

Rapporto

numero	data	Dipartimento
7371 R	5 febbraio 2019	ISTITUZIONI
Concerne		

della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 11 luglio 2017 concernente la riorganizzazione del settore esecutivo e fallimentare

INDICE

1.	INTRODUZIONE	2
2.	CRONOLOGIA DEI LAVORI COMMISSIONALI	3
3.	LA RIORGANIZZAZIONE DELL'UFFICIO DI ESECUZIONE	7
3.1	Obiettivi	8
3.2	Misure	8
3.3	Nuova struttura	9
3.4	THEMIS, Contact Center e Centro cantonale per i precetti esecutivi	9
3.5	Conclusione	10
4.	UFFICIO FALLIMENTI	10
4.1	Ulteriori misure introdotte	11
4.2	Focus lotta contro i fallimenti "pilotati" e formazione	12
4.3	Proposta organizzativa dell'intero settore	13
4.4	Creazione della sezione esecuzione e fallimenti	14
4.5	Evoluzione della riorganizzazione del settore UEF e coordinamento con le misure per il riequilibrio delle finanze cantonali (<i>Tabella 8 gennaio 2019</i>)	16
5.	PERIODO DI VERIFICA DI DUE ANNI	18
6.	MODIFICHE LEGISLATIVE.....	18
7.	CONCLUSIONE	19



1. INTRODUZIONE

Il messaggio in oggetto risponde innanzitutto alla specifica richiesta formulata dalla Commissione della gestione e delle finanze del Parlamento che ha indicato al Consiglio di Stato di presentare la riorganizzazione in questione separatamente rispetto al Pacchetto di misure per il riequilibrio delle finanze cantonali (cfr. messaggio n. 7184 del 20 aprile 2016).

Occorre poi rimarcare che la riorganizzazione di cui sopra discende dall'introduzione del circondario unico cantonale per l'esecuzione e per i fallimenti, avvenuta nel 2015. Una modifica che in sostanza ha separato a livello organizzativo l'Ufficio di esecuzione dall'Ufficio dei fallimenti, Uffici che oggi lavorano in maniera autonoma e indipendente.

In questo contesto occorre tener conto dell'implementazione, già avvenuta, di misure organizzative nel **settore delle esecuzioni**, con l'introduzione del nuovo applicativo Themis e con l'istituzione effettiva del circondario unico esecutivo a livello cantonale, con la creazione del Contact center di Faido e la creazione del Centro cantonale per i precetti esecutivi, ben descritte nel messaggio. Una riorganizzazione del settore volta, secondo il Consiglio di Stato, a ridefinire le attività, i compiti e le risorse attribuite ad ogni singola sede dell'Ufficio esecuzione, alla luce della nuova impostazione generale. Una riorganizzazione volta inoltre ad accrescere l'efficienza e l'efficacia organizzativa del settore esecutivo, uniformando le modalità di lavoro (flussi e processi) e ottimizzando nel contempo l'utilizzo delle risorse umane a disposizione.

Meno chiari appaiono nel medesimo messaggio le misure e i provvedimenti relativi ad una riorganizzazione complessiva del **settore fallimentare**. In particolare, l'intento perseguito dal Consiglio di Stato di creare una nuova sezione esecuzione e fallimenti all'interno dell'amministrazione cantonale, sotto la direzione del Dipartimento delle Istituzioni, ha sollevato una serie di interrogativi con riferimento agli obiettivi concreti perseguiti per questo fondamentale settore, soprattutto in considerazione delle serie problematiche e difficoltà riscontrate negli ultimi anni.

Per questo motivo, tenendo conto delle pertinenti e preziose osservazioni espresse dalla Camera esecuzione e fallimenti del Tribunale d'appello (CEF) quale autorità di vigilanza dell'intero settore da un parte, e delle necessarie misure di riequilibrio delle finanze cantonali dall'altra, la Commissione della gestione ha ritenuto di chinarsi seriamente sulla tematica, evitando di prendere decisioni affrettate e inappropriate.

Quanto verrà descritto in seguito risulta dagli approfondimenti effettuati, dopo le audizioni avvenute con alcune associazioni di categoria, in sede commissionale (e in particolare con l'operato della Sottocommissione costituita all'uopo). La Commissione ha infatti preso atto della preoccupazione condivisa da tutte le parti sociali per l'andamento dei fallimenti in Ticino, e della necessità di monitorare il fenomeno da vicino per comprendere in che misura occorra procedere ad un adeguamento dei servizi cantonali all'evoluzione della società e ai suoi mutati bisogni in modo da accrescere l'efficienza e l'efficacia delle attività svolte dagli uffici competenti. Le considerazioni che seguono entrano nel merito degli approfondimenti effettuati.

2. CRONOLOGIA DEI LAVORI COMMISSIONALI

Vengono di seguito elencate le audizioni avvenute sia nella Commissione che nell'ambito dei lavori della relativa Sottocommissione, che hanno in particolare permesso di focalizzare l'attenzione sui problemi che attanagliano il settore fallimentare.

In data **21 marzo 2017** si è proceduto ad una prima audizione del Direttore del Dipartimento Istituzioni, Norman Gobbi, riferita non solo alla riorganizzazione del settore esecuzioni e fallimenti ma anche a quella dell'ufficio registri. È da subito emersa la natura più territoriale che focalizzata sul funzionamento, sull'efficacia e l'efficienza dei servizi, di questa riforma. Ciò aveva destato in Commissione una certa preoccupazione, che la mancanza di indicatori precisi non ha contribuito a placare.

La Commissione ha quindi ritenuto di riconvocare il Direttore del Dipartimento in data **17 ottobre 2017**, unitamente alla Direttrice della Divisione della giustizia Frida Andreotti, e all'ufficiale UE Fernando Piccirilli. Ancora una volta, alla dettagliata presentazione della nuova struttura proposta, non sono stati forniti indicatori atti a dissipare le criticità che da più parti venivano avanzate in relazione alla funzionalità dei servizi, con particolare riferimento al settore dei fallimenti. La discussione si è piuttosto focalizzata sulla necessità o meno di creare una nuova sezione amministrativa per dirigere l'UEF, con la nomina di un caposezione. Ciò con riferimento al fatto che l'Ufficio esecuzione e fallimenti dispone già di un'autorità di vigilanza disciplinata dagli art. 13 ss LEF, con il compito di vigilare sugli uffici d'esecuzione e sugli uffici dei fallimenti dal profilo operativo.

Durante l'audizione è emerso che, nelle intenzioni del DI, il Caposezione UEF si occuperà della direzione e del controllo amministrativo e non operativo del settore. L'operatività è controllata dall'autorità di vigilanza (Camera esecuzione e fallimenti). Si occuperà anche della gestione e del coordinamento delle risorse umane, della gestione finanziaria, della logistica, della gestione informatica (in quest'ultimo caso il sistema va seguito perché implementato di anno in anno dalla società fornitrice), di comunicazione interna tra settori ed esterna con il Dipartimento. Il ruolo del Caposezione sarà anche istituzionale, di rappresentanza tra le varie associazioni di categoria, di partecipazione ai gruppi di lavoro sia cantonali sia federali, ciò che avviene già oggi in modo frammentato. Se per il settore dei registri, la Direzione della Divisione giustizia sarà anche autorità ricorsuale e di vigilanza, per il settore UEF questi compiti rimarranno al TA e alla Camera di esecuzione e fallimenti.

In altri termini il nuovo Caposezione avrà il compito di garantire una migliore gestione delle risorse umane nel settore. La Commissione ha nello specifico rilevato l'importanza di distinguere in modo netto le competenze della futura nuova Sezione con quelle esercitate dalla CEF per legge federale. D'altro canto, essendo le medesime competenze amministrative già oggi demandate alla Divisione della giustizia, il Consiglio di Stato potrebbe procedere alla creazione di una nuova sezione senza proporre una modifica legislativa.

In data **29 novembre 2017** la Commissione inoltra al Consiglio di Stato una serie di domande volte ad ottenere maggiori chiarimenti in merito al messaggio in oggetto. Le risposte giungevano in data **20 dicembre 2017** (Risoluzione governativa n. 5731). Risposte che di fatto accentuavano la problematicità della tematica, sempre soprattutto nell'ambito fallimentare.

In data **16 gennaio 2018**, viste le criticità di cui sopra, la Commissione ha quindi invitato i rappresentanti dell'economia e quelli sindacali. Per i primi è stato sentito il Direttore della SSIC-TI, Nicola Bagnovini, per i secondi i rappresentanti di UNIA Vincenzo Cicero e Matteo Poretti. Ne è risultato un quadro allarmante.

Da parte delle associazioni padronali è stata espressa seria preoccupazione per la tendenza, negli ultimi anni, a una corsa sfrenata al ribasso che comporta una serie di problematiche. Tra le conseguenze di questo fenomeno vi sono abusi, subappalti e anche fallimenti fraudolenti. Molte ditte serie rispettano le regole, versano salari secondo CCL, cercano di ottemperare a tutte le richieste del nostro sistema. Ma negli ultimi tempi si sono riscontrate situazioni di pericolo generate da imprenditori che utilizzano ogni stratagemma per riuscire a ottenere lavori a ogni prezzo, esercitando una concorrenza sleale.

Viene denunciata la presenza di fallimenti pilotati o sistematici, unitamente al fatto che le persone che stanno dietro a certe realtà sono sempre le stesse. Spesso, laddove inizia a crearsi un problema di liquidità, vi è il bisogno di acquisire a prezzi bassi, ciò che finisce per incrementare i buchi finanziari. I lavoratori risultano così essere l'ultimo anello della catena, perché la tendenza è quella di non pagare il lavoratore, magari anche versando acconti o ritardando il versamento del salario. Al momento in cui si scopre un mancato versamento dei salari già ci sono fornitori e materiale scoperti, così come gli oneri sociali.

Nel settore delle costruzioni si vive un'altra difficoltà: al momento in cui i bilanci sono depositati, l'inventario è già stato accantonato, fatto sparire o peggio ancora ceduto a imprese che appartengono alle stesse persone.

Emerge quindi la chiara necessità di fare il possibile per agevolare il passaggio di informazioni tra i vari organi competenti. Per riuscire a intervenire con anticipo occorre potenziare le denunce al momento del deposito del bilancio, in modo da recuperare la liquidità disponibile. Nell'ambito delle costruzioni, la LEPICOSC stabilisce che se a un titolare o a un responsabile tecnico di un'impresa è stato decretato un fallimento nei precedenti cinque anni, questi non può creare una nuova ditta. Purtroppo fatta la legge trovato l'inganno: capita che un responsabile tecnico non metta la faccia in prima persona e ricorra a un prestanome, nonostante un responsabile debba figurare anche a registro di commercio quale firmatario.

Emerge quindi pure la necessità di una maggiore efficacia e di un potenziamento delle denunce penali, dell'accorciamento dei tempi delle procedure e di poter intervenire prima del deposito dei bilanci.

Analoghe considerazioni risultano dall'audizione dei rappresentanti sindacali. Viene in particolare rilevata un'anomalia ticinese rispetto al contesto svizzero con riferimento alle perdite finanziarie dovute ai fallimenti. Viene sottolineata la necessità, nell'ambito dei fallimenti, di procedere non solo al recupero degli scoperti, ma di entrare anche nell'ambito penale. Attraverso l'illustrazione di alcuni casi esemplari seguiti dai sindacati, si constata chiaramente come l'illegalità del prelievo dei contributi LPP, delle imposte alla fonte e dei premi di cassa malati dalle buste paga dei lavoratori senza riversarli alle rispettive casse, o il mancato versamento dell'IVA, non vengano spesso sanzionati. Da questo profilo viene esteso un appello affinché gli uffici competenti possano disporre di personale qualificato, in modo da seguire l'evoluzione e l'affinamento delle pratiche fraudolente nel settore. Emerge quindi la necessità di un rafforzamento degli uffici competenti tramite esperti di gestione aziendale, contabili e avvocati, la necessità che lo Stato, i partner sociali e le assicurazioni comincino a denunciare sistematicamente queste situazioni, nonché la necessità di rafforzare il Ministero Pubblico e la polizia giudiziaria nell'ambito di questo tipo di reati.

A seguito di queste audizioni, la Commissione ha deciso di procedere all'audizione dell'allora Procuratore generale John Noseda e del Commissario capo Fabio Tasso, responsabile della Sezione dei Reati finanziari della Polizia cantonale. L'audizione è avvenuta in data **20 febbraio 2018**.

Le considerazioni sopra riportate ed espresse dalle parti sociali sono state confermate appieno dalle autorità giudiziarie. In particolare l'aumento dei fallimenti è stato constatato anche a questo livello, legato ad un aumento costante dei reati finanziari. Tra il 2015 e il 2016 il numero di nuovi procedimenti aperti ha subito un aumento pari a quasi il 40%, da 1'176 casi finanziari nel 2015 a 1'771 nel 2016. Di questi casi, solo 45 sono sfociati in atti di accusa (trattati alle Correzionali o alle Criminali), alcuni dei quali conclusi con una pena detentiva.

Evidentemente non tutti i casi finanziari sono legati a fallimenti. Ma ad esempio le società usa e getta (acquisto di una società vuota) sono aumentate in modo esponenziale. Si tratta spesso di società che vengono avviate in condizioni di violazione dell'art. 725 CO e in condizioni quasi già di pre-fallimento. Viene pure fatto riferimento alla necessità di sollecitare le Autorità fiscali affinché possano segnalare al MP questi casi prima che giungano al fallimento, ossia prima che sia troppo tardi.

Secondo uno studio KPMG, le forze dell'ordine (Polizia e MP) vengono a conoscenza solo del 15/20% dei reati di carattere finanziario. L'80% di tali reati rimane sommerso. Di conseguenza non si dispone di un dato complessivo sull'ampiezza delle perdite finanziarie e sul danno dovuti a questi reati e a carico dello Stato. Il dato relativo ai fallimenti denunciati varia naturalmente in modo notevole di anno in anno, in quanto basta un grosso caso a far lievitare le perdite. Per il 2016 ammontava a circa 200 mio di franchi, nel 2017 a circa 52 mio. A ciò andrebbero aggiunte tutte le perdite causate da fallimenti che sfuggono alla giustizia. Il costo della criminalità per il contribuente sarebbe certamente un indicatore fondamentale a supporto delle decisioni della politica.

Più in concreto, vengono segnalati diversi tipi di fallimenti. Da quelli più semplici e causati da inesperienza o incompetenza, a quelli causati da piccoli imprenditori che vivono di fallimenti ripetuti, a quelli di stranieri che utilizzano società ticinesi per compiere illeciti all'estero (bancarotte o truffe all'IVA in Italia) o addirittura per ottenere permessi B anche se il centro di interesse delle persone rimane in Italia, e che quando non servono più vengono fatte fallire, sino ai fallimenti di grosse società che creano perdite e danni impressionanti.

Viene poi segnalata la carenza di personale formato presso l'UF, che impedisce la tempestività di verifiche più approfondite già al momento delle esecuzioni contro una società, al momento dell'emissione di ACB, nonché al momento dell'apertura del fallimento. I creditori, infatti, avendo già perso denaro, non investono ulteriori risorse segnalando tali casi al MP. Per questo motivo la Magistratura riceve pochissime denunce da creditori. Le segnalazioni più importanti giungono invece dall'UEF. Ma ne giungono ancora troppo poche! Serve in particolare personale in grado almeno di leggere un bilancio e di procedere ad una diagnosi immediata.

Si segnala l'esempio del Canton Zurigo, dove vengono implementate strutture di controllo dei fallimenti che permettono di migliorare gli interrogatori dell'amministratore di una società al momento del fallimento, e di meglio valutare le verifiche da compiere sul bilancio. Anche il miglioramento di queste procedure può certo giovare ad una maggiore efficacia sanzionatoria.

Da questo profilo viene espressa preoccupazione per la partenza dell'ufficiale dei fallimenti del Sopraceneri, Avv. Patrick Bianco, quale unica figura che davvero conosceva bene il settore e interagiva con le autorità giudiziarie segnalando casi di criminalità fallimentare anche di notevole complessità.

Al termine di questa audizione viene costituita una Sottocommissione fallimenti, composta dal sottoscritto, quale coordinatore, Gianmaria Frapolli, Raffaele De Rosa, Ivo Durisch,

Gabriele Pinoja e Franco Denti, che in data **22 maggio 2018** procede all'audizione dell'ormai ex Ufficiale dei fallimenti del Sopraceneri, Avv. Patrick Bianco.

In questa occasione viene esplicitata l'impressione di un peggioramento della situazione nel corso degli ultimi anni, con la conferma di quanto descritto dalla Magistratura. Dalle risposte alle precise domande della sottocommissione risulta che i funzionari dell'Ufficio fallimenti segnalano le irregolarità all'Ufficiale, e che le competenze per procedere a tali segnalazioni sono presenti.

L'operato dell'Ufficiale è però volto su vari fronti, anche di carattere amministrativo e relativo alla gestione degli incarti giornalmente aperti. L'Ufficiale deve in particolare garantire l'operatività dell'intero ufficio. In altri termini lo scopo dell'ufficiale dei fallimenti non è quello presentare denunce, bensì quello di liquidare masse fallimentari e fare in modo che l'ufficio funzioni. Vi sono molti fallimenti che non soggiacciono al penale, ma che impegnano molto.

Il nocciolo del problema viene individuato nel fatto che la segnalazione al Ministero Pubblico va motivata, e non effettuata con superficialità, con il rischio di ingolfare la Magistratura con denunce inefficaci. Sinora ad occuparsi di questo aspetto è stato l'ufficiale dei fallimenti. Ma il tempo a disposizione di quest'ultimo non era sufficiente. Occorre pertanto colmare una lacuna di approfondimento esistente tra la segnalazione del funzionario all'Ufficiale e quella dell'Ufficiale alla Magistratura, con una nuova risorsa che possa effettuare il lavoro di analisi e approfondimento necessario ad individuare solidi indizi di reato.

Viene pure rilevato, allo scopo di rafforzare la prevenzione, che l'Ufficio esecuzione, molto prima di giungere al fallimento, dovrebbe denunciare società che continuano ad accumulare ACB. Pure l'IVA e l'AVS potrebbero ricorrere più frequentemente alla promozione del fallimento senza preventiva esecuzione.

Ritenendo di aver raccolto sufficienti elementi, la Sottocommissione ha proposto di far proseguire la discussione sul presente messaggio direttamente nel plenum commissionale, per giungere al più presto ad una conclusione.

Alla luce dei lavori svolti dalla Commissione e dalla Sottocommissione fallimenti, e soprattutto delle criticità emerse nell'ambito fallimentare, il Consiglio di Stato ha chiesto di nuovamente essere sentito in Commissione in data **9 ottobre 2018**. In questa occasione il Dipartimento ha presentato una serie di misure, in parte già adottate, proprio per far fronte all'evoluzione dell'attività nel settore e alle criticità evidenziate dalla nostra Commissione. Commissione che, contestualmente a questo incontro, ha richiesto una presa di posizione più articolata a complemento del messaggio in narrativa circa i contenuti aggiornati della proposta di riorganizzazione. È quindi giunta in Commissione la lettera aggiuntiva **14 novembre 2018**, i cui contenuti saranno esposti in seguito.

Con lettera **11 dicembre 2018** la Commissione ha inoltrato al Consiglio di Stato una serie di quesiti allo scopo di chiarire ulteriori aspetti, alla luce della nuova impostazione presentata durante l'audizione 9 ottobre 2018 e ribadita con la lettera 14 novembre 2018. La risposta è giunta con lettera **8 gennaio 2019**, a seguito della quale, oltre ad altri aspetti di dettaglio, su richiesta della Commissione, il Consiglio di Stato si è detto disponibile a compiere una verifica in merito alla riorganizzazione del settore esecutivo e fallimentare, con particolare riferimento alla problematica dei fallimenti abusivi, entro un orizzonte temporale di due anni dall'approvazione della stessa da parte del Parlamento.

3. LA RIORGANIZZAZIONE DELL'UFFICIO DI ESECUZIONE

Rispetto all'Ufficio Fallimenti, l'Ufficio Esecuzione ha da qualche anno già avviato una propria riorganizzazione. Dal 2015, anno di avvio del circondario unico nel settore UEF, presso l'Ufficio di esecuzione è stato introdotto un nuovo applicativo informatico denominato THEMIS, che ha mutato radicalmente le modalità di lavoro nel settore vista l'introduzione della digitalizzazione e dell'automatizzazione di diverse procedure. Queste due modifiche — introduzione circondario unico e applicativo informatico THEMIS — hanno consentito, per quanto attiene specificatamente all'Ufficio di esecuzione, l'istituzione, tra il 2016 e il 2017, dei Centri di competenza cantonali siti a Faido (Contact center e Centro cantonale per l'emissione dei precetti esecutivi). Si è pertanto proceduto alla centralizzazione di una serie di attività (punto di entrata telefonico con evasione delle pratiche, laddove possibile, a questo livello, ed elaborazione delle domande di esecuzione, emissione dei certificati di solvibilità, ecc.), che hanno permesso di sgravare di fatto le sedi distrettuali dell'Ufficio di esecuzione di Acquarossa, Bellinzona, Biasca, Cevio, Faido, Locarno, Lugano e Mendrisio. Questa situazione ha imposto un ripensamento dell'organizzazione dell'Ufficio di esecuzione. Ciò anche nell'ottica di perseguire un'ottimizzazione nell'utilizzo delle risorse umane e, di conseguenza, un risparmio in termini finanziari.

La creazione dei due centri di competenza summenzionati ha sgravato in maniera rilevante tutte le sedi e agenzie dell'Ufficio esecuzione. Questa situazione ha portato le agenzie periferiche dell'Ufficio ad essere confrontate con una drastica riduzione degli incarti. Oltre a ciò, occorre pure segnalare la diminuzione delle richieste effettuate dai cittadini direttamente allo sportello. Tendenza che ha toccato diversi servizi dell'Amministrazione cantonale, vista l'evoluzione della nostra società dal punto di vista tecnologico.

Ritenuto come le citate agenzie dell'Ufficio di esecuzione non abbiano più l'incombente dell'emissione dei precetti esecutivi, demandata al nuovo centro di competenza di Faido, ed essendo inoltre sgravati dalle telefonate in entrata data la presenza del Contact center, si è imposta e s'impone, a mente del Governo, una ponderata riflessione sul futuro assetto delle agenzie.

Una necessità organizzativa, sempre secondo l'esecutivo, tesa innanzitutto a garantire la parità di trattamento tra i dipendenti dell'Amministrazione cantonale, oggi confrontati con una diversa mole di lavoro a dipendenza dei differenti uffici territoriali.

Di fronte a questa situazione, il Dipartimento delle istituzioni ha promosso una riorganizzazione del settore, volta a ridefinire le attività, i compiti e le risorse attribuite ad ogni singola sede dell'Ufficio esecuzione, alla luce della nuova impostazione generale. Una riorganizzazione volta infine ad accrescere l'efficienza e l'efficacia organizzativa del settore esecutivo, uniformando le modalità di lavoro (flussi e processi) e ottimizzando nel contempo l'utilizzo delle risorse umane a disposizione.

Al di là dei termini utilizzati, occorrerà monitorare il settore da vicino. La creazione di centri di competenza cantonali e la centralizzazione di diversi servizi (perché occorre riconoscere che nelle zone periferiche rimane ben poco), può costituire certo un passo avanti dal profilo dell'uniformizzazione delle prassi e del coordinamento dei vari uffici. Ma può pure facilmente concretizzarsi in un allontanamento dal cittadino. La struttura precedente permetteva un contatto facilitato con l'autorità del proprio distretto. Ciò che contribuiva a risolvere concretamente svariate problematiche. In altre parole il controllo centralizzato non deve essere implementato a scapito dell'efficacia del sistema a favore della cittadinanza.

3.1 Obiettivi

La riorganizzazione dell'Ufficio di esecuzione, presentata dal Consiglio di Stato nell'ambito del Pacchetto di riequilibrio delle finanze cantonali (cfr. messaggio 7184) e meglio esplicitata nel messaggio, persegue quindi i seguenti obiettivi:

- accrescere l'efficienza e l'efficacia delle attività dell'Ufficio di esecuzione, alla luce della nuova impostazione dell'Ufficio;
- ridefinire i processi e i flussi di lavoro interni all'Ufficio di esecuzione;
- migliorare la qualità del servizio fornito alla cittadinanza;
- ottimizzare le risorse a disposizione, mediante un'equa ed efficiente distribuzione del personale tra le diverse sedi territoriali;
- ottenere un risparmio strutturale sul medio-lungo periodo, nell'ottica di partecipare attivamente al risanamento delle finanze cantonali.

Nel corso del 2017 ha quindi preso avvio la riorganizzazione dell'Ufficio di esecuzione, tesa a ridefinire i flussi e i processi di lavoro interni, alla luce della nuova struttura. Una riorganizzazione volta a ridistribuire in maniera più efficiente le risorse tra le diverse sedi, sfociata anche in un ripensamento della struttura e dell'impostazione lavorativa delle agenzie periferiche dell'Ufficio di esecuzione, in particolare attraverso la centralizzazione delle attività principali delle stesse, segnatamente quelle cosiddette di back office legate ai processi interni. Una centralizzazione che non equivarrà, a mente del Dipartimento competente, a una chiusura tout court delle agenzie site nelle zone periferiche, dato che presso le medesime verrà mantenuta un'apertura parziale dello sportello nonché un servizio su appuntamento.

Che questa impostazione si integri coerentemente con la strategia, adottata in particolare dal Dipartimento delle istituzioni negli ultimi anni, di rafforzamento delle zone periferiche del nostro Cantone, appare ad ogni modo opinabile. Soprattutto ponendo mente al fatto che, ad esempio in Vallemaggia, il risultato concreto a cui si è giunti è quello di una chiusura quasi completa dell'Ufficio dei Registri e di un'apertura parziale degli sportelli con un servizio su appuntamento per quanto riguarda l'UEF. Ciò equivale di fatto ad uno smantellamento. Occorre davvero chiedersi se questa sia la via giusta, soprattutto ponendo mente al fatto che la nuova struttura delle agenzie periferiche dell'Ufficio di esecuzione, adeguata rispetto a quanto proposto dal Consiglio di Stato nell'ambito del Pacchetto di misure per il riequilibrio delle finanze cantonali (cfr. messaggio n. 7184), non comporta cambiamenti dal profilo finanziario per quanto riguarda il risparmio previsto nel settore. Ciò in virtù del fatto che le attività principali, e quindi i collaboratori, verranno riuniti nelle sedi dei centri urbani cantonali. V'è da chiedersi se il progresso tecnologico citato dal Dipartimento, grazie alla digitalizzazione, non possa essere messo a frutto anche per le altre regioni periferiche oltre alla Leventina, contribuendo non solo a parole allo sviluppo di tutta la periferia cantonale.

3.2 Misure

In sintesi, ecco le principali misure riorganizzative messe in atto per perseguire gli obiettivi prefissati nel contesto della riorganizzazione dell'Ufficio di esecuzione:

- centralizzazione delle attività principali delle agenzie di Acquarossa e Biasca nell'agenzia di Faido e dell'agenzia di Cevio presso la sede di Locarno, con mantenimento di un'apertura parziale dello sportello delle agenzie periferiche, così come di un servizio su appuntamento;

- ridefinizione dei flussi di lavoro e delle procedure interne delle differenti sedi e agenzie dell'Ufficio di esecuzione;
- uniformazione, d'intesa con l'Autorità di vigilanza, delle procedure in uso all'interno dell'Ufficio di esecuzione, in modo da renderne l'attività omogenea su tutto il territorio cantonale;
- potenziamento dell'offerta di servizi online, in modo da sgravare così ulteriormente l'Ufficio di esecuzione da alcune incombenze, favorendo nel contempo l'utenza.

3.3 Nuova struttura

Nello specifico, questo il dettaglio della nuova struttura dell'Ufficio di esecuzione e segnatamente della sua presenza sul territorio cantonale:

- Faido: Contact center e Centro cantonale per i precetti esecutivi
- Mendrisio: Sede principale dell'Ufficio di esecuzione
- Lugano: Sede principale dell'Ufficio di esecuzione
- Bellinzona: Sede principale dell'Ufficio di esecuzione
- Locarno: Sede principale dell'Ufficio di esecuzione
- Acquarossa: Agenzia dell'Ufficio di esecuzione, con apertura parziale dello sportello e servizio su appuntamento
- Biasca: Agenzia dell'Ufficio di esecuzione, con apertura parziale dello sportello e servizio su appuntamento
- Cevio: Agenzia dell'Ufficio di esecuzione, con apertura parziale dello sportello e servizio su appuntamento
- Faido: Agenzia dell'Ufficio di esecuzione, con apertura parziale dello sportello e servizio su appuntamento

3.4 THEMIS, Contact Center e Centro cantonale per i precetti esecutivi

Nel messaggio è pure riportato un rapporto d'attività relativo al nuovo applicativo informatico THEMIS a due anni dalla sua introduzione all'interno dell'Ufficio di esecuzione. Non vengono qui ripresi tutti i dati dell'analisi, ma se ne può concludere che l'applicativo in narrativa ha permesso di raggiungere gli obiettivi prefissati durante la fase di analisi, limitando il trattamento ripetitivo delle procedure di massa e riducendo in questo modo i lavori ripetitivi. A mente del Dipartimento, THEMIS si è rivelato il software ideale, in quanto sviluppato in stretta collaborazione con gli utenti, così da offrire soluzioni aderenti alle necessità a livello pratico dell'Ufficio di esecuzione e dei suoi dipendenti. La Camera di esecuzione e fallimenti del Tribunale di appello, durante le ispezioni 2015 e 2016, ha potuto constatare il corretto funzionamento generale dell'Ufficio di esecuzione e il miglioramento conseguito dall'implementazione di THEMIS.

Con riferimento al Contact Center, l'attività del medesimo ha permesso di produrre, a mente del Dipartimento, un importante beneficio da questo nuovo servizio, sgravando le varie sedi e agenzie sul territorio, e in particolare alcuni settori, dal notevole numero di telefonate che giungevano ogni giorno. Si tratta certamente di un aspetto positivo. Occorre però osservare che il beneficio di un tale servizio non può essere misurato semplicemente dalla percentuale di evasione delle telefonate al primo livello. Bisognerebbe anche valutare la qualità dell'attività svolta dagli operatori in questo ambito.

Il 1° febbraio 2017 è iniziata l'attività, sempre a Faido, del Centro cantonale per i precetti esecutivi. Il team di questo servizio è composto oggi da nove persone, di cui molte a tempo parziale. A livello di risorse umane, va sottolineata la possibilità che tale servizio offre in particolare alle donne di rientrare nel mondo del lavoro dopo un congedo maternità. I benefici apportati da questo centro si riassumono essenzialmente in un tempo ridotto di evasione delle domande di esecuzione e in una maggiore possibilità di controllo centralizzato delle prestazioni dei collaboratori.

3.5 Conclusione

La Commissione valuta positivamente l'implementazione delle misure summenzionate per il settore esecutivo. Occorre pur rilevare che in questo ambito la riorganizzazione dal profilo operativo aveva già preso forma prima che il messaggio venisse varato dal Consiglio di Stato.

4. UFFICIO FALLIMENTI

Dalle audizioni riportate in precedenza e dalle chiare ed allarmanti segnalazioni che ne sono scaturite relativamente all'acuirsi del fenomeno dei fallimenti nel nostro Cantone (anche raffrontato al livello di fallimenti in altre regioni della Svizzera, e alla crescita del fenomeno dei fallimenti fraudolenti) è emerso un quadro piuttosto allarmante, al quale però il messaggio in oggetto non dava riscontro concreto se non proponendo la creazione della nuova sezione amministrativa di cui si parlerà in seguito. Occorreva pertanto focalizzare l'attenzione su questo settore, sul suo funzionamento rispetto alla mole di fallimenti da gestire, sulle necessarie sinergie con le autorità di polizia e penali che devono intervenire in caso di fallimenti fraudolenti e sulle misure effettivamente necessarie per migliorare la situazione.

In occasione della terza ed ultima audizione tenutasi in data 9 ottobre 2018 con il Dipartimento delle Istituzioni, come abbiamo visto lo stesso ha presentato una serie di misure. La Commissione, contestualmente a questo incontro, ha quindi richiesto una presa di posizione più articolata a complemento del messaggio in narrativa circa i contenuti aggiornati della proposta di riorganizzazione, contenuta nella lettera aggiuntiva 14 novembre 2018 dalla quale emerge in modo chiaro, che i fallimenti aperti hanno conosciuto una crescita costante nell'ultimo triennio, passando in maniera complessiva da 835 a 1129 unità (+35%). Una tendenza al rialzo riscontrata anche nel 2018, con il dato del mese di ottobre che lasciava presupporre il raggiungimento e il possibile superamento del dato registrato nel 2017, che si ritrova anche nelle liquidazioni di fallimenti, passate dalle 763 del 2015 alle 978 del 2017 (878 del 2016), ossia +28% in relazione al triennio. Discorso differente concerne invece le perdite fallimentari, la cui volatilità dipende da fattori esterni nonché dal dimensionamento dei fallimenti.

Questa evoluzione ha toccato segnatamente l'Ufficio dei fallimenti, laddove l'Ufficio di esecuzione registra una sostanziale stabilità nelle statistiche di attività. Un'evoluzione che ha portato il Dipartimento delle istituzioni, e per esso la Divisione della giustizia, ad intervenire sull'operatività del settore fallimentare dinnanzi a statistiche che si discostano significativamente da quelle degli anni precedenti, che hanno funto da base per l'elaborazione del pacchetto di misure per il riequilibrio delle finanze cantonali prima e in seguito per il Messaggio governativo di riorganizzazione del settore esecutivo e fallimentare.

4.1 Ulteriori misure introdotte

A fronte dell'evoluzione dell'attività che ha contraddistinto l'Ufficio dei fallimenti negli ultimi due anni, il Dipartimento delle istituzioni, e per esso la Divisione della giustizia, sono intervenuti mediante l'adozione di misure puntuali a livello di personale, con un adeguamento del personale dell'Ufficio dei fallimenti facendo capo a risorse interne della Divisione, in particolare dell'Ufficio di esecuzione. Concretamente, si è instaurato un travaso di unità all'interno del settore, laddove la situazione lo richiedeva. Un'esigenza fatta propria dalla Divisione della giustizia e dal Dipartimento delle istituzioni che, con l'avallo del Governo, hanno proceduto in tal senso, al fine di garantire e rafforzare l'operatività dell'Ufficio dei fallimenti. Una decisione che ha formalmente sospeso le misure di risparmio di cui al Messaggio governativo n. 7371 dell'11 luglio 2017 sino alla decisione in merito del Gran Consiglio.

Puntualmente di seguito vengono elencate le misure introdotte nell'ambito del personale del settore fallimentare:

- *Ufficio dei fallimenti del Sottoceneri, sede di Mendrisio*: attribuzione di 1.5 unità supplementari, facendo capo a risorse interne del settore esecutivo, considerata l'importante evoluzione dell'attività dovuta alle peculiarità del tessuto socio-economico della regione; contestualmente, trasloco in nuovi spazi di lavoro.
- *Ufficio dei fallimenti del Sopraceneri, sedi di Bellinzona a Locarno*: attribuzione di 1.0 unità supplementare, facendo capo a risorse interne del settore esecutivo, e condivisione con quest'ultimo di 1.5 unità, che supportano puntualmente l'attività fallimentare.
- *Ufficio dei fallimenti del Sopraceneri, sedi di Bellinzona e Locarno*: pubblicazione del concorso di Ufficiale a seguito della partenza del precedente responsabile, con nomina da parte del Consiglio di Stato del Signor Silvio Bottegal — attuale Ufficiale ad *interim* del Sopraceneri e Supplente del Sottoceneri fino all'entrata in funzione del Supplente Ufficiale cantonale —, quale nuovo Ufficiale del Sopraceneri.

Le misure sopradescritte hanno altresì recepito le indicazioni formulate dalla Commissione della gestione e delle finanze rispetto alla riorganizzazione del settore esecutivo e fallimentare, in particolare rispondendo alle preoccupazioni politiche, tradottesi in taluni atti parlamentari e riferite all'evoluzione dei fallimenti cosiddetti "pilotati" o "fraudolenti". In tale ottica s'inserisce ad esempio la pubblicazione del concorso di Ufficiale dei fallimenti del Sopraceneri, che, senza intaccare le ipotetiche previsioni dal lato finanziario quanto alla struttura del settore proposta nel Messaggio governativo di riorganizzazione (l'Ufficiale dei fallimenti del Sottoceneri è infatti prossimo al pensionamento) ha risposto alla preoccupazione sorta in modo impellente sulla sostituzione del precedente Ufficiale di Locarno, che si occupava anche di fallimenti illeciti. In questo contesto, discorso a parte e maggiormente approfondito merita la misura incarnata dall'istituzione della nuova funzione di "Perito contabile" presso l'Ufficio dei fallimenti, su cui si tornerà in seguito.

Per quanto attiene alle misure volte a garantire e rafforzare l'operatività dell'Ufficio dei fallimenti, si segnala l'esigenza a breve termine di procedere a un ulteriore rafforzamento del personale attivo nel settore fallimentare, con l'attribuzione di ulteriori unità. Un adeguamento del personale, ipotizzabile ad oggi in 3.0 unità nella funzione di Gestore fallimentare, che consentirebbe altresì di gettare le basi per una gestione efficace del cambiamento generazionale previsto nell'Ufficio a medio termine. Un aumento che anche a mente della Commissione, si dovrà cercare di concretizzare facendo capo a unità interne alla Divisione e segnatamente all'Ufficio di esecuzione. Ciò per mantenere una coerenza d'insieme a livello strutturale e organizzativo, con le unità del settore che

verranno utilizzate a seconda delle necessità contingenti. Ritenuto tuttavia come i tempi per rendere effettivo l'aumento dell'organico dell'Ufficio fallimenti non corrispondano a quelli auspicati operativamente, secondo il Dipartimento non si può escludere oggi un potenziamento temporaneo da parte del Governo. La Commissione richiama in questo caso la Divisione a voler ad ogni buon conto rispettare le misure di risanamento che anche il Dipartimento delle Istituzioni si era prefissato.

4.2 Focus lotta contro i fallimenti "pilotati" e formazione

Un punto di attenzione fatto proprio dalla Commissione della gestione e delle finanze, e soprattutto dalla preposta Sottocommissione istituita in ambito fallimentare, è la lotta contro i fallimenti cosiddetti "pilotati" o "fraudolenti".

Pur condividendo il parere espresso dal Dipartimento secondo cui questa tipologia di fallimenti rappresenta una minoranza nel computo globale delle procedure fallimentari, gli effetti nefasti che ne risultano sul sistema socioeconomico e sull'opinione pubblica non possono essere sottovalutati. Va poi detto che non tutti i casi di fallimenti fraudolenti vengono segnalati al Ministero pubblico. Inoltre si ricorda che in caso di mancanza di attivi, ciò che si verifica nel 75% circa dei casi pur relativi a passivi limitati, la procedura fallimentare viene sospesa, molto spesso non viene più riattivata, e le perdite risultanti da queste sospensioni non risultano nemmeno dalle statistiche. Quindi di per sé l'indicazione dei casi segnalati alla magistratura non fornisce ancora un'informazione precisa sullo stato di salute del settore. Solo l'efficienza degli uffici competenti può garantire una maggiore efficacia.

In tal senso, fondamentale si rivela il rafforzamento della collaborazione tra gli Uffici e le Autorità interessati, nell'ottica di procedure coordinate che perseguano infine l'obiettivo comune di migliorare la lotta contro questo tipo di fallimenti. Un concetto quello della collaborazione accresciuta, tradottosi in una prima misura incarnata dall'istituzione della nuova figura di "Perito contabile" all'interno dell'organico dell'Ufficio dei fallimenti, la cui procedura di selezione è attualmente in corso e che si occuperà dell'analisi contabile e finanziaria relativa agli incarti dell'ufficio, predisponendo le eventuali segnalazioni al Ministero pubblico, agevolandone così l'attività inquirente.

Accanto a questa nuova funzione nell'organico dell'Ufficio dei fallimenti che ha trovato pieno accoglimento da parte del Ministero pubblico, è confermata la sensibilità sul tema da parte del nuovo Procuratore generale Andrea Pagani. Una sensibilità che si tradurrà in questi mesi nel rafforzamento delle competenze dei dodici procuratori pubblici attivi nel settore dei reati economico-finanziari tramite l'organizzazione di una formazione continua ad hoc da parte della SUPSI e sostenuta dal Dipartimento delle istituzioni, vertente sui campi della contabilità, dei reati nei fallimenti e nell'esecuzione di debiti nonché del diritto fiscale. Oltre alla formazione continua, è altresì confermata l'applicazione in un primo caso del sistema standardizzato su modello del Ministero pubblico del Canton Zurigo, sistema applicabile facilmente in modo ripetuto per sanzionare i comportamenti penalmente rilevanti nell'ambito dei fallimenti sospesi per mancanza di attivi e riguardanti le cosiddette "società usa e getta".

La Commissione ritiene soddisfacenti tali misure, che vanno nella giusta direzione per rendere la lotta contro i fallimenti pilotati o fraudolenti più efficace. Una lotta che deve sfociare anche in benefici tangibili a livello di prevenzione, creando un effetto dissuasivo in questa tipologia di reati dimostrando che questi ultimi vengono effettivamente perseguiti e puniti in modo incisivo. **Occorre tuttavia rimarcare come non risulti una visione del tutto chiara dell'evoluzione dell'attività nel settore dei fallimenti, che potrà scaturire**

unicamente da un monitoraggio più stretto della situazione, facendo anche tesoro delle indicazioni e delle competenze della CEF, quale autorità di vigilanza in materia. Da questo profilo sarà importante lavorare a stretto contatto con gli uffici competenti anche per comprendere in concreto l'efficacia del loro operato, ad esempio, con riferimento a grossi fallimenti che comportano un coinvolgimento molto intenso delle autorità preposte.

4.3 Proposta organizzativa dell'intero settore

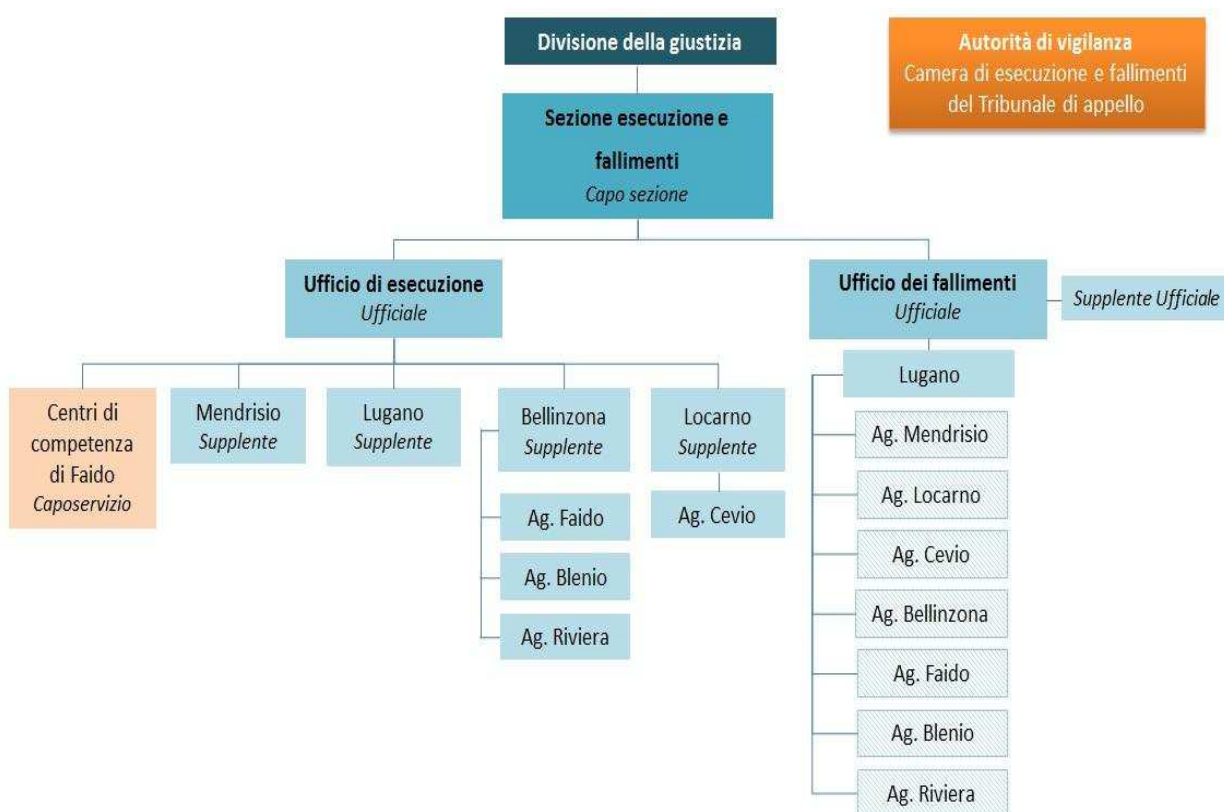
Attualmente entrambi i settori dispongono di due ufficiali, uno responsabile per il Sopraceneri e l'altro per il Sottoceneri. Uno dei due ufficiali per ogni ufficio figura come responsabile cantonale del settore. Tutti e quattro gli ufficiali sono direttamente subordinati alla Direzione della Divisione della giustizia del DI.

La riduzione di un ufficiale dirigente (che equivale ad un dimezzamento degli effettivi) nel settore esecutivo corrisponde ad una diversa allocazione di risorse di natura strutturale, giustificata, a parere del Governo, da esigenze di efficienza ed efficacia organizzativa dell'Ufficio.

Anche per il settore fallimentare è previsto il dimezzamento degli ufficiali, che passerebbero dagli attuali due ad uno per tutto il cantone. Questa misura ha creato particolari perplessità in commissione e non solo. Da ciò scaturisce la proposta emersa in seguito di nominare anche un perito contabile tra gli effettivi dell'ufficio fallimenti.

Con riferimento alla creazione di una nuova sezione si dirà nel capitolo seguente.

Per disporre di una visione complessiva della riorganizzazione proposta nel messaggio, viene riportato lo schema riassuntivo seguente.



4.4 Creazione della sezione esecuzione e fallimenti

A mente del Dipartimento, la creazione di una nuova sezione UEF risponderebbe ad una palese necessità organizzativa accresciuta. L'attuale organizzazione non risulterebbe ottimale a causa dell'evidente complessità di conduzione diretta di un così grande numero di funzionari dirigenti. La Divisione della giustizia si occupa infatti oggi di tre settori differenti (registri, esecuzione e fallimenti, esecuzione pene e misure) che contano in totale quasi 400 collaboratori. Una gestione accresciuta dei singoli settori da parte della predetta Divisione risulterebbe pertanto necessaria al fine di uniformare i processi, riformandoli e semplificandoli, e di uniformare le prassi a livello cantonale abbandonando le suddivisioni distrettuali a livello operativo. In questo senso la creazione di una sezione esecuzione e fallimenti costituirebbe la naturale prosecuzione strutturale dell'istituzione del circondario unico in entrambi i settori. La nuova struttura proposta è già stata schematicamente illustrata nel capitolo precedente.

Preliminarmente va considerato che la creazione della nuova sezione come naturale prosecuzione strutturale dell'istituzione del circondario unico in entrambi i settori andrebbe maggiormente contestualizzata. La riforma del 2014 aveva infatti suddiviso in modo netto l'Ufficio fallimenti dall'Ufficio esecuzioni. Ora, in realtà, sembra che la sezione venga creata per coordinare i due settori.

La Commissione non si oppone però di principio alla costituzione di una nuova sezione. Ma non può entrare nel merito delle giustificazioni sopra esposte e soprattutto delle ulteriori considerazioni elencate nel messaggio e relative ai compiti funzionali della medesima. Si tratta prettamente di un compito che spetta all'esecutivo, e che deve inoltre tener conto delle competenze specifiche che la legge federale attribuisce all'autorità di vigilanza, ossia, per il nostro Cantone, alla Camera di esecuzione e fallimenti del Tribunale d'appello. A quest'ultima competono infatti mansioni operative e di controllo insostituibili, che si traducono nel potere di emanare istruzioni e circolari, nella facoltà d'ispezione e nel potere disciplinare e giurisprudenziale (art. 13, 14 e 17 LEF). Ad esempio, ciò che è pure stato specificato dalla CEF medesima nell'ambito della consultazione relativa a questo messaggio, la futura sezione dovrà sottoporre all'Autorità di vigilanza le proposte di regolamentazione delle attività operative degli uffici di esecuzione o fallimenti. Sarà poi la Camera, e non la sezione, a dover formalizzare tali proposte in circolari, direttive, oppure come regolamenti. Non si può pertanto considerare un'analogia con gli uffici registri, e con la necessità, in quest'ultimo ambito, di costituire una nuova sezione.

Ci si chiede quindi se sia davvero necessaria la creazione di una nuova sezione a cui rimarrebbero esclusivamente compiti residuali di carattere amministrativo. Come abbiamo visto sopra la riorganizzazione del settore esecutivo è già in fase avanzata, e per quanto concerne il settore fallimentare le difficoltà gravi riscontrate vanno semmai affrontate con un maggiore apporto di competenze sul campo, ossia dentro gli uffici fallimenti e nell'ambito della procura. Ben più della riorganizzazione logistica, è la metodologia e la prassi legale a contare in rapporto all'efficacia del sistema per contrastare questi fenomeni.

In altre parole il messaggio elenca svariati motivi a sostegno della nuova sezione, che però non trovano riscontro concreto. Non si capisce ad esempio in che modo la conduzione interna del settore potrà effettivamente beneficiare di un maggior riconoscimento delle funzioni dirigenziali. Un limite a tale efficacia era semmai dato, a mente del Dipartimento, dalla presenza di due ufficiali per ogni settore, e dal fatto che solo ad uno dei due fosse attribuita questa competenza. Ora, con la presenza di un solo ufficiale, tale limite dovrà giocoforza venir meno. In che modo, poi, a beneficiare della

nuova sezione sarebbero soprattutto le procedure e i flussi di lavoro interni? Ancora tutto da provare, inoltre, che la sua creazione favorirà la collaborazione all'interno dei due settori (esecuzione e fallimenti). Occorrerebbe specificare come ciò avverrà. Che poi la creazione della sezione comporterà un miglioramento concreto nella gestione delle agenzie periferiche pare una chimera, visto lo smantellamento a cui si è già proceduto negli ultimi anni. La Commissione si limita pertanto ad emendare il decreto del messaggio in oggetto togliendo ogni riferimento alla creazione di una nuova sezione, che semmai il Governo potrà comunque costituire, trattandosi di una sua competenza specifica.

Ciò non ha invece alcun influsso sulla riorganizzazione degli uffici, che viene invece avallata dalla nostra Commissione, soprattutto con riferimento al potenziamento delle competenze di cui si è parlato nei capitoli precedenti. In particolare, la diminuzione (che corrisponde anche ad un dimezzamento) degli ufficiali dei fallimenti, può essere accettata nella misura in cui, come detto, verrà sostituita da competenze specifiche atte a rafforzare la lotta contro gli illeciti che vengono compiuti in questo ambito.

4.5 Evoluzione della riorganizzazione del settore UEF e coordinamento con le misure per il riequilibrio delle finanze cantonali (Tabella 8 gennaio 2019)

Lo schema seguente riassume le misure previste relativamente all'impatto finanziario delle stesse, definendo una tabella di marcia più dilatata rispetto a quanto previsto nel messaggio n. 7371.

Messaggio governativo n. 7184 del 20 aprile 2016 concernente il Pacchetto di misure per il riequilibrio delle finanze cantonali*		Messaggio governativo n. 7371 dell'11 luglio 2017 concernente la riorganizzazione del settore esecutivo e fallimentare**		Situazione attuale descritta con Risoluzione governativa n. 5261 del 14 novembre 2018		Visione futura, di cui al Messaggio governativo n. 7371 dell'11 luglio 2017 e alla Risoluzione governativa n. 5261 del 14 novembre	
Misure	Impatto finanziario	Misure	Impatto finanziario	Misure	Impatto finanziario	Misure	Impatto finanziario
Ufficio di esecuzione: centralizzazione degli Uffici di Acquarossa e Biasca a Faido e dell'Ufficio di Cevio a Locarno, creazione del Contact center e del Centro cantonale per l'emissione dei precetti esecutivi (cfr. misura n. 4.1.1)	fr. 500'000.--	Creazione della Sezione esecuzione e fallimenti della Divisione della giustizia con modifica strutturale del settore (cfr. organigramma a pag. 15) e mantenimento delle sedi periferiche con apertura parziale		Consolidamento primo pacchetto di misure di risparmio	fr. 521'235.--, effetto al 31 dicembre 2018	Creazione della Sezione esecuzione e fallimenti della Divisione della giustizia con modifica strutturale del settore (cfr. organigramma a pag. 15 del Messaggio governativo n. 7371) e mantenimento delle sedi periferiche con apertura parziale	
Ufficio dei fallimenti: mantenimento due sedi Sopraceneri e Sottoceneri con conduzione da parte di un unico Ufficiale (cfr. misura 4.1.1)	fr. 300'000.--	Consequente ottimizzazione delle risorse umane a disposizione – vedi in particolare Centri di competenza esecutivi siti a Faido – con aggiornamento dati finanziari rispetto alla manovra di risanamento	fr. 1'460'000.-- a regime (2021)	Sospensione del secondo blocco di misure in attesa di una decisione del Gran Consiglio circa la riorganizzazione (vedi tempistiche di trattazione del Messaggio governativo ed evoluzione attività, in particolare a livello fallimentare)	Nessuno, secondo blocco di misure sospeso	Consolidamento del secondo pacchetto di misure di risparmio, in modo graduale ritenute le necessità operative del settore, in particolare dell'Ufficio dei fallimenti (cfr. tabella risparmi a pagg. 5-6)	fr. 937'390.-- a regime (2030)

Ottimizzazione a tendere dell'organizzazione dell'Ufficio di esecuzione e dell'Ufficio dei fallimenti (misura n. 4.2.5)	<i>fr. 780'000.-- a regime (2019)</i>			Introduzione misure volte a garantire e rafforzare l'operatività dell'Ufficio dei fallimenti, facendo capo a risorse interne della Divisione della giustizia (cfr. elenco misure riportato a pag. 4 della Risoluzione governativa n. 5261 del 14 novembre 2018)	<i>Posticipo del termine di raggiungimento degli obiettivi finanziari al 2030 enunciati nel Messaggio di riorganizzazione e derivanti dalla nuova struttura</i>	Adeguamento degli effettivi a breve termine dell'Ufficio dei fallimenti con 3.0 unità-PPA, da compensare con future partenze dell'Ufficio di esecuzione (cfr. tabella risparmi a pagg. 5-6)	<i>Neutro a tendere (orizzonte 2027)</i>
TOTALE	<i>fr. 1'580'000.--</i>		<i>fr. 1'460'000.--</i>		<i>fr. 521'235.--</i>		<i>fr. 937'390.--</i>
TOTALE EFFETTIVO IN PROSPETTIVA FUTURA (2030)							<i>fr. 1'458'625.-- di risparmio effettivo al 2030 (vedi obiettivo Messaggio)</i>

Dipartimento delle istituzioni, Divisione della giustizia, Bellinzona, 18 dicembre 2018

DECRETI LEGISLATIVI:

* Decreto legislativo concernente il Messaggio governativo n. 7184 del 20 aprile 2016 (cfr. pag. 57): *"Il Consiglio di Stato definisce l'organizzazione degli uffici"* [del settore esecutivo e fallimentare, ndr.]

** Decreto legislativo concernente il Messaggio governativo n. 7371 dell'11 luglio 2017 (cfr. pag. 24): modifiche alla LALEF in base alla struttura riportata a pag. 15.

Dalla Tabella emerge che i risparmi conseguiti con effetto al 31 dicembre 2018 ammontano a fr. 521'235.- (primo blocco di misure). Per raggiungere l'obiettivo posto nel messaggio 7371 occorre pertanto conseguire un ulteriore risparmio di fr. 938'765.- (secondo blocco di misure). Come si evince dalla tabella questo secondo blocco di misure consentirebbe di raggiungere gli obiettivi di risanamento entro il 2030, rinunciando alla sostituzione di 7.70 unità-PPA del settore. Si tratta di un termine dilatato rispetto a quanto inizialmente previsto, che tiene però conto delle necessità operative e organizzative degli uffici di esecuzione e fallimenti nonché dell'esigenza di stabilizzare un settore da anni in fase di riorganizzazione. Come già riportato, tale proposta comporta inoltre un rafforzamento del settore fallimentare, che dovrà essere potenziato nella misura di 3 unità (gestori fallimentari), facendo capo a personale in esubero proveniente dall'Ufficio esecuzione.

5. PERIODO DI VERIFICA DI DUE ANNI

Le criticità emerse nel settore esecutivo e fallimentare sono state seriamente considerate dalla Commissione della gestione. Il presente rapporto ha cercato di evidenziarle anche mediante le numerose audizioni tenutesi in questi ultimi mesi. Per questi motivi è sorta l'esigenza di mantenere un certo controllo sull'andamento degli uffici esecuzione e fallimenti, espressa anche al Consiglio di Stato. Dal canto suo l'Esecutivo, oltre ad aver già intrapreso alcuni passi concreti per far fronte alla situazione, si è detto disponibile a compiere una valutazione in merito alla riorganizzazione del settore, in particolare in relazione alla problematica dei fallimenti abusivi, e ciò su un orizzonte temporale di due anni dal momento dell'approvazione del presente messaggio (v ris. gov. n. 10 del 8 gennaio 2019).

Per questi motivi si ritiene indispensabile richiedere al Governo di presentare, dopo due anni dall'approvazione della presente riorganizzazione da parte del Gran Consiglio, un rapporto di verifica e valutazione del settore alla luce delle criticità emerse.

6. MODIFICHE LEGISLATIVE

Le modifiche legislative previste si limitano agli art 1 cpv. 3, 2 e 3 della LALEF, a cui farà seguito la revisione totale del Regolamento sull'organizzazione dell'Ufficio di esecuzione e dell'Ufficio dei fallimenti, di competenza del Consiglio di Stato.

Tenendo conto delle modifiche di cui al presente rapporto si impone la seguente correzione.

Art. 1 cpv. 3 LALEF

Invariato rispetto al messaggio.

Art. 2 LALEF

L'articolo viene adeguato alla nuova struttura del settore soltanto con riferimento alla riduzione degli ufficiali. Occorre pertanto togliere ogni riferimento alla sezione esecuzione e fallimenti rispetto a quanto proposto dal Consiglio di Stato. Vanno pertanto modificati unicamente i capoversi 1 e 3 dell'art. 2 LALEF.

Art. 3 LALEF

Con la modifica proposta con il presente rapporto l'art. 3 LALEF rimane invariato rispetto a quello oggi in vigore. L'art. 3 LALEF va pertanto stralciato dal decreto.

7. CONCLUSIONE

Il messaggio sulla riorganizzazione del settore esecutivo e fallimentare ha permesso di prendere atto da una parte delle misure già messe in atto nel settore delle esecuzioni, dall'altra delle criticità notevoli con le quali è confrontato il settore fallimentare. In questo contesto il Dipartimento delle istituzioni è chiamato ad agire innanzitutto garantendo il buon funzionamento dell'intero settore quale condizione quadro fondamentale del contesto economico del nostro Cantone, e in secondo luogo, ma non per importanza, tenendo conto delle misure di risparmio alle quali l'intero Governo deve attenersi per raggiungere il riequilibrio delle finanze cantonali (messaggio n. 7184 del 20 aprile 2016), riportate nella fattispecie al termine dilatato del 2030.

Una prima considerazione conclusiva concerne l'intero ambito esecutivo e fallimentare. Se da un lato appare necessaria una maggiore centralizzazione istituzionale dei due uffici, dall'altro non è assolutamente detto che mediante tale procedimento venga per davvero perseguito l'obiettivo di una maggiore capillarità, riportata nel messaggio unicamente in modo astratto citando la definizione ripresa dall'enciclopedia Treccani (v. pag. 19 del messaggio). In caso di problematiche complesse, ad esempio, la possibilità di contattare direttamente i funzionari competenti, ora mediata dal Contact Center di Faido, garantisce efficacia e rapidità. Anche la presenza sul territorio ha la sua importanza, traducendosi per davvero in vicinanza al cittadino. In altri termini, per procedere alla paventata ottimizzazione delle risorse a disposizione, una maggiore concentrazione può aiutare. Ma ciò non si traduce automaticamente in una maggiore vicinanza alla cittadinanza. Per verificare ciò occorrono più indicatori, ossia un'analisi completa dei flussi e dei processi che allo stato attuale è ancora mancante (mancano ad esempio dati sui inventari e sequestri effettuati...). A tale mancanza urge ovviare. La riflessione sulla struttura gerarchica non può astrarre dalla presenza di competenze sul territorio.

In secondo luogo non si può, anche in sede conclusiva, non rilevare nuovamente la problematicità sorta nel settore fallimentare. Le recenti misure intraprese al Dipartimento su stimolo della Commissione costituiscono un passo avanti, che va però perseguito con perseveranza. La presenza di competenze specifiche nell'ufficio fallimenti e il consolidamento delle attività inquirenti (polizia e Ministero pubblico) nell'ambito dei reati finanziari, vanno corroborati e continuamente adeguati a dipendenza dell'evoluzione della realtà economica. Occorre in particolare dare ascolto a chi lavora sul terreno per valutarne l'effettiva capacità e possibilità di intervento. Si tratta di un aspetto molto importante che richiede, viste le circostanze, una peculiare verifica entro breve. Con il presente Rapporto viene quindi formalmente chiesto al Consiglio di Stato di presentare, dopo due anni dall'approvazione della presente riorganizzazione da parte del Gran Consiglio, un rapporto di verifica e valutazione del settore alla luce delle criticità emerse, che dovrà essere consegnato all'attenzione della Commissione della Gestione.

Occorre però chinarsi seriamente sulla tematica. Questa verifica non potrà infatti prescindere dal tentativo di dare una risposta a domande molto concrete: quanti funzionari sono necessari quando accade un fallimento importante come quello del caso Darwin?

Cosa significano gli innumerevoli ACB emessi rispetto alla realtà economica del nostro Cantone, tenendo conto del fatto che il 75% dei fallimenti vengono chiusi per mancanza di attivi? Quanti casi critici sfociano nel penale o vengono segnalati rispetto alla realtà? Il personale di rinforzo adatto per gli uffici fallimenti può semplicemente essere traslato dall'ufficio esecuzione? Si tratta di quesiti non semplici, ma essenziali se si mira all'efficacia in questo settore fondamentale per la nostra società.

La mozione dell'11 dicembre 2017 presentata da Matteo Pronzini per l'MPS "Fallimenti in Ticino: una voragine economica che richiede una risposta politica urgente" è da considerarsi evasa con il presente rapporto. (il relatore, su incarico della CGF; ha sentito il mozionante il 1° febbraio 2019).



La Commissione invita il GC ad aderire al rapporto e ad approvare il DL ad esso allegato.

Per la Commissione gestione e finanze:

Giacomo Garzoli, relatore
Bacchetta-Cattori - Badasci - Bang -
Bignasca - Caverzasio - Dadò - De Rosa -
Durisch - Farinelli - Garobbio - Guerra -
Pini - Pinoja - Quadranti

Disegno di

LEGGE

cantonale di applicazione della legge federale sulla esecuzione e sul fallimento del 12 marzo 1997 (LALEF); modifica

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

- visto il messaggio 11 luglio 2017 n. 7371 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 5 febbraio 2019 n. 7371 della Commissione della gestione e delle finanze,

d e c r e t a :

I.

La Legge cantonale di applicazione della Legge federale sulla esecuzione e sul fallimento del 12 marzo 1997 (LALEF) è così modificata:

Art. 1 cpv. 3

³Il circondario di esecuzione è composto dagli uffici principali con sede a Bellinzona, Locarno, Lugano e Mendrisio e dalle agenzie di Acquarossa, Biasca, Cevio e Faido. Il circondario dei fallimenti è composto dall'ufficio principale con sede a Lugano e dalle agenzie di Acquarossa, Bellinzona, Biasca, Cevio, Faido, Locarno e Mendrisio.

Art. 2 cpv. 1 e 3

¹Il Consiglio di Stato nomina un ufficiale per il circondario di esecuzione e un ufficiale per il circondario dei fallimenti, incaricati della gestione operativa del proprio settore in conformità alla legge federale sulla esecuzione e sul fallimento. Esso nomina inoltre uno o più supplenti.

³Il Consiglio di Stato, sentita l'autorità di vigilanza, definisce la ripartizione delle competenze e delle responsabilità degli ufficiali e disciplina le supplenze straordinarie.

II.

¹Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi.

²Il Consiglio di Stato ne fissa la data di entrata in vigore.