla stessa maniera ma scontato alla fine del 50%. Per i Cantoni di FR e NE, in cui l'attività di accertamento è organizzata sullo stesso modello di quella TI, l'effetto taglia è invece calcolato unicamente sulla differenza tra il rispettivo numero di contribuenti e il numero di contribuenti in TI.

Gettito cantonale pro effettivo: situazione reale

	TI	AG	FR	GR	LU	NE	VS
Gettito cantonale PF + PG (AFF, Statistica finanziaria 2011) <i>in migliaia di CHF</i>	1'365'741	1'956'339	921'949	534'414	857'698	865'938	915'074
Numero attuale effettivi	336.9	172.2	176.5	125	165.4	126.9	168.6
Gettito cantonale pro-unità amministrativa <i>in migliaia di CHF</i>	4'054	11'361	5'224	4'275	5'186	6'824	5'427
Graduatoria attuale	7°	1°	4°	6°	5°	2°	3°

Tuttavia, ipotizzando l'introduzione di un accertamento e un'esazione centralizzata sul piano cantonale (sul modello del TI) in tutti i Cantoni presi in esame e neutralizzando l'effetto taglia relativo al maggior numero di contribuenti, scopriamo che il TI da ultimo passerebbe ad essere 3° in termini di gettito pro unità amministrativa, dietro unicamente a AG e GR.

Simulazione 5: Gettito cantonale pro effettivo con accertamento e riscossione centralizzata a livello cantonale

	TI	AG	FR	GR	LU	NE	VS
Gettito cantonale PF + PG (AFF, Statistica finanziaria 2011) <i>in migliaia di CHF</i>	1'365'741	1'956'339	921'949	534'414	857'698	865'938	915'074
Numero attuale effettivi	336.9	172.2	176.5	125	165.4	126.9	168.6
Presa in conto esazione centralizzata		77.3			43.1		
Presa in conto effetto taglia PG		11.3	21.0	21.9	13.1	25.3	14.8
Presa in conto accertamento centralizzato PF		91.3	31.7	67.2	101.8	52.1	53.0
Nuovo numero effettivi	336.9	352.1	229.1	214.1	323.4	204.3	236.4
Gettito cantonale pro-unità amministrativa <i>in migliaia di CHF</i>	4'054	5'556	4'023	2'496	2'652	4'238	3'871
Nuova graduatoria		1°	4°	7°	6°	2°	5°

6.4 Profilo dei contribuenti

Un altro elemento che influisce in maniera sostanziale sul costo dell'accertamento fiscale è la tipologia di contribuenti presenti sul territorio. In Ticino vi è un'elevata proporzione di persone giuridiche (il rapporto tra persone giuridiche e persone fisiche supera il 10%), il cui accertamento risulta notevolmente più oneroso poiché richiede più tempo e dunque maggiori effettivi.

Non bisogna inoltre dimenticare che il Ticino rappresenta la terza piazza finanziaria della Confederazione. La folta presenza di banche, assicurazioni, immobilariisti, fiduciari, aziende di trading, ecc. fa sì che anche l'attività di accertamento sia particolarmente complessa e senz'altro più onerosa rispetto a quella di altri Cantoni confrontanti con un universo di contribuenti ben diverso come può essere il caso per i GR, il VS o FR (Cantoni orientati maggiormente verso il settore turistico e agricolo) oppure NE o AG (Cantoni prevalentemente industriali).

Per quanto concerne le persone fisiche, va poi considerato che una buona parte dei contribuenti in Cantoni turistici quali GR e VS è solo illimitatamente imponibili (case di vacanza). Per questa tipologia di contribuenti l'accertamento fiscale richiede molto meno tempo, e dunque anche meno effettivi.

6.5 Funzionamento dell'accertamento

Anche le modalità con le quali viene eseguito l'accertamento possono influire sulle esigenze in termini di personale. Grazie in particolare allo strumento della tassazione provvisoria, nella maggior parte dei Cantoni l'attività di accertamento operata dall'amministrazione fiscale è effettuata sulla base di controlli a campione. Non contemplando questo strumento, in Ticino l'attività di accertamento prevede invece il **controllo sistematico** di ogni singola dichiarazione d'imposta, ciò che richiede evidentemente un maggior numero di effettivi per essere svolta.

7. Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento

7.1 Il mandato

Il mandato ricevuto da IDHEAP consiste in (p.6):

Comparaison des effectifs du personnel de l'administration cantonale tessinoise, globalement et par secteur dans les domaines où les effectifs sont les plus nombreux; «nei campi dove gli effettivi sono maggiori», avec ceux d'autres cantons comparables.

Comparaison des effectifs de sept secteurs/services de l'administration cantonale avec les services/secteurs similaires de six autres cantons: contributions; routes cantonales; police; circulation; protection des eaux et de l'air; soutien social; gestion et construction des bâtiments. [Source: Contratto 4.12.2012.]

- Il mandato consiste in un benchmarking con altri Cantoni simili (per taglia, per organizzazione, ecc.).
- Non viene presa in considerazione l'efficacia e la qualità del servizio offerto: è una pura analisi quantitativa.
- Si tiene solo parzialmente conto delle particolarità cantonali, soprattutto per la parte dell'azione sociale (per TI il modello degli assegni familiari e la legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali hanno un impatto importante sull'organizzazione USSI).
- Ci si limita a verificare gli effettivi del Cantone mentre ad esempio per l'assistenza sarebbe opportuno verificare l'insieme del personale della funzione pubblica che si occupa di questo

ambito (la somma dei dipendenti cantonali e comunali che si occupano dell'assistenza sociale in rapporto alla popolazione).

7.2 Lo studio non è un benchmarking funzionale: è una presentazione quantitativa del personale impiegato nei settori considerati

Come indicato sopra, nello studio non viene presa in considerazione l'efficacia e la qualità del servizio offerto: è una pura analisi quantitativa.

Il benchmarking funzionale o di tipo "best practice" dovrebbe consistere in un confronto con altre organizzazioni, per una specifica attività o funzione indipendentemente dal settore di appartenenza. Dovrebbe porre l'attenzione sulle metodologie gestionali e sulle performance di un'area funzionale (ad es. gestione risorse umane, produzione, ecc.) di un'organizzazione e confrontarle con quelle di un'altra organizzazione.

IDHEAP cita più volte il termine di Benchlearning (*qui désigne le processus d'apprentissage des meilleures pratiques identifiées par un benchmarking* (p.10)). Tenuto conto che il confronto viene effettuato unicamente attraverso indicatori sul numero di impieghi cantonali, è da dedurre che le *bestpractice* sono i Cantoni con un numero ridotto di personale in rapporto alla popolazione o alla spesa? Ciò è legittimo considerarlo riduttivo.

7.3 Caratteristiche socio-demografiche e conseguenze sul SOCI: la frettolosa analisi IDHEAP

IDHEAP nella prima parte dello studio presenta le principali caratteristiche del Cantone. Tra queste sono diverse quelle che hanno un impatto diretto sul potenziale numero di beneficiari di prestazioni sociali:

- presenta una quota di famiglie monoparentali più alta della Svizzera (6.2%, contro media 5%);
- è un Cantone molto urbanizzato: l'82% delle persone risiede nelle (o vicino) alle 5 città con più di 10'000 abitanti;
- presenta una quota importante di popolazione straniera (26% della popolazione residente, la più alta tra i Cantoni considerati nello studio);
- presenta un numero di frontalieri importante con la conseguente forte pressione sul mercato del lavoro (quota e evoluzione palesemente più alte tra i Cantoni considerati);
- ha un tasso di disoccupazione sopra la media (4.2%, solo NE tra i Cantoni considerati ha un tasso maggiore);
- presenta i salari medi più bassi di tutta la Svizzera (il dato non è esplicitato nello studio IDHEAP che si limita al confronto degli stipendi pubblici, p. 32). Secondo l'ultima Indagine sul budget delle economie domestiche (UST) i redditi da attività lavorativa dipendente erano, nel periodo 2009-2011, di 5'261 franchi al mese in Ticino per ogni nucleo familiare, contro una media Svizzera di 6'294 franchi.

Questi fattori dovrebbero portare il Ticino ad avere una quota di aiuto sociale (rapporto tra il numero di beneficiari di assistenza sociale e popolazione residente) tra le più alte della Svizzera. Gli ultimi dati ufficiali sull'aiuto sociale a livello svizzero dell'Ufficio federale di statistica sono relativi all'anno 2011 e non confermano questa ipotesi. Il Ticino aveva una quota di aiuto sociale pari al 2%, inferiore alla media svizzera del 3%. La quota nel nostro Cantone è identica a quella di Cantoni come Lucerna e Glarona, ben inferiore a quella di Neuchâtel (6.7%), Basilea città (5.9%), Vaud (4.9%) ma anche di Zurigo (3.2%) o Sciaffusa (2.3%).

Su questo aspetto però lo studio, dopo aver presentato alle pagine 67-68 un confronto con EPT e spesa del settore e le diverse quote di aiuto sociale, conclude indicando che *“Les dépenses de fonctionnement indiquent des valeurs plus élevées par habitant à Neuchâtel (460 francs), aux Grisons (291 francs) et au Tessin (219 francs), alors que ces dépenses sont nettement plus faibles en Argovie et surtout à Lucerne. Des recherches supplémentaires seraient nécessaires pour expliquer ces différences. Quant au taux d'aide sociale, ce dernier atteignait 6,6% en 2009 pour Neuchâtel, record suisse, 2,4% à Fribourg, 2,1% à Lucerne, 1,8% au Tessin et 1,2% aux Grisons, donc sans lien avec le niveau des effectifs des services sociaux”*.

- Su questo aspetto è importante rilevare come le 33.8 EPT per il Ticino (così come per altri Cantoni dello studio, ad esempio Friburgo) non sono relative solo alla parte assistenza sociale, ma anche al settore richiedenti l'asilo, anticipo e recupero alimenti, abitazione, rette per affidi familiari, ecc. È quindi comunque improprio confrontare questo dato con la spesa per l'assistenza sociale o con la quota di aiuto sociale.
- In Ticino gli operatori che si occupano delle persone in assistenza sociale hanno circa 230 dossier per operatore contro una media nazionale di 80-100 dossier per operatore (dato della Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale - COSAS).
- In termini di efficacia: se supponiamo che i Cantoni che presentano indicatori socio-demografici sfavorevoli e una quota di aiuto sociale bassa sono i migliori (best practice), il Ticino sarebbe tra i migliori Cantoni.
- In termini di efficienza: se supponiamo che i Cantoni con un rapporto alto di numero di dossier per operatore sono quelli che con meno personale (cantonale e comunale) riescono a gestire al meglio l'assistenza sociale (best practice), il Ticino sarebbe tra i migliori Cantoni.

Al fine di sostanziare il confronto (e i limiti dello studio IDHEAP), l'USSI rinvia alla tabella nell'allegato 1 che confronta i dati dell'assistenza sociale in senso stretto 2011 nei Cantoni considerati nello studio: il Cantone con il numero di beneficiari analogo al Ticino (6'824) è Friburgo (6'576).

A Friburgo sono i Comuni che assicurano che le persone in stato di bisogno ricevono assistenza sociale, comprese le misure di inserimento sociale. Per svolgere il loro compito, sono state create delle commissioni sociali comunali e dei servizi sociali regionali. Questi servizi sociali devono comprendere una popolazione di almeno 3'000 abitanti e avere un organico di personale specializzato (assistente / sociale e / e o formazione equivalente) che rappresenta un lavoro almeno part-time. A livello cantonale la *Direction de la santé et des affaires sociales* per quanto concerne l'assistenza sociale si limita a valutare e proporre i concetti delle misure di inserimento sociale.

In questo Cantone l'effettivo numero di impiegati (EPT) che nei Comuni si occupano dei dossier è indicato nell'allegato 2 ed è pari a 95.86 EPT (59.45 operatori + 4.1 stage + 32.31 amministrazione) per un costo totale di 12.4 milioni.

Nel nostro Cantone l'effettivo numero di impiegati (EPT) che si occupano dei dossier più la parte di contabilità e amministrazione è stimato a circa 20 EPT totale, quindi nettamente inferiore a Friburgo, anche per quanto concerne i costi di funzionamento.

Questi dati e considerazioni confermano che lo studio IDHEAP, limitato all'aspetto quantitativo, oltretutto con alcune incoerenze e pochi approfondimenti nella parte SOCI, non permette certo di trarre conclusioni rispetto alla qualità dei servizi analizzati e nemmeno sull'efficacia e efficienza dell'intervento cantonale e del suo apparato amministrativo.

Allegato 1: tabella confronto numero beneficiari assistenza sociale e EPT SOCI, 2011

	Unités d'assistance	Bénéficiaires de l'aide sociale	Taux d'aide sociale (%)	EPT SOCI
Canton	Nombre	Nombre		
Argovie	7'198	11'815	1.9	18.4
Lucerne	4'824	7'706	2	24.7
Tessin	4'645	6'824	2	33.8
Valais	2'629	4'353	1.4	38.6
Fribourg	3'526	6'576	2.4	12.4
Grisons	1'356	2'179	1.1	46.6
Neuchâtel	6'642	11'497	6.7	20.8

Sources: OFS, Statistique de l'aide sociale 2011, STATPOP 2010

EPT: studio 2013 IDHEAP

Allegato 2: tabella FR posti EPT 2011 aide sociale, Rapport d'activités SSR 2011

LASoc Nombre de postes de travail et frais de fonctionnement 2011

Service sociaux régionaux	AS/TS Postes "équivalent plein temps" au 31.12.2011	Stagiaire Postes "équivalent plein temps" au 31.12.2011	Administration Postes "équivalent plein temps" au 31.12.2011	Salaires	Frais d'exploitation	Total frais de fonctionnement
Fribourg-ville	17.30	1.00	10.30	3'298'791.70	648'690.80	3'947'482.50
Villars-sur-Glâne	4.00	0.00	2.50	683'824.05	-	683'824.05
Sonnaz	1.50	0.00	1.20	280'484.65	58'630.50	339'115.15
Marly	4.70	0.00	1.40	722'835.05	50'611.00	773'446.05
Haute-Saraine	0.90	0.00	0.60	154'158.40	48'080.65	202'239.05
Gibloux	1.70	0.00	1.70	438'951.80	84'407.35	523'359.15
Sarine-Ouest	0.80	0.00	0.70	176'536.00	40'103.75	216'639.75
Sense-Mittelland	1.30	0.40	0.70	250'594.10	48'719.80	299'313.90
Schmitten	0.90	0.00	0.10	119'834.00	30'000.00	149'834.00
Bösingen	0.50	0.00	0.20	67'723.60	24'000.00	91'723.60
Düdingen	1.80	1.58	0.65	347'321.80	30'089.10	377'410.90
Sense-Oberland	1.60	0.00	1.50	348'307.30	47'689.50	395'996.80
Wünnewil-Flamatt	1.40	0.00	0.80	312'807.65	41'699.40	354'507.05
Gruyère	6.00	0.00	2.20	978'820.00	132'660.00	1'111'480.00
Morat	1.20	0.00	0.68	233'078.05	24'573.40	257'651.45
Lac	2.00	0.00	1.08	356'355.20	67'814.50	424'169.70
Kerzers	0.80	0.00	0.30	152'678.00	52'347.00	205'025.00
Glâne-Sud	0.80	0.00	0.35	100'729.80	21'462.05	122'191.85
Romont	1.50	0.00	0.80	203'776.70	23'808.80	227'585.50
Glâne	0.80	0.12	0.30	157'229.00	31'475.00	188'704.00
Broye	5.05	1.00	2.60	890'732.00	75'167.00	965'899.00
Basse-Veveyse	0.80	0.00	0.45	171'279.15	24'632.10	195'911.25
Haute-Veveyse	0.60	0.00	0.60	72'764.70	18'321.05	91'085.75
Châtel-St-Denis	1.50	0.00	0.60	252'089.80	17'984.05	270'073.85
Total	59.45	4.10	32.31	10'771'702.50	1'642'966.80	12'414'669.30

Source : Rapports d'activités transmis par les services sociaux régionaux LASoc, en vertu de l'art. 18 al. 2 let. F LASoc