

Messaggio

numero

6875

data

13 novembre 2013

Dipartimento

CONSIGLIO DI STATO

Concerne

Rapporto concernente il piano di azione per la concretizzazione del Decreto legislativo urgente concernente il programma di risanamento finanziario del 20 dicembre 2012

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

il Decreto legislativo urgente concernente il programma di risanamento finanziario (Roadmap 2013-2014) del 20 dicembre 2012 chiede una verifica della necessità, dell'efficienza e dell'efficacia dei compiti svolti dallo Stato nell'ottica del conseguimento del pareggio di bilancio con l'esercizio 2015. A supporto di questa operazione, il decreto chiede la messa a disposizione di basi conoscitive, nonché valutazioni puntuali relative a diverse tematiche che devono costituire il punto di partenza per il raggiungimento degli obiettivi finanziari.

Conformemente all'art. 4 del Decreto legislativo, il Consiglio di Stato si è dotato entro il termine stabilito di tre mesi di un'organizzazione di progetto specifica, predisponendo parallelamente una conduzione strategica che coinvolge una rappresentanza del Parlamento, costituita dai capigruppo dei partiti di Governo.

Dando un primo seguito a quanto previsto dall'art. 6 del Decreto legislativo, il Governo, lo scorso 3 luglio 2013, ha trasmesso entro i termini prescritti un rapporto intermedio ai capigruppo dei partiti, rapporto che è stato pubblicato. Nel rapporto, che riprende i contenuti del Decreto legislativo del 20 dicembre 2012, sono descritti l'organizzazione consolidata del programma, il piano dei lavori e lo stato di avanzamento degli stessi.

Sempre l'art. 6 del Decreto legislativo prevede che il Consiglio di Stato sottoponga *“per approvazione finale al Gran Consiglio un piano d'azione “Roadmap” con indicazione delle modalità per effettuarle (si tratta delle “verifiche indicate, attraverso analisi da effettuare”) e delle relative tempistiche, al più tardi contestualmente alla presentazione del preventivo per l'esercizio 2014”*.

Con il presente rapporto, il Consiglio di Stato dà seguito a quanto richiesto. Nel capitolo 1 viene precisato il contenuto del piano di azione richiesto dal decreto legislativo del 2012, sistematizzando le informazioni, le analisi e gli obiettivi della decisione parlamentare; nel capitolo 2 il piano di azione viene riassunto nei suoi aspetti fondamentali.

Nel capitolo 3 illustriamo, fornendone sinteticamente i risultati, le azioni finora concluse. Si tratta principalmente di analisi quantitative che il decreto legislativo richiede in vista di meglio situare la realtà ticinese rispetto agli altri Cantoni svizzeri per quanto riguarda il

livello di spesa, di entrate fiscali e di effettivi di personale in alcuni settori. Altre azioni, indicate al capitolo 4, sono invece in corso e programmate.

Le informazioni così raccolte e riassunte hanno permesso al Consiglio di Stato di identificare delle ipotesi concrete in merito ad ambiti che, fatte le dovute verifiche, potrebbero diventare oggetto di riforme strutturali. Nel capitolo 5 sono dunque identificate delle piste d'intervento che potrebbero permettere degli importanti guadagni di efficacia e di efficienza, sia attraverso modifiche dell'organizzazione sia attraverso revisioni parziali di compiti dello Stato.

I temi in questione sono però complessi e possono richiedere un notevole impiego di risorse: anche per questo motivo il Governo ritiene opportuno, prima di procedere, condividere con il Gran Consiglio le riflessioni effettuate, gli approfondimenti suggeriti e le priorità realizzative.

Il piano d'azione del Governo identifica in sostanza il cammino e il lavoro conoscitivo ancora da compiere per identificare possibili ambiti di decisioni politiche atte, per il tramite dell'adozione di corrispondenti adeguate misure, a concretizzare gli obiettivi della Roadmap.

Al Gran Consiglio si richiede quindi ora di discutere e condividere questi orientamenti.

Solo in un secondo tempo, sulla scorta di specifici messaggi, il Gran Consiglio sarà chiamato a esprimersi su modifiche legislative, che dovessero rivelarsi politicamente fondate e necessarie.

Per quanto attiene invece l'ambito decisionale di competenza governativa, il Gran Consiglio sarà periodicamente informato nell'ambito dei rapporti d'aggiornamento.

A questo stadio il Parlamento è quindi tenuto a confermare se il programma di lavoro del Consiglio di Stato è condiviso e se eventualmente ulteriori ambiti deono essere considerati per approfondimento.

L'allegato decreto legislativo formalizza quanto precede. Il Consiglio di Stato rileva al riguardo che la forma scelta per condividere il programma d'azione proposto è conseguente a quanto previsto all'articolo 6 del decreto Roadmap, che prevede in particolare che il programma sia sottoposto per approvazione finale al Gran Consiglio. Dal profilo giuridico, sebbene la forma scelta possa anche essere criticata, rileviamo che l'art. 78 cpv. 1 lett. e) della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato prevede che possono essere adottati sotto forma di decreto legislativo *“tutti gli altri atti che non contengono norme di diritto”*; concetto sotto il quale può rientrare il programma d'azione proposto.

Rileviamo che la concretizzazione effettiva di quanto previsto dal decreto legislativo del 2012 è strettamente legata all'approvazione delle proposte contenute nel preventivo 2014. Quest'ultimo costituisce infatti una prima positiva operazione condotta nell'ambito del percorso di avvicinamento all'obiettivo dell'equilibrio finanziario definito dalla Roadmap. Esso rappresenta quindi un primo passaggio logico obbligato sul quale sarà chiamato ad esprimersi il Parlamento e che condiziona evidentemente il proseguo dell'intero esercizio.

Precisiamo che il presente rapporto è stato sottoposto preventivamente ai capigruppo dei partiti governativi, designati dalla Commissione della gestione a far parte del gruppo politico “Roadmap” assieme ai membri del Consiglio di Stato. Le proposte contenute nel presente messaggio, benché impegnino esclusivamente il Consiglio di Stato, sono quindi sottoposte al Parlamento sentiti i rappresentanti dei gruppi politici con responsabilità governativa.

1. IL CONTENUTO DEL PIANO DI AZIONE

Un piano di azione è di regola rappresentato da un documento programmatico che fornisce indicazioni dettagliate sulle azioni da porre in atto per il raggiungimento di un determinato obiettivo.

L'obiettivo finale indicato nel Decreto legislativo è quello di conseguire, come detto, il pareggio di bilancio con l'esercizio 2015 per il tramite di una verifica della necessità, dell'efficienza e dell'efficacia dei compiti svolti dallo Stato, delle spese sostenute, delle prestazioni erogate e delle risorse disponibili.

Tale verifica deve a sua volta fornire delle basi conoscitive chiare per poter stabilire il deficit strutturale del Cantone e comprendere una serie di azioni, che sono esplicitamente definite all'art. 3 del Decreto e che qui sintetizziamo in funzione della loro natura specifica. Riprendendo per chiarezza quanto già indicato nel rapporto trasmesso ai capigruppo dei partiti lo scorso mese di luglio, queste azioni sono suddivise in quattro categorie nel modo seguente:

1. Bisogni informativi. Il Gran Consiglio, approvando la Roadmap, ha manifestato l'esigenza di migliorare le informazioni a sua disposizione per le analisi di tipo finanziario. In questo contesto, esaminando l'art. 3, sono richieste: a) una raccolta di tutti i compiti eseguiti dallo Stato; b) una comparazione intercantonale delle spese e dei ricavi sia a livello quantitativo, sia a livello qualitativo; c) una valutazione relativa alla dotazione di personale all'interno dell'Amministrazione; d) un esame particolare delle entrate fiscali in un confronto intercantonale.
2. Analisi specifiche. Sempre con riferimento all'art. 3 del DL, sono richieste le seguenti analisi puntuali:
 - una definizione e quantificazione del disavanzo strutturale;
 - un'analisi dei compiti e delle prestazioni dello Stato in funzione del loro carattere vincolante o facoltativo, del loro interesse pubblico e specificando le conseguenze in caso di abbandono degli stessi o di riduzione dei mezzi ad essi destinati;
 - una valutazione del sistema perequativo attuale;
 - un esame dei limiti e dei vantaggi dei contratti di prestazione;
 - un esame della funzionalità dell'apparato amministrativo;
 - un esame relativo all'eventuale necessità di aggiornare le stime immobiliari.
3. Misure procedurali. L'art. 3 prevede pure l'attuazione di alcune misure di tipo procedurale: misure che non concernono l'esame specifico di compiti dello Stato, ma che riguardano condizioni di contesto che condizionano la procedura decisionale. In questo ambito sono state indicate tre esigenze: a) quella di istituire una tavola rotonda tra le parti sociali e di effettuare un sondaggio interno del personale dell'Amministrazione; b) quella di migliorare le modalità di lavoro nell'ambito della Piattaforma di dialogo Cantone – Comuni; c) quella di dare una nuova sostanza alla presentazione dei conti annuali.
4. Misure di attuazione: maggiore efficienza ed efficacia. Sulla base delle informazioni e delle analisi sopraindicate, il DL chiede delle misure correttive su più livelli: a) attuando una revisione dei compiti e delle prestazioni; b) rivedendo i meccanismi perequativi; c) procedendo a delle riorganizzazioni interne; d) valutando eventuali misure di aumento delle entrate.

Le prime tre categorie di azioni fanno parte delle valutazioni tecnico-finanziarie richieste, mentre la quarta concerne la valutazione politico-finanziaria del programma di risanamento finanziario.

Il piano di azione richiesto e che presentiamo nel presente rapporto comprende quindi, secondo le indicazioni che possiamo trarre dal Decreto legislativo, non solo la descrizione di provvedimenti per giungere all'equilibrio dei conti nel 2015 e delle relative modalità di attuazione e tempistiche, ma anche l'illustrazione di una serie di esami conoscitivi, di analisi e di misure procedurali che precedono, anche secondo la logica del Decreto, la fase di definizione dei provvedimenti da adottare.

2. IL PIANO DI AZIONE IN SINTESI

Lo schema presentato di seguito mostra i singoli progetti contenuti nel piano di azione richiesto nel DL del dicembre 2012. Per ognuno di essi sono indicati:

- il riferimento all'articolo del DL che lo prevede;
- le relazioni tra il progetto in questione e gli altri compresi nella Roadmap,
- l'unità amministrativa che detiene la responsabilità operativa, delegata dal Gruppo di coordinamento a settori specifici dell'Amministrazione;
- lo stato dei lavori;
- la fruibilità delle valutazioni per il preventivo 2014.

Inizialmente l'attenzione e l'impegno si sono focalizzati sulla realizzazione delle basi conoscitive. Non sono comunque mancati spunti puntuali che hanno permesso al Consiglio di Stato di utilizzare alcune importanti informazioni già contestualmente all'allestimento del preventivo 2014.

Schema riassuntivo roadmap (stato 30.10.2013)

	Articolo DL	Relazioni tra vari punti DL	Responsabilità predisposizione elementi conoscitivi	Responsabilità decisionale	Stato lavori	Utilizzato nel P2014	Termine	
Mandato	0. OBIETTIVO							
	1) Verifica della necessità, dell'efficienza e dell'efficacia dei compiti	1,2						
	2) Verifica e piano di azioni; revisioni strutturali	1,2						
	3) Equilibrio finanziario entro il 31.12.2015	1,2						
Valutazione tecnico-finanziaria interna	A. BISOGNI INFORMATIVI							
	1) raccolta di tutti i compiti eseguiti dallo Stato	3 lett. a)	B.2)	DFE	CdS	eseguito	SI	agosto 2013
	2) comparazione intercantonale di spese e ricavi	3 lett. b)	B.2)	DFE	CdS	eseguito (Idheap)	SI	maggio 2013
	- differenze quantitative	3 lett. b)	B.2)	DIP	CdS	eseguito (Dipartimenti)	NO	luglio 2013
	- differenze qualitative							
	3) dotazione del personale	3 lett. f)	B.5), C.2)	DFE	CdS	eseguito (Idheap)	NO	settembre 2013
	4) analisi delle entrate fiscali	3 lett. g)		DFE	CdS	eseguito	SI	giugno 2013
	B. ANALISI SPECIFICHE							
	1) definizione e quantificazione deficit strutturale	2		DFE	CdS	eseguito (Idheap)	SI	aprile 2013
	2) analisi dei compiti e delle prestazioni	3 lett. a)	A.1), A.2)					
	- carattere vincolante o facoltativo			DIP	Gruppo politico	eseguito	SI	giugno 2013
	- interesse pubblico			DIP	Gruppo politico	da iniziare	NO	da definire
	- conseguenze in caso di abbandono o riduzione dei mezzi			DIP	Gruppo politico	da iniziare	NO	da definire
	3) valutazione del sistema perequativo attuale con i comuni	3 lett. d)		DI	CdS	in corso	NO	da definire
4) limiti e vantaggi dei contratti di prestazione	3 lett. e)		DSS, DECS, DT	CdS	in corso (USI)	NO	novembre 2013	
5) funzionalità apparato amministrativo	3 lett. f)	A.1), A.3), C.1)	G. coord.	CdS	da iniziare	NO	da definire	
6) progetto stime	3 lett. g)	A.4)	DFE	CdS	eseguito	NO	dicembre 2013	
C. MISURE "PROCEDURALI"								
1) tavola rotonda parti sociali e sondaggio interno del personale	3 lett. h)	B.5), A.3)	DFE	CdS	eseguito	NO	marzo 2014	
2) migliore modalità di lavoro nell'ambito della Piattaforma	3 lett. i)	B.3)	DI	CdS	eseguito	SI	giugno 2013	
3) nuova modalità di presentazione dei conti annuali	3 lett. j)		DFE	CdS	eseguito	SI	ottobre 2013	
Valutazione politico-finanziaria	D. MISURE D'ATTUAZIONE: MAGGIORE EFFICIENZA ED EFFICACIA							
	1) revisione dei compiti e delle prestazioni: cosa?							
	- soppressione prestazioni		B.1), B.2)	CDS/GC	Gruppo politico	iniziato	SI	
	- riduzione livelli quantitativi e qualitativi		B.1), B.4)	CDS/GC	Gruppo politico	iniziato	SI	
	- possibilità di esternalizzazione e/o UAA	3 lett. c)	B.1), B.4)	CDS/GC	Gruppo politico	iniziato*	NO	
2) revisione dei meccanismi perequativi		B.3)	CDS/Com	Gruppo politico	da iniziare	NO		
3) riorganizzazioni interne, riallocazione risorse: come?		B.5)	CDS/GC	Gruppo politico	da iniziare	NO		
4) maggiori entrate		A.4)	CDS/GC	Gruppo politico	iniziato	SI		
AMBITO TECNICO-FINANZIARIO			AMBITO POLITICO-FINANZIARIO					
1) Creazione di una direzione tecnica; scopo: definire indirizzi, supervisione del progetto Composizione: gruppo di coordinamento ristretto			Gruppo di lavoro misto Consiglio di Stato - Commissione della gestione:					
2) Responsabilità nei vari ambiti			- 5 Consiglieri di Stato					
			- 4 membri dalla Commissione della gestione in rappresentanza dei partiti di Governo					
			Regole:					
			1- i progetti potranno proseguire nell'ambito dell'attività del gruppo misto quando raccoglieranno la maggioranza sia in Governo, sia nella Commissione della Gestione					
			2- i membri del gruppo garantiscono riservatezza e discrezione					
			<i>Il ruolo di questo gremio sarà strategico e dovrà inizialmente delimitare i campi d'indagine</i>					

* v. messaggio UAA 6716 del 5 dicembre 2012 pendente in Parlamento

in verde i progetti realizzati, in giallo quelli in corso, in rosso quelli da iniziare

3. LE AZIONI CONCLUSE

Le azioni concluse si riferiscono in prevalenza agli ambiti “bisogni informativi” e “misure procedurali”. Diamo di seguito un riscontro sintetico dei risultati emersi dalle indagini e dai lavori svolti. Ricordiamo che, secondo quanto condiviso con i rappresentanti del Parlamento, parte di queste analisi devono servire per identificare particolari ambiti che meritano una valutazione specifica nel quadro dell’identificazione delle misure di attuazione della Roadmap.

3.1 Ambito “bisogni informativi” (progetti A)

3.1.1 Raccolta di tutti i compiti dello Stato (progetto A.1)

Il Consiglio di Stato, su proposta del Dipartimento delle finanze e dell’economia, ha dato avvio nel corso del mese di novembre 2012 a una raccolta sistematica e ordinata dei compiti svolti dal Cantone. Questa operazione, attuata nell’ambito del progetto per una nuova presentazione dei conti dello Stato, è stata conclusa nel corso dell’estate ed i risultati sono stati sottoposti al gruppo di lavoro misto Consiglio di Stato – Commissione della gestione lo scorso 9 settembre 2013.

Ricordiamo che il decreto legislativo chiedeva di procedere a un’analisi dei compiti e delle prestazioni sotto più punti di vista, indicando in particolare il carattere vincolante o facoltativo di ogni compito. Questi concetti, di primo acchito semplici, pongono dei problemi di interpretazione che il Consiglio di Stato ha voluto condividere con i rappresentanti della Commissione della gestione. La differenziazione richiesta presuppone infatti una chiara definizione di quanto è considerato vincolante, rispettivamente facoltativo. La discussione all’interno del gruppo politico ha portato alla conclusione secondo cui sono da considerare vincolati unicamente i compiti che discendono dal diritto federale e da accordi intercantionali, per i quali il Cantone non dispone di margini discrezionali.

Con il preventivo 2014 anche il Parlamento disporrà di informazioni significative relative ai compiti eseguiti nei diversi settori, all’impegno finanziario e di personale che ne consegue e ai progetti in corso nelle diverse unità. Con ciò sarà garantita una migliore informazione, una maggiore trasparenza dei conti pubblici e quindi una migliore fruibilità degli stessi da parte dei parlamentari e della cittadinanza.

3.1.2 Comparazione intercantonale delle spese a livello quantitativo (progetto A.2)

Analisi effettuata

Così come programmato dal Consiglio di Stato e richiesto dal decreto legislativo concernente la Roadmap, la spesa pubblica ticinese è stata sottoposta a una valutazione comparativa grazie a una collaborazione avviata nel 2012 con l’Institut des hautes études en administration publique dell’Università di Losanna (Idheap). Il relativo rapporto, trasmesso lo scorso 9 settembre 2013 al gruppo misto Consiglio di Stato – Commissione della gestione, presenta, pur con tutte le cautele del caso, le differenze quantitative della spesa in Ticino rispetto alle altre realtà cantonali, considerando globalmente le spese dei Cantoni e dei Comuni, in base a una media dei dati tra il 2008 e il 2010.

L’obiettivo principale di questo esame è quello di identificare gli ambiti nei quali le spese delle collettività pubbliche ticinesi si differenziano maggiormente rispetto ad altre realtà, in particolare quelli che presentano un livello di spesa sensibilmente superiore a quello degli altri Cantoni. Tale informazione non è evidentemente ancora conclusiva: analizzati gli

aspetti che possono giustificare un livello più alto della spesa in Ticino, si tratterà in un secondo tempo di effettuare una valutazione qualitativa della spesa, più difficile da realizzare, in un confronto intercantonale per eventualmente proporre delle misure correttive all'evoluzione della spesa.

Il confronto è stato effettuato in base alla classificazione funzionale della spesa pubblica, tenendo anche conto del fatto che il livello generale dei salari delle amministrazioni pubbliche in Ticino è inferiore al resto della Svizzera di circa il 4.05%.

Di seguito presentiamo i principali risultati emersi dal rapporto dell'Idheap, rinviando per i dettagli al documento allegato. Precisiamo che il rapporto è stato posto in consultazione presso i vari servizi dell'Amministrazione cantonale. In allegato presentiamo quindi anche una raccolta delle principali prese di posizione, da cui emerge la necessità di contestualizzare i risultati dell'analisi per una loro corretta interpretazione. Giova altresì precisare che le osservazioni e le riserve formulate dai servizi interpellati non sono ancora conclusive per il Consiglio di Stato.

Precauzioni nella lettura dei risultati dell'analisi effettuata

L'analisi comparativa effettuata va considerata con cautela in quanto prettamente quantitativa. In quanto tale, essa non tiene conto delle differenze di contesto che possono giustificare per esempio spese maggiori alla media. Il contesto socioeconomico può per esempio giustificare maggiori spese nel campo sociale in un Cantone rispetto a un altro, mentre quello geotopografico può invece causare maggiori costi nel settore della manutenzione stradale. O ancora la vicinanza dalle frontiere e la lontananza dai centri può generare maggiori costi, per esempio nel settore della sicurezza; come pure la presenza di molte persone giuridiche può richiedere un maggior lavoro di accertamento. Queste particolarità del Ticino rispetto agli altri Cantoni impediscono o limitano d'altra parte la possibilità per il nostro Cantone di poter collaborare con altri nella fornitura di servizi pubblici e quindi di trarre importanti benefici dalla collaborazione intercantonale.

Va anche rilevato che l'analisi è stata fatta esclusivamente sulle uscite, senza considerare parimenti le relative entrate.

Preso atto di differenze di natura quantitativa è quindi necessario considerare in una fase successiva i motivi che possono spiegare i risultati prodotti. Le analisi effettuate dall'Idheap non hanno evidentemente tenuto conto di questo aspetto, che deve essere valutato internamente.

L'analisi comparativa effettuata serve quindi a identificare alcuni ambiti che richiedono una valutazione più puntuale nell'intento di capire se le differenze sono determinate da fattori esogeni oppure da scelte puntuali in considerazione della possibilità di esprimere delle preferenze differenti in un contesto di autonomia cantonale.

Su questo punto, nell'ambito del gruppo di lavoro Consiglio di Stato – Commissione della gestione, vi è stata una convergenza di vedute. L'analisi quantitativa servirà infatti da base per definire gli ambiti che richiedono un'analisi qualitativa più approfondita. Considerata la complessità di questo secondo esercizio, si è infatti deciso di limitare l'analisi a settori specifici dell'Amministrazione, scartando l'ipotesi di avviare un approfondimento esteso a tutte le attività dello Stato.

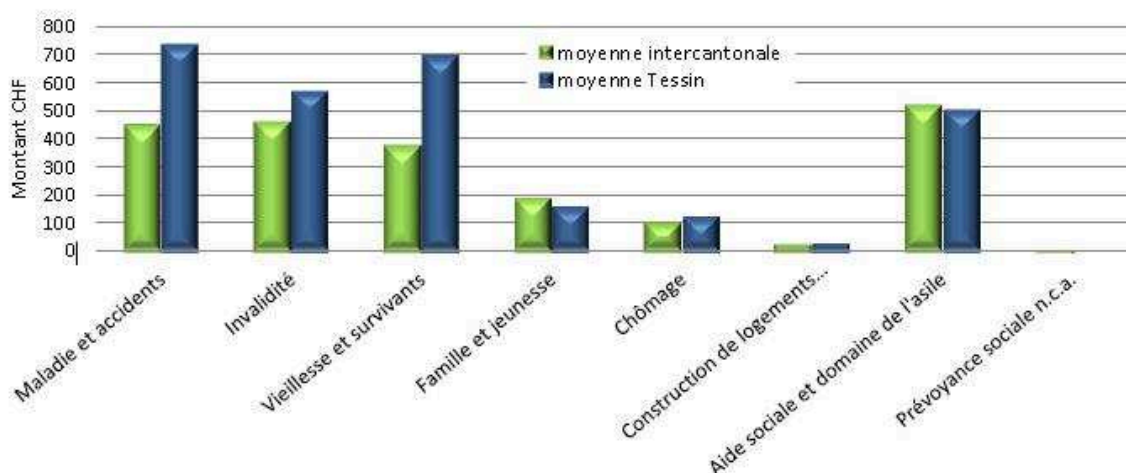
Principali risultati dell'analisi effettuata

Di seguito presentiamo i principali risultati dello studio comparativo della spesa cantonale, prendendo come riferimento la spesa corretta dal diverso livello dei salari in Ticino rispetto al resto della Svizzera. I dati sono costituiti dalla media degli anni 2008, 2009 e 2010, sommando la spesa funzionale di Cantone e comuni e considerando gestione corrente e investimenti. I grafici che seguono sono ripresi dal rapporto elaborato dall'Idheap di Losanna.

I dati utilizzati dall'Istituto losannese si basano sulle statistiche prodotte dall'Amministrazione federale delle finanze. Va detto che tali statistiche, nonostante i continui sforzi di miglioramento prodotti dalla Confederazione, possono presentare alcune criticità per quanto riguarda la confrontabilità dei dati da un Cantone all'altro. In un contesto federale come il nostro, marcato da importanti autonomie, la delimitazione della classificazione funzionale non è infatti sempre omogenea nei vari Cantoni per cui non sono da escludere differenze tra Cantoni per quanto riguarda la ventilazione delle varie spese sulle varie funzioni. Alcune di queste differenze sono riprese nelle osservazioni prodotte dai servizi dell'Amministrazione sul rapporto elaborato dall'Idheap (vedi documento allegato). Osserviamo ad esempio che nella contabilità funzionale i dati relativi ai Comuni possono essere fonte di distorsioni poiché si tratta di proiezioni effettuate sulla base di un campione di enti comunali, anche se giudicati rappresentativi dall'Amministrazione federale. Anche l'inclusione dei costi d'investimento e non solo dei costi di gestione corrente può condurre a risultati non perfettamente comparabili (proprio per questa ragione, l'Idheap ha tuttavia considerato una media dei dati su tre anni).

1) Funzione “Sicurezza sociale”

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



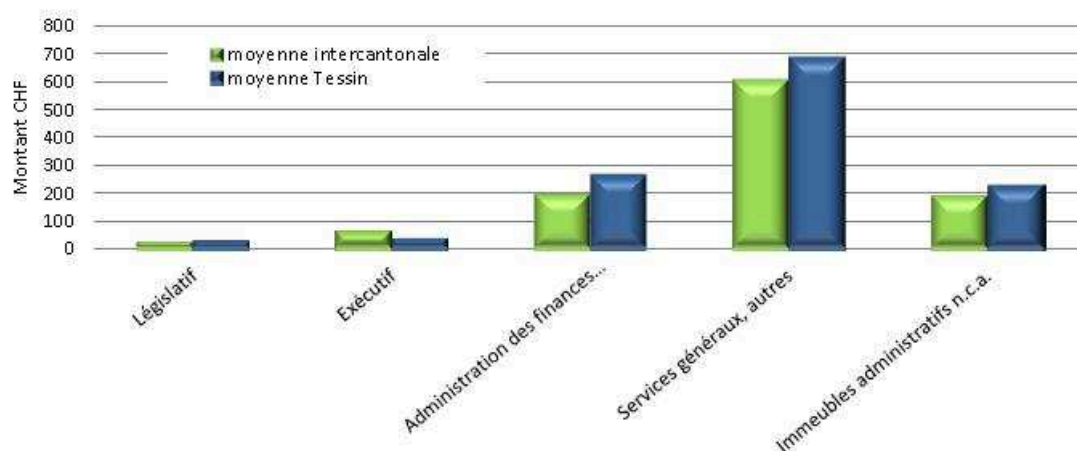
Si tratta della seconda funzione più onerosa in Ticino (dopo l'educazione).

Con l'eccezione dei settori “Famiglia e gioventù” e “Aiuto sociale e richiedenti l'asilo”, negli altri sottosectori del settore sicurezza sociale il Cantone registra una spesa pro capite superiore alla media svizzera.

Questo settore costituisce il 21.9% del totale della spesa in Ticino mentre per la media dei Cantoni il 16.1%.

2) Funzione “Amministrazione generale”

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



I settori relativi “all’Amministrazione delle finanze”, ai “Servizi generali” e agli “Immobili amministrativi” mostrano un valore pro capite in Ticino superiore alla media svizzera.

Il primo settore contiene le spese della Divisione delle contribuzioni, dell’Ufficio stima, della Sezione delle finanze e della Divisione delle risorse; sono quindi compresi anche le spese per ammortamenti e relative alla perequazione federale.

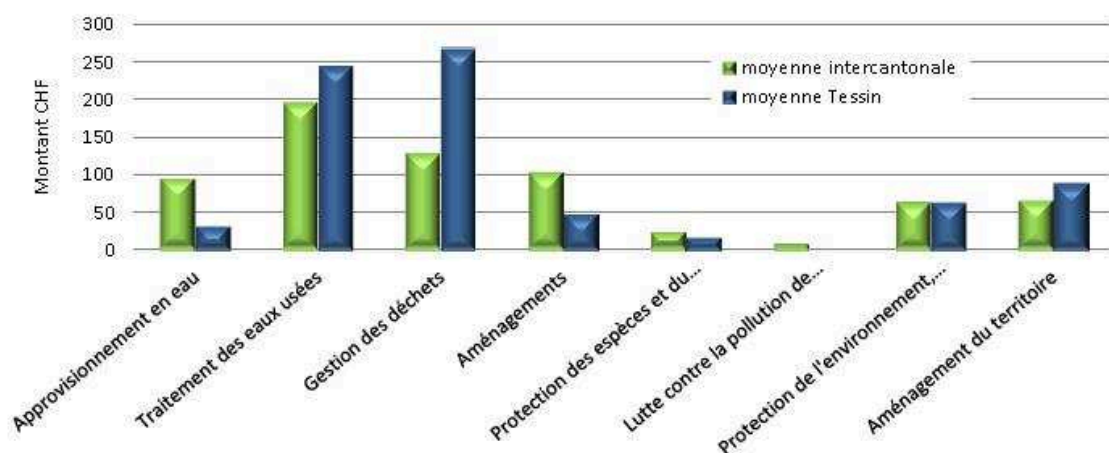
Il settore generico dei “Servizi generali” è un settore alquanto eterogeneo, contenente più centri di costo, tra cui quelli della perequazione comunale, le Direzioni dipartimentali e di divisione, gran parte dei servizi della Cancelleria, l’Ufficio di statistica, il Centro sistemi informativi, la Sezione delle finanze, ecc.

Il settore degli immobili amministrativi comprende infine i costi per la realizzazione, la manutenzione e la gestione degli immobili dello Stato e dei Comuni.

Questo settore costituisce il 9.7% del totale della spesa in Ticino mentre per la media dei Cantoni il 8.3%.

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

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

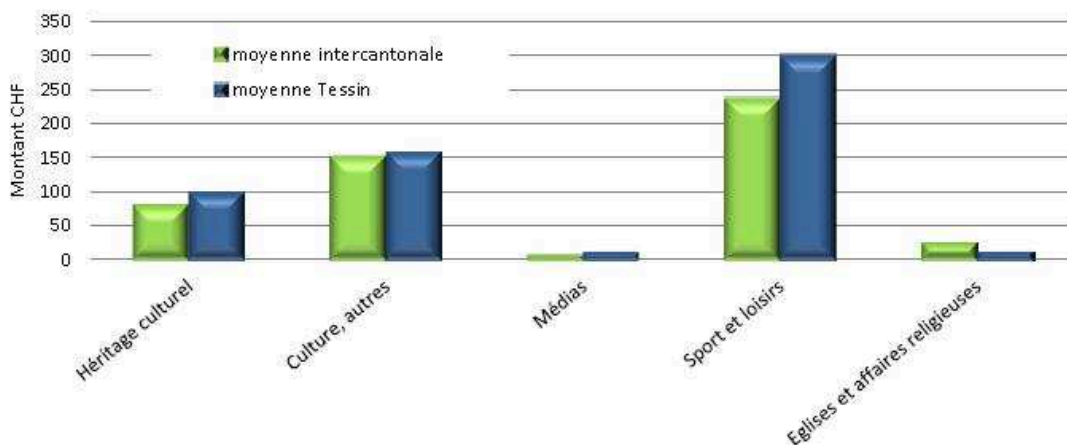


All’interno di questo settore, quelli riguardanti il trattamento delle acque luride, la gestione dei rifiuti e la pianificazione territoriale presentano scostamenti importanti rispetto alla

media svizzera (maggiore spesa). Si tratta comunque di compiti che in termini relativi incidono in modo contenuto sulle spese complessive di Cantone e Comuni. Questo settore costituisce il 5.9% del totale della spesa in Ticino mentre per la media dei Cantoni il 5.2%.

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

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

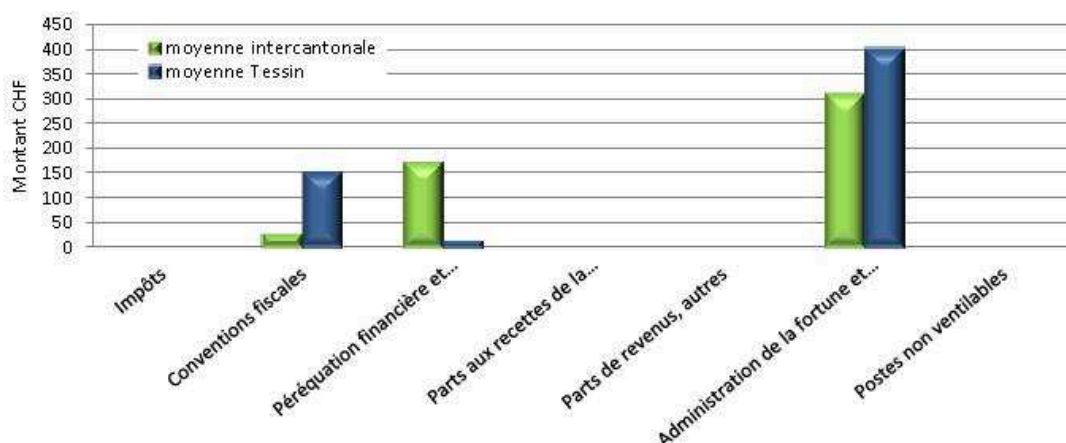


Unicamente il settore sport e tempo libero presenta uno scostamento rilevante tra Ticino e media Svizzera. Anche questo settore in termini assoluti incide solo lievemente sulle finanze cantonali.

Questo settore costituisce il 4.6% del totale della spesa in Ticino mentre per la media dei Cantoni il 3.9%.

5) Funzione “Finanze e imposte”

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



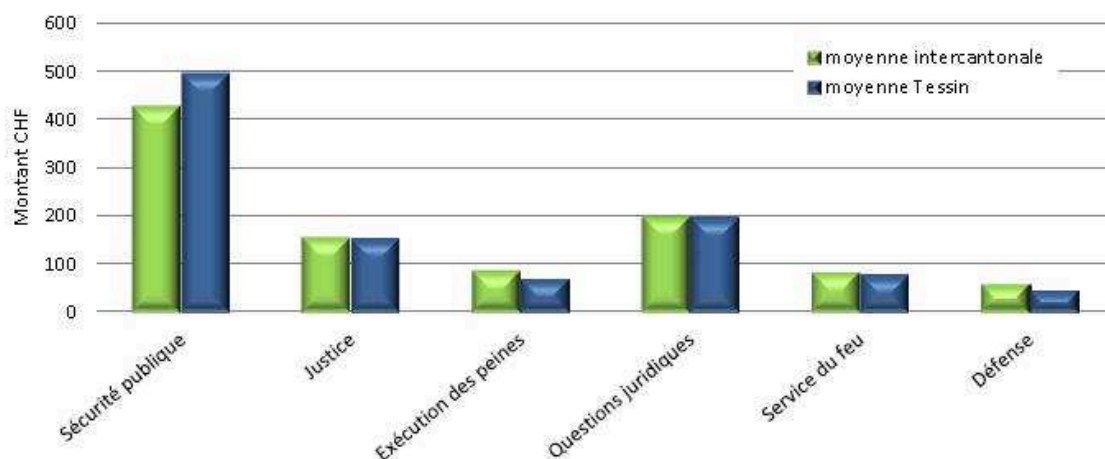
Il confronto intercantonale per questa funzione è delicato in quanto le differenze sono dovute in gran parte ai contributi (trasferimenti finanziari). Per questo motivo, lo studio IDHEAP si è concentrato unicamente sui settori delle convenzioni fiscali e della gestione del patrimonio e del debito, settori sui quali i trasferimenti non hanno un impatto diretto.

Il settore “Convenzioni fiscali” contiene la quota di imposte alla fonte riversata ai comuni di frontiera italiani. La rappresentazione è pertanto corretta ma ovviamente fuorviante.

Questo settore costituisce il 4.4% del totale della spesa in Ticino mentre per la media dei Cantoni il 3.9%.

6) Funzione “Ordine e sicurezza pubblica, difesa”

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



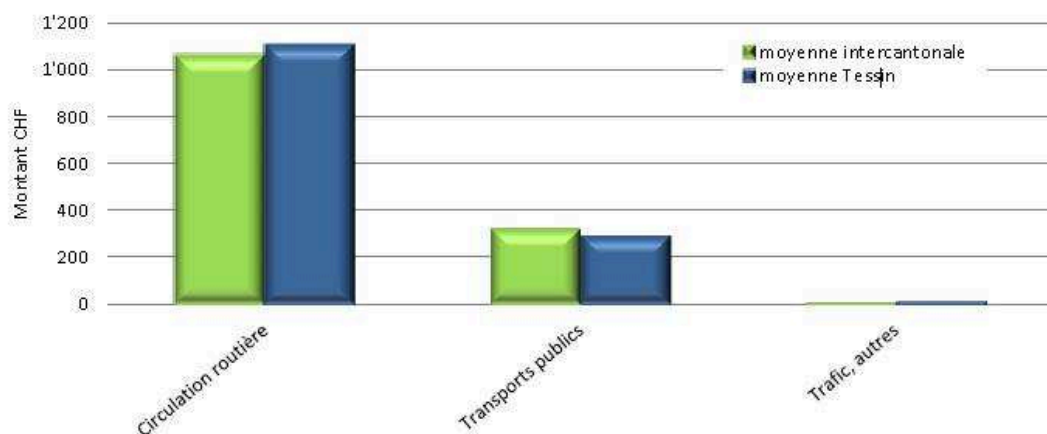
L'unico sottosettore tra quelli considerati nel settore “ordine e sicurezza pubblica, difesa” con una spesa sostanzialmente superiore a quella degli altri Cantoni concerne la funzione “sicurezza pubblica” (che contiene polizia e sezione della circolazione).

Questo settore costituisce il 8.1% del totale della spesa in Ticino mentre per la media dei Cantoni il 7.7%.

Gli altri settori (magistratura, settore esecuzione pene e misure, servizi giuridici, servizi contro gli incendi e difesa) sono al di sotto della media intercantonale.

7) Funzione “Trasporti e telecomunicazioni”

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

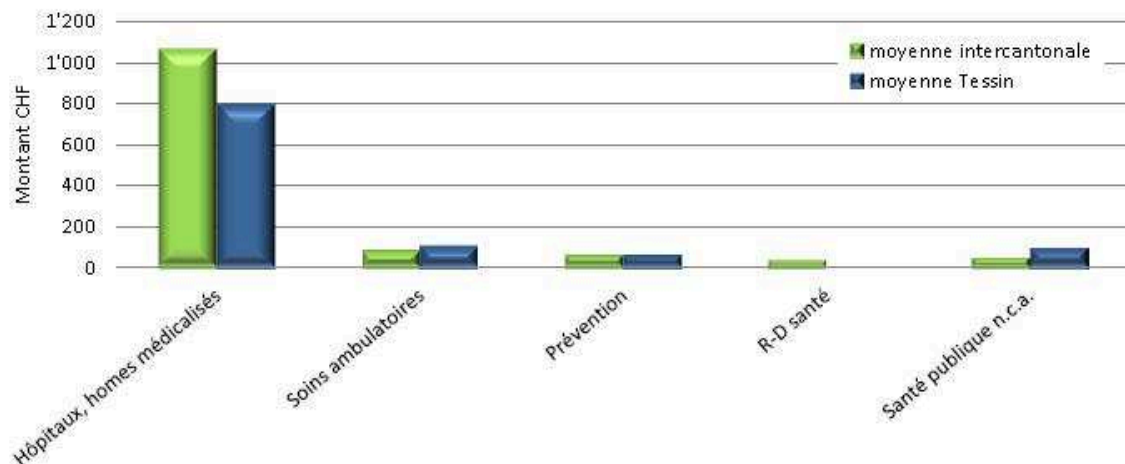


Il settore circolazione stradale contiene la spesa di strade nazionali, cantonali e comunali. Si noti che nel settore dei trasporti pubblici la spesa in Ticino è leggermente inferiore rispetto alla media cantonale.

Questo settore costituisce l'11.0% del totale della spesa in Ticino mentre per la media dei Cantoni il 10.7%.

8) Funzione “Salute”

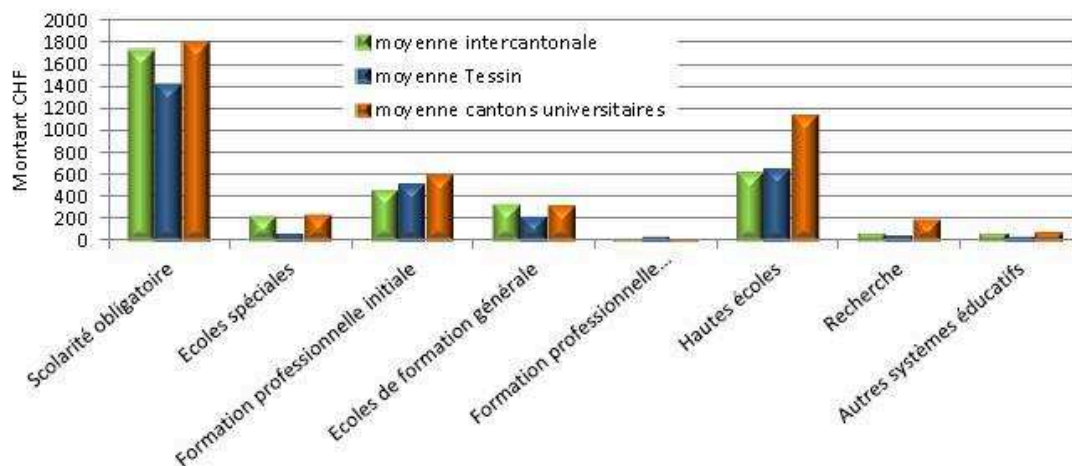
Figure 27 Dépenses par habitant corrigées pour les principaux domaines de la fonction « Santé »



La sola funzione rilevante in questo settore è quella degli ospedali e case medicalizzate. Questo settore costituisce il 8.2% del totale della spesa in Ticino mentre per la media dei Cantoni il 9.8%.

9) Funzione “Insegnamento”

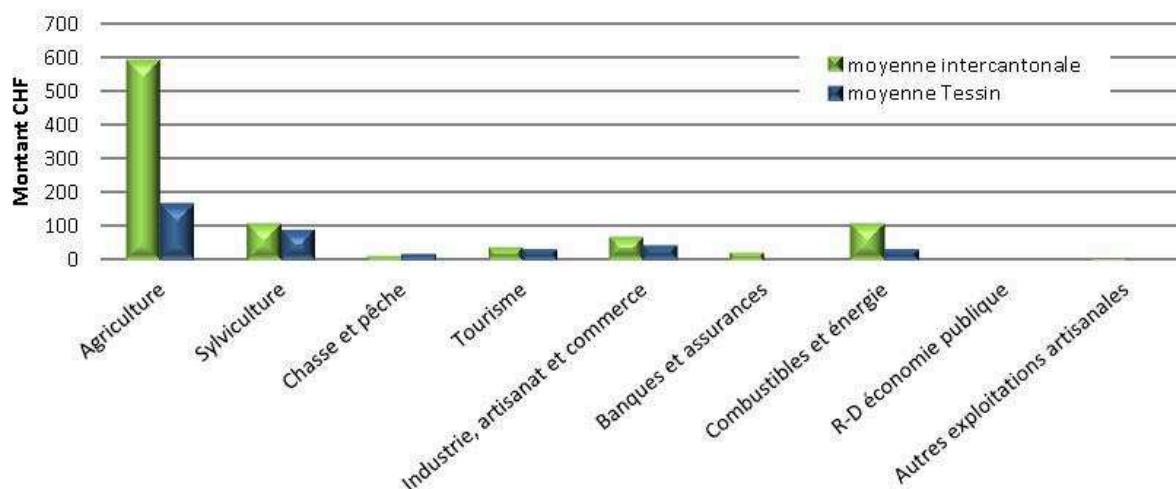
Figure 30 Dépenses par habitant corrigées pour les principaux domaines de la fonction « Formation »



Il settore dell'insegnamento è caratterizzato dalla distinzione tra scolarità obbligatoria, scuole speciali, professionali e scuole universitarie. Il Ticino, in questi settori, con l'eccezione di quello delle scuole professionali, appare essere sotto la media svizzera. Questo settore costituisce il 23.4% del totale della spesa in Ticino mentre per la media dei Cantoni il 29.1%.

10) Funzione “Economia”

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



L'unico settore di una certa importanza è quello dell'agricoltura, nel quale il Cantone Ticino appare di molto inferiore rispetto alla media svizzera. Questo settore costituisce il 2.8% del totale della spesa in Ticino mentre per la media dei Cantoni il 7.3%.

3.1.3 Dotazione di personale (progetto A.3)

Analisi effettuata

Il Decreto legislativo adottato dal Parlamento richiede anche una valutazione della dotazione di personale.

Come discusso anche nell'ambito del Gruppo politico Consiglio di Stato-Commissione della gestione, un esame complessivo della dotazione di personale dell'Amministrazione cantonale richiederebbe ingenti risorse.

Nell'ambito della collaborazione avviata con l'Idheap, il Governo ha convenuto di procedere a una prima valutazione della dotazione di alcuni servizi dell'Amministrazione, comparandola con quella di alcuni altri Cantoni svizzeri (Argovia, Friburgo, Grigioni, Lucerna, Neuchâtel e Vallese).

Alla base di questa scelta vi sono due criteri:

- L'identificazione di Cantoni paragonabili e di cui sono disponibili dati per un raffronto;
- La comparazione di settori amministrativi che erogano servizi e svolgono compiti sufficientemente omogenei.

Gli ambiti valutati sono settori di dimensioni rilevanti e tendenzialmente comparabili: la Polizia cantonale, la Sezione della circolazione, l'Ufficio del sostegno sociale, la Divisione delle contribuzioni, la Sezione della logistica, la Sezione protezione dell'aria e dell'acqua e le Strade cantonali.

Giova precisare già preliminarmente che questi servizi occupano complessivamente 1'602 ETP (senza aspiranti gendarmi), ovvero il 31.2% del personale dello Stato (esclusi i docenti).

L'Idheap, che ha realizzato l'analisi, premette giustamente che un paragone tra Cantoni va effettuato tenendo conto delle diverse realtà locali. In questo senso il Ticino è un Cantone che presenta caratteristiche specifiche: è infatti l'unico Cantone di lingua italiana, situato al

sud delle Alpi, con una forte urbanizzazione ed una terziarizzazione dell'economia. Il mercato del lavoro, orientato al turismo, all'edilizia e alla finanza, impiega molti frontalieri.

I risultati dello studio si basano principalmente sulle statistiche disponibili sul sito della BADAC (la base dati dei Cantoni e delle città svizzere), in particolare sui risultati dell'inchiesta sulle amministrazioni cantonali 2010, che forniscono informazioni al 31 dicembre 2008. Sono inoltre utilizzati i dati dell'Ufficio federale di statistica (UST) e dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF). Per quanto riguarda gli effettivi, i dati sono espressi in equivalenti tempo pieno (ETP).

Precauzioni nella lettura dei dati

Il rapporto fornisce un'immagine quantitativa della situazione degli effettivi del personale dei 7 settori considerati rapportati ad altri Cantoni (senza la dotazione dei Comuni o di realtà istituzionali intermedie, come ad esempio i Distretti). Poiché tuttavia la ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni in ogni Cantone può essere differente, i risultati indicati vanno esaminati in modo più approfondito; il solo confronto della dotazione di personale nell'amministrazione cantonale può evidentemente risultare limitativo. D'altra parte anche le caratteristiche geotopografiche e demografiche influenzano il peso dei vari settori in un confronto intercantonale.

Lo studio elaborato dall'Idheap, come quello realizzato per valutare il livello di spesa in Ticino rispetto al resto della Svizzera, costituisce quindi una base conoscitiva per procedere a una valutazione più mirata di alcuni ambiti che sembrano palesare una dotazione di personale comparativamente più importante rispetto ad altri Cantoni.

Anche in questo caso l'analisi è puramente quantitativa e non valuta parimenti l'efficacia e la qualità dei servizi offerti, né le metodologie gestionali o le performance. Come lo studio dell'Idheap riassunto in precedenza, anche questo è stato sottoposto per osservazioni ai servizi interessati. Le principali prese di posizione sono pure allegate.

Risultati principali

Le principali risultanze dello studio sono le seguenti:

- a) Complessivamente, per quanto riguarda gli ambiti esaminati, il Cantone Ticino mostra il più elevato livello di occupati per rapporto agli altri Cantoni, pur essendo solo il terzo in termini di popolazione. Sommando gli effettivi dei sette settori analizzati, il Ticino possiede infatti il maggior numero di posti ETP (1'474), seguito da Argovia (1'292), Vallese (1'250), Grigioni (1'189) e Friburgo (1'142). Alcuni studi hanno mostrato che i Cantoni di medie-piccole dimensioni (come il Ticino) hanno tendenza ad essere maggiormente centralizzati al fine di evitare doppioni di strutture onerose: questo fattore potrebbe giustificare l'elevato numero di occupati riscontrato nell'amministrazione cantonale ticinese.
- b) In termini assoluti, gli effettivi ticinesi si situano al primo posto per rapporto agli altri Cantoni in 4 settori: polizia (643 posti ETP), amministrazione delle contribuzioni (336.9), gestione del parco immobiliare (94.2) e protezione dell'ambiente (77.5).
- c) Per quanto riguarda la quota di occupazione¹, il settore in cui il Ticino si distingue maggiormente dagli altri Cantoni è quello dell'amministrazione delle contribuzioni. Questo settore presenta infatti il doppio degli effettivi rispetto agli altri Cantoni (sui 7 settori analizzati, la quota è del 22.8% in Ticino). Diversi possono essere i fattori che

¹ Quota di occupazione nel Cantone = numero effettivi nel Cantone in un determinato settore / numero totale effettivi nel Cantone nei 7 settori analizzati (vedi p. 73 del rapporto).

spiegano questo dato: la diversa ripartizione delle competenze tra Cantone e comuni per quanto concerne l'accertamento fiscale e le procedure di incasso, il numero di contribuenti, i metodi di controllo e l'esistenza di dossier fiscali più complessi legati alla piazza finanziaria o la vicinanza con la frontiera.

- d) Nel settore della **polizia**, il benchlearning presenta unicamente i risultati della polizia cantonale. Al 31.12.2008 gli effettivi della polizia cantonale ticinese risultano più elevati rispetto a quelli degli altri Cantoni: con 643 ETP (aspiranti gendarmi compresi; 616 ETP senza gli aspiranti) il Ticino si situa allo stesso livello di Argovia (641.1 ETP), Cantone che risulta tuttavia nettamente più popoloso. I Cantoni di Friburgo (546.7 ETP) e di Lucerna (525.2 ETP) seguono nella graduatoria. Di seguito i dati sintetici relativi a questo servizio.

Cantone	No. di persone in ETP	Spese di funzionamento in CHF/abitante
AG	641.1	166.8
LU	525.2	154.2
TI	643.0	264.4
VS	475.9	193.5
FR	546.7	297.1
GR	420.6	349.0
NE	426.5	304.3

Fonte: grafici pp. 43 e 44 rapporto idheap.

- e) Per quanto riguarda il settore della **circolazione** stradale, in Ticino la sezione della circolazione è interamente di competenza cantonale, sebbene il 20% dei controlli tecnici dei veicoli venga effettuato dal TCS; in alcuni altri Cantoni questo settore è stato completamente esternalizzato. L'esperienza acquisita in Ticino fa ritenere che sia opportuno mantenere l'utilizzazione attuale, interessante dal profilo dei costi e da quello della qualità del servizio. Il confronto tra Cantoni mostra una correlazione tra la dimensione della popolazione e gli effettivi di personale attivo, con un livello più elevato ad Argovia (143.6 ETP) e più basso nei Cantoni di Friburgo (72), Grigioni (67.5) e Neuchâtel (63 ETP). Il Ticino conta 102.7 occupati ETP.

Nel nostro Cantone il peso del settore della circolazione stradale per rapporto alla popolazione risulta comunque più forte: vi è infatti un impiegato ETP ogni 3'240 abitanti contro una media di 3'422 abitanti per i cantoni considerati. Ciò va messo in relazione con la maggiore densità di veicoli immatricolati a sud delle Alpi, a causa sia della topografia, sia di una rete di trasporto pubblico meno sviluppata rispetto agli altri Cantoni (eccezion fatta per Neuchâtel e il Vallese). Di seguito i dati sintetici relativi a questo servizio.

Cantone	No. di persone in ETP	No. abitanti per impiegato (ETP) dei servizi della circolazione*
AG	143.6	4'121.1
LU	101.4	3'636.5
TI	102.7	3'239.9
VS	82.1	3'694.1
FR	72.0	3'729.7
GR	67.5	2'821.6
NE	63.0	2'713.1

Fonte: grafico p. 49 rapporto idheap.

- f) Per quanto concerne il settore della **costruzione e della manutenzione delle strade**, in Ticino al 31.12.2008 la Divisione delle costruzioni occupava 380 persone inclusi i posti finanziati dalla Confederazione e legati alle strade nazionali, mentre gli impieghi

sono 185.5 ETP considerando solo le strade cantonali. Effettivi più elevati si registrano nei Cantoni dei Grigioni (463 ETP) e nel Vallese (428.5 ETP), mentre sono più contenuti in altri Cantoni.

L'entità delle risorse impiegate in questo settore è fortemente condizionata dagli aspetti topografici e dalla lunghezza delle strade e non dal numero della popolazione. Di seguito i dati sintetici relativi a questo servizio.

Cantone	No. di persone in ETP
AG	229.7
LU	84.9
TI	185.5
VS	428.5
FR	207.9
GR	463.0
NE	85.3

Fonte: grafico p. 53 rapporto idheap.

- g) Nel settore della **gestione e manutenzione del parco immobiliare (sezione della logistica)**, gli effettivi e le spese di funzionamento dipendono dal volume e dallo stato di conservazione del parco immobiliare da amministrare, ma anche dal grado di esternalizzazione di alcuni servizi. Argovia e Lucerna hanno più o meno gli stessi effettivi (circa 40 ETP), mentre a Friburgo e in Ticino gli effettivi sono molto più elevati (88.8 ETP, rispettivamente 94.2). In Ticino, le spese di funzionamento sono pari a 214 CHF per abitante, un importo elevato rispetto agli altri Cantoni che può essere spiegato dalla presenza di numerosi edifici storici. Di seguito i dati sintetici relativi a questo servizio.

Cantone	No. di persone in ETP	Spese di funzionamento in CHF/abitante
AG	39.0	174.1
LU*	39.8	-254.8
TI	94.2	213.7
VS	24.7	0.0
FR	88.8	138.1
GR	24.3	181.8
NE**	11.6	9.6
NE***	12.0	47.6

* Il valore negativo delle spese di funzionamento per abitante di LU

si spiega dall'integrazione delle tasse e degli affitti percepiti dallo Stato, conformemente ai principi della NGP iscritti nella nuova Costituzione cantonale.

** Service des bâtiments.

*** Service de la gérance des immeubles.

Fonte: grafico p. 56 rapporto idheap.

- h) Per quanto riguarda il settore **dell'amministrazione delle contribuzioni**, le attività sono sostanzialmente omogenee, anche se in taluni Cantoni il compito relativo all'accertamento fiscale è delegato parzialmente ai Comuni (LU, GR, AG, VS). Il livello di occupati della Divisione delle contribuzioni del Ticino è più del doppio rispetto agli altri Cantoni: vi sono infatti 395 ETP al 31.12.2008², contro un valore compreso tra i 125 ETP dei Grigioni e i 176.5 ETP di Friburgo. Di seguito i dati sintetici relativi a questo servizio.

² Secondo i dati della BADAC. Secondo il DFE invece, la cifra è pari a 337 ETP.

Cantone	No. di persone in ETP	Spese di funzionamento in CHF/abitante
AG	172.2	243.2
LU	165.4	56.2
TI	336.9	161.1
VS	168.6	0.0
FR	176.5	169.1
GR	125.0	173.4
NE	126.9	85.7

Fonte: grafico p. 64 rapporto idheap.

- i) Nel settore della **protezione dell'ambiente** le attività sono determinate dalla legislazione federale sulla protezione dell'ambiente, precisata in una trentina di ordinanze di applicazione. Non vi è quindi correlazione con la popolazione, né con la topografia o la superficie. Nel confronto intercantonale, la Sezione della protezione dell'aria, dell'acqua e del suolo del Cantone Ticino ha un numero elevato di impieghi ETP (77.5), davanti a Lucerna (62.4) e Argovia (48). Di seguito i dati sintetici relativi a questo servizio.

Cantone	No. di persone in ETP	Spese di funzionamento in CHF/abitante
AG	48.0	27.4
LU	62.4	35.4
TI	77.5	37.7
VS	31.3	0.0
FR	37.3	45.1
GR	41.5	63.8
NE	26.7	27.2

Fonte: grafico p. 59 rapporto idheap.

- j) L'organizzazione e la funzione dei **servizi sociali** delle amministrazioni cantonali variano da un Cantone all'altro: spesso i compiti sono ripartiti tra Cantone e Comuni. In Ticino, l'accertamento del diritto all'aiuto sociale è di competenza interamente cantonale, anche se le prestazioni sono finanziate in parte dai Comuni (20% nel 2012, 25% nel 2013). L'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento impiega 34 occupati ETP, in media con gli altri Cantoni. Queste unità di personale comprendono però anche collaboratori attivi nei settori dei richiedenti l'asilo, dell'anticipo e recupero alimenti, del servizio dell'abitazione e della fissazione delle rette per affidi familiari. Le spese di funzionamento per abitante risultano più elevate a Neuchâtel (460 CHF), nei Grigioni (291 CHF) e in Ticino (219 CHF). Di seguito i dati sintetici relativi a questo servizio.

Cantone	No. di persone in ETP	Spese di funzionamento in CHF/abitante
AG	18.4	75.8
LU	24.7	22.3
TI	33.8	219.2
VS	38.6	0.0
FR	12.4	0.2
GR	46.6	290.8
NE	20.8	460.4

Fonte: grafico p. 68 rapporto idheap.

3.1.4 Analisi delle entrate fiscali (progetto A.4)

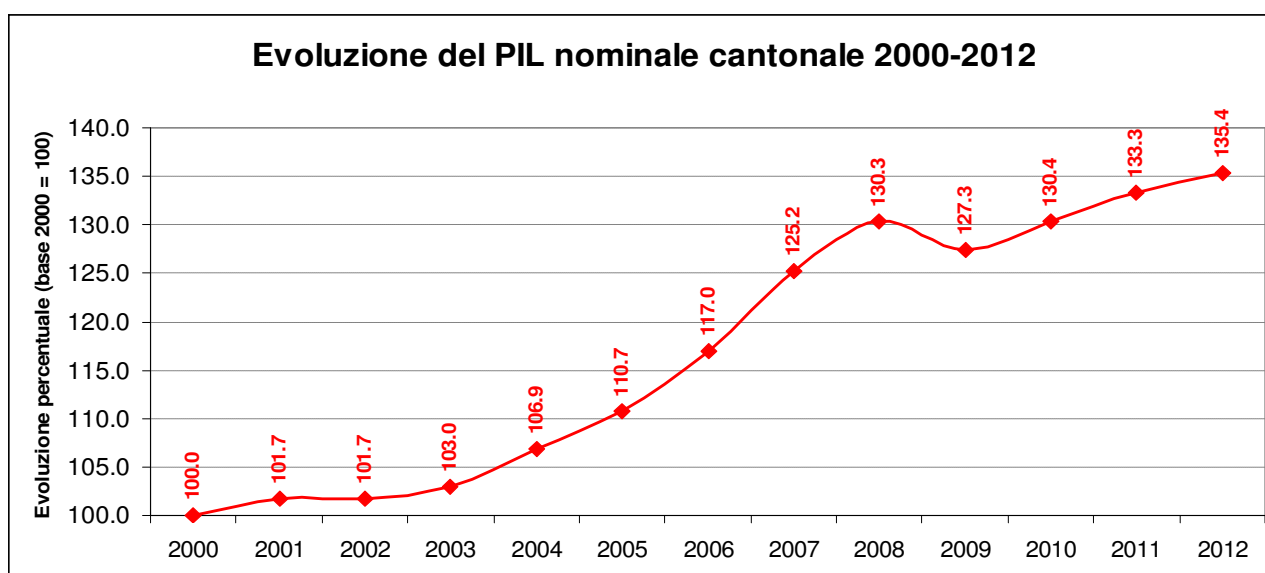
Gettito fiscale cantonale: composizione ed evoluzione

Nel 2012 il Canton Ticino ha incassato quasi 1.6 miliardi in imposte, ossia 400 milioni in più (+ 34%) rispetto a quanto incassato nel 2000. Come si può evincere dalla tabella seguente, eccezion fatta per la quota cantonale dell'imposta federale diretta,³ sul periodo 2000 – 2012 tutte le voci d'imposta hanno conosciuto un'evoluzione positiva. In termini assoluti, particolarmente importante è risultata la crescita del gettito di competenza dell'imposta sulle persone fisiche (+166.1 milioni di franchi), delle imposte alla fonte (+66.9 milioni), dell'imposta sulle persone giuridiche (+66.3 milioni) così come dell'imposta sugli utili immobiliari (+62.1 milioni). In termini relativi, la maggior crescita l'ha invece riscontrata il gettito delle imposte suppletorie e delle multe tributarie (+289.7%) seguito dalla TUI (+237.9%) e dalle imposte alla fonte (+ 133.5%).

Evoluzione degli incassi fiscali sul periodo 2000 - 2012 (cifre in milioni di franchi)

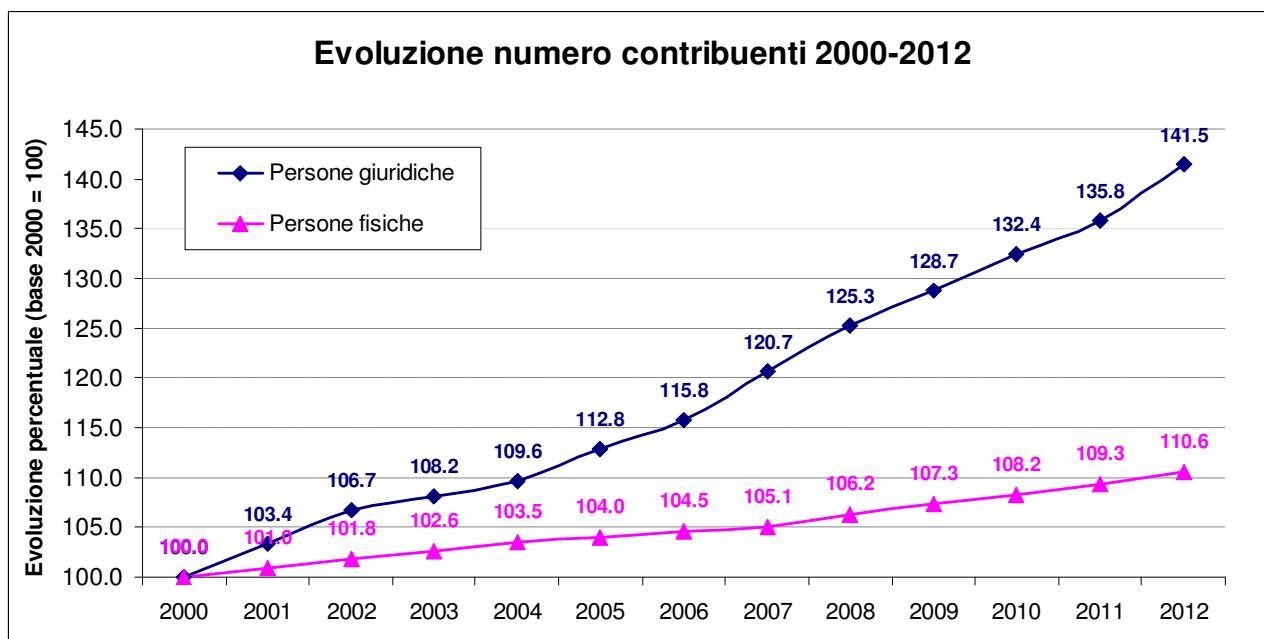
	2000	2012	Scarto	Scarto in %
Persone fisiche	657.9	824	166.1	25.2%
Imposte alla fonte	50.1	117	66.9	133.5%
Persone giuridiche	242.1	308.4	66.3	27.4%
TUI	26.1	88.2	62.1	237.9%
Successione e donazione	46.1	64.9	18.8	40.8%
Suppletorie e multe	5.8	22.6	16.8	289.7%
Bollo	36.5	44.7	8.2	22.5%
Quota TI IFD	113.5	107.8	-5.7	-5.0%
Incassi totali	1'178.1	1'577.6	399.5	33.9%

La forte crescita degli incassi fiscali cantonali sul periodo 2000 – 2012 è in gran parte riconducibile all'evoluzione al rialzo dei fattori congiunturali e demografici, come ben visibile nei grafici seguenti:



³ Nel 2008 la quota cantonale dell'imposta federale diretta è stata ridotta dal 30% al 17%, ciò che spiega l'evoluzione negativa degli incassi sul periodo. Ipotizzando il mantenimento della stessa quota percentuale, l'entrata relativa all'IFD sarebbe stata nel 2012 di circa 190 milioni di franchi.

Il Pil nominale cantonale, stimato a circa 22.8 miliardi di franchi nel 2012, è infatti cresciuto di quasi il 36% nel periodo considerato.



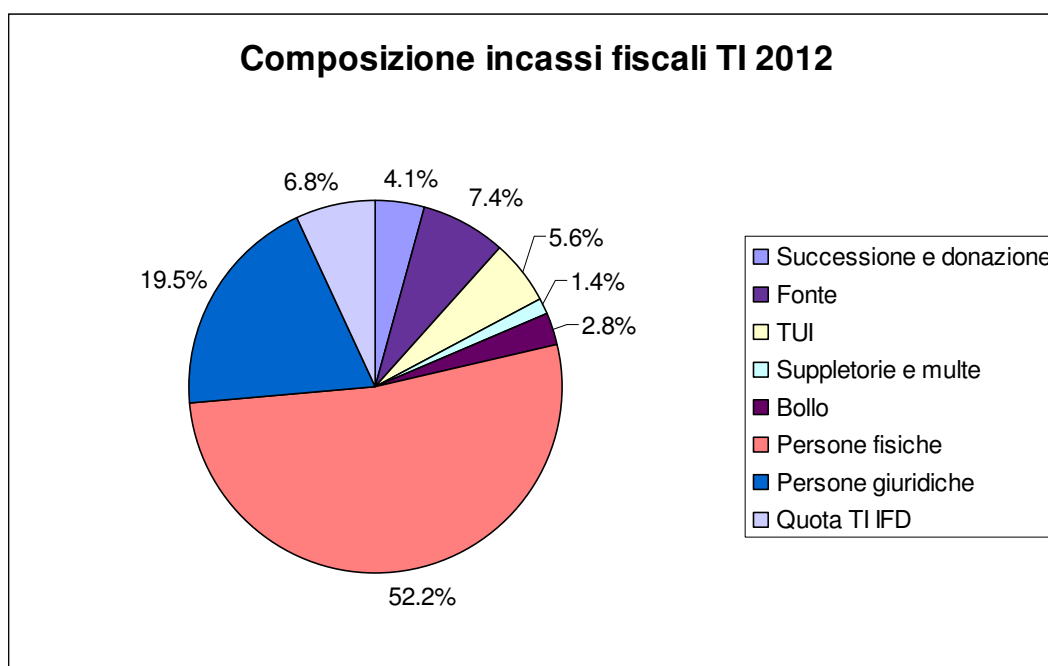
La considerevole crescita del numero delle persone giuridiche riscontrata nell'ultimo decennio ha portato il Ticino ad essere il quarto Cantone in Svizzera per numero di persone giuridiche, una posizione in parte sorprendente, soprattutto se paragonata al posizionamento di cantoni in prossimità di importanti realtà urbane quali ZG, GE, SG e AG.

Numero di contribuenti (persone fisiche e giuridiche) ripartiti nei vari Cantoni nel 2011

Rango	Cantone	Persone fisiche	Rango	Cantone	Persone giuridiche
1	ZH	933'544	1	ZH	58'806
2	BE	810'000	2	BE	35'900
3	AG	456'627	3	VD	28'818
4	VD	419'493	4	TI	27'036
5	SG	379'080	5	ZG	25'892
6	VS	265'000	6	GE	21'766
7	LU	254'624	7	SG	20'518
8	GE	252'241	8	AG	18'000
9	TI	236'160	9	LU	16'587
10	SO	211'297	10	VS	15'195
11	TG	210'316	11	BS	12'201
12	GR	168'000	12	TG	11'111
13	BL	159'000	13	SZ	10'272
14	FR	157'000	14	FR	10'250
15	BS	122'480	15	GR	9'500
16	NE	105'974	16	BL	8'850
17	SZ	85'487	17	SO	7'600
18	ZG	70'168	18	NE	6'758
19	SH	60'163	19	NW	3'481
20	AI	56'400	20	OW	3'380
21	JU	42'729	21	AI	2'900
22	NW	32'498	22	JU	2'851
23	GL	31'418	23	SH	2'793
24	OW	24'958	24	GL	2'037
25	UR	22'500	25	AR	1'273
26	AR	9'901	26	UR	1'200

Fonte: www.imposte-easy.ch

Più di quattro quinti (85.9%) delle entrate fiscali cantonali registrate nel 2012 è originato dagli incassi relativi alle imposte periodiche, ossia alle imposte sul reddito e sulla sostanza delle persone fisiche (52.2%), alle imposte sull'utile, sul capitale e sugli immobili delle persone giuridiche (19.5%), alle imposte alla fonte (7.4%) e alla quota cantonale dell'imposta federale diretta (6.8%). Il restante 14.1% si suddivide tra le cosiddette imposte aperiodiche (TUI, bollo, successione e donazione, suppletorie e multe tributarie), le quali possono variare anche considerevolmente da un anno all'altro.



La composizione degli incassi fiscali nel tempo risulta piuttosto stabile. Analizzando il periodo 2000 – 2012 si può tuttavia osservare una crescita relativa abbastanza importante degli incassi delle tasse sugli utili immobiliari (+3.4 pti %) e dell'imposta alla fonte (+3.2 pti %), a fronte di una contrazione relativa di quasi analoga ampiezza per quanto concerne le imposte sulle persone fisiche (-3.6 pti %) e la quota cantonale dell'imposta federale diretta (-2.8%)⁴.

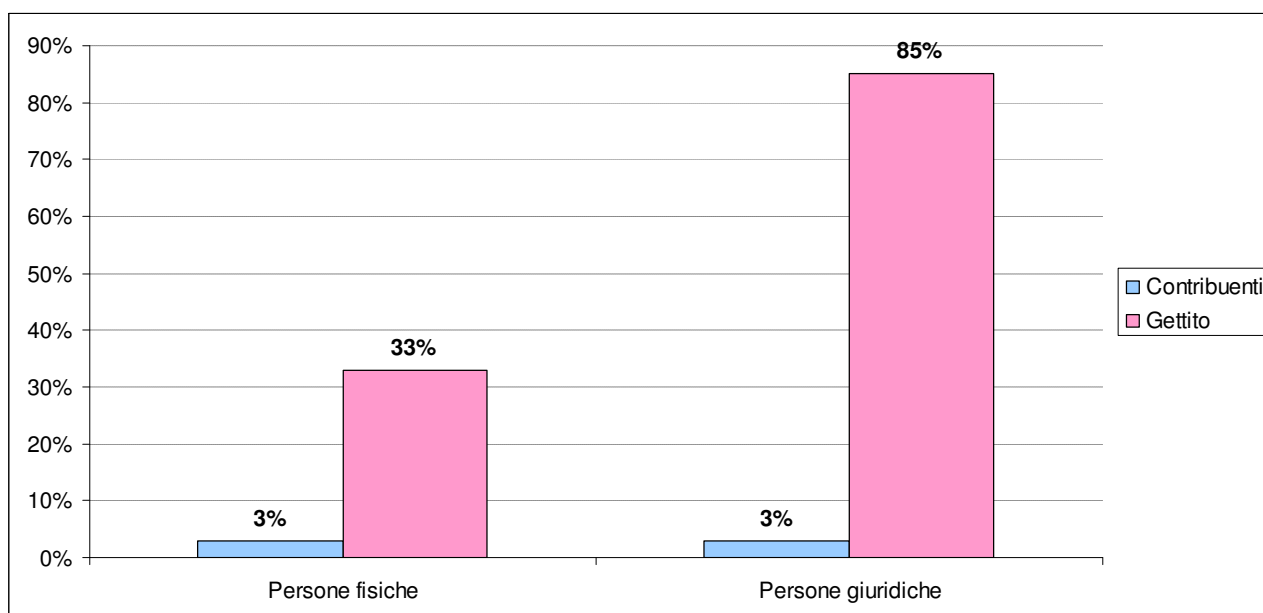
Evoluzione della composizione degli incassi fiscali cantonali sul periodo 2000 - 2012

	2000	2012	Scarto in pti %
TUI	2.2%	5.6%	3.4
Fonte	4.3%	7.4%	3.2
Suppletorie e multe	0.5%	1.4%	0.9
Successione e donazione	3.9%	4.1%	0.2
Bollo	3.1%	2.8%	-0.3
Persone giuridiche	20.5%	19.5%	-1.0
Quota TI IFD	9.6%	6.8%	-2.8
Persone fisiche	55.8%	52.2%	-3.6

Un'altra particolarità del tessuto fiscale cantonale è rappresentata dall'importante concentrazione del gettito cantonale, il quale è fortemente dipendente da pochi contribuenti. Per le persone giuridiche si tratta sostanzialmente del settore finanziario (banche in particolare) e quello della moda.

⁴ Segnaliamo che nel 2008 la quota cantonale dell'imposta federale diretta è stata ridotta dal 30% al 17%. Qualora venisse ancora applicata la vecchia quota del 30%, gli incassi 2012 dell'IFD ammonterebbero a 190.2 milioni di franchi, ossia 76.7 milioni in più rispetto al 2000 (pari ad una crescita del 67.6%).

Concentrazione del gettito fiscale cantonale nel 2008



Come ben evidenziato dalla figura di cui sopra, il gettito fiscale risulta essere particolarmente concentrato soprattutto per quanto concerne le imposte sulle persone giuridiche (il 3% dei contribuenti genera l'85% del gettito totale), ciò che rappresenta un importante fattore d'instabilità per quanto concerne l'elaborazione di previsioni fiscali nell'ambito dei preventivi, consuntivi e piani finanziari. È infatti sufficiente che alcune di queste aziende subiscano delle perdite (o degli utili) importanti per determinare notevoli fluttuazioni di gettito, difficilmente quantificabili e prevedibili in sede di preventivo.

Entrate fiscali cantonali: raffronto intercantonale

Per l'elaborazione del raffronto intercantonale delle entrate fiscali cantonali abbiamo utilizzato le statistiche finanziarie elaborate annualmente dall'Amministrazione federale delle finanze (AFF). Esse comprendono tutte le entrate fiscali, ossia il gettito fiscale complessivo secondo il nuovo Modello di presentazione dei conti armonizzato per i Cantoni e i Comuni MCA2.

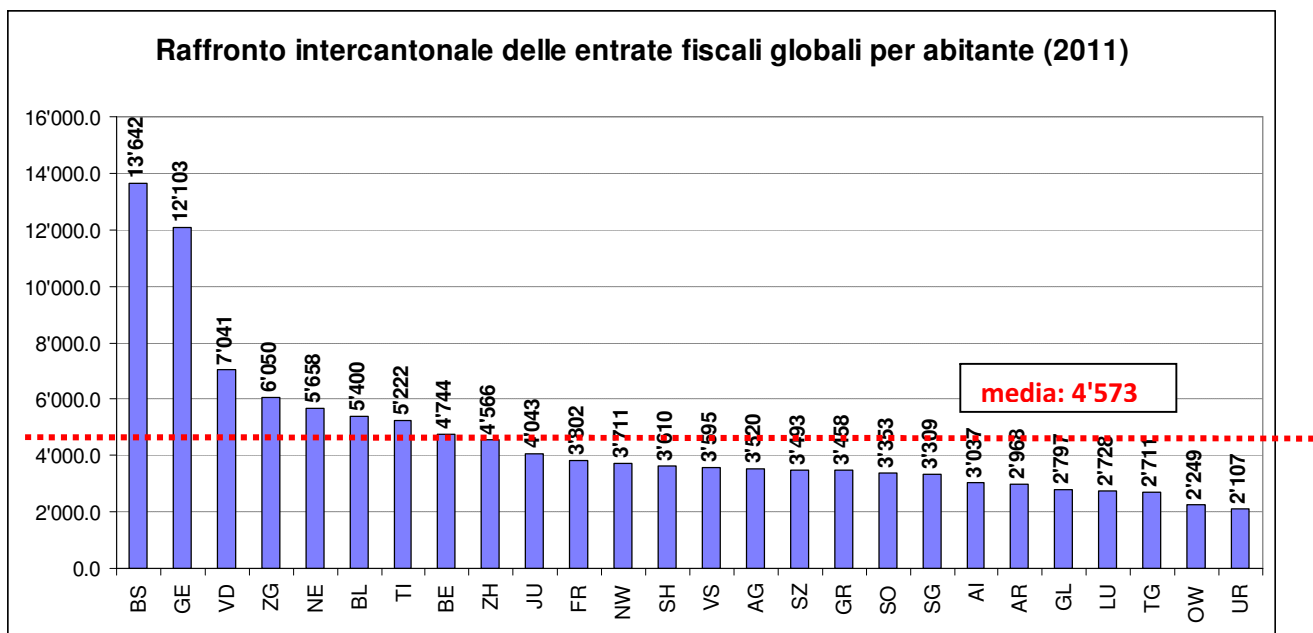
Con 1.78 miliardi di franchi, il Ticino si colloca al settimo posto nella graduatoria intercantonale per importanza di entrate fiscali annuali, dietro a ZH, GE, VD, BE, BS e AG.

Raffronto intercantonale delle entrate fiscali complessive nel 2011

		Imposte dirette persone fisiche	Imposte dirette persone giuridiche	Altre imposte dirette	Imposte sul possesso/spesa	Totale
1	ZH	4'680'931	1'248'881	196'910	302'508	6'429'230
2	GE	3'676'813	1'232'421	579'012	113'434	5'601'680
3	VD	3'782'705	718'595	426'927	239'551	5'167'778
4	BE	3'629'499	429'319	298'427	350'124	4'707'369
5	BS	1'657'613	719'593	147'443	31'663	2'556'312
6	AG	1'535'973	420'366	127'411	124'350	2'208'100
7	TI	1'048'952	316'789	286'585	131'225	1'783'551
8	SG	1'002'339	314'384	151'666	143'064	1'611'452
9	BL	1'136'806	175'915	78'267	102'265	1'493'252
10	VS	768'874	146'200	186'097	54'986	1'156'157
11	FR	771'852	150'097	97'874	87'667	1'107'489
12	LU	716'795	140'903	102'049	93'348	1'053'095
13	NE	727'271	138'657	77'593	43'801	987'322
14	SO	621'055	126'814	55'087	66'213	869'169
15	ZG	483'498	193'214	–	28'482	705'195
16	TG	477'259	56'004	108'535	52'831	694'628
17	GR	463'149	71'265	64'118	71'882	670'414
18	SZ	385'531	23'776	67'189	46'830	523'327
19	JU	200'339	41'117	18'899	26'387	286'742
20	SH	217'454	36'955	13'313	13'697	281'419
21	AR	115'072	9'695	14'972	18'875	158'614
22	NW	119'500	9'147	15'021	10'629	154'298
23	GL	83'865	12'438	3'008	10'770	110'081
24	OW	59'308	7'202	4'873	9'818	81'201
25	UR	54'047	7'033	5'365	8'762	75'208
26	AI	30'844	2'119	9'028	5'767	47'758

Fonte: *Statistica finanziaria 2011, Amministrazione federale delle finanze.*

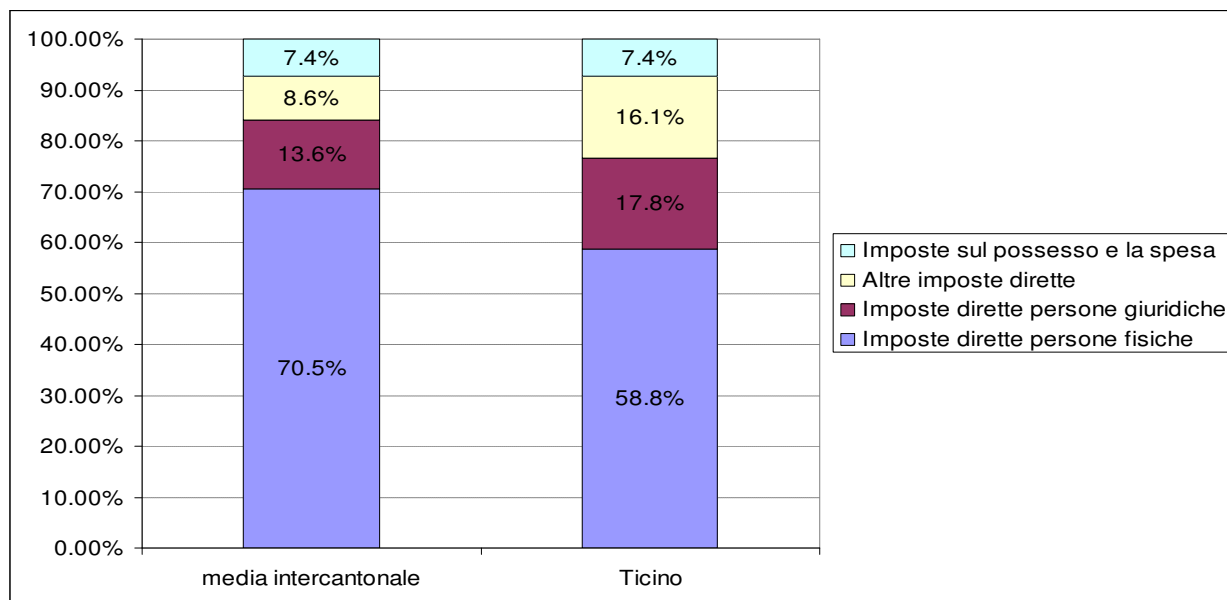
Con la sola eccezione di BS, constatiamo che i Cantoni che precedono il Ticino nella graduatoria delle entrate fiscali sono tutti molto più popolosi rispetto al nostro. Per neutralizzare l'effetto taglia dei Cantoni, conviene dunque procedere ad un'analisi comparativa delle entrate fiscali per abitante. A sorpresa, con 5'222 fr. per abitante (649 fr. per abitante in più per rapporto alla media svizzera), il Ticino rimane in settima posizione anche per quanto concerne le entrate fiscali per abitante. Rispetto al precedente grafico, il Ticino supera i Cantoni di BE, ZH e AG, ma viene scavalcato da ZG, NE e BL.



Fonti: *Statistica finanziaria 2011, Amministrazione federale delle finanze*
Statistica sulla popolazione residente permanente al 31.12.2011, Ufficio federale di statistica

Per quanto attiene alla composizione delle entrate fiscali cantonali, segnaliamo che in Ticino le imposte dirette sulle persone fisiche occupano un peso relativo meno importante rispetto alla media intercantonale. Esse rappresentano infatti solamente il 58.8% del totale delle entrate fiscali, mentre la media svizzera si eleva al 70.5%.

Composizione delle entrate fiscali in %: confronto Ticino – media svizzera

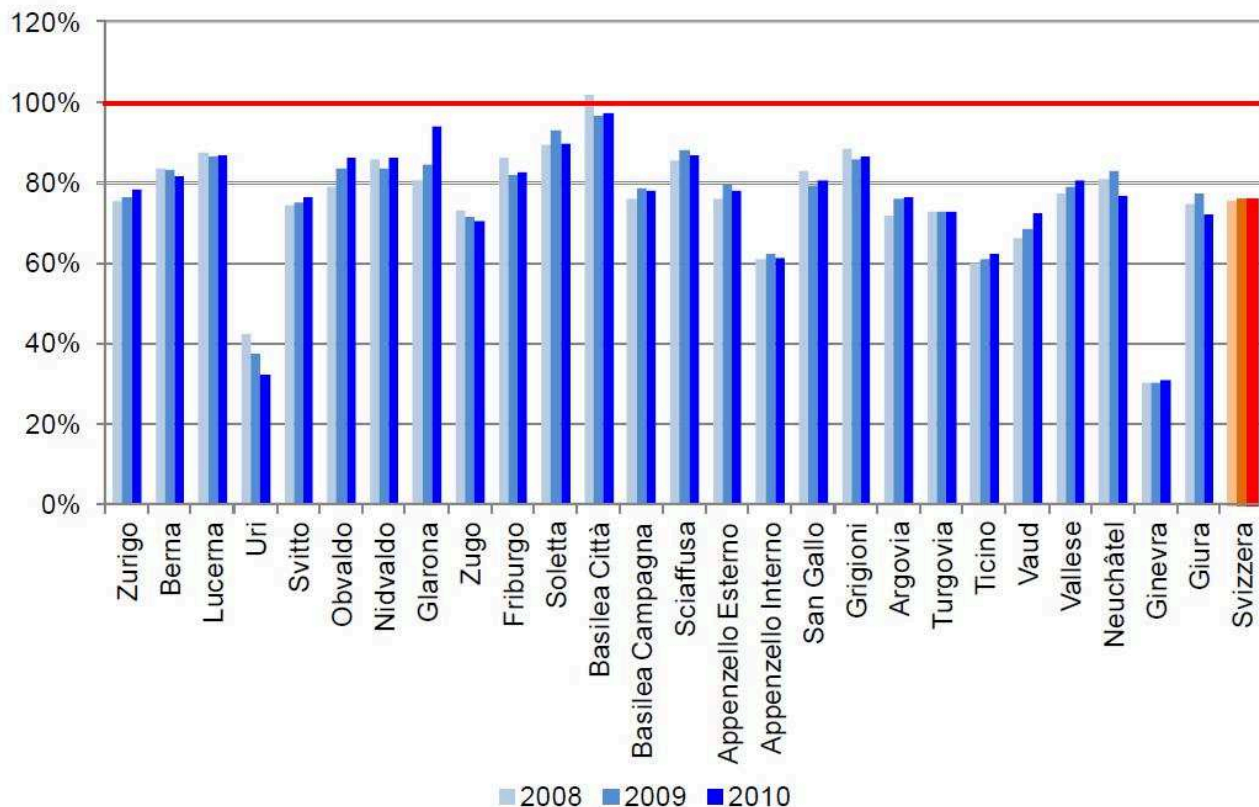


Al contrario, la componente “altre imposte dirette” (ossia le imposte aperiodiche quali le imposte immobiliari, le imposte sugli utili patrimoniali, il bollo, le imposte di successione e donazione e le tasse sulle case da gioco) occupa in Ticino una quota relativa del 16.1% del totale delle entrate fiscali cantonali, ciò che rappresenta quasi il doppio rispetto alla media intercantonale. Analogamente, anche la parte relativa delle imposte sulle persone giuridiche risulta essere superiore alla media intercantonale di 4.2 punti percentuali.

Finanziamento con tasse: raffronto intercantonale

L'indicatore del finanziamento con tasse nei Cantoni e nei Comuni esamina in che misura i costi di determinati settori (funzioni) vengono finanziati con entrate a titolo di tasse. Al riguardo vengono considerate le funzioni che generano le maggiori entrate da tasse, ovvero l'Ufficio della circolazione stradale e della navigazione, il diritto generale, l'approvvigionamento idrico/l'eliminazione delle acque di scarico e la gestione dei rifiuti.

Finanziamento con tasse dell'approvvigionamento pubblico e delle prestazioni di servizi



Fonte: *Finanziamento con tasse 2010, Amministrazione federale delle finanze.*

Il grafico di cui sopra mostra l'indice generale delle quattro funzioni selezionate per tutti gli anni disponibili (2008-2010). Si rileva che nessun Cantone presenta un indice che supera chiaramente il 100 per cento. Nella media svizzera, le tasse pagate per gli Uffici della circolazione stradale, il diritto generale, l'approvvigionamento idrico, l'eliminazione delle acque di scarico e lo smaltimento dei rifiuti coprono nei tre anni considerati il 76% dei costi causati in questi settori. A questo livello aggregato non risulta pertanto alcun finanziamento eccessivo e ingiustificato mediante tasse. Al contrario, il 24% dei costi viene coperto da entrate fiscali o trasferimenti. Fatta eccezione per alcuni casi speciali ai limiti inferiori, la ripartizione dei Cantoni è relativamente uniforme. Due terzi dei Cantoni presentano valori che si scostano al massimo di 10 punti percentuali dalla media svizzera. I Cantoni situati ai limiti superiori del grafico, nel 2010 BS e GL, coprono quasi integralmente i loro costi mediante tasse. I Cantoni con un valore superiore all'80% nel 2010 sono: BE, LU, OW, NW, GL, FR, SO, BS, SH, SG, GR e VS.

Il Ticino, con un indice complessivo di finanziamento con tasse del 62%, si colloca dunque sotto la media svizzera, ciò che significa che il 38% dei costi generati nei settori di compiti considerati non vengono finanziati mediante tasse oppure sono esternalizzati ad aziende pubbliche. Questo è particolarmente visibile nell'ambito dell'eliminazione delle acque luride e dell'approvvigionamento idrico così come nella gestione dei rifiuti, ambiti questi di competenza comunale.

	Ticino	Media CH
Circolazione stradale e navigazione	112.5%	115.4%
Diritto generale	81.5%	72.1%
Approvvigionamento idrico e gestione acque luride	53.9%	76.0%
Gestione dei rifiuti	46.0%	70.6%
Totale	62.4%	76.1%

L'unica eccezione è rappresentata dal diritto generale (il quale comprende settori diversi quali l'Ufficio esecuzione, il Controllo degli abitanti, l'Ufficio del registro fondiario, l'Ufficio dei fallimenti, l'Ufficio dello stato civile, e altri ancora), i cui costi in Ticino sono coperti dalle tasse in misura dell'81.5%, a fronte di una media svizzera che supera appena il 72%.

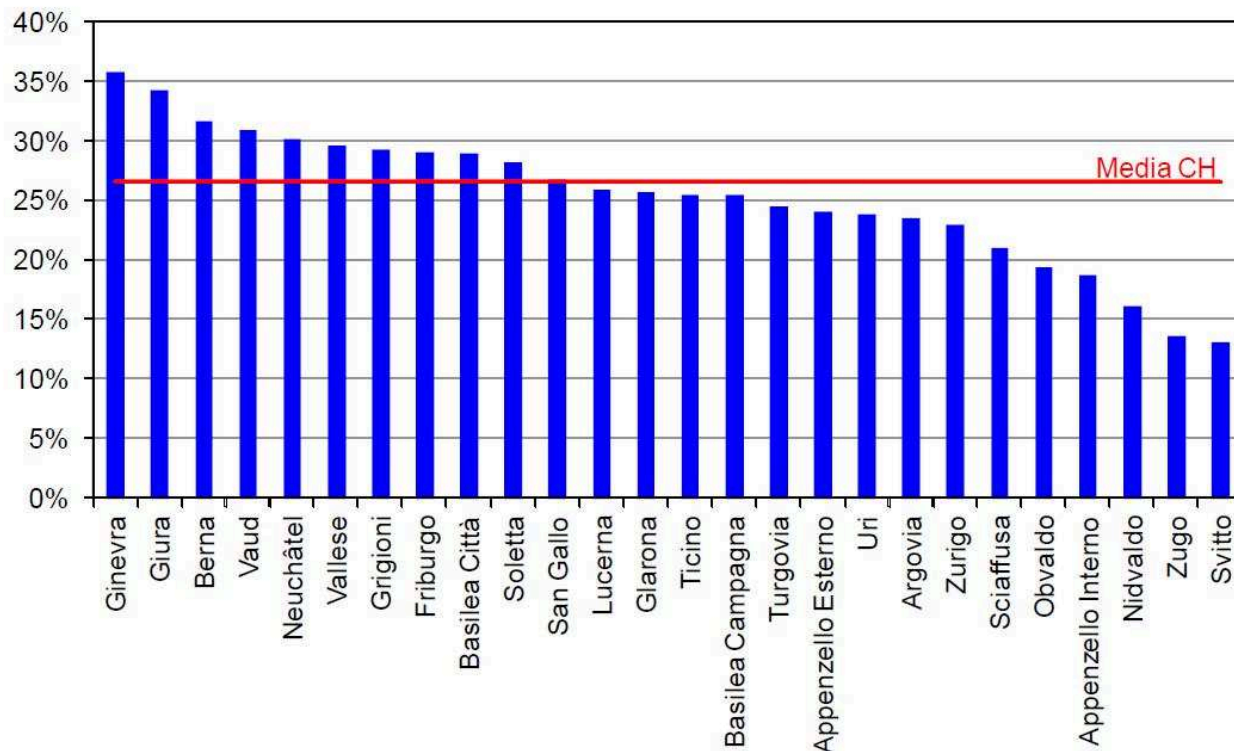
Indice di sfruttamento fiscale: raffronto intercantonale

L'indice di sfruttamento fiscale analizza in che misura la forza economica di un Cantone è gravata da tributi fiscali. Il calcolo dell'indice mette in relazione le entrate fiscali dei Cantoni e dei loro Comuni determinate in base alla statistica finanziaria dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF) con il potenziale di risorse secondo la perequazione finanziaria nazionale, il quale rispecchia il potenziale sfruttabile fiscalmente, ossia il sostrato fiscale del Cantone. Questo rapporto corrisponde all'onere fiscale complessivo di un determinato Cantone.⁵ Esso fornisce indicazioni sull'onere fiscale complessivo del potenziale di risorse e mostra quindi in che misura le imposte dei Cantoni e dei Comuni gravano concretamente la forza economica sfruttabile fiscalmente (redditi, utili e aumento della sostanza) dei contribuenti e che non è quindi più a disposizione per il consumo privato.

Nella figura seguente sono riportati in ordine decrescente i valori dello sfruttamento fiscale del potenziale di risorse dei singoli Cantoni per il 2013. Mediamente in Svizzera il 26.7% del potenziale di risorse è gravato da oneri fiscali cantonali e comunali. Nei Cantoni della Svizzera centrale di NW, SZ e ZG l'onere è decisamente inferiore alla media nazionale. Anche in Cantoni più grandi, tra cui il Ti (25.6%), l'onere fiscale non raggiunge la media svizzera.

⁵ Analogamente al potenziale di risorse della perequazione finanziaria nazionale, anche l'indice di sfruttamento fiscale si riferisce al passato. In pratica, nel calcolo per il 2013 confluiscono, da un lato, il valore medio delle entrate fiscali del Cantone e dei suoi Comuni conseguite negli anni 2007-2009 e, dall'altro, il potenziale di risorse previsto dai calcoli per la perequazione finanziaria nazionale per il 2013.

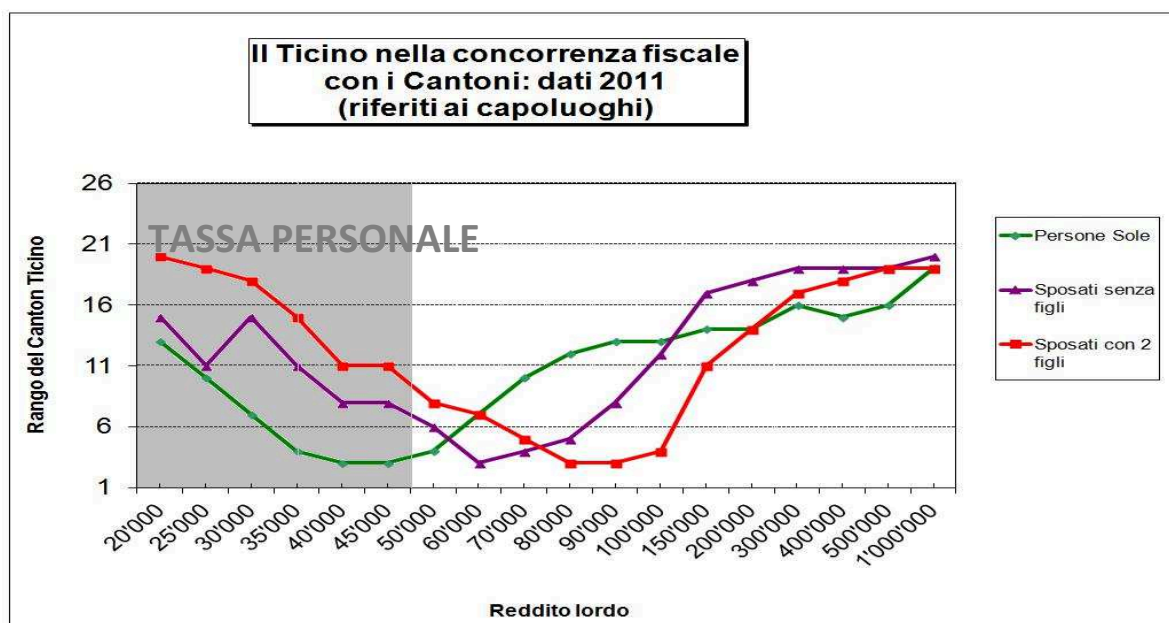
Sfruttamento fiscale del potenziale di risorse 2013 secondo Cantoni, in %



Fonte: *Indice di sfruttamento fiscale per il 2013, Amministrazione federale delle finanze.*

Onere fiscale: raffronto intercantonale

Il Canton Ticino si caratterizza come uno dei Cantoni più sociali di tutta la Svizzera poiché presenta per i redditi bassi e medio-bassi (fino a 70'000 franchi) una pressione fiscale molto attenuata rispetto alla media degli altri Cantoni: 10° rango per le persone sole (onere fiscale cantonale e comunale del 10.31%), 4° rango per i coniugati senza figli (onere fiscale del 5.18%) e 5° rango per i coniugati con 2 figli (onere fiscale del 1.44%). Il rango elevato nelle fasce di reddito minime deriva dal carico fiscale relativo all'imposta personale (di 20 fr.), che a differenza di altri Cantoni in Ticino colpisce indistintamente tutti i contribuenti (anche i 40'000 esenti) a partire dal compimento del 20° anno di età.



Fonte: *AFC, Steuerbelastung in der Schweiz 2011.*

Per i redditi lordi della fascia medio-alta, pari a 150'000 franchi, il Ticino si trova all'incirca nella media degli altri Cantoni: 14° rango per le persone sole (16.27%), 17° rango per i coniugati senza figli (13.02) e al 11° rango per i coniugati con due figli (8.87%).

Nella fascia alta, i cui redditi ammontano a 500'000 franchi, il Canton Ticino si colloca invece sopra la media nazionale: 15° rango per le persone sole (22.25%), 19° per i coniugati senza figli (21.49%) e 19° per i coniugati con due figli (20.05%).

Va tuttavia rilevato che il raffronto in questione si riferisce ai dati fiscali relativi all'imposta cantonale e comunale riferita al capoluogo cantonale, nel nostro caso a Bellinzona. Il moltiplicatore comunale a Bellinzona è del 95%, di molto superiore al moltiplicatore medio del cantone che è del 78%. La ricalcolazione delle posizioni del Ticino in base al moltiplicatore medio darebbe i seguenti risultati:

- le persone sole fino a 70'000 franchi, ora al 10 rango, scendono al 7 rango, le coppie senza figli, ora al 4 rango, scendono al 3 rango e le coppie con due figli, ora al 5 rango, scendono al 4 rango;
- le persone sole con 150'000 franchi, ora al 14 rango, scendono al 13 rango, le coppie senza figli, ora al 17 rango, scendono al 14 rango e le coppie con due figli, ora all'11 rango, scendono al 5 rango;
- le persone sole con 500'000 franchi, ora al 16 rango, scendono al 15 rango, le coppie senza figli, ora al 19 rango, scendono al 15 rango e le coppie con due figli, ora al 19 rango, scendono al 13 rango.

L'apprezzamento di questi dati deve comunque tenere presente che non sappiamo dove si collocherebbe il Ticino qualora il raffronto con gli altri Cantoni si basasse pure sul loro moltiplicatore medio.

L'impronta marcatamente sociale del sistema fiscale cantonale è ben visibile anche nel raffronto intercantonale del cumulo delle principali deduzioni sociali, dove emerge chiaramente che il Ticino risulta essere il Cantone di gran lunga più generoso, con un ventaglio di potenziale massimo di deduzioni sociali che si eleva a 70'400 franchi, ossia più del doppio della media intercantonale di 33'968 franchi.

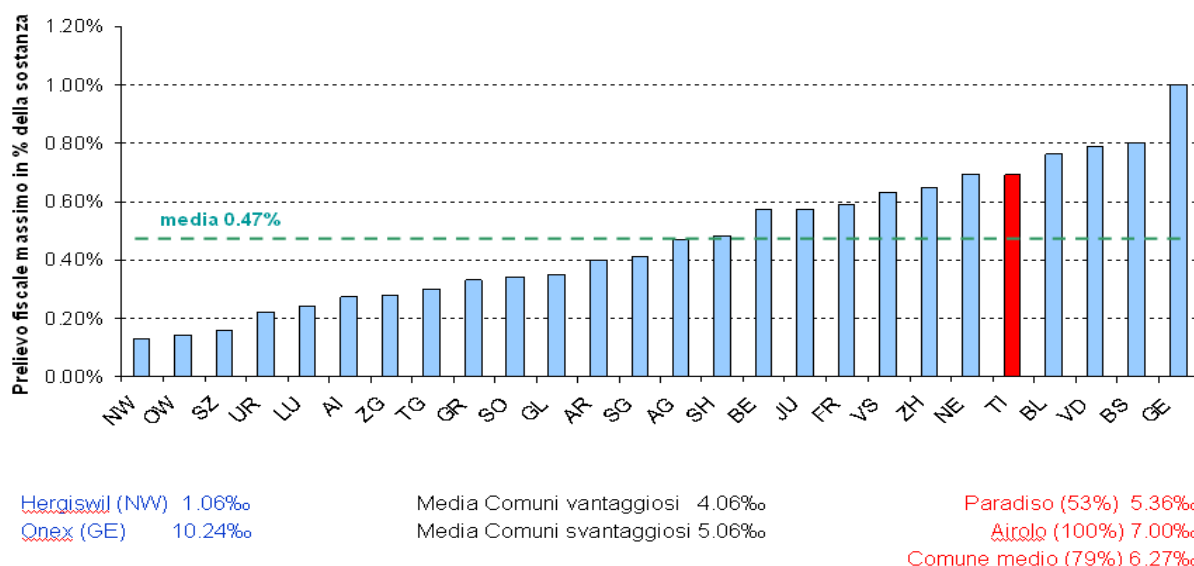
Raffronto intercantonale del cumulo delle principali deduzioni sociali

	Deduzione spese professionali		Deduzione premi ass. e interessi a risparmio		Deduzione cura dei figli (max)	Deduzione per figli (max)	Figli agli studi	Doppi redditi (max)	Persona bisognosa	Somma dei massimi
	minimo	massimo	Singles (max)	Coniugati (max)						
TI	2'500	2'500	7'400	14'800	10'000	11'000	13'400	7'700	11'000	70'400
GR	1'200	3'000	5'300	10'600	10'000	6'000	18'000	500	5'000	53'100
UR	2'000	4'000	2'550	4'950	10'000	8'000	13'200	3'500	3'000	46'650
LU	2'000	4'000	3'200	6'300	6'700	6'700	12'500	4'700	2'700	43'600
NW	0	7'000	2'550	4'950	10'900	5'400	7'600	1'100	5'400	42'350
SZ	0	6'900	4'600	9'200	3'200	9'000	11'000	2'100		41'400
BE	2'000	4'000	3'400	6'800	3'100	6'500	6'200	9'300	4'600	40'500
GL	2'000	4'000	3'600	7'200	10'000	7'000	0	10'000	2'000	40'200
CH	2'000	4'000	2'550	5'250	10'000	6'400	0	8'100	6'400	40'150
ZG	2'000	4'000	5'000	9'900	3'300	12'000	0	4'400	3'300	36'900
OW	0	4'100	1'700	3'300	10'000	4'000	7'300	3'400	2'400	34'500
AR	700	2'400	2'000	4'000	10'000	5'000	6'000	5'000		32'400
AI	1'000	5'000	3'400	6'800	6'000	6'000	8'000	500		32'300
ZH	2'000	4'000	3'600	7'200	6'000	6'800	0	5'400	2'500	31'900
BS	4'000	4'000	2'000	4'000	10'000	6'800	0	1'000	5'500	31'300
VS	2'000	4'000	1'560	3'950	3'000	7'510	3'900	6'020	1'850	30'230
FR	2'000	4'000	5'030	10'060	6'000	7'000	0	500	1'000	28'560
SH	2'000	4'000	2'000	4'000	9'400	8'400	0	800	1'300	27'900
JU	1'900	1'900	3'240	6'280	3'200	5'300	6'000	2'500	2'300	27'480
TG	2'000	4'000	3'100	6'200	4'000	7'000	3'000	0	2'600	26'800
AG	2'000	4'000	2'000	4'000	6'000	6'400	3'100	600	2'400	26'500
SO	2'000	4'000	3'750	7'500	6'000	6'000	0	1'000	2'000	26'500
SG	700	2'400	2'900	5'800	7'500	7'200	3'000	500		26'400
GE	600	1'700	4'400	6'600	4'000	10'000	0	500		22'800
NE	2'000	4'000	3'000	6'000	3'000	5'500	0	1'200	3'000	22'700
VD	2'000	4'000	2'000	4'000	7'000	0	0	1'700	3'200	19'900
BL	500	500	2'000	4'000	5'500	750	0	1'000	2'000	13'750
Rango TI	2°	21°	1°	1°	1°	2°	2°	4°	1°	1°

Fonte: AFC, L'impôt sur le revenu des personnes physiques, 2011.

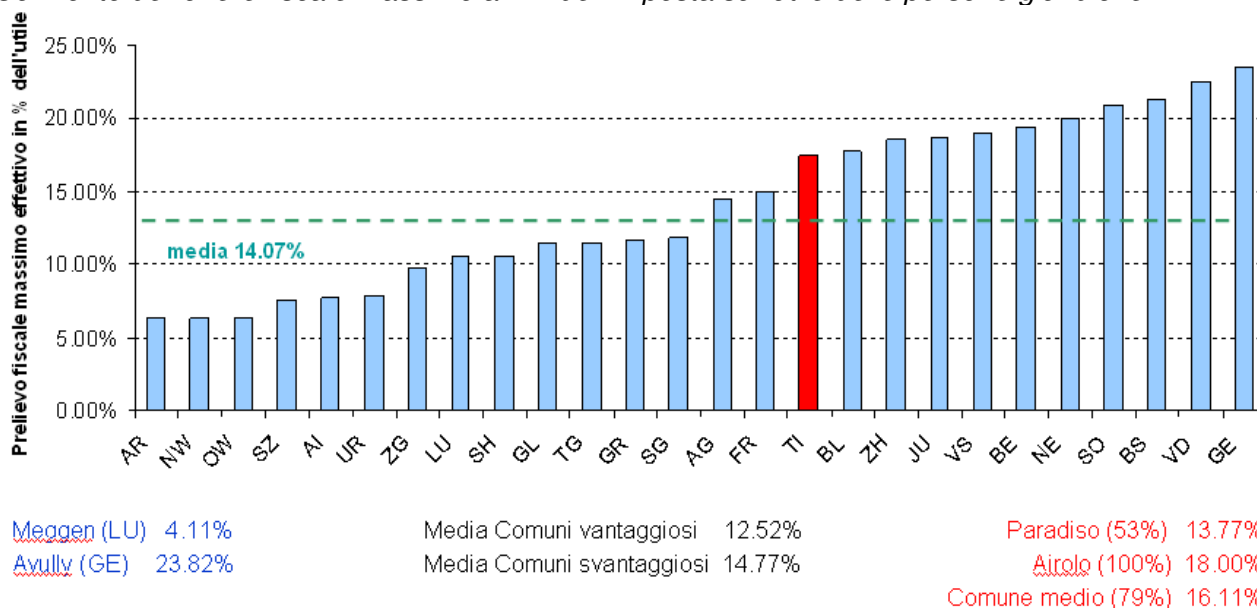
La situazione ai fini dell'imposta sulla sostanza rispecchia quella osservata ai fini dell'imposta sul reddito. Anche per l'imposta sulla sostanza il prelievo fiscale in Ticino è più favorevole rispetto alla media dei Cantoni per le basse e medie sostanze (1° rango per le sostanze di 200'000 franchi, con un prelievo fiscale nullo), ma non lo è per le sostanze medio-alte (16° rango, rispettivamente 17°, per le sostanze di 500'000 e 1'000'000 franchi), né tantomeno per le sostanze molto elevate (20° rango per le sostanze di 10 milioni di franchi). Confrontando il prelievo fiscale massimo, la posizione del Ticino si degrada ulteriormente, collocando il Ticino al 22° rango sul piano intercantonale.

Il confronto dell'imposta sulla sostanza delle persone fisiche

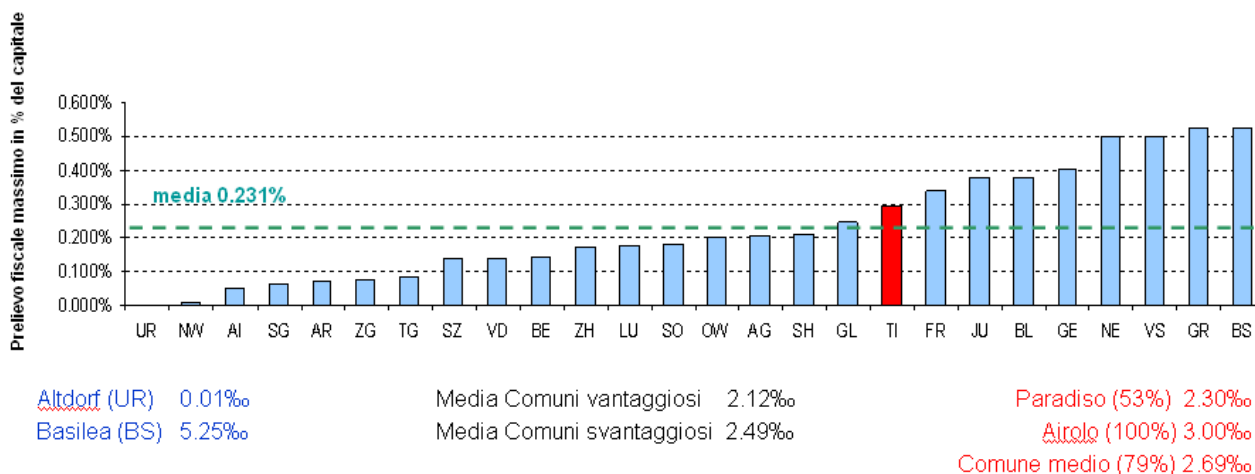


Per quanto concerne le persone giuridiche, il Ticino si posiziona al di sopra della media svizzera con un prelievo massimo effettivo del 17.6% ai fini dell'imposta sull'utile (media svizzera 14.1%) e del 2.9‰ ai fini dell'imposta sul capitale (media svizzera 2.3‰).

Confronto dell'onere fiscale massimo ai fini dell'imposta sull'utile delle persone giuridiche



Confronto dell'onere fiscale massimo ai fini dell'imposta sul capitale delle persone giuridiche



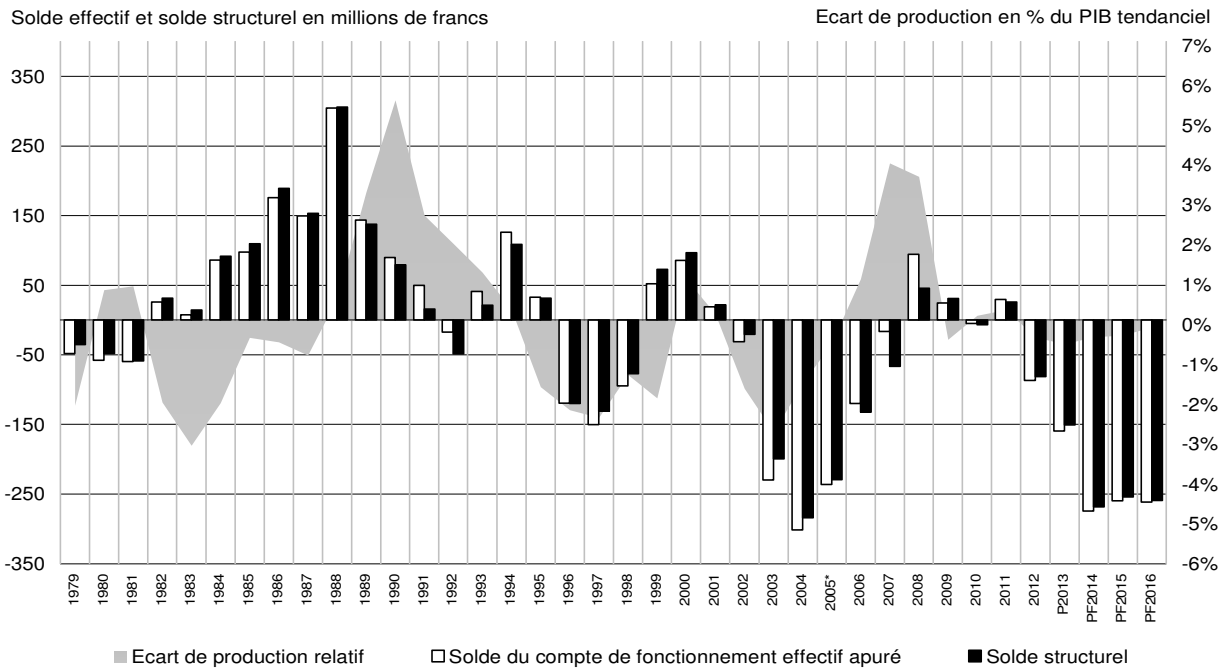
Segnaliamo che dal 2003 al 2010, con riferimento all'imposta sull'utile delle persone giuridiche, il Ticino ha subito un declassamento di 8 posizioni (dall'8° al 16° rango) nel confronto intercantonale.

3.2 Ambito "analisi specifiche" (progetti B)

Buona parte delle analisi specifiche richieste dalla Roadmap si trova in uno stato avanzato. Un solo progetto può tuttavia dirsi concluso ed è quello relativo alla definizione e alla quantificazione del disavanzo strutturale (vedi articolo 2 del decreto legislativo); anche in questo caso si è potuto contare sulla collaborazione con l'Idheap di Losanna. Un secondo progetto, quello relativo alle stime immobiliari, è quasi concluso ed è attualmente oggetto di esame a livello dipartimentale e sarà presto sottoposto al Consiglio di Stato (vedi capitolo 4.3.3.).

Per risultato strutturale si intende il risultato d'esercizio del Cantone depurato dagli effetti della congiuntura. Il saldo strutturale del conto di gestione corrente corrisponde pertanto al risultato che apparirebbe qualora la congiuntura non fosse né migliore né peggiore rispetto alla sua tendenza nel lungo termine.

L'evoluzione dal 1979 al 2016 del saldo effettivo e del saldo strutturale è presentata nel grafico seguente.



$\text{Saldo effettivo} = \text{risultato d'esercizio pubblicato} + \text{correzione (correzione = voci gruppo 38 - voci gruppo 48 + voci 332)}$
 $\text{Saldo strutturale} = \text{saldo effettivo} - \text{saldo congiunturale}$

Le colonne bianche rappresentano il risultato d'esercizio del Cantone (depurato da eventi straordinari e operazioni contabili). Le colonne nere indicano il risultato strutturale, cioè quello effettivo depurato dagli effetti della congiuntura.

L'area grigia mostra il rapporto tra la cosiddetta differenza congiunturale (definita anche differenza di produzione, cioè la correzione del risultato d'esercizio dall'effetto congiunturale) e il PIL. Un'area verso l'alto significa che l'economia cantonale si situa a un livello superiore rispetto al suo potenziale di lungo termine. E' il caso dei periodi 1989-1994, 2000-2001, 2006-2008 e 2011.

Analogamente l'area che si espande verso il basso indica l'inverso. Ciò è avvenuto nei periodi 1982-1988, 1995-1999, 2002-2005 e 2009-2010.

Nel periodo 1982-1988, malgrado una situazione economica al di sotto del trend di lungo periodo, i risultati d'esercizio sono positivi, indicando che le finanze del Cantone del periodo erano molto solide e in situazione di avanzo strutturale.

Dal 1989 la situazione comincia a degradarsi: vi è una riduzione degli avanzi d'esercizio malgrado il potenziale di crescita di lungo termine sia positivo. Ciò significa che la congiuntura gonfia i gettiti in maniera maggiore rispetto alla tendenza di lungo termine. Malgrado ciò nel 1992 il Cantone registra addirittura risultati negativi del conto di gestione corrente. Per questo motivo in quell'anno il deficit strutturale (barra nera) è superiore a quello effettivo (barra bianca).

Dopo tre anni di miglioramento (1993-1995) vi è un nuovo deterioramento tra il 1996 e il 1998: il gettito d'imposta è più debole rispetto a una congiuntura "normale", di lungo termine, e anche effettuando le correzioni congiunturali permane un deficit strutturale attorno ai 100 milioni.

Lo stesso accade, dopo un breve periodo di miglioramento tra il 1999 e il 2001, nel periodo 2002-2007: la cattiva congiuntura spiega solo parte del deficit d'esercizio che, anche se depurato dai fattori congiunturali, rimane elevato (tra il 2003 e il 2005 attorno ai 200 milioni).

Dal 2008 la situazione si riequilibra e il potenziale di crescita dell'economia ticinese è molto vicino a quello effettivo: le due barre bianche e nere sono infatti molto vicine. Nel

2011 infine a fronte di un avanzo d'esercizio di 16.3 milioni (disavanzo depurato = 29.9 milioni) appare un avanzo strutturale di 25.8 milioni di franchi.

A questa situazione potrebbero non essere estranee le scelte di politica fiscale fatte da Parlamento e popolo, entrate in vigore nel 1997, nel 2000, nel 2001 e nel 2003.

A partire dal 2012, come più volte indicato dal Consiglio di Stato, segnatamente a causa dei nuovi oneri per il finanziamento ospedaliero e la riduzione delle entrate della Banca nazionale, vi è un'inversione di tendenza. Nel 2012 infatti il saldo effettivo risulta pari a -86.6 milioni, quello strutturale -80.6 milioni.

L'evoluzione P2013-PF2016 mostra un netto peggioramento dei saldi: quelli strutturali sono comunque leggermente inferiori a quelli effettivi previsti; si stimano -159.4 milioni nel 2013, -274.5 milioni nel 2014, -259.8 milioni nel 2015 e -261.7 milioni nel 2016. Per quanto concerne invece il saldo strutturale, si valutano -150.8 milioni nel 2013, -268.6 milioni nel 2014, -254.3 milioni nel 2015 e -259.3 milioni nel 2016.

4. LE AZIONI IN CORSO E PROGRAMMATE

4.1 Osservazioni generali

Parallelamente ai lavori descritti al capitolo 3, sono stati avviati e programmati la maggior parte delle analisi specifiche e delle misure procedurali richieste dal decreto legislativo. Con la pubblicazione del preventivo 2014 sono pure state avviate le procedure per l'allestimento del piano finanziario, documento di pianificazione finanziaria di medio termine strettamente legato alla concretizzazione dell'obiettivo di riequilibrio.

Va rilevato che il Consiglio di Stato, al di là degli obiettivi posti dal decreto legislativo del 2012, è costantemente attento al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'Amministrazione. Progetti in tal senso sono stati consolidati nel recente passato e meritano certamente di essere ricordati in quanto mostrano che l'attenzione al buon funzionamento dell'Amministrazione non è un compito puntuale, ma un dovere costante del Consiglio di Stato. Richiamiamo al riguardo pure il programma di riorganizzazioni presentato nell'ambito del preventivo 2009.

Nella lista che segue, escludendo comunque gli innumerevoli progetti informatici che hanno permesso sostanziali revisioni dei processi di lavoro all'interno dell'Amministrazione (i progetti informatici sono infatti occasione di verifica sistematica dei processi lavorativi), indichiamo a titolo esemplificativo alcuni progetti avviati e conclusi recentemente con impatto sull'organizzazione dell'Amministrazione:

- centralizzazione di tutte le attività informatiche disseminate nell'Amministrazione all'interno del CSI;
- gestione delle pratiche esclusivamente su supporto informatico presso la Sezione della popolazione (gestione elettronica documentale);
- sviluppo di attività autofinanziate all'interno del sistema carcerario;
- prima fase relativa alla gestione centralizzata degli incassi tramite l'avvio di un'operazione di recupero dei molti attestati carenza beni ancora aperti;
- aggiornamento della strategia di governo elettronico e introduzione di sportelli virtuali;
- sviluppo e affinamento del portale elettronico Cantone-Comuni ai fini di velocizzare e smaterializzare le comunicazioni in vari ambiti tra i due livelli di Governo;

- semplificazione dei livelli gerarchici. La misura rinnova dove possibile le strutture più o meno datate dei vari uffici, attraverso l'adozione delle seguenti modalità di lavoro: 1) in previsione della partenza di un funzionario dirigente, la situazione dell'unità da lui gestita viene ridiscussa dal profilo organizzativo prima di operarne la sostituzione; 2) ogni avvicendamento va pensato e ogni richiesta di riorganizzazione interna deve tener conto della possibilità di riduzione dei livelli gerarchici.
- Varie riorganizzazioni aventi lo scopo di accorpare servizi o di gestirli con una conduzione più efficace quali ad es. (lista non esaustiva):
 - centralizzazione delle officine addette alla gestione del parco veicoli;
 - riorganizzazione della promozione economica;
 - riorganizzazione dell'Ufficio di statistica;
 - aggregazione dell'Ufficio curatele con l'Ufficio famiglie e minorenni;
 - esternalizzazione dell'Istituto di microbiologia presso l'EOC;
 - riorganizzazione dell'Ufficio stima;
 - riorganizzazione della Sezione del militare e della popolazione della popolazione;
 - riorganizzazione della Sezione sanitaria;
 - riorganizzazione delle aree della polizia;
 - esternalizzazione dell'attività di ricerca dell'osservatorio della vita politica;
 - integrazione dell'Ufficio del monitoraggio e dello sviluppo scolastico nello staff della Divisione della scuola;
 - riorientamento dell'Ufficio dell'innovazione e della formazione continua della Divisione della formazione professionale;
 - integrazione della segreteria del Consiglio di Stato con l'Area dei servizi amministrativi e gestione del Web.

4.2 Legame tra Piano finanziario, Preventivo 2014 e Roadmap

Piano finanziario, preventivo 2014 e Roadmap, benché decisi in tempi e secondo modalità diverse, non possono essere valutati indipendentemente l'uno dall'altro essendo fra loro logicamente e intrinsecamente connessi.

In questo senso, con il primo aggiornamento del piano finanziario 2012-2015, il Governo, evidenziando le tendenze per i prossimi anni e gli obiettivi di politica finanziaria, ha pure anticipato alcuni temi di cui si è tenuto conto in parte già nel preventivo 2014, ma che saranno ulteriormente analizzati durante l'affinamento delle possibili misure da promuovere negli anni seguenti.

I due temi principali di riflessione sono i seguenti: 1) una ridefinizione concreta delle competenze e dei flussi finanziari con i Comuni; 2) una pianificazione puntuale per ogni grande settore di intervento dello Stato attraverso l'introduzione di budget globali (limiti di crescita), in particolare per quanto riguarda il volume dei contributi erogati dallo Stato.

Il Preventivo 2014 rappresenta a sua volta un primo passo in vista del raggiungimento dell'obiettivo posto dal decreto legislativo del dicembre 2012, oltre che ad essere un elemento intrinsecamente legato al piano finanziario. Il piano di rientro messo a punto dal Governo, se approvato, rappresenta infatti un indubbio miglioramento rispetto a quanto evidenziato nel primo aggiornamento del piano finanziario, ma anche per rapporto alla situazione esistente nel momento in cui ha preso vita il decreto concernente la roadmap.

Una parte importante del piano di azione “roadmap” la ritroviamo quindi già nel preventivo 2014, che contiene importanti misure sia di competenza governativa sia di competenza del Parlamento di riduzione del disavanzo di gestione corrente.

4.3 Analisi specifiche in corso

La maggior parte delle analisi richieste dal decreto legislativo sono in corso. Per contro, non sono ancora state avviate: quelle relative alla definizione dell'interesse pubblico delle prestazioni e alle conseguenze nel caso di un loro abbandono (progetto B.2) in quanto di natura prettamente politica e quindi da esaminare nell'ambito del gruppo politico; quelle relative all'esame della funzionalità dell'apparato amministrativo (progetto B.5) in quanto si è ritenuto opportuno, d'accordo con gruppo politico, attendere l'esito delle valutazioni quantitative per definire un numero ristretto di settori da esaminare.

4.3.1 Valutazione del sistema perequativo attuale e riforma dei compiti e dei flussi nei rapporti fra Cantone e Comuni (progetto B.3)

Il Consiglio di Stato, con risoluzione governativa n. 1953 del 17 aprile 2013, ha dato avvio a un progetto non soltanto finalizzato alla valutazione e all'eventuale revisione del sistema perequativo, ma anche alla revisione dei compiti tra Cantone e Comuni. Quest'ultimo rilancia i lavori svolti in piattaforma di dialogo Cantone-comuni della precedente legislatura 2008-2011.

Rileviamo che la valutazione di questa tematica è fondamentale anche nell'ambito del piano cantonale delle aggregazioni (PCA), recentemente posto in consultazione. Lo stesso non può infatti limitarsi a proporre una nuova delimitazione dei confini giurisdizionali e a spiegare le caratteristiche proprie dei nuovi comuni, ma dovrà inevitabilmente essere accompagnato da una riflessione riguardante una nuova visione dei rapporti tra Cantone e Comuni. Questo aspetto è tanto più importante se riteniamo che il piano cantonale delle aggregazioni creerà verosimilmente delle aspettative in merito a eventuali incentivi finanziari per promuovere il riassetto dei Comuni.

Il Governo si rende conto dell'importanza di una simile riforma, cosciente del fatto che i numerosi tentativi sin qui effettuati sono stati ostacolati su più fronti. Ritiene ciò nonostante che questo percorso vada riproposto su nuove basi, senza necessariamente vincolarli, come avvenuto in passato, a condizioni di neutralità finanziaria. Si tratta per contro di fissare l'obiettivo, per quanto molto ambizioso, di una riforma il cui scopo è quello di favorire gli interessi della cittadinanza ticinese in senso lato e non necessariamente quelli del Cantone piuttosto che dei comuni. Occorre tuttavia rendersi conto che oltre all'obiettivo finale, il relativo processo va programmato e condiviso con i Comuni, ma anche con il Parlamento, di fase in fase.

L'obiettivo è quello di poter ridare ai Comuni, là dove oggettivamente possibile, la giusta autonomia nello svolgimento di quei compiti tipici della prossimità ed al Cantone, oltre ai compiti di vigilanza puntuale sul funzionamento dei Comuni, quelli di ordine superiore, più adatti alla centralizzazione.

Il progetto da avviare va promosso in modo complementare al completamento del processo in atto delle aggregazioni comunali, grazie al quale si potranno avere Comuni, che, oltre a poter essere un vero partner per il Cantone, saranno pure in grado di assumere quelle responsabilità di cui ci si attende in tale ambito. La conclusione di questo processo, a dipendenza delle strategie che saranno decise, potrebbe richiedere nuovi incentivi finanziari da parte del Cantone. Si tratterà tuttavia di un investimento che potrà giustificarsi soltanto nella misura in cui la nuova conformazione dei comuni permetterà di

rinnovare le relazioni tra i due livelli di Governo e quindi di razionalizzare e rendere più efficace l'intervento pubblico in Ticino. Ciò impone quindi che al piano cantonale delle aggregazioni sia accostato un piano altrettanto chiaro che comprenda un nuovo disegno della ripartizione dei compiti e dei flussi finanziari.

L'obiettivo del Governo è quindi quello di legare concettualmente le due riforme, evitando di attivare il piano cantonale delle aggregazioni senza avere un altrettanto chiaro disegno dei futuri benefici legati ad una nuova ripartizione dei compiti. Con ciò non intendiamo evidentemente frenare le spontanee iniziative per nuove aggregazioni, ma concepirle ed eventualmente sostenerle sapendo di poter beneficiare in futuro degli effetti positivi di un riassetto delle competenze predefinito.

4.3.2 Limiti e vantaggi dei contratti di prestazione (progetto B.4)

Il Consiglio di Stato ha conferito alla fine del 2011 un mandato all'USI per la valutazione dei mandati di prestazione di competenza del DSS. Considerato che questa analisi copre già una parte importante dei settori che utilizzano questo strumento particolare di contrattualizzazione dei rapporti tra Cantone ed enti erogatori di prestazioni pubbliche, si ritiene che la stessa soddisfi adeguatamente la richiesta contenuta nella Roadmap. I risultati dello studio USI sono attesi per il mese di ottobre-novembre del 2013.

4.3.3 Progetto stime (progetto B.6)

Nel 2011 il DFE ha avviato un approfondimento relativo alla consistenza delle attuali stime immobiliari, ritenute da più parti eccessivamente sottovalutate rispetto al valore di mercato degli immobili e dei terreni. In questo ambito occorre anche valutare l'eventuale differenza dei valori commerciali tra una regione e l'altra all'interno del Cantone. Il tema è poi stato ripreso anche nel DL roadmap.

L'approfondimento riguarda sia l'aspetto tecnico sia l'aspetto giuridico e si è rivelato estremamente impegnativo. Nel contempo si tratta di esaminare gli impatti finanziari di un'eventuale revisione delle stime immobiliari sia per quanto riguarda i tributi pubblici sia per quanto concerne i contributi cantonali ai beneficiari di prestazioni sociali (es: riduzione dei premi di cassa malati, prestazioni complementari AVS/AI, assegni familiari...).

Queste valutazioni sono in corso e saranno sottoposte al gruppo politico per esame e discussione prima della fine del 2013.

4.4 Misure procedurali in corso di implementazione

4.4.1 Sondaggio interno del personale (progetto C.1)

Il Governo ha già deciso di implementare due tipi di sondaggi. Da un lato, si prevede di consultare i dipendenti in base a un questionario che dovrebbe permettere di determinare il grado di soddisfazione dei dipendenti statali sul posto di lavoro. Dall'altro, si vuole consentire agli stessi dipendenti di essere propositivi in merito alle attività svolte dall'Amministrazione; si intende quindi avviare un concorso di idee che deve permettere al personale di segnalare eventuali suggerimenti per un miglioramento dell'organizzazione e dell'efficacia dell'intervento statale.

Entrambi i progetti saranno concretizzati all'inizio del 2014, mentre i risultati verranno elaborati nei mesi successivi.

Nel tempo sarà data continuità a scadenze regolari ai sondaggi e ciò per evidenti ragioni di valorizzazione del monitoraggio.

4.4.2 Migliore modalità di lavoro nell'ambito della Piattaforma (progetto C.2)

Nel dicembre del 2011, si è proceduto a una valutazione dell'efficacia della Piattaforma. In base ai risultati di questo esame, è stato concordato l'obiettivo di rivedere la lettera d'intenti che regola le modalità di lavoro all'interno della Piattaforma; una nuova proposta di lettera di intenti è così stata elaborata l'8 ottobre 2012. Il Consiglio di Stato, il 10 ottobre 2012, e quasi tutti i Comuni rappresentati nella Piattaforma hanno approvato queste nuove modalità. Manca attualmente soltanto l'approvazione da parte della Città di Lugano; una volta ottenuto anche questo consenso sarà possibile introdurre le nuove regole di funzionamento della Piattaforma.

4.4.3 Nuova modalità di presentazione dei conti annuali (progetto C.3)

Il progetto di una nuova modalità di presentazione dei conti annuali è concluso e sarà concretizzato con la pubblicazione del preventivo 2014.

Ciò è avvenuto nell'ambito dei lavori in corso per il passaggio al nuovo piano dei conti armonizzato (messaggio n. 6852 del 25 settembre 2013).

L'obiettivo del progetto di presentare le informazioni finanziarie in modo più sistematico e coordinato, limitando i centri di responsabilità budgetaria e fornendo nel contempo informazioni qualitative aggiuntive, come la descrizione del compito eseguito, l'enumerazione dei progetti in corso o ancora la dotazione di personale delle unità amministrative.

5. AVVICINAMENTO ALLA DEFINIZIONE DELLE MISURE DI ATTUAZIONE

5.1 Osservazioni generali

La determinazione e la definizione di misure concrete finalizzate a dare maggiore efficienza ed efficacia alle attività dello Stato e, quindi, a eliminare, per quanto possibile, il disavanzo d'esercizio entro il 2015, costituirà la priorità del Consiglio di Stato subito dopo l'approvazione del preventivo 2014; le sinergie che dovranno essere trovate con il piano finanziario sono evidenti.

Nel corso dell'estate il Consiglio di Stato è stato intensamente impegnato nel processo di elaborazione del preventivo.

Come rilevato in precedenza il lavoro svolto dal Governo sul preventivo 2014 permette di dare un primo chiaro riscontro agli obiettivi contenuti nel decreto legislativo del 2012 sul quale il Parlamento potrà presto prendere posizione. Le indicazioni politiche che scaturiranno dall'esame parlamentare del preventivo 2014, che come detto costituisce una prima importante tappa nella concretizzazione dell'obiettivo di ritorno all'equilibrio finanziario, determineranno evidentemente anche il procedere ulteriore.

5.2 Contesto di riferimento

L'identificazione di misure di attuazione per conseguire gli scopi di politica finanziaria decisi nel 2012 dal Parlamento è fortemente influenzata dalla struttura della spesa cantonale. Da questo punto di vista occorre essere coscienti che la principale voce di spesa è costituita da trasferimenti finanziari a persone e a enti parapubblici; appare quindi chiaro che un ambizioso programma di risanamento finanziario non può prescindere dall'imporre interventi anche in questo settore di spesa.

Un obiettivo che sembra prioritario esaminando il decreto del 2012 è quello di contenere le spese per il funzionamento dell'amministrazione. L'obiettivo è ovviamente condivisibile anche se appare del tutto evidente che, in considerazione della nostra struttura di spesa, un'azione esclusiva o prevalentemente incentrata su questo fronte di spesa non può portare al pareggio dei conti.

Ben comprendiamo che sia politicamente indicato interessarsi al come lo Stato lavora piuttosto che a cosa lo Stato fa. Ma occuparsi del cosa lo Stato debba fare è inevitabile, anche se più difficile.

Sarebbe infatti illusorio pensare di poter comprimere oltremodo il costo del funzionamento dell'apparato statale, senza decidere cosa all'apparato statale viene chiesto di fare.

Ciò non toglie che ogni inefficienza dello Stato deve essere corretta per recuperare margini d'azione.

La tabella che segue mostra in modo sufficientemente chiaro quanto precede. Innanzitutto, si può osservare che più del 45% della spesa riguarda contributi versati a cittadini, enti, Comuni e Confederazione.

Le spese per il personale rappresentano il secondo gruppo più importante con quasi il 29% del totale. Non tutto è consacrato al finanziamento delle cosiddette spese di funzionamento; anzi, sul totale di quasi un miliardo di franchi, meno della metà (443.5 milioni di franchi) è destinato a garantire le funzioni amministrative. Il resto è invece destinato a mansioni considerate prioritarie e oggetto piuttosto di potenziamenti nel recente passato e di rinnovate richieste di aumento: si tratta in sostanza dei settori dell'educazione, della polizia, della magistratura e dell'assistenza sociopsichiatrica.

Rileviamo che nonostante l'appellativo di funzioni amministrative, si tratta di compiti assunti in ambito pure fondamentali per l'attività dello Stato. Si pensi solo alle attività di accertamento e di prelievo delle imposte, a quelle di coordinamento per la manutenzione stradale e degli immobili o ancora al personale necessario per l'erogazione dei vari contributi gestiti dallo Stato. Non è quindi possibile ricondurre le funzioni amministrative a semplici attività di segretariato e controllo.

Le spese per il personale vanno poi anche correlate ai ricavi che determinati settori o figure professionali, rispettivamente un loro potenziamento, possono ingenerare. In alcuni ambiti il grado di copertura dei costi può risultare anche assai elevato, se non addirittura risolversi con un saldo positivo.

Struttura della spesa cantonale (in milioni di franchi)

	C2011	C2012	P2013	P2014	P2014 in % su totale
30 personale di cui	920.0	931.1	976.0	999.4	28.8%
docenti	346.9	353.0	369.8	382.7	11.0%
agenti di polizia	67.3	68.2	69.3	70.5	2.0%
magistratura	25.2	25.3	26.8	26.8	0.8%
funzionari amministrativi	412.2	414.6	437.7	443.5	12.8%
personale OSC	53.2	53.8	53.8	56.3	1.6%
altro (abiti di servizio prest. ai pensionati, altre spese)	15.1	16.2	18.7	19.6	0.6%
31 beni e servizi di cui	264.8	262.3	261.1	264.8	7.6%
materiale di consumo	53.3	50.4	49.5	50.6	1.5%
acqua, energia, combustibili e abbonamenti	19.3	19.2	19.0	19.1	0.6%
manutenzione stabili, strade e mobili	52.2	52.1	52.4	50.6	1.5%
locazione, affitti	27.8	26.7	27.1	28.7	0.8%
servizi e onorari	86.2	89.3	88.7	91.7	2.6%
mandati	13.3	12.5	12.9	12.8	0.4%
altro	12.7	12.0	11.5	11.2	0.3%
32 e 33 oneri finanziari	252.9	247.6	251.3	236.7	6.8%
34 partecipazioni e contributi senza destin. di cui	90.6	96.4	100.2	100.6	2.9%
destinate ai Comuni	85.5	91.2	88.6	90.5	2.6%
destinate alla Confederazione	5.1	5.2	11.6	10.0	0.3%
35 rimborsi alla Confederazione	4.8	4.5	5.2	5.1	0.1%
36 contributi cantonali di cui	1'391.7	1'520.8	1'554.5	1'569.7	45.2%
risanamento finanziario dei Comuni	10.8	4.0	13.0	8.6	0.2%
riduzione premi CM	273.1	265.2	265.8	265.2	7.6%
PC AVS/AI	190.0	191.4	210.1	210.8	6.1%
assistenza	81.3	94.2	95.8	101.7	2.9%
assegni familiari e sostegno alle famiglie	60.4	62.2	67.6	66.4	1.9%
case per anziani e aiuto domiciliare	37.4	41.3	36.5	36.6	1.1%
ospedalizzazioni fuori e nel Cantone	212.3	313.1	306.3	320.1	9.2%
sostegno agli invalidi	100.2	105.5	106.0	108.8	3.1%
asilanti (autofinanziato)	23.7	27.7	28.3	26.1	0.8%
assegni di studio	17.8	18.8	19.7	19.0	0.5%
scuole comunali	58.8	57.7	51.9	47.9	1.4%
università e SUPSI	119.9	127.2	126.8	131.9	3.8%
formazione professionale	19.7	21.0	20.9	23.6	0.7%
aiuto all'occupazione	21.1	21.3	22.5	22.4	0.6%
imprese di trasporto	62.3	63.8	69.0	68.8	2.0%
fondi autofinanziati	18.7	18.5	21.4	23.1	0.7%
altro	84.5	88.0	93.0	88.6	2.6%
37/38/39 altre spese	279.3	284.3	278.4	293.1	8.4%
3 spese correnti	3'204.1	3'347.0	3'426.8	3'469.2	100.0%

Il terzo gruppo di spesa per importanza è quello dei beni e servizi, che rappresenta circa l'8% della spesa complessiva cantonale (quasi 265 milioni di franchi nel 2014). Ora, la suddivisione delle spese per beni e servizi mostra come anche queste spese non siano completamente discrezionali e che l'equazione "spese per beni e servizi = mandati" non corrisponde alla realtà. L'ammontare complessivo delle spese per mandati è infatti limitato a 12.8 milioni di franchi. Il resto si suddivide tra:

- spese per materiale di consumo (50.6 milioni di franchi): trattasi per esempio del materiale scolastico delle scuole medie, del carburante per gli automezzi dello Stato e per l'aeroporto cantonale, del materiale d'ufficio, dell'acquisto di apparecchiature

informatiche e di veicoli, dell'acquisto di attrezzature didattiche per le scuole, degli alimenti per l'OSC e per i ristoranti scolastici,

- spese per acqua, energia, combustibili e abbonamenti (19 milioni di franchi, evidentemente non facilmente comprimibili),
- spese per la manutenzione stabili, strade e mobili (50.6 milioni di franchi): trattasi per esempio delle spese relative alla manutenzione delle strade nazionali, alla manutenzione programmata degli stabili e alla manutenzione delle strade cantonali;
- Servizi e onorari (91.7 milioni di franchi): trattasi per esempio delle spese relative al trasporto allievi, delle spese di affrancazione postale, delle spese esecutive dell'ufficio esazione e condoni, del servizio dentario scolastico, delle spese di gestione versate allo IAS per le prestazioni cantonali, delle spese emissioni prestiti, dell'assistenza giudiziaria, delle spese telefoniche, del pagamento dell'IVA e delle assicurazioni dello Stato.

Dall'elencazione che precede appare evidente che anche le spese per beni e servizi non possono essere facilmente comprimibili senza provocare degli impatti sull'utenza (si pensi in particolare alle spese di manutenzione stradale, ma anche a quelle sostenute per il trasporto allievi o per le mense scolastiche) o sul funzionamento dell'amministrazione (i locali devono essere riscaldati, gli spostamenti garantiti da autoveicoli di servizio e dal necessario carburante). Senza contare che le spese per beni e servizi sono effettuate quasi integralmente in Ticino e quindi costituiscono un elemento significativo di sostegno al tessuto economico del Cantone.

Il Consiglio di Stato ritiene quindi che non sia possibile delimitare eccessivamente i campi nei quali dovranno essere ricavate delle misure di contenimento del disavanzo pubblico. Se appare inevitabile verificare ed eventualmente correggere il funzionamento dell'apparato amministrativo, altrettanto inevitabile sarà valutare pure i diversi contributi erogati attualmente dallo Stato, sia per quanto riguarda i loro meccanismi di calcolo sia per quanto riguarda la loro entità complessiva.

5.3 Valutazioni in base ai risultati emersi dalla raccolta dei bisogni informativi

Valutando nel loro insieme i rapporti e i documenti elaborati per rispondere ai bisogni informativi (vedi capitolo 3), appare una situazione eterogenea nell'approfondimento delle varie situazioni, in parte dovuta al fatto che l'analisi di benchmarking degli effettivi del personale è limitata a 7 settori di attività, ma anche talvolta per mancanza di informazioni e spiegazioni da parte dei servizi relative alle differenze della spesa rispetto alla media svizzera.

I rapporti elaborati sono stati sottoposti per esame all'insieme dei servizi dell'Amministrazione per quanto riguarda lo studio comparativo della spesa cantonale e selettivamente ai settori coinvolti per quanto riguarda l'analisi di benchmarking degli effettivi. Questa operazione di ordine qualitativo non è sempre risultata evidente da compiere.

Il rapporto sul confronto del personale conclude affermando che nell'insieme dei 7 settori considerati il Cantone Ticino è quello con il maggior numero di impiegati: il grado elevato di centralizzazione dell'amministrazione cantonale ticinese spiega in parte questa osservazione. L'IDHEAP afferma anche che due dei cantoni considerati hanno introdotto principi di modernizzazione e razionalizzazione dell'organizzazione, derivanti da programma di new public management (in realtà in modo più o meno spinto tutti i cantoni

del confronto hanno affrontato e introdotto questi principi). Essi permettono infatti una maggiore professionalizzazione e una migliore qualità delle prestazioni fornite. Anche in questo senso il gruppo politico dovrebbe valutare se e in quali settori estendere il progetto UAA nell'amministrazione.

Le schede relative ai compiti e ai progetti meritano certamente di essere valutate e discusse all'interno del gruppo politico Consiglio di Stato – Commissione della gestione con l'obiettivo di stabilire eventuali compiti da dismettere o da riformare nel breve e medio periodo.

In base alle informazioni raccolte, riteniamo che vi siano oggettivamente dei settori per i quali sia opportuna una verifica dettagliata. Questi settori sono presentati brevemente di seguito.

5.3.1 Settore malattia

Questo settore, comprendente i contributi per la riduzione dei premi dell'assicurazione malattia, è chiaramente delicato in quanto tocca il reddito di un'ampia fascia di popolazione. Già parzialmente affrontato nell'ambito del preventivo 2014 con una misura puntuale relativa al premio medio di riferimento, il settore è in termini finanziari uno dei più impegnativi per le casse del Cantone e uno di quelli in cui il Cantone gode di maggior latitudine d'intervento (se si esclude il pagamento del premio per i beneficiari di PC, prescritto da normative federali). Il livello della spesa ticinese è inequivocabilmente elevato rispetto alla media degli altri Cantoni.

L'importanza del settore e il fatto che il Ticino sia oggi il Cantone che spende nettamente di più per il finanziamento di queste prestazioni impongono una valutazione complessiva del sistema, soprattutto per quanto riguarda i parametri di riferimento utilizzati nei vari Cantoni. Una prima riforma è appena stata avanzata dal Governo con la pubblicazione del messaggio n. 6851 del 26 settembre 2013 concernente la modifica delle modalità di calcolo del premio medio di riferimento per la riduzione dei contributi dell'assicurazione malattia e il limite massimo della riduzione stessa. L'ulteriore valutazione del sistema che il Consiglio di Stato intende svolgere potrà determinare ulteriori modifiche al sistema.

Su questo tema negli scorsi mesi è stato affidato alla SUPSI, conformemente a quanto deciso nell'ambito della riforma, il compito di effettuare una valutazione dell'efficacia del nuovo sistema di sussidiamento in base al criterio del reddito disponibile, come richiesto dal legislatore al momento dell'approvazione della relativa base legale.

Si prevede che il riesame della politica ticinese di sostegno al pagamento dei premi di cassa malattia e la preparazione di un'eventuale riforma della legge possa avvenire entro la fine del prossimo anno.

5.3.2 Settore istituti invalidi

In questo settore, secondo la classificazione funzionale della spesa stabilita a livello federale, sono comprese le prestazioni complementari AI, la gestione e il finanziamento degli istituti per invalidi e dei provvedimenti d'integrazione socio-professionale nonché i servizi di appoggio e assistenza e cura a domicilio. La spesa, di circa 140 milioni di franchi al netto dei ricavi, è quindi fortemente influenzata dall'invecchiamento della popolazione.

Per quanto riguarda gli istituti per invalidi, con l'attuazione della nuova perequazione tra Confederazione e Cantone, le competenze decisionali e finanziarie sono state assunte interamente dal Cantone. La pianificazione 2011-2014 del settembre 2011 ha fornito un ottimo approfondimento del settore e stabilito il fabbisogno di posti nel medio termine. Non

vi sono tuttavia in generale elementi di benchmarking del settore, se non il livello delle rendite AI (6.33% in Ticino della popolazione assicurata rispetto al 4.76% della media CH) e la quota di beneficiari di prestazioni complementari sui beneficiari di rendite AI (in Ticino del 43.2% contro il 40.0% della media svizzera).

Anche in questo caso è quindi auspicato un confronto approfondito con gli altri Cantoni in merito agli aspetti qualitativi di pertinenza cantonale che determinano il livello di spesa. L'esame, che riguarda in particolare il settore degli istituti per invalidi, dovrà essere svolto entro la fine del mese di maggio del 2014.

Sulla spesa per le prestazioni complementari il margine di manovra dei Cantoni è limitato. Considerata però la tendenza generale all'aumento sul piano nazionale, da parte dei Cantoni viene sempre più richiesto il cambiamento di talune regole ed un maggior impegno finanziario della Confederazione. Occorre continuare a prestare attenzione e sostegno a queste rivendicazioni.

5.3.3 Settore anziani

Il settore racchiude le prestazioni complementari AVS e i contributi a case per anziani. E' noto il processo di invecchiamento della popolazione, come pure la distribuzione delle persone anziane nella piramide dell'età in Ticino rispetto a quella degli altri Cantoni. Questi elementi giustificano in parte il forte scostamento della spesa in Ticino rispetto alla media nazionale.

In considerazione di quanto precede, si prevede di procedere a una verifica simile a quella indicata per il settore invalidi, prendendo in particolare in considerazione gli aspetti qualitativi che contraddistinguono l'offerta ticinese per quanto riguarda le case per anziani. Un aspetto importante e che accomuna i due settori è anche quello dell'esame degli standard costruttivi nonché di formazione, dotazione e retribuzione del personale (cfr. anche cap. 5.4.11).

L'esame è anche in questo caso previsto entro la fine del mese di maggio del 2014.

5.3.4 Sicurezza pubblica

Alla luce dei dati emersi dal confronto quantitativo della spesa, ma anche da quello sul personale, il settore merita un approfondimento puntuale, anche perché attualmente la pressione è piuttosto quella di aumentare le risorse attribuite al settore. Il Ticino è uno tra i Cantoni con il più alto numero di agenti di polizia per abitante.

Sulla base dello studio di benchmarking sugli effettivi del personale della polizia, ma anche in base a recenti statistiche pubblicate a livello nazionale, il Ticino, tra i 7 Cantoni considerati, è quello che possiede i maggiori effettivi se si considerano gli agenti comunali e quelli cantonali, potendo inoltre contare su un numero importante di guardie di confine attive sul territorio.

La situazione può essere in parte spiegata, considerando tre aspetti che queste statistiche non considerano. In primo luogo, il contesto socioeconomico di ogni Cantone è vitale per meglio comprendere le necessità di polizia. In secondo luogo, i compiti di polizia assunti dai corpi comunali e dalle Guardie di confine non sono paragonabili ai compiti della Polizia cantonale, la quale è la sola ad avere tutte le competenze legate al potere coercitivo e di indagine. Infine, la subordinazione a tre livelli istituzionali persegue solo parzialmente la capacità di coordinamento, che, fortunatamente, in Ticino è già più avanzato che altrove.

Le ipotesi di adeguamento delle risorse in corso, di fronte a queste constatazioni, vanno quindi ulteriormente e attentamente approfondite. E ciò, considerando anche nella

riflessione possibili modifiche organizzative della sicurezza pubblica in Ticino. I rilievi che precedono potrebbero infatti rafforzare l'idea di avviare un progetto di Polizia unica che permetterebbe di razionalizzare l'organizzazione e migliorare il servizio.

5.3.5 Divisione delle contribuzioni

Il funzionamento dell'apparato amministrativo di accertamento e di incasso delle imposte appare in Ticino più oneroso, sia da quanto emerge dal confronto intercantonale della spesa si da quanto scaturisce dal confronto degli effettivi cantonali.

La tipologia di contribuenti (proporzione di persone giuridiche rispetto alle fisiche), le particolarità dell'economia ticinese (Ticino terza piazza finanziaria della Svizzera) e le modalità di controllo (verifica puntuale degli incarti contro una verificata a campione) possono spiegare in parte un livello di spesa maggiore in Ticino e la necessità di una dotazione di personale maggiore.

Le informazioni attuali non permettono tuttavia di capire compiutamente i motivi effettivi per i quali il compito di accertamento e prelevamento fiscale è più importante in Ticino rispetto alla media dei Cantoni. Il Consiglio di Stato intende pertanto valutare se e come sia opportuno richiedere un assessment organizzativo che includa varianti di accertamento (dal potenziamento della situazione attuale all'accertamento a campione) e la revisione dei processi di lavoro.

La programmazione della verifica è prevista entro la fine del mese di maggio del 2014.

5.3.6 Protezione dell'aria, dell'acqua e del suolo

Il rapporto di benchmarking sul personale mostra che in valori assoluti il Cantone Ticino è quello con il maggior numero di persone impiegate nel settore; si tratta di un compito che molto raramente viene delegato ai comuni e che è molto dipendente dalla legislazione federale. Pur riconoscendo che la vicinanza con la Lombardia e il posizionamento dell'asse di trasporto nord-sud implicano una maggiore attenzione allo stato dell'inquinamento atmosferico, la situazione degli effettivi merita una verifica puntuale.

Un approfondimento con tutti i cantoni svizzeri e una valutazione dei singoli compiti e della loro intensità svolti da questo settore è quindi ritenuto opportuno.

L'esame richiesto è previsto entro la fine del mese di maggio del 2014.

5.3.7 Sezione della logistica

In valori assoluti il Ticino sembra impiegare una quantità di personale superiore alla media per le funzioni di questo settore: La constatazione in sé non ha tuttavia molto significato e va messa in relazione con la struttura e il valore del parco immobiliare del Cantone. Trattandosi di un servizio centrale anche il settore privato si presta a un benchmarking in termini di quantità e qualità del servizio prestato. Il Consiglio di Stato propone pertanto di utilizzare il know-how esistente presso società specializzate per effettuare questi confronti. L'esame è anche in questo caso previsto entro la fine del mese di maggio del 2014.

5.3.8 Divisione delle costruzioni

Le analisi quantitative illustrate precedentemente non sembrano particolarmente conclusive per quanto riguarda le attività svolte dalla divisione delle costruzioni. Trattandosi di un settore che ha conosciuto importanti mutamenti con l'introduzione della nuova perequazione finanziaria, il Consiglio di Stato propone di esaminare la struttura della Divisione delle costruzioni, valutando pure l'impiego e l'allocazione delle risorse dopo la riforma introdotta nel 2008.

L'esame è anche in questo caso previsto entro la fine del mese di maggio del 2014.

5.3.9 Entrate fiscali

L'illustrazione della struttura delle entrate fiscali e il confronto intercantonale che ne è seguito mostrano che allo stato attuale i margini di manovra per eventualmente recuperare delle risorse sul fronte fiscale sono limitati, ma potrebbero esistere.

Tali margini potranno essere utilizzati in caso di ulteriore erosione dei gettiti fiscali, rispettivamente qualora il contributo al risanamento rappresentato dal preventivo 2014 non dovesse concretizzarsi e non si riuscisse a identificare ulteriori interventi.

5.4 Altre azioni

Quanto indicato precedentemente è legato ai risultati emersi dai confronti intercantonali intrapresi nel corso del corrente anno. Parallelamente, il Consiglio di Stato ha definito e sostanziato ulteriori azioni da effettuare, alcune delle quali, a motivo delle anche ingenti risorse che questi progetti richiederanno, è opportuno condividere con il Gran Consiglio.

5.4.1 Introduzione di limiti selettivi di crescita della spesa: budget globali

Confermando un obiettivo posto nell'ambito del primo aggiornamento del piano finanziario 2012-2015, il Consiglio di Stato intende consolidare un nuovo strumento di pianificazione finanziaria che prevede la fissazione di tassi massimi di crescita per ogni settore e quindi l'introduzione di una sorta di budget globale.

Oggi l'evoluzione della spesa è principalmente determinata dai meccanismi previsti dalle singole leggi (parametri di calcolo per i diritti ai sussidi) e quindi dai bisogni, mentre il vincolo finanziario è posto in seconda priorità. Questo processo fa sì che la spesa può crescere indipendentemente dalle disponibilità finanziarie, potendo di fatto condurre a squilibri strutturali delle finanze.

Questo modo di fare, ancorché razionale dal punto di vista del servizio al cittadino, richiede delle modifiche per rendere sostenibile l'evoluzione della spesa. Lo scopo è di dare valore al vincolo finanziario settoriale, sulla base di priorità politiche da discutere e determinare nel medio periodo. L'intenzione è quella di agire fissando dei tassi di crescita massima differenziati per settore per periodi pluriennali. Tali tassi dovranno essere negoziati con cura e formalizzati in modo che poi possano essere effettivamente rispettati.

Il buon funzionamento di questo strumento richiede una certa flessibilizzazione delle regole alla base dell'erogazione dei contributi cantonali. Solo così l'evoluzione della spesa potrà essere contenuta entro i tassi di crescita prestabiliti.

5.4.2 Verifica delle attività di controllo

Le attività dell'Amministrazione sono molte e variegate: cercando tuttavia di inserirle in poche categorie, possiamo distinguere quelle svolte a supporto di attività di redistribuzione, da quelle svolte direttamente a favore di prestazioni offerte al cittadino a quelle svolte quale attività di controllo e verifica.

In queste ultime attività, ritroviamo per esempio i compiti di vigilanza, le verifiche svolte per esempio nel settore delle derrate alimentari, degli agenti inquinanti o ancora in quelli del mercato del lavoro, ma pure le attività svolte dall'autorità fiscale per l'accertamento dei redditi. Si tratta di una molteplicità di controlli e verifiche che l'Amministrazione esegue in

virtù della legislazione federale e cantonale, ma secondo modalità che lasciano comunque dei margini di discrezionalità.

Tali attività possono infatti essere svolte secondo un grado più o meno intenso di controllo; è chiaro che un elevato grado di controllo comporta maggiore necessità di personale e risorse investigative rispetto a un controllo per esempio effettuato a campione o in base al principio dell'autocertificazione. Inversamente un grado maggiore di controllo comporta un'assunzione inferiore di rischio e viceversa.

La questione politica che si vuole affrontare è quindi quella di esaminare se in tutti gli ambiti dove è prevalente un'attività di controllo il grado dello stesso è ancora adeguato o se invece possono essere promossi degli alleggerimenti delle attività svolte, cercando comunque di minimizzare i rischi. L'attuazione di questo obiettivo potrebbe anche comportare una riduzione del peso della burocrazia in alcuni settori e dovrebbe verosimilmente essere accompagnato da un inasprimento delle sanzioni in caso di irregolarità.

Il Consiglio di Stato prevede di poter disporre dei primi risultati relative a queste verifiche entro la fine del primo semestre del 2014.

5.4.3 Introduzione generalizzata, e a tappe, della gestione elettronica documentale nell'Amministrazione

La gestione elettronica documentale è un progetto avviato contestualmente ad Amministrazione 2000 e che per ora ha conosciuto un'applicazione limitata, ma significativa. L'introduzione di questa modalità di lavoro presso la Sezione della popolazione è stata estremamente positiva ed ha comportato una modifica sostanziale nel modo di lavorare di questo servizio.

Il Consiglio di Stato è convinto che questo progetto debba essere perseguito ed essere esteso, chiaramente a tappe, a tutta l'Amministrazione. Si tratta quindi di riattivare il progetto, mettendo a disposizione le indispensabili risorse per la sua realizzazione. A tendere l'obiettivo sarà quindi quello di limitare al massimo gli archivi attivi presso gli uffici, informatizzando i dossier e le procedure di elaborazione degli stessi.

Il Governo prevede di sottoporre al Parlamento uno specifico messaggio su questo progetto entro la metà del prossimo anno.

5.4.4 Gestione centralizzata degli incassi – seconda fase

Contestualmente alla presentazione del preventivo 2009 sono stati avviati alcuni progetti di riorganizzazione interne tra cui pure quello della gestione centralizzata degli incassi. La prima fase di questo progetto è consistita nel conferire a un'unica organizzazione presso l'Ufficio esazioni e condoni della Divisione delle contribuzioni il compito di recuperare le procedure di incasso concluse con un attestato carenza beni.

Il Consiglio di Stato intende ora avviare una seconda fase di questo progetto, approfondendo la possibilità di una gestione centralizzata completa degli incassi. Oggi sono infatti parecchi i servizi, che gestiscono dei pagamenti: in futuro l'obiettivo è di riuscire a centralizzare questa attività presso un unico settore specializzato, razionalizzando quindi i processi e professionalizzando l'attività.

Il Governo intende disporre di uno studio di fattibilità di questa ipotesi di riorganizzazione entro la fine del primo trimestre del 2014 per poi eventualmente avviare uno specifico progetto.

5.4.5 Verifica della funzionalità del servizio in relazione ad ogni richiesta di supporto informatico

Negli ultimi anni l'Amministrazione ha compiuto significativi progressi nell'informatizzazione dei processi produttivi, permettendo importanti guadagni di efficacia e di compensare l'aumento del volume di lavoro delle varie unità dello Stato.

L'implementazione di nuovi e sempre più performanti applicativi caratterizzerà sicuramente anche il futuro, influenzando quindi anche a tendere l'organizzazione del lavoro all'interno dell'Amministrazione.

Il Consiglio di Stato sostiene evidentemente questo processo, ma ritiene che la richiesta di nuovi applicativi da parte dei servizi debba essere valutata verificando anche le funzionalità dei servizi richiedenti prima e dopo l'introduzione di nuovi strumenti. In altri termini il principio deve essere il seguente: ogni servizio che chiede un nuovo strumento informatico deve essere valutato per quanto concerne la sua organizzazione, cercando di identificare possibili margini di razionalizzazione del lavoro. Eventuali spazi di manovra (risorse umane liberate) permessi dalle nuove tecnologie devono essere chiaramente identificati ed essere eventualmente riallocati in altri settori dove sono per esempio richiesti dei potenziamenti.

Il Governo intende esaminare entro la fine del primo trimestre del 2014 come potrebbe essere strutturata questa verifica a livello organizzativo.

5.4.6 Verifica di fattibilità dell'introduzione delle 40 ore lavorative alla settimana

Attualmente il tempo di lavoro settimanale del funzionario pubblico è di 42 ore. Il Consiglio di Stato, nell'ambito delle discussioni che hanno preceduto l'elaborazione del preventivo 2014, ha già discusso con i sindacati dell'ipotesi di ridurre a 40 le ore di lavoro a condizione tuttavia che l'onere che ne consegue sia ripartito equamente tra datore di lavoro e collaboratore. Concretamente, l'ipotesi è di ridurre il salario lordo per l'equivalente di un'ora di lavoro. La misura riguarderebbe i funzionari e non i docenti.

L'obiettivo del Consiglio di Stato è quello di riuscire ad attuare questa riforma senza ricorrere ad assunzioni, riuscendo quindi a compensare il minor tempo di lavoro con dei guadagni di efficienza nel lavoro.

5.4.7 Smaterializzazione dell'informazione all'interno dell'Amministrazione e dove possibile anche con l'esterno

Il veicolo informativo all'interno dell'Amministrazione è ancora oggi la carta, sebbene il supporto informatico abbia guadagnato una certa importanza. L'obiettivo del Governo è quello di accelerare il processo di informatizzazione dei flussi informativi all'interno dell'Amministrazione, per esempio attraverso un uso sempre più importanti delle nuove tecnologie di condivisione delle informazioni e dei processi di lavoro. Questo obiettivo, a tendere, dovrebbe caratterizzare anche i rapporti con il Parlamento, per esempio riducendo l'invio di documenti cartacei. Un ulteriore tassello importante è la valorizzazione degli strumenti gestionali di lavoro che prevedono al loro interno delle logiche strutturate di gestione dei flussi di lavoro eliminando la circolazione di flussi informativi cartacei.

Il processo descritto è già in corso, ma deve essere accelerato: il Governo confida di poter disporre entro la fine del primo trimestre del 2014 di nuove direttive per quanto riguarda la circolazione e la condivisione di informazioni all'interno dell'Amministrazione.

5.4.8 Riesami standard nel settore stradale e nel settore dell'edilizia

Gli standard attuali nella costruzione stradale e nell'edilizia sono di un buon livello. Il Consiglio di Stato intende comunque incaricare i servizi competenti – divisione delle costruzioni e sezione della logistica – di riesaminare questi standard nell'intento di contenere la spesa. Per quanto riguarda l'edilizia, oltre ai materiali utilizzati e agli aspetti architettonici, devono essere analizzate le direttive attuali riguardanti la suddivisione degli spazi (contrariamente al settore privato, nel settore pubblico sono ancora privilegiati gli spazi ad uso singolo o doppio), ma anche gli standard relativi all'arredamento.

Il Consiglio di Stato prevede di disporre delle informazioni richieste entro il primo trimestre del 2014.

5.4.9 Esame di possibili esternalizzazioni di servizi dell'Amministrazione

Non tutte le attività svolte dall'Amministrazione cantonale devono forzatamente essere assunte internamente dallo Stato, ma possono anche essere esternalizzate. Alla mente vengono subito attività quali l'informatica, la direzione lavori (sia per quanto riguarda il genio civile sia per quanto riguarda l'edilizia), la gestione immobiliare, la pulizia degli stabili, la ricerca presso USI e SUPSI; anche ambiti più particolari come il settore dei collaudi sono tuttavia stati recentemente oggetto di esternalizzazione in alcuni Cantoni. La decisione di esternalizzare o meno delle attività deve evidentemente considerare, oltre all'aspetto economico, anche un criterio di opportunità relativo all'interesse di mantenere all'interno dell'Amministrazione le necessarie competenze.

L'obiettivo del Governo è quello di identificare entro la fine del primo trimestre del 2014 possibili settori nei quali un'esternalizzazione delle attività risulterebbe efficace e finanziariamente vantaggiosa.

5.4.10 Riduzione degli stabili in affitto

Il Cantone, pur detenendo un importante parco immobiliare in continuo sviluppo, è costretto a locare sempre più spazi per i bisogni dell'Amministrazione e delle scuole. La presenza di uffici in più stabili disseminati su tutto il territorio non favorisce di certo il contenimento delle spese di gestione degli immobili e incita a continui spostamenti da parte dei funzionari.

La realizzazione recente dello stabile amministrativo 3 ha permesso l'insediamento di praticamente tutte le attività del Dipartimento del territorio, permettendo un risparmio consistente sui costi di affitto e sui costi di gestione. Questo intervento è chiaramente di esempio e dovrebbe dare avvio a una programmazione logistica dei prossimi anni con l'obiettivo di concentrare i vari servizi di uno stesso Dipartimento disseminati in più punti del territorio.

Nell'intento di pianificare per tempo gli interventi edilizi necessari, il Consiglio di Stato incaricherà la Sezione della logistica di rivedere e aggiornare le pianificazioni logistiche dei comparti principali del nostro Cantone, in particolare del Bellinzonese e del Luganese (il primo aggiornato l'ultima volta nell'aprile 2012, il secondo nel giugno 2012), riconsiderando l'obiettivo qui definito.

5.4.11 Allineamento delle condizioni di lavoro tra pubblico e parapubblico

Oggi chi lavora per il parapubblico beneficia in generale di condizioni di lavoro più favorevoli rispetto ai dipendenti cantonali: settimana di 40 ore, 5 e persino 6 settimane di vacanza, riconoscimento dei meriti individuali tramite una politica salariale moderna.

Questo processo conosciuto dal parapubblico non è di per sé negativo. Esso comporta tuttavia una disparità di trattamento sulla quale il Governo è tenuto a riflettere specialmente quando il personale dello Stato viene chiamato a contribuire al risanamento delle finanze cantonali. Risulta infatti sempre meno accettabile dover penalizzare il proprio personale da un lato e vedere dall'altro che le condizioni di lavoro degli enti sussidiati dal Cantone sono migliori.

Il Governo intende quindi promuovere una valutazione delle condizioni di lavoro in uso presso il settore parapubblico sussidiato dal Cantone ed esaminare se le differenze con le condizioni del proprio personale sono sostenibili. Dovessero emergere delle situazioni effettivamente critiche, il Consiglio di Stato si riserva di adeguare i parametri riconosciuti per l'allestimento dei molti contratti di prestazione in vigore con il parapubblico.

5.4.12 Responsabilità del cittadino verso la cosa pubblica: introduzione di una tassa personale

La legge tributaria attuale prevede l'esenzione completa dal pagamento delle imposte per i redditi sotto un dato limite di imponibile. Per l'imposta cantonale 2010 erano circa 45'300 i contribuenti (persone singole o famiglie) che non pagavano alcuna imposta (pari al 24.1% del totale dei casi tassati, ossia dei quasi 188'000 contribuenti totali) e che quindi non contribuivano minimamente al finanziamento della cosa pubblica.

Il Consiglio di Stato ritiene che questa situazione non sia soddisfacente in quanto deresponsabilizza completamente i cittadini che non pagano alcun contributo. L'appartenenza a una comunità richiede infatti che tutti, evidentemente nei limiti delle loro possibilità, partecipino al finanziamento dei beni collettivi. Richiede quindi senso di responsabilità e l'assunzione di un sacrificio commisurato alle possibilità di ognuno.

In questa prospettiva, il Governo intende approfondire la possibilità di introdurre un'imposta personale simile a quella prelevata a livello comunale, pur cosciente che questa imposta non è attualmente applicata in tutti i Cantoni. Si spiega anche per quest'assenza il posizionamento sopra la media del Ticino in termini di carico fiscale per le fasce di reddito minime (vedi capitolo 3.1.4; in Ticino tutti pagano almeno la tassa personale comunale di 20 franchi).

5.4.13 Pianificazione ospedaliera

Il nuovo finanziamento ospedaliero ha generato un onere supplementare per il Cantone di circa 100 milioni di franchi. Già nell'ambito del piano finanziario e nel successivo aggiornamento è stata indicata la volontà di recuperare una parte anche minima di questo aggravio attraverso la pianificazione ospedaliero.

I lavori in corso mostrano che esistono dei margini di manovra per quanto riguarda la riconversione degli istituti acuti ai sensi dell'art. 39 cpv. 1 LAMal attualmente con il solo mandato di medicina di base in istituti di cura ai sensi dell'art. 39 cpv. 3. Questa ipotesi permetterebbe uno sgravio tra gli 8 e i 13 milioni di franchi per il Cantone.

L'approfondimento di questa misura avverrà contestualmente alla conclusione dei lavori relativi alla pianificazione ospedaliera.

Per ragioni legate in primo luogo al consolidamento e alla qualità dell'offerta ospedaliera cantonale rispetto all'accresciuta concorrenza delle strutture fuori Cantone, la nuova pianificazione dovrà altresì perseguire una certa concentrazione delle prestazioni più complesse e specialistiche, evitando eccessive dispersioni e sovrapposizioni. Questo processo dovrebbe portare nel medio termine ad una maggiore razionalizzazione e a

favorire economie di scala, con effetti positivi qualitativi ma anche in termini di contenimento della crescita della spesa a carico del Cantone.

5.4.14 Progetto stime

Il necessario e previsto processo di revisione delle stime immobiliari ha quale obiettivo principale quello di migliorare la loro rappresentatività rispetto ai valori reali della sostanza, nel rispetto del principio dell'uguaglianza di trattamento. Il progetto costituisce un tema complesso sia dal punto di vista tecnico sia da quello giuridico, ma anche dal lato politico. Esso potrebbe infatti comportare un importante aumento dei valori di stima e quindi generare un incremento dei tributi pubblici ad essi legati, ma anche una riduzione dei contributi versati alle persone in virtù di condizioni di reddito e di sostanza.

Il Consiglio di Stato ritiene che su questa relazione di causa effetto occorra intervenire per limitare le conseguenze finanziarie legate a un'operazione voluta essenzialmente in un'ottica di ripristino della parità di trattamento fra contribuenti proprietari di sostanza, sia essa mobiliare o immobiliare.

Ciò detto, e conformemente a quanto già indicato dal Governo nel primo aggiornamento delle Linee direttive (pagina 135), si tratterà di valutare in che modo e in quale misura attenuare l'effetto dell'aumento delle stime immobiliari con delle parallele modifiche dei parametri di calcolo dei tributi pubblici e dei contributi influenzati dai valori di stima.

Questa valutazione, che non esclude a priori eventuali scenari di recuperi d'introiti, dovrà comunque essere eseguita tenendo in considerazione l'attuale livello impositivo della sostanza delle persone fisiche.

I risultati degli approfondimenti in corso relativi alla revisione delle stime immobiliari e dei suoi effetti saranno disponibili entro la fine del primo trimestre del 2014.

5.4.15 Piano cantonale delle aggregazioni e revisione delle competenze e dei flussi con i Comuni

La revisione delle competenze e dei flussi con i Comuni dovrà poter decollare definitivamente nel prossimo futuro, anche perché il Consiglio di Stato ritiene che l'eventuale stanziamento di nuovi aiuti nell'ambito del piano cantonale delle aggregazioni debba essere condizionato a una rinnovata collaborazione tra i due livelli di governo.

Il tema in oggetto è stato più volte esaminato da gruppi di lavoro comprendenti rappresentanti del Cantone e dei Comuni senza poter giungere a una soluzione soddisfacente.

Questi insuccessi sono in parte legati alla necessità di considerare un contesto comunale eterogeneo, sia per dimensione sia per autonomia decisionale. Da questo punto di vista, la conclusione del programma relativo alle aggregazioni stabilirà un nuovo contesto di riferimento, riducendo le difficoltà nel concepire soluzioni uniche che hanno caratterizzato le precedenti analisi.

Il Consiglio di Stato conferma quindi che la prosecuzione del cantiere delle aggregazioni tramite aiuti del Cantone dipenderà dalla capacità di Cantone e Comuni di trovare nuove ed efficaci soluzioni nella suddivisione delle competenze nell'intento di razionalizzare la spesa complessiva.

Per valutare questa tematica il Consiglio di Stato ha istituito lo scorso mese di aprile un gruppo di lavoro allo scopo di affrontare in modo puntuale le relazioni finanziarie tra i due livelli istituzionali alla ricerca di proposte di riforma e margini di miglioramento. Entro la prima metà del 2014 il Governo intende disporre dei primi risultati di questa verifica in

corso per poi poter consolidare il progetto di piano cantonale delle aggregazioni entro il mese di settembre.

5.4.16 Unità amministrative autonome

Il messaggio n. 6716 “Finanziamento tramite il budget globale e il mandato di prestazione delle Unità amministrative autonome (UAA)” pendente attualmente in Commissione della gestione e delle finanze presenta una via percorribile per sostenere la modernizzazione dello Stato e la revisione dei compiti.

Il gruppo politico dovrebbe pertanto affrontare anche questo tema per valutare quali e quanti servizi con quali obiettivi potranno divenire autonomi nel medio termine.

5.4.17 Esame critico dei compiti dello Stato

La raccolta puntuale delle informazioni concernenti i compiti e i progetti del Cantone che sarà presentata con il preventivo 2014 permette di mostrare in modo relativamente dettagliato quali sono le attività dei servizi e quindi di ragionare in termini di revisione dei compiti svolti. L'elenco dei compiti offre infatti una visione d'insieme delle attività svolte dallo Stato e permette quindi di ragionare in modo molto concreto sui compiti fondamentali e prioritari, magari quindi anche da potenziare e sostenere, e su quelli da dismettere o ridimensionare in quanto meno prioritari per liberare risorse.

Analogamente i progetti elencati possono essere discussi in modo da identificare quelli che possono essere bloccati per destinare risorse a nuovi compiti o potenziamento di altri, come pure l'accelerazione dei progetti che possono migliorare il servizio al cittadino e l'efficienza nell'erogazione della prestazione.

La discussione potrà essere fatta nell'ambito del gruppo politico Consiglio di Stato – Commissione della gestione. A questo processo dovrà seguire un piano d'azione decisionale per portare alla dismissione o ridimensionamento del compito, come pure al blocco del progetto o alla sua accelerazione qualora il gruppo politico lo ritenesse prioritario.

5.4.18 Analisi qualitativa dei contributi erogati

Per ogni contributo netto che mostra una spesa superiore ai 20 milioni di franchi, esclusi quelli citati precedentemente in quanto oggetto di analisi specifica, (assegni famigliari / giovani, maternità e infanzia / ospedalizzazioni nel cantone / ospedalizzazioni fuori cantone / sostegno all'occupazione / cantoni universitari / università / SUPSI / docenti comunali / trasporti) si intende procedere a un'analisi di confronto intercantonale delle prestazioni erogate, della loro intensità, delle modalità di erogazione e di controllo.

6. CONCLUSIONI E PROPOSTE

In conclusione, il Consiglio di Stato ritiene di essersi occupato in maniera approfondita delle molteplici richieste contenute nella Roadmap, richieste che nel dicembre del 2012 trovarono il consenso del Governo perché in linea con i suoi intendimenti. Oltre ad aver predisposto tutta una serie di elementi conoscitivi e implementato una prima serie di misure procedurali (capitolo 3), mentre altre sono in corso di elaborazione o realizzazione (capitolo 4), il Consiglio di Stato – parallelamente alle procedure di allestimento del preventivo 2014 e compatibilmente con le risorse interne a disposizione – ha identificato

una serie di piste di azione da valutare politicamente nell'ottica di una revisione dei compiti e di razionalizzazione della spesa.

Piste di azione	Termine
5.3.1. Esame settore malattia	fine 2014
5.3.2. Esame settore istituti per invalidi	aprile-maggio 2014
5.3.3. Esame settore anziani e cure a domicilio	aprile-maggio 2014
5.3.4. Esame settore sicurezza pubblica	aprile-maggio 2014
5.3.5. Esame divisione delle contribuzioni	aprile-maggio 2014
5.3.6. Esame protezione dell'aria, dell'acqua e del suolo	aprile-maggio 2014
5.3.7. Esame sezione della logistica	aprile-maggio 2014
5.3.8. Esame della divisione delle costruzioni	aprile-maggio 2014
5.3.9. Eventuale utilizzo, condizionato (erosione dei gettiti fiscali, non concretizzazione delle misure sul P2014, impossibilità di identificare ulteriori interventi), dei limitati margini di manovra sul fronte fiscale	
5.4.1. Introduzione di limiti selettivi di crescita della spesa: budget globali	dicembre 2013
5.4.2. Verifica delle attività di controllo	giugno 2014
5.4.3. Introduzione generalizzata e a tappe della gestione elettronica documentale	giugno 2014
5.4.4. Gestione centralizzata degli incassi	marzo 2014
5.4.5. Verifica della funzionalità del servizio in relazione ad ogni richiesta di supporto informatico	marzo 2014
5.4.6. Verifica di fattibilità dell'introduzione delle 40 ore lavorative alla settimana	aprile-maggio 2014
5.4.7. Smaterializzazione dell'informazione all'interno dell'AC e dove possibile anche con l'esterno	marzo 2014
5.4.8. Riesami standard nel settore stradale e nel settore dell'edilizia	marzo 2014
5.4.9. Esame di possibili esternalizzazioni di servizi dell'Amministrazione	marzo 2014
5.4.10. Riduzione degli stabili in affitto	marzo 2014
5.4.11. Allineamento delle condizioni di lavoro tra pubblico e parapubblico	aprile-maggio 2014
5.4.12. Responsabilità del cittadino verso la cosa pubblica: introduzione di una tassa personale	settembre 2014
5.4.13. Pianificazione ospedaliera	febbraio 2014
5.4.14. Progetto stime	marzo 2014
5.4.15a. Piano cantonale delle aggregazioni	settembre 2014
5.4.15b. Revisione delle competenze e dei flussi con i Comuni	giugno 2014
5.4.16. Unità amministrative autonome	aprile-maggio 2014
5.4.17. Esame critico dei compiti dello Stato	marzo 2014
5.4.18. Analisi qualitativa dei contributi erogati	marzo 2014

Come già indicato precedentemente, il Consiglio di Stato auspica che il Parlamento possa esprimersi su queste piste di approfondimento, possibilmente indicando anche delle priorità. Ciò dovrebbe avvenire in contemporanea con l'approvazione del preventivo 2014, che rappresenta una prima importante tappa nella concretizzazione dell'obiettivo del risanamento finanziario. Le verifiche e gli approfondimenti indicati impegneranno notevoli risorse interne e verosimilmente esterne. Riteniamo quindi opportuno avviarli soltanto una volta ottenuta la necessaria condivisione. A queste azioni proposte dal Governo potranno evidentemente aggiungersene altre su proposta del Parlamento. Una volta ottenuto un quadro consolidato degli approfondimenti da compiere, sarà possibile, nel caso si rendessero necessarie delle verifiche puntuali da parte di consulenti esterni, definire un'eventuale richiesta di credito da sottoporre al Gran Consiglio.

Con il Decreto legislativo allegato al presente messaggio, il Parlamento potrà condividere o modificare le piste da approfondire valutate dal Governo e quindi dare mandato allo stesso di esaminarle più in dettaglio. I risultati degli approfondimenti che seguiranno permetteranno di definire delle misure specifiche che saranno sottoposte all'approvazione del Gran Consiglio in una seconda fase tramite specifici messaggi per quanto di sua competenza o nell'ambito di puntuali aggiornamenti per quanto concerne oggetti di competenza governativa.

Con il secondo aggiornamento del piano finanziario, il Governo potrà presentare la situazione finanziaria in divenire tenuto conto di quanto proposto con il preventivo 2014. Sarà quindi possibile aggiornare gli obiettivi di politica finanziaria e verificare se il ritorno all'equilibrio entro il 2015 è realmente proponibile. In ogni caso sarà importante garantire almeno un equilibrio strutturale dei conti, calcolato secondo la procedura definita dall'Idheap.

Vogliate accogliere, Signor Presidente, Signore e Signori Deputati, i sensi della nostra stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente: P. Beltraminelli

Il Cancelliere: G. Gianella

Lista degli allegati:

Confronto intercantonale della spesa (progetto A2)

- Rapporto Idheap "Analyse comparative de la structure des dépenses du Canton du Tessin"
- Osservazioni dei servizi dell'Amministrazione

Confronto intercantonale degli effettivi del personale (progetto A3)

- Rapporto Idheap "Comparaison de la structure du personnel du Canton du Tessin avec six autres cantons, globalement et pour sept secteurs d'activité 2008-2012"
- Osservazioni dei servizi dell'Amministrazione

Deficit strutturale (progetto B1)

- Rapporto Idheap "Analyse des soldes conjoncturels et structurels du Canton du Tessin"
- Nota riassuntiva sul rapporto

Gli allegati al presente messaggio sono pubblicati sul sito internet dell'Amministrazione, sotto la rubrica Dipartimento delle finanze e dell'economia.

Disegno di

DECRETO LEGISLATIVO

concernente l'adozione di un piano di azione conformemente agli obiettivi posti dal decreto legislativo concernente il programma di risanamento finanziario (*Roadmap* 2013-2014) del 20 dicembre 2012

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- richiamato il decreto legislativo concernente il programma di risanamento finanziario (*Roadmap* 2013-2014) del 20 dicembre 2012
- visto il messaggio 13 novembre 2013 n. 6875 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

Articolo 1

Il rapporto del Consiglio di Stato del 13 novembre 2013 è approvato.

Articolo 2

Il piano di azione allestito in virtù dell'art. 6 del Decreto legislativo concernente il programma di risanamento finanziario del 20 dicembre 2012 prevede l'approfondimento delle seguenti tematiche entro i termini indicati:

Azioni comprese nel programma	Termine
Esame settore malattia	fine 2014
Esame settore istituti per invalidi	aprile-maggio 2014
Esame settore anziani e cure a domicilio	aprile-maggio 2014
Esame settore sicurezza pubblica	aprile-maggio 2014
Esame divisione delle contribuzioni	aprile-maggio 2014
Esame protezione dell'aria, dell'acqua e del suolo	aprile-maggio 2014
Esame sezione della logistica	aprile-maggio 2014
Esame della divisione delle costruzioni	aprile-maggio 2014
Eventuale utilizzo, condizionato (erosione dei gettiti fiscali, non concretizzazione delle misure sul P2014, impossibilità di identificare ulteriori interventi), dei limitati margini di manovra sul fronte fiscale	
Introduzione di limiti selettivi di crescita della spesa: budget globali	dicembre 2013
Verifica delle attività di controllo	giugno 2014
Introduzione generalizzata e a tappe della gestione elettronica documentale	giugno 2014
Gestione centralizzata degli incassi	marzo 2014
Verifica della funzionalità del servizio in relazione ad ogni richiesta di supporto informatico	marzo 2014
Verifica di fattibilità dell'introduzione delle 40 ore lavorative alla settimana	aprile-maggio 2014
Smaterializzazione dell'informazione all'interno dell'AC e dove possibile anche con l'esterno	marzo 2014
Riesami standard nel settore stradale e nel settore dell'edilizia	marzo 2014
Esame di possibili esternalizzazioni di servizi dell'Amministrazione	marzo 2014

Riduzione degli stabili in affitto	marzo 2014
Allineamento delle condizioni di lavoro tra pubblico e parapubblico	aprile-maggio 2014
Responsabilità del cittadino verso la cosa pubblica: introduzione di una tassa personale	settembre 2014
Pianificazione ospedaliera	febbraio 2014
Progetto stime	marzo 2014
Piano cantonale delle aggregazioni	settembre 2014
Revisione delle competenze e dei flussi con i Comuni	giugno 2014
Unità amministrative autonome	aprile-maggio 2014
Esame critico dei compiti dello Stato	marzo 2014
Analisi qualitativa dei contributi erogati	marzo 2014

Articolo 3

Il Consiglio di Stato sottopone al Parlamento i risultati degli approfondimenti eseguiti:

- con dei messaggi specifici, se comportano delle misure che rientrano negli ambiti di competenza esclusiva del Parlamento;
- con uno o più aggiornamenti dell'intero programma d'azione, da effettuare nell'ambito della presentazione dei prossimi preventivi e consuntivi.

Articolo 4

Il presente decreto è pubblicato nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra immediatamente in vigore.