

# Rapporto

numero

**6408 R**

data

30 novembre 2010

Dipartimento

**FINANZE E ECONOMIA**

Concerne

## **della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 13 ottobre 2009 concernente il Preventivo 2011**

### **INDICE**

1. PREMESSA .....	2
2. IL PREVENTIVO 2011: DATI SALIENTI.....	2
3. CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI .....	6
4. I LIMITI DELLA PRESENTAZIONE DEI CONTI PREVENTIVI: UN ESEMPIO CONCRETO .....	9
5. SPUNTO PER UNA NUOVA PRESENTAZIONE DI CONTI: IL MODELLO GINEVRINO.....	12
6. I POTENZIALI VANTAGGI DELL'APPLICAZIONE DEL MODELLO GINEVRINO .....	20
7. ESEMPIO PRATICO: IL REINSERIMENTO PROFESSIONALE DEI DISOCCUPATI DI LUNGA DURATA.....	23
8. STATO DEI LAVORI GOVERNATIVI IN MERITO ALLE RACCOMANDAZIONI DELLA COMMISSIONE CONTENUTE NEL RAPPORTO DI MAGGIORANZA SUL PREVENTIVO 2010 .....	27
9. CONCLUSIONI .....	27



## **1. PREMESSA**

Quello in esame è l'ultimo preventivo della corrente legislatura. Per le ragioni che verranno più diffusamente illustrate in seguito, la Commissione della gestione e delle finanze (in seguito Commissione) si limiterà nel presente rapporto a riprendere solo gli elementi salienti del preventivo in esame, evitando così ridondanze e inutili ripetizioni di informazioni e dati comunque reperibili nel messaggio del Consiglio di Stato, per dedicarsi maggiormente ad alcune importanti considerazioni emerse durante i dibattiti commissionali. Non da ultimo, essa desidera approfittare di questa occasione per evidenziare i limiti dell'attuale sistema di presentazione dei conti dello Stato e invitare il Governo a riflettere circa l'adozione di un nuovo modello che offre notevoli vantaggi sotto molti punti di vista.

## **2. IL PREVENTIVO 2011: DATI SALIENTI**

Il P2011 presenta un disavanzo di gestione corrente di 133.2 milioni di franchi, mentre il disavanzo totale ammonta a 172.1 milioni di franchi.

Il risultato non si scosta di molto dal quello previsto per il P2010 (-122.7 milioni di franchi) ed è inferiore sia al dato di tendenza 2011 indicato nell'ultimo aggiornamento di PF del dicembre 2009 (- 219 milioni di franchi) sia all'obiettivo finanziario previsto per il 2011 (- 163 milioni di franchi), che comunque comprendeva l'assunzione di nuovi compiti per ca. 64 milioni di franchi.

Per quanto riguarda il confronto intercantonale, 12 Cantoni prevedono di chiudere i conti in rosso. Fra questi il Ticino si situa al terzultimo posto quanto ad ampiezza del disavanzo previsto, dato di cui non possiamo certo rallegrarci.

Rispetto al P2010, a livello di grandi numeri si constata un aumento di 104.1 milioni di franchi di spese correnti (+3.4%) e nel contempo un incremento delle entrate correnti di 93.5 milioni (+3.1%). Sul fronte degli investimenti netti si registra una diminuzione di 11.3 milioni (-4.8%) mentre l'autofinanziamento si riduce di 4.5 milioni di franchi (-7.8%).

Come si può notare, il ritornello degli ultimi anni si ripete anche in questo preventivo: da un lato, nonostante le contestate manovre fiscali, le entrate continuano a crescere in modo costante (e in genere in modo significativamente più importante di quanto previsto a preventivo grazie a delle importanti sopravvenienze), mentre dall'altro le uscite (per tutte le principali categorie di spesa) aumentano a loro volta in misura analoga, se non addirittura superiore.

Di seguito, una sintesi delle principali componenti del P2011 con un breve commento sui gruppi di spesa e sulle entrate (il confronto viene fatto con i dati di P2010).

### **Gruppi di spesa**

#### ***a) Personale***

Anche per il 2011 si conferma la tendenza all'aumento delle spese per il personale (+19.4 milioni di franchi, pari al +2.1%), che si ripresenta puntualmente da diversi anni a questa parte, e questo nonostante le reiterate proposte di riduzione degli effettivi del personale decise nel passato recente dal Gran consiglio (basti citare quella del 2% contenuta nel P2009, che fa seguito ad un'analoga misura adottata con il P2005). Già nell'ambito del rapporto sul C2009, la Commissione aveva fatto presente l'oggettiva incapacità del Consiglio di Stato di adottare misure concrete per ottemperare alle decisioni adottate a più riprese dal Parlamento con l'obiettivo di invertire questa tendenza. A questo riguardo l'assioma secondo cui a nuovi compiti debba sempre e necessariamente corrispondere un aumento delle spese per il personale andrebbe relativizzato, nella misura in cui vi fosse la

volontà e la capacità di adottare misure di riorganizzazione interna (superando anche l'eterno problema del "dipartimentalismo") che siano in grado di assorbire, almeno in parte, questi nuovi compiti senza dover assumere nuovo personale. Trattandosi di un preventivo di fine legislatura, per ovvi motivi era oggettivamente difficile attendersi segnali concreti in questa direzione. Rimane il fatto che questo esercizio, anche alla luce delle cupe prospettive finanziarie, appare ineluttabile e andrà affrontato nel corso della prossima legislatura con ben altro vigore rispetto a quanto sinora fatto.

### ***b) Beni e servizi***

L'incremento è di 14.9 milioni di franchi (+5.9%) che si riduce al 3.3% al netto delle uscite compensate da entrate. Analogamente ai costi per il personale, su questo gruppo di spesa hanno pesato in buona parte i nuovi compiti assunti dal Cantone.

### ***c) Contributi cantonali***

In termini assoluti l'aumento previsto è di ben 45 milioni di franchi (parti al 3.4%), ridotto a 36 milioni (+3.7%) se si considera solo la spesa netta. Oltre ai nuovi compiti decisi dal Consiglio di Stato (4.9 milioni di franchi), questa importante crescita è riconducibile in parte agli effetti della crisi economica (per i dettagli si rinvia alla tabella a pag. 16 del messaggio).

In questo ambito un cenno lo meritano i contributi assicurativi per insolventi per i premi di cassa malati. Nonostante per il 2011 si preveda una lieve riduzione (-0.8 milioni di franchi), il fenomeno degli assicurati morosi, che ha fatto oggetto di uno studio allestito dalla SUPSI nel luglio 2009, ha registrato negli ultimi anni una crescita importante e nel contempo preoccupante.

La Commissione reputa urgente che il Consiglio di Stato adotti al più presto provvedimenti concreti affinché il numero degli insolventi si riduca drasticamente. Se non vi sarà un intervento risoluto, sempre più assicurati saranno tentati a non pagare i premi, visto e considerato che le cure, in un modo o nell'altro, sono pur sempre garantite. Si tratta di una questione di principio e anche di equità, senza dimenticare le implicazioni finanziarie per lo Stato.

## **Gruppi di ricavi**

### ***a) Imposte***

Complessivamente per il 2011 è previsto un incremento delle imposte cantonali per 80.2 milioni di franchi (+5.2% rispetto al P2010). Doveroso comunque ricordare che, sulla base dei dati di preconsuntivo al 30 settembre, anche nel 2010 vi saranno, rispetto al preventivo, maggiori entrate fiscali dell'ordine di ca. 85 milioni di franchi (di cui ca. 25 milioni di sopravvenienze sulle persone fisiche e giuridiche, 13 milioni sugli utili immobiliari, 2 milioni di imposte alla fonte e ben 45 milioni di imposte di donazione e successione).

Il Consiglio di Stato, alla luce anche di quanto verificatosi con gli ultimi consuntivi, mette le mani avanti evidenziando le incertezze che continuano a gravare sul fronte economico. È una valutazione che può essere sostanzialmente condivisa; in effetti si è assistito ad una certa ripresa, ma la crisi che si è innescata alla fine del 2008 non può ancora dirsi definitivamente superata, soprattutto per alcuni settori, e questo a causa di diversi fattori che rendono il quadro ancora piuttosto instabile (si pensi ad esempio ai problemi dell'industria dell'esportazione legati alla debolezza del dollaro e dell'euro).

Per quanto riguarda invece gli errori previsionali riscontrati negli ultimi anni, dopo aver ribadito la validità del modello sin qui adottato e le difficoltà che sono comunque insite in questo tipo di esercizio, il Consiglio di Stato indica di voler investire delle risorse per

ulteriormente affinare il grado di approfondimento delle valutazioni dei gettiti (soprattutto per le persone giuridiche). La Commissione, che si era già espressa in più occasioni sul tema (l'ultima volta nell'ambito del C2009), prende atto con soddisfazione di questa intenzione, auspicando che si possa ulteriormente accrescere il grado di precisione della stima del gettito, a tutto vantaggio dell'attendibilità dei dati di preventivo.

Per quanto riguarda le persone fisiche si prevede un aumento di 29.5 milioni di franchi, mentre per le persone giuridiche di 10.8 milioni (sempre rispetto al P2010). Oltre alle considerazioni sui limiti delle previsioni ricordati in precedenza, il gettito di entrambe le categorie potrà essere ulteriormente influenzato dalle modifiche legislative adottate dal Parlamento nel 2008 e che entreranno in vigore nel 2011 relative alla riforma dell'imposizione delle imprese.

Per le imposte alle fonte è previsto un lieve aumento di 2 milioni di franchi, riconducibile sia all'aumento dei permessi G (frontalieri) che alla riduzione della quota parte da riversare all'IFD (dal 7.7% al 7.5%). Su questo tema grava tuttavia l'incognita legata alla recente sentenza del Tribunale federale, che ha respinto un ricorso della Divisione delle contribuzioni ticinese, con la quale è stato confermato il diritto per i frontalieri di poter usufruire di tutte le deduzioni effettive previste per i contribuenti residenti in Ticino. Ciò comporterà la necessità per l'autorità fiscale ticinese di rivedere la procedura di tassazione, in quanto i frontalieri avranno diritto a farsi riconoscere diverse deduzioni di cui fino ad oggi non beneficiavano (ad es. per spese professionali effettive, per il terzo pilastro, per gli interessi passivi, ecc.). La conseguenza di questa modifica è duplice e sicuramente non trascurabile: da un lato una perdita di gettito che, secondo una intervista rilasciata in settembre da un alto funzionario della DdC, sarebbe dell'ordine di ca. 10 milioni di franchi e dall'altro essa potrebbe comportare la necessità di assumere 30 nuovi "tassatori". A fronte di queste informazioni decisamente preoccupanti, la Commissione si sarebbe aspettata qualche indicazione, o per lo meno un segnale, da parte del Governo che invece, almeno fino ad oggi, ha fornito risposte piuttosto vaghe. Riteniamo pertanto doveroso che il Consiglio di Stato affronti la questione con la massima attenzione possano allo scopo di capire e quantificare l'impatto e le implicazioni della citata sentenza del Tribunale federale.

L'aspetto testé toccato riporta inevitabilmente in auge il dibattito sull'Accordo dei frontalieri sottoscritto fra Svizzera e Italia nel 1974. Come ha ben evidenziato il Prof. Marco Bernasconi in un articolo recentemente apparso su un quotidiano ticinese, tale accordo pone infatti questioni di parità di trattamento non indifferenti, sulle quali non si intende entrare in questa sede nel dettaglio. Resta inoltre sempre attuale la tematica relativa all'ingente ristorno che il Ticino (unitamente a Grigioni e Vallese), deve rifondere all'Italia in virtù del citato accordo. Per capire di cosa stiamo parlando basterà ricordare che dal 1984 a oggi il solo Ticino ha versato all'Italia oltre un miliardo di franchi. Nemmeno può essere sottaciuto che la percentuale del ristorno per il nostro Cantone è del 38.2%, mentre all'Austria (anche se con dei presupposti in parte diversi) dai Cantoni ad essa confinanti viene corrisposto il 12.5%. Parlare di situazione discriminatoria potrebbe sembrare un eufemismo, per non parlare della mancanza di reciprocità, visto che per i cittadini ticinesi (anche se non sono molti) che lavorano in Italia non viene versato alcun ristorno.

Quanto detto basta per ribadire l'assoluta necessità e l'urgenza, anche alla luce della citata sentenza, di rivendicare con forza presso l'autorità federale una rinegoziazione di questo accordo, o per lo meno delle misure compensatorie a favore del Cantone Ticino.

Sempre al capitolo imposte, alla voce "Imposte suppletorie e multe" è previsto un ingente aumento (dell'ordine di una ventina di mio. di franchi) legato all'amnistia fiscale, oggetto del messaggio 6328 tuttora pendente in Commissione tributaria, e sulla quale si tornerà in seguito.

L'imposta sul bollo continua a registrare incrementi, che riflettono il buon andamento economico, in particolare di alcuni comparti. Le entrate si sono attestate sui 50 milioni di franchi, importo decisamente rilevante che rende oggettivamente difficile ipotizzare l'abolizione di questo balzello "borbonico", da molti ritenuto (a ragione) anacronistico e non più compatibile con le esigenze di uno Stato moderno.

Per le imposte sugli utili immobiliari si prevede un incasso di 80 milioni di franchi, con un ulteriore aumento di 8 milioni rispetto al P2010, a conferma della solidità del settore immobiliare che continua a mostrare un buon andamento.

Per le imposte di successione e donazione, che nel 2010 hanno registrato un maggiore incasso di 45 milioni di franchi grazie ad alcuni casi straordinari, si prevede un consolidamento attorno ai valori del 2008 a ca. 33 milioni di franchi; questo importo potrebbe però subire importanti variazioni al rialzo, come per altro successo quest'anno.

### **b) Altre entrate**

Presentiamo un breve commento solo alle voci più significative, laddove si registrano scostamenti di una certa rilevanza.

Alla voce "Regalie, monopoli, patenti e concessioni", che passa a 190.8 milioni di franchi (+4.2%), è da evidenziare la maggiore entrata di ca. 10 milioni di franchi legata all'aumento dei canoni d'acqua (che è passato a 100 franchi al kw), di cui 3 milioni verranno comunque devoluti ai Comuni nel 2012 quale contributo per la localizzazione geografica intervenuto a seguito della recente modifica della LPI adottata dal Gran Consiglio.

Per quanto riguarda i redditi della sostanza, si segnala un aumento delle entrate di 5.8 milioni di franchi, grazie agli utili di Banca Stato (+3.8 milioni) e di AET (+2 milioni).

Importante è per contro la riduzione degli introiti attesi alla voce "Partecipazione a entrate e contributi senza precisa destinazione" (-16.7 milioni di franchi), riconducibile sostanzialmente alla marcata riduzione della quota sull'imposta preventiva, già segnalata dal Consiglio di Stato nel preconsuntivo 2010.

Crescono invece di una decina di milioni di franchi i contributi per spese correnti, che per altro rappresentano la seconda più importante fonte di entrate per il Cantone. Questo aumento è da ascrivere principalmente ai flussi provenienti dalla Confederazione (+8.6 milioni di franchi) e per il resto a quelli versati da Comuni e consorzi comunali (+2.0 mio di franchi).

### **Investimenti**

Per il 2011 sono previsti investimenti per un importo complessivo di 366.2 milioni di franchi (-29.7 milioni, pari al -7.5% rispetto al P2010). L'onere netto si riduce di conseguenze di 11.3 mio di franchi (-4.8%).

Per quanto riguarda le variazioni, sempre rispetto al P2010, si rinvia alla pag. 25 del messaggio in cui viene riportato il dettaglio degli scostamenti.

La Commissione, a fronte anche della tendenza registrata nell'ultimo decennio in cui (con l'eccezione del 2003 e del 2008) l'onere netto per gli investimenti è sempre stato inferiore a quanto preventivato, ribadisce l'invito al Consiglio di Stato a volersi adoperare affinché i vari progetti previsti vengano portati avanti con determinazione e sollecitudine. Ciò è importante anche in funzione anticiclica, qualora - come appare possibile - nei prossimi anni si dovesse assistere ad un rallentamento della congiuntura nel settore dell'edilizia e dell'artigianato ad esso affine.

Si prende comunque atto con soddisfazione che diversi importanti progetti (opere di protezione del bosco, lo stabile amministrativo 3, gli incentivi in ambito energetico, per

citarne solo alcuni), parte dei quali erano comunque compresi nell'ambito delle misure di sostegno all'occupazione e all'economia, verranno portati avanti o prenderanno avvio nel corso del 2011.

### **3. CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI**

La legislatura sta volgendo al termine e l'interesse principale di Commissione e Gran Consiglio si dirige verso i progetti già annunciati o oggetto di aspettativa, ancora in attesa di una risposta politica, su cui è puntata l'attenzione dell'opinione pubblica. Ci si riferisce alla riforma della Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato - il cui costo a carico dello Stato è stato stimato in 40/50 milioni di franchi all'anno - all'obbligo di finanziamento pubblico dei reparti privati e semiprivati degli ospedali, per cui è stato stimato un onere di 85 milioni, alle misure di rilancio dell'occupazione e ancora al pacchetto di sgravi fiscali legato a un aumento dei sussidi ai premi dell'assicurazione malattia, sostenuto a suo tempo con forza dalla maggioranza dei gruppi politici. Durante i mesi di ottobre e novembre questo ultimo tema ha fatto scorrere fiumi d'inchiostro.

Il 6 ottobre del 2010 si è tenuto l'incontro tra la Ministra delle finanze, i presidenti e i capigruppo di tutti i partiti durante il quale si è discusso di un progetto, presentato nei dettagli dalla Consigliera Sadis, per un pacchetto di sgravi di 60 milioni a favore di persone fisiche e giuridiche abbinato ad un aumento dei sussidi della cassa malati. In quell'occasione solo PS e Verdi hanno manifestato un'opposizione di principio, mentre tutti gli altri hanno salutato con favore l'iniziativa.

La proposta di aumento dei sussidi ai premi della cassa malati è stata ulteriormente approfondita durante un incontro tra la Direttrice del DSS e i presidenti e i capigruppo di tutti i partiti. L'incontro si è concluso con l'impegno della Consigliera di Stato a sottoporre al Governo una proposta di aumento dei sussidi pari a 15 milioni. In questo caso l'apertura è stata praticamente unanime.

In risposta a queste proposte, il Governo ha preso posizione il 17 novembre u.s., pubblicando un bollettino stampa informativo in cui ha dichiarato di mantenere l'impostazione del Preventivo 2011 e di non avviare azioni concrete al fine di attuare le richieste espresse dalla maggioranza dei partiti volte alla presentazione di un pacchetto di sgravi fiscali a favore delle persone fisiche e delle persone giuridiche unito a un aumento dei sussidi ai premi delle Casse malati. Il Governo motiva la sua decisione, presa all'unanimità, osservando quanto segue: i meccanismi legislativi vigenti in materia d'erogazione dei sussidi già considerano gli aumenti di premio delle Cassa malati; l'aumento annunciato per il 2011 del 6.4% ha perciò comportato, automaticamente, un incremento di spesa rispetto al 2010 di 15 milioni di franchi. Il Governo ricorda inoltre che durante il 2011 sarà ancora applicato il potenziamento dell'aiuto deciso nel 2009. Una modifica ulteriore dell'ammontare pro capite del sussidio o una sua estensione a una cerchia più ampia di assicurati, tramite modifica dei limiti di reddito imponibile degli aventi diritto oppure tramite modifica della legge tributaria non è, secondo il Governo, praticabile in tempi brevi, anche considerato l'alto numero di pratiche che andrebbero rielaborate. Inoltre a partire dal 2012 entrerà in vigore un nuovo sistema per la riduzione del premio LAMal, basato non più sul reddito imponibile, ma sul reddito disponibile.

Il Governo non omette di rilevare di aver fortemente criticato la decisione federale che permette l'aumento dei premi di cassa malati e di essere intenzionato a battersi fino in fondo affinché nel futuro gli aumenti siano proporzionati all'aumento della spesa sanitaria nei singoli Cantoni.

Hanno creato reazioni contrastanti le modalità e il tempismo con cui il Governo ha preso la sua decisione: il trend dell'aumento dei premi delle casse malati è noto dacché esiste la LAMal, in ragione di meccanismi intrinseci alla legge stessa. Ormai si è giunti al punto in cui il premio della cassa malati pesa sul budget di molte famiglie più dell'affitto. Si tratta di una situazione insostenibile e contemporaneamente incomprensibile agli occhi dell'opinione pubblica, ma anche dell'autorità politica cantonale. La non comprensione e la mancanza di spiegazioni generano malumore nei cittadini, ciò che si traduce in sfiducia nei confronti dell'autorità politica. L'erogazione massiccia di sussidi e l'aumento degli stessi è un cerotto - un cerotto necessario - affinché quel terzo di popolazione sgravato in parte o totalmente del premio riesca mantenere il suo potere d'acquisto, in attesa dell'applicazione nel 2012 del nuovo sistema per la determinazione delle riduzioni LAMal (basato non più sul reddito imponibile, ma sul reddito disponibile), che permetterà di erogare aiuti in maniera più mirata, e di soluzioni concrete di natura strutturale da parte della Confederazione, volte a contenere il continuo aumento dei costi sanitari. Infatti, la Commissione della gestione e delle finanze si aspetta per il 2012 una diminuzione del premio quale conseguenza dell'obbligo del finanziamento dei reparti privati e semiprivati delle cliniche imposto ai Cantoni dalla Confederazione. Sollecita nel frattempo il Governo ad intervenire in maniera risoluta presso la Confederazione affinché adotti provvedimenti volti a contrastare il continuo aumento dei premi.

Alla luce di questa situazione non stupisce che alcuni partiti abbiano tentato di intraprendere interventi al riguardo, anche a costo - legittimamente - di percorrere strade "solitarie", magari estemporanee, in risposta alle crescenti e condivisibili preoccupazioni da parte della popolazione. La Commissione della gestione e delle finanze è riuscita ad individuare una soluzione di compromesso, formalizzata in Gran Consiglio il 30 novembre 2010, tramite la presentazione di un'iniziativa parlamentare elaborata volta all'allargamento, mirato, del numero dei beneficiari dei sussidi ai premi della Cassa malati, per l'anno 2011. Questa iniziativa sarà trattata in modo indipendente dal Preventivo 2011, nonostante comporti un impatto finanziario sul medesimo quantificato dal Governo in 3.3/3.4 mio di franchi circa di maggiore spesa.

Quanto al pacchetto di sgravi fiscali, il Governo, pur lasciando una porta aperta nel riconoscere la necessità di procedere in futuro a una revisione della Legge tributaria, ha deciso di rinviare qualsiasi decisione alla prossima legislatura, al fine di non ipotecare l'attività del nuovo Governo. Il tema "sgravi sì o sgravi no?" ha marcato i dibattiti politici delle ultime quattro legislature, non senza toni polemici alimentati dalle diverse interpretazioni dei dati presentati.

Si ricorda, ribadendo spiegazioni già date in altri rapporti sui preventivi, che i dati fiscali inseriti a preventivo derivano da previsioni e stime effettuate in maniera prudenziale, che da molti anni si rivelano inferiori ai dati di consuntivo, cosicché il Consiglio di Stato, soprattutto negli ultimi due anni, è stato obbligato ad apportare correttivi sugli esercizi anteriori che hanno migliorato i risultati dei conti rispetto alle previsioni. Proprio perché ci si muove all'interno di un insieme di dati e letture non scientifici, una riforma della Legge tributaria per essere efficace, per non produrre sgradite sorprese e per garantire la necessaria equità, va studiata e ben congegnata nel suo complesso. A questo proposito la Commissione rinvia allo studio di Marco Bernasconi *Il Cantone Ticino nel contesto della concorrenza fiscale internazionale*<sup>1</sup>, il quale presenta un'analisi molto interessante e fornisce proposte di soluzioni.

Sarebbe un peccato bruciare la possibilità di presentare una revisione compiuta azzardando proposte di modifica parziali e improvvisate della Legge tributaria (a beneficio

---

<sup>1</sup> [http://www4.ti.ch/fileadmin/DFE/DFE/studi/concorrenza\\_fiscale/Mandato\\_CdS.pdf](http://www4.ti.ch/fileadmin/DFE/DFE/studi/concorrenza_fiscale/Mandato_CdS.pdf)

di una sola parte di contribuenti) nell'ambito del preventivo 2011, contro le quali il lancio del referendum sarebbe quasi certo.

Ne è stata una chiara dimostrazione la bocciatura, nella votazione popolare del 29 novembre 2009, dello sgravio di mezzo punto (dal 9% all'8.5%) dell'aliquota sull'utile delle persone giuridiche.

Il progetto di amnistia fiscale, oggetto di un messaggio del Consiglio di Stato al vaglio della Commissione speciale tributaria, sembra godere di un certo consenso, nonostante PS e Lega dei ticinesi abbiano già preannunciato il lancio di un referendum. Ciò nonostante ad oggi è difficile ipotizzare se una decisione sull'amnistia, non da ultimo per motivi di tempistiche, possa ancora essere presa nel corso della corrente legislatura. Se così non fosse, come appare possibile (per non dire probabile), bisogna essere consapevoli che il risultato complessivo a livello di P2011 peggiorerà di ca. 20 mio. di franchi.

La Commissione della gestione attende con impazienza il messaggio relativo alla riforma della cassa pensioni dei dipendenti dello Stato - contro la quale è già scesa in piazza la VPOD - poiché maggiore sarà l'attesa più grossi saranno i sacrifici per tutti, Cantone compreso. Il fatto che si inserisca a cavallo tra una legislatura e l'altra di certo non giova.

In questo contesto marcato da molteplici aspettative, il Preventivo 2011 assume quasi il significato di atto dovuto da evadere senza troppo entusiasmo, lasciando alla sensibilità dei singoli gruppi la libertà di presentare eventuali proposte che vadano a colmare questa lacuna.

Riassumendo, come già ricordato il Preventivo presenta un risultato d'esercizio (-133 milioni di franchi) che, sebbene non sia proprio rallegrante, risulta tutto sommato ancora in linea con gli obiettivi di legislatura e non contiene la manovra finanziaria annunciata dal Governo e stimata in 122 milioni di franchi, rinviata per volere della maggioranza dei gruppi a seguito degli inaspettati risultati positivi dei consuntivi degli ultimi due anni. Essa dovrebbe essere attuata - a detta del Consiglio di Stato sentito dalla Commissione della gestione e delle finanze il 9 novembre - nel 2012.

Infine, il Preventivo si situa ancora in un contesto economico-finanziario a tinte chiaroscurate in cui ogni previsione sembra assumere un carattere estemporaneo. In una situazione sospesa tra un passato recente marcato da difficoltà e un futuro prossimo ancora costellato da incertezze, a cavallo tra due legislature, ognuno legittimamente si sente autorizzato a sfoderare la spada e a scendere in campo con ogni mezzo. Le dimostrazioni in tal senso non sono mancate, tant'è che la maggioranza dei partiti ha accettato di sottoscrivere un patto etico, volto alla moderazione dei toni del dibattito politico.

Durante la discussione in Gran Consiglio sul Preventivo le contrapposizioni certo non mancheranno, come d'altronde non sono mancate negli anni scorsi. La Commissione ha ritenuto saggio non buttare altra benzina sul fuoco tornando discutere alla carica lancia in resta sui soliti temi che ricorrono in maniera quasi invariata in tutti i dibattiti sui preventivi: la crescita delle spese del personale, dei beni e servizi e dei contributi, o gli effetti degli sgravi, ecc., su cui le visioni e le sensibilità sono discordanti, da sempre. Ha concentrato invece il dibattito attorno ai temi d'attualità sopraccitati. Parallelamente sta portando avanti, separatamente dal preventivo, l'approfondimento di proposte e progetti puntuali che costituiscono in questo momento priorità a prescindere dal risultato finanziario del 2011. Ci si riferisce ai temi già citati, quali il risanamento della Cassa pensioni, o il finanziamento dei reparti privati o semiprivati, imposto dalla Confederazione.



**Visto quanto precede, la Commissione non può che raccomandare al Gran Consiglio di approvare il Preventivo 2011, così come presentato dal Consiglio di Stato, rinunciando nel rapporto ai consueti commenti suscettibili solo di dar adito a contrapposizioni sterili e a limature di testo che spesso riguardano aspetti secondari per soddisfare gli uni e gli altri.** Come già ribadito, essa non insisterà dunque, rompendo una prassi inveterata, nel commento dei dati presentati a preventivo, già esaustivamente analizzati nel messaggio, poiché in assenza di misure di riequilibrio concrete su cui dibattere il documento prodotto dalla Commissione rischierebbe di essere ridondante. Ha inoltre rinunciato - eccezione fatta per l'aumento dei sussidi ai premi delle Casse malati - a proporre emendamenti suscettibili di modificare l'entità di spese e ricavi. La Commissione invita perciò il Gran Consiglio ad agire nello stesso modo.

La Commissione è consapevole dei propri limiti, legati non tanto alla mancanza di volontà, ma ai tempi ristretti con cui è confrontata e al carattere stesso della missione del Gran Consiglio, organo di milizia. Non facilita il lavoro della Commissione il modo in cui le vengono presentati dati e informazioni. Da anni, infatti, rivendica la presentazione dei conti preventivi secondo un modello più trasparente, di più facile lettura, che faciliti un lavoro razionale in tempi ragionevoli.

Perciò ha deciso di approfittare di questo momento di transizione tra una legislatura e l'altra per proporre una riflessione sulla possibilità di introdurre un nuovo modello di presentazione dei conti, che favorisca valutazioni finanziarie e decisioni politiche finalizzate al conseguimento di obiettivi politici misurabili.

Alla fine della legislatura - già è noto - molti deputati di comprovata esperienza, di cui una buona parte siede in Gestione (probabilmente più di un terzo), lasceranno il Gran Consiglio per raggiunti limiti di carica. Se a ciò si aggiunge il forte avvicendamento di deputati avvenuto con il rinnovo dei poteri del 2007, con la nuova legislatura il Gran Consiglio sarà rinnovato per più di due terzi. La Commissione è dell'opinione che sia doveroso dotare le nuove generazioni di politici di strumenti che permettano loro di compiere valutazioni nel modo più efficace possibile, di agevolare le discussioni dei gruppi e, soprattutto, di essere progettuali. Non solo: si stanno rendendo viepiù complesse le interconnessioni tra i livelli istituzionali; le decisioni spesso calate dall'alto dalla Confederazione impongono ai Cantoni tempi di reazione molto rapidi; con la medesima rapidità il Cantone è chiamato a fornire risposte chiare ai Comuni. Per poter svolgere efficacemente questo compito il Gran Consiglio deve essere in grado di leggere più facilmente e interpretare in modo organico le informazioni e i dati a partire dai quali è chiamato a prendere decisioni.

Per i motivi sopraccitati, la Commissione cercherà, di seguito, di dimostrare come i dati di preventivo in generale, e del Preventivo 2011 in particolare, possano essere meglio interpretati e letti in maniera più organica, se presentati secondo un modello più intelligibile.

#### **4. I LIMITI DELLA PRESENTAZIONE DEI CONTI PREVENTIVI: UN ESEMPIO CONCRETO**

Gli utenti del preventivo - l'atto politico più importante dell'anno - sono il Gran Consiglio, quale organo che autorizza e sorveglia, il Consiglio di Stato e l'Amministrazione quale autorità esecutiva, l'opinione pubblica quale sovrano e, non da ultimo, contribuente.

L'obiettivo principale della politica finanziaria dello Stato non è conseguire utili, ma porre lo Stato in condizione di adempiere in ogni momento, in modo efficace ed efficiente ai suoi compiti.

L'attuale presentazione dei conti preventivi, secondo un modello contabile basato sull'organizzazione amministrativa dello Stato (con i suoi Dipartimenti e i loro organigrammi) strutturata in centri di responsabilità budgetaria (i famosi CRB), non agevola il Gran Consiglio a esercitare la propria funzione di vigilanza e un'influenza sostanziale sugli obiettivi, sulle prestazioni e sull'attribuzione delle risorse ai vari servizi dello Stato.

Oltre che a nutrire il fenomeno del "dipartimentalismo" (per cui ognuno coltiva il proprio orticello, rendendo difficile qualsiasi intervento di razionalizzazione della spesa), il modello attuale si traduce in pratica in un elenco di dati finanziari di dettaglio non gerarchizzati per obiettivi, ma ordinati secondo la loro attribuzione a organigrammi, ciò che non permette al Gran Consiglio di attingere informazioni complete, comparabili e direttamente utilizzabili in un processo decisionale nell'ambito dell'utilizzo delle risorse pubbliche finalizzato allo svolgimento di un compito.

Ad esempio, dal piano dei conti allegato al preventivo è possibile ricavare direttamente il costo di materiale, attrezzature di ufficio e stampati dell'Ufficio caccia e pesca oppure del corredo e dell'abbigliamento del personale del penitenziario cantonale, ma non il costo complessivo (somma degli aiuti finanziari erogati, dei costi delle risorse umane impiegate, ecc.) del reinserimento dei disoccupati di lunga durata o della gestione degli assicurati LAMal insolventi. Per ottenere questi dati funzionali bisogna rivolgersi al Consiglio di Stato seguendo una precisa procedura: l'inoltro per iscritto della domanda al Consiglio di Stato, tramite lo Studio del Cancelliere, il quale la trasmette alla Direzione del Dipartimento competente, che a sua volta la indirizza al servizio competente. La risposta segue lo stesso percorso a ritroso fino ad arrivare sul tavolo del Consiglio di Stato per la verifica finale e l'intimazione. Purtroppo la responsabilità di queste lungaggini è spesso attribuita erroneamente ai servizi competenti.

Il modello attualmente in vigore non permette al Gran Consiglio di compiere valutazioni funzionali alla definizione delle risorse nell'ottica del raggiungimento degli obiettivi. Perciò il preventivo è trattato quasi fosse un oggetto a sé stante, che si esaurisce in un giorno di dibattito in Gran Consiglio, durante il quale si discute spesso di tutto e di più sin nei minimi dettagli, senza una visione generale circa l'orientamento delle principali politiche settoriali dello Stato.

Si pongono quale esempio i dati relativi all'evoluzione di una delle principali voci di spesa dell'Amministrazione: i costi del personale (lo stesso vale per le spese per beni e servizi).

Il messaggio sul preventivo presenta l'evoluzione complessiva del loro costo e l'evoluzione suddivisa per Dipartimenti; il piano dei conti mostra l'evoluzione dei costi del personale all'interno dei circa 450 CRB. Entrambi i dati (del messaggio e del piano dei conti) sono puramente quantitativi e non permettono al Gran Consiglio una valutazione dell'impiego razionale delle risorse. Essi inducono a un'analisi a ritroso, cioè non dalla verifica del fabbisogno necessario di personale per espletare i compiti (missione dell'ente pubblico), ma a partire dalla spesa complessiva. Certo, il controllo dell'evoluzione della spesa resta l'obiettivo principale dell'autorità politica, ma è altrettanto importante che questo esercizio sia svolto in modo razionale, considerando il fabbisogno, la quantità e la qualità delle prestazioni da erogare per far fronte ai bisogni della popolazione, evitando sprechi, doppioni e rivedendo o sopprimendo compiti diventati desueti. Solo secondo questo

approccio è possibile proporre interventi di razionalizzazione, che permettono di contenere la spesa.

Ragionando invece a partire dalla spesa complessiva, uno dei pochi strumenti di cui dispone attualmente la Commissione per intervenire sulla spesa del personale (o su quella per beni e servizi) è il taglio lineare.

Ci sono compiti, prioritari e sensibili, quali ad esempio la gestione degli assicurati LAMal (sussidiati e morosi) oppure la reintegrazione professionale dei disoccupati di lunga durata, per cui il Gran Consiglio non ha una conoscenza diretta del loro fabbisogno in personale: nel primo caso l'ufficio competente è stato smantellato dopo il pensionamento del Capo ufficio e il compito è stato assorbito dallo IAS; quindi il piano dei conti allegato al preventivo mostra i costi del personale complessivo dello IAS. Nel secondo caso il compito è ripartito tra diversi servizi di più Dipartimenti e il piano dei conti mostra i costi del personale nei relativi CRB. Quindi, al Gran Consiglio non è dato di conoscere direttamente quanto lo Stato spende a livello di personale per svolgere determinati compiti.

Sono noti i casi in cui un nuovo compito richiede un fabbisogno supplementare di personale, poiché il Gran Consiglio riceve messaggi puntuali di richieste di credito per l'assunzione di incaricati, ecc. In questi casi la Commissione della gestione e delle finanze in genere chiede al Consiglio di Stato di verificare la possibilità di impiegare persone già alle dipendenze dei Dipartimenti competenti. Quasi sempre la risposta è negativa, e la Commissione non ha strumenti per compiere autonomamente la verifica.

È quindi utile ribadire che la lacuna nella presentazione delle informazioni è il motivo principale per cui, ogniqualvolta la Commissione della gestione e delle finanze ha proposto un'operazione di contenimento della spesa del personale, ha spesso seguito la via dei tagli lineari.

Il messaggio P2011 indica un aumento della spesa complessiva del personale di 19.4 milioni rispetto al P2010 spiegandone le ragioni puntuali in maniera funzionale: esso è dovuto nella misura di 10 milioni a normali fattori di crescita (scatti per avanzamenti e anzianità e rincaro dello 0.8%), nella misura di 6 milioni all'effetto di nuovi compiti decisi nel corso del 2010 (presso la Magistratura, il Ministero pubblico e le Preture a seguito dall'entrata in vigore delle nuove procedure federali per il diritto civile e penale, per la gestione delle banche dati di ricerca per gli accordi Schengen-Dublino, e presso la Divisione delle contribuzioni).

Sarebbe utile per l'esame dei preventivi da parte del Gran Consiglio avere una tracciabilità nel tempo dei nuovi compiti - e quindi anche dei settori - per cui è stato necessario aumentare la spesa del personale, ma purtroppo oggi, in una visione prospettica, queste informazioni si perdono, perché il piano di presentazione di conti attuale non è concepito per conservarne traccia.

La spesa del personale è aumentata dal Consuntivo 2005 al Preventivo 2011 di 111 milioni (si rileva la differenza minima registrata tra preventivo e consuntivo per questa voce di spesa). Conoscere le motivazioni funzionali degli aumenti di spesa del personale negli esercizi precedenti comporta necessariamente il recupero dei messaggi e dei rapporti sui relativi preventivi.

Gli aumenti della spesa per il personale sono riconducibili a molti fattori, tra cui decisioni calate dalla Confederazione o prese dal Gran Consiglio. Avere la tracciabilità nel tempo dei settori in cui la spesa è cresciuta permette al Parlamento di risalire al compito. Dal compito è più facile ricostruire la motivazione e risalire alle responsabilità.

Poter disporre in maniera sistematica di queste informazioni permetterebbe a Commissione e Gran Consiglio di valutare in modo più corretto l'evoluzione del personale nel tempo all'interno di ogni politica settoriale e di stabilire se essa è dovuta a una situazione strutturale o contingente, per poi eventualmente proporre interventi di razionalizzazione. Permettere altresì di evitare interpretazioni fuorvianti dei dati che spesso inducono a scelte rischiose, quale il taglio lineare, che incide indistintamente su tutti i servizi, a prescindere dalla priorità dei compiti che essi svolgono.

## **5. SPUNTO PER UNA NUOVA PRESENTAZIONE DI CONTI: IL MODELLO GINEVRINO**

Di seguito la Commissione sottopone all'attenzione del Consiglio di Stato un esempio di presentazione del preventivo che, a suo modo di vedere, meglio si presta, quanto al tipo e al modo di esposizione delle informazioni, al compito che per legge le compete.

Il modello di presentazione del budget 2011 introdotto dal Consiglio di Stato del Canton Ginevra segna un passaggio importante verso un nuovo approccio di presentazione dei conti preventivi<sup>2</sup>.

Esso non presuppone necessariamente un cambiamento delle modalità della tenuta dei conti. È concepito per accogliere i principi della contabilità analitica, ma non comporta, in una fase d'applicazione iniziale, la sua introduzione immediata o la sua estensione generalizzata. Il primo passo verso la sua concretizzazione comporta unicamente un nuovo modo di presentare le informazioni e i dati di preventivo (e di consuntivo). Il modello è compatibile con l'introduzione delle nuove norme IPSAS<sup>3</sup> (a cui anche il Canton Ticino si sta adattando) senza necessariamente richiederne l'immediata attuazione.

A Ginevra il preventivo non sarà d'ora in poi più presentato secondo un approccio operativo (in base all'organizzazione amministrativa dello Stato), ma secondo una visione più strategica, costruita, secondo i diversi ambiti dell'azione pubblica, in 16 politiche settoriali, che coprono 61 programmi e 177 prestazioni. L'aspetto principale del modello ginevrino non è tuttavia la sua struttura, bensì la possibilità offerta di tradurre i diversi programmi in obiettivi misurabili mediante indicatori. Perciò Ginevra considera questo modello una sorta di estensione del contratto di prestazione (conosciuto molto bene anche in Ticino), sino ad ora riservato solo agli enti sovvenzionati.

L'introduzione del nuovo approccio presuppone cambiamenti di natura concettuale, contabile e informatica; perciò il Consiglio di Stato di Ginevra ne ha auspicato l'introduzione graduale, ad esempio in un primo tempo quale allegato al preventivo ordinario. Il Gran Consiglio, nonostante la richiesta dell'Esecutivo, ha deciso di accelerarne di due anni l'attuazione, affinché l'introduzione del budget per programma coincidesse con l'allestimento delle nuove Linee direttive e del nuovo Piano finanziario di Legislatura. Il Gran Consiglio ginevrino auspica negli anni un avvicinamento sistematico tra le Linee direttive di legislatura e la loro concretizzazione anno dopo anno nei preventivi.

---

<sup>2</sup> [Présentation du projet de budget par programme 2011](#)

<sup>3</sup> [www.efd.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/archiv/03616/index.html?lang=it](http://www.efd.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/archiv/03616/index.html?lang=it)

## **Funzionamento del modello ginevrino<sup>4</sup>**

Il budget 2011 comprende 61 programmi raggruppati nelle seguenti 16 politiche settoriali pubbliche.

### **Les 16 politiques publiques**

A Formation

B Emploi, marché du travail

C Action sociale

D Personnes âgées

E Handicap

F Environnement et énergie

G Aménagement et logement

H Sécurité et population

I Justice

J Mobilité

K Santé

L Economie

M Finances et impôts

N Culture, sports et loisirs

O Autorité et gouvernance

P Activités de support et prestations de moyens

---

<sup>4</sup> [Tome 1 - Projet de budget de fonctionnement par politique publique et par programme](#)

## Arborescence Politique publique - programme

### A Formation

- A01 Enseignement obligatoire
- A02 Enseignement post-obligatoire et formation continue
- A03 Intégration, suivi éducatif et soutien aux familles
- A04 Hautes écoles

### B Emploi, marché du travail

- B01 Réinsertion des demandeurs d'emplois
- B02 Surveillance du marché du travail

### C Action sociale

- C01 Accès à l'assurance-maladie
- C02 Soutien à la famille
- C03 Mise en oeuvre et conduite des mesures d'action sociale
- C04 Protection des personnes adultes sous tutelle et curatelle
- C05 Actions en matière d'asile et de migration

### D Personnes âgées

- D01 Mise en oeuvre et conduite des actions en faveur des personnes âgées
- D02 Soutien financier individuel aux personnes âgées

### E Handicap

- E01 Mise en oeuvre et conduite des actions en faveur des personnes handicapées
- E02 Soutien financier individuel aux personnes handicapées

### F Environnement et énergie

- F01 Protection de l'environnement
- F02 Energie
- F03 Gestion des eaux
- F04 Espèces, écosystèmes et paysages et loisirs de plein air
- F05 Politique agricole

### G Aménagement et logement

- G01 Accès au logement
- G02 Aménagement du territoire
- G03 Conformité des constructions et des chantiers
- G04 Géodonnées de référence et garantie des droits réels

### H Sécurité et population

- H01 Population, droit de cité et migration
- H02 Sécurité publique
- H03 Sécurité civile
- H04 Armée et obligation de servir
- H05 Admission à la circulation routière et à la navigation
- H06 Exécution des poursuites et faillites
- H07 Privation de liberté et mesures d'encadrement
- H08 Droits humains

### I Justice

- I01 Pouvoir judiciaire

### J Mobilité

- J01 Transports et mobilité
- J02 Infrastructures routières et de transports publics

### K Santé

- K01 Réseau de soins
- K02 Régulation sanitaire
- K03 Sécurité sanitaire, promotion de la santé et prévention

### L Economie

- L01 Développement et soutien à l'économie
- L02 Mise à disposition et exploitation d'infrastructures économiques
- L03 Régulation du commerce

### M Finance et impôts

- M01 Impôts, taxes et droits
- M02 Gestion des actifs et des passifs des patrimoines financier et administratif
- M03 Péréquation financière intercantonale
- M04 Production et perception des impôts

### N Culture, sports et loisirs

- N01 Culture
- N02 Sport et loisirs
- N03 Mise en valeur et protection du patrimoine et des sites genevois

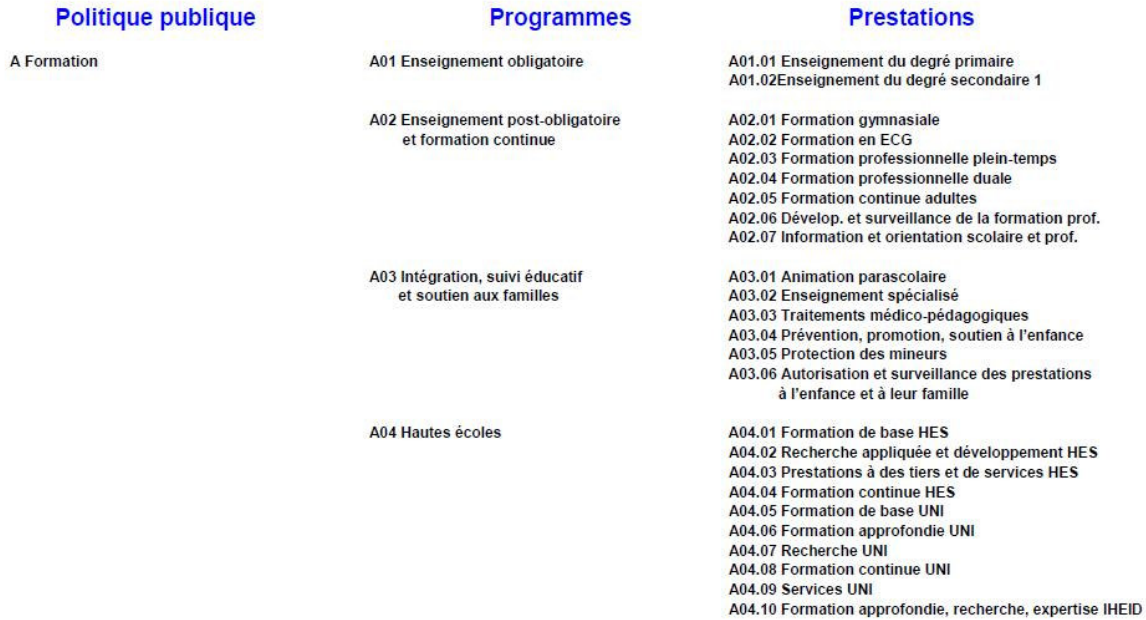
### O Autorité et gouvernance

- O01 Grand Conseil
- O02 Constituante
- O03 Conseil d'Etat
- O04 Services généraux
- O05 Développement durable
- O06 Exercices des droits politiques
- O07 Genève internationale
- O08 Régional et transfrontalier

### P Activités de support et prestations de moyen

- P01 Etats-majors et activités de support départementales
- P02 Gestion transversale des ressources humaines
- P03 Gestion financière transversale et achats
- P04 Gestion du patrimoine de l'Etat (bâtiments et biens associés)
- P05 Développement et gestion des systèmes informatiques

# Un exemple d'arborescence



## A01 Enseignement obligatoire

Département responsable : DIP

Département responsable du programme

### BUDGET

	Budget 2011	Variations PB11-B10	Budget 2010	Compte 2009
		en F	en %	
<b>CHARGES</b>	<b>604'043'705</b>	<b>15'272'964</b>	<b>2.6%</b>	<b>588'770'741</b>
30 Charges de personnel	586'334'323	13'316'801	2.3%	573'017'522
31 Dépenses générales	14'293'716	82'110	0.6%	14'211'606
33 Amortissements, provisions, irrécouvrables	2'016'261	1'868'928	1'268.5%	147'333
35 Dédommagements à des tiers	10'000	10'000	ND	-
36 Subventions accordées	1'362'280	0	0.0%	1'362'280
39 Imputations internes	17'125	-14'875	-46.5%	32'000
<b>REVENUS</b>	<b>9'624'709</b>	<b>575'834</b>	<b>6.4%</b>	<b>9'048'875</b>
42 Revenus des biens	50'020	35'000	233.0%	15'020
43 Recettes diverses	8'651'709	-34'580	-0.4%	8'686'289
45 Dédommagements de collectivités publiques	500'000	250'000	100.0%	250'000
46 Subventions acquises	422'980	325'414	333.5%	97'566
<b>RÉSULTAT (REVENUS - CHARGES)</b>	<b>-594'418'996</b>	<b>-14'697'130</b>	<b>2.5%</b>	<b>-579'721'866</b>
Coût des activités de support	-13'067'351	1'379'086	-9.3%	-14'446'437
Coût des prestations de moyens	-8'449'365	-7'410'793	71.3.6%	-1'038'572
<b>COÛT COMPLET</b>	<b>-615'935'712</b>	<b>48'314'574</b>	<b>-7.3%</b>	<b>-664'250'286</b>

Données chiffrées du programme

### POSTES

	Budget 2011	Variations PB11-B10	Budget 2010	Compte 2009
		en ETP	en %	
<b>TOTAL POSTES</b>	<b>3'837.93</b>	<b>64.83</b>	<b>1.72%</b>	<b>3'773.10</b>
ETP fixes	3'832.76	64.83	1.72%	3'767.93
ETP auxiliaires	5.17	0.00	0.00%	5.17

ETP fixes et auxiliaires du programme

Ogni programma è presentato in una scheda (vedi sopra) in cui sono riportati:

1. il nome del programma e il dipartimento responsabile

Di principio un programma ha un unico dipartimento responsabile, anche nei casi in cui altri dipartimenti contribuiscono alla sua attuazione tramite prestazioni o compiti.

2. le entrate e le uscite del programma

Le entrate e le uscite del programma sono presentate in modo contabile secondo il modello precedente dei CRB. La presentazione avviene secondo due livelli:

- le entrate e le uscite direttamente imputabili al programma e la cui responsabilità incombe di principio direttamente al Dipartimento responsabile. Dal primo livello deriva il risultato diretto del programma, oggetto del voto del Gran Consiglio.
- i compiti di supporto e le prestazioni in risorse, che sommati ai risultati diretti permettono di stabilire il costo completo del programma. Questo livello è presentato a titolo informativo, ma non è sottoposto al voto del Gran Consiglio.

3. dati concernenti il personale

Per ogni programma figura il numero del personale utilizzato suddiviso in:

- personale autorizzato a tempo pieno (personale permanente, con contratto a durata indeterminata);
- personale ausiliario con contratto a durata determinata per rimpiazzi e incaricato di lavori straordinari;
- mandati o incarichi speciali.

4. la descrizione del programma

La descrizione del programma deriva dal compito assegnato al Consiglio di Stato e all'Amministrazione dalle leggi cantonali di portata generale. La descrizione comprende anche il nome della principale unità amministrativa incaricata dell'esecuzione del programma.

5. la lista delle prestazioni

Un programma è una somma di prestazioni, indicate sotto questo capitolo.

6. i progetti prioritari e le motivazioni degli scostamenti finanziari e di personale

Il capitolo 6 espone e motiva il programma. Mostra i legami tra LD/PF e gli obiettivi generali del programma, cita i progetti prioritari dell'esercizio oggetto del preventivo che non figurano esplicitamente nel programma di legislatura, giustifica gli scostamenti rispetto al preventivo precedente per quanto riguarda i dati finanziari e il personale.

7. gli obiettivi e gli indicatori

La legge ginevrina prevede che il budget sia organizzato in obiettivi e indicatori che permettano di giudicare la performance dell'amministrazione. Essa è giudicata secondo tre livelli:

- l'efficacia (rapporto tra il risultato ottenuto e l'obiettivo perseguito - punto di vista del cittadino)
- l'efficienza (rapporto tra risultato ottenuto e risorse impiegate - punto di vista del contribuente)



- la qualità (qualità della prestazione fornita rispetto a norme definite o di ottimizzazione dei processi amministrativi - punto di vista del fruitore di prestazioni).

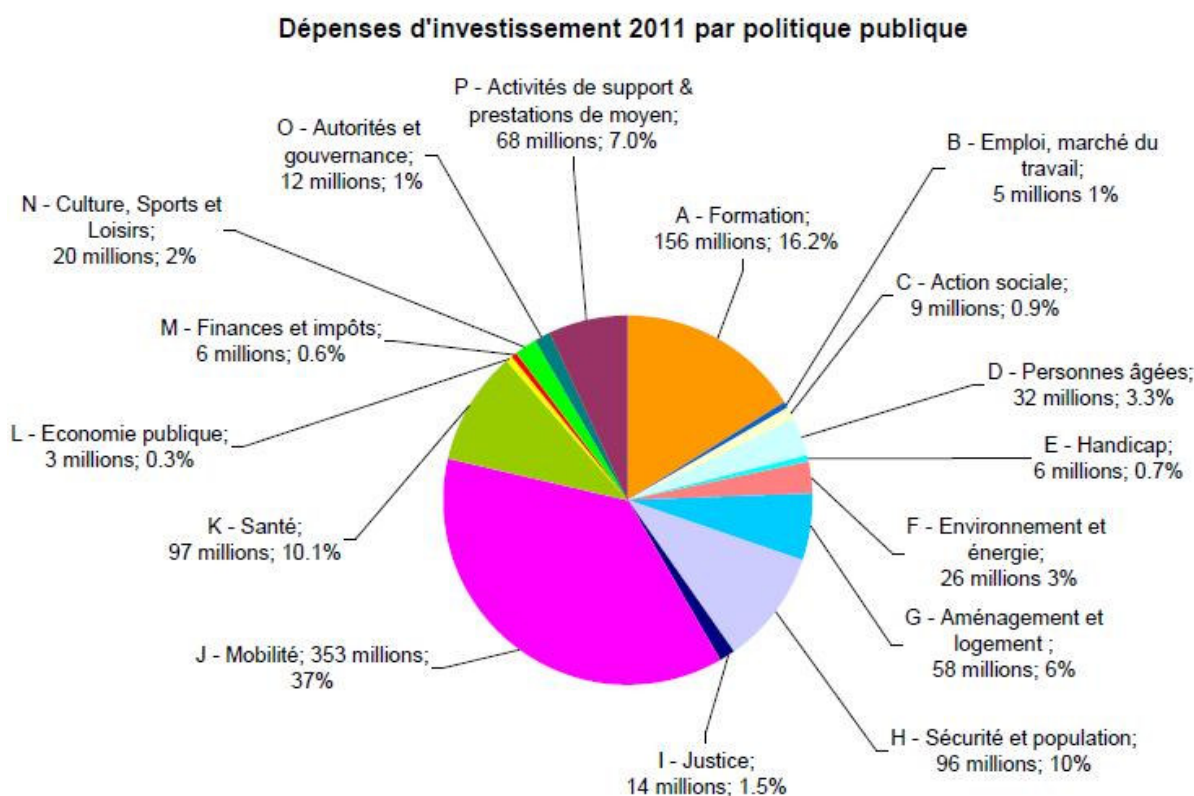
Di principio in ogni programma deve esserci un equilibrio tra questi tre elementi.

Gli obiettivi devono coprire l'essenziale dell'attività del programma, rispettare il budget a loro assegnato ed essere in linea con gli obiettivi del programma di legislatura. Il raggiungimento degli obiettivi deve sempre poter essere misurabili tramite indicatori.

Anche gli investimenti sono ripartiti, in funzione della loro finalità, nelle 16 politiche pubbliche.

La schema presentato di seguito mostra che alle quattro politiche più importanti - mobilità, formazione, salute, sicurezza e popolazione - nel prossimo anno il Canton Ginevra prevede di destinare il 75% degli investimenti.

## Répartition des investissements



Ogni politica pubblica contiene un elenco degli investimenti che concorrono alla realizzazione dei vari programmi che la compongono.

I singoli investimenti per programma sono classificati in funzione delle basi legali di riferimento o dei progetti di legge che li concernono.

Per ogni investimento sono indicati:

- l'importo ad esso destinato tramite un credito votato o da votare;
- lo scopo a cui è destinato e il termine entro il quale il progetto di riferimento andrà realizzato;
- i risultati intermedi raggiunti (nel caso di progetto già avviato) o che dovranno essere raggiunti alla fine dell'anno.

Per una maggior comprensione presentiamo di seguito l'esempio della politica pubblica della Formazione.

## **A - FORMATION**

### **Description succincte**

Cette politique publique contient l'ensemble des investissements qui concourent à la mise en oeuvre des programmes suivants:

- A01 Enseignement obligatoire
- A02 Enseignement post-obligatoire et formation continue
- A03 Intégration, suivi éducatif et soutien aux familles
- A04 Hautes écoles

### **Principaux projets et priorités**

Les priorités pour 2011 et les années suivantes sont:

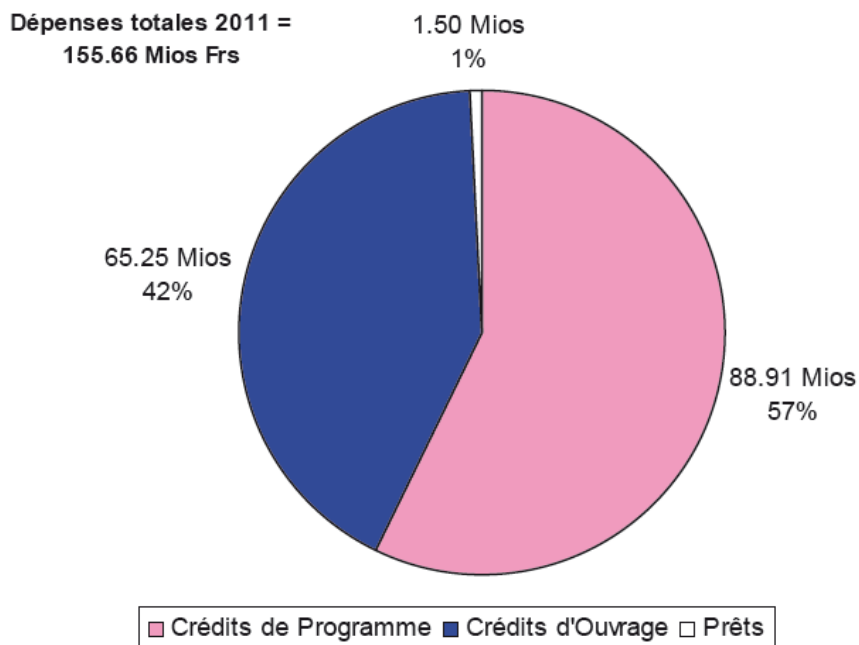
#### a) Bâtiments et constructions

Terminer la construction du collège Sismondi  
Achever les études de l'établissement post-obligatoire (PO) Tulette.  
Poursuivre les travaux de réfection du collège Calvin.  
Débuter la construction de la 5ème étape et réaliser les études de la 6ème étape du CMU  
Démarrer la construction de la HEG Batelle et lancer les études relatives à la 3ème école de culture générale (ECG).  
Poursuivre le programme de rénovation et de transformation des bâtiments scolaires et universitaires.

#### b) Informatique

Mettre en oeuvre le système CADMOS dans le cadre d'un partenariat entre l'université, l'EPFL et l'UNIL.  
Réaliser la prestation AEL Espace Ecole en ligne (EEel).

## Répartition des investissements par catégorie



Di seguito proponiamo un esempio di scheda per un singolo investimento:

Crédit d'ouvrage						
1009015 - Collège Sismondi-demol et reconstruction.						
CR 032302 - Collège de Genève et Ecoles de commerces						
	Crédit total	Cumul au 31/12/2009	Budget 2010	Budget 2011	% crédit total	Variation 2010 - 2011
Dépenses	6'599'000	528'209	4'055'246	250'000	4%	-3'805'246
Recettes						
<b>Résumé de la loi et but du crédit</b>						
Loi 9015, votée le 24/10/2003, ouvrant un crédit d'investissement total de 73'215'000 F pour la démolition et la reconstruction du Collège Sismondi.						
La part relative au DIP vise à équiper le nouveau bâtiment en mobilier et matériels pédagogiques et administratifs, informatique comprise (crédit d'équipement = 6'599'000 F).						
<b>Objectifs annuels 2011</b>						
Équiper en mobilier, matériel pédagogique et informatique les locaux mis à disposition dès la fin des travaux de construction.						

## 6. I POTENZIALI VANTAGGI DELL'APPLICAZIONE DEL MODELLO GINEVRINO

### Legame del modello ginevrino con le LD/PF

La connessione tra il budget per programma e le Linee direttive e il Piano finanziario è indiscutibile. All'inizio della legislatura il Consiglio di Stato ha sottoposto al Gran Consiglio un documento di programmazione politica e finanziaria (le LD/PF) di nuova concezione rispetto ai quadrienni precedenti. Questa concezione è stata sviluppata negli anni successivi attraverso il primo (dicembre 2008) e il secondo (dicembre 2009) aggiornamento delle LD/PF. A sollecitarne l'introduzione ha contribuito l'entrata in vigore il 1° gennaio del 2008 del nuovo sistema di perequazione dei compiti e delle risorse tra Cantoni e Confederazione. La nuova concezione consiste nella definizione di sette aree di intervento prioritario per il quadriennio, ciascuna delle quali affrontata da più dipartimenti in un lavoro comune e coerente. I sette campi ritenuti prioritari dal Governo sono i seguenti:

1. *Formazione, lavoro e crescita economica*
2. *Sicurezza e apertura*
3. *Riscaldamento climatico, ambiente, energia*
4. *Sfida demografica*
5. *Equilibrio tra regioni*
6. *Rapporto tra cittadino e Stato*
7. *Politica finanziaria equilibrata*

Il Consiglio di Stato ne definisce i contenuti, ne rileva l'importanza (ad esempio più importante e impegnativa è la *Politica finanziaria equilibrata*, restando prioritario l'obiettivo del pareggio finanziario) e presenta i programmi (in schede) che concorrono alla realizzazione delle priorità individuate.

Nei due aggiornamenti del 2008 e del 2009 il Governo ha ripreso le sette aree, laddove è stato necessario ha aggiornato gli obiettivi definiti per ognuna di esse e ha illustrato lo stato di avanzamento dei vari progetti e modificato, rispetto a quanto indicato all'inizio della legislatura, l'ordine per importanza delle priorità.

Il primo aggiornamento (dicembre 2008) modifica in modo sostanziale le priorità finanziarie della legislatura. Pur mantenendo l'obiettivo del pareggio dei conti entro la fine della legislatura, il Consiglio di Stato, considerate le mutate condizioni economiche, ne ha modificato l'obiettivo puntuale che ne discende, ammettendo un disavanzo di natura congiunturale dell'ordine di 5 milioni di franchi.

Senza dilungarsi oltre nelle descrizioni (ci sono tre documenti a disposizione del parlamento), la Commissione della gestione e delle finanze tiene a sottolineare che le LD e il PF sono ben fatti e ammette che negli ultimi anni non è stata data loro la considerazione che meritano. La tempistica con cui sono stati presentati non ha giocato a loro favore. Le Linee Direttive e il Piano finanziario e i loro aggiornamenti sono stati sempre presentati alla vigilia della trattazione in Gran Consiglio del preventivo, a seguito di un lavoro di approfondimento da parte della Commissione di oltre due mesi.

Anche il Gran Consiglio agisce per priorità e alla fine dell'anno la priorità è l'approvazione del preventivo. Nei mesi successivi ne subentrano altre. Difatti la Commissione è viepiù confrontata con messaggi la cui trattazione è urgente.

Giocherebbe a favore di una maggiore attenzione portata a LD/PF l'utilizzo di un codice omogeneo, più direttamente confrontabile. Purtroppo i dati e le informazioni presentati nei documenti relativi al Preventivo (messaggio e piano dei conti) non trovano immediato

riscontro nelle LD e PF, ciò che porta Commissione e Gran Consiglio a trattare in maniera separata due oggetti che sono invece indissolubilmente correlati, nella misura in cui il preventivo è lo strumento finanziario che anno dopo anno dovrebbe permettere di realizzare quanto stabilito nel programma quadriennale, in generale e per le diverse politiche settoriali in particolare (aree di intervento prioritario).

Il budget per programma introdotto nel Canton Ginevra permette questo avvicinamento. La logica seguita nella presentazione e nell'aggiornamento delle schede programmatiche nel budget del Canton Ginevra (vedi capitolo precedente) è presente, in maniera molto simile, nelle LD e nel PF del Canton Ticino. L'avvicinamento del Preventivo alle LD e al PF permetterebbe di valutare in modo più corretto anche le manovre finanziarie per il contenimento dei costi. Si ricorda in proposito la manovra di riequilibrio che avrebbe dovuto figurare nel P2011 è stata rinviata al 2012.

### **Legame del modello ginevrino con la politica del personale e con la riforma della LORD**

Il principio sotteso alla modifica della LORD e al cambiamento di cultura da esso veicolato è la gestione del personale per obiettivi. Questo principio è centrale e non è stato contestato dagli oppositori della riforma legislativa; pretendere però dal personale l'integrazione di questo principio è difficile se il modello di gestione delle finanze pubbliche non è strutturato secondo la medesima concezione. Il modello ginevrino di presentazione dei conti rende molto più trasparente il nesso tra risorse umane e obiettivi. Il personale sarà consapevole non solo della funzione da esso ricoperta all'interno dell'organigramma dello Stato, ma anche del ruolo che riveste all'interno dell'Amministrazione pubblica e del suo coinvolgimento nella realizzazione di una determinata politica settoriale. Il maggior coinvolgimento e la maggiore responsabilizzazione sono la premessa della corretta applicazione della nuova LORD. Questi principi sono validi indipendentemente dall'esito della votazione popolare relativa alla riforma dell'ordinamento dei dipendenti dello Stato, poiché il cambiamento culturale in essa implicito non perderà d'attualità nel futuro.

La LORD accenna esplicitamente al raggiungimento di obiettivi individuali e collettivi. Dei primi si è già ampiamente scritto nel rapporto sulla riforma della LORD. I secondi meritano qualche commento supplementare. Attualmente la visione collettiva spesso si limita alla creazione di armonia all'interno del singolo servizio in vista del raggiungimento di obiettivi limitati al medesimo. Non sempre c'è il sentimento di partecipazione a un progetto più grande, che contribuisce a realizzare una politica settoriale più vasta. Questa visione limitata ha quale conseguenza l'impegno nel voler perpetuare un compito e un servizio, anche nei casi in cui esso perde di priorità o potrebbe essere svolto con un dispendio minore di risorse.

I sindacati hanno chiesto di inserire nella LORD una norma specifica a tutela di una corretta valutazione della performance sia individuale sia collettiva. L'introduzione di indicatori che consentono un confronto intercantonale del rendimento facilita la valutazione della performance collettiva innanzitutto e individuale di conseguenza. Ma se i dati sono classificati secondo organigramma (diversi tra un Cantone e l'altro) e non secondo obiettivi (che bene o male sono i medesimi in tutti i Cantoni) questo esercizio sarà più difficile.

## **Il sistema di indicatori previsto dal modello ginevrino e i legami con il contratto di prestazione**

Una novità principale del modello di budget 2011 introdotto dal Canton Ginevra è la formulazione dei programmi secondo obiettivi, con indicatori per la misurazione dell'efficacia, dell'efficienza e della qualità (vedi capitolo 4, punto 7). L'introduzione di un sistema di indicatori potrebbe costituire una difficoltà per il Ticino, se esso non fosse già previsto nell'attuazione della nuova LORD, e già messo in pratica attraverso i contratti di prestazione, strumento utilizzato nel Ticino da una decina di anni da diversi enti sovvenzionati in diversi settori di attività: l'Ente ospedaliero, il settore degli anziani, degli invalidi, dell'assistenza e cura a domicilio, nel settore universitario, ecc.

L'introduzione di indicatori per la valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi programmatici del Cantone, così come previsto nel Canton Ginevra, dovrebbe costituire la premessa di un'utilizzazione di indicatori per la misurazione delle performance individuali e collettive secondo quanto prescrive la nuova LORD.

È quanto almeno avviene con il contratto di prestazione; il messaggio del Consiglio di Stato no. 5029 "Legge sull'introduzione dei nuovi sistemi di sussidiamento a enti, istituti, associazioni, fondazioni e aziende autonome nei settori di competenza del Dipartimento delle opere sociali" è eloquente in proposito affermando: "il contratto di prestazione implica la precisazione in termini qualitativi e quantitativi delle prestazioni fornite, la determinazione dei loro costi, il controllo di questi ultimi con quelli di enti analoghi, la dotazione di appositi strumenti di monitoraggio e di controllo".

Il finanziamento dell'attività di un ente, secondo il contratto di prestazione, non si basa più sul controllo diretto delle risorse utilizzate, ma sul risultato di un processo, ossia di un insieme di attività coordinate e indirizzate a generare un determinato prodotto finito. In pratica si basa sul controllo delle prestazioni sotto tre dimensioni: quantità, qualità e costo.

La legge ginevrina prevede che il budget sia organizzato in obiettivi e indicatori che permettano di giudicare la performance dell'amministrazione. Essa è giudicata secondo tre livelli:

- l'efficacia (rapporto tra il risultato ottenuto e l'obiettivo perseguito - punto di vista del cittadino)
- l'efficienza (rapporto tra risultato ottenuto e risorse impiegate - punto di vista del contribuente)
- la qualità (qualità della prestazione fornita rispetto a norme definite o di ottimizzazione dei processi amministrativi - punto di vista del fruitore di prestazioni).

La presentazione dei conti secondo il modello ginevrino da questo punto di vista si allinea agli obiettivi del contratto di prestazione. Inoltre questo metodo andrebbe a facilitare il compito del Controllo cantonale delle finanze, qualora fosse accolta l'iniziativa parlamentare elaborata per la modifica la Modifica della legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato, presentata quale controprogetto alla proposta d'iniziativa elaborata di Fabio Regazzi per la Modifica parziale della Costituzione cantonale (istituzione di una Corte dei conti<sup>5</sup>). Anzi, a ben guardare l'attuazione di un modello così concepito potrebbe fungere da controprogetto indiretto alla citata iniziativa.

---

<sup>5</sup> <http://www.vd.ch/fr/autorites/cour-des-comptes/> Presentazione del sito ufficiale della Corte dei Conti del Canton Vaud, il cui presidente è stata sentito da un gruppo di lavoro interno alla Commissione della gestione incaricata di formulare un parere sull'iniziativa Regazzi.

## **7. ESEMPIO PRATICO: IL REINSERIMENTO PROFESSIONALE DEI DISOCCUPATI DI LUNGA DURATA**

La Commissione ha creato un gruppo di lavoro incaricato di elaborare un controprogetto all'iniziativa popolare del 1994 "Combattere la disoccupazione - finanziare il lavoro".

L'iniziativa è stata parzialmente evasa tramite la creazione nel 1997 della Legge sul rilancio dell'occupazione e le sue successive modifiche. Gli iniziativaisti hanno tuttavia deciso di mantenere il loro atto popolare, poiché ritengono che la L-Rilocc non risponde ancora a tutte le preoccupazioni sollevate nel testo originale dell'iniziativa, in particolare alle richieste relative alle misure rivolte alle persone senza prospettive di reinserimento rapido, che rischiano la marginalizzazione.

Questo tema è ritornato d'attualità non solo perché i contraccolpi della crisi economica sopraggiunta nel 2008 e nel 2009 continueranno nei prossimi anni a farsi sentire a livello di mercato del lavoro, ma anche a seguito del recente esito della votazione popolare per la revisione della legge federale contro la disoccupazione. Una sottocommissione della Gestione sta affrontando il tema dell'introduzione di nuove norme in seno alla Legge sul rilancio dell'occupazione: si auspica di poter concludere i lavori entro la fine della legislatura.

La ripresa finanziaria registrata all'inizio del 2010 avrà un impatto ritardato sulla situazione concreta delle persone in cerca di lavoro, e ciò anche in ragione del forte ricorso alla disoccupazione parziale. Questa situazione sfavorirà la potenziale assunzione delle persone iscritte alla disoccupazione, poiché le aziende avranno quale priorità il reinserimento a un tasso di attività massimo del personale a beneficio della riduzione dell'orario di lavoro. Inoltre, come avviene all'uscita di ogni periodo di crisi, bisogna aspettarsi un allungamento della durata media della disoccupazione, in particolare dei senza lavoro provenienti da settori in continua evoluzione, confrontati con sforzi importanti a livello di riqualifica.

Questa situazione impone un intervento a più livelli.

In proposito è stata ricordata più volte la mozione presentata da Lorenzo Quadri il 04.06.2007 intitolata *Valutare l'ipotesi di creazione di un unico "centro di competenza" che si occupi di tutte le misure di reinserimento professionale*, evasa tramite il rapporto commissionale redatto da Raoul Ghisletta, che fa propria la presa di posizione del Consiglio di Stato (messaggio no. 6167).

Il messaggio n. 6167 dà una risposta esauriente alla mozione, valutando due possibili scenari per la collaborazione tra assicurazione disoccupazione, assicurazione invalidità e assistenza sociale nello specifico ambito del reinserimento professionale. Lo stesso messaggio descrive molto bene il contesto in cui il Cantone è chiamato ad operare (in cui leggi federali prevedono, per le prime due assicurazioni, precisi organismi amministrativi federali alla loro testa e un coinvolgimento degli organi cantonali secondo il meccanismo del cosiddetto federalismo esecutivo) e ricorda un altro attore importante da non dimenticare: la Divisione della formazione professionale. Da ultimo, rilevato che la creazione di un centro unico di competenza è stata rifiutata dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, rinvia alla scelta tra le uniche due varianti possibili: lo status quo migliorato (potenziamento dei tre centri) e la riduzione dei centri di competenza da tre a due (uno per le misure di competenza dell'assicurazione invalidità e uno, potenziato, per il resto), affermando giustamente che si tratta di una scelta politica.

La Commissione si è espressa a favore della seconda variante, poiché essa permette di riunire tutte le forze a livello cantonale volte al reinserimento professionale dei disoccupati e delle persone in assistenza. Questa variante coinvolge anche la Divisione della formazione professionale.

La Commissione è consapevole dei costi di gestione che potrebbe avere l'attuazione di questa variante, ma è convinta che essa produrrebbe anche risparmi, in quanto avrebbe un sicuro impatto in termini di responsabilizzazione degli utenti e di sviluppo della loro capacità progettuale.

Il Consiglio di Stato, interpellato in proposito, ha indicato alla Commissione della gestione e delle finanze l'inizio della prossima legislatura quale termine per la valutazione concreta di questa variante. Perciò la Gestione ha invitato il Consiglio di Stato a presentare entro il 2011 uno studio di fattibilità.

Attualmente questo studio non è ancora stato presentato e neppure se ne conosce lo stato di avanzamento; si sa solo che è stato istituito un apposito gruppo di lavoro incaricato di approfondire il progetto sopradescritto. Da quanto è noto di questo compito si sta occupando la Divisione dell'azione sociale (DSS).

Le Linee Direttive e il Piano finanziario d'altra parte presentano diverse schede relative a programmi volti a favorire la transizione dalla formazione all'occupazione, la riqualifica professionale, l'autoimprenditorialità, il rilevamento delle competenze, l'occupazione e il reinserimento dei disoccupati, ecc. Si tratta di progetti per la maggior parte già in essere (o in fase di studio).

Dal materiale a disposizione si evince un grande impegno da parte del Cantone in materia di accesso all'occupazione e reinserimento professionale. È un peccato che questo sforzo non emerga anche dal preventivo nell'ambito di un programma con una quantificazione del suo costo e una definizione degli obiettivi. In tal modo il Parlamento avrebbe una conoscenza più chiara dello sforzo compiuto e potrebbe effettuare i propri approfondimenti in maniera più razionale, evitando di proporre misure ridondanti.

L'esempio presentato di seguito, tratto dal preventivo del Canton Ginevra, traduce nella pratica le considerazioni esposte sopra.



# B01 Réinsertion des demandeurs d'emplois

## Département responsable : DSE

### BUDGET

	Budget 2011	Variations PB11-B10		Budget 2010	Compte 2009
		en F	en %		
<b>CHARGES</b>	<b>157'942'491</b>	<b>-2'296'301</b>	<b>-1.4%</b>	<b>160'238'792</b>	<b>-</b>
30 Charges de personnel	50'215'494	-296'301	-0.6%	50'511'795	-
31 Dépenses générales	1'606'997	0	0.0%	1'606'997	-
33 Amortissements, provisions, irrécouvrables	170'000	0	0.0%	170'000	-
35 Dédommagements à des tiers	105'750'000	-2'000'000	-1.9%	107'750'000	-
36 Subventions accordées	200'000	0	0.0%	200'000	-
<b>REVENUS</b>	<b>64'813'892</b>	<b>-2'000'126</b>	<b>-3.0%</b>	<b>66'814'018</b>	<b>-</b>
41 Patentes et concessions	82'100	0	0.0%	82'100	-
43 Recettes diverses	16'997'152	-2'000'126	-10.5%	18'997'278	-
45 Dédommagements de collectivités publiques	47'734'640	0	0.0%	47'734'640	-
<b>RÉSULTAT (REVENUS - CHARGES)</b>	<b>-93'128'599</b>	<b>296'175</b>	<b>-0.3%</b>	<b>-93'424'774</b>	<b>-</b>
<i>Coût des activités de support</i>	<i>-3'604'197</i>	<i>-140'817</i>	<i>4.1%</i>	<i>-3'463'380</i>	<i>-</i>
<i>Coût des prestations de moyens</i>	<i>-8'274'810</i>	<i>-1'153'420</i>	<i>16.2%</i>	<i>-7'121'390</i>	<i>-</i>
<b>COÛT COMPLET</b>	<b>-105'007'606</b>	<b>-998'062</b>	<b>1.0%</b>	<b>-104'009'544</b>	<b>-</b>

### POSTES

	Budget 2011	Variations PB11-B10		Budget 2010	Compte 2009
		en ETP	en %		
<b>TOTAL POSTES</b>	<b>394.50</b>	<b>-7.06</b>	<b>-1.76%</b>	<b>401.56</b>	<b>-</b>
<i>ETP fixes</i>	<i>330.00</i>	<i>-2.30</i>	<i>-0.69%</i>	<i>332.30</i>	<i>-</i>
<i>ETP auxiliaires</i>	<i>64.50</i>	<i>-4.76</i>	<i>-6.87%</i>	<i>69.26</i>	<i>-</i>

## Descriptif du programme

Ce programme couvre l'allocation des indemnités de chômage prises en charge par la Confédération, le financement des solutions d'intégration professionnelle des demandeurs d'emploi en fin de droit et la gestion des prestations cantonales en cas de maladie ayant valeur d'assurance perte de gain à laquelle est affilié tout demandeur d'emploi indemnisé, domicilié à Genève. Ce programme vise à favoriser le placement rapide et durable des chômeurs dans le marché de l'emploi et à renforcer les compétences des chômeurs par l'octroi de mesures d'emploi, de formation et de soutien à la réinsertion. Il institue pour des chômeurs sans perspective de réinsertion rapide des possibilités de maintien en activité professionnelle afin de prévenir leur marginalisation.

Ce programme est mis en oeuvre par l'office cantonal de l'emploi.

## Ce programme contient les prestations suivantes :

- B01.01 Réinsertion des demandeurs d'emplois - sous régime cantonal
- B01.02 Réinsertion des demandeurs d'emplois - sous régime fédéral

## **Projets prioritaires et justification des écarts**

### **Part cantonale**

#### *Prestations complémentaires maladie (PCM)*

En 2011, les prestations à verser s'élèvent à 14 millions pour 16 millions de cotisations perçues. Le différentiel permet de couvrir les frais de gestion (personnel, locaux, indemnisation des caisses de chômage pour la perception des cotisations, réserve pour risques, etc.).

Le budget prévoit une baisse des recettes PCM en raison d'une probable décreue du chômage.

#### *Participation cantonale LACI-MMT*

Les cantons sont tenus de participer aux frais encourus par la Confédération au titre des mesures du marché du travail. Cette participation, estimée à 14 millions en 2011 par rapport à 16 millions prévus au budget 2010, tient compte des critères ajustés du calcul de la Confédération.

### **Mesures cantonales**

L'année 2011 devrait voir l'entrée en vigueur des nouvelles mesures en faveur des chômeurs de très longue durée (PL 10599) et l'arrivée en fin de droits de personnes ayant perdu leur emploi au cours de la crise de 2008-2009. C'est pourquoi malgré son apparente stabilité par rapport à 2010, le budget des mesures cantonales renforce donc notablement les emplois de solidarité, les allocations de formation et les allocations de retour en emploi. A l'inverse, on attend de cette politique un impact favorable sur le nombre de bénéficiaires de programmes cantonaux d'emploi formation.

Les éléments retenus sont les suivants :

- a) le nombre d'allocations de retour en emploi continue de progresser : + 1.5 mio;
- b) l'attribution de mesures plus rapide et durant le délai cadre permet de réduire le nombre de bénéficiaires de programmes cantonaux d'emploi et de formation (PCEF) : - 9 mios;
- c) les emplois de solidarité (EdS) continuent de s'accroître : + 6 mios. Les allocations complémentaires sociales (ACS) sont moins importantes que prévues : - 2.2 mios;
- d) l'augmentation de la formation prend en considération le renforcement de la loi sur l'aide sociale individuelle (LASI) : + 3.7 mios.

### **Part fédérale**

Suite à l'augmentation du chômage et aux résultats bénéfiques des effets des mesures prises dans le cadre de la nouvelle loi cantonale, le canton a négocié, en septembre 2009, avec le SECO le montant de l'enveloppe destinée à couvrir les frais d'exécution de la loi fédérale sur le chômage pour les années 2010 et 2011. Le montant accordé est de 41.1 mios.

In questo capitolo è stato presentato l'esempio del reinserimento professionale, ma è possibile applicare lo stesso ragionamento a tutti i settori dell'amministrazione.

**Il Consiglio di Stato ha indicato nelle risposte del 26 novembre alla Commissione della gestione e delle finanze quale aumento di oneri finanziari e amministrativi è stato previsto per il 2011 nell'ambito dell'Assistenza sociale, in conseguenza della situazione economica e della modifica della LADI.**

Il preventivo 2011 è stato elaborato prima della votazione sulla modifica della LADI. Esso non ha quindi considerato gli importanti e preoccupanti aggravii finanziari e amministrativi diretti che la revisione comporterà a partire dal 2011. Per il P11 nell'ambito dell'assistenza sociale è stato unicamente considerato un aumento generale della spesa di circa il 7 % rispetto alla previsione di spesa del 2010. Questa valutazione è stata effettuata nell'aprile 2010 sulla base delle stime dell'Istituto Tiresia in collaborazione con la DASF, che confermano per il 2011 un ulteriore peggioramento, dovuto principalmente all'aumento del numero di beneficiari quale effetto, ritardato, della crisi economica.

La quantificazione dell'impatto finanziario della modifica della LADI sulle spese cantonali risulta essere particolarmente difficile. Infatti, a livello federale le opinioni divergono: vi è chi ipotizza un trasferimento di oneri verso i Cantoni (ed i Comuni) quantificabile tra i 137 e 236 milioni di franchi (vedi studio Infrac del 23 ottobre 2009, commissionato dalla Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali), mentre le stime della SECO ipotizzano un impatto di 98.5 milioni al massimo per tutta la Svizzera.

Ritenuto che ad ottobre 2010 in Ticino vi erano 7'658 persone disoccupate, pari al 5.5% del totale nazionale di 139'365 disoccupati, ne consegue che il trasferimento sul nostro Cantone potrebbe essere compreso tra i 5.6 milioni (stima SECO) e i 13 milioni di franchi (stima massima Infrac). Questa conseguenza finanziaria non graverà esclusivamente sull'assistenza sociale e sarà parzialmente ripartita sulle altre prestazioni sociali cantonali Laps (assegni familiari integrativi e di prima infanzia).

A dipendenza dell'evoluzione del numero di beneficiari e delle spese sostenute nell'ambito dell'assistenza sociale, sarà se necessario chiesto un adeguamento del P11 nel corso del 2011, con conseguente stanziamento di crediti supplementari nel corso del prossimo anno, sia per i costi del personale, sia per le prestazioni finanziarie.

A livello amministrativo e per far fronte al previsto aumento di beneficiari di prestazioni, durante il 2011 l'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento potrà inoltre beneficiare di un ulteriore potenziamento di personale previsto nell'ambito delle misure anticrisi, con l'attivazione di 3 unità supplementari.

## **8. STATO DEI LAVORI GOVERNATIVI IN MERITO ALLE RACCOMANDAZIONI DELLA COMMISSIONE CONTENUTE NEL RAPPORTO DI MAGGIORANZA SUL PREVENTIVO 2010**

Lo stato dei lavori governativi in merito alle raccomandazioni della Commissione della gestione contenute nel rapporto di maggioranza sul Preventivo 2010 figura nelle risposte del Consiglio di Stato alle domande dei gruppi che la Commissione ha deciso di allegare al presente rapporto.

## **9. CONCLUSIONI**

Ci sono diverse incognite che conferiscono al P2011 un grado di alea piuttosto importante. A partire dall'amnistia fiscale, che prevede maggiori introiti stimati per ca. 20 milioni di franchi limitatamente al 2011, ma sulla quale non è ancora stato trovato un consenso a livello di Gran Consiglio, senza dimenticare le stime sugli introiti fiscali: se da un lato è innegabile che negli ultimi anni le sopravvenienze fiscali hanno permesso a consuntivo di salvare i conti, dall'altro è verosimile che questo effetto si stia ridimensionando in attesa

che la ripresa registrata nel 2010 (seppur ancora timida) ritorni a ripercuotersi positivamente sulle entrate.

Nemmeno può essere sottaciuto che per il futuro prossimo (e quindi già a partire dal 2012) le prospettive appaiono ancora più preoccupanti se si pensa ai nuovi compiti che dovranno essere finanziati e che andranno inevitabilmente a pesare sul già fragile equilibrio su cui reggono le nostre finanze. Si pensi in particolare al sacrificio finanziario a carico del Cantone per il risanamento della Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato a partire dal 2012, stimato nell'ordine dei 50 milioni di franchi, qualora la riforma volta al risanamento fosse adottata dal Gran consiglio. Non bisogna inoltre dimenticare l'onere per il finanziamento pubblico delle cliniche private, che dal 2012 graverà sulle finanze cantonali per ca. 85 milioni di franchi.

Resta quindi il fatto che la situazione delle finanze rimane, soprattutto in prospettiva futura e alla luce anche delle incognite che sono state ricordate, critica e, per certi versi, preoccupante.

Nella prossima legislatura, che vedrà un importante rimpasto a livello di Consiglio di Stato e di Gran Consiglio, occorrerà pertanto affrontare con ben altra determinazione e incisività il risanamento dei conti pubblici del Cantone prima che la situazione vada fuori controllo.

L'adozione di strumenti che permettano una miglior comprensione delle implicazioni pratiche del preventivo e delle sue relazioni con il programma di legislatura faciliterà il compito di Gran Consiglio e Consiglio di Stato; in tal senso la Commissione auspica che Consiglio di Stato e Gran Consiglio riflettano circa la possibilità di introdurre un sistema di presentazione dei conti analogo al modello introdotto nel Canton Ginevra e presentato nei capitoli precedenti.



Con queste considerazioni, la Commissione invita il Gran Consiglio ad approvare il Decreto legislativo allegato al messaggio sul Preventivo 2011.

Per la Commissione gestione e finanze:

Fabio Regazzi, relatore

Bacchetta-Cattori - Beltraminelli - Bertoli (con riserva) -

Bobbià (con riserva) - Brivio - Ghisletta R. (con riserva) -

Jelmini - Lurati (con riserva) - Merlini -

Chiara Orelli Vassere (con riserva) - Vitta