
**Osservazione dei servizi sul rapporto dell'IDHEAP di aprile
2013 "Analyse comparative de la structure des dépenses du
Canton du Tessin"**

Il rapporto redatto dall'IDHEAP il 19 marzo 2013 è stato inviato ai singoli servizi dell'amministrazione al fine di ottenere un feed-back riguardante i motivi degli scostamenti riscontrati per il Ticino rispetto alla media intercantonale.

Esponiamo di seguito gli elementi di criticità ricorrenti emersi dalle risposte giunte dai servizi, nonché alcuni fattori che possono giustificare gli scostamenti e il benchmarking con gli altri Cantoni.

In questo documento ci si è limitati a presentare le prese di posizione da parte dei servizi. Il risultato è eterogeneo, ma permette ugualmente di avere una fotografia e delle spiegazioni del confronto intercantonale della spesa.

Indice

Elementi di criticità emersi dalle risposte giunte dai servizi	4
Fattori che possono giustificare gli scostamenti e benchmarking con gli altri Cantoni	5
1) Funzione "Sicurezza sociale"	5
1.1 Malattia e infortuni	6
1.2 Invalidità	7
1.3 Vecchiaia e superstiti	9
1.4 Famiglia e gioventù	10
1.5 Disoccupazione	10
1.6 Abitazioni sociali	11
1.7 Aiuto sociale e settore dell'asilo	12
2) Funzione "Amministrazione generale"	13
2.1 Potere legislativo	13
2.2 Potere esecutivo	13
2.3 Amministrazione delle finanze e delle contribuzioni	13
2.4 Servizi generali, altro	17
2.5 Immobili amministrativi non menzionati altrove	21
3) Funzione "Protezione dell'ambiente e assetto del territorio"	22
3.1 Approvvigionamento idrico	22
3.2 Smaltimento delle acque luride e 3.3 Gestione dei rifiuti	23
3.4 Ripari	25
3.5 Protezione delle specie e del paesaggio	26
3.6 Lotta contro l'inquinamento ambientale	26
3.7 Altri tipi di protezione dell'ambiente	26
3.8 Assetto del territorio	26
4) Funzione "Cultura, sport e tempo libero, chiesa"	28
4.1 Patrimonio culturale	28
4.2 Cultura, altro	29
4.3 Media	29
4.4 Sport e tempo libero	29
4.5 Chiese e affari religiosi	31
5) Funzione "Finanze e imposte"	31
5.1 Convenzioni fiscali	32
5.2 Gestione del patrimonio e del debito	32
6) Funzione "Ordine e sicurezza pubblica, difesa"	34
6.1 Sicurezza pubblica	34
6.2 Giustizia	37
6.3 Esecuzione delle pene	38
6.4 Diritto generale	39
6.5 Vigili del fuoco	40
6.6 Difesa	40

7) Funzione “Trasporti e telecomunicazioni”	42
7.1 Circolazione stradale.....	42
7.2 Trasporti pubblici.....	44
7.3 Trasporti, altro.....	45
8) Funzione “Salute”.....	46
9) Funzione “Insegnamento”	46
9.1 Confronti intercantionali della spesa per l’educazione.....	47
9.2.A. I dati dell’Ufficio federale di statistica (UST)	47
9.2.B. I dati dell’Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP)	51
9.2.C. Alcune osservazioni conclusive.....	53
9.2.D. Allegati statistici.....	54
9.3 Considerazioni generali	55
9.4 Introduzione	57
9.4.A) Ripartizione delle spese a livello federale, cantonale e comunale	58
9.4.B) la spesa pubblica cantonale allocata alla formazione in Ticino e nel resto della Svizzera	60
9.4.C) La ripartizione della spesa pubblica destinata nei diversi ordini scolastici in Svizzera e in Ticino	63
9.4.D) Costi per allievo nei diversi ordini scolastici in Ticino e nel resto della Svizzera	65
9.4.E) Le caratteristiche della spesa pubblica per la formazione in Ticino: salari e altre attività economiche	67
9.5. Note conclusive.....	68
9.6 Riferimenti.....	68
10) Funzione “Economia”	69

Elementi di criticità emersi dalle risposte giunte dai servizi

I principali elementi di criticità ricorrenti segnalati dai servizi sono i seguenti:

- La metodologia di analisi della spesa secondo la classificazione funzionale presenta dei limiti: non esiste una corrispondenza precisa tra la contabilità secondo la classificazione funzionale e le voci di costo. Ciò significa confrontare spese che potrebbero essere diverse in termini di intensità del servizio, qualità e frequenza.
- Lo studio può raggruppare le spese di diversi uffici che hanno compiti diversi fra loro. È quindi molto più difficile effettuare il confronto con la media intercantonale.
- Il confronto intercantonale è critico in quanto le singole amministrazioni cantonali e comunali che forniscono i dati all’AFF operano in maniera diversa e le loro attribuzioni all’una o all’altra categoria non sono controllabili.
- Gli studi comparativi sono complessi, in particolare per quanto riguarda il confronto di macrogruppi di spesa pubblica con settori molto eterogenei al loro interno. Sarebbe meglio effettuare analisi settoriali e limitate, come ad es. la Statistica dell’aiuto sociale.
- Lo studio somma le spese cantonali con le spese comunali. Qui si pone la questione della ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni dove troviamo la decentralizzazione, l’autonomia budgetaria, i mandati di prestazione ed altre forme autonomia. Vi è una forte diversità a livello contabile tra una realtà che gestisce tutto in proprio (es. municipalizzate per i Comuni, enti propri per un Cantone) ed un realtà che delega il tutto e fa rientrare nei conti unicamente la copertura del disavanzo o il budget concesso al privato. Vi sono inoltre distorsioni dovute alla proiezione dei dati dei Comuni effettuata sulla base di pochi Comuni (ad es. nei settori molto decentralizzati come le case per anziani) e alle aggregazioni.
- Non viene tenuto conto della realtà locale: il confronto andrebbe fatto con le spese dello stesso settore di Cantoni con caratteristiche simili a quelle del Ticino. Per poter essere sostenute queste analisi partono dal principio che tutto sia omogeneo e comparabile, mentre la realtà è a volte diversa tanto da rendere in qualche caso dubbia l’utilità di fondare un’analisi sul paragone del Ticino con gli altri Cantoni svizzeri.
- Il fattore di correzione per differenziare i salari rappresenta una semplificazione eccessiva, poiché il fattore di correzione è applicato indistintamente alla spesa di tutti i settori funzionali. La correzione effettuata sui dati ufficiali per tener conto che il livello generale dei salari in Ticino è più basso che nel resto della Svizzera è inoltre discutibile. Questo modo di procedere parte dal presupposto errato che l’essenziale delle spese pubbliche ticinesi siano legate ai salari, mentre nel 2010, ad esempio, le spese in personale dei Cantoni e dei Comuni rappresentavano il 66% delle spese correnti e il 32% delle spese totali. Questa ipotesi presuppone anche che tutto il resto della spesa (spesa – salari, ossia acquisto di materiale, equipaggiamenti, investimenti) provenga dal Ticino a prezzi ticinesi.

- L'inclusione dei costi di investimento comporta delle distorsioni nel confronto fra Cantoni, poiché gli investimenti infrastrutturali dipendono dai cicli di costruzione e di rinnovo avuti in passato e dalle basi cantonali legali di finanziamento degli investimenti che possono essere più o meno generose. A questo si aggiunge la politica degli ammortamenti in Ticino di Cantone e Comuni notoriamente più prudente rispetto alla media svizzera. Infine, differenze con altri Cantoni possono essere causate da una diversa struttura di proprietà degli enti finanziati. Considerare oltre alle spese di gestione corrente anche gli investimenti non permette sempre un reale confronto della spesa tra Cantoni.
- Vengono considerate le uscite a prescindere dall'esistenza di entrate a loro compensazione. Andrebbe infatti considerato il fatto che determinate uscite possono essere parzialmente o interamente compensate da entrate. Per un'analisi dei singoli settori, ma anche complessiva, la spesa deve poter essere messa in relazione con le entrate.
- Il paragone intercantonale offre un'immagine dello stato delle cose ad un determinato momento, ma non permette alcuna analisi delle politiche economiche e delle soluzioni da apportare. L'analisi andrebbe effettuata quindi su un orizzonte temporale più lungo.

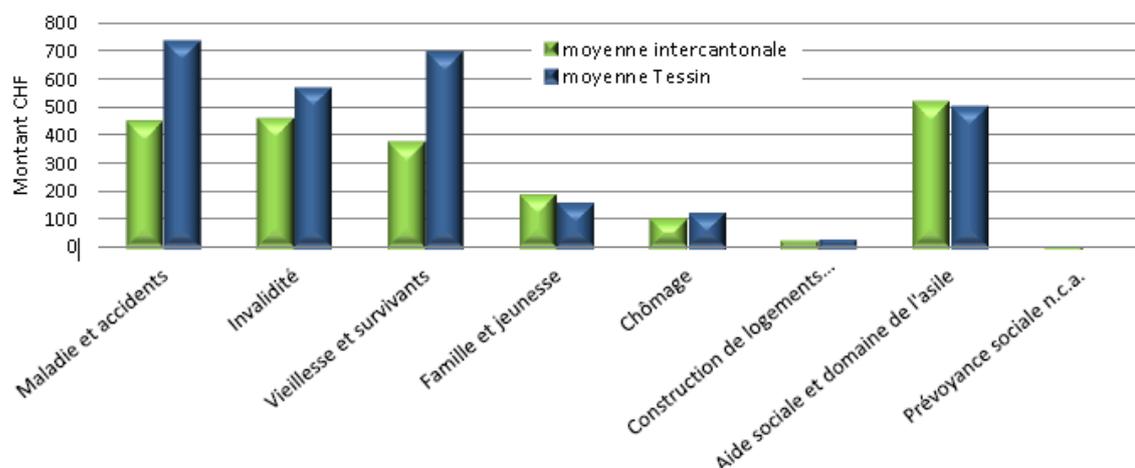
Fattori che possono giustificare gli scostamenti e benchmarking con gli altri Cantoni

Presentiamo di seguito i principali fattori individuati dai servizi che possono giustificare gli scostamenti. I risultati sono elencati per funzione, seguendo l'ordine di presentazione del rapporto IDHEAP del 19 marzo 2013.

1) Funzione "Sicurezza sociale"

Estratto p. 19 del rapporto IDHEAP:

Figure 6 Dépenses par habitant corrigées pour les principaux domaines de la fonction « Sécurité sociale »



Fra i diversi fattori menzionati che possono essere all'origine dello scarto di spesa positivo osservato nel settore 'sicurezza sociale' vi sono in primo luogo fattori socio-economici e demografici.

Il Cantone Ticino, sulla base dell'**indicatore di povertà** che tiene conto dell'aggravio socio-demografico utilizzato per il calcolo della perequazione finanziaria, con 8.5% si situa al 4° posto. È quindi uno dei Cantoni in coda per quanto riguarda l'aggravio socio-demografico ed è preceduto unicamente dai Cantoni di GE, NE, BS.

Come indicano i dati sulla povertà, la **situazione economica della popolazione** in Ticino è peggiore rispetto alla media degli altri Cantoni. Ciò è dovuto a vari fattori.

I **salari medi più bassi** rispetto alla Svizzera si ripercuotono indirettamente, sia sulle prestazioni delle assicurazioni sociali (redditi di sostituzione) che sono in Ticino mediamente inferiori (rendite di vecchiaia e invalidità, indennità di disoccupazione), sia sul numero di persone e famiglie che si trovano in situazioni economiche disagiate e che necessitano di **prestazioni sociali di complemento**. Ne consegue che, rispetto alla media nazionale, in Ticino vi è una redistribuzione più importante di mezzi finanziari tramite trasferimenti sociali (riduzione dei premi, assegni famigliari integrativi e di prima infanzia, assistenza sociale, prestazioni complementari alle rendite AVS/AI).

Il versamento di **prestazioni complementari alle rendite AVS/AI, di prestazioni dell'assistenza sociale**, si fonda inoltre su regole imposte dalla Confederazione (Legge federale per le Prestazioni complementari alle rendite AVS/AI) o su norme stabilite a livello svizzero (norme COSAS per l'assistenza sociale).

La **disoccupazione in Ticino** è una fra le più alte in Svizzera, anche a causa della forte pressione sul mercato del lavoro da parte della manodopera frontaliere. Anche la quota di popolazione straniera è in Ticino più elevata e comporta spese sociali maggiori.

Anche la **condizione professionale della popolazione** di età superiore a 15 anni in Ticino, nel 2010 presentava un maggior numero di **indipendenti**, i quali hanno una minore copertura dal secondo e terzo pilastro. Inoltre la quota di **persone senza attività lucrativa** che svolgono lavori di cura e di educazione (figli, parenti) nella propria economia domestica (casalinghe/casalinghi) è superiore del 50% rispetto alla media svizzera. Questi due fattori si riflettono indirettamente in rendite di vecchiaia e di invalidità inferiori in Ticino rispetto alla media svizzera e, di conseguenza, anche in una quota di beneficiari di prestazioni complementari alle rendite AVS/AI più elevata nel nostro Cantone.

Non da ultimo in Ticino la quota di **popolazione anziana** sul totale della popolazione è la più elevata in Svizzera, ciò che comporta una spesa superiore per abitante per la sua presa a carico, sottoforma sia di contributi a enti (p.es. case per anziani), sia di contributi e prestazioni individuali (prestazioni complementari alle rendite di vecchiaia).

Questi fattori socio-economici e demografici generali relativi alla situazione del nostro Cantone in rapporto al resto della Svizzera, incidono in modo particolare nei settori di competenza del DSS e possono già spiegare una buona parte degli scostamenti osservabili rilevati nella spesa media per abitante rispetto alla media intercantonale.

1.1 Malattia e infortuni

In questo gruppo è inserita la spesa per la riduzione dei premi dell'assicurazione malattia (inclusa la spesa per la riduzione di beneficiari di prestazioni complementari alle rendite AVS/AI e di beneficiari di prestazioni sociali cantonali Laps).

In questo gruppo, il Cantone Ticino è in testa nella spesa pro capite. Ciò è dovuto innanzitutto in parte al livello elevato dei premi in Ticino. Inoltre ciò si spiega dai fattori socio-demografici che

comportano, sia un elevato numero di beneficiari di prestazioni complementari alle rendite AVS/AI (vedi risposte successive per i sottogruppi 'invalidità' e 'vecchiaia e superstiti'), sia di beneficiari di prestazioni sociali Laps (assegni integrativi, assegni di prima infanzia, assistenza sociale). In questo settore la spesa pro-capite dipende inoltre dal modello di riduzione cantonale dei premi secondo il sistema di riduzione dei premi in vigore fino alla fine del 2011.

1.2 Invalidità

In questo settore rientrano:

- le prestazioni complementari alle rendite AI;
- il finanziamento degli Istituti per invalidi adulti nonché i provvedimenti d'integrazione socio-professionale della Legge sull'integrazione sociale e professionale degli invalidi (LISPI);
- l'attività del Centro socio-professionale (CPS) di Gerra-Piano;
- i servizi d'appoggio alla Legge sull'assistenza e cura a domicilio (LACD) (servizi quali pasti a domicilio, trasporti, mezzi ausiliari, centri diurni, ecc.);
- l'aiuto diretto per il mantenimento a domicilio previsto dalla LACD (comprensivo dell'aiuto per l'abbattimento delle barriere architettoniche).

Grado di centralizzazione del compito rispetto ai Comuni e confronto dello stesso con altri Cantoni

Mentre le PC AI sono regolate in modo uniforme a livello federale, per gli altri settori il grado di centralizzazione del compito è diversificato.

Per i servizi d'appoggio alla LACD, le questioni strategiche (es. pianificazione, criteri di finanziamento, controllo, ecc.), di erogazione dei contributi e per alcuni aspetti amministrativi il compito è centralizzato. L'erogazione diretta delle prestazioni è invece decentralizzata a livello dei ca. 30 enti d'appoggio attivi sul territorio cantonale. Il finanziamento del settore è prevalentemente comunale (80% Comuni, 20% Cantone). Di conseguenza se nello studio IDHEAP la spesa dei Comuni non fosse stata accertata in modo adeguato (proiezione) l'effetto globale sulla spesa pro-capite di Cantone e Comuni potrebbe essere soggetto a una distorsione.

Per l'aiuto (contributo) diretto al mantenimento a domicilio LACD il compito è centralizzato a livello cantonale presso l'Ufficio degli anziani e delle cura a domicilio. Anche il finanziamento di tale prestazione è assicurato interamente da parte del Cantone (solo dal 2013 tale prestazione è finanziata in base alla chiave di riparto vigente negli altri ambiti degli anziani e dell'assistenza e cura a domicilio: 80% Comuni e 20% Cantone).

Per gli Istituti per invalidi adulti, come pure per i provvedimenti d'integrazione socio-professionale LISPI, le questioni strategiche (es. pianificazione, criteri di finanziamento, controllo, ecc.), di erogazione dei contributi e per alcuni aspetti amministrativi il compito è centralizzato a livello cantonale. L'erogazione diretta delle prestazioni è invece decentralizzata a livello dei ca. 25 Enti attivi sul territorio cantonale. Il finanziamento del settore è interamente a carico del Cantone.

Infine il Centro socio-professionale (CPS) di Gerra-Piano (comprensivo del Centro per l'accertamento professionale - CAP) rappresenta un centro per l'attivazione di misure di accertamento, formazione, riaddestramento al lavoro e di reinserimento professionale ad uso quasi esclusivo di utenti a beneficio di rendite AI, su mandato dell'Ufficio dell'assicurazione invalidità (UAI). I costi (almeno per gli anni

presi in considerazione dal 2008 al 2010) erano interamente coperti da parte dell'assicurazione AI (UFAS) (dovrebbero essere conteggiati al netto delle entrate nel modello funzionale cantonale per la Statistica finanziaria dell'Amministrazione federale delle contribuzioni). La presenza di tali Centri AI non è uniforme sul territorio nazionale, visto che alcuni Cantoni ne sono sprovvisti.

Non si conosce la situazione specifica negli altri Cantoni riguardante la centralizzazione o meno dei compiti al livello cantonale.

Elementi di giustificazione degli scarti (anche politici) / Correlazione tra spesa e fattori socio demografici e geo-topografici

Uno dei primi fattori d'influenza del numero di beneficiari di prestazioni complementari AI è chiaramente rappresentato dal numero di beneficiari di rendite AI.

Il nostro Cantone presenta da sempre una percentuale di beneficiari di rendite AI sulla popolazione superiore alla media Svizzera.

Nel 2011 le rendite AI erano complessivamente 13'294 in Ticino e rappresentavano il 6.33% della popolazione assicurata (dai 18 anni al pensionamento). Se avessimo la stessa percentuale di beneficiari di rendite AI sulla popolazione della media nazionale (4.76%), il numero di beneficiari di rendita AI scenderebbe di 3'297 unità.

In Ticino inoltre la quota di beneficiari di PC sui beneficiari di rendite AI è più alta rispetto alla media Svizzera (nel 2011 43.2% in Ticino rispetto al 40.0% in Svizzera, vedi Allegato 3).

Va anche evidenziato che nella spesa per beneficiari di PC AI sono inclusi i rimborsi delle spese di malattia e d'invalidità e che queste ultime sono interamente a carico del Cantone.

Per i servizi d'appoggio alla LACD, nonché per l'aiuto (contributo) diretto al mantenimento a domicilio si evidenzia che la spesa è anche influenzata dalla struttura della popolazione cantonale più anziana in Ticino (65+ anni: 23% rispetto al 20% a livello svizzero). Per l'aiuto (contributo) diretto al mantenimento a domicilio si aggiunge che questa prestazione rappresenta una peculiarità del sistema di prestazioni socio-sanitarie ticinesi, introdotta all'inizio degli anni '90 dello scorso secolo, e che tale strumento non è presente, almeno sotto questa forma, in tutti gli altri Cantoni svizzeri.

Inefficienze nell'erogazione dei servizi / possibili ottimizzazioni

Non vi sono indicazioni in merito. L'ottimizzazione è una costante preoccupazione degli uffici cantonali preposti.

Grado di discrezionalità nell'erogazione dei servizi (quantitativo e qualitativo) delle Leggi settoriali

Si ritiene che le prestazioni erogate dai vari settori siano globalmente adeguate sia a livello quantitativo, sia qualitativo.

Per quanto attiene alle prestazioni erogate in base alla Legge sull'integrazione sociale e professionale degli invalidi (LISPI), si può affermare che la legge in questione rappresenta un punto di riferimento anche per altri Cantoni svizzeri, con un accento rivolto prioritariamente all'integrazione degli utenti invalidi piuttosto che a una loro istituzionalizzazione, con un evidente beneficio sia a livello sociale per gli utenti e le loro famiglie, sia finanziario per il Cantone.

Non si conosce la situazione specifica negli altri Cantoni riguardante la discrezionalità nell'applicazione delle varie leggi settoriali.

Relazione tra Input-Output-Outcome servizi erogati

È attualmente in corso uno studio sui contratti di prestazione in ambito socio-sanitario (case per anziani, servizi d'assistenza e cura a domicilio d'interesse pubblico, istituti per invalidi) che dovrebbe fornire alcuni elementi di risposta (fine 2013).

1.3 Vecchiaia e superstiti

In questo sottogruppo funzionale rientrano, in particolare, le **PC AVS** e le **case per anziani**. Tuttavia per la spesa relativa alle case per anziani (che in Ticino sono tutte medicalizzate), il modello contabile cantonale contabilizza tali spese sotto il gruppo funzionale 5 "Sicurezza sociale" (sottogruppo 53 "Vecchiaia e superstiti"), mentre per i dettami della Statistica finanziaria dell'Amministrazione federale delle finanze esse dovrebbero piuttosto essere inserite nel gruppo funzionale 4 "Sanità" (sottogruppo 41 "Ospedali e case di cura (medicalizzate)". Da questa constatazione, non conoscendo le pratiche adottate da altri Cantoni, ciò potrebbe occasionare una "sovrastima" rilevante della spesa media pro capite cantonale rispetto a quella della media intercantonale, sia nel sottogruppo specifico 53 "Vecchiaia e superstiti", sia e più in generale del gruppo funzionale 5 "Sicurezza sociale". In aggiunta la spesa contabilizzata in questo sottogruppo funzionale per il settore case per anziani sembrerebbe essere stata conteggiata unicamente "al lordo" (come già indicato per gli istituti per invalidi) omettendo delle voci d'entrata importanti, in particolare quelle relative ad eventuali "rimborsi d'esercizi precedenti" in relazione al sistema dei contratti di prestazione in vigore nel settore (e che per gli anni 2008-2010 sono stati importanti, ca. Fr. 5.0 Mio annui - aggregato Cantone e Comuni – sul globale del settore). Tali entrate sono state presumibilmente conteggiate in altri sottogruppi funzionali del Gruppo "Sicurezza sociale", quale per es. 54 "Famiglia e gioventù". Anche in questo caso, la spesa del sottogruppo funzionale 53 "Vecchiaia e superstiti" parrebbe in definitiva sovrastimata.

Grado di centralizzazione del compito rispetto ai Comuni e confronto dello stesso con altri Cantoni

Mentre le PC AVS sono regolate in modo uniforme a livello federale, per il settore delle case per anziani il grado di centralizzazione del compito è diversificato. Per quanto attiene alle questioni strategiche (es. pianificazione, criteri di finanziamento, controllo, ecc.), di erogazione dei contributi e per alcuni aspetti amministrativi il compito è centralizzato a livello cantonale. L'erogazione diretta delle prestazioni è invece estremamente decentralizzata a livello delle 67 case sparse su tutto il territorio cantonale. Il finanziamento del settore è prevalentemente comunale (80% Comuni, 20% Cantone). Di conseguenza, se nello studio IDHEAP la spesa dei Comuni non fosse stata accertata in modo adeguato (proiezione) l'effetto globale sulla spesa pro-capite di Cantone e Comuni potrebbe essere soggetto a una distorsione.

Medesimo discorso nel caso siano stati considerati gli investimenti nelle case per anziani da parte dei Comuni.

Non si conosce la situazione negli altri Cantoni.

Elementi di giustificazione degli scarti (anche politici) / Correlazione tra spesa e fattori socio demografici e geo-topografici

In Ticino, la quota di beneficiari di PC sui beneficiari di rendite AVS è da sempre molto più elevata rispetto agli altri Cantoni e alla media Svizzera (nel 2011: 19% in Ticino rispetto al 12% in Svizzera). Ciò si ripercuote in modo importante nella spesa pro-capite di questo gruppo. Si può calcolare che se in Ticino la quota di beneficiari di PC alle rendite di vecchiaia fosse analoga alla media svizzera, la spesa pro-capite in questo settore sarebbe inferiore di 116 franchi (pari al 36% dell'importo di 325 franchi indicato quale differenziale nel Rapporto IDHEAP).

Va anche evidenziato che nella spesa per beneficiari di PC sono inclusi anche i rimborsi delle spese di malattia e che queste ultime sono interamente a carico del Cantone.

Inoltre il numero di beneficiari di rendite di vecchiaia in Ticino è superiore a causa della struttura della popolazione cantonale più anziana (65+ anni: 23% rispetto al 20% a livello svizzero).

Vista l'estensione del territorio cantonale e le sue particolarità geo-topografiche, vi è anche la necessità di garantire un'offerta di prossimità nella presa a carico residenziale tramite una distribuzione equa su tutto il territorio cantonale di case per anziani.

Inefficienze nell'erogazione dei servizi / possibili ottimizzazioni

Non vi sono indicazioni in merito. L'ottimizzazione è una costante preoccupazione degli uffici cantonali preposti.

Grado di discrezionalità nell'erogazione dei servizi (quantitativo e qualitativo) delle Leggi settoriali

Nel settore delle case per anziani, il Cantone può contribuire agli investimenti fino al 70% dei costi. Questa percentuale non viene tuttavia mai raggiunta. Non si hanno indicazioni per gli altri Cantoni.

Si ritiene comunque che le prestazioni erogate siano globalmente adeguate sia a livello quantitativo, sia qualitativo. Per quest'ultimo aspetto nel recente studio USI-SUPSI sulla qualità percepita dagli ospiti di case per anziani e dai loro familiari, solo l'1% si ritiene insoddisfatto. Quantitativamente la recente pianificazione degli istituti per anziani denota comunque una mancanza di posti letto in Ticino sull'arco di tutto il presente decennio (2010-2020): fabbisogno scoperto di ca. 230 posti letto a fine 2010; ca. 140 posti a fine 2015; ca. 310 posti a fine 2020.

Relazione tra Input-Output-Outcome servizi erogati

È attualmente in corso uno studio sui contratti di prestazione in ambito socio-sanitario (case per anziani, servizi d'assistenza e cura a domicilio d'interesse pubblico, istituti per invalidi) che dovrebbe fornire alcuni elementi di risposta (fine 2013).

1.4 Famiglia e gioventù

Per questo gruppo la spesa in TI è inferiore alla media intercantonale e non sono pertanto stati approfonditi i motivi dello scostamento.

1.5 Disoccupazione

Lo studio IDHEAP raggruppa le spese di diversi uffici (quelli della Sezione del lavoro, dell'Ufficio per la sorveglianza del mercato del lavoro, dell'Ufficio dell'ispettorato del lavoro) che hanno compiti diversi fra loro. È quindi difficile effettuare un confronto con la media intercantonale.

I settori d'intervento della Sezione del lavoro (5 URC, Ufficio delle misure attive e Ufficio giuridico) operano prevalentemente nell'esecuzione della LADI e questi compiti sono interamente finanziati dalla Confederazione. La Seco fornisce regolarmente dati di benchmarking dai quali emerge che il costo in Ticino è in media con quella degli altri Cantoni. Le sole spese a carico del Cantone per le attività della Sezione del lavoro sono essenzialmente quelle della L-rilocc (circa 10 mio/anno), ma non si hanno informazioni comparabili relative a leggi simili di altri Cantoni.

Per quanto riguarda le attività di competenza dell'Ufficio dell'ispettorato del lavoro, non vi è nessuna decentralizzazione rispetto ai Comuni.

Il rapporto del gruppo di lavoro dell'Associazione intercantonale per la protezione dei lavoratori (AIPL) della SECO, concernente "l'organisation et la collaboration entre Confédération et Canton pour la protection des travailleurs" (novembre 2000), pur confermando che non esiste uno standard internazionale riconosciuto sul numero di ispettori del lavoro necessari in funzione del numero dei lavoratori occupati, propone, come di norma in numerosi Paesi, la necessità di un ispettore ogni 15'000/25'000 lavoratori, a dipendenza della struttura economica del territorio. Questo rapporto è applicato dalla maggior parte dei Cantoni. Questa proporzione è d'altro canto confermata anche da indicazioni più recenti dell'Organizzazione internazionale del lavoro.

Benché tale proporzione si riferisca unicamente ai compiti di controllo e consulenza nell'ambito della protezione e tutela della salute fisica e psichica sul posto di lavoro, essa è realistica anche se si integrano i compiti di controllo sui lavoratori distaccati, il lavoro nero e le attività di verifica del mercato del lavoro, prendendo come riferimento la cifra di 15'000 lavoratori per ispettore. Attualmente presso l'UIL sono attivi 13 ispettori, ciò che rappresenta un ispettore ogni 12'200 lavoratori occupati in Ticino (espressi in equivalenti a tempo pieno).

1.6 Abitazioni sociali

Dall'analisi in oggetto la spesa cantonale è stata determinata in CHF 29 pro capite, contro una media nazionale di CHF 22. La differenza è esigua pari a 7 CHF annui.

In questo sottogruppo rientrano tutti i sussidi versati dal servizio abitazione dell'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento. Si tratta dei contributi a fondo perso per la messa a disposizione di alloggi a pigione moderata a favore di persone in condizioni economiche modeste.

La promozione dell'alloggio da parte della Confederazione e del Cantone in base alla Legge federale che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà del 4 ottobre 1974 ed alla Legge sull'abitazione del 22 ottobre 1985 è terminata il 31 dicembre 2011. La legge federale sulla promozione dell'alloggio (LPra) del 21 marzo 2003 è sempre limitata agli aiuti indiretti.

Tenuto conto della progressiva scadenza dei contributi cantonali e federali e della conseguente costante diminuzione annuale dei sussidi federali e cantonali erogati, la differenza tra la spesa cantonale e la media svizzera calcolata nel rapporto IDHEAP è poco significativa.

Per questo settore, come indicato nelle Linee direttive e tenuto conto delle prossime scadenze dell'intervento cantonale e federale nel settore dell'abitazione, il Governo è già stato incaricato dal Parlamento di elaborare un piano cantonale a sostegno dell'alloggio a pigione moderata che contempli:

- le varianti di un maggiore impegno cantonale di Alloggi Ticino SA;

- un credito quadro per aiuti a sostegno delle famiglie con figli e per anziani autosufficienti nella politica attiva a sostegno delle pigioni moderate, sottoforma di aiuti diretti ai beneficiari LAPS e AVS/AI.

In collaborazione con il Dipartimento delle finanze e dell'economia e del Dipartimento del territorio, il DSS ha partecipato al progetto per un Piano cantonale dell'alloggio e alla redazione del relativo Rapporto intermedio, elaborato da uno studio di pianificazione esterno e consegnato al gruppo di lavoro nell'ottobre 2012. Si tratta di un'analisi della situazione attuale in Ticino, come pure quella attuale e futura in altri Cantoni o Paesi, per valutare possibili scenari di evoluzione demografica, sociale e infrastrutturale sulla base dei quali elaborare eventuali azioni concrete che costituiranno il Piano cantonale dell'alloggio.

Per questo settore è quindi già in corso e disponibile un'analisi dettagliata che permetterà di elaborare un piano cantonale dell'alloggio.

1.7 Aiuto sociale e settore dell'asilo

In questo settore rientrano in particolare l'assistenza sociale, gli assegni familiari integrativi e di prima infanzia, l'anticipo alimenti, le rette per il collocamento dei minorenni in CEM o in famiglie affidatarie, l'aiuto alle vittime e l'aiuto sociale destinato ai richiedenti l'asilo e ammessi provvisori attribuiti al Cantone.

Sulla base della documentazione ricevuta dal DFE sono inoltre incluse anche le spese per insolventi nell'ambito dell'assicurazione malattia.

In questo settore la spesa cantonale è inferiore alla media svizzera. Pur non disponendo di dati di dettaglio, si mette in evidenza che tra i motivi principali di questo risultato vi è certamente:

- l'introduzione nel 2003 della **Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (LAPS)** e il costante sforzo del DSS nel contenimento dei costi attraverso una razionalizzazione dell'intervento cantonale;
- una parte della spesa per **assegni integrativi** non risulta a carico del Cantone (né dei Comuni), poiché finanziata tramite le casse di compensazione degli assegni familiari (datori di lavoro e indipendenti);
- in questo gruppo sarebbe inclusa anche la **spesa per insolventi** nell'ambito dell'assicurazione malattia. Per questo settore di spesa, fino alla fine del 2011, il Cantone Ticino aveva adottato una soluzione di gran lunga meno costosa rispetto agli altri Cantoni (presa a carico delle spese di malattia, non dei premi arretrati).

Per quanto concerne l'assistenza sociale in senso stretto, si mette in evidenza uno studio comparativo realizzato dall'Ufficio federale di statistica "[Raisons des différences entre les cantons dans les dépenses de l'aide sociale](#)". Secondo questo studio, il Ticino nel 2008 si situava al 9° rango tra i Cantoni, con una spesa media pro capite di CHF 160, contro una media svizzera di CHF 232 (cfr tabella T1 p.7 dello studio).

Grazie a questo studio è stato elaborato un modello esplicativo che mette in evidenza i tre principali fattori che influenzano la spesa cantonale di assistenza sociale (dati 2008):

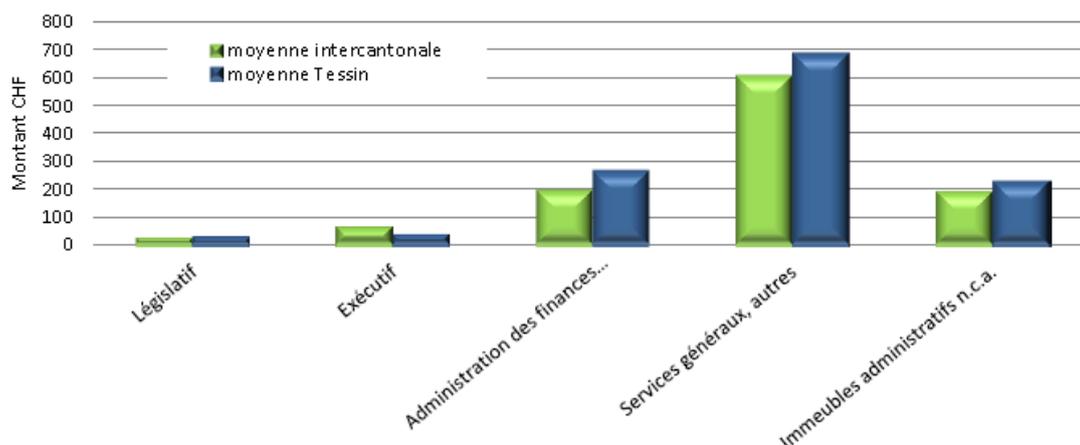
- la struttura della popolazione (ad esempio età, tipologia familiare, struttura dei Comuni, nazionalità);
- le condizioni quadro economiche e istituzionali (ad esempio numero di disoccupati di lunga durata, tasso di disoccupazione, struttura dei settori a basso reddito);

- la struttura dei beneficiari (ad esempio età, tipologia familiare, formazione, statuto di attività).

2) Funzione “Amministrazione generale”

Estratto p. 12 del rapporto IDHEAP:

Figure 9 Dépenses par habitant corrigées pour les principaux domaines de la fonction « Administration générale »



2.1 Potere legislativo

Settore non commentato la cui competenza è principalmente del Gran Consiglio (CRB 10), del Segretariato per i rapporti con la Confederazione e i Cantoni (CRB 40) e dei Diritti politici (CRB 131).

2.2 Potere esecutivo

Settore non commentato la cui competenza è del Consiglio di Stato (CRB 20).

2.3 Amministrazione delle finanze e delle contribuzioni

Va innanzitutto premesso che la classificazione funzionale in questione ingloba non solo il fisco ma anche altri centri di costi relativi ad altri uffici del Cantone, segnatamente il Controllo cantonale delle finanze (CRB 90), la Direzione del DFE (CRB 800), l'Ufficio stima (CRB 823), la Divisione delle risorse (CRB 910), l'Ufficio energia (CRB 913) e la Sezione delle finanze (CRB 931).

Non potendo disporre dei dati relativi unicamente ai centri di costo della Divisione delle contribuzioni, risulta assai difficile capire qual è il reale costo per abitante del fisco ticinese e, conseguentemente, la reale posizione nel raffronto intercantonale.

Di seguito si forniscono alcuni elementi distintivi del sistema fiscale ticinese che potrebbero contribuire a spiegare – almeno in parte – le possibili ragioni all'origine degli scostamenti riscontrati nel rapporto dell'IDHEAP inerenti la spesa dell'amministrazione delle finanze e delle contribuzioni rispetto alla media intercantonale.

Grado di centralizzazione del compito rispetto ai Comuni e confronto dello stesso con altri Cantoni

Semplificando si può affermare che il *core business* di ogni autorità fiscale è rappresentato grosso modo da due attività in particolare: 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, ZH, SG, SH e VS - in cui la procedura di tassazione delle persone fisiche è completamente decentralizzata a livello comunale. A SH per esempio, l'accertamento è svolto dal Comune di domicilio del contribuente e l'amministrazione fiscale cantonale ha un semplice ruolo di sorveglianza dell'operato dell'autorità fiscale comunale. In VS le tassazioni sono accertate dai Comuni, secondo diverse modalità,¹ e in seguito trasmesse all'autorità cantonale per la notifica finale.

Nei Cantoni latini (GE, VD, NE, FR, JU e TI) 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 quali il distretto (VD) oppure il circondario (TI).

Riscossione

A differenza dell'accertamento, l'attività di riscossione delle imposte in Ticino è solo parzialmente centralizzata. Di regola il Cantone si occupa della riscossione delle imposte federali e cantonali (per il tramite dell'Ufficio esazione e condoni), mentre le imposte comunali sono direttamente incassate dai singoli Comuni per il tramite dei rispettivi Uffici contribuzioni. Tuttavia, per alcuni piccoli Comuni è comunque il Cantone a gestire l'incasso delle imposte comunali attraverso il servizio RICO (riscossione imposta comunale) del Centro sistemi informativi.

Sul piano intercantonale, la riscossione delle imposte delle persone fisiche è effettuata di regola dallo stesso Servizio che ha eseguito la tassazione. L'IFD è prelevata nella maggior parte dei casi da un Servizio cantonale, che può essere l'Amministrazione cantonale delle contribuzioni, l'Ufficio di esazione o la Cassa cantonale, con la sola eccezione di LU e SG in cui sono i Comuni a svolgere tale mansione.

Per quanto concerne le imposte cantonali e comunali, la procedura di riscossione varia da Cantone a Cantone. In alcuni casi entrambe sono prelevate da un Servizio centrale del Cantone (OW, NW, GL, ZG, AR, AI, GE, JU, VD) o del Comune di domicilio del contribuente (ZH, LU, UR, SZ, TG, SH e AG). Talvolta l'imposta cantonale è però riscossa dal Cantone e quella comunale dai Comuni (SO, BS, GR, VS, FR, BL)². Altri Cantoni dispongono invece di sistemi misti (BE, SG, NE)³.

¹ In VS nei Comuni maggiori l'accertamento è eseguito dai rispettivi Uffici contribuzioni, mentre nei Comuni più piccoli direttamente dalle Delegazioni tributarie, ossia da organi di milizia non retribuiti.

² FR, BL: la riscossione delle imposte comunali di alcuni Comuni – generalmente i più piccoli – è delegata al Cantone

³ BE: cinque Servizi d'incasso cantonali decentralizzati riscuotono le imposte cantonali e comunali (compresa l'imposta di culto). Nelle città di Berna, Bienne e Thun la riscossione delle imposte cantonali e comunali (compresa l'imposta di culto) è però effettuata dall'Amministrazione comunale.

Tuttavia, se si confrontano le spese per abitante dell'amministrazione delle finanze e delle contribuzioni tra Cantoni con amministrazioni fiscali centralizzate (TI, VD, GE, FR, JU) e Cantoni con amministrazioni fiscali decentralizzate (SH, VS, ZH, LU, SG) si constata che il grado di centralizzazione dei compiti non per forza rappresenta un fattore esplicativo dei maggiori costi. Infatti, pur essendo più oneroso di VS, SG e LU, il fisco centralizzato di FR, VD e TI risulta comunque meno caro rispetto a quello decentralizzato di SH e ZH.

		Spese amministrazione delle finanze e contribuzioni ⁴			Popolazione residente permanente	Costo p.p. in CHF	Diff. di costo in % rispetto al TI
		Cantone	Comuni	Totale			
centralizzato	TI	66'070	21'625	87'695	336'900	260.3	
	GE	116'347	67'495	183'841	460'500	399.2	53.4%
	VD	121'866	37'349	159'215	725'900	219.3	-15.7%
	FR	36'886	10'624	47'510	284'700	166.9	-37.8%
	JU	18'740	182	18'922	70'500	268.4	38.1%
decentralizzato	LU	44'088	23'476	67'564	382'000	176.9	-32.1%
	ZH	258'962	104'443	363'405	1'392'400	261.0	0.3%
	SG	82'462	11'479	93'941	483'200	194.4	-25.5%
	VS	35'556	19'670	55'226	317'000	174.2	-33.1%
	SH	18'754	7'694	26'448	77'100	343.0	31.8%

Fonte: Statistique financière 2011 de la Suisse

Anche in questo caso si manifesta un certo scetticismo circa i dati riportati dalla statistica finanziaria dell'AFF. A GE, con la sola eccezione della "taxe professionnelle communale" (la quale è calcolata grosso modo come la tassa di bollo sulle scritture private del Ticino), il 100% dell'accertamento e della riscossione in ambito fiscale è gestito in maniera centralizzata dal Cantone. Sembra dunque poco plausibile che i Comuni ginevrini supportino quasi il 40% dei costi totali generati dall'amministrazione delle finanze e delle contribuzioni. Al contrario, la parte comunale di SH e SG (circa 30%, rispettivamente 10%) è derisoria sapendo che l'attività di accertamento e di riscossione in questi due Cantoni è svolta dai Comuni.

Quali possono essere gli elementi che giustificano gli scostamenti della spesa pro capite rispetto agli altri Cantoni? Ritenete che abbiano un'influenza anche fattori di tipo politico? Se sì, quali?

Tra i principali elementi si possono menzionare i seguenti:

- *Taglia e caratteristiche territoriali del Cantone*: un Cantone vasto e popoloso può avere l'esigenza di disporre di servizi decentralizzati sul territorio, ciò che si ripercuote negativamente sui costi. A titolo d'esempio, JU dispone di un unico ufficio di tassazione delle persone fisiche per l'intero Cantone, mentre in Ticino ve ne sono 6, ciò che significa avere 6 sedi logistiche differenti, 6 capiufficio, 6 cancellerie, ecc.
- *Tipologia di contribuenti presenti nel Cantone*: 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

⁴ Cifre espresse in 1'000 CHF.

persone fisiche supera il 10%), il cui accertamento risulta notevolmente più oneroso poiché richiede più tempo così come delle competenze tecniche accresciute le quali devono essere adeguatamente retribuite.

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 Canton Uri o Appenzello.

Gli scostamenti potrebbero derivare da inefficienze nel modo di fornitura delle prestazioni? O meglio: è possibile ottimizzare i costi? Siete a conoscenza della situazione negli altri Cantoni?

Anche se non si dispone di dati attendibili, è probabile che una maggior informatizzazione e automatizzazione dei processi potrebbe condurre ad una riduzione dei costi o perlomeno permetterebbe di concentrare le risorse a disposizione per l'attività di accertamento con eventuali possibili ripercussioni positive anche in termini di gettito.

Grado di discrezionalità fornito dalle leggi settoriali per l'erogazione delle prestazioni: le leggi settoriali permettono l'erogazione di servizi/prestazioni in misura maggiore rispetto agli altri Cantoni, in termini di quantità e qualità delle prestazioni?

No.

Risorse messe a disposizione in relazione ai servizi erogati e agli effetti ottenuti: qual è la relazione tra input (risorse), output (numero di prestazioni / servizi erogati) e outcome (risultato)? Disponete di informazioni in tal senso per altri Cantoni?

I compiti svolti dal fisco sono retti da un quadro giuridico molto preciso, che impone all'autorità fiscale di occuparsi di determinati tributi indipendentemente da considerazioni legate alla redditività.

La relazione risorse/prestazioni/risultati varia dunque di molto a seconda del servizio erogato dall'ufficio preso in considerazione. A titolo d'esempio, con sole tre unità a tempo pieno l'ufficio dell'imposta sul bollo permette al Cantone d'incassare in media circa 45 milioni di franchi all'anno, mentre per la tassa militare servono lo stesso numero di risorse per incassarne 2.5 milioni (di cui solo il 20% resta nelle casse cantonali). Ciononostante si è tenuti a farlo poiché è la legge che lo impone.

Effettuare un confronto con gli altri Cantoni in termine di *input/outcome* risulta alquanto complesso, anche perché le variabili in gioco sono molteplici e di diversa natura, e giudicare il risultato è assai difficile. A titolo d'esempio in Ticino l'Ufficio delle procedure speciali è composto da una segretaria, un ispettore e un capoufficio, a Zurigo lo stesso ufficio dispone tra gli altri anche di un team di 18 giuristi, con ben altri costi. Quel che è certo è che la Divisione delle contribuzioni impiega attualmente (stato al 17 marzo 2013) 344 unità a tempo pieno, le quali permettono di far incassare al Cantone circa 1.6 miliardi di franchi all'anno per un costo complessivo di poco superiore ai 40 milioni di franchi.

2.4 Servizi generali, altro

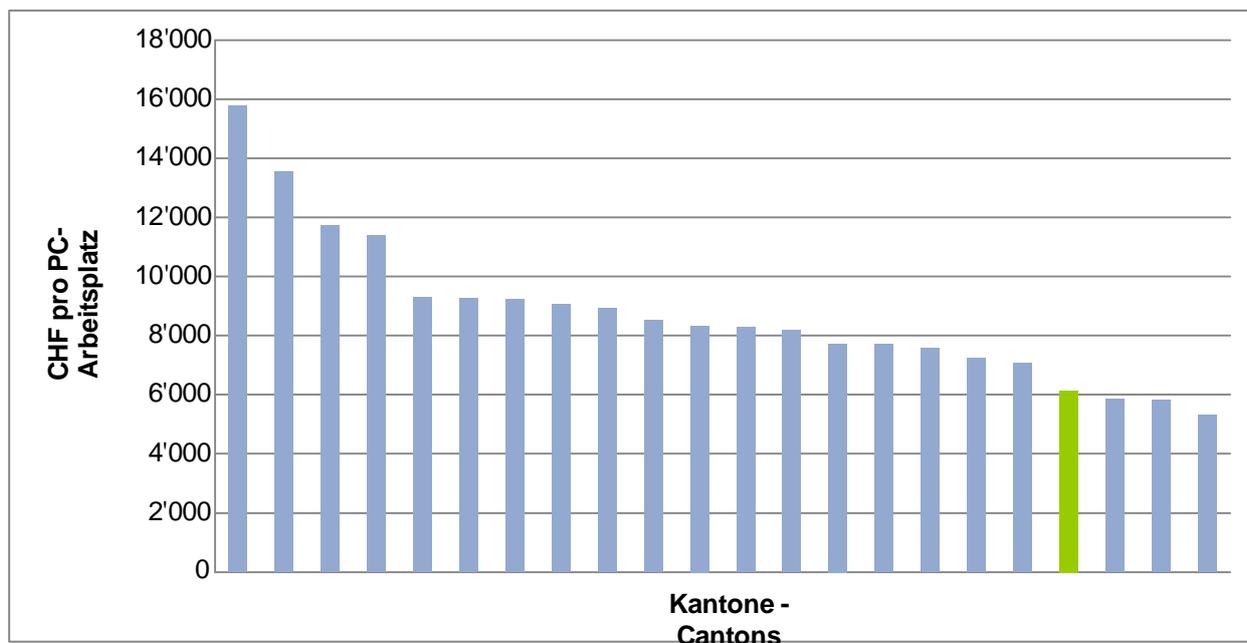
Settore non commentato che comprende le altre amministrazioni generali e la cui competenza è frammentata tra molti CRB. Si tratta infatti di una categoria che contiene:

- il Consiglio di Stato (CRB 20)
- lo Studio del Cancelliere (CRB 21)
- l'Area dei servizi amministrativi e gestione del web (CRB 31)
- il Servizio dell'informazione e della comunicazione (CRB 32)
- l'Ufficio della legislazione e delle pari opportunità e della trasparenza (CRB 33)
- il Segretariato per rapporti con la Confederazione e i Cantoni (CRB 40)
- la Segreteria del Consiglio di Stato (CRB 60)
- la Messaggeria (CRB 62)
- la Cooperazione transfrontaliera (CRB 67)
- la Direzione del Dipartimento delle istituzioni (CRB 100)
- la Divisione degli interni (CRB 110)
- la Sezione degli enti locali (CRB 112)
- il Fondo di perequazione (CRB 113)
- il Fondo di aiuto patriziale (CRB 114)
- la Divisione della giustizia (CRB 130)
- la Sezione del militare e della protezione della popolazione (CRB 180)
- la Direzione del Dipartimento della sanità e della socialità (CRB 200)
- la Divisione della salute pubblica (CRB 240)
- l'Ufficio della refezione e dei trasporti scolastici (CRB 414)
- il Fondo per la difesa della cultura italiana (CRB 654)
- la Direzione del Dipartimento del territorio (CRB 700)
- i Servizi generali del Dipartimento del territorio (CRB 711)
- la Divisione dell'ambiente (CRB 720)
- l'Ufficio automezzi e macchine dello Stato (CRB 789)
- l'Istituto di previdenza (CRB 806)
- la Divisione dell'economia (CRB 810)
- la Divisione delle risorse (CRB 910)
- l'Ufficio di statistica (CRB 912)
- la Sezione delle risorse umane (CRB 921)
- l'Ufficio degli stipendi e delle assicurazioni (CRB 922)
- il Centro di formazione e sviluppo (CRB 923)
- la Sezione delle finanze (CRB 931)
- La Sezione della logistica: costruzione (CRB 941)
- La Sezione della logistica: manutenzione (CRB 942)
- La Sezione della logistica: approvvigionamenti (CRB 946)
- La Sezione della logistica: programmazione (CRB 948)
- Il Centro sistemi informativi (CRB 951)
- Telecomunicazioni (CRB 952)

Risulta quindi impossibile effettuare una comparazione puntuale per questa categoria, con l'eccezione del CSI per il quale la Conferenza svizzera per l'informatica trasmette ai propri membri un rapporto di benchmarking. Gli ultimi dati disponibili sono relativi all'anno 2011 e vengono riassunti di seguito (il Cantone Ticino viene presentato in verde).

Indicatore 1: spesa per postazione di lavoro

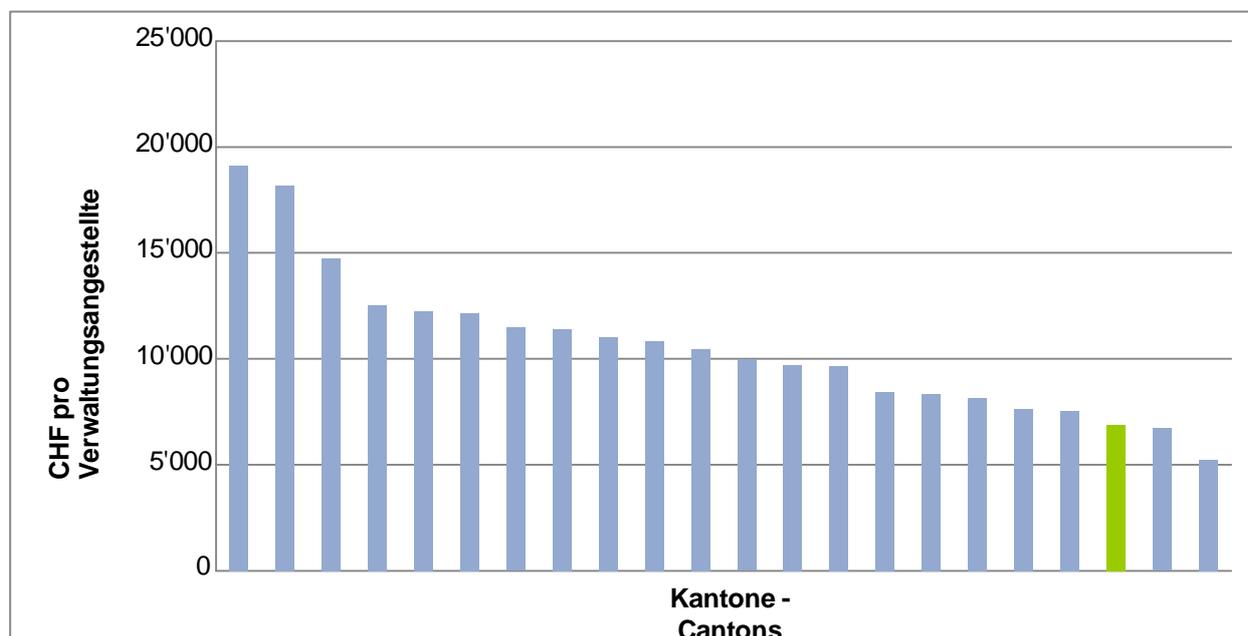
Kennzahl 1: Informatikaufwand / PC-Arbeitsplätze



Il Cantone Ticino presenta una spesa per postazione informatica inferiore alla media (9'955.- fr.), attorno ai fr. 6'000.-. Ciò non significa che una postazione di lavoro costa questo importo in quanto contiene le spese di rete, licenze per applicativi, personale ecc.

Indicatore 2: spesa per collaboratore dell'amministrazione

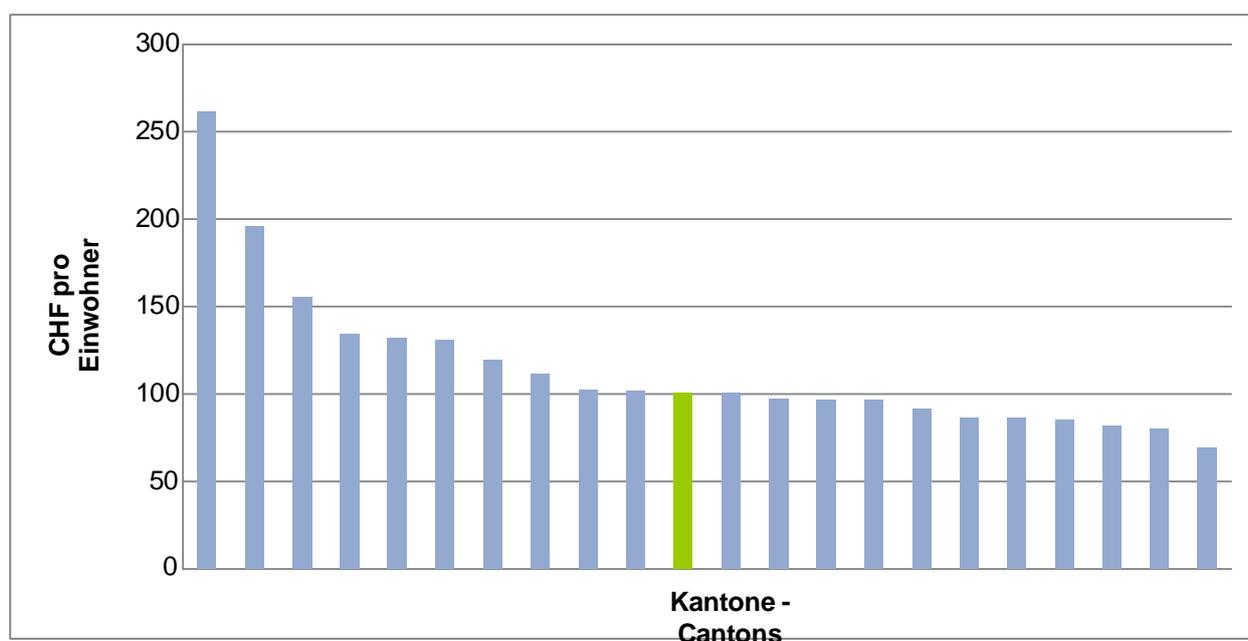
Kennzahl 2: Informatikaufwand / Verwaltungsangestellte



Questo indicatore presenta la spesa per collaboratore dell'amministrazione cantonale. La spesa media nel 2011 era di fr. 11'505.- , quella del cantone Ticino di poco meno di fr. 7'000.-.

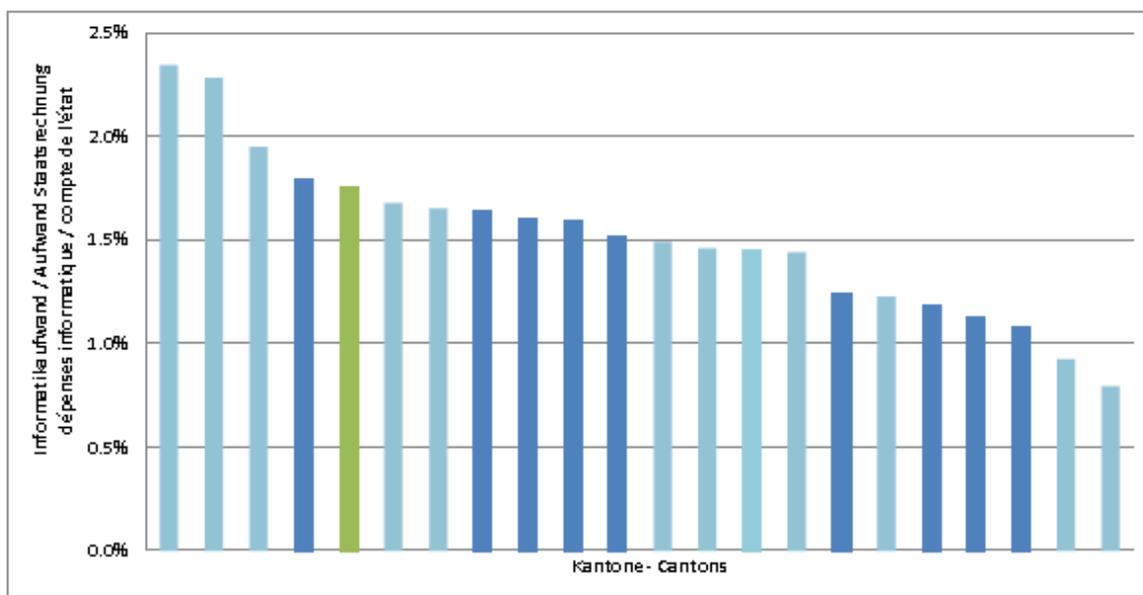
Indicatore 3: spesa per abitante

Kennzahl 3: Informatikaufwand / Einwohner



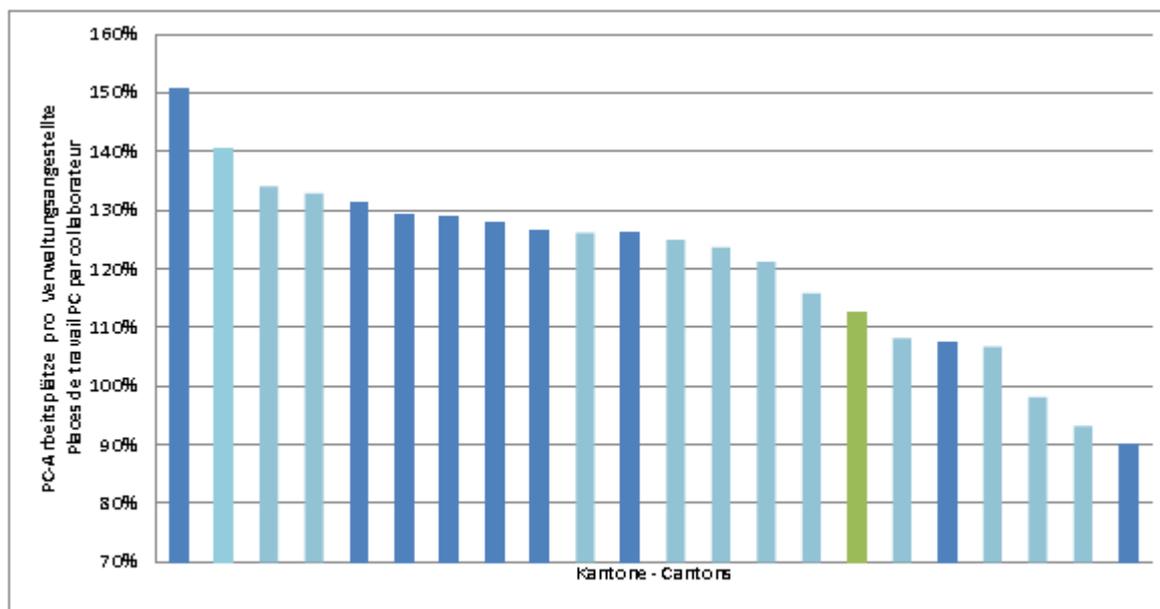
Il Cantone possiede una media di circa fr. 100.- per abitante; la media di tutti i cantoni è di fr. 126.-.

Indicatore 4: spesa per informatica / spese correnti del Cantone



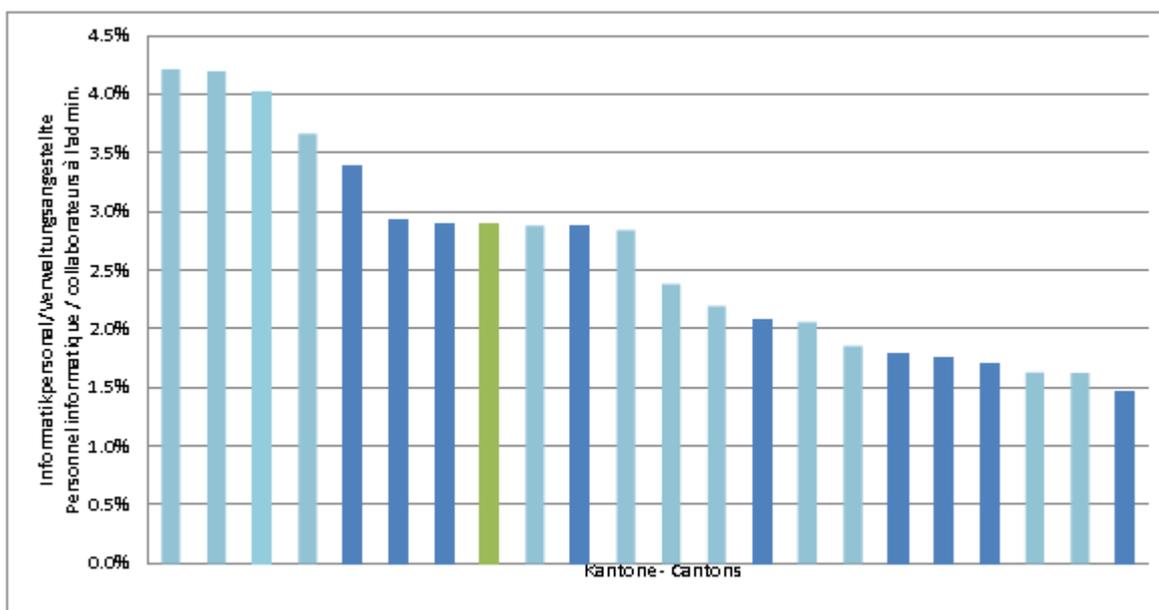
Il Cantone Ticino risulta avere un valore di circa 1.8%, mentre la media dei Cantoni svizzeri è di 1.62%.

Indicatore 5: postazioni di lavoro per collaboratore



Il Cantone Ticino possiede una percentuale del 112%, la media svizzera del 115.6%. Le ragioni del fatto che vi sono più postazioni di lavoro che collaboratori risiedono nella presenza di personale che lavora a tempo parziale o in più uffici e nelle postazioni di lavoro esistenti nelle scuole.

Indicatore 6: personale informatico / collaboratori dell'amministrazione



Il Ticino possiede una percentuale del 2.8%, la media svizzera del 2.97%.

2.5 Immobili amministrativi non menzionati altrove

Settore non commentato che comprende quei compiti che non sono ripartibili e la cui competenza è principalmente della Sezione logistica (CRB 941 e 942).

Non si dispone di dati di benchmarking se non i seguenti, relativi al 2011 riportati di seguito:

	Altri cantoni [CHF/m2]	Settore privato Fonte: FM monitor [CHF/m2]	TI [CHF/m2]
Costi di pulizia	15	15	19
Costi di gestione	101	81	86
Costi di manutenzione	30		23

Fonte dati: FM monitor (www.fmmonitor.ch) e pom+Consulting AG (www.pom.ch)

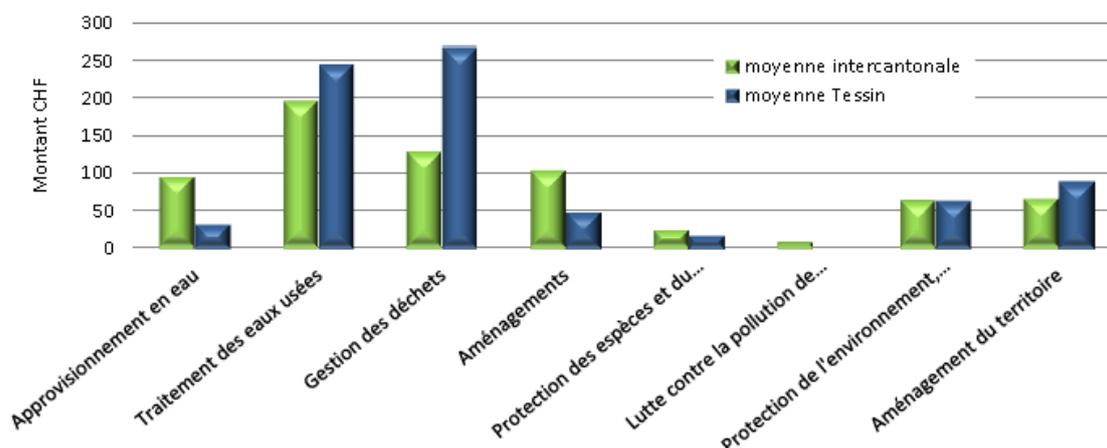
I dati sono riferiti al 2011 e per pochi edifici di riferimento; per la valutazione dei dati è necessario tenere conto dei fattori seguenti:

1. negli scorsi anni il Ticino era favorito da costi di elettricità più bassi rispetto ad altri Cantoni;
2. lo standard manutentivo è in parte inferiore rispetto ad altri Cantoni che investono più risorse nel mantenimento dei propri edifici;
3. i costi di pulizia risultano essere più elevati; si segnala anche che altri cantoni adottano, soprattutto per il settore scolastico, un solo intervento di pulizia delle aule a settimana, mentre in Ticino l'intervento è di 4 volte a settimana.

3) Funzione “Protezione dell’ambiente e assetto del territorio”

Estratto p. 14 del rapporto IDHEAP:

Figure 12 Dépenses par habitant corrigées pour les principaux domaines de la fonction « Protection de l’environnement et aménagement du territoire »



Per quanto concerne la funzione “Protezione dell’ambiente e assetto del territorio” che complessivamente presenta una spesa in linea con la media a livello svizzero, risulta che all’interno della stessa i settori riguardanti il trattamento delle acque luride e la gestione dei rifiuti presentano degli scostamenti importanti rispetto alla media svizzera (maggiore spesa).

Dal rapporto tuttavia non è possibile conoscere il dettaglio di come sono computate, classificate e ripartite le spese di Cantone, Comuni, consorzi e, se del caso, ACR nelle funzioni di spesa previste dalla Statistica finanziaria svizzera (fonte dei dati utilizzati per il rapporto IDHEAP).

si ritiene inoltre che al confronto con la media delle spese intercantonale sia preferibile il confronto tra Cantoni di una regione/area che presenta caratteristiche socio-demografiche e geo-topografiche simili e che il confronto possa fondarsi anche su un’analisi non solo dei costi ma pure delle prestazioni effettivamente fornite da un Cantone per rapporto a un determinato settore, che possono variare da Cantone a Cantone.

In questo senso riportare 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. Risulta quindi difficile procedere a delle valutazioni oggettive sulla sola base del rapporto IDHEAP.

3.1 Approvvigionamento idrico

Settore non commentato poiché non vi è nessun CRB corrispondente.

3.2 Smaltimento delle acque luride e 3.3 Gestione dei rifiuti

Grado di centralizzazione del compito rispetto ai Comuni e confronto dello stesso con altri Cantoni

Nei settori della gestione dei rifiuti e dello smaltimento delle acque luride le competenze della SPAAS risiedono essenzialmente nella pianificazione, nella vigilanza e nell'informazione, mentre la gestione dello smaltimento delle acque luride e dei rifiuti è delegata ai Comuni/Consorti e ACR. Il grado di centralizzazione dei compiti in questi due settori rispetto ai Comuni è basso e probabilmente al di sotto della % indicata nel rapporto IDHEAP per la funzione "Protezione dell'ambiente e della gestione del territorio" (32%).

Quali possono essere gli elementi che giustificano gli scostamenti della spesa pro capite rispetto agli altri Cantoni? Ritenete che abbiano un'influenza anche fattori di tipo politico?

Per quanto riguarda in particolare il settore della gestione dei rifiuti, lo scostamento evidenziato dal citato rapporto dell'IDHEAP si può ritenere che sia da ricondurre ai notevoli investimenti registrati negli anni presi in considerazione dal rapporto per la realizzazione del termovalorizzatore dei rifiuti. Negli anni dal 2008 al 2010 il Cantone ha infatti versato 20 mio di sussidi, mentre gli investimenti dell'ACR in quel periodo sono stati dell'ordine dei 150-200 mio. Considerare oltre alle spese di gestione corrente anche gli investimenti non permette un reale confronto della spesa tra Cantoni. Questi investimenti andrebbero spalmati infatti sugli anni successivi per un periodo corrispondente alla durata di vita dell'impianto. Solamente così si otterrebbe un confronto attendibile con la media svizzera.

Per il settore dello smaltimento delle acque luride gioca un ruolo sicuramente importante il fattore geo-topografico (vedi commento al punto successivo). Il confronto andrebbe fatto con le spese dello stesso settore di Cantoni con caratteristiche simili a quelle del nostro Cantone quanto alla densità degli insediamenti e alla loro distribuzione sul territorio.

Esiste un'eventuale correlazione tra la spesa e i fattori socio-demografici o geo-topografici (es. settori anziani, strade)? A parità di prestazioni erogate, il costo potrebbe essere superiore in Ticino a causa di questi fattori?

Sia nel settore della gestione dei rifiuti, sia in quello dello smaltimento delle acque fattori geo-topografici possono sicuramente influenzare la spesa. Si pensi ai costi della raccolta dei rifiuti e allo smaltimento delle acque luride nelle valli e nelle zone discoste del Cantone, scarsamente popolate che comportano notevoli investimenti con costi pro-capite elevati rispetto a zone centrali mediamente e densamente popolate. La posizione periferica del nostro Cantone, con la frontiera a sud e le alpi a nord, non permette inoltre, come possibile tra gli altri Cantoni, collaborazioni e sinergie (in particolare per lo smaltimento dei rifiuti) che permetterebbero di ottimizzare i servizi e conseguentemente ridurre i costi.

Gli scostamenti potrebbero derivare da inefficienze nel modo della fornitura delle prestazioni? O meglio: è possibile ottimizzare i costi? Siete a conoscenza della situazione negli altri Cantoni?

Come visto in precedenza i compiti eseguiti dal Cantone sono contenuti per rapporto all'insieme dei compiti dei due settori in esame, per cui eventuali margini di manovra per un'ottimizzazione dei costi sarebbero molto ridotti. Sulle possibilità di ottimizzazione dei costi presso Comuni/consorzi e ACR è difficile fare una valutazione. Andrebbero interpellati/coinvolti gli enti stessi.

Anche per l'ottimizzazione dei costi si può presumere che giochi un ruolo negativo la posizione periferica del Cantone che non favorisce un'effettiva concorrenza nella formazione dei costi per prestazioni di servizio fornite agli enti pubblici (si pensi, ad esempio, al campo della progettazione e della realizzazione delle opere necessarie all'assolvimento dei compiti previsti).

Grado di discrezionalità fornito dalle leggi settoriali per l'erogazione di prestazioni: le leggi settoriali permettono l'erogazione di servizi/prestazioni in misura maggiore rispetto agli altri Cantoni, in termini di quantità e qualità delle prestazioni?

Senza un'analisi di comparazione sull'estensione dei compiti tra vari Cantoni per rapporto a uno stesso settore non è possibile rispondere al quesito.

Risorse messe a disposizione in relazione ai servizi erogati e agli effetti ottenuti: qual è la relazione tra input (risorse), output (numero di prestazioni/servizi erogati) e out come (risultato)? Disponete di informazioni in tal senso per altri Cantoni?

Nessuna osservazione.

Per informazione si riportano di seguito i grafici relativi all'evoluzione della spesa netta e della spesa lorda (gestione corrente e investimenti), che fornisce una visione d'insieme delle risorse che il Cantone mette disposizione per la protezione e ripristino dell'ambiente e per la compensazione dei danni all'ambiente. Per informazioni sulla composizione della spesa corrente e degli investimenti, come pure sui servizi considerati nei costi diretti e in quelli indiretti, si rinvia al documento sulla contabilità ambientale del Rapporto cantonale sulla protezione dell'ambiente.

Sul periodo 2008-2010 preso come riferimento nel rapporto IDHEAP, la spesa netta media annua è di ca. 65 mio con (vedi Figura 1 alla pagina seguente), corrispondente a una spesa pro-capite di ca. fr. 200.-.

La spesa lorda media annua sempre sul medesimo periodo è pari a ca. 79 mio (vedi Figura 2 alla pagina seguente), pari al 2,6% della spesa lorda totale cantonale e corrispondente a una spesa pro-capite di ca. fr. 240.-.

Per rapporto al costo pro-capite indicato nel rapporto IDHEAP di fr. 765.- (Tabella 1) vi è quindi uno scostamento di fr. 565.- importo che dovrebbe corrispondere al pro-capite per le spese dei Comuni, consorzi e ACR.

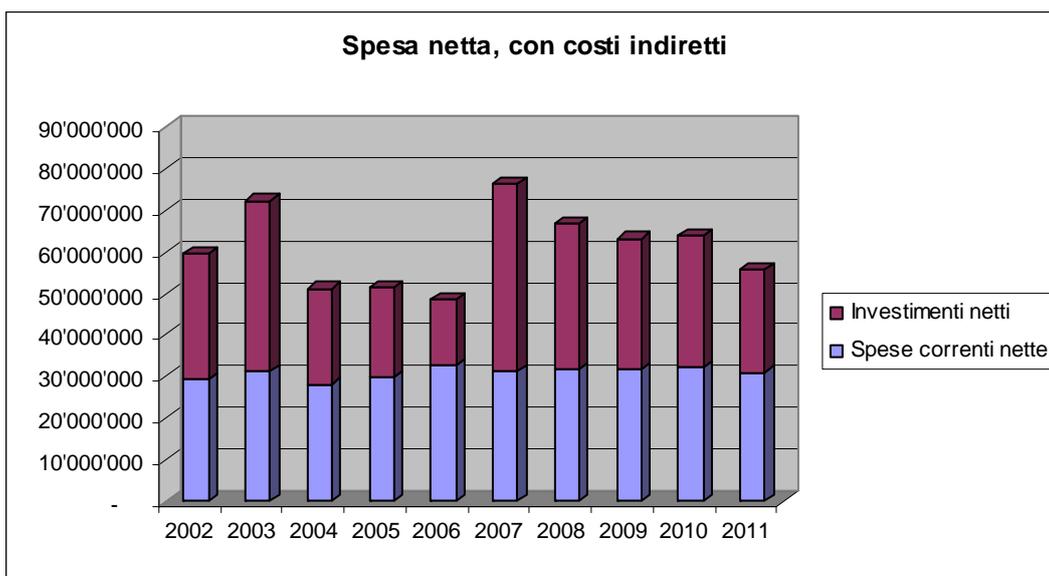


Figura 1

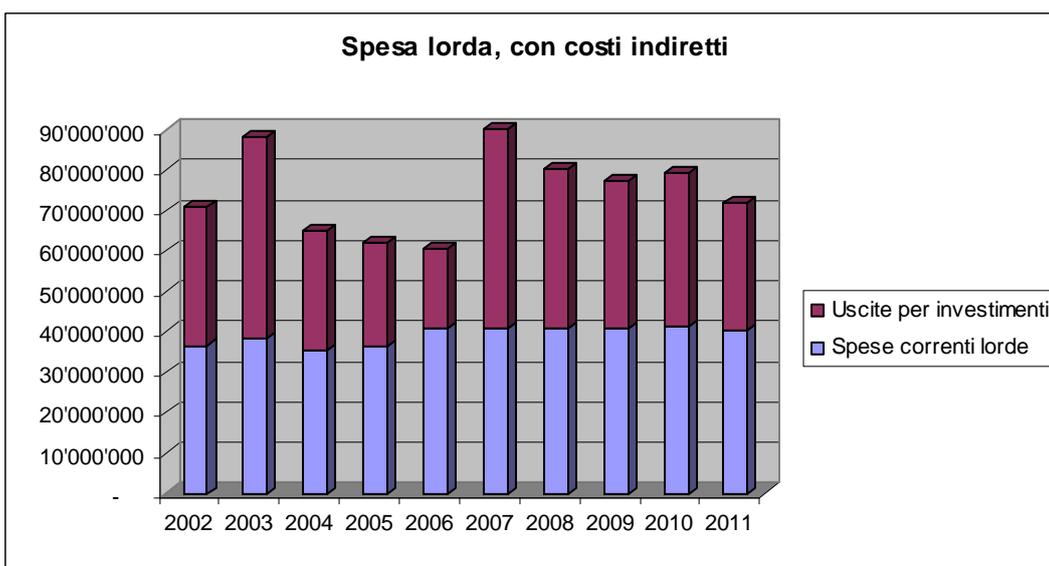


Figura 2

3.4 Ripari

Per quanto riguarda i **ripari valangari**, in Ticino si spende grossomodo la metà di quanto si spende pro capite in Svizzera. La motivazione risiede probabilmente nel fatto che tali ripari vengono realizzati quasi esclusivamente nelle valli superiori del Ticino (in particolare Maggia, Verzasca, Leventina e Blenio), per cui il valore pro capite su scala cantonale è contenuto. La Sezione forestale precisa comunque che fino ad ora, con i mezzi messi a disposizione, sono sempre state soddisfatte le esigenze di protezione.

3.5 Protezione delle specie e del paesaggio

Settore non commentato la cui competenza è principalmente dell'Ufficio della natura e del paesaggio (CRB 772).

3.6 Lotta contro l'inquinamento ambientale

Settore non commentato la cui competenza è principalmente dell'Ufficio della natura e del paesaggio (CRB 772).

3.7 Altri tipi di protezione dell'ambiente

Settore non commentato la cui competenza è in parte della SPAA – CRB 731 (altre immissioni) e in parte del veterinario cantonale – CRB 243 (eliminazione cadaveri animali).

3.8 Assetto del territorio

Premesse di ordine generale

Il rapporto è sicuramente interessante per stimolare delle riflessioni in relazione alle spese dei diversi settori dello stato. Esso ha tuttavia un grande limite che è quello di non essere accompagnato da alcuna analisi in merito alle possibili cause delle differenze registrate (maggiori o minori) tra le spese sostenute a livello ticinese e le medie riferite alle altre realtà cantonali.

Il rapporto mette l'accento sulle differenze percentuali di spesa. Tale dato va tuttavia sempre esaminato e trattato tenendo conto delle cifre assolute di riferimento. Per il settore della pianificazione del territorio e la protezione dell'ambiente, la differenza di spesa rispetto alla media degli altri Cantoni è di + 13%. Tuttavia, con una spesa di 765 fr./abitanti, essa si trova al 7° posto per spesa assoluta sostenuta, con uno scarto enorme rispetto alle spese dei settori che la precedono (fr. 3'025 per la formazione; fr. 2'823 per la sicurezza sociali, ecc) e minima rispetto a quelli che la seguono (fr. 589 per la cultura e lo sport; fr. 571 per finanze e le imposte, ecc.).

Tale quadro di riferimento va tenuto in debita considerazione, soprattutto per porre le priorità in merito ad ulteriori fasi di lavoro (approfondimento delle cause).

Nel documento mancano indicazioni sui dati raccolti a livello comunale, che pure condizionano il quadro generale in quanto sono cumulati a quelli cantonali. Sarebbe quindi utile sapere, della spesa indicata, in che percentuale la stessa è di provenienza cantonale oppure comunale. Sulla base di questa precisazione sarebbe possibile una prima analisi dei rapporti tra Cantone e Comuni, ma, soprattutto, sarebbe più facile indirizzare tutti i ragionamenti volti a comprendere la situazione ed ottimizzare la ricerca di eventuali misure di miglioramento.

Grado di centralizzazione del compito rispetto ai Comuni e confronto dello stesso con altri Cantoni

Non si dispone di un visione sufficiente della realtà degli altri Cantoni. Nell'ambito della pianificazione territoriale non vi è un eccessivo grado di centralizzazione: gli enti pianificanti sono in primo luogo i Comuni. Si rimanda alle considerazioni preliminari.

Quali possono essere gli elementi che giustificano gli scostamenti della spesa pro capite rispetto agli altri Cantoni? Ritenete che abbiano un'influenza anche fattori di tipo politico? Se sì, quali?

Occorrerebbe una differenziazione dei costi tra Cantone e Comuni per poter approfondire questa questione. L'impressione è che la somma dei costi della pianificazione relativa ai piani regolatori (di competenza comunale) sia nettamente superiore rispetto a quelle sostenute dal Cantone. I costi degli atti pianificatori a livello comunale sono elevati sia per la complessità dello strumento (equiparabile a livello nazionale), sia per i tempi molto lunghi derivanti dalla loro elaborazione (condizionati dal quadro politico comunale e dalla capacità di generare consenso).

Esiste un'eventuale correlazione tra la spesa e i fattori socio-demografici o geo-topografici (es. settori anziani, strade)? A parità di prestazioni erogate, il costo potrebbe essere superiore in Ticino a causa di questi fattori?

Non si dispone di elementi per poter sostenere una simile tesi.

Gli scostamenti potrebbero derivare da inefficienze nel modo di fornitura delle prestazioni? O meglio: è possibile ottimizzare i costi? Siete a conoscenza della situazione negli altri Cantoni?

Non si è a conoscenza in modo dettagliato della situazione negli altri Cantoni. Ovviamente un margine di miglioramento c'è sempre, ma di primo acchito – almeno sul piano cantonale – si è dell'avviso che la causa dello scostamento non possa essere ricondotta ad inefficienze nella fornitura delle prestazioni. Come detto in precedenza la risposta a questa domanda presuppone un'analisi più accurata delle condizioni quadro di riferimento, dei costi e della loro ripartizione tra Cantone e Comuni.

Grado di discrezionalità fornito dalle leggi settoriali per l'erogazione delle prestazioni: le leggi settoriali permettono l'erogazione di servizi/prestazioni in misura maggiore rispetto agli altri Cantoni, in termini di quantità e qualità delle prestazioni?

In materia di pianificazione le basi legali cantonali sono fortemente condizionate dal diritto federale. Non vi sono grosse differenze che possano condizionare l'erogazione di prestazioni.

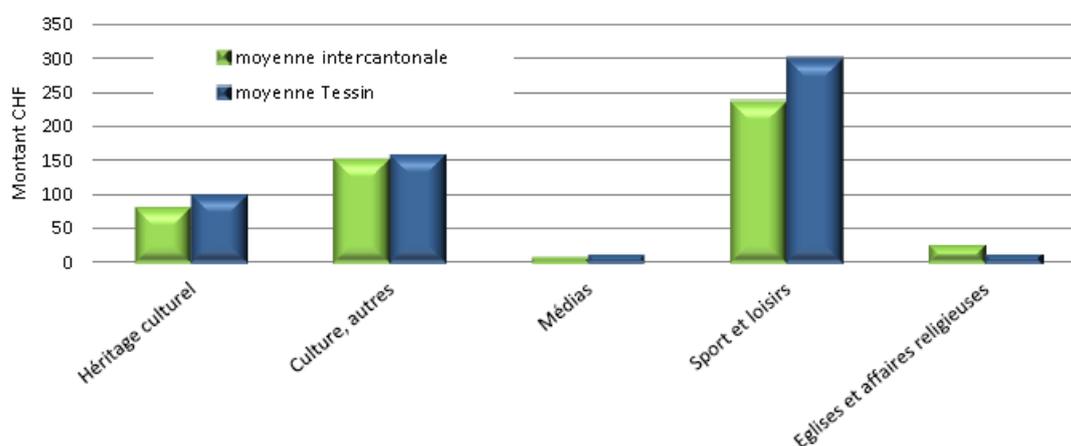
Risorse messe a disposizione in relazione ai servizi erogati e agli effetti ottenuti: qual è la relazione tra input (risorse), output (numero di prestazioni / servizi erogati) e outcome (risultato)? Disponete di informazioni in tal senso per altri Cantoni?

Non si dispone di un quadro sufficientemente delineato sulla realtà degli altri Cantoni per fornire una risposta. Come detto in precedenza la realtà delle spese a livello comunale condiziona inoltre molto questo tipo di riflessioni. La materia non si presta inoltre facilmente ad un'analisi di output e outcome senza una grossa ponderazione qualitativa.

4) Funzione “Cultura, sport e tempo libero, chiesa”

Estratto p. 16 del rapporto IDHEAP:

Figure 15 Dépenses par habitant corrigées pour les principaux domaines de la fonction « Culture, sport et loisirs, église »



Secondo lo studio la ripartizione delle spese computate per la categoria *Cultura, sport, tempo libero, culto* è a netto vantaggio dei Comuni ai quali è attribuito il 75% dell’onere mentre il Cantone ne assumerebbe solamente il 25%. Questa ripartizione vede il Cantone Ticino svolgere un ruolo significativamente meno importante della media degli altri Cantoni che raggiunge il 40% di partecipazione.

4.1 Patrimonio culturale

Questo settore comprende sia i musei, sia i monumenti storici e la protezione del patrimonio architetti.

Per questo settore la Divisione cultura e studi universitari condivide la competenza con l’Ufficio dei beni culturali del Dipartimento del territorio. Senza avere un dettaglio sulla ripartizione fra il settore bibliotecario e museale che è di competenza del DECS e il settore dei beni culturali e museali che è di competenza del Dipartimento del territorio, non è facile capire da dove possa arrivare il presunto scostamento descritto, che si riassume in 19 fr. di spesa pro capite (corretto per la differenza salariale). Ricordando poi quanto espresso sopra il superamento attribuibile alle spese cantonali sarebbe solamente 1/4 di quello globale, e quindi si avvicinerebbe alla mancata significatività.

Per il settore della cultura non ci sono dati attendibili e paragonabili a livello intercantonale, perché l’Ufficio federale di statistica utilizza dati che provengono da fonti non uniformizzate. Da tre anni è stato attivato uno speciale gruppo di lavoro nel quale confluiscono delegati dei Cantoni, dell’Ufficio federale della cultura, dei rappresentanti delle città e di Pro Helvetia. Nonostante gli sforzi il gruppo di lavoro non è riuscito a rimediare alla situazione insoddisfacente.

Il Cantone Ticino non dispone (ancora) di una legge onnicomprensiva per il sostegno alla cultura, ma rimane comunque da dimostrare che questa assenza possa causare differenze di spesa rispetto ad altri Cantoni.

4.2 Cultura, altro

Questo settore comprende le funzioni “biblioteche”, “teatri e concerti” e “altra promozione culturale”.

Per quanto riguarda i fondi Swisslos e Sport-toto i paragoni che coinvolgono il Cantone Ticino dovrebbero essere effettuati con i Cantoni svizzero-tedeschi, escludendo i Cantoni romandi. La ragione è che nei Cantoni romandi gli interventi a favore della cultura mediante i fondi lotteria sono regolati dal consorzio “Loterie Romande”, che non figura probabilmente né come spesa comunale, né come spesa cantonale nella statistica computata dall’UFS. Nei Cantoni di lingua tedesca la situazione è più paragonabile a quella del Cantone Ticino poiché i fondi Swisslos sono gestiti a livello cantonale.

In questi ultimi anni i proventi delle lotterie e delle scommesse assegnati annualmente al Cantone Ticino (in media 21.5 mio nel triennio 2008-2010), grazie all’importante cifra d’affari realizzata nel nostro comprensorio, sono mediamente superiori (oltre il 10%) rispetto ai Cantoni svizzero tedeschi. È quindi normale che si spenda di più.

4.3 Media

Settore non commentato la cui competenza è in parte della Divisione cultura e studi universitari (CRB 650) e in parte del Fondo Swisslos (CRB 417) con la voce 365053 Contributo al festival del film di Locarno.

4.4 Sport e tempo libero

L’analisi per il settore gioventù e sport (G+S) come proposta dall’IDHEAP non è realistica perché, fatta eccezione per il Vallese, non esiste nessun altro servizio cantonale che gestisce direttamente due Centri sportivi (Bellinzona e Olivone) contabilizzati direttamente sul suo centro di costo.

In Ticino non esiste una linea definita su come attribuire i costi al settore sport. Secondo la tradizione di ogni Comune la definizione stessa del settore sport può essere molto ampia e inglobare il tempo libero, la prevenzione e una parte della cultura, per cui non è oggettivamente possibile un confronto con la struttura contabile cantonale. Di conseguenza i risultati del settore sport comunale sono condizionati da come vengono attribuiti i costi di gestione delle infrastrutture sportive.

In Ticino la spesa media per abitante per la voce “Sport e tempo libero”, stando al rapporto IDHEAP, è di ca. 300.- fr., di cui solo il 25% a carico del Cantone. La spesa a carico dei Comuni è perciò nettamente superiore rispetto a quella del Cantone. Ciò è probabilmente dovuto al fatto che la maggior parte degli impianti sportivi (stadi, piste di ghiaccio, piscine, ecc.) sono di proprietà dei Comuni i quali, oltre all’investimento iniziale, devono assumersi anche i costi di gestione e di manutenzione.

Grado di centralizzazione del compito rispetto ai Comuni e confronto dello stesso con altri Cantoni

Il compito dell’ufficio per lo sviluppo del programma gioventù e sport è chiaramente definito dall’Ufficio federale dello sport tramite la specifica ordinanza federale del 12.7.2012 e le direttive di ogni singola disciplina sportiva. Si può quindi generalizzare che lo standard di messa in pratica del programma G+S è identico in tutti i Cantoni perché non è possibile né delegare né modificare il compito attribuito e parzialmente finanziato dalla Confederazione.

Quali possono essere gli elementi che giustificano gli scostamenti della spesa pro capite rispetto agli altri Cantoni? Ritenete che abbiano un'influenza anche fattori di tipo politico? Se sì, quali?

Le differenze potrebbero essere dovute a diversi fattori. Pur senza avere competenze di contenuto, in primis si tende ad attribuire queste differenze ad una modalità diversa nel computo delle spese, sia a livello cantonale, sia a livello comunale. Non essendoci una contabilità analitica condivisa fra tutti gli enti è poco giudizioso tirare conclusioni in merito. Visto che le modalità di attribuzione all'una o l'altra categoria non sono definite, i paragoni fra enti diversi possono risultare falsati, e perciò eventuali differenze devono essere ritenute come "presunte". Lo studio non indica inoltre se il presunto scostamento è dovuto alle spese dichiarate dal Cantone o alle spese dichiarate dai Comuni. Vista la ripartizione nettamente a favore dei secondi (si veda risposta alla domanda 1) anche se la ripartizione fosse omogenea, solamente 1/4 di essa sarebbe da ricondurre alle spese cantonali, quindi lo scostamento della spesa puramente cantonale sarebbe molto meno significativo.

Esiste un'eventuale correlazione tra la spesa e i fattori socio-demografici o geo-topografici (es. settori anziani, strade)? A parità di prestazioni erogate, il costo potrebbe essere superiore in Ticino a causa di questi fattori?

Sì, la situazione geo-topografica non permette la centralizzazione di infrastrutture sportive servite da mezzi di trasporto pubblico come nelle grandi agglomerazioni dell'Altopiano. Non si è in grado di proporre una valutazione correlata un parametro Comune misurabile ma indiscutibilmente questo fattore influisce sensibilmente sulla spesa pro capite.

Una buona parte dei Cantoni lavorano nel settore della formazione/aggiornamento monitori con un concetto di intercantonalità e possono proporre i corsi delle diverse discipline sportive su cicli bi/triennali a rotazione ottimizzando i costi di gestione e di infrastrutture su degli effettivi ideali per ogni singola offerta. A titolo d'esempio i Cantoni UR, SZ, ZG, LU, OW, NW e i Cantoni dell'ARC JURASSIEN (JU, NE, JU-BE) hanno la quasi totalità delle loro offerte di formazione come programma intercantonale e la distanza più lunga da percorrere nei Cantoni citati è identica alla tratta autostradale Bellinzona-Chiasso.

Per evidenti ragioni linguistiche questa soluzione non può essere adottata dal Ticino che inoltre assume anche la funzione di servizio di formazione per tutti i partecipanti della Confederazione di lingua madre italiana. Questo servizio è a costo zero perché gli altri servizi cantonali ne assumono completamente le spese però incide se nell'analisi IDHEAP non sono state presi in considerazione i ricavi.

Gli scostamenti potrebbero derivare da inefficienze nel modo di fornitura delle prestazioni? O meglio: è possibile ottimizzare i costi? Siete a conoscenza della situazione negli altri Cantoni?

No, si è da sempre abituati a fare il meglio con quanto si ha a disposizione. Si ritiene difficile far funzionare a costi ancora più contenuti un servizio che mette in movimento circa 40'000 giovani da 5 a 20 anni grazie a 8'000 monitori volontari per una cifra inferiore a fr. 5.- all'anno per ogni cittadino residente nel Cantone (saldo netto medio : fr. 1'513'570 diviso 312'000 abitanti : fr. 4.85).

Grado di discrezionalità fornito dalle leggi settoriali per l'erogazione delle prestazioni: le leggi settoriali permettono l'erogazione di servizi/prestazioni in misura maggiore rispetto agli altri Cantoni, in termini di quantità e qualità delle prestazioni?

No, la base legale federale G+S non lo permette.

Risorse messe a disposizione in relazione ai servizi erogati e agli effetti ottenuti: qual è la relazione tra input (risorse), output (numero di prestazioni / servizi erogati) e outcome (risultato)? Disponete di informazioni in tal senso per altri Cantoni?

Sebbene non si disponga di dati che possano permettere l'analisi di dettaglio oggettiva, si può fare una considerazione inerente la ponderazione del flusso finanziario della Confederazione verso il Cantone per il settore G+S, frutto di una semplice analisi sommaria tra colleghi capo ufficio nell'ambito di uno degli incontri semestrali del 2011.

Il settore G+S in Ticino costa al contribuente ticinese (al netto) fr. 1'513'570 e genera un ritorno finanziario tramite i contributi federali verso le società sportive e le scuole di fr. 3'719'390. In altre parole per 1 franco speso ne tornano 2.50 in Ticino, questa proporzione è superiore alla media Svizzera che si aggira attorno al rapporto 1 : 1.5/2.

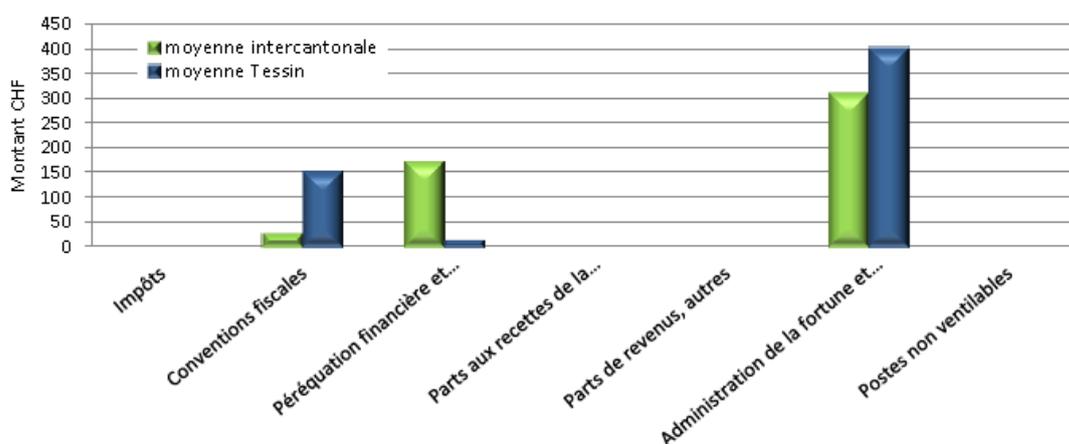
4.5 Chiese e affari religiosi

Settore non commentato la cui competenza è della Divisione delle risorse (CRB 910) con unicamente la voce 365110 "Contributi all'amministrazione apostolica".

5) Funzione "Finanze e imposte"

Estratto p. 18 del rapporto IDHEAP:

Figure 18 Dépenses par habitant corrigées pour les principaux domaines de la fonction « Finances et impôts »



Il confronto intercantonale per questa funzione è delicato in quanto le differenze sono dovute in gran parte ai trasferimenti. Questo capitolo tratta unicamente sui settori delle convenzioni fiscali e della gestione del patrimonio e del debito, settori sui quali i trasferimenti non hanno un impatto diretto.

5.1 Convenzioni fiscali

La spesa per le convenzioni fiscali del Canton Ticino è rappresentata dal ristorno dell'imposta alla fonte che ogni anno si versa all'Italia come compensazione finanziaria in favore dei Comuni di frontiera in applicazione dell'Accordo sui frontalieri del 1974, il quale è appunto parte integrante della Convenzione di doppia imposizione tra Svizzera e Italia.

Il costo pro-capite generato dalle convenzioni fiscali è dovuto dunque agli obblighi assunti dalla Confederazione in base ad un trattato internazionale che stabilisce che siano i Cantoni dei Grigioni, Ticino e Vallese ad assumersi gli oneri corrispondenti alla compensazione finanziaria in favore dei Comuni di frontiera.⁵ L'unico margine di manovra per ridurre tale costo è rinegoziare l'accordo sui frontalieri.

Si ritiene tuttavia imperativo sollevare alcune perplessità circa la pertinenza delle statistiche finanziarie fornite dall'Amministrazione federale delle finanze (AFF). Se si confrontano i dati di Ticino, Grigioni e Vallese relativi alle spese per "convenzioni fiscali" scopriamo infatti che soltanto il dato del Ticino corrisponde a quanto effettivamente versato all'Italia in applicazione dell'Accordo sui frontalieri, come indicato nella tabella seguente:

	Statistiche AFF "convenzioni fiscali"			Dati effettivi ⁶		
	GR	TI	VS	GR	TI	VS
2008	–	48'010'000	–	1'344'354	48'218'655	1'074'077
2009	741'000	51'680'000	–	1'380'925	51'679'750	1'095'257
2010	647'000	53'980'000	–	1'498'913	53'981'402	1'034'806

Come mai, contrariamente al Ticino, le spese per "convenzioni fiscali" di Grigioni e Vallese non rispecchiano il dato effettivo della compensazione finanziaria versata ai Comuni di frontiera in applicazione dell'Accordo sui frontalieri del 1974?

A questo punto è lecito chiedersi che senso abbia raffrontare dei dati che si rivelano palesemente incoerenti tra di loro.

5.2 Gestione del patrimonio e del debito

Settore che comprende le funzioni "interessi", "spese di emissione" e "aziende agricole" e la cui competenza è frammentata fra diversi CRB.

La maggior parte di questa spesa deriva dai primi due elementi ed è proporzionale al debito pubblico cumulato e dai prestiti contratti dal Cantone.

Il driver di spesa per questa categoria è quindi sostanzialmente correlato al livello dei disavanzi d'esercizio cumulati: di seguito la statistica del debito pubblico pro capite al 31.12.2011.

⁵ Vedi art. 2 dell'Accordo sui frontalieri (RS 0.642.045.43).

⁶ Importi dei ristorni dell'imposta alla fonte comunicati dalla Delegazione svizzera negli incontri annuali in applicazione dell'Accordo sull'imposizione dei lavoratori frontalieri.

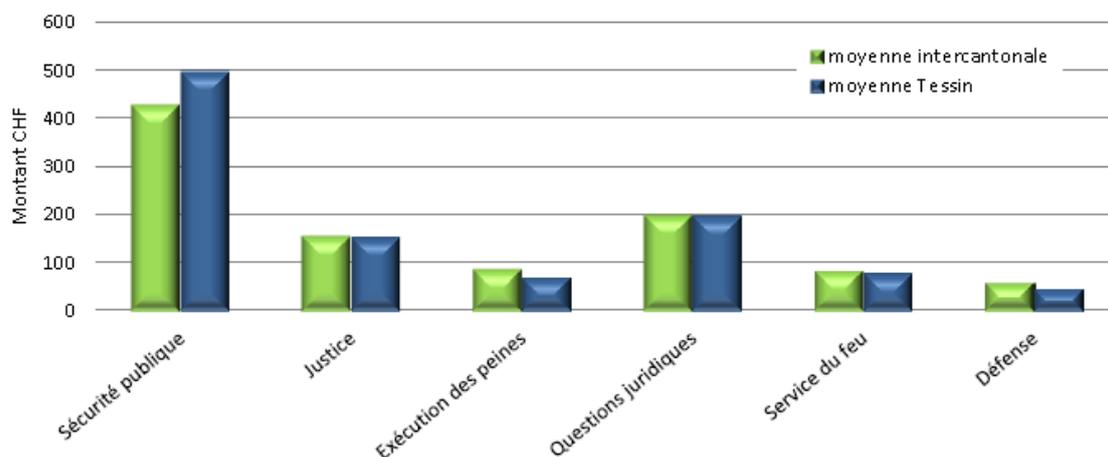
Cantone	Debito pubblico 2011 (in 1'000 franchi)	Popolazione	Debito pubblico pro capite
AI	0	15'743	0
AG	688'283	618'298	1'113
AR	0	53'313	0
BE	4'752'543	985'046	4'825
BL	1'329'620	275'360	4'829
BS	1'709'806	186'255	9'180
FR	0	284'668	0
GE	11'124'043	460'534	24'155
GL	0	39'217	0
GR	0	193'388	0
JU	261'421	70'542	3'706
LU	673'075	381'966	1'762
NE	1'021'249	173'183	5'897
NW	11'682	41'311	283
OW	0	35'885	0
SG	0	483'156	0
SH	47'787	77'139	619
SO	47'962	256'990	187
SZ	0	147'904	0
TG	514'683	251'973	2'043
TI	1'351'435	336'943	4'011
UR	27'551	35'382	779
VD	1'589'685	725'944	2'190
VS	0	317'022	0
ZG	0	115'104	0
ZH	6'053'557	1'392'396	4'348

I dati per il calcolo del debito pubblico sono dati di bilancio e vengono pubblicati dalla Conferenza dei direttori cantonali delle finanze – FdK (<http://www.fdk-cdf.ch/index/finanzdaten.htm>). Il debito pubblico viene calcolato come “capitale dei terzi + impegni per finanziamenti speciali – beni patrimoniali – anticipi per finanziamenti speciali”. La popolazione presa in considerazione per il calcolo dei valori pro-capite è la popolazione residente permanente al 31.12.2011 pubblicata dall’Ufficio federale di statistica.

6) Funzione “Ordine e sicurezza pubblica, difesa”

Estratto p. 20 del rapporto IDHEAP:

Figure 21 Dépenses par habitant corrigées pour les principaux domaines de la fonction « Ordre et sécurité publique, défense »



6.1 Sicurezza pubblica

Questo settore comprende l'Ufficio della circolazione, la Polizia del traffico, il Corpo di polizia, la Polizia di volo e gli altri compiti di polizia.

Grado di centralizzazione del compito rispetto ai comuni e confronto dello stesso con altri Cantoni

Per quanto riguarda la **Sezione della circolazione**, i Comuni non hanno compiti propri.

Quali possono essere gli elementi che giustificano gli scostamenti della spesa pro capite rispetto agli altri Cantoni? Ritenete che abbiano un'influenza anche fattori di tipo politico? Se sì, quali?

Non è possibile affermare che vi siano degli scostamenti e quindi ricercarne le cause, ma si può comunque affermare che vi siano differenze nei compiti svolti. Ad esempio in pochi Cantoni il servizio multe, che rappresenta quasi il 50% dell'organico dell'Ufficio giuridico, dipende dalla Sezione della circolazione. E così pure il settore delle manifestazioni sportive.

Esiste un'eventuale correlazione tra la spesa e i fattori socio-demografici o geo-topografici (es. settori anziani, strade)? A parità di prestazioni erogate, il costo potrebbe essere superiore in Ticino a causa di questi fattori?

Sì. Il Ticino ha un tasso di motorizzazione superiore alla maggior parte dei Cantoni, e quindi il calcolo della spesa pro capite anziché pro veicolo è per il Ticino penalizzante. Oppure il fatto che come Cantone di confine è molto più confrontato con temi impegnativi quali l'importazione diretta di veicoli, i rapporti con le autorità italiane o le richieste d'informazione/evasione di pratiche in relazione al trasferimento di privati e ditte dall'Italia al Ticino.

Grado di centralizzazione del compito rispetto ai comuni e confronto dello stesso con altri Cantoni

Per quanto riguarda la **Polizia del traffico e il corpo di polizia**, la Polizia cantonale non dispone di una visione generale della situazione a livello nazionale. Sta di fatto che diversi Cantoni negli ultimi anni hanno adottato una polizia unica, integrando le polizie comunali in un unico Corpo cantonale. Anche in TI vi è stato un progetto di questo genere, ma il Parlamento ha optato in passato per un'altra soluzione. Si ribadisce comunque che una polizia unica comporterebbe, sul globale cantonale e comunale delle spese, molto verosimilmente un risparmio per l'eliminazione di quello che si definisce "over-head", cioè la presenza di numerose funzioni gerarchiche (ma non solo) che potrebbero comunque essere "risparmiate".

Per principio bisogna fare attenzione alle centralizzazioni in ambito polizia. Vi sono dei servizi per i quali una centralizzazione contribuisce, in effetti, ad una gestione più efficiente, senza intaccare o magari migliorando addirittura anche l'efficacia. Altri servizi, invece, devono essere distribuiti sul territorio per poter meglio soddisfare l'esigenza di sicurezza della popolazione. Pertanto in ambito polizia la ricerca dell'equilibrio perfetto è sempre una sfida ed è in continua evoluzione. Tale sfida è comunque Comune a tutti i Cantoni, fatta eccezione per Cantoni piccoli dal profilo territoriale e non troppo urbanizzati. I Cantoni piccoli ma molto urbanizzati dovrebbero, invece, avere più o meno gli stessi problemi in questo ambito, ritenuto che da loro invece delle distanze in chilometri fanno stato le distanze in tempi di trasferta nel traffico cittadino.

Diverso è il discorso, per contro, per la situazione logistica frammentata della Polizia, che pure influisce sui costi per le trasferte frequenti che si rendono necessari e che costano in particolare in termini di consumo di veicoli e benzina, oltre che ridurre drasticamente la produttività. Queste "decentralizzazioni" nulla hanno a che fare con scelte di tipo strategico e operativo di cui al cpv precedente. Si auspica che la messa in opera del Masterplan logistico da qui al 2019 possa migliorare questa situazione.

Quali possono essere gli elementi che giustificano gli scostamenti della spesa pro capite rispetto agli altri Cantoni? Ritenete che abbiano un'influenza anche fattori di tipo politico? Se sì, quali?

Gli elementi che giustificano gli scostamenti potrebbero essere i seguenti:

- Densità di agenti di polizia superiore alla media nazionale (1 agente ogni 399 abitanti contro la media nazionale di 1/469). Questa media comprende anche le polizie comunali, ma anche per gli altri Cantoni che hanno polizie comunali la base del calcolo è questa, per cui è comunque un elemento importante, anche se non se ne può definire l'esatta portata. Si segnala inoltre che negli ultimi anni per i motivi che verranno elencati il numero di agenti di polizia è stato aumentato.
- Posizione esposta del Cantone, che nel raggio di 60 km dal suo confine vede i propri 350'000 abitanti confrontati con una popolazione residente di più di 6'000'000, senza tener conto degli innumerevoli illegali presenti in territorio italiano in particolare a ridosso della fascia di confine.
- Posizione del Cantone sull'asse N-S, uno degli assi della circolazione stradale, ma anche delle persone, più trafficati in Europa.
- Un deficit in termini di redditività è certamente dato anche dalla situazione in ambito informatico, dove oltre a snellire numerosi processi vi sarebbero anche delle unità in termini di risorse umane da risparmiare.

- Unico fattore politico di rilievo potrebbe essere la sensibilità del mondo politico ticinese a seguito della particolare situazione del nostro Cantone e della preoccupazione dei suoi cittadini.
- L'eccessiva frammentazione dei servizi sul territorio, di cui al pto 1.

Esiste un'eventuale correlazione tra la spesa e i fattori socio-demografici o geo-topografici (es. settori anziani, strade)? A parità di prestazioni erogate, il costo potrebbe essere superiore in Ticino a causa di questi fattori?

Per quanto attiene alle correlazioni geo-topografiche v. quanto esposto precedentemente. Per quanto attiene a eventuali fattori socio-demografici si segnala che il Ticino è più "anziano" della media della CH.

È pure superiore alla media la presenza di stranieri residenti in TI rispetto alla CH, dato che influisce perché statisticamente la popolazione straniera residente contribuisce in maniera più importante al tasso di criminalità rispetto agli CH residenti.

Ad ogni modo la posizione particolare del TI rispetto alla vicina Italia (cfr pto 2), le conseguenze della libera circolazione delle persone sull'occupazione e le scorribande in TI di criminali con base oltre frontiera contribuiscono in maniera marcata al sentimento soggettivo di (in)sicurezza, ovviamente percepito in maniera ancor più critica presso le fasce di popolazione anziane.

Gli scostamenti potrebbero derivare da inefficienze nel modo di fornitura delle prestazioni? O meglio: è possibile ottimizzare i costi? Siete a conoscenza della situazione negli altri Cantoni?

Si ritiene che non ve ne siano. Rispetto alla media delle polizie degli altri Cantoni e alla Confederazione in particolare, i mezzi a disposizione della polizia TI sono verosimilmente nettamente inferiori e in particolare vi sono delle nette differenze salariali. Questi aspetti incidono pertanto molto verosimilmente nel senso di un ribasso dei costi rispetto alla media CH.

Grado di discrezionalità fornito dalle leggi settoriali per l'erogazione delle prestazioni: le leggi settoriali permettono l'erogazione di servizi/prestazioni in misura maggiore rispetto agli altri Cantoni, in termini di quantità e qualità delle prestazioni?

In linea di massima i servizi che sono offerti sono paragonabili a quelli degli altri Cantoni, sia in termini quantitativi che qualitativi.

I compiti della polizia sono praticamente uguali in tutta la CH. Un'analisi di dettaglio potrebbe portare alla luce delle leggere differenze, ma si può ritenere che l'analisi sarebbe lunga e onerosa.

Dal profilo qualitativo, in ambito di polizia giudiziaria vi sono parametri Comuni dettati dal codice di diritto processuale penale che valgono per tutti i Cantoni.

In ambito di strumenti a disposizione delle polizie vi possono essere differenze tra Cantone e Cantone, p.es. per quanto riguarda le inchieste preventive sotto copertura e affini.

Risorse messe a disposizione in relazione ai servizi erogati e agli effetti ottenuti: qual è la relazione tra input (risorse), output (numero di prestazioni / servizi erogati) e outcome (risultato)? Disponete di informazioni in tal senso per altri Cantoni?

Il tasso di chiarimento dei reati è una misura dell'efficienza della polizia nell'identificare i presunti autori dei reati, per quanto sarebbe ancora più efficace evitare che questi vengano commessi del

tutto. A livello svizzero si nota comunque che più un Cantone è popoloso, maggiore è il numero di reati per abitante e minore il tasso di chiarimento. Il Ticino si trova lungo questa tendenza, con un tasso di risoluzione leggermente superiore alla media CH (30.1% rispetto al 26.6%), e un'incidenza dei reati leggermente inferiore (-14%).

6.2 Giustizia

Premessa generale

L'introduzione dei codici di procedura penale e civile a livello federale hanno permesso di armonizzare le procedure e in parte l'organizzazione giudiziaria dei Cantoni. L'entrata in vigore di codici è tuttavia avvenuta solo a contare dal 01.01.2011 ma i dati cui fa riferimento lo studio si riferiscono alla media dal 2008-2010, sarebbe pertanto auspicato un paragone con la nuova organizzazione per poter operare un confronto intercantonale a contare dal 2011.

Grado di centralizzazione del compito rispetto ai comuni e confronto dello stesso con altri Cantoni

La giustizia è di principio gestita a livello cantonale.

Quali possono essere gli elementi che giustificano gli scostamenti della spesa pro capite rispetto agli altri Cantoni? Ritenete che abbiano un'influenza anche fattori di tipo politico? Se sì, quali?

Le differenze sono probabilmente da ricondurre ad una diversa organizzazione delle istanze giudiziarie nei Cantoni. I fattori politici che hanno delle conseguenze sulla spesa sono da ricercare nel grado di decentralizzazione delle istanze giudiziarie (esempio Preture).

Esiste un'eventuale correlazione tra la spesa e i fattori socio-demografici o geo-topografici (es. settori anziani, strade)? A parità di prestazioni erogate, il costo potrebbe essere superiore in Ticino a causa di questi fattori?

Non si dispone di statistiche sul numero di cause introdotte rispetto gli altri Cantoni, tuttavia alcune indicazioni lasciano supporre che nel Cantone Ticino il numero di procedure giudiziarie è più elevato rispetto gli altri Cantoni.

Gli scostamenti potrebbero derivare da inefficienze nel modo di fornitura delle prestazioni? O meglio: è possibile ottimizzare i costi? Siete a conoscenza della situazione negli altri Cantoni?

L'ottimizzazione dei costi della giustizia è l'obiettivo, insieme al riordino dell'organizzazione, che persegue lo studio promosso dal Dipartimento delle istituzioni denominato G2018, attualmente in fase di consultazione.

Grado di discrezionalità fornito dalle leggi settoriali per l'erogazione delle prestazioni: le leggi settoriali permettono l'erogazione di servizi/prestazioni in misura maggiore rispetto agli altri Cantoni, in termini di quantità e qualità delle prestazioni?

L'applicazione delle disposizioni federali non offrono un grado di discrezionalità in questo ambito per l'erogazione delle prestazioni.

Risorse messe a disposizione in relazione ai servizi erogati e agli effetti ottenuti: qual è la relazione tra input (risorse), output (numero di prestazioni / servizi erogati) e outcome (risultato)? Disponete di informazioni in tal senso per altri Cantoni?

A nostra conoscenza non ci sono studi in questo senso a livello svizzero, tuttavia alcuni Cantoni hanno introdotto degli indicatori per valutare l'efficacia, l'efficienza e la qualità della giustizia.

6.3 Esecuzione delle pene

Questo settore comprende le funzioni "penitenziari" e "altri compiti d'esecuzione e pene".

Grado di centralizzazione del compito rispetto ai comuni e confronto dello stesso con altri Cantoni

L'esecuzione delle pene è gestita a livello cantonale.

Quali possono essere gli elementi che giustificano gli scostamenti della spesa pro capite rispetto agli altri Cantoni? Ritenete che abbiano un'influenza anche fattori di tipo politico? Se sì, quali?

La differenza è da ricondurre all'esistenza di un'unica struttura carceraria centralizzata a livello cantonale; negli altri Cantoni ci sono più strutture a livello di singolo Cantone e piccoli Cantoni fanno capo a strutture di Cantoni vicini. La pianificazione e i posti cella sono effettuati a livello dei tre concordati esistenti in Svizzera in materia; il Cantone Ticino fa parte del Concordato latino, al quale aderisce parzialmente.

Esiste un'eventuale correlazione tra la spesa e i fattori socio-demografici o geo-topografici (es. settori anziani, strade)? A parità di prestazioni erogate, il costo potrebbe essere superiore in Ticino a causa di questi fattori?

No.

Gli scostamenti potrebbero derivare da inefficienze nel modo di fornitura delle prestazioni? O meglio: è possibile ottimizzare i costi? Siete a conoscenza della situazione negli altri Cantoni?

Il settore dell'esecuzione e delle pene è al momento oggetto di valutazione organizzativa, difficilmente ci si potrà comunque attendere delle importanti ricadute finanziarie per ottimizzare i costi.

Grado di discrezionalità fornito dalle leggi settoriali per l'erogazione delle prestazioni: le leggi settoriali permettono l'erogazione di servizi/prestazioni in misura maggiore rispetto agli altri Cantoni, in termini di quantità e qualità delle prestazioni?

Tendenzialmente non ce sono, i concordati adottano direttive e raccomandazioni di carattere generale da applicarsi nei singoli Cantoni concordatari.

Risorse messe a disposizione in relazione ai servizi erogati e agli effetti ottenuti: qual è la relazione tra input (risorse), output (numero di prestazioni / servizi erogati) e outcome (risultato)? Disponete di informazioni in tal senso per altri Cantoni?

Non si dispone di dati degli altri Cantoni; un'indagine comparativa limitata ad alcuni Cantoni è prevista nell'ambito della citata analisi organizzativa (cfr. punto 4).

6.4 Diritto generale

Questo settore ingloba le funzioni "registro fondiario pesi e misure" e "altri servizi giuridici".

Grado di centralizzazione del compito rispetto ai Comuni e confronto dello stesso con altri Cantoni

Il settore del registro fondiario è organizzato diversamente da Cantone a Cantone; il grado di centralizzazione varia di conseguenza. Nel Cantone Ticino è un compito cantonale organizzato in 8 Uffici distrettuali diretti da 4 Ufficiali. Il registro di commercio è in tutti i Cantoni centralizzato a livello cantonale (solo il Canton Vallese ha 3 uffici). Per le verifiche federali in materia di pesi e misure in Cantone Ticino sono attivi 3 ispettori indipendenti con dei mandati di prestazione per l'esecuzione dei compiti federali della Legge sulla metrologia. I costi si riferiscono esclusivamente alle prestazioni fornite al Cantone per l'esecuzione dei compiti obbligatori di competenza cantonale. Negli altri Cantoni l'organizzazione per l'applicazione della legge sulla metrologia è diversa da Cantone a Cantone.

Quali possono essere gli elementi che giustificano gli scostamenti della spesa pro capite rispetto agli altri Cantoni? Ritenete che abbiano un'influenza anche fattori di tipo politico? Se sì, quali?

I costi del settore RF dipendono essenzialmente dal grado di decentralizzazione sul territorio.

Esiste un'eventuale correlazione tra la spesa e i fattori socio-demografici o geo-topografici (es. settori anziani, strade)? A parità di prestazioni erogate, il costo potrebbe essere superiore in Ticino a causa di questi fattori?

Nell'ambito del RF e RC la risposta è negativa.

Gli scostamenti potrebbero derivare da inefficienze nel modo di fornitura delle prestazioni? O meglio: è possibile ottimizzare i costi? Siete a conoscenza della situazione negli altri Cantoni?

Per ottimizzare i costi del settore RF sono in corso valutazioni interne al Dipartimento delle istituzioni per riorganizzare il settore. Per il registro di commercio si ritiene che non vi siano misure da apportare.

Grado di discrezionalità fornito dalle leggi settoriali per l'erogazione delle prestazioni: le leggi settoriali permettono l'erogazione di servizi/prestazioni in misura maggiore rispetto agli altri Cantoni, in termini di quantità e qualità delle prestazioni?

Si tratta dell'esclusiva applicazione di leggi federali.

Risorse messe a disposizione in relazione ai servizi erogati e agli effetti ottenuti: qual è la relazione tra input (risorse), output (numero di prestazioni / servizi erogati) e outcome (risultato)? Disponete di informazioni in tal senso per altri Cantoni?

Per i settori del RF e RC si può affermare che l'evasione delle richieste avviene in modo celere. Non si dispone di dati degli altri Cantoni.

6.5 Vigili del fuoco

Settore non commentato la cui competenza è suddivisa tra la Sezione forestale (CRB 741) e l'Ufficio difesa incendi (CRB 914).

6.6 Difesa

Questo settore ingloba l'amministrazione della difesa nazionale, l'istruzione militare e la protezione civile.

Premessa generale

Trattandosi di un settore di dimensione contenuta e con disparità di organizzazione, strutture e compiti comunque importanti tra i Cantoni, i raffronti con una "media intercantonale" risultano oltremodo difficili.

Le peculiarità del Ticino (unico Cantone al Sud delle Alpi e l'aspetto linguistico) non permettono inoltre di sfruttare sinergie/ collaborazioni intercantionali implementate in altri Cantoni (Centri di formazione intercantionali di PCi, strutture intercantionali di protezione della popolazione, ecc.).

Ciononostante, una valutazione interna al settore specifico effettuata nel 2011, indica che le risorse umane messe a disposizione in Ticino sono del 30-35 % inferiori a quelle degli altri Cantoni. Questa indicazione è in linea con quanto emerso dallo studio di riferimento oggetto delle presenti osservazioni.

Grado di centralizzazione del compito rispetto ai Comuni e confronto dello stesso con altri Cantoni

Per il settore militare questo aspetto è uguale in tutti i Cantoni, mentre per il settore della Protezione civile (PCi) e della Protezione della popolazione (PP) è oltremodo differente con situazioni centralizzate a livello cantonale e altre decentralizzate a livello comunale.

Quali possono essere gli elementi che giustificano gli scostamenti della spesa pro capite rispetto agli altri Cantoni? Ritenete che abbiano un'influenza anche fattori di tipo politico? Se sì, quali?

Fondamentalmente il livello di prevenzione dai rischi, quindi i mezzi messi a disposizione della PCi e della PP, è determinata anche dalla sensibilità della politica. La minor spesa pro capite in Ticino, rispetto agli altri Cantoni si giustifica in parte anche da un ritardo/più basso livello nei preparativi.

Esiste un'eventuale correlazione tra la spesa e i fattori socio-demografici o geo-topografici (es. settori anziani, strade)? A parità di prestazioni erogate, il costo potrebbe essere superiore in Ticino a causa di questi fattori?

Le peculiarità del Ticino (unico Cantone al Sud delle Alpi e l'aspetto linguistico) non permettono di sfruttare delle sinergie/ collaborazioni intercantionali implementate in altri Cantoni (Centri di formazione intercantionali di PCi, strutture intercantionali di protezione della popolazione, ecc.). La conformazione geo-topografica del territorio cantonale genera evidentemente dei costi superiori (necessità di decentralizzare i mezzi, tempi di intervento, rischi maggiori, ecc.).

Gli scostamenti potrebbero derivare da inefficienze nel modo di fornitura delle prestazioni? O meglio: è possibile ottimizzare i costi? Siete a conoscenza della situazione negli altri Cantoni?

Nell'ambito della PCi è possibile ipotizzare a medio/lungo termine un'organizzazione più centralizzata a livello cantonale con un contenimento della spesa globale.

Grado di discrezionalità fornito dalle leggi settoriali per l'erogazione delle prestazioni: le leggi settoriali permettono l'erogazione di servizi/prestazioni in misura maggiore rispetto agli altri Cantoni, in termini di quantità e qualità delle prestazioni?

Tecnicamente le leggi nel settore dei preparativi e della prevenzione non fissano un livello minimo o massimo delle prestazioni. Si rimanda per altro alla risposta al punto 2.

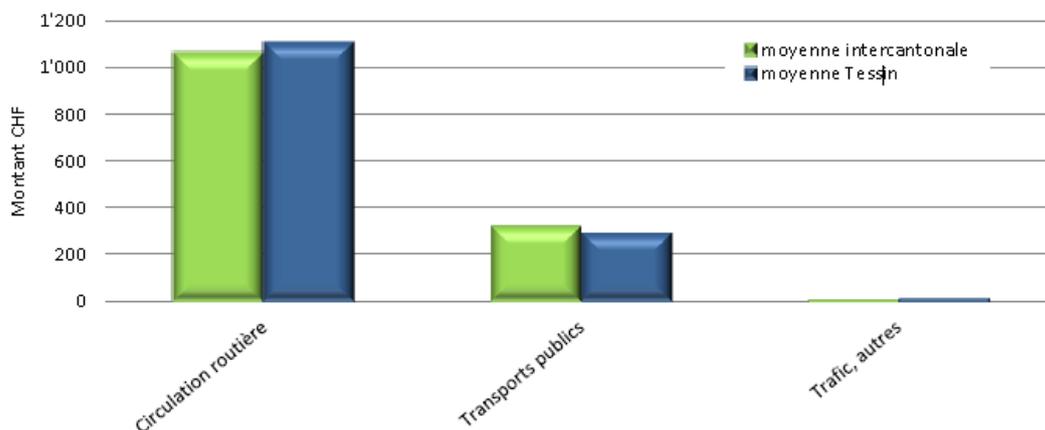
Risorse messe a disposizione in relazione ai servizi erogati e agli effetti ottenuti: qual è la relazione tra input (risorse), output (numero di prestazioni / servizi erogati) e outcome (risultato)? Disponete di informazioni in tal senso per altri Cantoni?

Le informazioni a disposizione sulla situazione degli altri Cantoni sono parziali, difficilmente comparabili e valutabili dall'esterno (qualità e quantità).

7) Funzione “Trasporti e telecomunicazioni”

Estratto p. 22 del rapporto IDHEAP:

Figure 24 Dépenses par habitant corrigées pour les principaux domaines de la fonction « Trafic et télécommunications »



7.1 Circolazione stradale

Questo settore comprende le strade nazionali, le strade cantonali e la rete stradale comunale.

Grado di centralizzazione del compito rispetto ai Comuni e confronto dello stesso con altri Cantoni

Premessa generale

Il rapporto considera le spese di tutti gli enti pubblici, difficile valutare il complesso quando le medie scaturiscono da realtà assai diverse tra di loro: quanto influiscono i dati dell'Amministrazione cantonale sulle cifre medie esposte?

Grado di centralizzazione (ca. 63%) è influenzabile perlopiù negli investimenti stradali (delega con sussidio invece che investimenti del Cantone con incasso di un contributo comunale). Per il resto fanno stato le Leggi (manutenzione e conservazione a carico del rispettivo proprietario). Il Cantone esegue e fattura la manutenzione di strade cantonali nelle zone edificabili di alcuni Comuni (per legge a loro carico), ma a livello contabile questo influenza le entrate e non le uscite (ca. 0.9 mio CHF/anno).

Quali possono essere gli elementi che giustificano gli scostamenti della spesa pro capite rispetto agli altri Cantoni? Ritenete che abbiano un'influenza anche fattori di tipo politico? Se sì, quali?

In questo settore è compreso il CRB 789 (Ufficio automezzi e macchine dello Stato), che in quest'analisi dovrebbe far parte del capitolo "Amministrazione generale". Con una spesa media di ca. 6 mio CHF/anno la quota per abitante è stimata in ca. 20 CHF: la differenza con la media intercantonale nel capitolo circolazione e traffico si riduce a praticamente nulla. In tema traffico e circolazione, la spesa per abitante è però discutibile, si veda punto seguente.

Esiste un'eventuale correlazione tra la spesa e i fattori socio-demografici o geo-topografici (es. settori anziani, strade)? A parità di prestazioni erogate, il costo potrebbe essere superiore in Ticino a causa di questi fattori?

In tema di circolazione stradale la sola spesa per abitante non è necessariamente rappresentativa; non sono infatti considerati, ad esempio, i parametri legati alla lunghezza e allo stato della rete di competenza del Cantone. Vi è probabilmente una correlazione tra numero di abitanti e lunghezza delle vie di Comunicazione, ma il confronto va affinato e semmai ponderato: sarebbe quindi interessante valutare lo stesso dato in un Cantone poco popolato (abitanti per km²), ma con una lunghezza di rete notevole (esempio Vallese) e in un Cantone molto popolato e con una rete stradale relativamente corta (esempi Basilea, Ginevra). Lo stesso vale, e a maggior ragione, per le differenze a livello comunale (Città o piccolo Comune).

Fattori geo-topografici: vi sono certamente differenze tra Cantone e Cantone. Ad esempio, in Ticino le spese per il servizio invernale e quelle legate alle alluvioni (spese non programmabili) costano in media (2008-2010) 10 mio CHF/anno, vale a dire ca. 30 CHF/abitante. Stagioni più o meno favorevoli possono indurre differenze di +/- 10 CHF/abitante. Per la manutenzione corrente e la conservazione, influisce sicuramente la presenza di strade in altitudine.

Fattori socio-demografici: siamo il Cantone più motorizzato della Svizzera (immatricolazioni veicoli privati) e con un forte afflusso di frontalieri (un 15-20% in più di "abitanti", o "abitante equivalente", che si muove nel Cantone); ciò ha certamente ripercussioni sulle spese, sia quelle correnti che di investimento. Difficile quantificarle, ma anche sotto questo aspetto la spesa per abitante potrebbe non essere sufficientemente rappresentativa e si potrebbe proporre un fattore di correzione ad es. in base al traffico transfrontaliero.

In tema di investimenti la media degli investimenti lordi per le strade cantonali (CRB 711 per espropri, CRB 781 e 783) negli anni considerati (2008, 2009, 2010) è di ca. 98 mio CHF/anno, che "pesano" ca. 330 CHF/abitante: anche in questo caso differenza annuali di +/- 5 mio CHF pesano +/- 20 CHF/anno e abitante.

Ciò premesso, i dati ticinesi contenuti nel rapporto sembrano essere in linea con la media intercantonale.

Gli scostamenti potrebbero derivare da inefficienze nel modo di fornitura delle prestazioni? O meglio: è possibile ottimizzare i costi? Siete a conoscenza della situazione negli altri Cantoni?

Con riferimento ai punti precedenti, non si ravvisano particolari inefficienze nella fornitura di prestazioni, che avvengono in larga misura tramite terzi privati. Al Cantone spetta il ruolo di committente controllore, ruolo che deve rimanere forte e usufruire di un'adeguata dotazione di personale tecnico con formazione specifica. La gestione dell'infrastruttura stradale negli altri Cantoni avviene in modo analogo.

Grado di discrezionalità fornito dalle leggi settoriali per l'erogazione delle prestazioni: le leggi settoriali permettono l'erogazione di servizi/prestazioni in misura maggiore rispetto agli altri Cantoni, in termini di quantità e qualità delle prestazioni?

La gestione dell'infrastruttura stradale negli altri Cantoni avviene in modo analogo.

Risorse messe a disposizione in relazione ai servizi erogati e agli effetti ottenuti: qual è la relazione tra input (risorse), output (numero di prestazioni / servizi erogati) e outcome (risultato)? Disponete di informazioni in tal senso per altri Cantoni?

Non si dispone di informazioni in tal senso per altri Cantoni.

7.2 Trasporti pubblici

Questo settore comprende le funzioni "ferrovie federali", "ferrovie private" e "aziende del traffico locali".

Grado di centralizzazione del compito rispetto ai Comuni e confronto dello stesso con altri Cantoni

Non si hanno dati a disposizione. La partecipazione cantonale (rispetto a quella dei Comuni) è più alta in Ticino rispetto alla maggior parte dei Cantoni.

Quali possono essere gli elementi che giustificano gli scostamenti della spesa pro capite rispetto agli altri Cantoni? Ritenete che abbiano un'influenza anche fattori di tipo politico? Se sì, quali?

La spesa pro capite per il settore dei trasporti pubblici in Ticino è di 42 CHF inferiore alla media svizzera, cioè ca. il 13%. Questa differenza è da ricondurre alle prestazioni che sono inferiori alla media nazionale. In effetti l'offerta di trasporto pubblico non è così sviluppata come nella maggior parte dei Cantoni. Il fattore politico che ha portato a questa situazione è una presa di coscienza dell'importanza di rafforzare i trasporti pubblici per gestire meglio la mobilità e ridurre l'impatto ambientale, che altrove in Svizzera è avvenuta prima che in Ticino.

Esiste un'eventuale correlazione tra la spesa e i fattori socio-demografici o geo-topografici (es. settori anziani, strade)? A parità di prestazioni erogate, il costo potrebbe essere superiore in Ticino a causa di questi fattori?

A parità di prestazioni, la spesa in Ticino dovrebbe essere maggiore per tre motivi:

- la topografia: il trasporto pubblico serve anche le zone discoste con basso potenziale di utenza, con quindi costi elevati e introiti ridotti;
- le tariffe del trasporto pubblico più basse, che devono venir compensate da Cantone e Comuni (senza partecipazione federale);
- l'utenza: rispetto alla media svizzera l'uso del trasporto pubblico è ancora inferiore e quindi genera meno introiti.

Gli scostamenti potrebbero derivare da inefficienze nel modo di fornitura delle prestazioni? O meglio: è possibile ottimizzare i costi? Siete a conoscenza della situazione negli altri Cantoni?

La qualità delle prestazioni e il grado di efficienza della fornitura delle stesse in Ticino è nella media svizzera (secondo un benchmarking della Confederazione). I costi vengono tenuti sotto controllo (contabilità analitica); i margini di miglioramento sono molto contenuti.

Grado di discrezionalità fornito dalle leggi settoriali per l'erogazione delle prestazioni: le leggi settoriali permettono l'erogazione di servizi/prestazioni in misura maggiore rispetto agli altri Cantoni, in termini di quantità e qualità delle prestazioni?

Ogni Cantone ha regole specifiche in funzione delle proprie caratteristiche e dei propri obiettivi.

Risorse messe a disposizione in relazione ai servizi erogati e agli effetti ottenuti: qual è la relazione tra input (risorse), output (numero di prestazioni / servizi erogati) e outcome (risultato)? Disponete di informazioni in tal senso per altri Cantoni?

Per il settore dei trasporti pubblici l'input sono costituiti dalle risorse finanziarie messe a disposizione quale indennità alle imprese di trasporto, l'output sono costituiti dalle prestazioni erogate dalle imprese di trasporto in termini di corse percorrenze (veicoli-km) e l'outcome si può misurare in termini finanziari (grado di copertura dei costi) e in termini di utenza trasportata (persone-km). Negli scorsi anni vi è stata una crescita sia di input che di output in tutta la Svizzera (cfr. anche punto 2). In Ticino l'aumento di risorse impegnate ha permesso il miglioramento delle prestazioni sia in termini quantitativi, sia qualitativi (nuovi treni). L'utenza trasportata (outcome) è cresciuta in modo più che proporzionale all'aumento di risorse. L'utenza è cresciuta in modo più elevato in Ticino rispetto agli altri Cantoni.

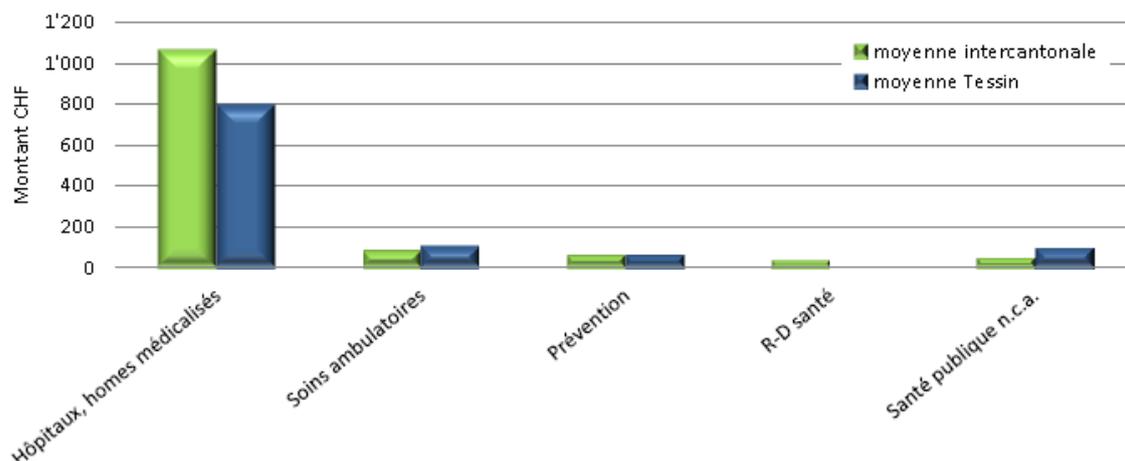
7.3 Trasporti, altro

Settore non commentato che comprende le funzioni "seggiovie e filovie", "navigazione interna", "aeroporti", "altro traffico aereo" e "altro traffico" e la cui competenza è suddivisa tra i CRB 711, 712, 767 e 769.

8) Funzione "Salute"

Estratto p. 24 del rapporto IDHEAP:

Figure 27 Dépenses par habitant corrigées pour les principaux domaines de la fonction « Santé »

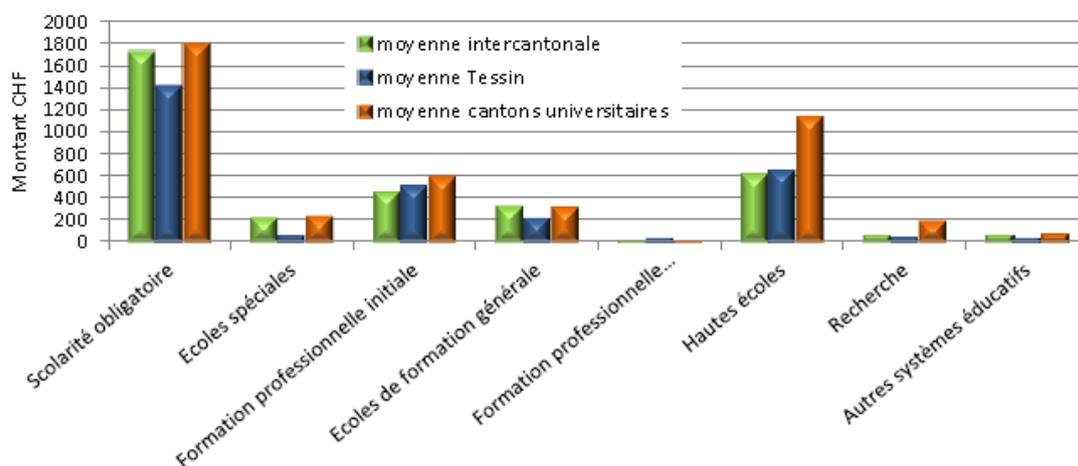


Settore non commentato in quanto la spesa del Ticino risulta essere inferiore alla media intercantonale.

9) Funzione "Insegnamento"

Estratto p. 26 del rapporto IDHEAP:

Figure 30 Dépenses par habitant corrigées pour les principaux domaines de la fonction « Formation »



9.1 Confronti intercantonali della spesa per l'educazione

I dati seguenti permettono di effettuare il confronto della spesa.

■ Fonti e approfondimenti:

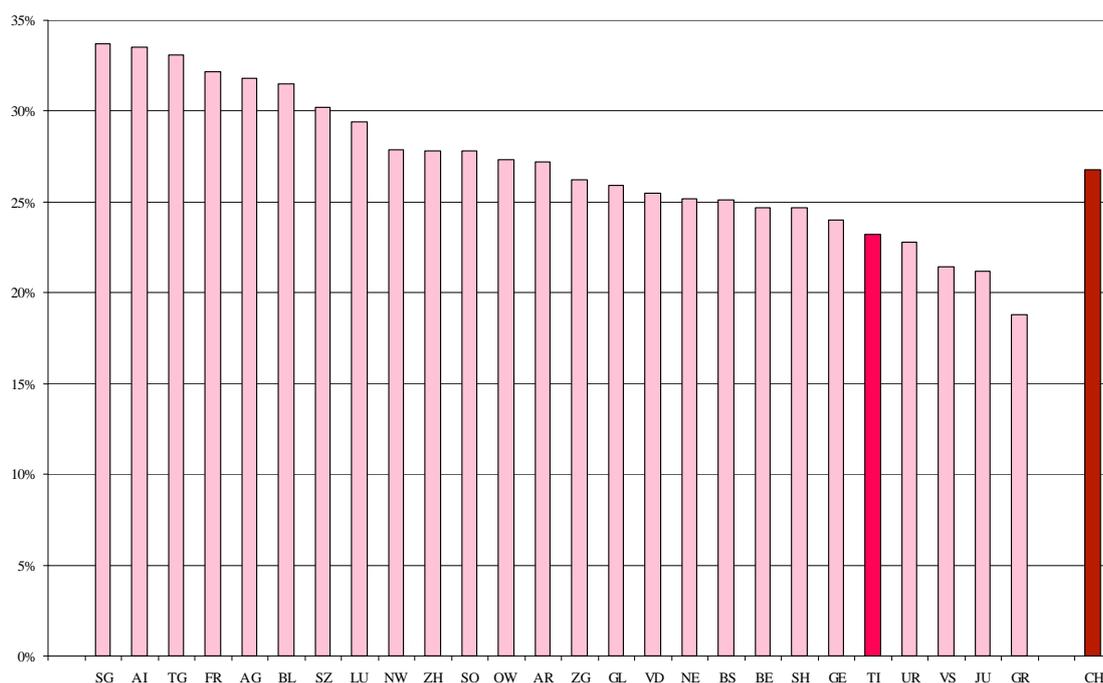
- Mühlemann K. & Schöbi N. (2010). *Dépenses publiques d'éducation 2007*. Neuchâtel: Ufficio federale di statistica (UST)
- Soguel N. & Keane A. (Mars 2013). *Analyse comparative de la structure des dépenses du Canton du Tessin*. Lausanne: Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP)

■ Siti internet:

- Ufficio federale di statistica (UST), Formazione e scienza
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/15.html>

9.2.A. I dati dell'Ufficio federale di statistica (UST)

Figura 1
Spesa corrente pubblica per l'educazione in percentuale della spesa pubblica totale, per cantone, nel 2010



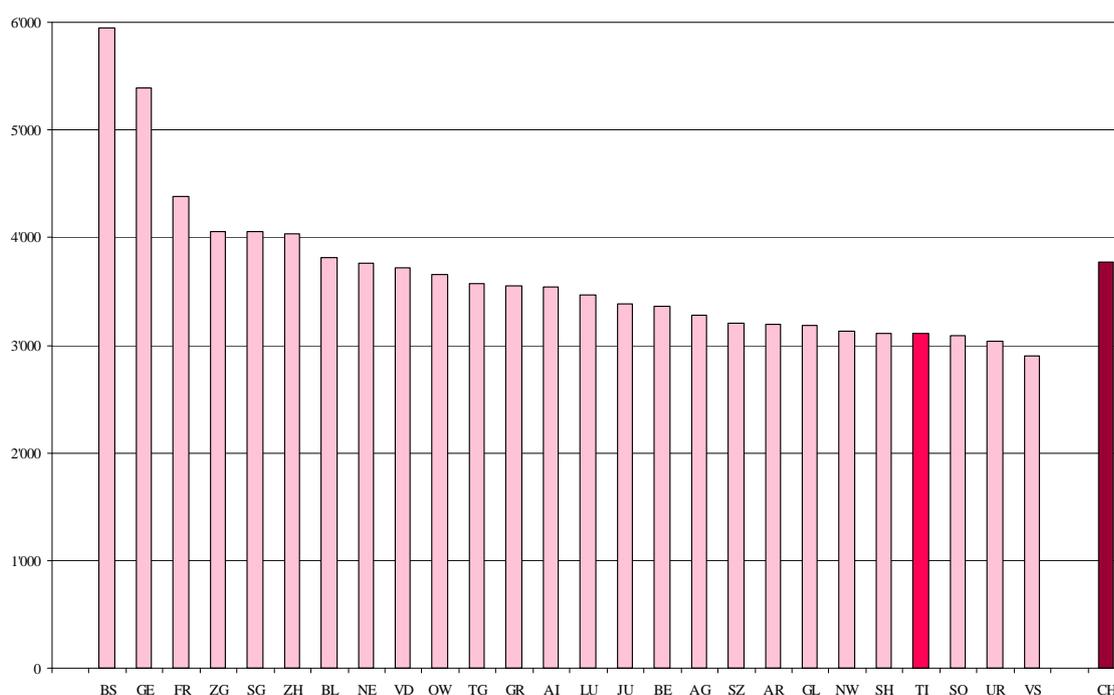
Fonte dati: Ufficio federale di statistica (UST)

In Ticino nel 2007 la spesa pubblica corrente per l'educazione rappresentava il 23,2% della spesa pubblica totale, inferiore di 3.6 punti percentuali rispetto alla media svizzera.

Questo elemento statistico riflette lo sforzo finanziario relativo degli enti pubblici verso la formazione, rispetto ad altri compiti quali ad esempio la salute pubblica, la socialità, la sicurezza, la gestione del territorio o i trasporti.

In una ipotetica “classifica” il Cantone Ticino (TI) si troverebbe quindi al ventiduesimo rango, con San Gallo (SG) in testa che dedica poco più di 1/3 della spesa pubblica totale all’educazione e il Grigioni (GR) in coda con il 18.8%.

Figura 2
Spesa corrente pubblica per l’educazione per abitante e per cantone, in valori nominali, nel 2010



Fonte dati: Ufficio federale di statistica (UST)

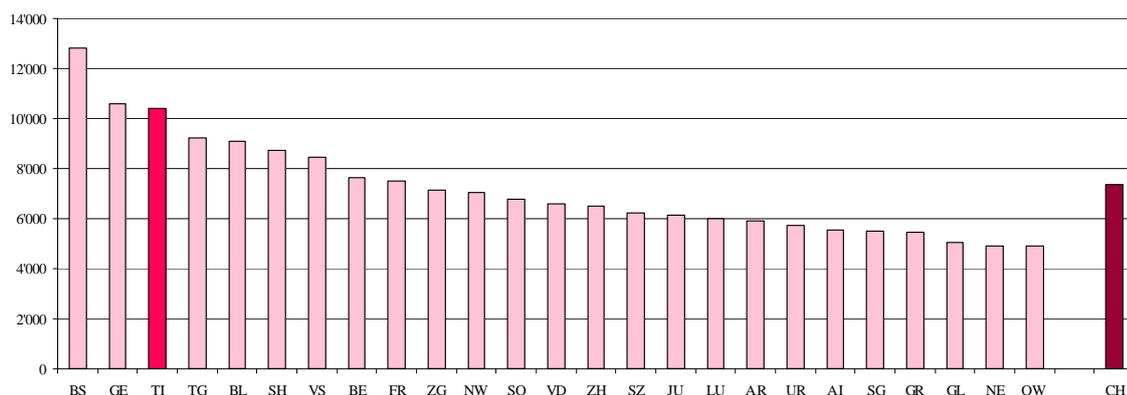
Nel 2007 in Ticino la spesa pubblica corrente per l’educazione per abitante ammontava a 3'113 franchi, ciò che rappresentava uno scarto di 658 franchi in meno rispetto alla media svizzera che si fissava a 3'771 franchi.

L’elemento statistico unitario “spesa per abitante” permette di effettuare un confronto dei costi fra cantoni, indipendentemente dalla loro taglia.

Anche in questo caso un’ipotetica “classifica” metterebbe in Cantone Ticino (TI) al ventitreesimo posto, con il Cantone di Basilea Città (BS) al primo rango con 5'943 franchi per abitante e il Vallese (VS) all’ultimo posto con 2'899 franchi.

Figura 3
Spesa corrente pubblica per l'educazione per allievo, per settore scolastico e per cantone, in valori nominali, nel 2007

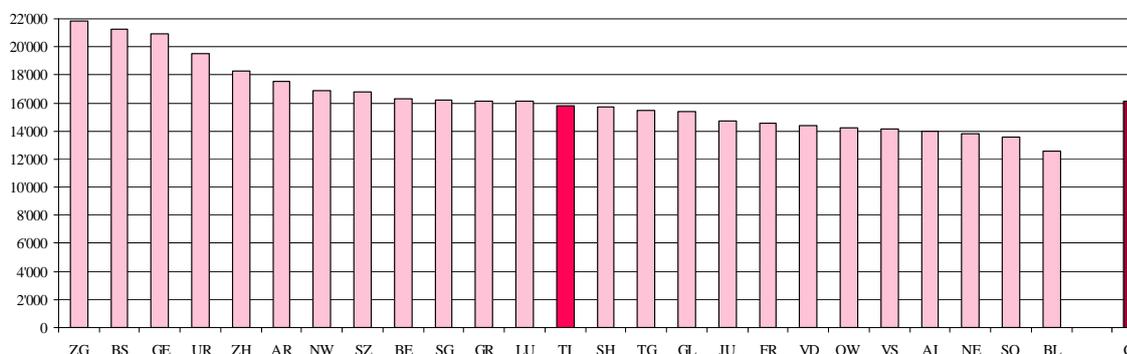
Settore prescolastico



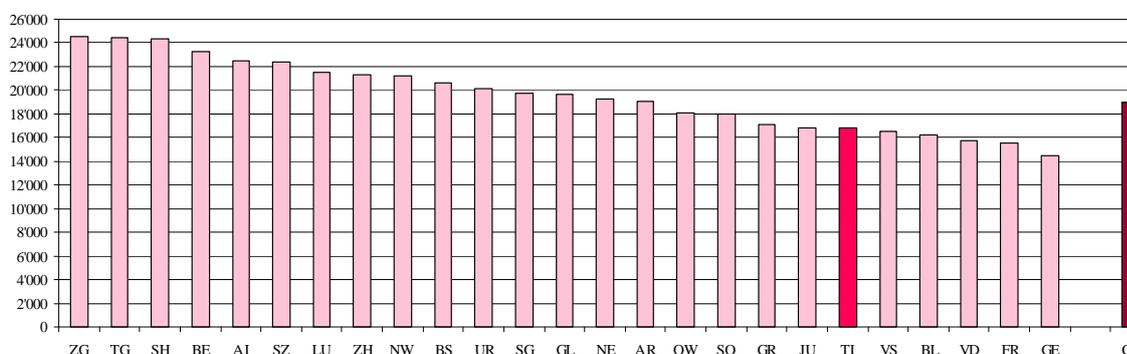
Settore primario



Settore secondario I



Settore secondario II: scuole di maturità generale



Fonte dati: Ufficio federale di statistica (UST)

Secondo i dati pubblicati dall'Ufficio federale di statistica il confronto intercantonale nel 2007 indicava per il Ticino una spesa per allievo, in termini nominali, differenziata a dipendenza del grado di scuola considerato: superava la media svizzera nel settore prescolastico, mentre era inferiore alla stessa nel settore primario, nel secondario I e nel secondario II per quanto riguarda le scuole di maturità generale.

L'elemento preso in considerazione permette di stabilire confronti intercantonali in relazione con il grado scolastico. Va però usata una certa prudenza nella lettura di questa figura poiché, oltre alle cifre presentate, esistono modelli organizzativi e strutturali propri ad ogni sistema educativo cantonale che possono spiegare le differenze illustrate e misurabili tramite diversi coefficienti, come la diversità dell'offerta di formazione e di servizi parascolastici, del numero di allievi per sezione e per docente, del numero di docenti per sezione, oltre alle disparità del livello salariale degli insegnanti tra un cantone e l'altro. Fatte queste precisazioni si può osservare quanto segue:

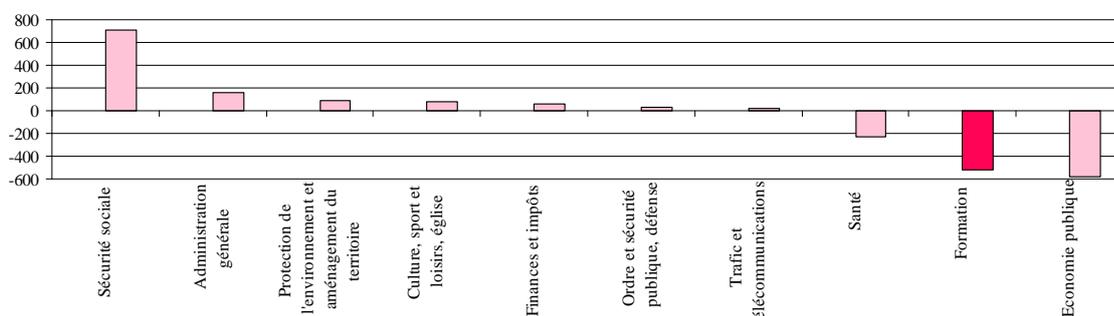
- nel settore prescolastico (scuole dell'infanzia) il valore più elevato veniva registrato nel Cantone di Basilea Città (BS) con 12'806 franchi per allievo e quello più basso nel Cantone di Obwaldo (OW) con 4'891 franchi, mentre il Ticino (TI) si situava al terzo posto di un'ipotetica "classifica" intercantonale con 10'409 franchi, vale a dire uno scarto rispetto alla media svizzera di +3'031 franchi⁷. Il valore relativamente elevato del Ticino può essere spiegato soprattutto con il fatto che la scolarizzazione a livello prescolastico è di gran lunga la più elevata di tutta la Svizzera (tasso medio di scolarizzazione del 90% rispetto al 45% a livello svizzero) e che la durata media di permanenza degli allievi in questa struttura scolastica è nettamente superiore in Ticino (2,8 anni) rispetto alla media svizzera (1,9 anni) con un minimo di 1,3 anni nel cantone di Obwaldo (OW). Anche l'elevato grado di offerta della mensa scolastica (91% delle sezioni) gioca un ruolo importante poiché rappresenta circa il 13% della spesa, interamente a carico dei comuni;
- per quanto riguarda il settore primario (scuole elementari) il Cantone Ticino (TI) si trovava all'undicesimo posto con 11'990 franchi, leggermente sotto alla media svizzera (scarto di -378 franchi), mentre il cantone con il costo per allievo maggiore era questa volta Zugo (ZG) con 16'045 franchi e quello minore era appannaggio del Vallese (VS) con 10'087 franchi;
- anche a livello del settore secondario I (scuola media) il Cantone Ticino (TI) con 15'807 franchi si collocava leggermente sotto alla media svizzera che era di 16'106 franchi, con uno scarto di -299 franchi, situandosi al tredicesimo rango. Anche questa volta era il Cantone di Zugo (ZG) che registrava la spesa per allievo più alta con 21'817 franchi, mentre quella più bassa si rilevava nel Cantone di Basilea Campagna (BL) con 12'588 franchi;
- nel settore secondario II relativamente alle scuole di maturità generale (licei) la spesa per allievo del Cantone Ticino (TI) si attestava a 16'772 franchi ed era sensibilmente inferiore alla media svizzera (18'979 franchi) con uno scarto di -2'207 franchi. Di nuovo Zugo (ZG) era il cantone con la spesa per allievo più elevata (24'563 franchi) mentre all'ultimo posto era questa volta il Cantone di Ginevra con 14'514 franchi.

⁷ Vedi Tabella 1 a pag. 58 del presente rapporto.

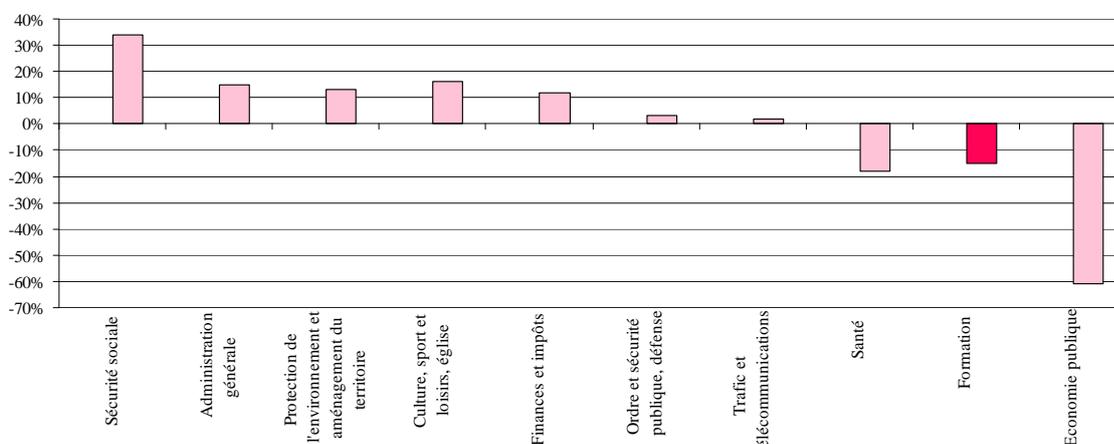
9.2.B. I dati dell'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP)

Figura 4
Comparaison des dépenses par habitant pour les grandes fonctions de l'Etat entre le Tessin et la moyenne des cantons suisses (cantons et communes, moyenne 2008-2010, chiffre intercantonal corrigé pour tenir compte du différentiel des salaires). Ecart en francs et en %.

Ecart en francs



Ecart en %



Source: *Statistique financière de la Suisse 2008, 2009 et 2010, Administration fédérale des finances. Propres calculs.*

Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), Lausanne

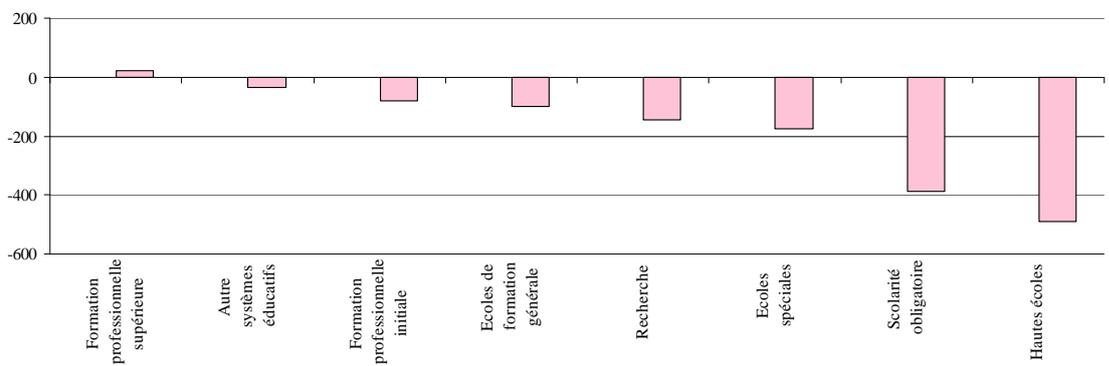
In Ticino la spesa per abitante dedicata alla formazione si assesta (media degli anni 2008, 2009 e 2010) a 3'025 franchi rispetto al valore intercantonale che ammonta a 3'549 franchi, inferiore perciò di 524 franchi corrispondente al 15%.

Quindi anche il rapporto dell'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) di Losanna relativo all'analisi comparativa della struttura della spesa del Cantone Ticino conferma l'impressione già scaturita dai dati elaborati dall'Ufficio federale di statistica (UST) e illustrati nel paragrafo precedente vale a dire che la spesa per l'educazione in Ticino - in un confronto intercantonale - è quasi sempre inferiore alla media svizzera e si situa generalmente nella parte bassa della classifica. Questo a maggior ragione se si considera anche che nello studio dell'IDHEAP il valore intercantonale è stato corretto al ribasso per tener conto del differenziale di livello salariale inferiore del 4,05% in Ticino rispetto al resto della Svizzera.

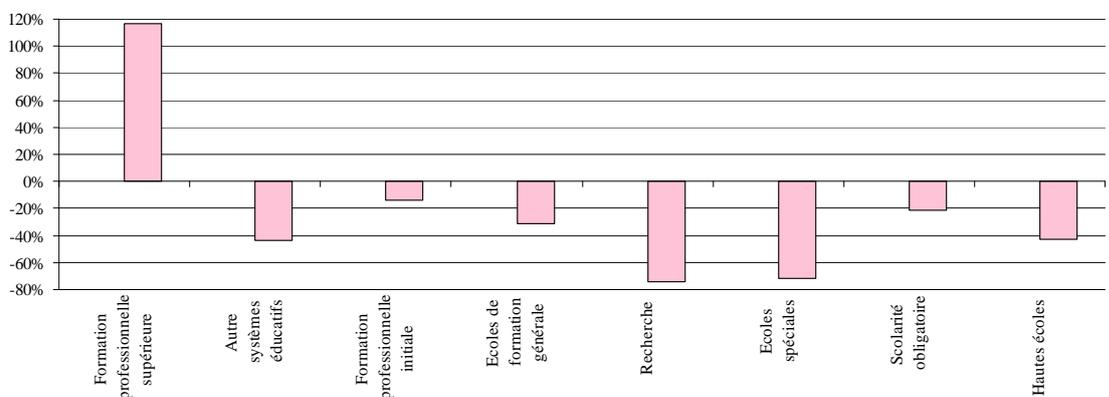
Figura 5

Comparaison par domaine des dépenses par habitant dans la fonction Formation entre le Tessin et la moyenne des cantons universitaires suisses (cantons et communes, moyenne 2008-2010, chiffre intercantonal corrigé pour tenir compte du différentiel des salaires). Ecart en francs et en %.

Ecart en francs



Ecart en %



Source : Statistique financière de la Suisse 2008, 2009 et 2010, Administration fédérale des finances. Propres calculs.

Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), Lausanne

In Ticino l'unico settore educativo la cui spesa per abitante supera la media intercantonale è quello della formazione professionale superiore (42 franchi in Ticino rispetto ai 19 franchi con uno scarto in valori assoluti di +23 franchi), mentre in tutti gli altri settori considerati risulta sempre inferiore.

Quindi sempre secondo lo studio dell'IDHEAP anche a livello dei singoli settori educativi la spesa procapite per abitante - se si eccettua la formazione professionale superiore (grado terziario non universitario) - è sempre inferiore alla media intercantonale con scarti anche molto sensibili che vanno dai -82 franchi per la formazione professionale iniziale (grado secondario II) ai -386 franchi delle scuole obbligatorie ai -489 franchi del terziario universitario (Hautes écoles).

La situazione particolare della formazione professionale superiore (scuole specializzate superiori) può essere in parte spiegata anche dalla struttura di queste scuole che accolgono relativamente pochi studenti e in cui quindi i costi fissi giocano un ruolo importante.

9.2.C. Alcune osservazioni conclusive

Le informazioni contenute in questo capitolo sono basate sulle informazioni statistiche scaturite sia dall'Ufficio federale di statistica (UST), sia da dall'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP).

In sintesi si può affermare che l'analisi dei dati a disposizione per quanto riguarda la spesa pubblica per l'educazione nel Ticino (spese comunali e cantonali) in un confronto intercantonale denota quasi sempre un livello di costi inferiore nel nostro Cantone, con due sole eccezioni che riguardano la scuola dell'infanzia per ciò che concerne la spesa media per allievo (vedi Figura 3) secondo i dati dell'UST e della formazione professionale superiore per quanto riguarda la spesa media per abitante (vedi Figura 5) sulla base dei dati dell'IDHEAP.

Passando brevemente in rassegna i diversi elementi considerati si può notare in definitiva quanto segue:

- in Ticino nel 2007 la spesa pubblica corrente per l'educazione rappresentava il 23,2% della spesa pubblica totale, inferiore di 3.6 punti percentuali rispetto alla media svizzera (dati UST);
- nel 2007 in Ticino la spesa pubblica corrente per l'educazione per abitante ammontava a 3'113 franchi, ciò che rappresentava uno scarto di 658 franchi in meno rispetto alla media svizzera che si fissava a 3'771 franchi (dati UST);
- il confronto intercantonale nel 2007 indicava per il Ticino una spesa per allievo differenziata a dipendenza del grado di scuola considerato: superava la media svizzera nel settore prescolastico, mentre era inferiore alla stessa nel settore primario, nel secondario I e nel secondario II per quanto riguarda le scuole di maturità generale (dati UST);
- in Ticino la spesa per abitante dedicata alla formazione si assesta (media degli anni 2008, 2009 e 2010) a 3'025 franchi rispetto al valore intercantonale che ammonta a 3'549 franchi, inferiore perciò di 524 franchi corrispondente al 15% (dati IDHEAP);
- in Ticino l'unico settore educativo la cui spesa per abitante supera la media intercantonale è quello della formazione professionale superiore (42 franchi in Ticino rispetto ai 19 franchi con uno scarto in valori assoluti di +23 franchi), mentre in tutti gli altri settori considerati risulta sempre inferiore (dati IDHEAP).

9.2.D. Allegati statistici

Tabella 1

Spesa corrente pubblica per l'educazione in percentuale della spesa corrente pubblica totale (nel 2010), spesa corrente pubblica per l'educazione per abitante (nel 2010), spesa corrente pubblica per l'educazione per allievo e per settore scolastico (nel 2007), per cantone. (UST)

Cantone	Spesa corrente pubblica per l'educazione in % della spesa corrente pubblica totale nel 2010	Spesa corrente pubblica per l'educazione per abitante (in franchi nominali) nel 2010	Spesa corrente pubblica per allievo (in franchi nominali) nel 2007			
			Settore prescolastico	Settore primario	Settore secondario I	Settore Secondario II: scuole di maturità generale
ZH	27.8%	4'040	6'495	15'115	18'286	21'312
BE	24.7%	3'363	7'633	12'895	16'258	23'250
LU	29.4%	3'463	6'017	11'481	16'126	21'475
UR	22.8%	3'037	5'735	12'534	19'519	20'139
SZ	30.2%	3'209	6'206	12'297	16'812	22'379
OW	27.3%	3'660	4'891	11'980	14'185	18'070
NW	27.9%	3'133	7'024	12'383	16'913	21'206
GL	25.9%	3'183	5'030	11'396	15'407	19'623
ZG	26.2%	4'060	7'151	16'045	21'817	24'563
FR	32.2%	4'379	7'520	10'902	14'576	15'510
SO	27.8%	3'092	6'795	12'932	13'575	18'032
BS	25.1%	5'943	12'806	15'625	21'245	20'619
BL	31.5%	3'814	9'107	15'011	12'588	16'250
SH	24.7%	3'115	8'721	11'871	15'700	24'383
AR	27.2%	3'195	5'916	11'636	17'560	19'038
AI	33.5%	3'538	5'567	11'138	14'002	22'462
SG	33.7%	4'058	5'512	11'469	16'212	19'773
GR	18.8%	3'552	5'473	11'842	16'154	17'145
AG	31.8%	3'278	(-)	(-)	(-)	(-)
TG	33.1%	3'572	9'213	12'306	15'498	24'461
TI	23.2%	3'113	10'409	11'990	15'807	16'772
VD	25.5%	3'717	6'608	10'368	14'399	15'753
VS	21.4%	2'899	8'443	10'087	14'166	16'537
NE	25.2%	3'763	4'929	10'613	13'802	19'278
GE	24.0%	5'394	10'609	10'715	20'954	14'514
JU	21.2%	3'380	6'153	10'520	14'717	16'789
CH	26.8%	3'771	7'378	12'368	16'106	18'979

(-) Dati non disponibili per il Canton Argovia (AG)

Fonte dati: Ufficio federale di statistica (UST)

Tabella 2

Comparaison des dépenses par habitant pour les grandes fonctions de l'Etat entre le Tessin et la moyenne des cantons suisses (cantons et communes, moyenne 2008-2010, chiffre intercantonal corrigé pour tenir compte du différentiel des salaires)

Fonction	Intercantonal en Fr.	Tessin en Fr.	Ecart en Fr.	Ecart en %
Sécurité sociale	2'110	2'823	712	34%
Administration générale	1'090	1'252	162	15%
Protection de l'environnement et aménagement du territoire	675	765	89	13%
Culture, sport et loisirs, église	509	589	80	16%
Finances et impôts	512	571	59	12%
Ordre et sécurité publique, défense	1'012	1'043	31	3%
Trafic et télécommunications	1'400	1'422	22	2%
Santé	1'281	1'055	-227	-18%
Formation	3'549	3'025	-524	-15%
Economie publique	951	367	-584	-61%

Source: *Statistique financière de la Suisse 2008, 2009 et 2010, Administration fédérale des finances. Propres calculs. Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), Lausanne*

Tabella 3

Comparaison par domaine des dépenses par habitant dans la fonction Formation entre le Tessin et la moyenne des cantons universitaires suisses (cantons et communes, moyenne 2008-2010, chiffre intercantonal corrigé pour tenir compte du différentiel des salaires)

Domaine	Intercantonal en Fr.	Tessin en Fr.	Ecart en Fr.	Ecart en %
Formation professionnelle supérieure	19	42	23	117%
Autre systèmes éducatifs	79	45	-35	-44%
Formation professionnelle initiale	601	519	-82	-14%
Ecoles de formation générale	322	221	-101	-31%
Recherche	196	51	-145	-74%
Ecoles spéciales	243	67	-176	-72%
Scolarité obligatoire	1'807	1'421	-386	-21%
Hautes écoles	1'149	660	-489	-43%

Source: *Statistique financière de la Suisse 2008, 2009 et 2010, Administration fédérale des finances. Propres calculs. Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), Lausanne*

9.3 Considerazioni generali

In generale un paragone intercantonale, considerate le grandi differenze tra le modalità di ripartizione delle attività e competenze tra cantone-comune e attività esternalizzate presenta alcuni limiti che vanno attentamente considerati per evitare che questa analisi venga utilizzata come strumento per una riforma strutturale. Una riforma strutturale deve prendere avvio in primo luogo

da una riflessione concettuale, e poi da dati contabili, che in ogni caso vanno vagliati attentamente da un punto di vista metodologico.

Alcune critiche puntuali: la correzione “salari” effettuata nell’analisi risulta difficile da comprendere sia dal lato tecnico, sia dal lato statistico.

Il fatto che vi sia una grande differenza a livello di modalità di ripartizione delle attività anche a livello di *settore* di spesa nella contabilità dei cantoni o dei comuni non solo rende il confronto presente nello studio impreciso, ma pure pone interrogativi sul perché settori con percentuali di spesa cantonali inferiori alla media nazionale (Formazione ad esempio) non sono stati considerati. In effetti è possibile che un settore abbia una percentuale superiore alla media nazionale, poiché determinate sue spese in altri cantoni si trovano registrati in altre voci.

Quanto dovrebbe essere fatto è un’analisi temporale su almeno 15 anni (1990, 1995, 2000 e annuale dal 2001) dei conti del Cantone e dei comuni. Un’analisi che porti sull’evoluzione delle spese per tipologia e sul trasferimento delle stesse dal Cantone ai comuni, o viceversa. Fatto questo andrebbero analizzate le spese con un tasso di crescita più importante per rapporto alla media propria al Cantone. Si può poi osservare se tale crescita è propria al solo Cantone oppure anche ai comuni ed infine osservare l’origine della crescita (salari, spese per beni e servizi, interessi, nuove normative, ecc.).

Ancora più In particolare, scorrendo il punto 1. del documento “Objectif et démarche” sorgono alcuni interrogativi che non trovano risposta nel testo.

1. Vengono considerate le uscite a prescindere dall’esistenza di entrate a loro compensazione. Andrebbe infatti considerato il fatto che determinate uscite possono essere parzialmente o interamente compensate da entrate. Più in generale la metodologia di consolidamento della contabilità cantonale e comunale non è esplicitata. Questo, come vedremo nel punto 4., vale sia per le attività condotte dall’ente pubblico, sia per le attività esternalizzate.
2. Non è chiaro se lo studio abbia considerato le spese o i costi. In effetti non viene indicato se dalla statistica federale sono stati esclusi, ad esempio, i versamenti alle riserve, le imputazioni interne, ecc.
3. Sorprende che la Formazione, in generale una o la posizione più importante tra le spese cantonali, sia stata tolta dall’analisi. Questa meriterebbe un’analisi di dettaglio secondo le modalità sopra indicate.
4. Lo studio somma le spese cantonali con le spese comunali. Come detto in entrata qui si pone tutta la questione della ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni dove si trova la decentralizzazione, l’autonomia budgetaria, i mandati di prestazione ed altre forme autonomia. A parte il forte dubbio che le statistiche di tutti questi enti siano paragonabili e allestite allo stesso modo, va detto, ad esempio, che le attività che un comune o un cantone esternalizza a beneficio di enti privati si ritrovano nella contabilità come contributi per la copertura del deficit/disavanzo, o se va bene un budget globale, ma non come spese totali. Ora ben si comprende la forte diversità a livello contabile tra una realtà che gestisce tutto in proprio (es. municipalizzate per i comuni, enti propri per un cantone) ed un realtà che delega il tutto e fa rientrare nei conti unicamente la copertura del disavanzo o il budget concesso al privato.

5. Per poter essere sostenute queste analisi partono dal principio che tutto sia omogeneo e comparabile, ebbene la realtà è ben diversa tanto da rendere dubbia l'utilità di fondare un'analisi sul paragone del Ticino con gli altri cantoni svizzeri. Queste analisi non possono dare indicazioni in ambito di politica pubblica, dato che non è il quanto, il valore assoluto che conta, bensì la progressione delle spese che dovrebbe essere analizzata. Il paragone intercantonale offre un'immagine, un'istantanea sfocata dello stato delle cose ad un determinato momento, ma non permette alcuna analisi delle politiche economiche e delle soluzioni da apportare. Il fatto poi, come vedremo al punto 5, che i dati ufficiali debbano essere corretti per dar loro la parvenza di essere confrontabili rende tutto ancora più incerto.
6. La correzione effettuata sui dati ufficiali per tener conto che il livello generale dei salari in Ticino è più basso che nel resto della Svizzera è discutibile. Questo modo di procedere parte dal presupposto errato che l'essenziale delle spese pubbliche ticinesi siano legate ai salari, mentre che nel 2010, ad esempio, le spese in personale dei cantoni e dei comuni rappresentano il 66% delle spese correnti e il 32% delle spese totali. In oltre questa ipotesi presuppone che tutto il resto della spesa (spesa – salari, ossia acquisto di materiale, equipaggiamenti, investimenti) provenga dal Ticino a prezzi ticinesi.
7. Infine l'ipotesi secondo cui i trasferimenti finanziano per l'essenziale dei salari nelle entità sovvenzionate o convenzionate, ritenuto che i Comuni sono stati considerati nel cumulo del Cantone, non è che un'affermazione senza alcun dato che la conferma.

Il testo che segue è suddiviso in un'introduzione e quattro parti. La prima (A) tratta la ripartizione della spesa pubblica per la formazione tra Confederazione, cantoni e comuni, vi si illustra in quale misura i vari ordini di scuola ticinesi hanno accesso a queste diverse fonti di finanziamento, essa ha inoltre la funzione di introdurre l'importanza preponderante delle istituzioni cantonali rispetto alle altre. La seconda (B) analizza più specificatamente le differenze inter-cantonali nell'allocazione delle risorse in questo settore dello Stato, la politica ticinese in questo ambito viene posta a confronto con quella del resto del Paese. La terza (C) si occupa, sempre in un'ottica comparativa, della distribuzione delle risorse nei vari ordini scolastici, in Ticino e negli altri cantoni. La quarta (D) raffronta a livello nazionale i costi per allievo nei diversi ordini di scuola. L'ultima (E) si occupa dei diversi ambiti di attività economica della spesa pubblica per la formazione in Ticino. In sintesi, il documento illustra come il nostro cantone, pur avendo un sistema di formazione terziario di tipo universitario e una scuola dell'infanzia molto sviluppata, attribuisce, a livello procapite, risorse piuttosto modeste a questo settore dello Stato. Questa situazione si ripercuote soprattutto sulla scuola obbligatoria che dispone, rispetto ad altre realtà elvetiche, di molti meno mezzi, che è costretta ad utilizzare quasi esclusivamente per coprire gli stipendi a discapito degli investimenti.

9.4 Introduzione

Uno dei pilastri dei compiti a cui il nostro Cantone deve far fronte è di sicuro la gestione e lo sviluppo dell'educazione in tutte le sue espressioni. Tale compito, in una logica di politica scolastica accorta, si traduce in una visione chiara e dettagliata delle risorse allocate e ciò anche in relazione all'insieme delle spese che il paese deve assumere per assolvere ai suoi compiti istituzionali. Per la struttura socio-politica della Svizzera il discorso sviluppato sul piano cantonale va opportunamente messo in relazione con quanto succede negli altri Cantoni e, globalmente, sul piano nazionale.

Partendo dall'insieme dei compiti assicurati dalla Svizzera nel far fronte alle esigenze della sua popolazione, l'OFS (2012) ci informa come:

«En 2009, la Confédération, les cantons et les communes ont dépensé 29,7 milliards de francs pour l'éducation et la formation. Ce montant, en hausse de 6% par rapport à l'année précédente, représente 5,4% du produit intérieur brut (554 milliards de francs) et 16% des dépenses totales (186 milliards de francs). L'éducation constitue, après la prévoyance sociale qui absorbe 39,2% des dépenses totales, le deuxième poste le plus important du budget des collectivités publiques.»
p. 7

A questo proposito si segnala che le spese per l'educazione dal 1990 al 2009 si sono accresciute del 40%, mentre quelle per l'insieme delle spese pubbliche del 35%, il PNB è aumentato del 25%, ciò che suggerisce che la spesa pubblica per l'educazione, in proporzione è cresciuta più degli altri ambiti messi confronto.

In un'ottica comparativa internazionale, sempre secondo l'OFS (2012) sappiamo che:

«Selon une étude comparative de l'OCDE, la Suisse se situe légèrement au-dessous de la moyenne des pays de l'OCDE en ce qui concerne les dépenses d'éducation en pourcentage du PIB. De tous les pays de l'OCDE, la Norvège est celui qui investit le plus dans l'éducation (9% du PIB), le Japon celui qui investit le moins (3,4% du PIB). La comparaison avec l'Autriche et l'Allemagne, qui possèdent des systèmes éducatifs décentralisés similaires à celui de la Suisse, s'avère intéressante: l'Autriche a investi 0,5 point de pourcentage de plus que la Suisse, l'Allemagne 0,4 point de moins» p. 12

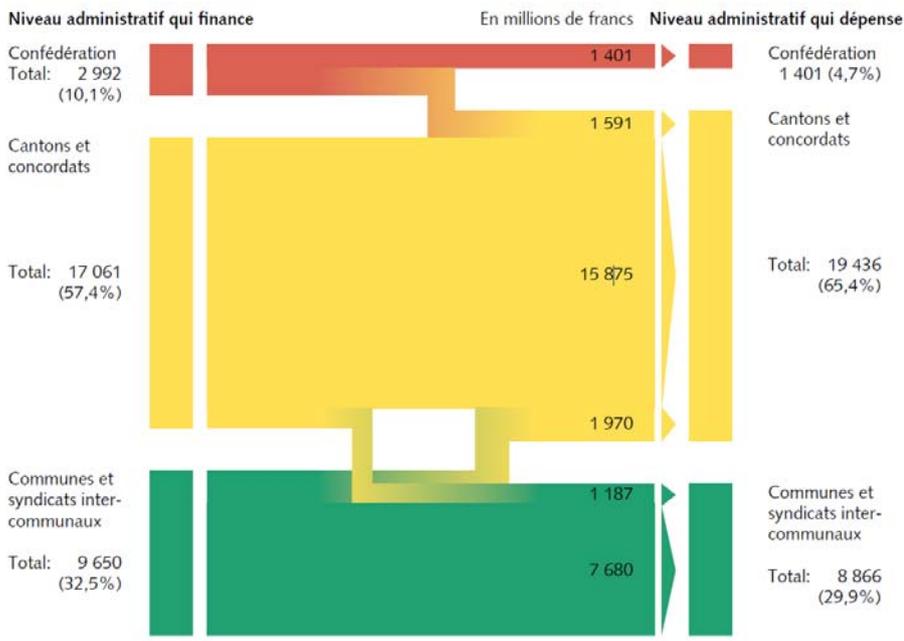
Come del resto gli autori sostengono, l'informazione fornita in termini di cifre nude e crude non può rappresentare l'unico criterio in grado di orientare le decisioni politiche, perché questi montanti globali nulla dicono in termini di ripartizione fra i vari ambiti legati all'educazione e soprattutto nelle ricadute pedagogico-didattiche degli investimenti realizzati.

9.4.A) Ripartizione delle spese a livello federale, cantonale e comunale

I cantoni, a livello svizzero, sono gli attori che si assumono la maggior parte dei costi del sistema educativo, approssimativamente il 65% del totale, mentre i comuni il 30% e la Confederazione il 5% (dati inerenti al 2009: Bende a altri, 2010).

La tendenza storica di questa suddivisione, a livello nazionale, è rimasta costante negli anni '90; a partire dal 2000, pur in forma molto attenuata, si constata un leggero aumento dei contributi (differenziale tra la colonna a sinistra e destra della tabella) della Confederazione ai cantoni e una diminuzione di quelli cantonali ai comuni (Bende a altri, 2010, p.17).

Flux financiers dans le domaine de l'éducation, en 2009



Sources: Office fédéral de la statistique et Administration fédérale des finances

© OFS

Per quanto riguarda il Ticino, i dati – sebbene risalenti al 2006 (Cattaneo, 2010) – riflettono la ripartizione presente a livello federale.

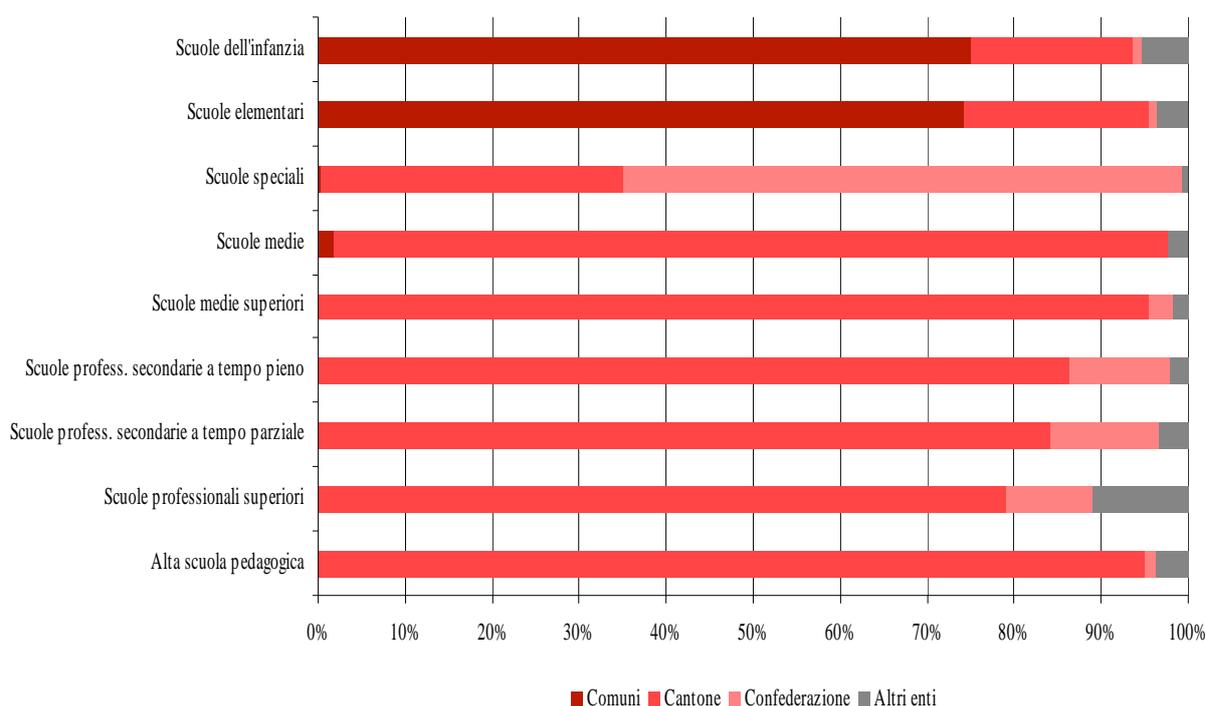
Ripartizione della spesa in Ticino (2006)



Fonte: Cattaneo, 2010

Concretamente, nel nostro Cantone i costi sono suddivisi all'interno dei diversi ordini di scuola nella maniera seguente.

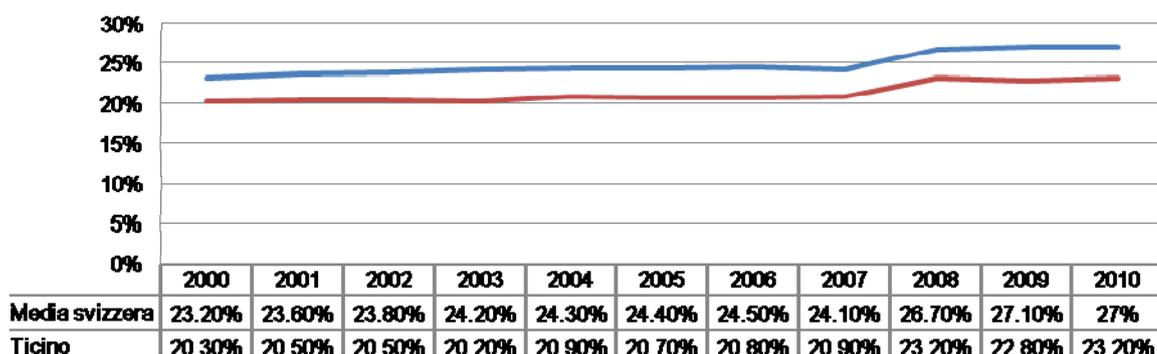
Ripartizione dei finanziamenti pubblici per ordine di scuola in Ticino (2006)



Fonte: Cattaneo, 2010

9.4.B) la spesa pubblica cantonale allocata alla formazione in Ticino e nel resto della Svizzera

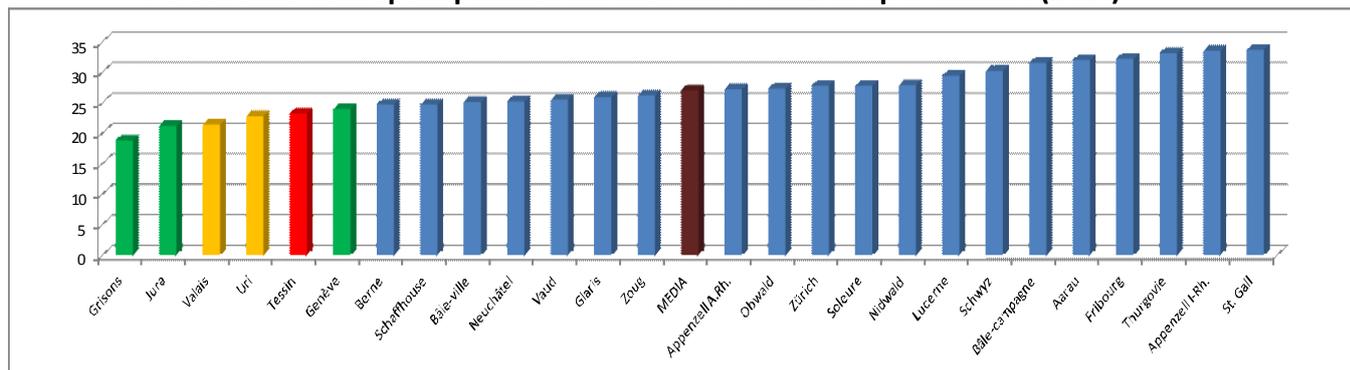
Evoluzione della frazione di spesa pubblica cantonale consacrata alla formazione in Svizzera ed in Ticino (2000-2010)



Fonte: UFS 2011

La tendenza nell'ultimo decennio mostra un moderato aumento della frazione di spesa cantonale attribuita alla formazione, che passa, mediamente dal 23.2% al 27%. In Ticino l'evoluzione ha seguito lo stesso trend, ma in maniera più attenuata e su percentuali inferiori alla media nazionale, passando dal 20.3% al 23.2%.

Percentuale della spesa pubblica allocata alla formazione per cantone (2010)

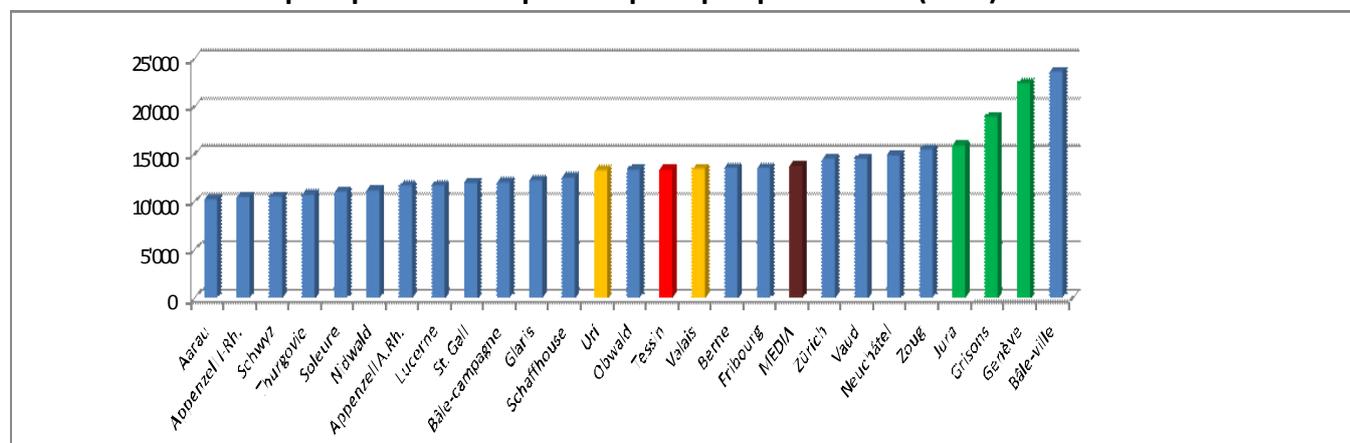


Fonte: UFS 2011

Il Ticino, comparato agli altri cantoni, utilizza una frazione relativamente bassa della propria spesa pubblica per la formazione. Nel 2010 esso si trovava al quint'ultimo posto in questa particolare graduatoria.

Il grafico successivo mostra come sia il Giura che il Canton Grigioni, la cui frazione spesa per la formazione è ancora inferiore a quella ticinese, così come Ginevra (tutti e tre indicati in verde) che ne consacra una simile, hanno una spesa pubblica procapite complessiva molto maggiore – rispettivamente di 15'394 CHF, 18'945 CHF e 22'439 CHF - in rapporto a quella del nostro Cantone, che è 13'414 CHF.

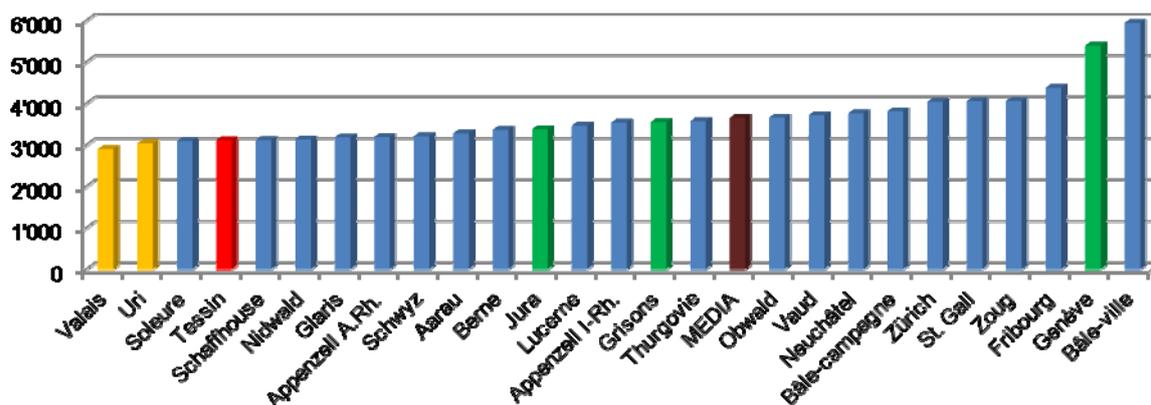
Spesa pubblica complessiva procapite per cantone (2010)



Fonte: UFS 2011

Questa situazione fa sì che il Ticino, con 3'113 CHF, si trovi al quart'ultimo posto nella graduatoria cantonale riguardante la spesa pubblica procapite destinata alla formazione.

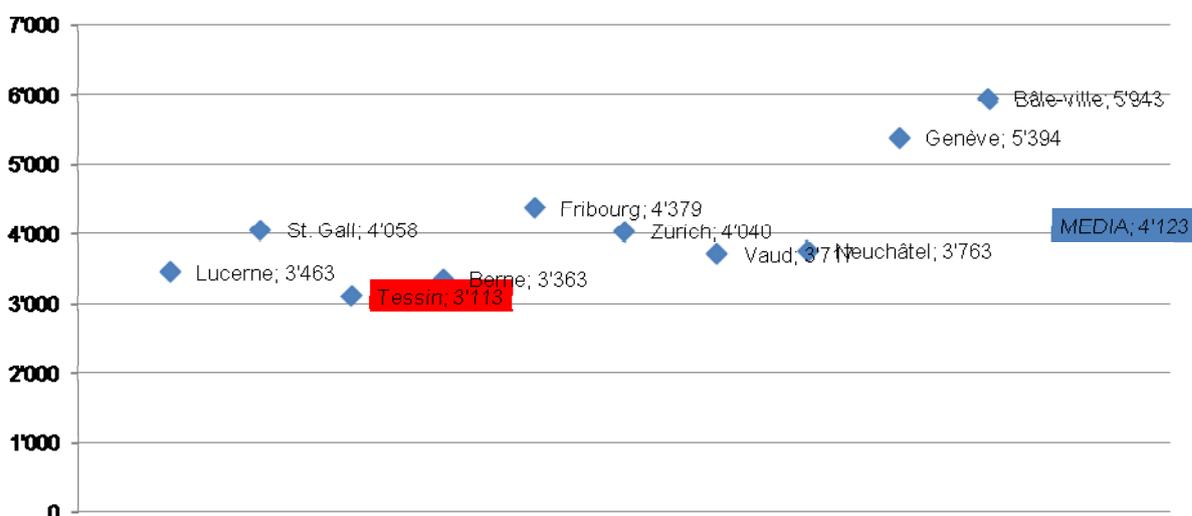
Spesa pubblica procapite destinata alla formazione per cantone (2010)



Fonte: UFS 2011

Il Ticino è in una condizione simile a quella del Vallese e di Uri (segnati in giallo), i tre cantoni si caratterizzano per avere una spesa pubblica complessiva procapite leggermente minore alla media e per allocare una percentuale ancora inferiore di essa alla formazione. Soletta e Sciaffusa che, rispettivamente, si trovano una posizione al di sotto e una al disopra rispetto al nostro cantone, si contraddistinguono, invece, per avere una spesa pubblica complessiva procapite decisamente più bassa e ciò si ripercuote verosimilmente in tutti i settori d'intervento dello Stato. È interessante notare come nessuno di questi cantoni - così come Nidwaldo, Glarona, Appenzello Interno, Svitto e Argovia, che precedono il Ticino in questa graduatoria – abbia un'università sul proprio territorio.

Spesa pubblica procapite destinata alla formazione dai cantoni universitari (2010)

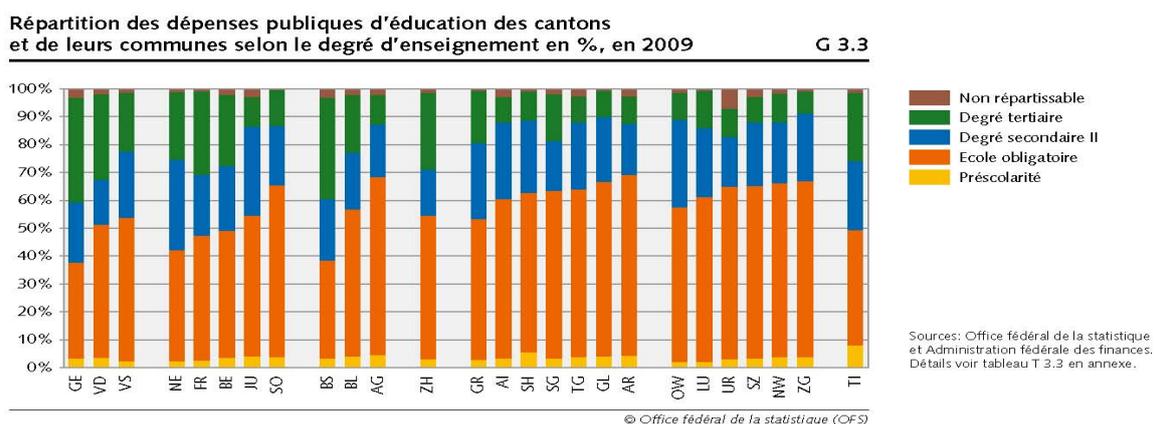


Fonte: UFS 2011

Comparando la spesa pubblica procapite consacrata per la formazione in Ticino (3'113 CHF) con quella degli altri cantoni universitari, ci si rende, infatti, conto che questa è decisamente inferiore alla media, che è di 4'123 CHF.

9.4.C) La ripartizione della spesa pubblica destinata nei diversi ordini scolastici in Svizzera e in Ticino

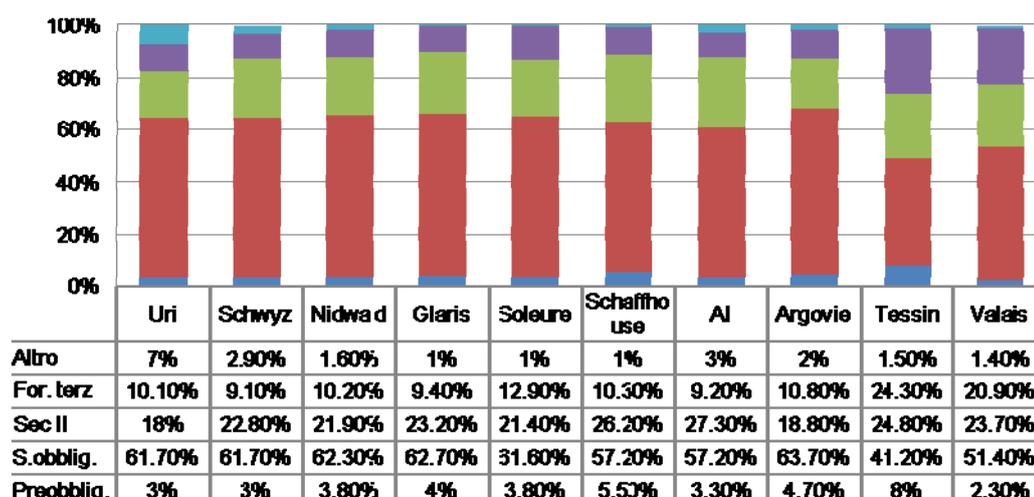
Il Ticino destina, dunque, alla formazione una somma sostanzialmente bassa rispetto ai Cantoni universitari e, comunque, modesta anche rispetto agli altri. Dal momento che questo tipo di istruzione terziaria incide fortemente sui costi complessivi del sistema educativo, inevitabilmente gli altri ordini scolastici si ritrovano ad avere minori risorse. Il grafico seguente illustra la ripartizione della spesa per attività nei diversi Cantoni.



Fonte: Bende e altri, 2010

A questo proposito è interessante comparare la ripartizione dei costi relativi ai vari ordini scolastici in Ticino e nei Cantoni, tutti non universitari, che consacrano alla formazione una spesa pubblica procapite simile.

Ripartizione della spesa pubblica per ordine di scuola in Ticino e nei cantoni con un livello di spesa pubblica simile (2009)

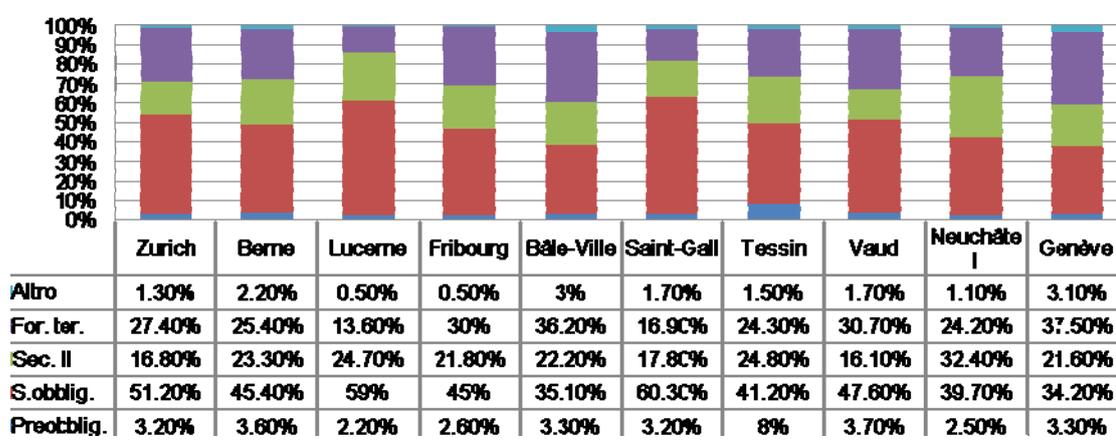


Fonte: Bende e altri, 2010

Il Ticino, collocandosi, unico tra i Cantoni universitari, nel gruppo di quelli che destinano la somma inferiore procapite all'istruzione, è quello che può destinare meno risorse alla scuola obbligatoria, il 41.2%, mentre gli altri vi consacrano una percentuale che va dal 51.4% del Vallese al 63.7% dell'Argovia. Questo è dovuto principalmente al fatto che il nostro cantone attribuisce alla formazione terziaria oltre il 24% delle risorse (contro il 9-10% degli altri cantoni qui considerati), ma anche all'allocazione di somme rilevanti al settore prescolastico (l'8% contro il 2-3%).

Rispetto, invece, ai Cantoni universitari, il Ticino presenta una ripartizione delle spese più uniforme, soprattutto per quanto riguarda la scolarità obbligatoria. Occorre ricordare che il Ticino ha una spesa procapite attribuita alla formazione sensibilmente inferiore alla media dei Cantoni universitari (3'113 CHF contro 4'123 CHF).

Ripartizione della spesa pubblica per ordine di scuola in Ticino e nei cantoni universitari (2009)



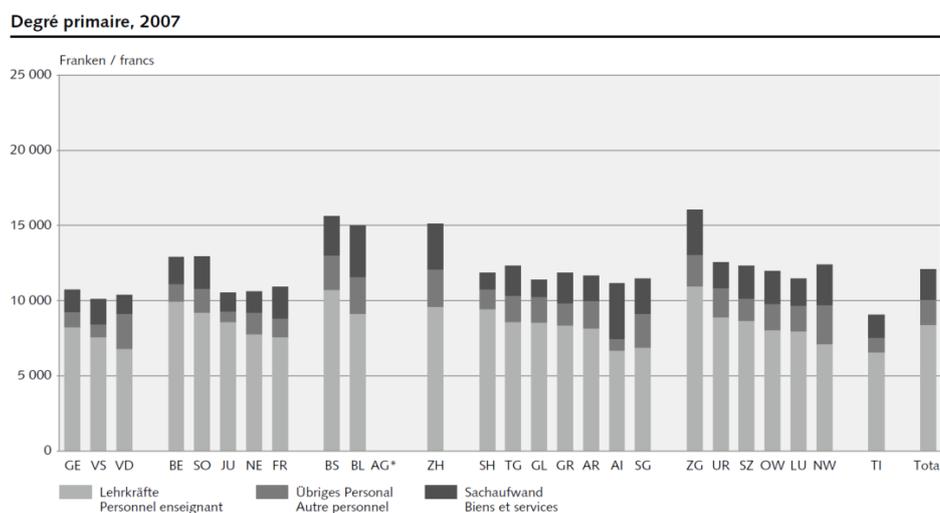
Fonte: Bende e altri, 2010

9.4.D) Costi per allievo nei diversi ordini scolastici in Ticino e nel resto della Svizzera⁸

La comparazione intercantonale per quanto riguarda i costi diretti per allievo nei diversi ordini di scuola è stata possibile farla solo sulla base dei dati relativi al 2007.

Compatibilmente con quanto emerso finora a proposito della spesa pubblica cantonale procapite destinata alla formazione, il costo per allievo in Ticino risulta inferiore alla media svizzera in ogni ordine scolastico. I dati risultano forse attenuati dalle caratteristiche demografiche del cantone che è, dopo Basilea città, quello con la proporzione di giovani più bassa rispetto al resto della popolazione⁹.

Costo per allievo nella scuola primaria (2007)



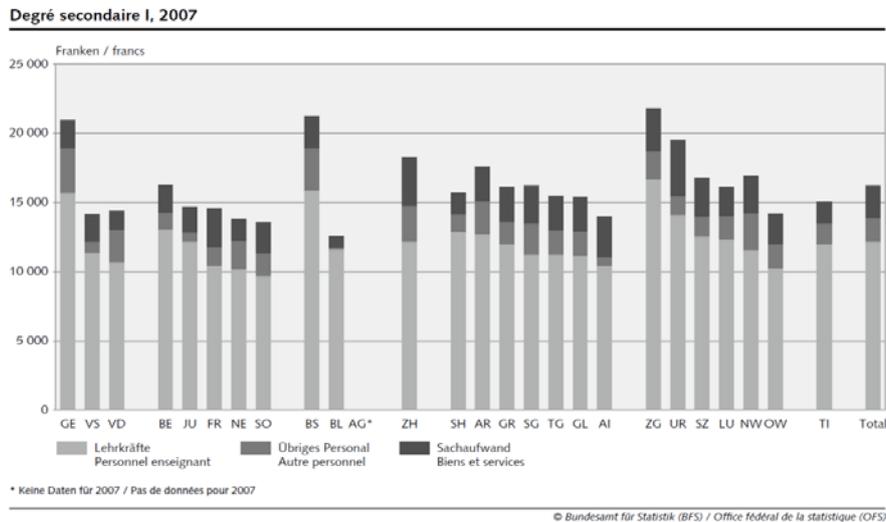
Fonte: Mühlemann/Schöbi, 2010

Nella scuola primaria questo fenomeno risulta particolarmente evidente: il Ticino è il cantone con il costo per allievo più basso e l'unico in cui questo si situa, abbastanza nettamente, sotto i 10'000 CHF.

⁸ In un primo momento si era voluto utilizzare i dati contenuti negli indicatori riferiti al 2006 (Cattaneo, 2010, p. 430), ma abbiamo constatato delle differenze con i dati provenienti dall'UFS, dovuti, probabilmente alle fonti che hanno generato questi dati. Per coerenza con la maggior parte dei dati raccolti, abbiamo preferito riferirci a questi ultimi, peraltro più recenti di un anno.

⁹ Dato amichevolmente offerto da Pau Origoni, USTAT.

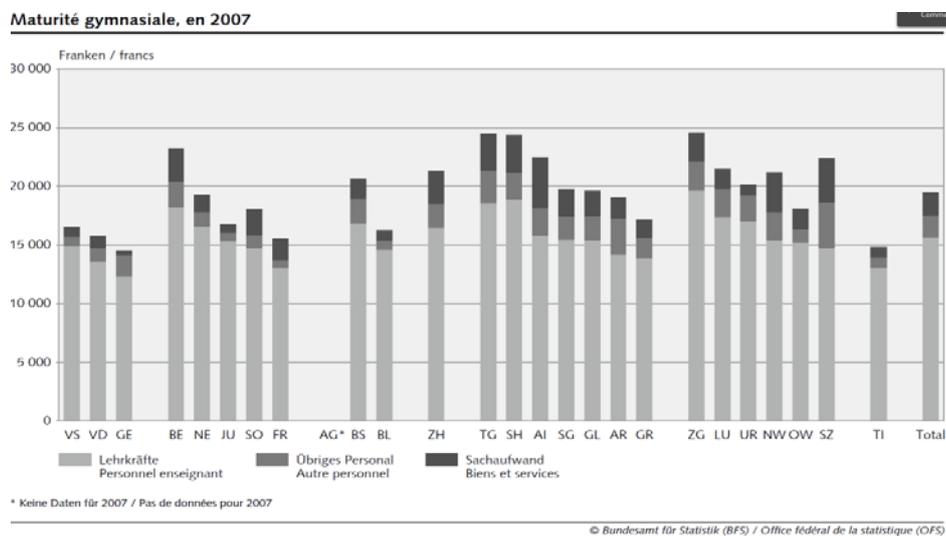
Costo per allievo nella scuola media (2007)



Fonte: Mühlemann/Schöbi, 2010

Nel Secondario I il costo per allievo è inferiore alla media, ma con uno scarto inferiore rispetto al settore primario.

Costo per allievo nelle scuole di maturità (2007)



Fonte: Mühlemann/Schöbi, 2010

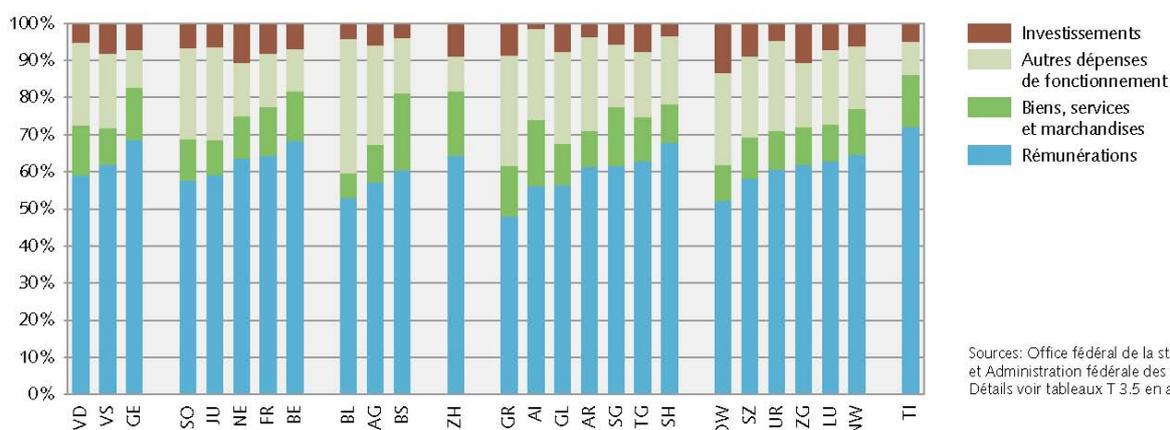
Per quanto riguarda il costo per allievo nelle scuole di maturità, il Ticino è, dopo Ginevra, il cantone in cui questi sono inferiori. Di particolare rilievo è la differenza che intercorre tra il costo nel nostro cantone, che si avvicina ai 15'000 CHF e quello della media nazionale è attorno ai 19'000 CHF. È interessante, infine notare, la struttura di questi costi: il Ticino sembra differire meno dal resto della Svizzera per quanto riguarda quelli legati agli stipendi dei docenti rispetto alle altre voci (altro personale, beni e servizi). Nel prossimo paragrafo questo aspetto sarà ulteriormente approfondito.

9.4.E) Le caratteristiche della spesa pubblica per la formazione in Ticino: salari e altre attività economiche

Come visto in precedenza il Ticino destina una cifra procapite alla formazione inferiore alla media svizzera. Questa condizione, unita alla sua peculiarità di Cantone universitario e al fatto di avere una scuola dell'infanzia accessibile a tutti, lo mettono in condizione di avere meno mezzi a disposizione per sovvenzionare gli altri ordini scolastici e questo non può restare senza conseguenze. Si constata, infatti, che, rispetto ad altri cantoni, le spese relative ai salari sono proporzionalmente molto elevate.

Répartition des dépenses publiques d'éducation des cantons et de leurs communes selon la nature de la dépense en %, en 2009

G 3.5



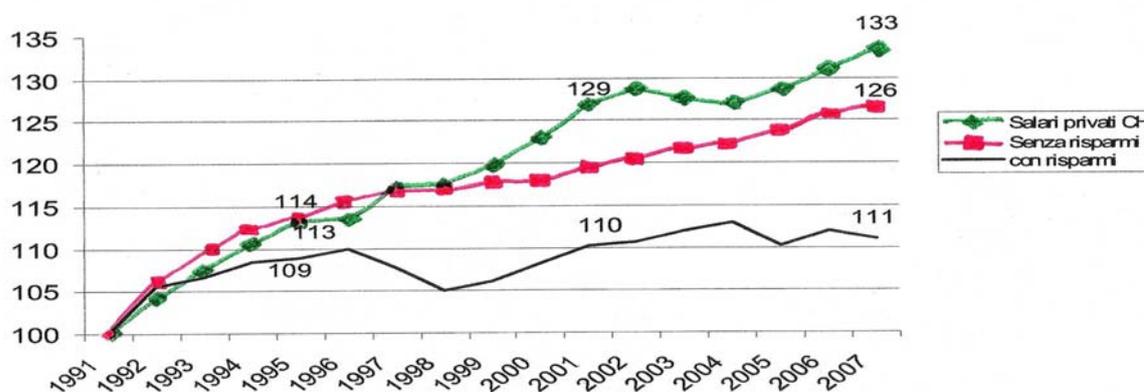
Sources: Office fédéral de la statistique et Administration fédérale des finances. Détails voir tableaux T 3.5 en annexe.

© Office fédéral de la statistique (OFS)

Una situazione di questo genere porta delle conseguenze, da un lato, ovviamente, essa comporta una ridotta possibilità di effettuare degli investimenti e, dall'altro, fa divenire la massa salariale, di fatto, la più importante leva su cui operare per ottenere dei risparmi a livello sistemico.

I dati forniti dal sindacato VPOD – quindi, occorre ricordarlo, provenienti da una fonte partigiana – indicano che questo fenomeno è già in atto da anni e come i risparmi sulla scuola si siano pesantemente ripercossi sui salari, sganciandoli, di fatto dalla curva di quelli vigenti nell'economia privata.

Evoluzione in % dei salari



Fonte: VPOD 2011

Secondo quanto riportato da Angela Cattaneo (2011) comparando i salari dei laureati in Ticino, gli elementi riportati dal VPOD potrebbero essere rimessi in discussione.

Retribuzioni medie in Ticino, secondo il titolo di studio il settore di attività dopo quattro anni di esperienza



Fonte: Cattaneo, 2011

Secondo questa rilevazione, infatti, se gli stipendi degli insegnanti di scuola elementare e dell'infanzia risultano, a parità di esperienza professionale, inferiori alla media di coloro che posseggono un titolo di studio analogo, quelli dei docenti di scuola media risultano nella media dei laureati attivi e quelli di coloro che insegnano nelle scuole professionali o in quelle medio-superiori, risulta superiore.

9.5. Note conclusive

I dati concernenti la spesa pubblica ticinese per la formazione indicano che essa è, a parità di offerta, piuttosto contenuta rispetto a quella di altri Cantoni. A livello pro capite essa è, infatti, simile a quella di Cantoni che non devono far fronte ai costi legati a un'offerta formativa terziaria di tipo universitario e che non mettono a disposizione un servizio di scuole dell'infanzia dai costi comparabili a quella ticinese. Le conseguenze finanziarie sono avvertite soprattutto nella scuola dell'obbligo, la quale ha a disposizione meno risorse che è costretta ad utilizzare quasi integralmente per coprire i salari dei dipendenti e ciò a scapito di altre voci (investimenti in particolare).

È forse utile segnalare come i dati riportati e i relativi commenti non tengono conto degli influssi di variabili socioeconomiche e meramente geografiche. Il Ticino è chiaramente un Cantone "geograficamente difficile" (scuole distribuite in maniera capillare sul territorio ad esempio) e ciò genera costi aggiuntivi, rispetto a situazioni più agevoli a cui è confrontato un cantone urbanizzato.

9.6 Riferimenti

Cattaneo, A. e altri (2010): *Scuola a tutto campo 2010: Indicatori del sistema educativo ticinese*, SUPSI-DFA, Locarno

Cattaneo, A. (2011): *Scuola a tutto campo 2010*, Dati - Statistiche e società, A. XI, n. 2, settembre.

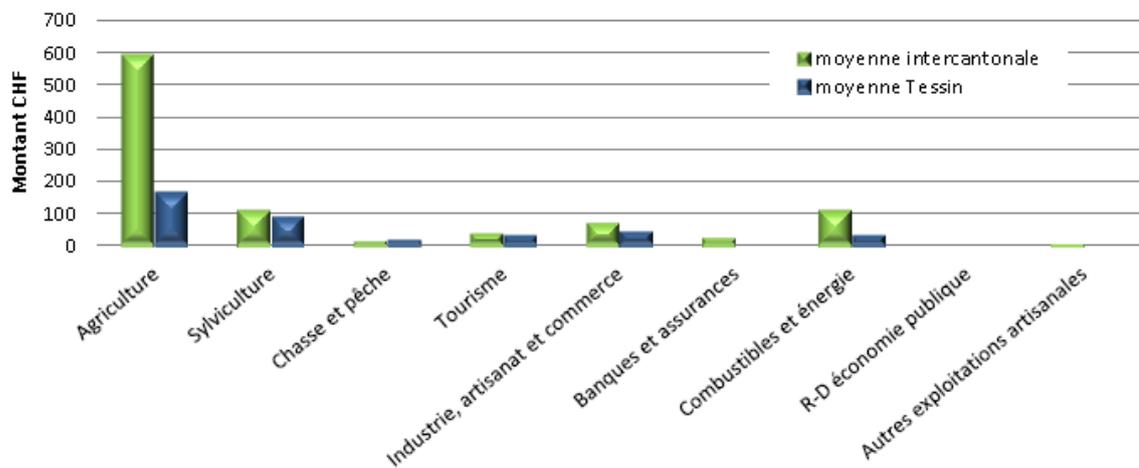
Bende, G. e altri, (2012): *Finances du système éducatif*, OFS, Neuchâtel.

Mühlemann K./Schöbi N. (2010): *Dépenses publiques d'éducation 2007*, OFS, Neuchâtel.

10) Funzione "Economia"

Estratto p. 28 del rapporto IDHEAP:

Figure 33 Dépenses par habitant corrigées pour les principaux domaines de la fonction « Economie publique »



Settore non commentato in quanto il Ticino risulta esser inferiore alla media intercantonale.