

# Rapporto

numero	data	Dipartimento
<b>4631 R</b>	23 settembre 1997	<b>FINANZE E ECONOMIA</b>
Concerne		

## della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 16 aprile 1997 concernente il Consuntivo 1996 e i rendiconti dipartimentali per l'esercizio 1996

La Commissione della gestione e delle finanze ha esaminato i conti consuntivi 1996 dello Stato e con questo rapporto intende :

- riassumere i movimenti generali
- indicare l'evoluzione finanziaria dei conti durante gli ultimi anni
- informare sulle verifiche di dettaglio effettuate
- esprimere le proprie considerazioni finali.

### 1. CONSIDERAZIONI GENERALI

I conti dello Stato per l'anno 1996 chiudono alla gestione corrente con un disavanzo d'esercizio di 125.4 mio fr contro un disavanzo preventivato di 75.3 mio fr e poi corretto in 59.0 mio fr dal Parlamento.

Gli investimenti netti di 231.5 mio fr, contro i 263.3 a preventivo, dopo la deduzione dell'autofinanziamento di 71.4 mio fr rispetto ai 124.3 a preventivo, portano il disavanzo totale a 160.1 mio fr, superiore a quello di 138.6 mio fr preventivato dal Governo e corretto poi dal Parlamento in 122.3 mio fr.

Il debito pubblico, che a fine 1995 era di 586.2 mio fr, aumenta a 746.3 mio fr. Quello verso terzi, da 1'096.9 sale a 1'232.6 mio fr. Il capitale proprio diminuisce da 800.4 a 675.0 mio fr.

Il Consiglio di Stato con il Piano finanziario d'inizio legislatura dell'ottobre 1995 aveva previsto con questo consuntivo un debito pubblico di 826.0 mio fr, poi ridotto a 724.0 mio fr con il 1° aggiornamento del PF dell'ottobre 1996. L'obiettivo è stato quasi raggiunto, dato che il sorpasso di 22.3 mio fr corrisponde al 3%.

L'ultimo risultato d'esercizio negativo è del 1992 (29.5 mio fr per la gestione corrente) dopo un decennio di anni positivi che hanno fatto seguito ad altrettanti anni in cui si è chiuso con un disavanzo, in particolare nel 1979, 1980 e 1981 (disavanzo d'esercizio fra i 55 e i 65 mio fr).

L'obiettivo politico finanziario stabilito dal Consiglio di Stato all'inizio della legislatura prevedeva da una parte il contenimento della spesa pubblica di 300 mio fr e dall'altra il reperimento di 150 milioni per finanziare nuovi compiti. A metà legislatura l'obiettivo è stato praticamente raggiunto;

infatti gli effetti cumulati nei quattro anni delle misure intraprese sino ad oggi ammontano a 434.6 mio fr così ripartiti:

- 17.2 mio fr dalla correzione del Preventivo 1996
- 39.1 mio fr dalla correzione del Gran Consiglio del Preventivo 1996
- 75.8 mio fr dal 1° pacchetto di correzione della tendenza
- 161.4 mio fr dal 2° pacchetto di correzione della tendenza (dopo la correzione delle misure del personale 160.5 mio fr).

Purtroppo, questo miglioramento di tendenza non è ancora la soluzione alla preoccupante situazione in cui versa il Paese.

La situazione economico finanziaria del Paese e dello Stato non permette infatti di affrontare il futuro senza mettere in atto ulteriori provvedimenti sia per la ristrutturazione della spesa pubblica sia per il rafforzamento del substrato fiscale cantonale. Non possiamo quindi illuderci che la crisi si risolva automaticamente come in passato e limitarci ad attendere che l'andamento congiunturale riacquisti gli effetti positivi sulla nostra economia.

L'evoluzione economica a livello mondiale influisce ovviamente anche sulla nostra piccola realtà cantonale che non può sottrarsi ai profondi mutamenti in atto. I sette anni di recessione che hanno colpito l'economia ticinese si ripercuotono sulle finanze pubbliche e i risultati finanziari del 1995 ne sono la prova; da qui la necessità e l'urgenza di nuovi interventi per ristrutturare la spesa pubblica e porre le basi per il rafforzamento del substrato fiscale.

Già nei dibattiti sul Consuntivo 1995, che pure chiudeva con un avanzo d'esercizio di 25 mio fr, il Governo aveva indicato chiaramente che il bilancio "segnava marcatamente il passaggio dalla stagione dell'abbondanza a quella della ristrettezza". Agli aspetti positivi, come l'evoluzione della spesa corrente e il volume degli investimenti, si contrapponevano quale elementi di preoccupazione l'incremento del debito pubblico e l'evoluzione negativa dei gettiti fiscali (quello delle persone fisiche è passato dai 705 mio del Preventivo 1995 ai 670 mio del Consuntivo 1995 e a un gettito effettivo di 650-660 mio fr).

Questa preoccupante tendenza è stata poi chiaramente confermata dal Preventivo 1996, il primo della nuova legislatura. Il disavanzo d'esercizio di 75.3 mio fr (con un aumento di 34.1 mio fr rispetto al Preventivo 1995) e un disavanzo totale di 138.6 mio fr (inferiore di 55.6 mio fr a quello del Preventivo 1995) rispecchiavano l'impatto negativo della crisi economica sulle finanze pubbliche. Da qui l'annuncio del Consiglio di Stato della presentazione entro fine anno di un primo pacchetto di misure.

Preso atto del peggioramento delle finanze cantonali, la Commissione della gestione prima e il Gran Consiglio poi, in sede di preventivo 1996 e in attesa del 1° pacchetto di risparmi, hanno presentato alcuni emendamenti, poi accolti, al decreto legislativo proposto dal Consiglio di Stato volti a contenere le spese del personale (-7.3 mio fr per il riconoscimento solo parziale del rincaro) e le spese per beni e servizi (-9 mio fr per il taglio lineare del 4%), riducendo così il disavanzo d'esercizio a preventivo da 75.3 a 59 mio fr.

Il 12 giugno 1996 il Consiglio di Stato, ribadendo quanto già indicato in sede di Consuntivo 1995 in merito alla crisi del settore immobiliare manifestatasi a partire dal 1990, informava il Gran Consiglio circa il peggioramento di alcune fonti d'entrata, dovuto in particolare alla messa in vigore con l'1.1.1995 della nuova legge tributaria in sostituzione della legge concernente l'imposta sul maggior valore immobiliare (LIMVI), dell'imposta sugli utili

immobiliari (TUI), sulle tasse d'iscrizione a Registro fondiario, nonché di altre posizioni per un totale di 54.4 mio fr. Tenuto conto di queste variazioni, il disavanzo di gestione corrente 1996 si sarebbe attestato ad oltre 100 mio fr.

All'inizio del mese di novembre 1996 il Consiglio di Stato informava la Commissione della gestione sull'andamento finanziario, dicendosi profondamente preoccupato del peggioramento delle previsioni relative alla situazione economica e, di conseguenza, del substrato fiscale cantonale. Nel dibattito in Gran Consiglio sul Preventivo 1997 il Governo ricapitolava così questa situazione :

- la ripresina del 1994 è stata un episodio senza alcuna modifica della tendenza in atto;
- il reddito cantonale 1993/94 (anni di computo per il periodo fiscale 1995/96) era risultato peggiore di quanto si potesse supporre;
- il crollo del mercato immobiliare, soprattutto nel 1996, era stato quasi totale; di conseguenza, il gettito TUI e TRF era sceso dai 256 mio del consuntivo 1990 agli 80-90 mio del periodo 1992/94 e ai 60 mio del preventivo 1997;
- i cambiamenti strutturali dell'economia avevano colpito il mondo del lavoro portando la disoccupazione a proporzioni mai conosciute prima nel Ticino (11'000 disoccupati);
- i posti di lavoro perduti erano 15'000, una buona parte dei quali nel terziario, in particolare presso le banche.

L'esame dei conti preventivi del 1997 era stato preceduto dall'approvazione (giugno 1996) del 1° pacchetto di risparmi. Visto il costante peggioramento delle previsioni sulla crescita dell'economia svizzera e quindi di quella ticinese, il Consiglio di Stato affermava che la politica cantonale "non è improntata ad un cieco risparmio che punta unicamente al pareggio dei conti, ma si configura come politica mediamente espansiva". I risultati del preventivo 1997 confermavano il peggioramento dello stato di salute delle finanze cantonali (di cui il Consuntivo 1995 e il Preventivo 1996 davano già conto) ed era quindi allo studio il 2° pacchetto di risparmi.

Nel dibattito parlamentare sul 2° pacchetto di misure di correzione della tendenza del Piano finanziario 1996/99, presentato contemporaneamente a misure attive per il rilancio economico del Paese, il Gran Consiglio, condividendo le preoccupazioni del Governo sulla situazione delle finanze cantonali, ha accettato integralmente le misure proposte dal Consiglio di Stato, sottolineando la necessità di una ridefinizione dei compiti dello Stato.

Le finanze pubbliche sono ad un tomante di una strada che si profila tutta in salita. Dopo gli interventi sulla spesa con le correzioni del Preventivo 1996 e i due pacchetti di correzione della tendenza, si è probabilmente esaurito lo spazio per le "limature". Per porre un freno all'indebitamento del Cantone, che pregiudicherebbe il futuro del Paese, occorre decidere provvedimenti strutturali che prevedano in concreto rinunce di intervento da parte dello Stato. Rinunce che sappiamo potranno anche essere dolorose.

D'altro canto, la Confederazione ha già intrapreso questa strada decidendo riforme istituzionali che in parte hanno effetto sull'elargizione dei sussidi. Le ripercussioni potranno essere positive anche per i Cantoni che potranno rivedere alcune spese decise in passato quando Confederazione e Cantoni potevano contare su di una situazione finanziaria ben diversa dall'attuale. Governo, Parlamento, partiti dovranno farsi promotori di nuove iniziative concrete, e non solo di enunciazioni di principio, per ridefinire i compiti dello Stato e porre le basi per un nuovo rilancio economico del Paese che possa così contare su di una economia sana che garantisca finanze pubbliche sane.

## 2. GESTIONE CORRENTE

### 2.1 La spesa corrente

#### 2.1.1 Evoluzione delle spese correnti

Le spese correnti sono aumentate di 105 mio fr (5.1%) rispetto all'anno precedente, con quindi un tasso superiore al rincaro annuo dello 0.8%. Determinante è stata l'incidenza della Legge federale sull'assicurazione malattia (LAMal) che, entrata in vigore l'1.1.1996, ha determinato l'aumento dei contributi cantonali di ben 49.1 mio fr. Senza la LAMal il totale delle spese correnti sarebbe aumentato del 2.3%.

L'aumento dell'1.9% per le spese per il personale è stato contenuto, mentre per beni e servizi si registra per contro una diminuzione dell'1.2% rispetto all'anno precedente.

Le uscite per i contributi cantonali accusano invece un aumento considerevole del 12.3%, dovuto essenzialmente, come detto sopra, all'aumento dei contributi all'assicurazione malattia (quota dei contributi cantonali e, nuovo, le ospedalizzazioni fuori cantone), nonché ai contributi per il sostegno all'occupazione, gli aiuti straordinari ai disoccupati, i contributi per l'assistenza sociale e per i candidati all'asilo in aumento.

Nella tabella seguente, che riguarda le spese correnti e i tre principali gruppi di spesa, è visibile l'evoluzione durante l'ultimo decennio. Il centro costi in crescita di spesa è essenzialmente quello dei contributi cantonali che col 36.7% del totale delle spese diventa la prima voce d'uscita.

*Evoluzione delle spese correnti e dei principali gruppi di spesa, dal 1987 in mio di franchi*

anno	Spese correnti (3)	Var %	Spese per il personale (30)	Var %	Spese per beni e servizi (31)	Var %	Contributi cantonali (36)	Var %
1987	1'258.7		436.9		132.3		365.5	
1988 1	1'379.7	9.6	469.7	7.5	143.1	8.1	394.6	8.0
1989	1'497.9	8.6	531.8	13.2	155.9	9.0	441.4	11.8
1990	1'614.4	7.8	571.2	7.4	174.1	11.6	495.3	12.2
1991	1'798.7	11.4	640.6	12.1	198.4	14.0	560.0	13.1
1992	1'906.3	6.0	668.2	4.3	199.6	0.6	644.7	15.1
1993	1'979.3	3.8	694.3	3.9	198.8	-0.4	668.5	3.7
1994 2	2'039.0	3.0	710.2	2.3	219.6	10.4	700.9	4.8
1995	2'070.4	1.5	721.6	1.6	223.2	1.7	712.1	1.6
1996	2'175.9	5.1	735.7	1.9	220.6	-1.2	799.6	12.3

Fonte : Consuntivi DFE

1 Dedotti 100 mio di franchi di ammortamenti straordinari

2 Dedotti 150 mio di franchi di ammortamenti straordinari

### 2.1.2 Evoluzione delle spese in rapporto al reddito cantonale

L'incidenza della spesa pubblica, dedotti gli ammortamenti straordinari, rispetto al reddito cantonale riprende apparentemente la tendenza all'aumento dopo la diminuzione registrata durante il biennio precedente.

*Evoluzione delle spese correnti e di principali gruppi di spesa, dal 1987 in % del Reddito cantonale (RC)*

anno	Spese correnti / RC	Spese per il personale / RC	Spese per beni e servizi / RC	Contributi cantonali / RC
1987	15.56	5.40	1.64	4.52
1988 1	16.12	5.49	1.67	4.61
1989	16.18	5.74	1.68	4.77
1990	16.07	5.69	1.73	4.93
1991	17.09	6.09	1.89	5.32
1992	17.58	6.16	1.84	5.95
1993	17.65	6.19	1.77	5.96
1994 2	17.36	6.05	1.87	5.97
1995	17.26	6.02	1.86	5.94
1996	18.12	6.13	1.84	6.66

Fonte : Consuntivi DFE

1 Dedotti 100 mio di franchi di ammortamenti straordinari

2 Dedotti 150 mio di franchi di ammortamenti straordinari

RC : USTAT Congiuntura ticinese 1996/97, pag 22, aprile 1997

Prescindendo dal fatto che i dati del reddito cantonale per gli anni 1995 e 1996 sono provvisori o stimati, è opportuno segnalare che il forte aumento delle spese correnti è dovuto all'aumento dei contributi ordinari a favore delle Casse malati (+63.4 mio fr rispetto al 1995), totalmente finanziati dall'aumento dei contributi della Confederazione (vedi messaggio pagina 45). Scorporando questo aumento dalla tabella, i dati per il 1996 si presentano come segue :

1996	17.59	6.13	1.84	6.13
------	-------	------	------	------

### 2.1.3 Ripartizione funzionale delle spese

Le spese nette secondo la ripartizione funzionale sono in aumento per l'insegnamento, la salute pubblica, la previdenza sociale e il traffico. Gli altri conti rimangono stabili, mentre una diminuzione si registra nel settore ambiente e territorio.

<i>Ripartizione funzionale della gestione corrente in mio fr</i>								
Genere di conto	1993		1994		1995		1996	
	spese ricavi	maggior spesa	spese ricavi	maggior spesa	spese ricavi	maggior spesa	spese ricavi	maggior spesa
<i>Amministrazione generale</i>	177 63	114	194 67	127	201 80	121	202 82	120
<i>Sicurezza pubblica</i>	182 71	111	185 83	102	188 74	114	189 75	114
<i>Insegnamento</i>	454 32	422	468 61	407	471 58	413	485 50	435
<i>Cultura e tempo libero</i>	37 17	20	39 18	21	38 12	26	40 12	27
<i>Salute pubblica</i>	161 24	137	161 26	135	169 27	143	177 31	147
<i>Previdenza sociale</i>	472 220	252	502 230	272	513 261	252	581 315	266
<i>Traffico</i>	91 77	14	95 74	21	93 71	23	98 69	29
<i>Ambiente e territorio</i>	37 13	24	22 6	16	22 4	18	22 7	14
<i>Economia</i>	62 60	2	62 58	4	60 61	-1	62 63	-1
<i>Finanze e imposte</i>	306 1'431	-1'125	410 1'543	-1'133	314 1449	-1'135	319 -1345	-1'026
<i>Totale</i>	1'979 2'008	-29	2'139 2'167	-28	2'070 2'097	-27	2'176 2'051	125

### 2.1.4 Evoluzione delle spese per il personale e del numero dei funzionari

Le spese per il personale sono aumentate di 14.1 mio fr rispetto al 1995, ma sono inferiori di 16.6. mio fr rispetto al preventivo. Il messaggio ricorda i provvedimenti di risparmio adottati durante l'anno sia per il personale amministrativo che nel settore dei docenti.

L'obiettivo prefissato in materia di riduzione del personale è stato sostanzialmente raggiunto. Il nuovo sistema di conteggio adottato permette una verifica precisa. E' auspicabile che anche i docenti possano essere inseriti in un quadro riassuntivo, onde poter meglio definire gli obiettivi. Complessivamente si contano 2'795 docenti cantonali (pari a 2'199 orari completi) e 1'601 docenti comunali (1'352 orari completi), per un totale quindi di 4'396 docenti (3'551 orari completi).

Si rimanda inoltre alla risposta del Consiglio di Stato del 10.6.1997 all'interrogazione del collega Pezzati (137.1997) per quanto riguarda il censimento dei docenti, il rapporto numerico con gli allievi e l'evoluzione dei congedi.

**Evoluzione personale 1992-1996 senza i docenti**

Funzionari	1992	1993	1993 +1994	1994	1995	1996
Occupati	4'214	4'138		4'181	4'197	4'092*
Vacanti	154	169		171	135	187
Autorizzati	4'330	43'292		4'294	4'262	4'276
Finanziato da terzi	122	120		137	150	194
Riduzione prevista			126		83	41
Riduzione eseguita		49	124	75	85	38
Ausiliari in fr	*)	22'208'776		19'136.590	21'438'101	23'670'831

Fonte : rendiconti 1992-1996

Occupati + vacanti non corrisponde a autorizzazioni ed è da attribuire alle modifiche del metodo di gestione e agli arrotondamenti del calcolo matematico

\*) il dato 1992 non è confrontabile perché espresso in unità

**Evoluzione personale 1992-1996 con i docenti**

	1992	1993	1994	1995	1996
Totale salari in fr	592'461'142	613'260'139	632'067'483	644'528'593	658'752'659

Fonte : rendiconti 1992-1996

L'importo totale di fr. 658'752'659,75 comprende, oltre gli stipendi dei dipendenti regolari, anche:

- le indennità "compensi vari" (commissioni, interpreti, prestazioni saltuarie di esterni, ecc.)
- gli stipendi versati per l'Istituto delle assicurazioni sociali
- gli stipendi versati per il Centro CIM
- gli stipendi dei dipendenti finanziati da terzi.

**2.1.5 Altri centri di spesa**

L'onere per gli interessi passivi è diminuito con una variazione che poco si discosta della percentuale dell'anno precedente ed è ancora molto contenuto

**Evoluzione degli interessi passivi (32) dal 1987 in mio di franchi**

Anno	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
int passivi	66.3	67.6	57.1	50.8	49.7	47.5	42.0	42.0	38.9	35.8
var %		2.0	-15.6	-10.9	-2.3	-4.4	-11.4	-0.1	-7.3	-7.9

Fonte : Consuntivi DFE

## 2.2 I ricavi correnti

Il 1996 è caratterizzato dal crollo delle entrate correnti : 90.1 mio fr in meno rispetto a quanto è stato preventivato e 47.0 mio fr in meno rispetto al consuntivo 1995.

Preponderante è la diminuzione dei gettiti fiscali (-83.9 mio fr), seguiti dalla partecipazione a entrate e contributi (- 13.4) e dai redditi della sostanza (-9.0).

### 2.2.1 L'evoluzione dei gettiti fiscali

Nella tabella seguente è visibile l'evoluzione delle singole imposte, dove spicca la tendenza negativa dell'imposta per le persone giuridiche e quella sul maggior valore e sugli utili immobiliari. Leggermente in aumento per contro sono le imposte sulla circolazione e sulla navigazione.

Per un confronto corretto del gettito delle imposte delle persone giuridiche, è tuttavia utile ricordare che nel Consuntivo 1995 erano compresi anche 40 mio fr di sopravvenienze fiscali dovute agli anni precedenti (vedi capitolo 8.2).

Interessante e ben documentata è la risposta del Consiglio di Stato del 27.8.1997 all'interrogazione dell'On. Paglia sull'evoluzione e le cause della riduzione del gettito d'imposta sugli utili dovuti alle alienazioni immobiliari con l'introduzione della nuova legge tributaria dell'1.1.1995. Il ritorno alla normalità del mercato immobiliare dovrebbe attenuare il divario fra la vecchia e la nuova legislazione, che ha visto nel 1995 e nel 1996 una riduzione eccessiva del gettito.

*Evoluzione dei ricavi, dal 1984 in mio di franchi  
Imposte + tasse a consuntivo*

anno	imposte persone fisiche	imposte alla fonte	imposte persone giuridiche	imposta maggior valore immobiliare e sugli utili immobiliari	tassa d'iscrizione RF	imposta sul bollo	imposta di successione e donazione	imposte di circolazione e navigazione	diversi	totale gruppo 40
1984	380.4	21.9	133.9	29.7	24.9	23.1	50.4	46.2	12.4	722.6
1985	382.9	22.6	148.4	36.3	29.8	26.2	38.0	47.9	12.3	744.3
1986	397.7	31.1	204.5	45.1	35.7	26.6	39.6	48.9	15.9	845.1
1987	436.6	34.7	168.8	53.8	38.7	27.3	47.1	51.1	11.3	869.3
1988	490.7	38.1	177.8	84.9	58.4	31.2	147.9	54.0	8.7	1'091.7
1989	461.8	38.1	183.3	109.0	66.3	35.7	53.8	58.6	8.8	1'015.3
1990	489.0	45.9	182.6	99.8	54.3	33.8	56.4	60.6	11.3	1'033.7
1991	590.4	46.7	212.0	60.9	32.2	32.3	61.3	62.6	9.2	1'107.6
1992	581.4	49.9	182.6	55.1	35.1	32.9	59.6	65.0	10.4	1'072.1
1993	702.4	46.4	192.3	38.9	34.8	34.0	67.9	67.1	10.7	1'194.4
1994	660.9	54.0	220.8	39.5	38.9	34.9	179.6	69.3	14.0	1'311.9
1995	670.5	48.8	230.4	29.1	41.5	34.6	74.4	71.6	14.0	1'214.9
1996	660.6	47.8	180.4	19.8	33.5	34.6	65.3	73.6	15.3	1'131.0



Secondo i rami di attività, l'evoluzione negativa è più accentuata per l'edilizia, le costruzioni in genere, la chimica e i generi di consumo.

*Evoluzione del gettito delle PG per ramo di attività dal 1993 in mio di franchi*

	1993	1994	1995
<i>Banche</i>	68.4	56.0	49.3
<i>Assicurazioni</i>	3.6	3.7	3.9
<i>Fiduciarie e finanziarie</i>	22.0	20.6	19.3
<i>Costruzioni meccaniche, elettromeccaniche, ecc</i>	17.8	19.6	16.3
<i>Chimica</i>	17.0	16.9	10.0
<i>Generi di consumo</i>	19.4	15.9	11.9
<i>Turismo, spettacolo</i>	3.7	3.9	3.0
<i>Trasporti</i>	3.1	2.9	2.5
<i>Energia elettrica, carburanti</i>	11.3	12.0	11.8
<i>Edilizia immobiliari</i>	35.2	38.0	26.9
<i>Altre attività</i>	10.3	10.8	6.5
<i>Totale</i>	211.8	200.3	161.4

Fonte : ACC/cf :22.9.1997

I dati relativi al 1995 sono ancora parziali in quanto non sono ancora ultimate tutte le tassazioni.

Le banche sono sempre i maggiori contribuenti in valore assoluto e in percentuale del gettito complessivo, seguite dalle fiduciarie e dalle finanziarie, nonché dall'edilizia. L'industria chimica vede diminuire la sua importanza.

*Evoluzione del gettito delle PG per ramo di attività dal 1993 in %*

	1993	1994	1995
<i>Banche</i>	32.5	28.3	33.4
<i>Assicurazioni</i>	1.7	1.9	2.6
<i>Fiduciarie e finanziarie</i>	10.3	10.4	12.2
<i>Costruzioni meccaniche, elettromeccaniche, ecc</i>	8.4	9.8	9.1
<i>Chimica</i>	8.1	8.2	5.5
<i>Generi di consumo</i>	9.1	7.8	7.2
<i>Turismo, spettacolo</i>	1.7	1.8	1.7
<i>Trasporti</i>	1.5	1.5	1.5
<i>Energia elettrica, carburanti</i>	5.3	6.1	7.4
<i>Edilizia immobiliari</i>	16.6	18.9	16.1
<i>Altre attività</i>	4.9	5.3	3.3
<i>Totale</i>	100.0	100.0	100.0

Fonte : ACC/cf :22.5.1997

### 2.2.2 Altri gruppi di ricavi

I redditi della sostanza sono in calo e tendono a raggiungere i valori della fine degli anni '80. Sono in ogni modo, ma forse per l'ultimo anno, ancora superiori agli interessi passivi. Alle partecipazioni da notare l'utile devoluto al Cantone dall'Azienda elettrica ticinese (AET) per l'esercizio 1995 dell'importo di 7.0 mio fr invece dei 3.5 mio fr preventivati.

*Evoluzione dei redditi della sostanza (42), dal 1987 in mio di franchi*

Anno	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Reddito della sostanza	36.2	39.3	52.3	69.8	77.2	70.5	52.2	50.0	50.0	41.0
Var %		8.4	33.1	33.5	10.6	-8.7	-25.9	-4.3	0.0	-17.9

Fonte : Consuntivi DFE

I ricavi per tasse, multe, vendite e rimborsi sono stati superiori al preventivo (+2.1 mio fr) e al consuntivo 1995 (+ 6.1 mio fr).

### 3. INVESTIMENTI

Gli investimenti preventivati non sono stati tutti concretizzati; escludendo le concessioni e i rimborsi prestati al Fondo assicurazione disoccupazione, il volume netto è inferiore del 21% rispetto al preventivo (224.9 mio fr invece di 283.3, con una differenza di 58.4 mio fr).

La minor uscita per investimenti è dovuta a :

- - 32.2 mio fr nell'edilizia dello Stato (amministrazione, giustizia e polizia, insegnamento e sanitaria) (conto 503)
- - 4,7 mio fr per le opere del genio civile (conto 501)
- - 5.0 mio fr per le attrezzature (conto 506)
- - 9.6 mio fr quali contributi per investimenti (conto 56).

Secondo i destinatari, in particolare si registrano:

- - 11.5 mio fr nei contributi per investimenti a istituzioni private
- - 7.8 mio fr nei contributi per investimenti a comuni e consorzi.

Si fa notare come all'Università della Svizzera Italiana (USI) è stato concesso il capitale di dotazione di 12.0 mio fr non preventivato e che dalla Confederazione è stata registrata una maggior entrata di contributi per investimenti di 19.1 mio fr.

Di seguito, la ripartizione funzionale degli investimenti per genere di conto viene riassunta in mio fr quale spesa netta:

Genere di conto	1993		1994		1995		1996	
	uscite entrate	maggior uscita	uscite entrate	maggior uscita	uscite entrate	maggior uscita	uscite entrate	maggior uscita
Amministrazione generale	11 0	11	17 0	17	15 0	15	12 0	12
Sicurezza pubblica	15 10	5	14 9	5	9 5	4	11 6	5
Insegnamento	56 5	51	43 6	37	50 7	43	56 4	52
Cultura e tempo libero	6 1	5	6 4	2	12 9	3	14 4	10
Salute pubblica	2 0	2	2 0	2	2 0	2	2 0	2
Previdenza sociale	115 1	114	63 1	62	24 18	6	24 5	19
Traffico	212 134	78	212 136	76	276 132	144	188 125	63
Ambiente e territorio	68 15	53	76 24	52	94 28	66	76 31	45
Economia	37 15	22	41 17	24	47 15	32	42 19	23
Finanze e imposte	0 182	-182	0 278	-278	0 196	-196	0.4 197	-197
Totale	521 362	159	476 476	0	530 410	120	427 392	35

Nel confronto fra i 4 anni si nota la tendenza positiva negli investimenti per l'insegnamento, la cultura e il tempo libero, mentre minori investimenti sono registrati per il traffico, l'ambiente e territorio e l'amministrazione generale. Le giustificazioni singole sui minori investimenti sono ampiamente descritte nel messaggio.

#### 4. CONFRONTO CONSUNTIVO / PREVENTIVO 1996 E CONSUNTIVO 1995

La divaricazione fra spese e ricavi è stata nettamente superiore a quanto preventivato e le correzioni apportate dal Parlamento in sede di dibattito dei preventivi hanno inciso solo in minima parte sul risultato finale.

La diminuzione dei gettiti fiscali è la causa primaria. Il Consiglio di Stato solleva le sue perplessità sulle proiezioni dell'evoluzione del reddito cantonale fino all'anno 2000 allestite dall'IRE e ritiene che le stime dovrebbero essere riesaminate alla luce dell'effettiva realtà dell'economia ticinese.

Il maggior aumento percentuale delle spese correnti, rispetto ai ricavi, accentua la divaricazione sopra accennata e rispetto al consuntivo 1995 si passa da un avanzo d'esercizio a un disavanzo di 125.4 mio fr.

Spicca comunque la diminuzione annuale di 84.9 mio fr (71%) della maggior uscita per gli investimenti, pur riconoscendo che il 1995 nel settore degli investimenti amministrativi è stato eccezionalmente elevato.

Di seguito, una tabella che permette il confronto dei due consuntivi annuali 1995 e 1996 con il preventivo dell'anno in esame.

	Consuntivo 1996	Preventivo* 1996	Differenza	Consuntivo 1995	Differenza
Spese correnti	2'175.9	2'217.1	- 41.2 1.9%	2'070.4	+ 105.5 5.1%
Ricavi correnti	2'050.5	2'141.8	- 91.3 4.3%	2'097.5	- 47.0 2.2%
Disavanzo d'esercizio	125.4	75.3	+ 50.1 66.5%	- 27.1	+ 152.5
Uscite per investimenti	427.0	455.1	- 28.1 6.2%	530.0	- 103.0 19.4%
Entrate per investimenti	392.3	391.8	+ 0.5 0.1%	410.4	- 18.1 4.4%
Maggior uscita per investimenti	34.7	63.3	- 28.6 45.2%	119.6	- 84.9 71.0%
Disavanzo totale	160.1	138.6	+ 21.5 15.5%	92.5	+ 67.6 73.1%
Autofinanziamento	71.4	124.7	- 53.3 42.7%	223.1	- 151.7 68.0%

\*Preventivo del Consiglio di Stato senza le modifiche decise dal Parlamento

## 5. SITUAZIONE AL 31 DICEMBRE 1996

Il bilancio patrimoniale presenta agli attivi 1'907.60 mio fr. (+10 mio fr rispetto al 31.12.1995), di cui 486.3 mio fr. (-24) sono rappresentati dai beni patrimoniali e dagli anticipi ai finanziamenti speciali, mentre 1'421.3 mio fr. (+35) concernono i beni amministrativi.

Tra i passivi sono registrati il capitale di terzi per un totale di 1'232.5 mio fr. (+136) e il capitale proprio per 675 mio fr. (-125). Il capitale proprio, che è la posizione contabile costituita dal riporto degli avanzi, rispettivamente dei disavanzi d'esercizio, rappresenta ancora il 35.4% del totale del bilancio. Si tratta di una riserva ancora consistente che permetterà di far fronte alle future difficoltà finanziarie, rispettando il principio dell'equilibrio finanziario sul medio termine (art. 4 della L gestione finanziaria dello Stato), anche se non può essere sottaciuto che i disavanzi preannunciati per gli anni 1997, 1998 e 1999 (per ca. 200 mio fr. all'anno) potrebbero quasi completamente consumare il capitale proprio, mentre il debito pubblico alla fine del quadriennio, a dipendenza degli investimenti, oscillerebbe tra 1'500 e 1'600 mio fr.

Anche l'evoluzione delle posizioni del bilancio evidenziano il peggioramento delle finanze cantonali. Alcuni indicatori confermano il consolidamento di questa tendenza :

- una drastica riduzione dei collocamenti a termine da 70 mio fr. a fine 1995 a 10 mio fr. a fine 1996, con una conseguente riduzione dei redditi della sostanza nell'esercizio 1997, nonostante l'assunzione di circa 100 mio fr di nuovi capitali a lungo termine

- un aumento delle imposte da incassare da 348 (1995) a 376.5 mio fr., sintomo di una certa difficoltà di pagamento da parte dei contribuenti, già riscontrata tempo fa nei comuni, che accentua in modo preoccupante il crollo dei gettiti fiscali
- un aumento degli impegni correnti da 299 (1995) a 325.5 mio fr., in particolare degli impegni nei confronti della Confederazione
- un aumento dei debiti a lungo termine da 50 (1995) a 200 mio fr., vista la necessità del Cantone di finanziarsi sul mercato dei capitali in un momento ancora relativamente favorevole per quanto concerne il livello dei tassi di interessi
- parallelamente, una riduzione dei debiti a lungo termine nei confronti della Cassa Pensioni dei dipendenti dello Stato da 512 (1995) a 462 mio fr. per permettere alla Cassa stessa di gestire al meglio il proprio patrimonio.

Dal conto flusso del capitale si nota come gli ammortamenti amministrativi hanno sostanzialmente rispettato i 200 mio fr a preventivo con un tasso medio del 16.4%, quindi di poco superiore a quello praticato in questo decennio. Gli ammortamenti patrimoniali sono in crescita e concernono le perdite o i condoni sulle imposte e sui crediti.

Il grado di autofinanziamento scende in modo preoccupante al 30.8% ed è inferiore al limite del 60% consigliato quale valore minimo dalla Conferenza dei direttori cantonali delle finanze. I mezzi provenienti dall'autofinanziamento hanno consentito quindi solo di finanziare nella misura del 30.8% gli investimenti netti dell'anno (1995 : 70.7% ; 1994 : 110.0%).

Il debito pubblico aumenta da 586.2 mio fr a 746.3 mio fr (corrispondente a ca 2'431.- fr per abitante) e registra quindi un sensibile incremento rispetto agli anni precedenti (vedi la tabella a pag. 13 del messaggio).

## 6. CONFRONTO CON LE PREVISIONI DEL PIANO FINANZIARIO

Ci sembra utile riportare i risultati principali del consuntivo 1996 nell'ambito del confronto con le indicazioni del PF di questa legislatura (ottobre 1995) e del 1° aggiornamento del PF (ottobre 1996).

L'obiettivo di mantenere il debito pubblico a 724.0 mio fr non è stato rigorosamente raggiunto e si accusa un sorpasso, seppur contenuto, di 22.2 mio fr.

*Consuntivo 1996 : confronto con le previsioni del PF, in mio di franchi*

	PF ottobre 1995	1°agg PF ott 1996 CdS	1° agg PF ott 1996 GC	Consuntivo 1996
<i>Personale (30)</i>	752.0	752.0	752.0	735.7
<i>Beni e servizi (31)</i>	228.0	228.0	219.0	220.6
<i>Contributi (36)</i>	805.0	805.0	805.0	799.6
<i>Imposte persone fisiche</i>	680.0	680.0	680.0	660.6
<i>Imposte persone giuridiche</i>	200.0	200.0	200.0	180.4
<i>Totale imposte (40)</i>	1'204.0	1'204.0	1'204.0	1'131.0
<i>Totale spese correnti (3)</i>	2'217.0	2'217.0	2208.0	2'175.9
<i>Totale ricavi correnti (4)</i>	2'142.0	2'142.0	2142.0	2'050.5
<i>Risultato d'esercizio</i>	-75.0	-75.0	-66.0	-125.4
<i>Onere netto per investimenti *</i>	263.0	263.0	270.0	231.5
<i>Autofinanziamento</i>	125.0	125.0	134.0	71.4
<i>Risultato totale</i>	-138.0	-138.0	-136.0	-160.1
<i>Debito pubblico</i>	826.0	724.0	722.0	746.3

\* compreso concessioni e prestiti al Fondo AD

## 7. CONFRONTO CON GLI ALTRI CANTONI

La situazione finanziaria è peggiorata nel 1996 per l'insieme dei cantoni. Alle spese globali consolidate per 53.3 mia fr fanno riscontro entrate per 50.9 mia fr per cui il disavanzo risulta essere di 2.4 miliardi, vale a dire di 300 milioni superiore a quello dell'anno precedente. Sempre nel confronto col 1995 le spese globali sono aumentate del 4.5%, mentre le entrate dovute alle imposte sono praticamente restare invariate.

19 cantoni, tra cui il Ticino, hanno visto peggiorare i loro bilanci. Vaud e Ginevra sono in una situazione particolarmente grave: devono indebitarsi non solo per realizzare degli investimenti, ma anche per sostenere le spese correnti. Solo 9 cantoni, con un grado di autofinanziamento degli investimenti netti di oltre l'80%, hanno potuto ottenere un risultato soddisfacente.

Confronto dei risultati dei cantoni 1996 (in 1'000'000 Fr)

Cantone	Risultato del conto di gestione corrente	Investimenti netti	Risultato totale	Grado di autofinanziamento
Zurigo	-374.1	675.3	-405.1	40.0%
Berna	-560.4	344.3	-220.5	36.0%
Lucerna	-43.7	230.6	-130.3	43.5%
Uri	6.0	48.5	-16.3	66.5%
Svitto	35.7	43.3	33.9	178.2%
Obvaldo	-1.3	28.0	-19.1	31.8%
Nidvaldo	-4.5	35.3	-16.6	53.0%
Glarona	0.3	39.7	6.7	116.9%
Zugo	2.1	103.6	-69.9	32.5%
Friburgo	6.8	106.0	-18.3	82.7%
Soletta	-143.1	115.4	-59.5	48.5%
Basilea Città	77.4	376.3	-212.6	43.5%
Basilea Campagna	5.5	159.4	19.1	112.0%
Sciaffusa	3.4	18.2	8.1	144.6%
Appenzello esterno	-15.5	37.0	-24.5	33.7%
Appenzello interno	0.8	6.1	-0.2	96.8%
San Gallo	-37.1	94.2	-59.2	37.2%
Grigioni	5.2	157.2	3.3	102.1%
Argovia	-20.5	223.2	-20.5	90.8%
Turgovia	-40.0	89.2	-47.9	46.3%
Ticino	-125.4	231.5	-160.1	30.9%
Vaud	-278.4	243.2	-339.6	negativo
Vallese	-28.0	149.5	-27.7	81.5%
Neuchâtel	-28.6	71.3	-33.9	52.5%
Ginevra	-461.4	335.7	-516.6	negativo
Giura	-4.2	54.2	-34.9	35.7%
26 Cantoni	-2'023.0	4'016.4	-2'362.2	41.2%

## **8. VERIFICHE DI DETTAGLIO DELLA COMMISSIONE**

La Commissione, ricevuto il consuntivo e il rendiconto, ha formulato numerose domande di dettaglio all'intenzione dei singoli dipartimenti. Un'ampia e voluminosa documentazione è stata messa a disposizione e risulta difficile riassumerla.

Le risposte sono state per la maggior parte esaustive. Alcune hanno richiesto ulteriori approfondimenti, altre sono rimaste inevase e saranno riprese ulteriormente nelle prossime verifiche della Commissione. Qui di seguito alcune considerazioni.

### **8.1 La documentazione di dettaglio**

La qualità e la forma della presentazione delle documentazioni di dettaglio differiscono a seconda dei dipartimenti. Esse sono passibili di un miglioramento e ciò deve essere un obiettivo da raggiungere, ritenuto che un problema può essere prima di tutto focalizzato se gli esperti sanno evidenziarlo e non confonderlo con voluminosi testi inutili e numeri statistici di dettaglio. Le decisioni e le soluzioni del problema sono infatti possibili solo quando i documenti di lavoro sono redatti in modo chiaro e riassuntivo.

Sul medesimo tema, la Commissione si è espressa proprio all'inizio dei lavori in merito ai contenuti e alla redazione dei rendiconti dipartimentali, riprendendo quelle critiche che ormai da anni regolarmente vengono espresse. Si è preso nota che il gruppo di lavoro istituito nel 1995 per elaborare un nuovo concetto dei rendiconti è stato sostituito da un nuovo gruppo mediante risoluzione governativa del 15.7.1997 e si auspica di vedere presto un miglioramento in tal senso in modo da creare le premesse per un lavoro di analisi, e quindi propositivo, che certamente sarà proficuo.

Si ritiene che l'attività del Legislativo, in particolare della Commissione della gestione e delle finanze con il suo mandato di vigilanza, deve essere coordinata con quella del Consiglio di Stato e dell'Amministrazione in un processo di apprendimento reciproco. Se i rapporti fra le parti sono improntati sul rispetto e sulla disponibilità, si potrà giungere a soluzioni concrete nell'interesse di tutti, non ultimo quello dei cittadini.

### **8.2 La diminuzione del gettito fiscale**

Nel Consuntivo 1996 figura una riduzione del gettito fiscale complessivo di ca. 80 mio fr sia per rapporto al Consuntivo 1995 sia per rapporto al Preventivo 1996.

Si ricorda che nel Consuntivo 1995 erano state registrate sopravvenienze fiscali relative agli anni precedenti per un importo complessivo di 40 mio fr. Per conto nel Consuntivo 1996 non è stata registrata nessuna sopravvenienza fiscale. Le imposte delle persone fisiche e delle persone giuridiche sono esposte a consuntivo secondo il principio di competenza. Chiaramente in sede di consuntivo occorre procedere ad una valutazione del possibile gettito di competenza di queste imposte, essendo le tassazioni emesse relative a quell'anno solo parziali o inesistenti (per le persone giuridiche l'inoltro della dichiarazione d'imposta di un determinato anno avviene solo nell'anno successivo). Più passano gli anni e più il gettito di competenza si consolida a seguito dell'emissione delle tassazioni mancanti e dell'emissione delle decisioni di reclamo, di ricorso e di revisione. Nella misura in cui, dopo alcuni anni, il gettito di competenza accertato dovesse risultare superiore a quello a suo tempo valutato e inserito a consuntivo, si procede a una rivalutazione e si contabilizzano le sopravvenienze. Se il gettito a suo tempo valutato e contabilizzato dovesse risultare sovrastimato per rapporto al



gettito nel frattempo accertato, si deve procedere ad una rettifica e a una contabilizzazione della relativa diminuzione.

L'accredito di un gettito di competenza ai ricavi correnti ha quale contropartita contabile l'esposizione all'attivo del bilancio dei debitori per imposte. Man mano che le imposte vengono pagate con acconti e conguagli, si riducono i debitori per imposte e aumenta il conto all'attivo del bilancio relativo alla cassa. Eventuali perdite e condoni vanno pure in diminuzione dei debitori per imposte e trovano una loro contropartita contabile nelle voci corrispondenti delle spese correnti.

Nella valutazione del gettito in sede di consuntivo si impone quindi una certa prudenza perché si tratta di contabilizzare dei ricavi potenziali e non delle entrate effettive. Pertanto la posizione all'attivo del bilancio relativa ai debitori d'imposta non può essere sovrastimata come prevede tra l'altro l'art. 960 cpv. 2 del Codice delle obbligazioni.

### **8.3 Le previsioni del reddito cantonale**

Nella parte introduttiva del messaggio si fa accenno alla necessità di riesaminare le previsioni dell'IRE relative all'evoluzione del reddito cantonale, perché in contrasto con gli indicatori economici oggi disponibili e con le previsioni formulate dalle aziende.

L'incertezza relativa all'evoluzione del reddito cantonale rappresenta un primo limite dell'attuale modello previsionale del gettito fiscale delle persone fisiche sviluppato dai prof. Balestra e Rossi. Negli scorsi anni i maggiori istituti di ricerca svizzeri hanno più volte rivisto al ribasso le previsioni riguardanti il prodotto interno lordo e il reddito nazionale. Conseguentemente sono state aggiornate le previsioni del reddito cantonale e di riflesso anche le previsioni relative al gettito delle persone fisiche.

Un secondo limite del modello previsionale è dato dal fatto che la relazione tra il reddito cantonale e il gettito fiscale delle persone fisiche può subire delle oscillazioni, per cui ci si deve attendere degli scarti per difetto o per eccesso tra i risultati del modello e quelli effettivi.

A complicare ulteriormente le previsioni intervengono le modifiche della legislazione tributaria e i cambiamenti strutturali della nostra economia.

Il modello Balestra-Rossi rappresenta comunque ancora oggi uno strumento valido a disposizione per la stima del gettito fiscale delle persone fisiche, pur con tutti i limiti e le incognite che ogni modello previsionale comporta, tra l'altro evidenziati dagli stessi autori i quali poi non hanno trovato ulteriori indicatori sperimentati. Ad esempio per il gettito fiscale delle persone giuridiche non fu possibile individuare un modello per ottenere risultati previsionali attendibili.

### **8.4 Gli investimenti**

La diminuzione del volume degli investimenti è stata oggetto di particolare discussione e quindi ulteriori giustificazioni sono state richieste, anche se il messaggio è esaustivo nella motivazione delle difficoltà incontrate.

Il Consiglio di Stato sostiene che il minor volume degli investimenti non può essere addebitato né ad una volontà politica né ad una inefficienza dell'Amministrazione, ma semmai a una

impossibilità pratica (ricorsi e difficoltà nella procedura di delibera) e a una sopravvalutazione delle uscite per investimento in sede di preventivo.

La Commissione è del parere che occorre in ogni modo trovare una soluzione alle difficoltà nelle procedure amministrative, iniziando dalla ricerca delle cause. I supporti informatici attuali permettono di immagazzinare infinità di dati, ma è importante saperli registrare secondo le varie caratteristiche e le disposizioni logiche che permettono poi le analisi funzionali.

La contabilità attuale dei dipartimenti più interessati agli investimenti è strutturata secondo vecchi canoni che si trascinano per tradizione negli anni. Solo con una revisione dell'impostazione contabile degli investimenti sarà possibile evidenziare meglio le caratteristiche degli stessi per permetterne l'analisi con il metodo del confronto.

La situazione economico-finanziaria attuale deve obbligarci a fare delle scelte in materia di investimenti. Scelte non proprio facili, se si considera che talvolta ciò che è valido nell'economia privata non necessariamente lo è in politica, e che devono tenere conto della geografia, dell'economia locale, ma specialmente della creazione di nuovi posti di lavoro.

Per arrivare alla scelta occorre procedere a determinate analisi, in particolare:

- analisi degli investimenti dal profilo dei costi, messi in concorrenza per conseguire risparmi;
- analisi per risalire alle esigenze che sono determinanti per il costo delle opere (le norme e gli standard attuali sono stati decisi in un periodo di benessere in cui la disponibilità finanziaria e i sussidi dall'alto mettevano il fattore risparmio in secondo ordine);
- analisi infine della produttività possibile degli investimenti, con le relative verifiche dell'indotto e del ritorno degli enti coinvolti.

Per queste scelte difficili delle priorità il Consiglio di Stato dovrà forse far capo a una miglior collaborazione interdipartimentale, dovrà richiedere un ventaglio più ampio di possibilità di investimenti singoli, ma dovrà anche essere più esigente nel richiedere la qualità dei documenti di lavoro affinché gli stessi permettano il confronto sistematico e facilitino le prese di decisione.

L'insuccesso della mancata realizzazione di alcuni investimenti preventivati certo non mancherà anche con altri metodi di gestione. Ma le cause devono essere rese pubbliche regolarmente. È noto che certi investimenti dipendono anche da decisioni extracantonali (da parte della Confederazione, dei Comuni, dei Consorzi, di altri enti sempre più numerosi) per cui la chiarezza dell'informazione può così meglio responsabilizzare chi di dovere e non riversare unicamente la responsabilità sull'Amministrazione cantonale, essendo lo scopo principale quello di porre rimedio e non certo quello di innescare sterili polemiche sulle responsabilità.

## **8.5 Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato**

La Sottocommissione delle finanze ha chiesto un rapporto specifico su alcuni punti della gestione passata della Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato. Il rapporto del Comitato della Cassa in data 16.9.1997 è stato trasmesso alla Commissione della gestione ed è quindi stato oggetto di discussione.

Le analisi richieste hanno permesso di approfondire i temi seguenti:

- l'esonero dal pagamento del premio assicurativo per gli assicurati che cumulativamente conseguivano 60 anni di età e 30 anni pieni di contribuzioni

- la mancata pubblicazione del bilancio tecnico per gli anni 1992, 1993 e 1994
- l'acquisizione di enti esterni e la mancata disdetta delle convenzioni con effetto 1.1.1995
- gli investimenti immobiliari in terreni non edificati.

Le considerazioni su questo documento figurano nel rapporto settoriale sul DFE, allestito dalla Sottocommissione finanze.

In conclusione, la Commissione della gestione e delle finanze:

- ritiene che, se il Gran Consiglio fosse stato meglio e più tempestivamente informato sulle diverse problematiche relative alla Cassa pensioni dei dipendenti, avrebbe probabilmente preso delle decisioni diverse nell'ambito delle modifiche legislative entrate in vigore il 1.1.1995;
- riconosce il lavoro di approfondimento sulle gestioni passate svolte dal nuovo Comitato, che sarà oggetto di ulteriore esame da parte della Commissione della cassa nella seduta del 10 ottobre p.v.;
- raccomanda l'approvazione dei conti e del rendiconto 1996 della Cassa pensioni;
- invita il Comitato a concentrarsi sui problemi attuali e futuri della Cassa pensioni e a rassegnare al più presto delle proposte in funzione di una revisione della legge.

## 8.6 Alcuni temi di analisi dipartimentale

In allegato figura il rapporto personale dei colleghi commissari che hanno approfondito alcune tematiche specifiche relative ai singoli dipartimenti.

Si è voluto continuare la tradizione di lavoro della Commissione, con l'auspicio che anche queste analisi settoriali e le proposte scaturite vengano prese in considerazione dal Consiglio di Stato e dall'Amministrazione. Purtroppo si deve constatare che spesso questi atti restano lettera morta e non si intravedono le reazioni con una volontà gestionale di miglioramento. Se Amministrazione 2000 ha obiettivi ha largo raggio, non bisogna trascurare la politica dei piccoli passi che, se impostata con determinazione e entusiasmo, può portare all'aumento dell'efficienza all'insegna della qualità.

## 9. CONCLUSIONE

L'esame da parte del Gran Consiglio dell'attività dell'Esecutivo, in particolare quella dell'anno 1996, deve concludersi con la censura quale espressione di sfiducia oppure con l'approvazione dell'operato, anche se critica o incondizionata.

La Commissione della gestione ha rispettato il compito costituzionale di esaminare gli atti all'intenzione del Legislativo e ha approfondito alcune verifiche della gestione amministrativa.

Si ricorda che la funzione di controllo della gestione finanziaria e amministrativa non compete unicamente al Gran Consiglio ma anche, nei limiti e nel rispetto dell'esigenza della separazione dei poteri, ai singoli dipartimenti e al Consiglio di Stato. Quale organo autonomo, l'Ispettorato delle finanze ha pure il compito di esaminare la gestione finanziaria, secondo le competenze attribuitegli dalla legge.



Fatte queste considerazioni, la Commissione invita il Gran Consiglio ad approvare il decreto legislativo che accompagna il messaggio sul consuntivo dello Stato per l'esercizio 1996.

Per la Commissione gestione e finanze:

Luigi Brenni, relatore

Beltraminelli - Bignasca - Bonoli - Donadini -

Ferrari Mario, con riserva - Gendotti - Lombardi -

Lotti - Merlini - Pezzati - Pini - Poli -

Simoneschi-Cortesi - Verda, con riserva

Allegati:

1. Rendiconto Dipartimento istituzioni
2. Rendiconto Dipartimento istruzione e cultura
3. Rendiconto Dipartimento territorio
4. Rendiconto Dipartimento finanze e economia

## RENDICONTO 1996 - DIPARTIMENTO ISTITUZIONI

### 1. Il Tribunale di Appello - Centro costo 161

- E' da segnalare che presso il TdA continua la riduzione - ancorché lieve - delle giacenze (da 3292 al 31.12.1995 a 3105 al 31.12.1996). All'aumento del numero delle cause in entrata, ha fatto riscontro un incremento di quelle evase con decisione, transazione o stralcio.

Si esorta il Consiglio di Stato ad accogliere l'invito formulato dal Presidente del TdA di studiare procedure alternative e semplificate (modificazione del CPC), soprattutto nei settori disturbati da un gran numero di vertenze per problemi non sempre complessi.

Nell'ambito del diritto pubblico (TRAM, Tribunale delle assicurazioni, Camera di diritto tributario) non si giustifica più la composizione collegiale (3 giudici), essendo venuta meno in numerose vertenze la possibilità che l'intero collegio possa coadiuvare il giudice relatore. Del resto, appare paradossale che per i reati per i quali il PP propone pene detentive fino ai 3 anni sia competente a giudicare un giudice unico, mentre per esaminare la legittimità di una sanzione disciplinare (p. es. multa amministrativa) occorrono ben 3 giudici del TRAM. A tal proposito appare dunque auspicabile una modifica della LOG.

- Viva preoccupazione desta la situazione della 1. Camera civile del TdA. Nell'arco di 8 anni si è registrato il raddoppio delle appellazioni in entrata (100 nel 1988, 201 nel 1996), da gestire con un organico invariato. Ciò comporta tempi di attesa per l'emanazione delle sentenze che superano abbondantemente l'anno. Da notare che i giudici di questa Camera (che è competente per le appellazioni concernenti il diritto delle persone, il diritto di famiglia, il diritto successorio e i diritti reali) sono pure tenuti a dirimere le cause portate direttamente in appello in altre materie, in particolare in materia commerciale e bancaria, in virtù dell'art. 3 del Regolamento sulle competenze delle Camere civili del TdA del 12 maggio 1972. Considerato il già notevole sovraccarico di lavoro di questa Camera, andrebbe valutata la possibilità di una diversa attribuzione delle competenze, anche con riguardo ai nuovi compiti assegnati al TdA in materia di diritto tutorio, stato civile e fondazioni. D'altra parte appare opportuno avviare in tempi ragionevolmente brevi la revisione totale del CPC nell'intento di rendere più spedito il processo civile e di conferire una nuova cornice sistematica alle numerose modifiche di singole disposizioni accumulate nel tempo.

### 2. Le Preture - (Centro costo 171)

- L'urgenza di soccorrere le Sezioni 1, 2 e 3 della Pretura di Lugano è incontestabile: i dati statistici riportati nel Rapporto speciale concernente i Pretori di Lugano, redatto il 10 dicembre 1996 dal Consiglio della magistratura, documentano come negli ultimi tre anni la sola Sezione 2 della Pretura luganese abbia sempre registrato il maggior

numero delle entrate (p. es. nel 1995: 492 rispetto alle 456 di Bellinzona, alle 353 di Locarno-Campagna, alle 325 di Locarno-Città, alle 278 di Mendrisio Sud e alle 226 di Mendrisio Nord).

Con i lavori di sistemazione nel Palazzo di giustizia per ricavare nuovi spazi da destinare a tre aule idonee ad ospitare udienze contemporanee, si sta fornendo un primo contributo allo snellimento delle eccessive istruttorie di causa in corso. E' indubbio che l'alto numero delle cause di lunga durata (pendenti contemporaneamente) presso le tre Sezioni del merito della Pretura di Lugano è la causa principale dei ritardi accumulati e dei risultati annui relativi alle sentenze emesse. L'aumento dei riporti registrati negli anni scorsi trova spiegazione, inoltre, nel fatto che i segretari assessori delle Sezioni 1 e 3 non sono giuristi e quello della Sezione 2 lo è solo dal 1. ottobre 1993 e nel fatto che la collaborazione assicurata dai tre segretari assessori straordinari attribuiti dal giugno 1994 alle 3 Sezioni (1 per Sezione) si è limitata finora all'attività redazionale (motivazione delle sentenze), data l'impossibilità di una gestione autonoma degli incarti per mancanza di strutture adeguate.

- Per alleviare - anche solo in misura modesta - il sovraccarico di queste Sezioni è auspicabile un'estensione della competenza per valore dei giudici di pace, benché tale proposta presenti alcune controindicazioni (segnatamente per il divieto di patrocinio degli avvocati davanti al giudice di pace). E' inoltre urgente attribuire un secondo segretario assessore alle Sezioni 1, 2 e 3, analogamente a quanto è avvenuto per la Pretura di Bellinzona, con facoltà di procedere ad atti istruttori contemporanei conformemente all'art. 11 cpv. 2 LOG.
- Più in generale, si deve constatare come stenti a decollare la riforma globale della giustizia civile di primo grado; infatti anche le misure puntuali sopra illustrate restano dei semplici palliativi e non riusciranno a rimediare alle disfunzioni strutturali che sono all'origine dei ritardi accumulati. Considerata l'urgenza della riforma ai fini di un'efficiente giurisdizione pretorile, è auspicabile che il Dipartimento e le forze politiche avviino un dibattito serio sulle proposte formulate dalla Commissione speciale presieduta dall'ex giudice Gaja: proposte che non hanno perso attualità.

### **3. Il Ministero Pubblico - (Centro costo 165)**

- E' ormai nota la gravità del ritardo accumulatosi nell'evasione dei procedimenti penali. Questo ritardo può essere valutato in un volume di lavoro di cinque anni per tutti e dodici i procuratori pubblici in carica. Impressionante è la giacenza dei casi finanziari. Secondo il Gruppo di lavoro che ha rassegnato in data 25 giugno 1997 il Rapporto speciale sul Ministero Pubblico, sulla base dei dati disponibili e delle spiegazioni fornite dagli stessi magistrati, non sarebbe possibile giudicare se vi sia un impegno diseguale tra loro e se ciò possa essere considerato una concausa della situazione. Secondo la Commissione della gestione deve tuttavia essere possibile (ed è auspicabile) una valutazione del lavoro prodotto dai singoli PP.

- Come suggerito dal Gruppo di lavoro, è comunque opportuno valutare la possibilità di conferire al Procuratore Pubblico Generale competenze di controllo nei confronti dei singoli Procuratori Pubblici, riservate le competenze specifiche del Consiglio della magistratura.
- L'unificazione del Ministero Pubblico (prevista dalla LOG art. 54 ss.) deve essere perfezionata con la concentrazione a Lugano di tutti gli uffici, ossia di quelli della sottosede di Bellinzona e di quelli distaccati a Locarno. Infatti, il mantenimento di strutture separate impedisce un uso razionale delle risorse con tanto di doppioni inutili e dispendiosi (2 centralini, 2 ricezioni e 2 cancellerie; dispendio di tempo e risorse nei trasferimenti di incarti e di corrispondenza tra una sede e l'altra; spostamenti tra le sedi da parte dei magistrati e dei funzionari a seconda delle necessità contingenti).

Occorre perciò adottare immediatamente un soluzione transitoria che consenta di riunire sotto un unico tetto tutti i magistrati e i funzionari del MP e, per quanto possibile, pure gli agenti della polizia giudiziaria. Si tratta cioè di trasferire provvisoriamente la Pretura di Lugano in uno stabile in locazione nel centro cittadino e quindi di insediare al Palazzo di giustizia tutti i PP e i funzionari del MP (che verrebbe così ad occupare il piano terreno, il primo piano e parzialmente il secondo piano del palazzo di giustizia). Questa soluzione avrebbe il pregio di permettere il rientro della Pretura di Bellinzona - attualmente ubicata in uno stabile privato - nel palazzo del Pretorio di Bellinzona e l'assegnazione (temporanea) di più ampi spazi al comando della Polizia cantonale.

- Le proposte formulate dal Gruppo di lavoro in campo procedurale - in particolare la semplificazione dei procedimenti che sfociano in un decreto d'accusa (quantitativamente assai rilevanti) allo scopo di evitare la promozione dell'accusa e dell'istruzione formale, nonché l'introduzione del rito abbreviato, sulla base del patteggiamento, nei procedimenti non controversi di competenza delle Assisi correzionali, per quei reati per i quali il Procuratore Pubblico propone pene detentive da 3 mesi a 3 anni - meritano tutta l'attenzione del Dipartimento e del Consiglio di Stato. In sostanza si tratta di conferire al Procuratore Pubblico la facoltà di emanare, a qualsiasi stadio del procedimento e con l'accordo delle parti, un atto d'accusa con una proposta di pena che dovrà essere esaminata dal Presidente delle Assisi in un processo abbreviato (assenza dei giurati, decisione immediata del giudice senza assunzione di altre prove e senza le arringhe, comunicazione verbale della sentenza senza motivazione).

Il rito abbreviato consentirebbe un notevole risparmio di tempo in un gran numero di procedimenti anche complessi.

- Pure da raccomandare è la proposta del Gruppo di lavoro di abrogare l'obbligo di motivare d'ufficio i decreti di non luogo a procedere e di abbandono del procedimento, e di prevedere che questi decreti vengano motivati solo su richiesta. Anche l'obbligo di chiarire i verbali di Polizia dinanzi al PP (art. 61 cpv. 3 CPP) deve essere previsto solo in presenza di una richiesta in tal senso da parte del difensore.

- Urgenti sono poi alcuni provvedimenti di riorganizzazione interna. L'istituzione di un Cancelliere quale diretto collaboratore del Procuratore Pubblico Generale e la formazione di una squadra di esperti contabili, possibilmente coadiuvata da una brigata finanziaria presso la Polizia giudiziaria, appaiono gli unici strumenti idonei a snellire i procedimenti per i reati economico-finanziari anche più complessi e a consentire un significativo risparmio sui costi ingenti delle perizie contabili affidate a terzi.
- Va rivista l'organizzazione del Ministero Pubblico (cancelleria, distribuzione del personale, prassi di funzionamento e logistica) ed il ruolo del Procuratore Pubblico Generale. Maggiore coordinamento ed efficienza possono essere garantiti solo a condizione di attribuire al PPG competenze di coordinamento e di controllo sull'attività dei singoli magistrati del MP e non solo dei funzionari dell'ufficio. E' da notare che lo stesso collegio dei PP chiede espressamente un rafforzamento importante delle competenze del PPG e la definizione di precise responsabilità. La decisione sui criteri di ripartizione degli incarti deve competere al PPG e ai suoi due sostituti che dovranno essere nominati dal consiglio dei PP.
- Va pure al più presto dato seguito alla proposta del Gruppo di lavoro di aumentare di 2,5 unità il personale del MP, passando dalle attuali 36,5 unità - formate da 2 segretari revisori, 11 segretari giudiziari (di cui 4 accademici), 3 segretari giudiziari aggiunti e 20,5 altri funzionari (segretarie dei PP e personale di cancelleria) - a 39 unità (1 capo équipe finanziaria, 1 cancelliere del MP, 12 segretari giudiziari con titolo accademico, uno per ogni PP, 3 segretari giudiziari supplementari con titolo accademico, 2 membri dell'équipe finanziaria, 1 responsabile cancelleria, 12 segretari attribuiti ai magistrati e 7 funzionari di cancelleria). L'aumento di 2,5 unità risulterebbe finanziariamente neutro perché compensato dal risparmio sui costi derivanti dalle perizie esterne.

#### **4. Il Registro fondiario e di commercio - (Centro costo 132)**

In questo contesto, la questione del mantenimento degli Archivi notarili - gestiti dagli Uffici registri distrettuali - merita un ripensamento. Storicamente l'Archivio notarile è stato istituito ai fini della conservazione di una copia autentica di tutti gli istromenti pubblici concernenti la proprietà immobiliare, quando ancora non era stato introdotto il Registro fondiario. In seguito, il compito di iscrizione e conservazione di questi atti pubblici (e degli atti previsti dalla legge) è stato assunto dagli Uffici dei registri. Di fatto, quindi, l'unico scopo attuale dell'obbligo di insinuare una copia autentica degli atti allestiti sotto forma di pubblico istromento (art. 97 cpv. 1 LN) è quello fiscale poiché lo Stato preleva l'imposta di bollo del 3 %o sugli istromenti di valore determinato o determinabile (art. 19 Legge sull'imposta di bollo) rispettivamente una tassa d'archivio da fr. 30.- a fr. 100.- sugli atti esenti dal bollo.

Considerate le difficoltà finanziarie del Cantone, non è certo proponibile rinunciare agli introiti corrispondenti. Sarebbe quindi ipotizzabile la conversione dell'imposta di bollo dell'Archivio notarile in un'imposta di bollo sugli atti pubblici prodotti all'Ufficio dei registri per l'iscrizione a registro fondiario (definitivo o provvisorio). Il prelievo avverrebbe a cura degli Uffici dei registri e non più a cura degli Archivi notarili.



Gli altri atti prodotti all'Ufficio dei registri per l'iscrizione a Registro di commercio sono già attualmente in gran parte esenti dal bollo, come quelli relativi alla costituzione e all'aumento del capitale di società anonime e di società a garanzia limitata e quelli soggetti alla sovranità della legislazione federale in materia di tassa di bollo.

L'eliminazione dell'Archivio notarile comporterebbe importanti risparmi e consentirebbe la messa a disposizione di nuovi spazi per la raccolta e la consultazione dei documenti giustificativi del RFD e del RFP.

Giovanni Merlini, relatore

## **RENDICONTO 1996 - DIPARTIMENTO ISTRUZIONE E CULTURA**

### **1. INTRODUZIONE**

La Commissione della gestione ha voluto, analizzando il rendiconto 1996 del Dipartimento dell'istruzione, soffermarsi su due temi di sicura attualità: la situazione dell'apprendistato, con particolare riferimento al problema dei posti di tirocinio, e la situazione dell'Università della Svizzera italiana ad un anno dalla sua apertura.

Con questo la Commissione vuole mostrare attenzione verso il nuovo, seguendo i primi passi dell'Università, ma vuole anche guardare con attenzione alla formazione professionale di base, riprendendo così una preoccupazione espressa nel rapporto commissionale sull'USI del 30.8.1995 quando affermava a pag. 4: "Tra i compiti prioritari dello Stato, diceva già Carlo Cattaneo, è quello dell'istruzione pubblica."

Ora, il compito dell'Università è quello di non costituirsi come corpo estraneo della comunità, che vive autonomamente sopra le nuvole, lontano dai bisogni dei mortali.

Uno dei titoli di pregio della Università ventura è, sarà, deve essere quello di riaffermare con urgenza e con forza la centralità della scuola nella vita del paese e anche nella vita di questo Parlamento.

Cosa si dice dicendo centralità della scuola? Si dice scuola a tutti i livelli: dalla scuola dell'infanzia ai corsi per adulti, passando attraverso la scuola dell'obbligo e le scuole professionali. Condensando al massimo la questione, non ci dovrà essere barriera tra insegnamento primario, insegnamento secondario, insegnamento professionale e mondo universitario, mondo della ricerca".

Ecco dunque il significato di questo approfondimento e di questo accostamento.

### **2. FORMAZIONE PROFESSIONALE DI BASE - I POSTI DI TIROCINIO**

#### **La situazione a livello svizzero e le risposte della Confederazione**

La preoccupazione relativa alla diminuzione di posti di tirocinio è emersa in Svizzera all'inizio del 1996 ed è divenuta in breve tempo un problema d'attualità.

Un problema di certo acuito dalla crisi economica, ma che ha anche rappresentato uno stimolo per approfondire questioni di più ampia portata.

D'altra parte il Consiglio federale, l'11 settembre 1996, pubblicava un rapporto sulla formazione professionale comprendente 37 misure per il miglioramento della formazione professionale da realizzare su tutto il territorio nazionale in collaborazione con i partner, cioè i Cantoni, l'economia e le associazioni.

Tra queste misure ne sottolineeremo due:

- la N° 4 che afferma: "Entro il 1997 l'UFIAML e l'Ufficio federale di statistica elaboreranno uno strumento che permetterà di determinare il rapporto tra offerta e domanda di posti di tirocinio".

Va detto che il Ticino ha già tale strumento, che viene costruito partendo dall'inchiesta svolta a metà marzo presso tutti i datori di lavoro e che viene poi perfezionato costantemente fino a settembre.

Con questo il Cantone è in grado di identificare le carenze di posti, i settori in difficoltà e le regioni in difficoltà. Questa diagnosi precisa e circoscritta permette di intervenire

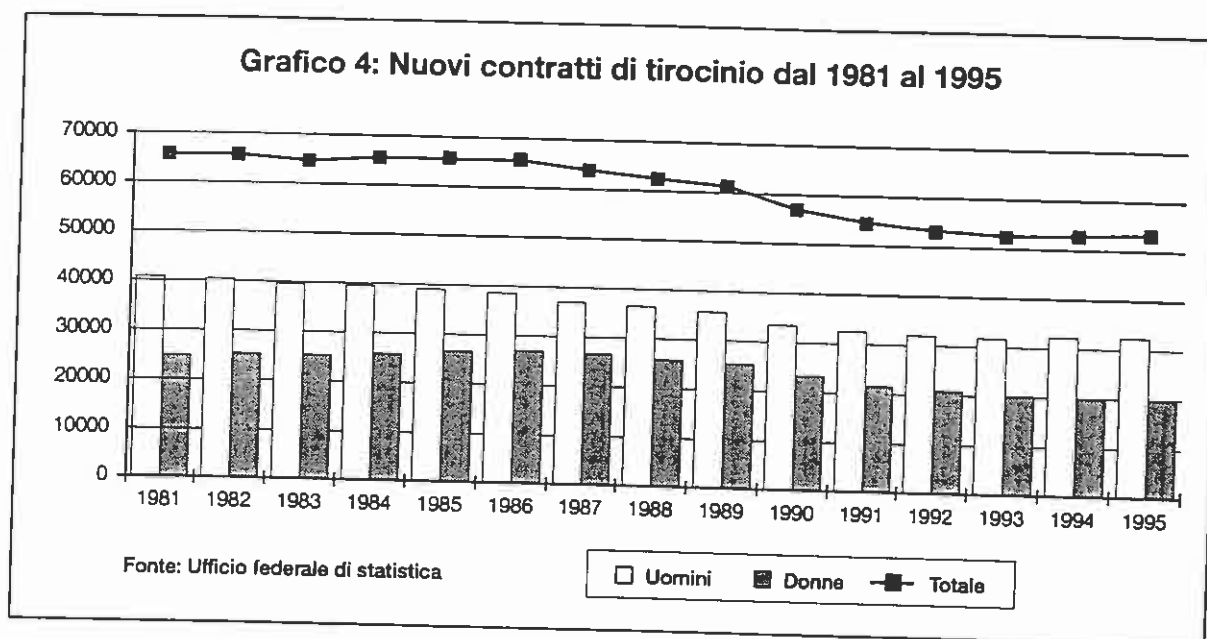
con sollecitudine ma anche con misure mirate dove ce n'è bisogno, evitando lo strumento delle campagne generiche, spesso poco efficaci.

- la N° 5 che afferma: "La Confederazione esamina la possibilità di promuovere il mercato di posti di tirocinio tramite un sistema di preparazione finalizzata". Su questo punto torneremo più avanti.

La flessione della percentuale delle formazioni professionali non è da imputare a fenomeni demografici, ma alla tendenza a seguire formazioni scolastiche più lunghe e in particolare studi superiori.

Il maggior prestigio di questi studi (non sono ancora registrabili gli influssi dell'introduzione della maturità professionale e delle SUP), la tendenza a ritardare il più possibile la decisione sulla scelta professionale, la recessione con la diminuzione di posti di lavoro, le scelte precise di alcuni settori economici e infine una nuova immigrazione di giovani stranieri poco qualificati sembrano essere le cause principali del calo globale della partecipazione alla formazione professionale.

I dati riportati di seguito indicano una diminuzione costante del numero di nuovi contratti di tirocinio a partire dal 1987, ma mettono anche in evidenza una leggera ripresa a partire dal 1993.



L'allarme sui posti di tirocinio scattato nella primavera del 1996 ha portato per la prima volta l'UFIAML a organizzare il 26 novembre 1996 a Berna una giornata di riflessione sul tema. In quell'occasione erano state presentate parecchie proposte volte ad incrementare i posti di tirocinio. Ne citiamo alcune:

- l'applicazione di un sistema bonus-malus;
- l'introduzione di sgravi fiscali;
- l'allargamento dell'esperienza ginevrina del fondo cantonale con un prelievo in percentuale sulla massa salariale;
- l'estensione di corsi di introduzione in modo da facilitare l'inserimento dei giovani nelle aziende;
- l'aumento di posti negli enti pubblici;
- l'utilizzazione dei CCL come strumento per facilitare nella creazione di posti.

A partire da quella data la Confederazione, in base al rapporto già citato ed anche alle indicazioni sorte nel corso della giornata sui posti di tirocinio, è stata sollecitata ad agire concretamente.

È così che, il 30 aprile 1997, veniva emanato il decreto federale concernente i provvedimenti intesi a migliorare l'offerta di posti di tirocinio per gli anni di formazione professionale 1997, 1998 e 1999 il cui art. 2 è del seguente tenore:

Possono essere pagati contributi per:

- a. il rimborso dei costi sopportati dalle aziende di tirocinio per corsi d'introduzione obbligatori conformemente all'articolo 16 della legge sulla formazione professionale (LFPPr)<sup>2</sup>;
- b. l'allestimento di corsi d'introduzione da parte di scuole d'arti e mestieri, istituti di formazione professionali riconosciuti e associazioni professionali;
- c. provvedimenti che consentono di formare apprendisti anche alle aziende che non possono assicurare l'intera formazione secondo il regolamento in materia (istituzione di consorzi di formazione professionale);
- d. il marketing nel settore del tirocinio e per campagne promozionali, in particolare anche a favore delle donne;
- e. corsi di tirocinio e d'integrazione, compresa la pratica aziendale, per giovani con problemi nella ricerca di un posto di tirocinio;
- f. il miglioramento dell'informazione professionale (ad es. su Internet).

Il 7 maggio 1997 veniva emanata l'ordinanza d'applicazione mentre l'UFIAML, in data 15-05-97, pubblicava le direttive d'applicazione delle misure.

Nelle stesse si definiscono le modalità di presentazione dei progetti e si stabilisce la chiave di finanziamento fissata in base al grado di disoccupazione dei giovani tra i 15 e i 24 anni.

Cantone	Tasso di disoccupazione giovanile	sussidio in %
ZH	3,5	52
BE	3,6	53
LU	3,3	50
UR	1,8	40
SZ	2,2	40
OW	1,6	40
NW	2,3	40
GL	3,0	47
ZG	2,3	40
FR	4,8	65
SO	4,5	62
BS	4,8	65
BL	3,5	52
SH	4,4	61
AR	2,1	40
AI	0,9	40
SG	3,0	47
GR	2,0	40

AG	3,6	53
TG	3,3	50
<b>TI</b>	<b>7,6</b>	<b>80</b>
VD	7,5	80
VS	6,3	80
NE	6,0	77
GE	6,7	80
JU	7,6	80

### La situazione in Ticino

In Ticino, come abbiamo già rilevato, esiste un sistema di raccolta e di centralizzazione dei dati ben collaudata che permette di valutare costantemente il rapporto tra offerta e domanda di posti di tirocinio.

Questo permette interventi mirati che, tramite la collaborazione dei partner sociali, porta in genere a risultati positivi.

Vale comunque la pena rilevare l'evoluzione del numero di nuovi contratti di tirocinio dal 1985 al 1996.

Anno	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Numero contratti	2586	2638	2592	2521	2520	2358	2150	2082	1993	2098	2073	1922

La curva segnala una leggera ripresa a partire dal 1994 e un tonfo nel 1996.

Quindi i motivi di preoccupazione relativi ai posti di tirocinio debbono sussistere anche se i dati del 1997 sembrano preannunciarsi migliori di quelli dell'anno precedente.

D'altra parte, la ricerca promossa dal Rotary Club Lugano-Lago, assieme alla Direzione per la formazione professionale, denominata "Progetto ORO" (Orientamento-Realtà-Orizzonti) non indica prospettive rasserenanti.

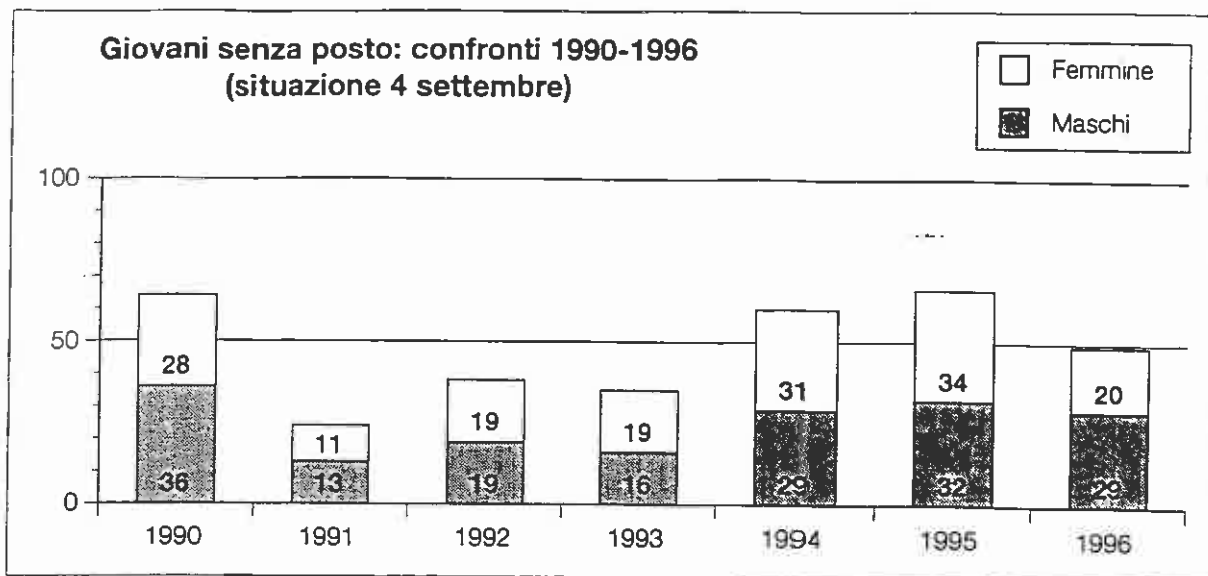
Lo studio, a cui hanno risposto 2054 aziende sulle circa 6000 autorizzate a formare apprendisti, analizza la disponibilità di posti per gli anni 1998-2001.

Delle aziende che hanno rinvio il questionario, 903 dichiarano la buona disponibilità a formare uno o più apprendisti anche nei prossimi anni.

Si tratta comunque di un numero inferiore a quello delle oltre 1200 aziende che mettono a disposizione posti di tirocinio nel 1997.

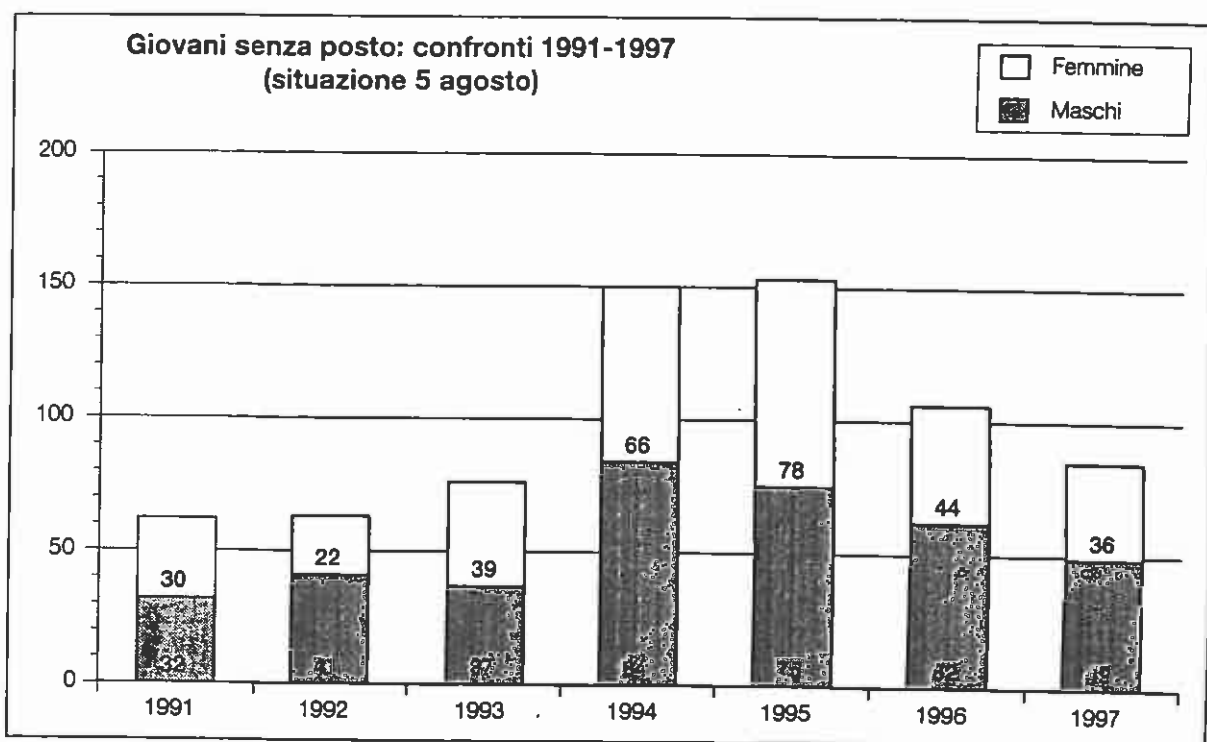
Dai dati si può dunque leggere una marcata tendenza alla riduzione delle aziende che intendono assumere apprendisti nei prossimi anni.

Se guardiamo invece al versante della domanda e dell'offerta, la situazione sembra più confortante. Infatti i giovani senza posto di lavoro, secondo il rilevamento di settembre, sono in diminuzione.



Di fronte a questa situazione, la Direzione della formazione professionale, nel corso del 1996, ha proposto ed organizzato, per i 40 giovani non calcolati, una forma di pretirocinio. Al momento dell'organizzazione del corso solo 25 vi hanno partecipato poiché gli altri avevano trovato una sistemazione. Il corso era articolato su una parte scolastica e su una parte pratica scelta dai laboratori delle scuole. L'esperienza ha dato esiti positivi poiché ha permesso il collocamento di 23 partecipanti su 25.

La rilevazione, pur fatta un mese prima, e comprensiva del 1997 conferma il miglioramento della situazione.



## **Le iniziative messe in atto in Ticino**

Oltre alla rilevazione precisa dei dati e l'impegno dei partners sociali nello sforzo di collocamento degli apprendisti, la Direzione della formazione professionale ha messo in campo alcune iniziative mirate ed altre sono allo studio.

Ne citiamo alcune che tra l'altro sono saranno sottoposte all'UFIAML in modo da ricevere il finanziamento previsto dal decreto del 30.4.1997.

### **Azione ispettori**

Il 3.12.1996 la Direzione ha riunito tutti gli ispettori di tirocinio i quali conoscono capillarmente la situazione delle aziende settore per settore e sezione per sezione al fine di coinvolgerli nella ricerca di posti di tirocinio.

Al termine di quell'incontro veniva fissato ad ogni ispettore il compito di ricercare 5 nuovi posti di tirocinio.

L'aver coinvolto circa 70 ispettori ben radicati nelle realtà territoriali ha senza dubbio dato dei frutti positivi.

### **Potenziamento formazione**

L'altro asse di intervento è quello di potenziare la formazione fuori dall'azienda, soprattutto all'inizio del tirocinio, in modo da poter inserire nelle varie realtà di lavoro dei giovani che abbiano già acquisito qualche competenza professionale.

In questa direzione vanno iniziative quali:

- la creazione di pretirocini d'orientamento, d'integrazione e di motivazione;
- la formazione integrata per il disegno assistito da elaboratore (CAD);
- la formazione asimmetrica per informatici ed elettronici;
- lo sviluppo di centri interaziendali per tirocini in associazione di imprese (da noi per altro già sperimentati).

In altre parole, accanto al lavoro e all'apprendimento in azienda, si sta sempre più sviluppando il polo della formazione professionale legato alla scuola o ai corsi d'introduzione.

L'azienda è quindi sgravata dai compiti di formazione più elementari e d'altra parte può accogliere giovani che si inseriscono più velocemente nel processo produttivo, accostandosi con più competenza agli apprendimenti più complessi.

### **Sviluppo di nuove professioni**

Creare nuovi posti, vuol anche dire definire nuove professioni in base all'evoluzione tecnologica della realtà del lavoro.

Da qui la volontà di creare 10 posti di tirocinio quale "mediamatico" presso la Telecom e l'amministrazione cantonale.

In questa direzione dovrebbero comunque essere messi in atto maggiori sforzi.

A questo proposito, non va dimenticato il punto dell'art. 2 del decreto federale il quale sottolinea la necessità del "marketing nel settore del tirocinio e di campagne promozionali, in particolare a favore delle donne".

Nella ridefinizione delle professioni e dei loro profili dobbiamo assolutamente ritrovare e recuperare nuovi spazi per le donne.

### **Corsi di introduzione a costi ridotti**

La Direzione della formazione professionale, nella misura in cui l'UFIAML è disposta a dare il suo sostegno finanziario, intende lanciare un'azione, valida almeno un anno, per ridurre il costo dei corsi di introduzione a carico delle aziende.

Tale obiettivo non è tra quelli prioritari propositi della Confederazione, ma può avere a nostro parere una notevole importanza.

### **Fondo per il tirocinio**

Il tema è già stato ampiamente discusso dal Gran Consiglio alcuni anni fa quando si trattava di esaminare una proposta di creazione di un fondo sul modello di Ginevra.

Oggi l'idea riemerge sia a livello nazionale che a livello cantonale dove la si sta approfondendo.

In Ticino si pensa ad un fondo non basato su un prelievo in percentuale della massa salariale ma costituito da una quota aziendale annua che possa finanziare in particolare i corsi di introduzione. Una quota che a seconda degli obiettivi potrà variare da 60.- a 200.- fr. annui per azienda.

### **Art. 23 legge appalti**

Da ultimo ci permettiamo rilevare che l'art. 23 lett. e) della legge appalti afferma:

*"la decisione del Consiglio di Stato deve segnatamente tener conto dei seguenti criteri:*

....

*e) il contributo dato alla formazione di apprendisti".*

Da più parti, in questi ultimi tempi, se n'è chiesta l'applicazione poiché si tratta di un dispositivo di legge mai applicato!

Il problema dei posti di tirocinio non è soltanto un problema quantitativo.

Se non vogliamo creare una spaccatura tra formazione di base, maturità professionale e scuole universitarie professionali dobbiamo far evolvere la qualità dei posti di tirocinio, la qualità del tirocinio stesso, riformando l'insegnamento culturale, quello aziendale e quello professionale dati dalla scuola stessa e dai corsi di introduzione.

Questi tre poli debbono ormai dialogare profondamente; infatti, la loro separazione, le fratture nell'impostazione culturale e didattica dei vari momenti possono essere oltremodo pregiudizievoli.

Ricomporre queste fratture e queste divisioni significa anche star vicino ai giovani in modo più serio e coerente, accompagnandoli con più attenzione verso la realtà del lavoro e non solo.

### **3. UNIVERSITÀ DELLA SVIZZERA ITALIANA**

Il messaggio concernente il progetto di Università della Svizzera Italiana porta la data dell'11 ottobre 1994, il rapporto commissionale è del 30 agosto 1995, l'approvazione in Gran Consiglio avviene il 2-3 ottobre 1995, mentre l'inizio dei corsi è del 22 ottobre 1996. A scadenze regolari di un anno, sempre nel mese di ottobre, ecco i passi costitutivi dell'USI: passi veloci e ravvicinati che necessitano ora una fase di edificazione e di assestamento fino a raggiungere l'assetto base prefigurato nel progetto.

L'art. 8 della Legge sull'Università della Svizzera Italiana prevede la presentazione al Consiglio di Stato e al Gran Consiglio di un rapporto annuale sull'Università.



Il Consiglio dell'Università sta elaborando tale rapporto. Ciò nonostante è parso utile alla Commissione della gestione approfondire tale tema, soffermandosi in particolare sugli aspetti finanziari.

### **I rapporti con la Confederazione**

Nel corso del 1996 e nei mesi successivi sono andati chiarendosi importanti punti riguardanti i rapporti con la Confederazione, in particolare la questione dei finanziamenti. Ci soffermiamo su tre aspetti:

1. Da parte cantonale è stato definito un canale unico per tutti i flussi finanziari con la Confederazione .  
Tale canale è rappresentato dall'Università della Svizzera Italiana, la quale provvederà a regolare i flussi con la Fondazione e l'Accademia.  
Si tratta di un punto importante che incrementa la coesione dell'USI e nel contempo rafforza la capacità contrattuale della stessa nei confronti dell'autorità federale.
2. Il Consiglio federale ha riconosciuto l'USI al beneficio dei sussidi federali con effetto a partire dal 1 ° ottobre 1996.  
La Confederazione riconosce-sussidi annuali per la gestione, calcolati sulle spese per il personale accademico, per gli affitti e per i piccoli investimenti in base alla Legge sull'aiuto all'università (LAU).  
La LAU non prevede una quota percentuale sulle spese di gestione per il calcolo dei sussidi .  
Il contributo è fissato sull'importo annuo messo a disposizione dalla Confederazione ripartito poi su ogni Università in base ad una chiave che tiene conto di una pluralità di fattori.  
Per la copertura delle spese di gestione 1996/97 è ipotizzabile un contributo di circa fr. 2'000'000 .- che però verrà versato solo nel 1998.
3. La Confederazione è pure disposta a finanziare anche gli investimenti.  
Per quanto riguarda la Tappa Zero, non compresa nel piano finanziario della Confederazione, sarà versato un forfait ancora da definire.  
La Tappa Zero a Mendrisio è costata fr. 4'055'014.95 e comprendeva:
  - la sistemazione e l'arredamento di Villa Argentina;
  - la sistemazione parziale e provvisoria di un'ala del Palazzo Turconi;
  - la costruzione e l'arredamento dell'aula polivalente in legno.

La Tappa Zero per la sede dell'USI a Lugano (Segreteria generale) è costata fr. 241'138.95.

La Tappa Zero per le facoltà di Lugano è costata fr. 2'365'633.86 (adattamento Centro Civico, attrezzature informatiche e arredamento).

L'investimento è totalmente a carico della Fondazione.

La Tappa Uno comprende invece la riattazione completa del Palazzo Turconi a Mendrisio nonché la sistemazione e l'ampliamento per le facoltà di economia e scienze della comunicazione. La Tappa Uno a Mendrisio prevede un investimento complessivo di fr. 14'500'000.-.

Questa tappa dovrebbe poter essere inserita nella pianificazione federale e di conseguenza ricevere i normali sussidi che si aggirano attorno al 40%.

Le richieste di finanziamento degli investimenti sono state inoltrate alla Confederazione nel corso dell'estate.

## **La Tappa Due**

Per far fronte agli aumenti degli studenti e collaboratori previsti a partire dal 1999, è già stata pianificata a Mendrisio la Tappa Due che d'altra parte era già stata inserita nel Piano finanziario del Cantone fin dalla costituzione dell'USI.

A questo proposito, nel luglio 1997, è stato pubblicato il "Concorso di architettura in due fasi per la progettazione e la costruzione delle nuove sedi dell'Accademia di architettura". Esso prevede un insediamento nella zona A situata dietro l'attuale Palazzo Turconi e nella zona B, situata nel parco di Villa Argentina.

Gli sviluppi degli investimenti per la Tappa Due a Lugano devono essere ancora definiti dall'autorità politica del Comune.

## **I rapporti con Mendrisio**

Nel corso del 1996 sono stati approfonditi i rapporti con il Comune di Mendrisio in modo da renderli più semplici ed anche più funzionali all'esecuzione dei lavori.

L'accordo iniziale con il Comune prevedeva che lo stesso avrebbe assunto i costi della Tappa Uno, parte edilizia, mentre l'USI avrebbe provveduto all'arredamento e alle tappe successive.

Il costo della riattazione del Turconi era stato preventivato in ca. 14,5 milioni di franchi e il Consiglio comunale di Mendrisio concedeva un credito di 14,678 milioni per la riattazione, da cui sarebbe stato dedotto un contributo cantonale di 3,8 milioni.

Dopo discussione l'accordo, già sottoscritto dal Municipio, prevede che:

- il Comune paga 6,5 milioni forfettari all'USI, la quale diventa committente dei lavori della Tappa Uno al Turconi.  
Il diritto di superficie è ceduto gratuitamente dal Comune all'USI;
- il Comune paga 3,5 milioni per acquistare i terreni contigui per poi trasferirli gratuitamente all'USI;
- il Comune cede all'Università un diritto di superficie su Villa Argentina e sugli stabili annessi, in cambio di un canone annuo d'affitto di fr. 150'000.-;
- i sussidi federali per gli investimenti saranno ripartiti tra Comune e USI in proporzione della quota messa da ciascuno negli investimenti riconosciuti per la Tappa Zero e Tappa Uno.

In definitiva, il Comune di Mendrisio paga 10 milioni, invece dei 10,8 milioni previsti, mentre si semplificano le modalità di esecuzione dei lavori e l'assetto proprietario.

## **La gestione corrente**

Abbiamo dato un quadro della situazione nel campo degli investimenti. Per quanto riguarda la gestione corrente, va rammentato che il Gran Consiglio aveva votato un credito quadro di fr. 12'000'000.- per la gestione corrente dei primi due anni accademici di cui 2,5 milioni versati per l'esercizio 1996.

Il conto economico dell'USI per l'esercizio 1996, verificato dall'Ispettorato delle finanze dello Stato, risulta così composto:

	Costi	Ricavi
Servizi centrali e informatici	393'737.59	
Accademia di architettura	1'820'287.24	
Oneri finanziari	1'294.26	
Ammortamenti	818'985.75	
Riversamento contributi a Lugano	300'000.00	
Tasse studenti e uditori		216'000.00
Ricavi diversi		108'367.30
Contributi dal Cantone		2'500'000.00
Disavanzo d'esercizio		509'937.54
	<b>3'334'304.84</b>	<b>3'334'304.84</b>

I ricavi dello Stato per la partecipazione 1996 alla rete Ti-edu di fr. 152'000.-, definiti e versati soltanto in seguito, figureranno nell'esercizio 1997. Si può certo parlare di un disavanzo contenuto, il quale verrà comunque recuperato sia con i sussidi federali ed anche con il risparmio che il Cantone realizza sui contributi intercantonali per il minor numero di studenti ticinesi fuori Cantone e per gli studenti dell'USI da altri Cantoni. La tabella seguente offre un quadro dei flussi finanziari.

<b>Accordo intercantonale sulla partecipazione al finanziamento delle università</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• fa stato la media degli studenti dei semestri invernali 1996/97 e del semestre estivo 1997</li> <li>• contributo per ogni studente: fr. 8'984.85</li> </ul>			
	Numero studenti	Contributi secondo AI	Osservazioni
Numero totale di studenti universitari ticinesi	2'751,5	fr. 24'721'814.80	somma da pagare se tutti gli studenti studiassero fuori cantone
di cui studenti ticinesi all'USI	181,5	fr. 1'630'750.30	risparmio sui contributi
<b>Totale studenti ticinesi fuori cantone</b>	<b>2'570,0</b>	<b>fr. 23'091'064.50</b>	
Studenti confederati all'USI	49,5	fr. 444'750.10	contributi versati dai cantoni d'origine
<b>Totale contributi effettivi pagati</b>		<b>fr. 22'646'314.40</b>	si tratta di un "risparmio" di oltre 2 milioni di fr.

Il conto dell'USI per il 1996 si conferma dunque nei limiti previsti.

## Gli studenti

Una delle incognite principali della nuova università era rappresentata dal numero di studenti iscritti alle varie facoltà, ma anche dalla loro provenienza.

L'USI dovrebbe essere nel contempo polo d'eccellenza per gli studi in modo da attirare un buon numero di studenti e nel contempo garantire un'eterogeneità delle provenienze, evitando di trattenere semplicemente i ticinesi in Ticino.

La tabella che proponiamo di seguito dimostra come l'obiettivo sia stato pienamente raggiunto e perfino superato; anche quello qualitativo, legato alla provenienza, è stato, almeno per due facoltà, raggiunto.

A questo proposito, una riflessione sulla facoltà di economia dovrà di sicuro essere sviluppata per rendere più ampia la sua attrattività.

		Architettura	Economia	Comunicazione	Totale
Immatricolazioni Semestre invernale 1996/97	dal Ticino	30	67	108	205
	da altri cantoni	29	6	18	53
	dall'Italia	28	10	12	50
	da altri paesi	13	2	3	18
	<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>85</b>	<b>141</b>	<b>326</b>
Immatricolazione Semestre estivo 1997	dal Ticino	28	59	98	185
	da altri cantoni	29	5	14	48
	dall'Italia	29	10	14	53
	da altri paesi	14	0	1	15
	<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>74</b>	<b>127</b>	<b>301</b>
Iscritti all'anno scolastico 1997/98 (è da calcolare uno scarto di ca. 20%)	dal Ticino	23	56	124	203
	da altri cantoni	25	10	47	8
	dall'Italia	50	12	41	103
	da altri paesi	19	8	17	44
	<b>Totale</b>	<b>117</b>	<b>86</b>	<b>229</b>	<b>432</b>

Va sottolineato che il messaggio del 1994 prevedeva per la facoltà di Economia 70 studenti, mentre per la facoltà di scienze della Comunicazione 60 studenti. Per il semestre invernale 1996/97 abbiamo invece 85 studenti in Economia e 141 (più del doppio) in scienze della Comunicazione.

Questo provocherà un esborso di circa fr. 9'000.- all'anno per ogni studente che l'USI dovrà versare alla Fondazione di Lugano.

Questo importo non era stato previsto nei preventivi e dovrà essere messo a disposizione nell'ambito del prossimo credito quadro.

Essendo in previsione l'invio di un rapporto al Gran Consiglio, non ci soffermeremo sugli aspetti maggiormente legati ai curricoli di studio, al funzionamento interno dell'USI, al reclutamento del corpo docente, alle sinergie che l'USI sta mettendo in atto con le altre realtà della formazione (confronto Ti-edu) o all'opportuna creazione di un unico servizio di ricerca.

Mario Ferrari, relatore

## **RENDICONTO 1996 - DIPARTIMENTO TERRITORIO**

### **SEZIONE PIANIFICAZIONE URBANISTICA - RIORGANIZZAZIONE IN VISTA**

Non potendo analizzare tutta l'ampia attività del Dipartimento del territorio (ben 150 pagine di rendiconto...), le cui competenze si estendono dall'ambiente alle costruzioni, interessando pure la pianificazione territoriale, per il consuntivo 1996 la scelta è caduta su una sezione facente parte della Divisione della pianificazione territoriale (DPT), la Sezione Pianificazione Urbanistica (SPU), la cui attività è stata oggetto di particolare attenzione da parte del Parlamento (interrogazioni, interpellanze e recentemente un'iniziativa parlamentare).

La SPU è una delle tre sezioni della DPT, le altre sono la Sezione dei trasporti (comprendente pure l'Aeroporto cantonale di Locarno) e la Sezione dei beni monumentali e ambientali (comprendente pure l'Ufficio protezione della natura e l'Ufficio protezione monumenti storici).

A partire dall'introduzione della Scuola universitaria professionale (SUP), l'Istituto geologico e idrogeologico cantonale di Cadenazzo non fa più parte della DPT ed ha cambiato nome in Istituto delle scienze della terra.

La SPU comprende sei uffici: l'Ufficio del Piano direttore, quattro Uffici circondariali preposti all'esame dei Piani regolatori comunali, l'Ufficio domande di costruzione e l'Ufficio d'esame di impatto ambientale.

La composizione attuale è piuttosto recente e soggetta a periodiche trasformazioni, segnatamente per adeguare l'apparato amministrativo alle mutevoli esigenze della pianificazione territoriale e dell'uso del suolo.

#### **Ufficio del Piano Direttore**

L'Ufficio del Piano direttore (UPD), creato con la riforma del 1992, si occupa principalmente dell'unico Piano di eminente competenza cantonale che ha funzione direttrice, vincolando gli enti pubblici e non il privato.

Le basi legali della sua attività sono definite principalmente nella Legge sulla pianificazione del territorio (LPT) e nella relativa legge di applicazione cantonale (LALPT).

Il Piano Direttore è uno strumento in continua evoluzione che corre il rischio di rincorrere gli avvenimenti, subendo le revisioni, piuttosto che di servire da stimolo, scopo per il quale è invece stato concepito.

Questo importante strumento pianificatorio deve perciò essere reso più agile, semplificando i tempi tecnici di entrata in vigore di nuove schede o modifiche che regolarmente si rendono necessarie per preparare e sostenere lo sviluppo del Cantone.

Non aiuta in questo senso il sistema di approvazione delle schede che, sebbene di recente promulgazione, mostra già evidenti limiti, legati in modo particolare alle competenze attribuite al Gran Consiglio.

Attualmente infatti, con la revisione della procedura di approvazione votata nel 1995, le schede vengono approvate di regola dal Consiglio di Stato.

Al Gran Consiglio, quale autorità di ricorso, è demandata indirettamente l'approvazione di quelle schede oggetto di ricorso.

Questa scelta era ritenuta valida in quanto si era convinti che dopo l'approvazione del Piano direttore da parte del Consiglio federale, per le successive completazioni o modifiche non era il caso di investire il Gran Consiglio della competenza di approvare le schede, accelerando così la loro entrata in vigore.

La realtà purtroppo si è rivelata un'altra. Sempre con maggior frequenza le schede vengono contestate con ricorsi, il Gran Consiglio corre il rischio di trattare il tema senza la necessaria tranquillità, i tempi si allungano ed il clima di lavoro ne risente.

Nel caso dei ricorsi sui Piani regolatori la competenza di tribunale di seconda istanza è stata tolta al Gran Consiglio e demandata al Tribunale della pianificazione (TPT).

Per il PD si potrebbe pensare a qualcosa di analogo oppure a soluzioni ancor più snelle, in quanto la facoltà di ricorrere ad un'istanza cantonale contro le schede di PD non è prescritta dal diritto federale.

Non si dimentichi che resterà comunque sempre riservato il diritto di ricorrere al Tribunale federale.

È bene sottolineare che il Piano direttore deve servire a trovare delle soluzioni a conflitti di natura territoriale, non a crearne.

A questo proposito si ha talvolta l'impressione che la differenza tra Piano direttore e Piano regolatore da più parti non sia completamente recepita (anche perché la materia non è delle più semplici da trattare), con il conseguente rischio di trattare erroneamente il PD come un grande Piano regolatore.

La struttura dell'Ufficio, così come è attualmente concepito (3 persone), non sembra sufficiente per garantire quanto richiesto.

È però evidente che dal momento che la SPU ben difficilmente potrà aumentare il personale operante, correndo per contro il rischio di doverlo diminuire, un eventuale potenziamento dell'UPD comporterebbe inevitabilmente una riorganizzazione degli altri uffici.

### **Uffici circondariali di pianificazione**

I quattro Uffici circondariali preposti all'esame dei PR comunali, ossatura storica della Sezione e attivi dal 1977, hanno negli anni ampliato la loro attività.

Oltre a seguire l'iter pianificatorio comunale (PR e varianti di PR), compresa la decisione sui ricorsi di prima istanza, essi accompagnano pure il TPT nell'ambito dell'evasione dei ricorsi di seconda istanza (sopralluoghi, contraddittori).

Inoltre, il concetto di pianificazione essenzialmente comunale appare attualmente assai limitativo per le esigenze di valenza regionale, in particolare in relazione ad importanti progetti stradali.

Ecco quindi la necessità per gli uffici circondariali di coordinare e consolidare i Piani comprensoriali (intercomunalmente) elaborati da operatori privati. (Piano di Magadino, PTL (COTAL), fondovalle della Vallemaggia).

A partire dal 1991 poi, essi promuovono ed approvano gli inventari degli edifici fuori zona edificabile (finora sono stati esaminati oltre 50.000 edifici), gettando così le basi in modo determinante per la possibilità di trasformazione dei rustici per il tramite di una successiva regolare domanda di costruzione.

La struttura attuale dei quattro uffici, corrispondente ai confini di distretto, mostra dei limiti.

È perciò ipotizzabile una diversa ripartizione dei compiti con strutture più omogenee che si occupino di problemi analoghi in tutto il Cantone, tenendo in considerazione l'urbanizzazione e la topografia.

### **Ufficio delle domande di costruzione e d'esame da impatto ambientale**

L'Ufficio delle domande di costruzione (UDC) è stato integrato nella SPU con la riforma del "Lago d'Orta".

La struttura di quest'ufficio, preposto in primo luogo al controllo della regolarità delle nuove edificazioni, è stata studiata in modo tale da essere in grado di rispondere entro 30 giorni nell'ambito della procedura di rilascio della licenza di costruzione.

Esso istruisce le pratiche, la cui responsabilità è affidata alla Sezione.

L'UDC trova la base della sua attività nella Legge edilizia cantonale ed agisce in stretta correlazione con l'attività pianificatoria in quanto ogni progetto edilizio deve evidentemente disporre delle necessarie premesse pianificatorie.

Il numero degli incarti trattati dall'ufficio, dopo l'euforia della fine degli anni '80 (ben 5250 nel 1989), si è stabilizzato attorno ai 3500 - 3700 incarti con una leggera progressione nel 1996 con 3846 incarti.

Da poco tempo l'UDC ha assunto un nuovo compito: quello di coordinare le procedure nell'ambito delle domande di -costruzione, sia di diritto cantonale che federale (dissodamenti, alta tensione...), prima di spettanza dei Servizi generali del Dipartimento ai quali però è rimasta la competenza di coordinamento nell'ambito di progetti stradali e di opere di arginatura collegate alle costruzioni stradali.

In caso di dubbio a sapere a chi affidare una procedura, decide il Capo del Dipartimento. Come ogni attività, in particolare nel caso di un nuovo compito, è importante che eventuali disfunzioni o difficoltà possano essere regolarmente verificate, attuando se del caso i necessari correttivi, per assicurare un servizio efficace.

### **RIASSUNTO DELL'ATTIVITÀ 1996**

Spese correnti	1996	5'916'338.10	1995	5'764'192.60	+ 2.64 %
Ricavi correnti	1996	736'543.00	1995	433'827.00	+ 69.8 %
Uscite per investimenti	1996	339'700.00	1995	167'730.00	+102.5 %

L'aumento delle spese correnti è da attribuire :

- al leggero aumento di stipendi e di contributi sociali
- ai maggiori oneri per studi di pianificazione territoriale
- ai maggiori contributi alla conservazione del paesaggio

L'aumento dei ricavi è da attribuire a maggiori contributi federali per pianificazioni cantonali e per la conservazione del paesaggio.

## **Attività generale**

Il 1996 è stato caratterizzato

- dalla modifica del Regolamento sul coordinamento nell'ambito delle procedure di approvazione degli atti pianificatori previsti dalla LALPT e di evasione delle domande di costruzione del 16.1.1996 (successivamente modificato il 24.6.1997);
- dalla modifica di alcuni articoli della legge edilizia relativi alla polizia del fuoco grazie alla quale la responsabilità in materia di sicurezza contro gli incendi è stata in massima parte "privatizzata", a questo proposito la SPU ha organizzato una decina di giornate informative sulle novità in materia;
- dalla dichiarazione d'intenti tra DT e Ufficio federale della pianificazione del territorio relativa al problema dei rustici, legato alla scheda di coordinamento 8.5 la cui nuova versione, ancora assai contestata, si trova dinanzi al Gran Consiglio per l'evasione dei ricorsi.  
Nella dichiarazione d'intenti si prevede tra l'altro di analizzare capillarmente i casi abusivi, per il tramite dell'UDC, con il coinvolgimento di tutti i comuni, l'intervento, molto impegnativo e che si protrarrà per almeno 3-4 anni, ha già dato i suoi primi frutti.

## **Ufficio Piano Direttore**

- valutazione dei compendi comunali sullo stato dell'urbanizzazione
- allestimento della banca dati del territorio
- preparazione dei messaggi del CdS inerenti le schede impugnate ( 5.9 impianto di termodistruzione, 8.5 "rustici", 9.23 campi da golf)
- partecipazione a parecchi gruppi di lavoro federali, cantonali e speciali

## **Ufficio domande di costruzione**

- 3846 incarti esaminati, 376 opposizioni dipartimentali
- 250 incontri per esperimenti di conciliazione
- 321 osservazioni di ricorsi indirizzati alle istanze superiori (CdS, TRAM, TF)

## **Circondari di pianificazione**

- consulenza ai comuni nell'ambito dell'esame preliminare e definitivo di approvazione dei PR
- consulenza alle regioni di montagna (piani di sviluppo) e alle commissioni intercomunali dei trasporti
- versamento di sussidi per PR (38 comuni) e tetti in piode (22 domande, 35 collaudi, 35 opere liquidate); in quest'ambito si è fatto molto sentire la diminuita disponibilità finanziaria
- 11 PR o Ppart approvati dal CdS, 19 esaminati da DT
- 49 varianti di PR approvate da CdS, 51 esaminate da DT
- 15 varianti di poco conto approvate da CdS, 15 da DT



- 45 inventari edifici fuori zona approvati CdS (11335 oggetti), 25 esaminati da DT (7376)
- 141 ricorsi di 2. Istanza al TPT

Ci sono poi numerosi problemi riguardanti attività settoriali per i quali si rimanda al rendiconto.

## GLI ATTI PARLAMENTARI

Sebbene inoltrati nel 1997 non ci si può esimere, in quanto di dominio pubblico, dal citare alcuni atti parlamentari che segnalano disagi riscontrabili nella SPU e che addirittura postulano per il tramite di un'iniziativa cambiamenti radicali, in particolare l'attribuzione dell'Ufficio domande di costruzione non più al DT ma direttamente alla Cancelleria dello Stato, con ampi poteri di coordinamento delle procedure e addirittura con la facoltà di agire in alcuni casi a nome e per conto del DT.

L'**iniziativa elaborata** dei colleghi Merlini, Ferrari-Testa e confirmatari, presentata il 12 maggio 1997, propone una **legge sul coordinamento edile e pianificatorio**.

Le motivazioni dell'iniziativa sono da ricondurre alle lungaggini burocratiche e alla nascita dell'istanza di coordinamento (imposta dalla Confederazione), la quale "deve fungere da filtro e da ricettacolo di tutti i preavvisi settoriali emessi nell'ambito della procedura necessaria per costruire o trasformare un edificio o un impianto"; gli iniziativisti ritengono necessario emanare al proposito una legge in luogo del semplice regolamento di applicazione esistente attualmente (nel frattempo già modificato) che a loro modo di vedere deve comunque essere rivisto, non raggiungendo lo scopo perseguito: quello di garantire un'autorità di coordinamento neutra.

Dovendo questa autorità tra l'altro ponderare gli interessi, gli iniziativisti ritengono indispensabile svincolare l'UDC dal DT, pena mancanza di serenità nell'operare e indipendenza nell'agire.

Il Consiglio di Stato ha indirettamente già preso posizione sui contenuti dell'iniziativa rispondendo in data 25 giugno 1997 ad un'**interrogazione** della collega Ferrari-Testa e confirmatari del 15 aprile 1997 ("**Riforme inerenti il Dipartimento del territorio**").

Nell'interrogazione veniva chiesto tra l'altro se la riorganizzazione della SPU comportasse la creazione di un vero e proprio ufficio di coordinamento alle dipendenze dirette del CdS. Il CdS nella sua risposta ribadisce che l'Ufficio domande di costruzione sta bene dov'è e che il coordinamento si riferisce soprattutto ai grandi progetti edilizi.

In ogni caso il campo di attività è prettamente pianificatorio e presuppone una particolare formazione specifica, attualmente non disponibile presso l'UDC.

Appare evidente che l'iniziativa, che mira a modificare la struttura della SPU in modo marcato e ha evidentemente già causato apprensione all'interno della Sezione, aprirà un dibattito importante durante l'iter parlamentare.

I disagi legati alle lentezze burocratiche e le preoccupazioni inerenti la prevista riorganizzazione della SPU si manifestano in modo palese nella **mozione** del collega Genazzi, "**Per una sburocratizzazione nelle procedure di approvazione di progetti di rilevante interesse socio-economico**", e nell'**interpellanza** della collega Ferrari - Testa "**A quando termini perentori nell'esame dei PR?**"

Vale la pena ricordare che le decisioni della SPU sono subordinate al preavviso di molti servizi esterni alla Divisione della pianificazione territoriale e che nella nuova versione del già citato regolamento il CdS ha sancito la facoltà per la SPU di fissare termini perentori ai servizi che sono chiamati a collaborare nella stesura dei preavvisi.

Miglioramenti sono comunque certamente auspicabili per cui si attende con interesse l'annunciata riorganizzazione interna.

Si auspica già sin d'ora un'attenta verifica della riorganizzazione commisurata all'importanza della posta in gioco.

Paolo Beltraminelli, relatore

## RENDICONTO 1996 - DIPARTIMENTO FINANZE E ECONOMIA

### Rapporto della Sottocommissione delle finanze - La Cassa pensione dei dipendenti dello Stato (CPDS)

Parte generale .....	43
Le analisi del nuovo Comitato CPDS .....	45
La perizia della PRASA .....	45
1. Il bilancio tecnico .....	45
2. Gli scenari futuri .....	48
L'analisi interna .....	50
La perizia immobiliare .....	55

#### PARTE GENERALE

Due sono i fatti che hanno caratterizzato l'evoluzione del sistema pensionistico svizzero negli ultimi 15 anni: **l'introduzione della LPP<sup>1</sup> nel 1985 e la crescita della speranza di vita media**. Essi hanno influenzato in modo determinante anche la Cassa pensione dei dipendenti dello Stato del Canton Ticino. La LPP e le sue successive modifiche, in particolare **l'introduzione del libero passaggio integrale<sup>2</sup>**, hanno fissato il quadro legale e organizzativo di riferimento. La crescita della speranza di vita ha accresciuto notevolmente le necessità di finanziamento del sistema.

**La domanda che ci poniamo oggi é: il problema è stato affrontato in modo ottimale dalla CPDS? La risposta è certamente negativa.**

In generale, è mancata una valida strategia a lungo termine. Ci troviamo perciò di fronte alla necessità di correggere il tiro con riforme incisive.

Ovviamente si tratta di un giudizio dato a posteriori con le conoscenze di oggi e quindi in una certa misura con il senno di poi.

Vi sono però due fatti che certamente avrebbero potuto portare a una situazione diversa. In primo luogo le voci che negli anni 1992/94 si erano levate, prima all'interno della Commissione amministrativa della cassa e poi in Parlamento, che invitavano a avere meno fretta e a approfondire meglio la riforma di quegli anni, sono rimaste totalmente inascoltate. **Ma è soprattutto la mancanza di trasparenza, in particolare nei confronti del Gran Consiglio, rispetto a tutto quanto riguardava la CPDS fino al 1995 a dovere oggi essere condannata dal giudizio politico.**

Mancherà sempre la controprova, ma si può tranquillamente affermare che se i dati del problema fossero stati resi noti per tempo e se le procedure fossero state rispettate, oggi la situazione sarebbe nettamente migliore.

1 LPP del 25-6-92 - RS 831.40

2 Legge sul libero passaggio del 17-12-93 - RS 831.42

Gli errori commessi nella gestione del patrimonio immobiliare sono anche il frutto dell'euforia che regnava alla fine degli anni '80, quando tutti, a cominciare dalle grandi banche svizzere, commisero degli errori oggi incomprensibili. Talune operazioni tuttavia sono state particolarmente fallimentari e incomprensibile anche nel clima di quegli anni. La CPDS ne pagherà il prezzo ancora a lungo.

La gestione del patrimonio mobiliare non è stata esente da peccati anche se è stata caratterizzata dalla prudenza, evitando così i rischi del mercato dei derivati, che non hanno saputo invece evitare anche grandi casse private.

Sul piano organizzativo si è tardato troppo a adeguarsi alle necessità di gestione di un patrimonio che sfiora i due miliardi di franchi, mantenendo una struttura professionalmente inadeguata e caratterizzata da uno spirito "fai da te".

Infine diverse scelte di politica aziendale si sono rivelate sbagliate, in particolare nell'ambito della riforma della legge del 1994 e nella politica adottata verso gli altri enti pubblici affiliati.

Negli scorsi mesi gli organi della CPDS hanno svolto un'inchiesta interna affidata ai membri di comitato avv. Edy Meli, procuratore pubblico e Claudio Mazzoleni. **A giudizio della Sottocommissione delle finanze l'inchiesta ha permesso di appurare tutto quanto era ragionevolmente possibile accertare.** Considerato che l'inchiesta è già stata condotta da un procuratore pubblico, sia pure con altre funzioni ma pur sempre tenuto all'obbligo di denuncia, sembra improbabile che si possa andare oltre. Ulteriori approfondimenti non porterebbero probabilmente a grossi risultati e **soprattutto non modificherebbero il giudizio negativo.**

Oltre a ciò, la CPDS ha richiesto un perizia attuariale alla PRASA, una perizia immobiliare a alcuni affermati professionisti ticinesi e una consulenza esterna e qualificata sulla gestione del patrimonio mobiliare.

In esito a tutti questi approfondimenti il Comitato CPDS ha elaborato un rapporto all'intenzione della Commissione CPDS. Tale rapporto sarà ora sottoposto alla PRASA affinché abbia a elaborare delle nuove proiezioni sulla base delle proposte. Entro fine anno la Commissione CPDS dovrebbe essere in grado di sottoporre delle proposte al Consiglio di Stato che, se le farà proprie, trasmetterà un messaggio al Gran Consiglio. Una riforma della legge è perciò ipotizzabile per l'inizio dell'estate 1998 se non sorgeranno intoppi.

Tutti i principali responsabili della gestione della CPDS fino al 1995 hanno oggi lasciato il loro posto.

Alla luce delle analisi degli ultimi due anni, si può affermare che durante il periodo 1985-1995 la CPDS:

- **ha operato con un apparato amministrativo assolutamente insufficiente, omettendo di adeguarlo alle esigenze accresciute e addirittura vantando la presunta snellezza dell'amministrazione;**
- **non vi è stata una chiara definizione delle competenze, in particolare a più riprese l'amministrazione e il DFE (Consigliere di Stato e Segretario generale) si sono assunti competenze che non erano loro sia da un punto di vista formale che materiale;**

- non vi è stata una chiara definizione degli obiettivi, preceduta da un'approfondita analisi della situazione, il che ha portato a commettere numerosi e gravi errori.

Le raccomandazioni che possiamo formulare oggi sono quindi speculari:

- dotarsi di un'amministrazione adeguata e di un organo di controllo esterno specializzato;
- definire in modo chiaro e formale le competenze;
- definire degli obiettivi precisi e formulare una strategia conseguente.

## LE ANALISI DEL NUOVO COMITATO CPDS

Il Comitato CPDS<sup>3</sup> entrato in carica il 1.7.1995 e composto da Marina Masoni, Dario Giudici, Claudio Mazzoleni, Fausto Leidi, Edy Meli e Giancarlo Laffranchi e quello successivo entrato in carica il 4.10.1996, nel quale Giorgio Weit ha sostituito Giancarlo Laffranchi, ha eseguito e fatto eseguire diverse analisi della situazione della CPDS.

Di seguito, riassumiamo i risultati della perizia PRASA, dell'analisi interna e della perizia immobiliare. Nei singoli capitoli faremo comunque capo anche a informazioni desumibili da uno degli altri documenti o dal rendiconto 1996 o precedenti oppure a informazioni fornite direttamente alla Sottocommissione finanze. Ci limiteremo a una sintesi degli elementi principali e più interessanti in questo contesto, anche perché un'esposizione sistematica richiederebbe troppo tempo e spazio senza però portare a conclusioni diverse.

## LA PERIZIA DELLA PRASA

### 1. Il bilancio tecnico

Il bilancio tecnico è lo strumento principale per giudicare dello stato generale di una cassa pensione. Esso indica il rapporto tra il patrimonio della cassa e il totale dei suoi impegni a lunga scadenza, cioè se l'istituto di previdenza offre in ogni tempo garanzia di poter adempiere i suoi impegni<sup>4</sup>. A norma di legge, esso dovrebbe essere in equilibrio e quindi il grado di copertura dovrebbe essere del 100%, a meno che lo Stato, con il consenso dell'autorità di vigilanza, non garantisca la copertura della quota parte mancante<sup>5</sup>. Nel caso della CPDS questo consenso non è mai stato ottenuto esplicitamente, ma viene dedotto implicitamente dall'approvazione dei conti e dal fatto che ai sensi dell'art. 51 LCP lo Stato garantisce le prestazioni LPP. Lo fa però anche per i dipendenti degli enti esterni.

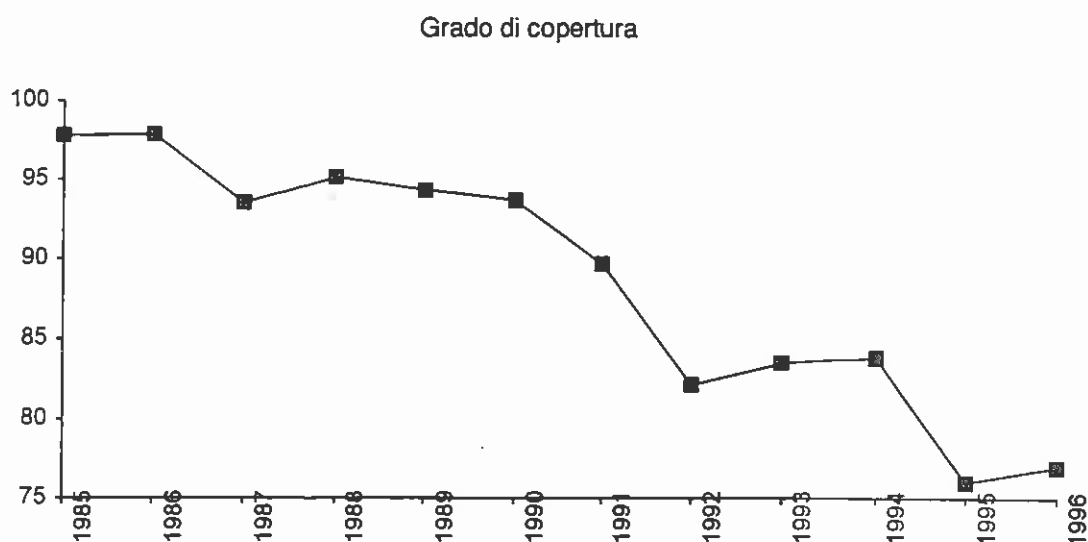
---

3 per un organigramma dettagliato si rimanda al rendiconto

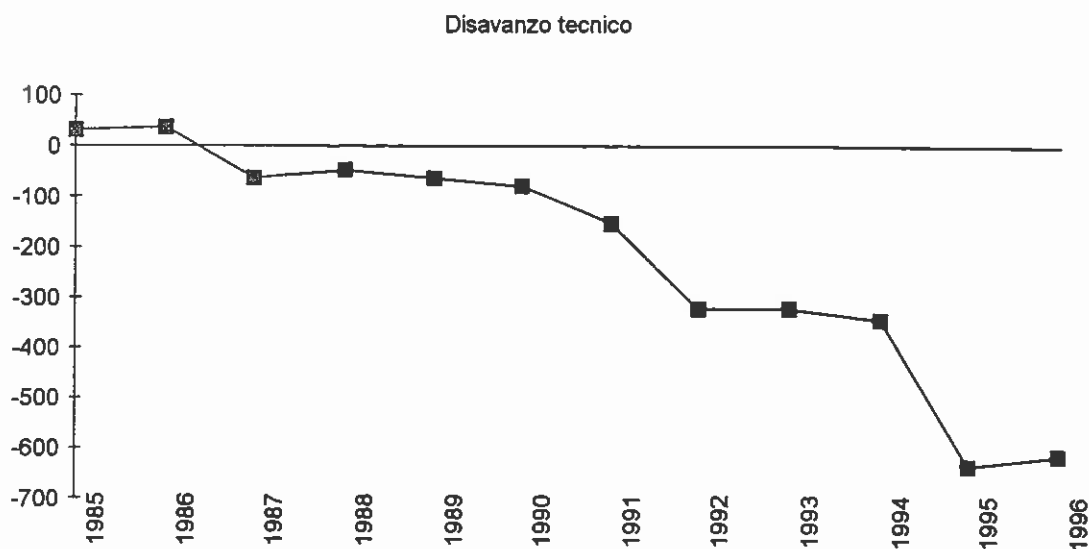
4 Art. 53 cpv. 2 LPP

5 Art. 69 cpv. 2 LPP

I due grafici seguenti mostrano l'evoluzione del bilancio tecnico della CPDS negli ultimi anni.



Come si può facilmente rilevare, la situazione è gravemente peggiorata a partire dal 1991/1992, quando si è deciso per alcuni anni di non più pubblicare questo bilancio.



I due grafici non coincidono per gli anni 1985/86 perché elaborati con metodologie diverse e perché nei primi anni di applicazione della LPP esisteva ancora una certa incertezza su alcuni elementi.

Secondo la PRASA gli oltre **600 milioni di deficit** sono attribuibili alle seguenti cause:

Introduzione del libero passaggio integrale per il Cantone <sup>6</sup>	233
Introduzione del libero passaggio integrale per gli enti esterni	52
Introduzione della pensione per vedovi	40
EVK/PRASA 90 4 <sup>7</sup>	<u>100</u>
Totale intermedio	425
Altri motivi	<u>188</u>
Totale	613

A lungo termine il bilancio tecnico permette di valutare se il pagamento delle rendite è garantito. Il significato del deficit deve essere relativizzato poiché è piuttosto improbabile che lo Stato chiuda e perché l'evoluzione del valore del patrimonio immobiliare a lunga scadenza è abbastanza imprevedibile. Un forte rialzo o ribasso dei valori modifica evidentemente il risultato finale del bilancio. Esso diventa immediatamente attuale nel caso di un importante trasferimento di dipendenti a un altro datore di lavoro o a un'altra cassa. Supponiamo per esempio che l'OSC (circa 500 dipendenti) fosse privatizzata o aggregata all'EOC, oppure che la Sezione della circolazione fosse privatizzata, ecco che la CPDS sarebbe immediatamente tenuta a versare l'intera prestazione di libero passaggio. Più grave ancora l'eventuale disdetta da parte dei cosiddetti ente esterni<sup>8</sup> per iscriversi a un'altra cassa. In questo caso, come vedremo, con una gestione accorta sarebbe stato possibile mettere il deficit<sup>9</sup> a carico degli enti esterni stessi.

E' evidente che nell'ambito di una gestione ottimale della cassa gli altri 188 mio non ci sarebbero. Essi si compongono per esempio dei **74 mio** di ammortamento del patrimonio immobiliare, del mancato incasso di affitti, di una redditività insufficiente, eventualmente di premi inadeguati o di prestazioni elevate.

---

<sup>6</sup> La Legge sul libero passaggio accorda un periodo di dieci anni per recuperare questo deficit

<sup>7</sup> Si tratta delle tabelle per il calcolo della speranza di vita che vengono adeguate ogni anno. Ovviamente più la speranza di vita aumenta più gli impegni della casa crescono. In vista della prossima revisione di queste tabelle, la PRASA ha ora consigliato di procedere a un accantonamento annuo preventivo. Ci si può legittimamente chiedere come mai non lo abbia fatto prima. In generale pur riconoscendo la qualità di questo consulente, ci si sarebbe talvolta aspettati qualche cosa di più. In particolare durante la procedura di revisione della LCP nel 1994 qualche segnalazione in più al Gran Consiglio non sarebbe stata inutile.

<sup>8</sup> 2129 dipendenti su di un totale di 11'648

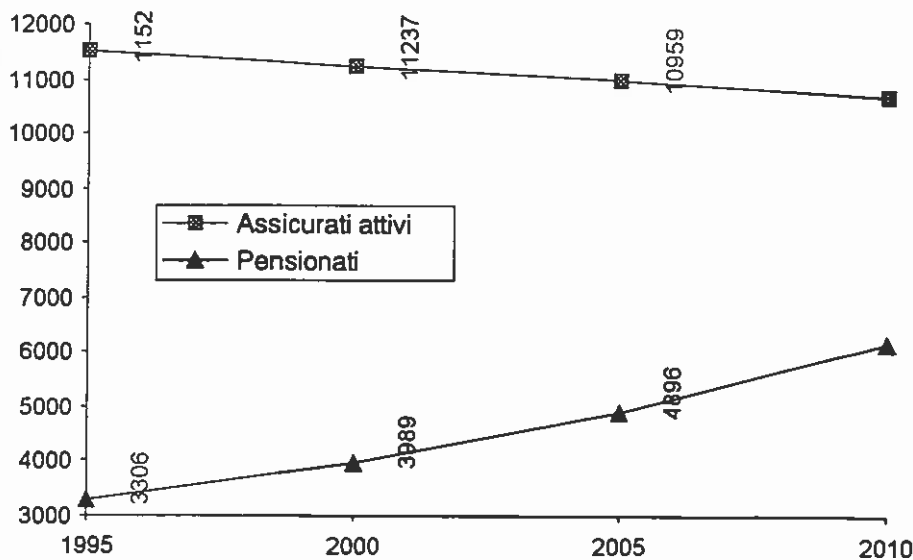
<sup>9</sup> ca 52 mio

## 2. Gli scenari futuri

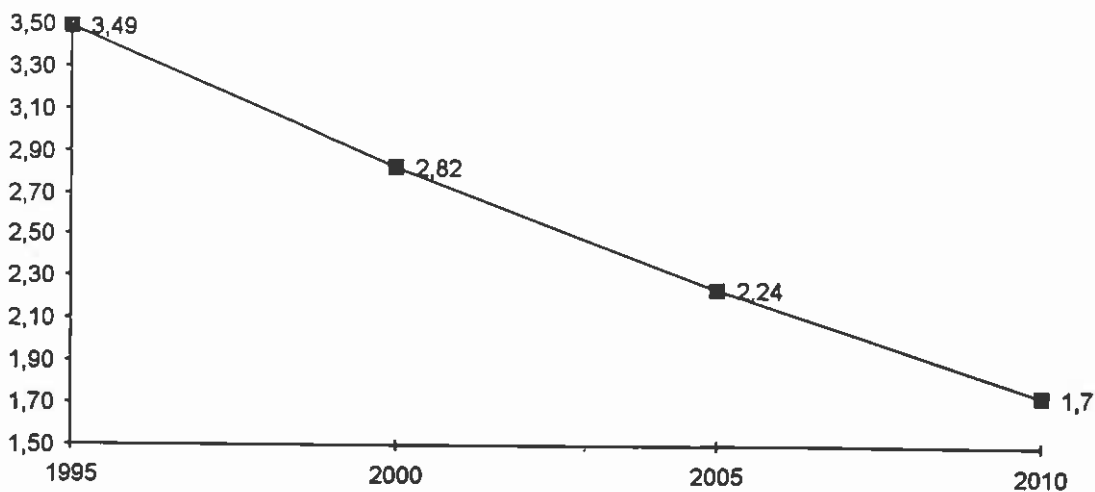
Su richiesta della CPDS, la PRASA ha elaborato diversi scenari dell'evoluzione futura, la quale dipende dai seguenti elementi:

- livello dei premi
- livello delle prestazioni
- evoluzione demografica
- rapporto tra assicurati attivi e pensionati
- redditività del patrimonio.

I due grafici seguenti mostrano la preoccupante evoluzione del rapporto tra assicurati attivi e pensionati.



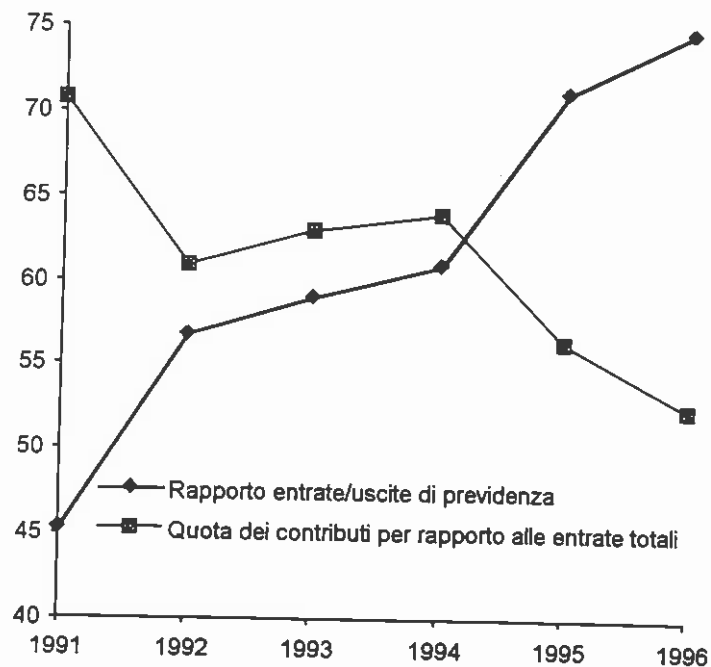
Numero di attivi per 1 pensionato



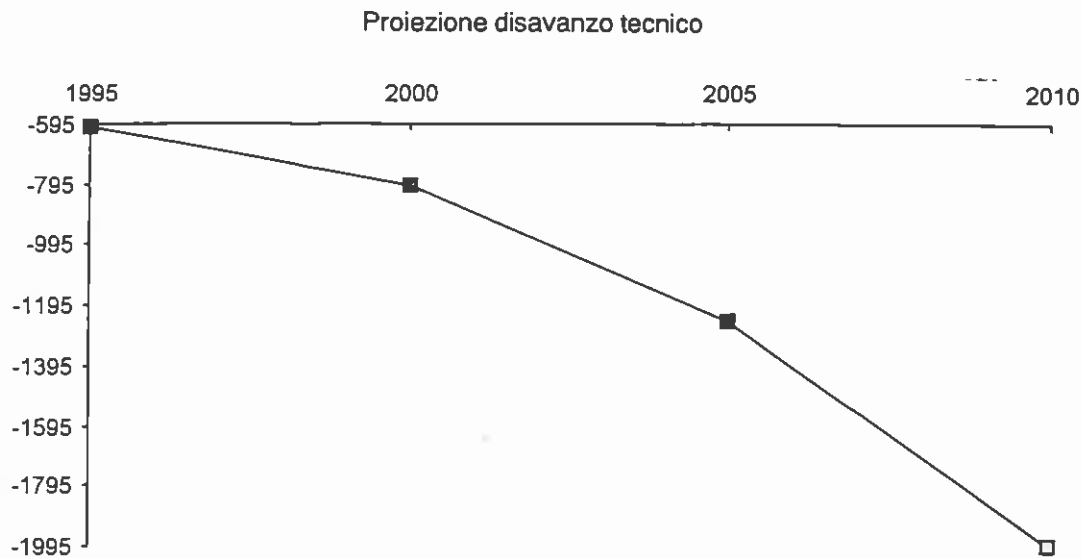


Tra dodici anni quindi per ogni pensionato potrebbero esserci meno di due attivi. Risulta perciò evidente che vi saranno accresciute necessità di finanziamento da coprire o con una miglior redditività del patrimonio o con l'aumento dei contributi o con la diminuzione delle prestazioni.

Ciò è confermato anche dal grafico seguente che mostra come la copertura delle uscite con le semplici entrate di previdenza (contributi dell'assicurato e del datore di lavoro) diminuisca a una velocità impressionante. Inversamente, la quota dei contributi sul totale delle entrate diminuisce.



Il grafico seguente mostra invece l'evoluzione del disavanzo tecnico secondo le più pessimistiche previsioni della PRASA.



## L'ANALISI INTERNA

Dopo che questa possibilità era stata ventilata in diversi interventi nei dibattiti sulla CPDS, che si sono svolti negli ultimi due anni in Gran Consiglio, il **10.3.1997** è stata presentata ufficialmente una richiesta di apertura di un'inchiesta parlamentare sulla CPDS. A seguito di un accordo intervenuto tra i capigruppo e il presidente del Gran Consiglio, la domanda è stata finora tenuta in sospeso.

Il **7.4.1997** il Comitato della CPDS ha dato inizio a un'analisi della gestione passata, affidandola ai membri di comitato avv. Edy Meli, procuratore pubblico e Claudio Mazzoleni. Il risultato di questa analisi è stato sottoscritto da tutto il comitato e consegnato alla Commissione della CPDS l'**11.9.1997**. Esso è stato trasmesso alla Sottocommissione delle finanze, che lo aveva esplicitamente richiesto il **16.9.1997**.

La Commissione CPDS si è riservata di discuterlo.

L'analisi, che sintetizzeremo di seguito, ha riguardato quattro problemi:

1. l'esonero del pagamento del premio assicurativo per gli assicurati che cumulativamente conseguivano 60 anni di età e 30 anni di servizio;
2. la mancata pubblicazione del bilancio tecnico per gli anni 1992/93 e 94;
3. l'acquisizione di enti esterni e la mancata disdetta delle convenzioni con effetto 1.1.1995;
4. gli investimenti immobiliari in terreni non edificati.

Per l'analisi della gestione passata, il Comitato CPDS ha fatto capo alla documentazione scritta ritrovata, spesso assai carente. Basti dire che è stato costituito un patrimonio immobiliare, oggi stimato a **249 mio** in precedenza a oltre **320 mio**, senza che il Gruppo investimenti abbia mai presentato un rapporto scritto.

Sono inoltre stati interrogati l'ex-amministratore, ora pensionato anticipatamente per incompatibilità ambientale, l'ex segretario generale del DFE, l'ex capo dell'Ispettorato delle finanze e l'ex direttore del DFE, il quale è stato invero piuttosto reticente.

## **1. L'esonero del pagamento del premio assicurativo per gli assicurati che cumulativamente conseguivano 60 anni di età e 30 anni di servizio**

### ***Il problema***

La LCP<sup>10</sup> entrata in vigore il **1.1.1995** prevede l'esonero dal pagamento dei contributi per quegli assicurati che hanno raggiunto 60 anni di età e 40 pieni di assicurazione<sup>11</sup>.

Il **13.2.1995** l'amministrazione della cassa ha esteso l'esonero anche agli assicurati con 30 anni pieni di assicurazione<sup>12</sup>.

Successivamente nell'ambito del regolamento della CPDS, approvato dal Consiglio di Stato il 29.5.1996, la Commissione è ritornata ai 60/40, ristabilendo il prelievo del contributo per coloro che si trovano tra i 30 e i 40 anni di attività.

A seguito di un ricorso, il Tribunale della assicurazioni ha confermato quest'ultima interpretazione, negando che la decisione del **13.2.1995** potesse validamente fondarsi su di un accenno contenuto nel rapporto della Commissione della gestione e delle finanze che non aveva però trovato alcuna concretizzazione nel testo legale.

### ***Le conseguenze***

Questo fatto ha comportato per la CPDS una minore entrata di **fr. 1'250'000.--**.

### ***L'analisi***

Nel **gennaio 1995** l'amministrazione della CPDS aveva adottato la soluzione 60/40. L'introduzione del sistema 60/30 venne ordinata dal DFE e per esso dal segretario generale.

Secondo la LCP entrata in vigore il **1.1.1995**, la competenza per tale decisione è certamente della Commissione CPDS.

Il **13.2.1995** quindi non erano competenti né l'amministrazione, né il DFE. La tesi secondo cui lo sarebbero stati fino al **31.12.1994** è improbabile e comunque irrilevante.

La Sottocommissione invita il Comitato CPDS a verificare la possibilità di recupero del mancato incasso, eventualmente per via assicurativa, con riferimento alla legge sulla responsabilità civile degli enti pubblici.

---

10 RL 2.5.5.1

11 Soluzione 60/40

12 Soluzione 60/30

## **2. La mancata pubblicazione del bilancio tecnico per gli anni 1992/93 e 94**

### ***Il problema***

Come detto sopra, il bilancio tecnico è uno dei principali indicatori dello "stato di salute" di una cassa pensioni.

La legge federale ne prescrive la pubblicazione periodica senza fissare la frequenza<sup>13</sup>. Per i piccoli istituti ciò deve avvenire almeno ogni cinque anni. Per le casse di dimensioni maggiori è però opportuno che questa analisi sia fatta annualmente.

Il bilancio tecnico della CPDS è stato pubblicato annualmente dal 1984 al 1991. La pubblicazione è stata sospesa dal 1992 al 1994.

### ***Le conseguenze***

La mancata pubblicazione del bilancio non ha avuto conseguenze finanziarie dirette. Tuttavia, unitamente a una generale sottovalutazione della situazione, essa ha occultato la reale situazione della CPDS negli anni in cui è gravemente peggiorata, al di là anche degli scenari più pessimisti della PRASA. Il Gran Consiglio non è quindi stato correttamente informato della situazione proprio negli anni in cui è stata votata la riforma della LCP.

### ***L'analisi***

L'analisi interna ha permesso di appurare che non vi è stata alcuna decisione formale di non pubblicare il bilancio né da parte della Commissione CPDS, né da parte del DFE. Conseguentemente, non è stato neppure possibile trovare delle giustificazioni.

## **3. L'acquisizione di enti esterni e la mancata disdetta delle convenzioni con effetto 1.1.1995**

### ***Il problema***

La CPDS assicura non soltanto i dipendenti dello Stato ma anche quelli di diversi altri enti pubblici, detti enti esterni. Il primo problema riguarda il chi, quando e perché abbia deciso questa politica di acquisizioni.

Il secondo problema è il mancato seguito dato alla lettera **29.11.1993** della PRASA, che invitava a disdire cautelativamente le convenzioni con gli enti esterni onde evitare le conseguenze negative dell'introduzione del libero passaggio integrale.

### ***Le conseguenze***

La mancata considerazione del suggerimento del perito ha comportato un peggioramento del bilancio tecnico quantificato indicativamente in **52 mio** rispetto al totale di **285 mio** di peggioramento causato dall'introduzione del libero passaggio.

### ***L'analisi***

L'analisi interna non ha permesso di accertare quando, da chi e perché sia stata decisa la politica delle acquisizioni. Ne consegue che non risulta sia stata fatta alcuna seria analisi

---

13 Art. 53 cpv. 2 LPP

sulle conseguenze per la CPDS (modifica della struttura di età; conseguenze di eventuali disdette; investimenti; ecc.).

La lettera del **29.11.1993** era indirizzata all'amministratore della Cassa e al segretario del DFE. Non risulta che la Commissione CPDS sia mai stata informata, anche se vi sono dei riferimenti nel messaggio del Consiglio di Stato del **12.8.1994** e nel rapporto della Commissione della gestione del **17.11.1994**, quando comunque era troppo tardi per intervenire. Ne consegue che con "grande verosimiglianza" la decisione è stata presa dall'amministrazione della CPDS e dal DFE, i quali non sono riusciti a dimostrare di aver informato la Commissione.

#### **4. Gli investimenti immobiliari in terreni non edificati**

La CPDS ha iniziato a investire nel settore immobiliare dopo diverse discussioni avvenute nel **1984**. Dello stato generale del patrimonio immobiliare parleremo nel capitolo successivo.

##### ***Il problema***

L'analisi interna si è invece concentrata su due immobili ineditati e su uno inutilizzabile senza un'importante ristrutturazione rimasti nella mani della CPDS a mo' di Pepa Tencia o Schwarzpeter.

Si tratta dei mapp. no. **966** e **4618** di Bellinzona e del mapp. no. **5602** di Locarno.

##### ***Le conseguenze***

Il problema principale è che questi immobili, oltre a essere stati svalutati e aver quindi peggiorato il bilancio tecnico, non hanno alcun reddito, mentre che se gli stessi fondi fossero stati investiti diversamente essi avrebbero oggi una resa per la CPDS. In due casi il capitale è immobilizzato dal 1991. Dalla perizia immobiliare risulta quanto segue:

Part.	Prezzo d'acquisto	Valore venale
5602	14'900'000,00	9'670'000,00
966	5'050'000,00	5'240'820,00
4618	non valutato perché al momento non edificabile a causa di un vincolo di PR	

##### ***L'analisi***

Premesso che dai documenti risulta che nel 1984 la Commissione CPDS era piuttosto scettica sull'acquisto di immobili ineditati, val la pena di riportare integralmente le conclusioni dell'analisi interna su questo tema:

**E' possibile affermare che tutte e tre le operazioni sono state volute e gestite, fino all'acquisto ed oltre (cfr. concorso di architettura per ex Albertini), in stretta simbiosi con lo Stato (in particolare il DFE/DPC) che risulta essere, praticamente in tutti e tre i casi, il primo destinatario delle offerte.**

Nei due casi di Bellinzona lo Stato era direttamente interessato ad una particolare edificazione da parte della CPDS. In tal senso aveva "rassicurato" la Commissione amministrativa che ne aveva deciso l'acquisto, pur sapendo che a quel momento le limitazioni di PR non

**permettevano lo sfruttamento così come interessava al CdS (edifici pubblici nel primo caso ed eliminazione della strada di penetrazione nel secondo).**

**Non abbiamo trovato eventuali rapporti del Gruppo Investimenti sui tre oggetti in questione.** Il membro della Commissione Amministrativa (e del GI) da noi interpellato ci ha confermato che non ne esistono in quanto il GI, per prassi, non stilava veri e propri rapporti all'intenzione della Commissione Amministrativa bensì riferiva verbalmente. Ha comunque aggiunto che la Commissione era comunque informata sulla reale situazione degli immobili (norme pianificatorie e intenzioni edificative) al momento in cui ha preso le relative decisioni. Ciò si desume pure dai verbali della Commissione nonché, a volte, dal contenuto dei rogiti che in alcuni casi prevedono apposite clausole.

**Nel caso del terreno di Locarno non è possibile, in base ai documenti da noi visionati, comprendere con chiarezza per quale motivo l'acquisto sia stato subordinato a quello dello Stato dell'altra particella proposta dalla Vallerana (pacchetto).** Infatti non vi è relazione diretta tra le affermazioni contenute nel rapporto della Gestione Logistica relative al mapp. 1601 (peraltro acquistato quale bene patrimoniale e non amministrativo) e le possibilità di sfruttamento del mapp. 5602.

Sembra comunque assodato che l'acquisto fosse in previsione di uno sviluppo pianificatorio futuro anche in questo caso. Lo si deduce, in parte, dal rogito. D'altra parte il fatto è confermato dall'amministratore che aggiunge come il Municipio di Locarno avesse informalmente comunicato che una domanda di costruzione sarebbe stata bloccata in attesa della modifica di PR. Il membro della vecchia Commissione ha confermato questa circostanza precisando che l'acquisto rientrava in una politica di diversificazione del territorio e che l'area pareva ottima per una edificazione indipendentemente dall'interesse conoscesse l'intenzione di modifica del piano di zona da parte del Comune. Ciò non è avvenuto in quanto il blocco dell'edificazione avrebbe "sorpreso" la CPDS. Il membro della vecchia Commissione ha inoltre ribadito che mai le decisioni di acquisto hanno avuto quale obiettivo l'acquisizione di terreni di riserva.

Va forse rilevato che l'amministratore ha confermato che, soprattutto per gli stabili di Bellinzona, vi era un forte interesse dello Stato, mentre per Locarno si sapeva che un'edificazione immediata non sarebbe stata possibile proprio perché vi erano in atto lavori pianificatori.

**Dai documenti visionati (forzatamente incompleti) non risulta che la Commissione Amministrativa non fosse informata correttamente sulla situazione pianificatoria e sulle intenzioni, quindi sul fatto che un'edificazione immediata non avrebbe avuto luogo.**

**In base a questa documentazione non siamo riusciti a identificare con certezza i motivi e le volontà di edificazione (oggetto e tempi) per il mappale di Locarno.**

In conclusione è evidente che la CPDS ha avviato determinate operazioni immobiliari a richiesta o comunque in virtù di un particolare interessamento dello Stato. Un approfondimento dei fatti e dei motivi di questi acquisti non può prescindere dall'assumere informazioni anche all'interno del Dipartimento Costruzioni (ora Economia). In particolare per quanto riguarda la perdita di valore degli immobili (prezzo d'acquisto/valore attuale a bilancio) ed il reale valore di mercato al momento dell'acquisto.

Non siamo entrati nel merito della questione, sia per problemi di tempo sia per ovvie carenze di competenze specifiche in materia.

## **LA PERIZIA IMMOBILIARE**

Nel corso del 1996 è stata eseguita una perizia sul patrimonio immobiliare della CPDS, a seguito della quale il valore degli immobili ha dovuto essere corretto verso il basso di **37 mio** nel 1995 e di ulteriori **37 mio** nel 1996. Inoltre per 15 immobili su 19 il reddito è risultato insufficiente, nonostante che gli affitti siano stati giudicati alti in 10 casi. Inoltre il metodo di gestione è risultato assolutamente insufficiente e la contabilità carente come già evidenziato nel rapporto della Sottocommissione delle finanze del 1995, in cui si denunciava la contabilizzazione tra le entrate anche degli affitti degli appartamenti sfitti, cioè delle entrate in realtà mai avvenute. Nel frattempo sono state portate a termine o ultimate altre quattro operazioni che si trovavano in un stadio troppo avanzato per essere interrotte, il che non ha certo permesso di migliorare il quadro generale.

Per contro, il nuovo comitato e il nuovo amministratore hanno preso o stanno prendendo le misure atte a assicurare una buona gestione della situazione.



**Con queste osservazioni, la Sottocommissione del finanze raccomanda di approvare i conti e il rendiconto della CPDS, sollecitando nel contempo una rapida revisione della LCP, dando scarico al lavoro impegnato del nuovo Comitato che deve ora concentrarsi sul futuro della CPDS.**

Per la Sottocommissione finanze:

Fulvio Pezzati, relatore

Bignasca - Donadini - Ferrari Mario -

Gendotti - Lotti

