

# Rapporto

numero	data	Dipartimento
4739 R	4 giugno 1998	FINANZE E ECONOMIA

## della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 8 aprile 1998 concernente il Consuntivo 1997 e i Rendiconti dipartimentali per l'esercizio 1997

Il Consiglio di Stato ha presentato il Rendiconto 1997 sotto una nuova forma, più snella e più leggibile. Ha così accolto anche alcuni suggerimenti provenienti dalla Commissione della gestione. Con qualche ulteriore ritocco nei contenuti, il rendiconto potrà diventare, grazie anche al copioso allegato statistico, uno strumento importante di conoscenza dell'attività governativa e, nel tempo, un'importante memoria storica della gestione pubblica cantonale.

La Commissione della gestione, e per essa la Sottocommissione delle finanze, non ha proceduto a un esame contabile dettagliato dei conti, come sembrerebbe volere l'articolo 18 della legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato, comunque regolarmente eseguito dall'Ispettorato delle finanze. I tempi per questo lavoro sono infatti troppo stretti (la stesura definitiva del rendiconto per esempio è giunta sui banchi della Commissione il giorno 21 maggio 1998) per poter portare la discussione in Parlamento ancora prima delle vacanze estive. Con la riorganizzazione del lavoro dell'amministrazione si dovrà tenere conto di un sistema contabile che permetta un controllo rapido, efficiente e tempestivo dei conti e l'organo politico di controllo dovrà poter disporre di un efficace organo di controllo interno all'amministrazione, al quale chiedere una collaborazione puntuale. La prevista riorganizzazione, sulla base del rapporto Arthur Andersen, sembra già porre alcune premesse importanti anche per questo lavoro.

Oltre al rapporto generale, la Commissione presenta, come di solito, alcuni rapporti settoriali redatti sotto la responsabilità di singoli commissionari, che vengono allegati al rapporto.

### FINANZE IN ROSSO

Il consuntivo 1997 ricalca e accentua l'evoluzione negativa delle finanze cantonali di questi ultimi anni. Infatti il disavanzo della gestione corrente sale a 156,2 milioni di franchi con un aumento di ben il 62,9% rispetto al preventivo (- 95,9 milioni). Bastano questi due dati per mettere ancora una volta in rilievo come la situazione finanziaria cantonale stia velocemente degradandosi.

La gestione corrente è infatti l'indicatore più fedele di questa evoluzione negativa, oltre che della mancata possibilità per il Governo di correggere la tendenza, almeno nel breve periodo. Le tabelle che seguono mostrano questa evoluzione (milioni di franchi).

## Conti di gestione corrente

	Cons. 94	Cons. 95	Cons. 96	Cons. 97
Spese	2.139,0	2.070,4	2.175,9	2.264,8
Ricavi correnti	2.051,0	2.097,5	2.050,5	2.108,6
Risultato d'esercizio	27,9	27,1	- 125,4	- 156,2

La situazione presenta un aspetto un po' diverso per quanto concerne gli investimenti. Per il 1997 questi risultano in aumento, sia rispetto al preventivo sia rispetto al consuntivo 1996, nonostante la sensibile contrazione delle entrate per investimenti. L'onere netto per investimenti mostra così la seguente evoluzione:

## Conti degli investimenti

	Cons. 94	Cons. 95	Cons. 96	Cons. 97
Onere netto	278,4	315,6	231,5	258

Questa evoluzione fa sì che il conto di chiusura presenti un risultato totale in peggioramento ancora più marcato di quello della gestione corrente. Difatti l'aumento del disavanzo globale fra il consuntivo e il preventivo del 1997 è di ben il 75,3%. Il risultato d'esercizio globale degli ultimi quattro anni presenta infatti l'evoluzione seguente:

## Conto di chiusura

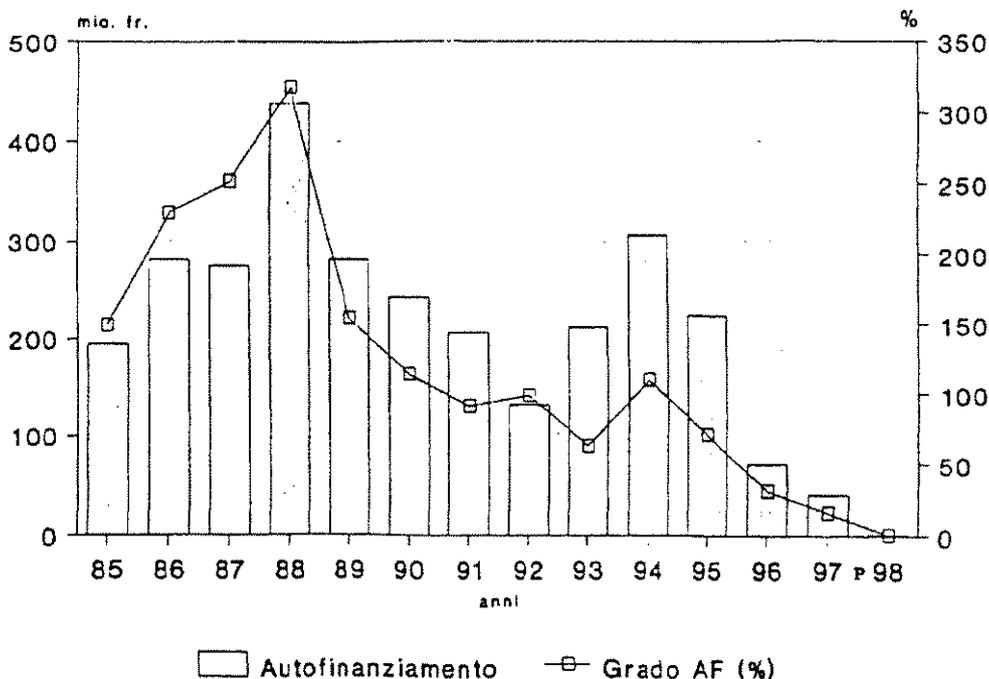
	Cons. 94	Cons. 95	Cons. 96	Cons. 97
Risultato totale	27,8	- 92,4	- 160,1	- 217,5

Anche il risultato globale conferma quindi il netto peggioramento della situazione e mette in piena luce lo stato precario delle finanze cantonali. Del resto, anche il fatto di mettere in evidenza il mantenimento di un buon livello degli investimenti deve essere relativizzato alla luce di un esame più attento degli investimenti stessi. Questi ultimi sono infatti caratterizzati anche da alcuni acquisti che ne diminuiscono la portata quale eventuale fattore di politica anticiclica. L'onere netto per investimenti non raggiunge infatti le cifre del 1994 e del 1995, anni in cui la congiuntura aveva dato qualche cenno di ripresa.

	Cons.94	Cons.95	Cons.96	Cons.97	Prev.98
Ammortam. amm.	278,3	196,0	196,8	196,7	211,0
Avanzo d'esercizio	27,9	27,1	-125,4	-156,2	-209,8
Autofinanziamento	306,2	223,1	71,4	40,5	1,2

In ogni caso un segnale ancora più preoccupante dell'evoluzione finanziaria è dato dal pauroso calo dell'autofinanziamento. Meglio di qualsiasi cifra è significativo il grafico riportato nel messaggio sul consuntivo e che ripetiamo anche in questa sede.

Autofinanziamento 1985-98



Il grafico indica inequivocabilmente il peggioramento della situazione, non solo, ma anche le scarse possibilità del Cantone di rovesciare la tendenza, se non al prezzo di drastici interventi che siano in grado tanto di produrre utili d'esercizio quanto di mantenere a un buon livello gli ammortamenti.

## L'AUTOFINANZIAMENTO

Di fronte a questa situazione il Governo persegue l'obiettivo minimo e di brevissimo periodo di non permettere all'autofinanziamento di scendere al di sotto dello zero. Il preventivo 1998 dà però segnali preoccupanti, soprattutto se si considera che in situazioni di questo tipo, di regola, il consuntivo annuncia poi risultati peggiori del preventivo.

Anche se il concetto dell'autofinanziamento (o del grado di autofinanziamento, cioè l'autofinanziamento in percento degli investimenti netti) non è di per sé un indicatore diretto (l'autofinanziamento è infatti la risultante della somma algebrica del risultato d'esercizio e degli ammortamenti), la Commissione ha già manifestato in passato, in particolare durante la discussione sui preventivi e consuntivi, le sue preoccupazioni per questa evoluzione.

Si possono inserire nell'ambito di queste considerazioni anche alcuni atti parlamentari tuttora pendenti e non a caso emananti da alcuni membri della Commissione della gestione, come ad esempio la mozione sul miglioramento dell'autofinanziamento o quella sugli effetti sui comuni degli sgravi fiscali concessi, per ora, solo a livello cantonale o anche quelle del 14.3.1994 sulla gestione finanziaria dello Stato. Sono considerazioni che andranno riprese in occasione del prossimo pacchetto di sgravi fiscali se il Consiglio di Stato deciderà di presentarlo.

## FISCO E CONGIUNTURA

E' vero che nel Ticino tassiamo più pesantemente della media svizzera gli alti redditi e gli utili aziendali, ma è anche vero che nel contesto internazionale la Svizzera è un paese fiscalmente "ancora privilegiato". Tuttavia, dal momento che (il prof. Pelanda insegna) la competitività si è globalizzata e concerne non solo le imprese, ma anche i paesi e le loro regioni, dobbiamo sempre più tener conto del contesto internazionale.

Ora, recenti studi (ad esempio "Progetto Ticino" dell'UBS) hanno confermato che quello fiscale (a livello svizzero e anche ticinese) non è sempre da considerare un differenziale di valore assoluto per la scelta di una localizzazione, sia industriale sia di terziario avanzato.

Ne discende che lo strumento fiscale può essere usato, ma deve essere usato nel suo complesso, tenendo cioè conto di tutte le sue implicazioni. Per esempio in Svizzera, sia a livello di persone fisiche (sostanza) che di persone giuridiche (capitale), non siamo concorrenziali per quanto concerne la tassazione del patrimonio, mentre lo siamo per quella del reddito. Una revisione della fiscalità dovrebbe tenere conto di questi aspetti, anche a livello cantonale. Se l'obiettivo generale rimane quello del risanamento dei bilanci pubblici, le minori entrate devono essere compensate da altre fonti.

Anche sul piano della politica congiunturale - e soprattutto di quella strutturale - riteniamo che una finanza pubblica sana (o nel nostro caso risanata) sia una premessa indispensabile per una politica efficace in favore della creazione di redditi, a sua volta premessa per una distribuzione ottimale degli stessi redditi. Questo indirizzo di fondo è più volte citato anche nelle Linee direttive 1996-1999 i cui capisaldi sono: la crescita economica (in funzione della produzione di redditi), la protezione dall'esclusione (in funzione della distribuzione di questi redditi) e i rapporti Stato-cittadino (atti a favorire i primi due obiettivi).

Se sul principio di questo tipo di politica l'accordo è unanime (o quasi), le opinioni divergono sui metodi. Non è però questa la sede per approfondire questo discorso. Vogliamo comunque ricordare brevemente come la politica congiunturale di un'entità ridotta, come può essere il Canton Ticino, si scontra con i limiti della dimensione stessa del paese, ma anche con quelli della sua struttura politica (la maggior parte delle decisioni vengono prese a Berna) e della sua economia. Non è infatti raro sentire dire che viviamo al di sopra delle nostre possibilità e che, oggi, la stessa amministrazione pubblica vive al di sopra delle sue possibilità. Il che implica la necessità di un certo ridimensionamento.

Questo ridimensionamento - se vogliamo mantenere al Cantone almeno il ruolo di maggior azienda del Ticino - deve avvenire soprattutto nella spesa corrente. E' un'illusione pensare che la spesa corrente dello Stato possa avere un ruolo anticiclico determinante. Se da un lato può certamente contribuire alla lotta contro l'esclusione, dall'altro, per sua stessa definizione, non può essere tale da dare, per esempio, un impulso sensibile alla domanda aggregata, soprattutto in una dimensione ridotta come quella del canton Ticino.

Se però, come nella situazione attuale, il gettito delle imposte delle persone fisiche non serve nemmeno a coprire le uscite per gli stipendi dei dipendenti dello Stato, la politica congiunturale serve soltanto a trasferire redditi dai contribuenti all'amministrazione e da questa a coloro che hanno maggior necessità di sostegno anche - ma non solo - a causa del difficile momento congiunturale.

Un ragionamento analogo vale nel settore degli investimenti, che però hanno sicuramente un ruolo importante sia sul piano congiunturale sia su quello strutturale. Gli investimenti sono infatti necessari per mantenere l'infrastruttura pubblica in grado di funzionare o per migliorarla, creando così le premesse per evitare il degrado o per favorire futuri sviluppi.

Questa scelta di mantenere anche in tempi difficili un grado elevato di investimenti è opportuna. Lo Stato dovrebbe però essere meglio in grado di selezionare gli investimenti in funzione della loro efficacia economica e dell'efficienza dell'intervento. Lo Stato è però diventato una macchina troppo complessa, troppo legata da vincoli legali e di procedure,

per cui non riesce a svolgere pienamente questa sua funzione, soprattutto nel breve periodo. Ne deriva che molto spesso il suo intervento - sia stimolante sia frenante - diventa prociclico, con effetto dannoso sia sulla congiuntura che sulla struttura e sulle sue stesse finanze.

Questo non significa però che non dobbiamo fare tutto quanto nelle nostre possibilità per far fronte alla situazione. Non per nulla la Commissione della gestione ha più volte indicato alcune possibili vie da seguire, sia sul piano politico globale sia su quello della miglior gestione della spesa pubblica come tale.

Non a caso il recente rapporto Arthur Andersen riprende, precisa e struttura forse meglio concettualmente alcuni suggerimenti che sono venuti dalla Commissione. Non è il caso di approfondire qui questi aspetti, che avremo occasione di esaminare meglio in futuro. Per il momento ci limitiamo a questi brevi accenni di ordine generale, mentre approfondiamo qui di seguito alcuni temi particolari sollevati in Commissione e sottoposti a un primo esame ai singoli responsabili del Governo e ai suoi funzionari. Buona parte di questi approfondimenti sono contenuti nei rapporti settoriali uniti al presente rapporto, che del resto ne riprende alcune parti che riteniamo particolarmente importanti.

## **SEGNALI DI PEGGIORAMENTO**

Anche altri indicatori importanti vanno chiaramente nella direzione di un netto peggioramento della situazione. Ad esempio quello della "quota dello Stato", ossia le spese correnti in rapporto al reddito cantonale.

Nel Ticino questa quota dello Stato è sempre stata elevata poiché l'ente pubblico-cantone ha una incidenza (relativa) molto più importante che in altri cantoni o nella stessa Confederazione (oggi circa il 12%). Questa quota è da noi del 18.7% o del 16.5% se deduciamo dalle spese gli ammortamenti amministrativi e gli addebiti interni.

L'evoluzione è data dall'andamento a forbice dei due dati di riferimento. Infatti, mentre le spese aumentano, il reddito cantonale tende a diminuire. Tra questi indici (vedi messaggio a pag.12) è pure interessante rilevare che se quello del personale si è assestato attorno al 6% ormai dal 1991, quello dei contributi cantonali lordi ha compiuto nel 1997 un nuovo passo significativo, salendo al 7,1%.

Il divario fra entrate (dipendenti dall'evoluzione del reddito cantonale) e uscite è evidentemente all'origine del peggioramento generale. Le giustificazioni del Consiglio di Stato, secondo cui le spese sono aumentate dai 33,9 milioni di franchi dalla liquidazione delle passività degli enti di smaltimento dei rifiuti o le entrate non sono state toccate dalla diminuzione dei gettiti provocati dalle modifiche della legge tributaria, non modificano la sostanza del problema. Il fatto è che le uscite correnti hanno superato la soglia dei 2 miliardi di franchi, anche senza tener conto dei 196,7 milioni di franchi di ammortamenti.

A comporre questa spesa concorrono nella misura del 32,3 per cento quella per il personale, nella misura del 10,0% quella per beni e servizi e del 38,2% quella per i contributi cantonali. Quest'ultima è ancora in netto aumento, mentre le altre due sono in leggera diminuzione. Questa constatazione può significare due cose: che gli spazi di manovra nel settore del personale e dei beni e servizi hanno raggiunto un certo limite, ma anche che il settore nel quale sarà necessario intervenire presto è quello dei contributi. Su questo punto la Commissione resta sempre in attesa delle indicazioni promesse dal Consiglio di Stato, per evitare di ricorrere ai soli tali lineari. La situazione è molto ben descritta nel rendiconto del Dipartimento delle finanze e dell'economia. Si precisa infatti che "Nonostante questo importante risultato (Ndr: miglioramento di 450 milioni di franchi), la situazione finanziaria del Cantone rimane critica e richiede ulteriori interventi.. Interventi più incisivi e soprattutto dopo che .... è stato praticamente esaurito lo spazio per le limature".

## CALO DELLE ENTRATE FISCALI

Come già il 1996, anche il 1997 è stato un anno caratterizzato dal calo del gettito fiscale. Lo scorso anno si è registrata un'ulteriore diminuzione dell'1,9%, che ha fatto scendere i ricavi da imposte da 1.131 milioni a 1.109,9 milioni di franchi. La causa principale di questa diminuzione va vista nel persistere della crisi economica, che si ripercuote sui gettiti fiscali. Scontato invece l'influsso delle misure previste dal pacchetto fiscale.

A testimonianza della situazione difficile in cui si muove il fisco cantonale, si veda la tabella del rendiconto che evidenzia l'enorme aumento delle richieste di rateazione e dilazione del pagamento delle imposte. Molto significativo è in proposito anche l'aumento dei precetti esecutivi e delle domande di pignoramento.

### Difficoltà d'incasso

	1991	1993	1995	1997	Incremento % '91 / '97
Richieste di rateazioni e dilazioni di pagamento	13.250	18.698	23.745	30.020	127
Precetti esecutivi	35.600	38.997	33.759	43.830	23
Domande di rigetto	5.710	7.000	7.255	7.698	35
Domande di pignoramento	20.367	23.000	24.485	30.494	50
Domande di vendita	4.084	4.500	4.924	5.581	37
Domande di condono inoltrate	1.121	1.190	1.656	1.746	56

## INVESTIMENTI E AMMORTAMENTI

L'aumento dell'onere netto per investimenti può creare l'illusione che gli investimenti siano aumentati. In realtà, togliendo del totale i movimenti del fondo Assicurazione disoccupazione, l'onere netto per investimenti scende a 921,1 milioni e risulta in diminuzione del 6,8% rispetto al preventivo. La minor spesa è dovuta per 11,2 milioni all'edilizia dello Stato e per 9,2 milioni ai contributi.

Ci si può quindi chiedere se sia opportuno nella situazione attuale ridurre gli investimenti, anche se questa riduzione non è frutto di una precisa scelta politica del Governo, che in preventivo dava un'indicazione diversa.

Più preoccupante appare però la diminuzione degli ammortamenti amministrativi (196,7 milioni invece dei 209 mio previsti). Questo minor ammortamento riduce il grado di autofinanziamento, già compromesso dal pessimo risultato della gestione corrente. Il grado di autofinanziamento degli investimenti netti scende al 15,7% ed è il peggiore dopo quelli della fine degli anni settanta-inizio ottanta. Rispetto a quello del 1996, il grado di autofinanziamento si è ridotto della metà, mentre la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze ne consiglia uno doppio (60%)! Come già accennato, è questa la situazione che desta le maggiori preoccupazioni quanto al futuro delle finanze cantonali e alla possibilità di sostenere un certo livello di investimenti.

## DEBITO PUBBLICO E CAPITALE PROPRIO

Questa evoluzione negativa conferma e accentua le tendenze all'aumento del debito pubblico. Sceso ai livelli minimi all'inizio degli anni novanta, la risalita è cominciata nel 1993 e, dopo una pausa nel 1994, si è intensificata a partire del 1995. Oggi siamo ormai vicini al miliardo di franchi. Non si tratta solo di una soglia psicologica importante, ma di un'ulteriore fonte di preoccupazione, soprattutto se i tassi di interesse dovessero cominciare a salire.

Già oggi, del resto, il capitale di terzi a bilancio è salito a 1.370,3 milioni. Nonostante il livello basso dei tassi di interesse, il servizio del capitale di terzi risulta in aumento di 6,7 milioni e raggiunge i 42,5 milioni di franchi.

Il capitale proprio del Cantone, che deve subire il contraccolpo del disavanzo corrente, scende a soli 518,8 milioni di franchi. Altro segnale importante della debolezza attuale delle finanze cantonali.

## IL PERSONALE

La Commissione della gestione ha incontrato la direttrice del DFE on. Marina Masoni, con due suoi collaboratori, per approfondire alcuni aspetti, strettamente collegati con la gestione finanziaria. Due di questi, e cioè il progetto "Fisco 2000" e la gestione della tesoreria dello Stato, sono oggetto del rapporto particolare allegato, curato dal presidente della sottocommissione finanze.

Il terzo aspetto, quello dell'organizzazione da parte dell'amministrazione cantonale di programmi di occupazione temporanea (POT) è inserito qui di seguito, nell'ambito di alcune considerazioni sulla gestione del personale.

Intanto la Commissione constata che l'effettivo del personale è ulteriormente diminuito di 40,30 unità a tempo pieno, solo se non si tien conto delle 181,20 unità assunte per il potenziamento degli uffici del lavoro, in particolare mediante collocatori, i cui costi sono per intanto interamente a carico della Confederazione.

Anche la massa salariale pagata dal Cantone è scesa da 736 milioni nel 1996 a 731 milioni ed è inferiore del 9,8% a quella del preventivo. E' la prima volta dal 1976 che si constata una diminuzione della massa salariale, che è però dovuta in gran parte al primo pacchetto di risparmi. Senza l'effetto di questo pacchetto, la cui incidenza è stimata in 21 milioni di franchi, la massa salariale sarebbe ancora aumentata, in ogni caso anche a causa della compensazione del rincaro nella misura dello 0,7%. La quota delle spese del personale subisce pure una contrazione e scende dal 33,8% al 32,3%. La diminuzione degli effettivi è invece più che largamente compensata dai programmi occupazionali.

## I POT

L'evoluzione dei programmi di occupazione temporanea dà la netta sensazione che l'amministrazione statale tenda a sostituire il personale mancante con programmi di occupazione temporanea. Il rischio effettivamente esiste e il Consiglio di Stato ha deciso di ridurre il numero dai quasi 1.000 del 1997 a un massimo di 600 per il 1998, nonché di attribuirne la gestione direttamente al coordinatore del dipartimento interessato.

I contratti stipulati nel 1997 sono stati esattamente 985 (compreso il settore scolastico) e corrispondono all'impiego annuo di circa 400 persone. Di queste circa il 20-25% viene poi assunto, dapprima come aiuto straordinario; dopo 12 mesi di lavoro presso l'amministrazione con esito favorevole, l'assunzione può essere consolidata tramite concorso interno.

La Commissione segnala che questa procedura sfavorisce altri potenziali concorrenti, che non sono passati attraverso l'assicurazione disoccupazione e chiede che le assunzioni avvengano tramite pubblico concorso, anche se non va misconosciuto il vantaggio di una lunga conoscenza del concorrente. La bassa percentuale di assunzioni è comunque analoga a quella del settore privato e le assunzioni rimangono all'interno del contingente assegnato ad ogni dipartimento.

## CONCLUSIONI

L'analisi del consuntivo 1997 in chiave politica offre sicuramente più di uno spunto per sguardi in prospettiva. In effetti, le misure attuate finora, complice la recessione economica, non sono riuscite a correggere la tendenza, come dimostrano i consuntivi degli ultimi due anni. Sarà perciò necessario intervenire più in profondità, con misure che tocchino la struttura stessa dello Stato attuale. L'analisi compiuta dalla Arthur Andersen offre parecchi spunti e alcuni suggerimenti concreti in questa direzione. Ma - come ben dice il Governo nel messaggio - il ripensamento dei compiti dello Stato è di stretta competenza del potere politico. I risultati del consuntivo 1997 inducono certamente a questa riflessione politica, che diventa di giorno in giorno più urgente e necessaria, soprattutto se le prospettive economiche non danno segni di forte ripresa congiunturale. Senza un simile ripensamento e la creazione di opportuni spazi di manovra finanziaria, lo Stato non sarà verosimilmente in grado di assumere i nuovi compiti che già si delineano all'orizzonte e di cui abbiamo dato alcune segnalazioni in questo rapporto.

Dato che si tratta dell'ultimo consuntivo discusso in questa legislatura, ci sembrava importante richiamare, pur nel ristretto ambito di un rapporto sui conti 1997, la gravità della situazione finanziaria che dovrà essere affrontata già dai prossimi mesi. Accanto ad opportuni progetti di lungo respiro, è necessario pensare anche a scadenze più brevi, se non altro, e come già detto, per non compromettere le basi finanziarie sulle quali operare scelte strutturali di medio e lungo periodo.



Sulla base di queste considerazioni e in attesa di altre importanti indicazioni sul modo di affrontare la situazione, la Commissione della gestione e delle finanze invita il Gran Consiglio ad approvare i conti consuntivi 1997.

Per la Commissione della gestione e delle finanze:

Ignazio Bonoli, relatore

Beltraminelli - Bignasca, per le conclusioni -

Brenni - Carobbio Guscelli, con riserva - Donadini -

Ferrari Mario, con riserva - Gendotti - Lombardi -

Lotti, con riserva - Maspoli, per le conclusioni -

Merlini - Pezzati - Poli, per le conclusioni -

Simoneschi-Cortesi - Verda, con riserva

## RENDICONTO 1997 - DIPARTIMENTO ISTITUZIONI

### 1. Organizzazione giudiziaria

#### **1.1 Settore penale - Il Ministero Pubblico (centro costo n.165)**

Con il rendiconto 1997 è stato assegnato al Consiglio della Magistratura l'incombenza di determinarsi circa l'andamento degli Uffici giudiziari cantonali.

L'adozione della nuova Costituzione ha comportato modifiche importanti dal punto di vista del potere giudiziario: in particolare, è stata unificata la durata delle cariche e le competenze di nomina sono passate al Gran Consiglio, ad eccezione dei Giudici di pace e dei loro supplenti che continueranno ad essere eletti dal popolo nei rispettivi circoli.

Un passo in avanti significativo è stato operato con l'utilizzo di una Commissione, creata dall'accordo dei partiti in cui erano rappresentati magistrati autorevoli dei quattro partiti di Governo. Malgrado la formula ibrida, la Commissione "interpartitica", soprattutto per mezzo dei magistrati che ne facevano parte ha anticipato il lavoro di quella commissione, di altro peso e composizione, prevista dalla Costituzione nel suo art. 36 cpv. 2.

Ne è scaturito, per volontà dei partiti, un importante cambiamento nella composizione dei magistrati penali con funzione di Procuratore pubblico: ben cinque nuovi magistrati sono stati prescelti e l'impressione è che le scelte sono cadute in genere su candidati di qualità. Ci si è comunque resi conto che la presenza di una Commissione, composta da membri dei singoli partiti ma all'esterno degli stessi, ha creato le premesse per candidature di buona o addirittura ottima qualità.

Sono proseguiti gli studi per le modifiche di alcune norme del CPP proposto dal gruppo di lavoro prima e da una speciale Commissione poi, presieduta dal Presidente del Consiglio della magistratura.

Il lavoro della Commissione speciale si è concretizzato in un messaggio di modifica di alcune disposizioni relative all'attività e all'organizzazione del Ministero Pubblico, posto successivamente in consultazione.

Le proposte principali di questo messaggio sono le seguenti:

- possibilità di emettere a qualsiasi stadio della procedura un decreto di abbandono senza attendere la fine dell'istruzione formale, con pretesi vantaggi di celerità
- decreti di non luogo a procedere senza motivazione, la parte civile conserva il diritto di chiedere la motivazione e di ricorrere alla CRP contro il non luogo;
- decreto di abbandono dopo l'istruzione formale, senza motivazione, con facoltà della parte civile e pure dell'accusato di richiederla;
- giudizio abbreviato nei procedimenti non controversi di competenza delle Assise correzionali (pene da 1 giorno a 3 anni di detenzione). Il PP ha facoltà in ogni stadio del procedimento di emettere, con accordo delle parti, un atto di accusa con proposta di pena. Tale proposta è esaminata da un Giudice in un pubblico dibattimento che la conferma se la ritiene adeguata;
- aumento di due PP a partire dal 1.1.1999;
- centralizzazione a Lugano del MP con il PG e 12 PP, con giurisdizione sull'intero Cantone;

- maggior potere al Procuratore generale, assistito da due vice, che rappresentano il collegio dei PP;
- creazione di una équipe di esperti contabili, con diploma di livello superiore, all'interno del MP.

Il messaggio dovrebbe essere trasmesso al Gran Consiglio nelle prossime settimane.

L'Associazione ticinese dei giornalisti, del SSM e della USG ha inviato una sua presa di posizione sulla qualità insufficiente del livello di pubblicità nel cosiddetto rito abbreviato, che potrebbe trasformarsi nei fatti in un dibattimento il cui scopo per il Giudice consiste in un controllo di un accordo già intervenuto tra accusa e difesa, con rischi di possibili abusi.

Anche l'Ordine degli avvocati ha inviato una sua presa di posizione contestando diverse proposte contenute nel messaggio, pur essendo stato all'origine della modifica proposta tramite quattro avvocati penalisti, peraltro incaricati dall'Ordine stesso. Fra le critiche appaiono quella relativa alla centralizzazione a Lugano del Ministero Pubblico ed altre relative alla procedura.

Dal profilo statistico si osserva che i procedimenti pendenti sono passati da 10'336 nel 1993 a 8'868 nel 1997: ciò testimonia uno sforzo notevole per ridurre il carico delle giacenze da parte dei Procuratori Pubblici in carica. Le rogatorie, comprese quelle internazionali, sono passate da 942 nel 1993 a 560 nel 1997.

### **1.2 Settore civile - Il Tribunale d'Appello (centro costo n. 161)**

Paragonando la situazione del Tribunale d'appello del consuntivo 1996 a quella del consuntivo 1997, si può constatare che continua la lieve riduzione, già segnalata nel rapporto 1996, delle giacenze (da 3104 a 3097 al 31.12. 1997).

La modifica del CPC è ancora in fase di preparazione e non è ancora pronta per essere concretizzata in un messaggio.

Nell'ambito del diritto pubblico, il Gran Consiglio ha recentemente votato, accogliendo un suggerimento contenuto nel rapporto 1996, la possibilità di evitare, per determinate vertenze, l'obbligo di decisione collegiale. Sarà quindi possibile che, ad esempio, i ricorsi al TRAM contro le multe disciplinari siano decisi da un giudice unico tra quelli componenti il TRAM.

Per quanto riguarda la I<sup>a</sup> Camera civile, al 1° gennaio 1997 la stessa aveva 181 pendenze cui si sono aggiunti i ricorsi in appello inoltrati nel corso del 1997 per un numero di 207. Del totale di 388 ricorsi pendenti al 31.12.1997, ne risultano sempre pendenti 167, pari ad una percentuale di evasione del 43%.

La II<sup>a</sup> Camera civile, pur con altre competenze (non ha per esempio le ulteriori competenze in materia di diritto tutorio, stato civile e fondazioni come la I<sup>a</sup>) aveva 76 pendenze al 1° gennaio 1997: a queste si sono aggiunti 302 ricorsi per un totale di 378 pendenze. Al 31.12.1997 le pendenze erano ancora 91.

Un lavoro di Sisifo sembra svolgere il tribunale delle Assicurazioni che, a fronte di pendenze per 1070 procedure al 1.1.1997, cui si aggiungono 1415 ricorsi introdotti (per un totale di 2485 ricorsi da evadere) si ritrova alla fine del 197 con più o meno lo stesso numero di ricorsi inevasi dell'inizio dell'anno (1047).

### **2.3 La Nuova Costituzione della Repubblica e Cantone del Ticino**

Sicuramente l'adozione da parte del popolo ticinese della sua nuova Costituzione merita di essere particolarmente sottolineata. Il 14 dicembre 1997 il popolo ticinese ha approvato, dopo più di 20 anni di lavoro da parte di molti, la revisione totale della Costituzione con 40'455 voti favorevoli e 10'984 voti contrari.

Si tratta di una Costituzione moderna che promuove la dignità umana, le libertà fondamentali, i diritti e gli obiettivi sociali, la solidarietà regionale, il rafforzamento e la difesa dell'identità culturale della Svizzera italiana, i valori ambientali e molto di più.

Introducendo la novità dell'iniziativa parlamentare per la revisione della Costituzione, essa diviene una struttura più aperta al cambiamento e desiderosa di rimanere al passo con i mutamenti dei tempi .

### **2.4 Modifica delle leggi contrarie alla Costituzione**

In base agli art. 92 e 93, la Commissione sui diritti politici e costituzionali ha recentemente terminato i lavori di adeguamento alle nuove norme costituzionali della Legge sui rapporti tra il Gran Consiglio ed il Consiglio di Stato.

Altre leggi devono essere tuttavia adeguate alla nuova Costituzione o attraverso la revisione delle norme in vigore oppure con la promulgazione di una legge ex novo. Ecco alcuni esempi:

#### **1. Articolo 20 CC**

Prevede la fusione e la divisione dei Comuni. Si tratterà di esaminare questo problema in una nuova legge (da adottare entro il 31.12.2002). Competente la Divisione degli interni (di seguito DI).

#### **2. Articolo 21 - Distretti**

È necessario verificare, entro il 31.12.2002, il testo della legge del 1803 sull'estensione e sui compiti dei distretti. Competente la Divisione della giustizia (di seguito DG).

#### **3. Articoli 22, 25, 26 – Patriziato – Partiti - Sindacati e organizzazioni economiche e professionali**

Occorre definire le modalità di aiuto e collaborazione con i predetti enti. Competenza DI.

#### **4. Articolo 27 cpv. 2**

Si tratta di precisare la volontà del Legislativo; per la privazione dei diritti politici, oltre alla infermità di mente, si è aggiunta la necessità di incapacità di discernimento.

#### **5. Articoli 28 e 29**

Si tratta di stabilire in una nuova LDP il termine di carenza "tecnico" (5 giorni come nel diritto federale?) per il domicilio.

**6. Articolo 33 - Dovere di accettare la carica**

La legge può rendere obbligatoria l'accettazione della carica, così come oggi vale per i municipali nella LOC. Competenza DG.

**7. Articolo 36**

Occorre modificare la LOG per tutti i magistrati. Competenza DG.

**8. Articolo 36 cpv. 2**

Occorre stabilire norme precise per ciò che riguarda un concorso per occupare un posto in magistratura. Criteri di scelta della Commissione di esperti indipendenti.

**9. Articolo 38 – Ricevibilità delle iniziative**

Occorre stabilire la forma della intimazione della decisione ai promotori e le modalità procedurali di esame della ricevibilità. Competenza DG.

**10. Articolo 40 - Procedura per il voto sulle iniziative**

Competenza DG

**11. Articolo 41 - Iniziativa legislativa dei Comuni**

Necessita di stabilire la procedura per il deposito dell'iniziativa e delle decisioni assembleari o di Consiglio comunale.

**12. Articolo 42 CC - Nuovo termine referendario di 45 giorni**

Occorre stabilire le norme in analogia con l'art. 41 per il referendum dei Comuni. Competenza DG.

**13. Articolo 54 cpv. 3**

La legge può regolare le eccezioni al principio della incompatibilità tra la carica di deputato in Gran Consiglio e la pubblica funzione.

**14. Articolo 59 cpv. 2 - Diritto di iniziativa in materia di revisione della Costituzione e in materia legislativa.**

Modifica della LGC/CdS.

**15. Art. 60 - Abolire le sessioni primaverili e autunnali**

Competenza Vice Cancelliere

**Art. 67 CC**

Ineleggibilità quale Consigliere di Stato di cittadini condannati a pena di reclusione e di detenzione per crimini o delitti contrari alla dignità della carica.

Competenza da assegnare all'Ufficio di accertamento.

La presente lista non è esaustiva: essa si fonda su un testo preparato dal Dipartimento istituzioni il 6 novembre 1997, in vista dell'entrata in vigore della nuova Costituzione.

Volendo stabilire un ordine di priorità fra le leggi che toccano i temi sopra indicati, è necessario predisporre le revisioni legislative seguenti:

- a) nuova legge sull'esercizio dei diritti politici. Recentemente è uscito, dopo la consultazione presso i partiti, il messaggio governativo che dovrebbe affrontare buona parte dei temi citati sopra, attinenti al tema dell'esercizio del diritto di voto e di eleggibilità;
- b) modifica legislativa della LOG e del CPP per ciò che attiene alle attività del Ministero pubblico. Anche questo messaggio dovrebbe essere già stato licenziato, al momento in cui si discuterà il Consuntivo 1997;
- c) nuova legge sulle fusioni e divisioni dei Comuni. La nuova legge dovrebbe essere adottata entro il 31.12.2002.

Carlo Verda, relatore

**RENDICONTO 1997 - DIPARTIMENTO OPERE SOCIALI****1. L'Istituto cantonale di patologia (ICP)**

La Commissione della gestione ha ritenuto di approfondire un settore particolare dell'amministrazione cantonale, facente parte del DOS: l'Istituto cantonale di patologia. Questo fondamentalmente per due ragioni:

- la necessità di meglio conoscere l'attività di un servizio dell'amministrazione particolare rispetto ad altri servizi pubblici cantonali sia per i compiti svolti sia per le prestazioni offerte alla popolazione
- la svolta che questo servizio sta conoscendo, come riferisce lo stesso rendiconto dipartimentale a pag. 75, con la promozione dell'autonomia dell'Istituto.

Per svolgere questo approfondimento, la relatrice ha incontrato il direttore dell'istituto cantonale di patologia, dr. E. Pedrinis, ha parlato con il responsabile del centro di citologia dr. J. Bonilla e ha usufruito in particolare delle informazioni contenute nel rendiconto dettagliato dell'Istituto e delle tabelle allegate.

**Premessa**

L'Istituto cantonale di patologia fa parte dell'amministrazione cantonale dal 1958 e anche con la creazione dell'EOC nel 1982 è rimasto annesso al DOS, a differenza di altri istituti pubblici di patologia svizzeri che dipendono direttamente da ospedali o università.

Nonostante questa situazione, l'ICP fornisce importanti prestazioni di qualità ed è riconosciuto a livello internazionale come istituto di tipo A al pari di istituzioni universitarie. Ne fanno tra l'altro stato anche le varie attività di ricerca dell'istituto, le numerose pubblicazioni scientifiche e l'importante attività di formazione di studenti e dottorandi e di insegnamento presso università diverse.

Sicuramente finora la diretta dipendenza dall'amministrazione cantonale non ha contrastato il lavoro svolto dall'istituto e, come dimostrano le tabelle contenute nell'allegato statistico del Rendiconto del CdS, negli anni la mole di lavoro svolto è cresciuta costantemente, grazie anche alla collaborazione con gli ospedali pubblici cantonali, con cliniche private e direttamente con studi medici.

Come si evince dal consuntivo 1997, dal punto di vista finanziario i costi per l'ICP si suddividono a seconda delle attività dell'istituto stesso; in dettaglio:

	Consuntivo 97 saldo	Preventivo 97 saldo	Consuntivo 96 saldo
lab. di patologia cellulare	- 331787.45	- 319000	- 365105.70
servizio di biopsie e autopsie	- 580037.30	- 254950	- 220985.55
centro citologico cantonale	+ 43431.70	+ 210750	- 50165.05
registro cantonale dei tumori	- 271997.10	- 228600	- 252037.75

Dalla tabella riassuntiva sovraesposta risulta come il Centro citologico cantonale ha un saldo positivo; dall'esame di dettaglio del consuntivo 1997 (pag. 118) si può notare come ciò sia dovuto sostanzialmente a un aumento dei ricavi degli esami citologici. Per quanto riguarda invece il servizio di biopsie e di autopsie, lo stesso mostra un saldo peggiore rispetto al preventivo, dovuto in gran parte a una diminuzione dei ricavi correnti.

L'ICP svolge sia prestazioni che si autofinanziano sia prestazioni interamente a carico dello Stato. La suddivisione per servizio non è quindi rappresentativa di questa realtà: l'analisi finanziaria dovrebbe invece tener conto da un lato di quei servizi che riescono ad autofinanziarsi e potrebbero produrre anche degli utili (centro citologico e servizio istologico), dall'altro da servizi non in grado di autofinanziarsi (formazione, registro dei tumori, biblioteca, ecc.).

### **Attività dell'ICP**

L'attività dell'istituto si suddivide nei servizi di:

- **anatomia patologica (biopsie, necropsie)**, che ha mostrato una costante crescita delle analisi effettuate, salvo una leggera flessione proprio nel 1997 rispetto al 1996, per un totale di *49896 campioni* ottenuti (*546032* nel 1996), come si può dedurre dalla tav. 4.T74 dell'allegato statistico.  
Queste analisi hanno permesso di diagnosticare *1446 nuovi casi di tumori maligni* (v. tav. 4.T72).  
Tra l'altro le *diagnosi urgenti* durante sedute operatorie (le cosiddette biopsie estemporanee per valutare le modalità di proseguimento degli interventi operatori) sono state *379*
- **citopatologia clinica**, che numericamente effettua il maggior numero di analisi mediche (*77378*, di cui *33718* sono un importante tassello dell'attività medico-preventiva con i prelievi per permettere la diagnosi precoce di tumori uterini (PAP test). Vedi al proposito le tav. 4.T73 e 4.T75
- **medicina legale**
- **laboratorio di patologia cellulare**
- **laboratorio di patologia sperimentale**
- **registro dei tumori**, che entrato in funzione il 1.1.1996, proprio nei mesi scorsi ha ottenuto l'autorizzazione generale di esercizio da parte della Commissione peritale federale del segreto professionale e di cui sarà interessante valutare l'attività nei prossimi anni.

In totale l'ICP, che ha sede a Locarno, impiega una sessantina di persone.

Da notare che le prestazioni fornite dall'ICP, in particolare gli esami istologici e citologici, devono sempre essere considerati urgenti perché da essi dipende spesso il proseguimento dell'atteggiamento terapeutico.

### **Possibilità di autonomia della struttura**

Negli anni scorsi si è assistito anche sul nostro territorio a una politica aggressiva di acquisizione di nuovi utenti, con laboratori di analisi, già installati o che vorrebbero installarsi, disposti ad effettuare alcune delle prestazioni oggi fornite dall'ICP.

Evidentemente proprio per la loro natura, laboratori di questo tipo hanno interesse a fornire determinate prestazioni che possono essere considerate redditizie o comunque fonti di guadagni, a scapito di prestazioni di interesse pubblico ma meno "interessanti" dal punto di vista finanziario, quali i servizi di medicina legale (autospie, necropsie, ecc.).

Come abbiamo visto poc'anzi, l'ICP oggi come oggi fornisce un ampio ventaglio di prestazioni di interesse generale: dalle analisi citologiche o patologiche alla collaborazione con il Ministero Pubblico, dalla ricerca alla formazione. Per far questo evidentemente l'istituto deve possedere una cosiddetta massa critica di analisi, al fine di garantire la qualità degli accertamenti effettuati e del personale operante. La concorrenza di istituti o laboratori privati di oltre Gottardo arrischia fortemente di mettere in discussione questa massa critica e di diminuire l'attività svolta dall'istituto: un'attività oggi come oggi difficilmente concorrenziale con il settore privato, complice le lentezze burocratiche dell'apparato amministrativo pubblico.

Si legge infatti nel rendiconto dipartimentale a pag.75 "... Le possibilità di adeguare in tempi brevi la propria attività per rispondere alle esigenze della domanda e per affrontare la concorrenza risultano limitate. D'altra parte la qualità di questo istituto e le possibilità di contenere i costi della sua attività a carico dello Stato dipendono dalla possibilità di svolgere, accanto a dei compiti pubblici, delle attività tipicamente private. La rinuncia a questa seconda categoria comporterebbe: uno scadimento della qualità, dovuto alla diminuzione della casistica; una diminuzione delle motivazioni e della qualità del personale; un aumento dei costi netti a carico dello Stato per quei compiti di carattere pubblico che comunque è obbligato ad assicurare."

E' significativa, per i motivi sovraesposti, la decisione del CdS del 15 luglio 1997 con la quale si è deciso di avviare la promozione dell'autonomia dell'ICP nell'ambito del progetto "Amministrazione 2000". In tale ottica il Governo ha considerato la messa in esercizio di una sottosedede del Centro citologico nel Luganese, più dinamica e capace di fornire maggiori indagini citologiche a medici e pazienti. Questa sede dovrebbe iniziare la sua attività nelle prossime settimane, anche se una maggiore flessibilità nella gestione dei servizi ha già permesso di incrementare proprio nel Sottoceneri quest'attività, che altrimenti arrischiava di finire fuori cantone, a scapito appunto dell'attività pubblica cantonale e con la messa in pericolo della sessantina di impiegati dell'ICP.

### **Conclusioni**

La Commissione della gestione ha accolto con interesse la sperimentazione di nuovi criteri di gestione di un servizio cantonale, quale la promozione dell'autonomia dell'ICP, in particolare attraverso la gestione più diretta e tramite nuove forme di organizzative dell'Istituto. Tutto ciò infatti si inserisce in una logica di maggiore efficienza di un servizio pubblico, associata alla garanzia di prestazioni di alta qualità. Essa ritiene quindi questa prima sperimentazione vada seguita attentamente; in particolare, saranno da sviluppare modalità organizzative diverse da quelle attuali, in base all'esigenza di adattare l'offerta rispetto alla domanda e di limitare la burocratizzazione degli interventi.

Sarà quindi necessario definire la forma giuridica dell'Istituto: o dipendente ancora dall'Amministrazione con una semplice autonomia di gestione, ad esempio attraverso mandati di prestazioni o budget globali, oppure servizio completamente separato dall'Ente pubblico con uno statuto privato o misto pubblico-privato.

Dal canto nostro, riteniamo che, proprio per la necessità di continuare a garantire una massa critica di analisi e dei compiti di interesse pubblico, la privatizzazione completa

dell'Istituto non è auspicabile, se non a scapito della qualità delle prestazioni e del servizio offerto alla popolazione.

## 2. Il settore giovanile, maternità e infanzia

Il rendiconto 1997 della Divisione dell'azione sociale del DOS coincide tra le altre cose con l'inizio di un diverso approccio nei confronti del settore giovani, maternità e infanzia. Il 13 marzo 1998 infatti il CdS ha adottato una risoluzione che modifica la struttura e la denominazione delle unità amministrative della Divisione dell'azione sociale, creando un nuovo **ufficio dei giovani, della maternità e dell'infanzia**. Si è voluto in tal modo dar seguito alla decisione del Gran Consiglio di istituire un Ufficio giovani conformemente alle disposizioni contenute nella Legge giovani, votata dal parlamento nel 1996, ampliando nel contempo come si cita nel rendiconto dipartimentale "tutta l'area del sostegno agli Enti e alle attività inerenti ai giovani, alla maternità e all'infanzia (ad esclusione degli istituti per invalidi minorenni)".

Per la Commissione della gestione si tratta quindi di valutare brevemente l'attività svolta in questi particolari settori, che l'Esecutivo ha voluto d'ora innanzi riunire, coerentemente con un approccio più globale rispetto ai problemi emergenti della famiglia e dei giovani.

Il 1997 è caratterizzato infatti dall'entrata in vigore del Regolamento d'applicazione della Legge sul sostegno e il coordinamento della attività giovanili, del 2 ottobre 1996, cui va affiancata anche la Legge sul promovimento e il coordinamento delle colonie di vacanza, del 17 dicembre 1973. Entrambe queste leggi si rivolgono a tutta la popolazione giovanile tramite il riconoscimento e il sussidiamento di attività dei e per i giovani al fine di favorire momenti di scambio e di incontro.

E' diverso invece l'approccio al restante campo di azione del nuovo ufficio, nel 1997 ancora facente capo all'Ufficio d'attività sociali della Divisione, sia perché le basi legali sono più datate nel tempo sia perché il campo di intervento legislativo è spesso limitato a predisporre luoghi di accoglienza (asili nido) per minori di famiglie in difficoltà, per lo più economiche.

In effetti, considerando i cambiamenti avvenuti e in atto nella struttura familiare - sicuramente dovuti all'aumento di famiglie in difficoltà, del numero dei divorzi e delle famiglie monoparentali, ma anche alla trasformazione dei rapporti esistenti all'interno della famiglia e al progressivo inserimento della donna nel mondo del lavoro - la Legge maternità e infanzia del 1963 non risponde che parzialmente ai bisogni oggi esistenti.

Prima di tutto perché si rivolge unicamente, come detto, a famiglie considerate in difficoltà. Secondariamente perché il tipo di intervento è soprattutto sostitutivo alle carenze familiari, limitando l'attività che potrebbe essere considerata preventiva o di sostegno alle nuove forme di vita familiare, anche se non si può prescindere dal ricordare che il legislatore ha voluto dotarsi di un ulteriore strumento di sostegno alla politica familiare tramite la nuova legge sugli assegni familiari, anch'essa entrata in vigore proprio nel 1997.

Fanno eccezione a questa logica i poliambulatori materni e profilattici che si rivolgono a tutti i genitori di bambini in età prescolastica. Anche qui si pongono infatti dei limiti poiché, nonostante la legge sia chiara al proposito, l'intervento è spesso limitato a neonati o bambini nel primo anno di vita.

Con la prossima integrazione di questi servizi nei previsti Servizi di cura e assistenza a domicilio è auspicabile che questa situazione si modifichi e che l'intervento si estenda a tutti i bambini in età prescolastica.

Nell'ambito dell'esame del rendiconto dipartimentale, e soprattutto di questo particolare settore che tocca aspetti di politica familiare, vale la pena ricordare che, con l'approvazione da parte del Gran Consiglio l'11 giugno 1996 della nuova Legge sugli assegni di famiglia, a partire dal 1° luglio 1997 sono entrati in vigore gli assegni integrativi e di prima infanzia. Anche se le prime cifre relative a questi assegni non sono significative perché relative solamente ad un periodo di 6 mesi, va comunque sottolineato che il numero di richieste accolte è inferiore al 50% del totale delle richieste inoltrate per entrambi gli assegni (v. pag. 64 del rendiconto).

Le cause per il rifiuto della prestazione richiesta sono sostanzialmente dovute alla situazione economica dei richiedenti (il reddito disponibile della famiglia è superiore al fabbisogno) e al fatto che le condizioni legali non vengono adempite. In merito a quest'ultimo aspetto, vale la pena sottolineare come la condizione del domicilio da almeno 3 anni per l'assegno di prima infanzia è stata fonte di giurisprudenza del TCA e le conseguenze sono attualmente al vaglio del Dipartimento.

Se, come detto, questi dati non sono ancora significativi, ciò non toglie che la forte richiesta rispetto alle limitate possibilità di risposta tramite gli assegni familiari deve far riflettere circa una politica familiare globale e coordinata. Prima di potersi esprimere definitivamente in merito, sarà comunque necessario valutare a fondo la distribuzione di questi assegni, il che probabilmente sarà già possibile effettuare in modo approfondito con il consuntivo 1998.

Concludendo, si prende atto con soddisfazione della decisione del CdS di riunire in un unico ufficio tutto il settore legato alla maternità, all'infanzia e giovanile, ritenendo che questo sia un primo passo verso una politica familiare più globale e che si rivolga a tutta la popolazione, privilegiando un approccio preventivo delle difficoltà, piuttosto che intervenire unicamente quando il disagio già esiste.

E' però auspicabile che il Governo presenti rapidamente una revisione e un aggiornamento della LMI, tenendo conto di un approccio più complessivo della politica familiare, che consideri i mutamenti avvenuti in seno alla società e che risponda alle nuove forme di ripartizione dei ruoli all'interno del nucleo familiare. In tal senso potrebbero trovare una risposta i numerosi atti parlamentari tuttora pendenti che chiedono appunto un'efficace politica familiare.

Marina Carobbio Guscetti, relatrice

## RENDICONTO 1997 - DIPARTIMENTO ISTRUZIONE E CULTURA

### 1. Il DIC la più grande azienda del Cantone

Con 512'098'772.50 fr di uscite correnti, il DIC ha utilizzato nel 1997 il 25.5 % ca. delle uscite di gestione corrente del Cantone. Sono destinate per ca. l'1.8% alla cultura ed al tempo libero ed il restante 23.7% all'istruzione.

Nell'ambito dell'istruzione, il sistema educativo cantonale contava al 1.1.1998 4418 docenti - occupati a tempo pieno o parziale - e più di 45'000 allievi iscritti alle lezioni.

Il grosso delle uscite è destinato alle spese del personale docente alle dipendenze dirette del Cantone (66%) ca. o ai contributi a favore dei Comuni (23 %).

La scuola è quindi di fatto l'azienda più importante esistente nel Cantone; il suo costo di gestione supera infatti - e di molto - la gestione della previdenza sociale, considerato che i costi di gestione di quest'ultima sono in gran parte caricate su partite di giro contabile (sussidi) che non corrispondono ad una attività produttiva effettiva.

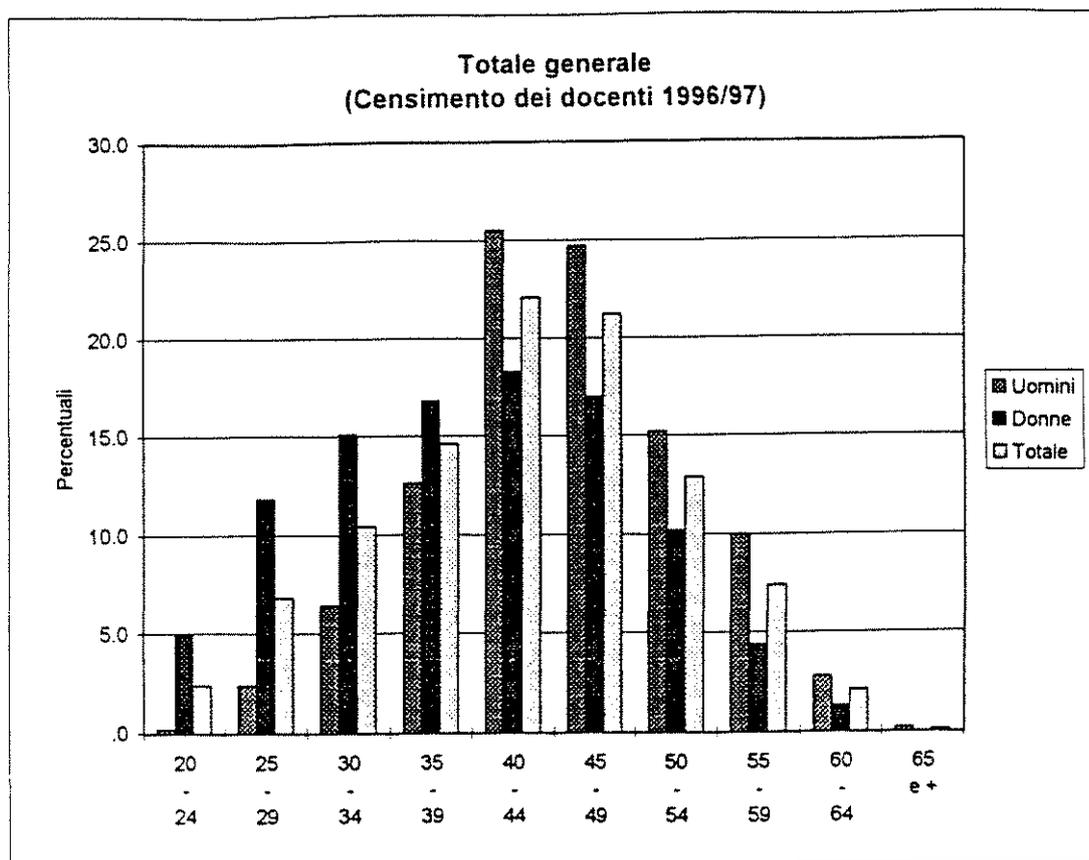
Da queste cifre è evidente l'attenzione attuale - a dir la verità giunta con ritardo - nel verificare e valutare le attività della scuola anche dal punto di vista aziendale.

Va ribadita comunque la scelta importante e strategica delle autorità politiche del Cantone - Consiglio di Stato e Parlamento - di offrire un'offerta particolarmente ampia nell'ambito dell'istruzione pubblica.

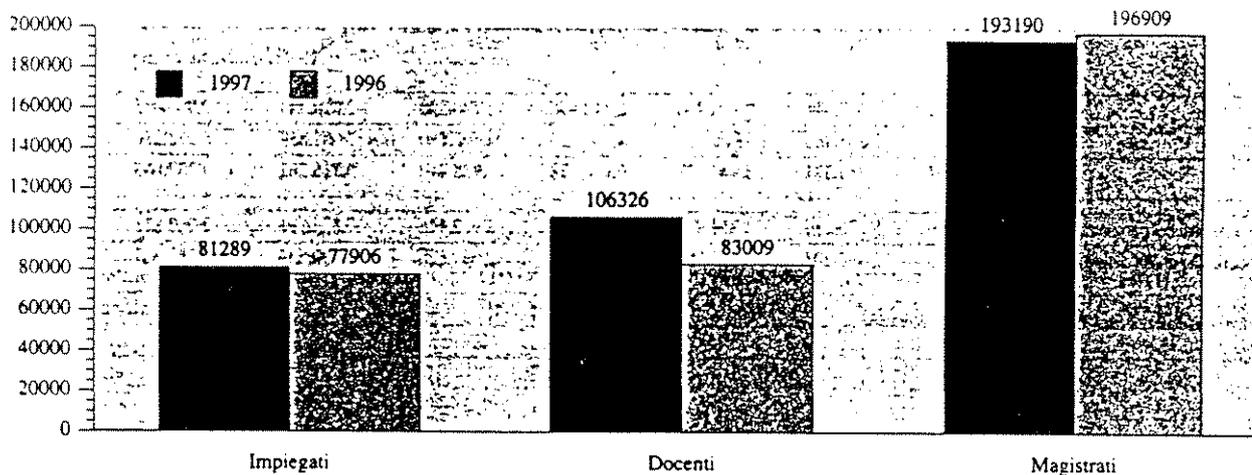
Si impongono sforzi di analisi per saper se l'attuale organizzazione scolastica cantonale soddisfi i criteri di una conduzione aziendale moderna e razionale, compatibile con la realtà economica del paese che la scuola vuol servire.

Una valutazione assai positiva merita il livello di formazione del sistema educativo cantonale se confrontato con il contesto federale; il Cantone Ticino si colloca infatti tra i primi per quanto riguarda la percentuale dei giovani che raggiungono la maturità nella loro fascia di età (25% ca) e dei diplomi universitari (8%).

Altrettanto positive sono le valutazioni del settore della formazione professionale - uno dei più moderni e dinamici a livello svizzero per quanto riguarda l'organizzazione cantonale - che, malgrado un mercato del lavoro in difficoltà, riesce a trovare adeguata collocazione di tutti i tirocinanti.



**7.T19 Retribuzione procapite del personale dello Stato (in franchi)<sup>1</sup>, dal 1996**



<sup>1</sup> La retribuzione procapite "docenti" 1996 è stata calcolata in base al numero di persone fisiche occupate; quella 1997 è stata definita in funzione del numero di unità occupate a tempo pieno, analogamente a quanto effettuato per le categorie "Magistrati" e "Impiegati"

Fonte: Divisione delle risorse, Ufficio degli stipendi e assicurazioni

Qui di seguito, si analizzano alcuni aspetti settoriali scaturiti dagli approfondimenti commissionali.

## **2. Valutazioni scaturite dall'analisi Arthur Andersen**

L'analisi dell'Arthur Andersen svolta a cavallo tra il 1997 ed il 1998 presenta le seguenti osservazioni principali nell'ambito del sistema scolastico cantonale.

- Offerta di prestazioni scolastiche ampia e personalizzata
- Alto livello numerico di personale docente per allievo - nettamente superiore alla media svizzera - in particolar modo per le scuole elementari (un docente per 13.3 allievi) e medie (un docente per 10.3 allievi). Sono indicatori del 10-30% superiori alla media svizzera. Questa osservazione va comunque valutata tenendo conto delle caratteristiche geografiche del Cantone, che impongono una decentralizzazione scolastica che si contrappone al principio della razionalizzazione
- Alto costo di questa organizzazione, tenendo conto che l'incidenza finanziaria di un allievo in più per classe porta ad un risparmio virtuale ipotizzato in ca. 25-30 mio fr. all'anno
- Difficoltà nell'istituire una gestione secondo i concetti di " autonomia d'istituto", uno strumento necessario per maggiormente responsabilizzare gli attori della scuola dal punto di vista gestionale e didattico-pedagogico. In questo senso è auspicabile una maggiore autonomia finanziaria e del pacchetto orario a disposizione delle Direzioni di ogni sede, espressi in funzione del tipo di scuola e del numero degli allievi.
- Mancanza di strumenti di gestione finanziaria ed amministrativa per le singole direzioni scolastiche
- Strumenti di gestione delle risorse umane che non risultano sufficientemente sviluppati; in particolare modo manca una valutazione sull'operato del docente(qualifica annuale) e le modalità per aumentare la motivazione si rivelano di fatto inesistenti

## **3. Stratificazione dell'età dei docenti**

Una delle maggiori preoccupazioni sull'andamento della scuola ticinese è la distribuzione per età del numero dei docenti.

Infatti, su 4418 docenti attivi nell'ambito della scuola pubblica cantonale 2850 hanno più di 40 anni (65%); questa distribuzione risulta particolarmente sfavorevole per le scuole medie (80%) e per le scuole medie superiori (75%).

Si tratta di un parametro di programmata instabilità, considerati sia il ritmo dei cambiamenti nel mondo sociale ed economico in cui la scuola deve operare sia le attese di una gioventù nata da nuove realtà sociali e storiche e le cui attitudini e aspettative sono oggi difficilmente prevedibili.

È quindi necessario trovare una politica specifica a questo problema per riordinare la distribuzione generazionale delle forze docenti operanti nella scuola.

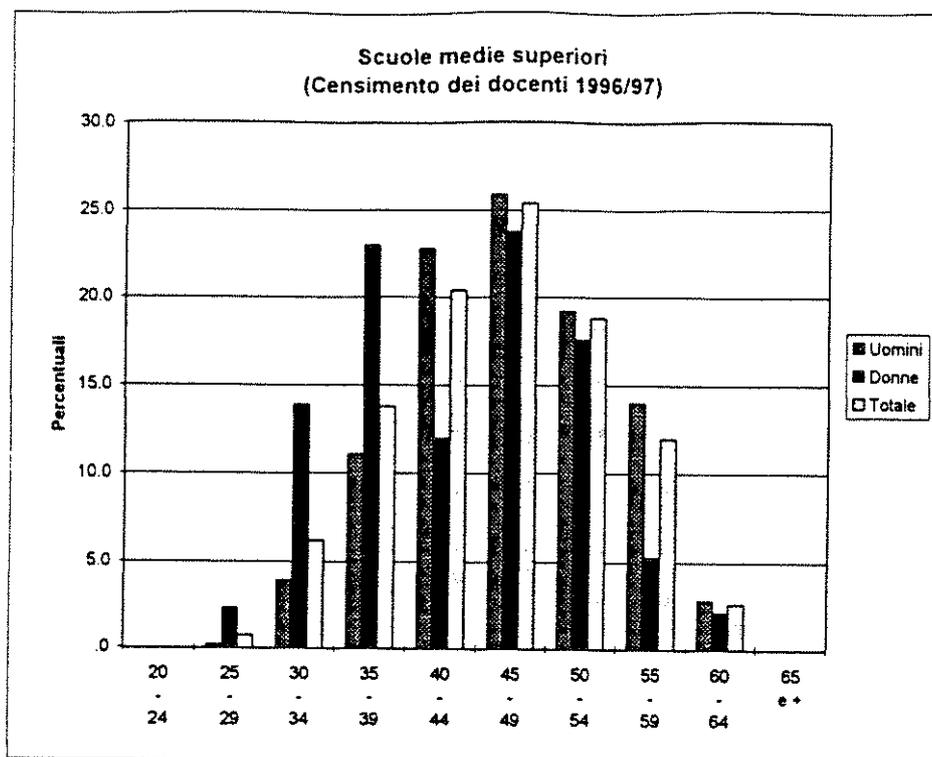
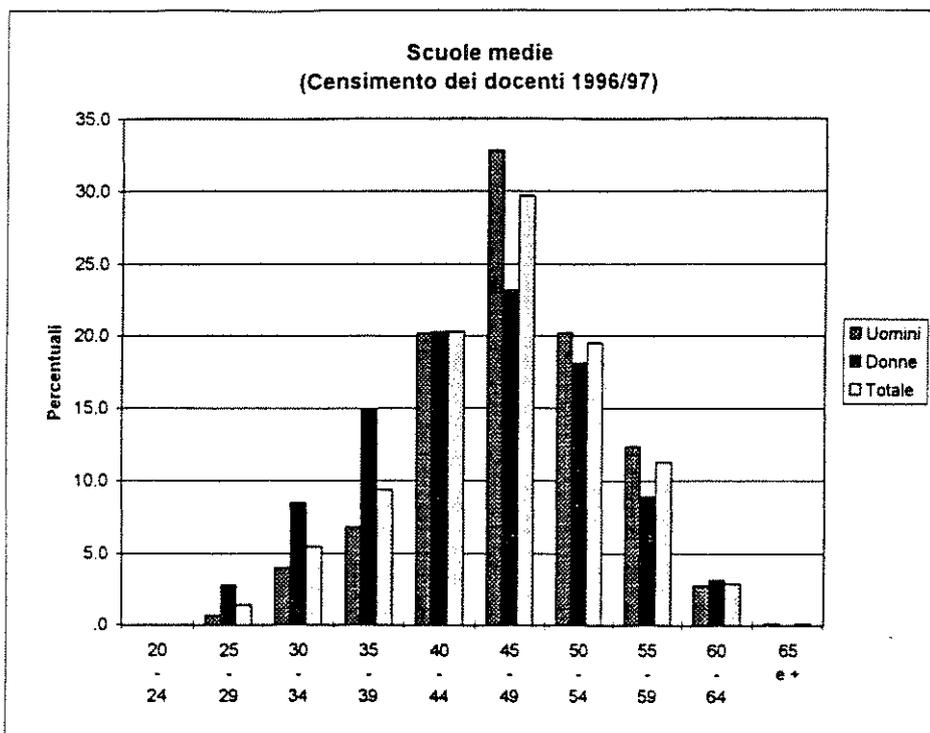
Si possono ipotizzare misure concrete nelle seguenti direzioni per migliorare questa situazione:

- aumentare la mobilità tra ordini di scuola
- sollecitare l'applicazione dell'orario parziale
- riorientare in altri campi dell'amministrazione le attività professionali dei docenti ritenuti non più idonei all'insegnamento o che si sentono demotivati
- organizzare una campagna apposita di pensionamenti anticipati nell'ambito scolastico
- privilegiare la promozione di dirigenti scolastici "giovani"

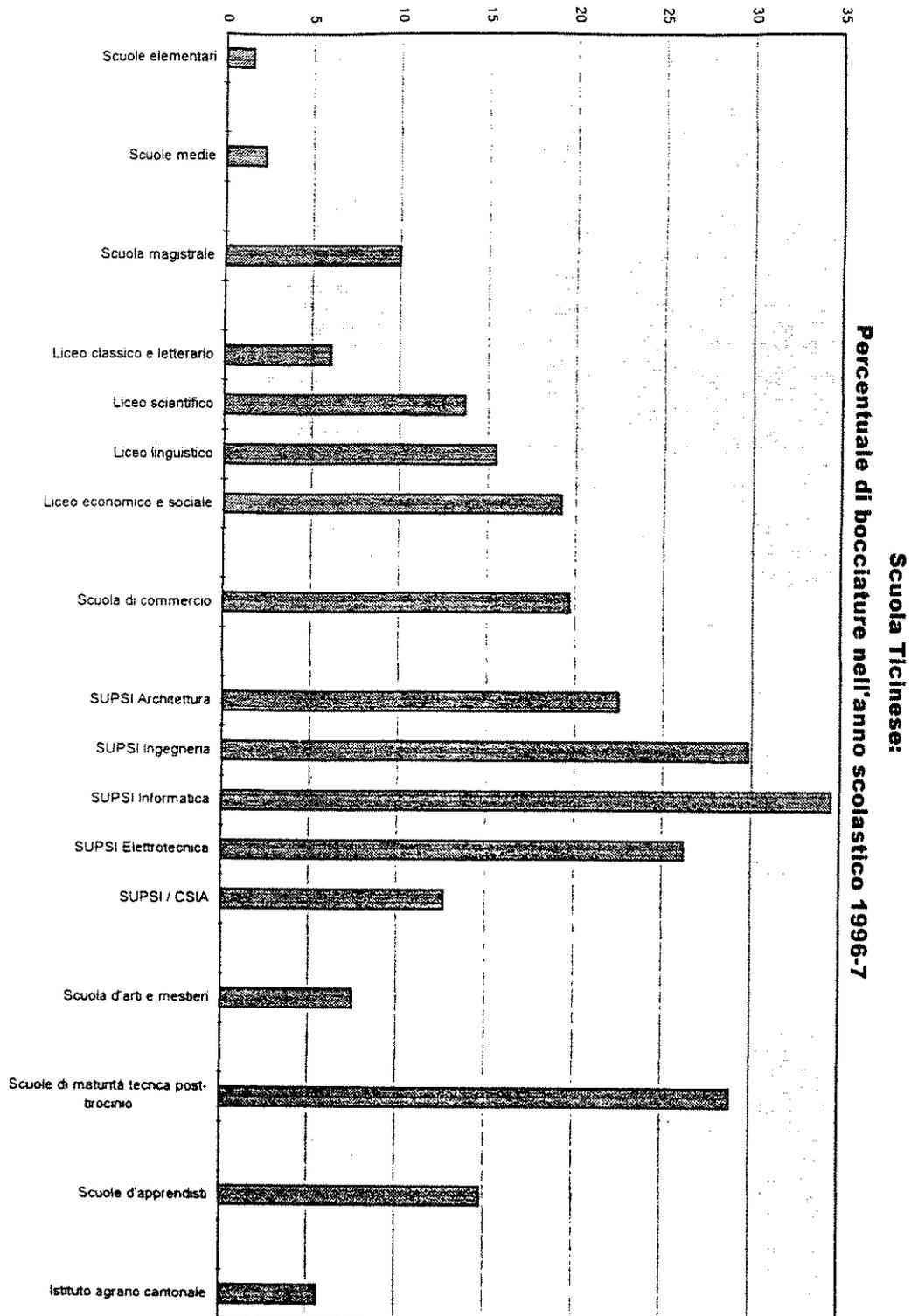
Lo scopo finale deve essere quello di dare la possibilità a giovani docenti oggi esclusi, ma invero assai ben preparati e motivati, di introdursi nel mondo della scuola.

Si tratta di una problematica che può in certi casi essere vitale per alcune sedi scolastiche particolarmente sfavorite da questo profilo.

Si sollecita dunque l'Esecutivo ad intervenire in questa ottica.



#### 4. Informazioni sulle bocciature nella scuola ticinese



Olimpio Pini, relatore

## **RENDICONTO 1997 - DIPARTIMENTO TERRITORIO**

Il Dipartimento del territorio (DT) è organizzato con le tre Divisioni dell'ambiente, quella della pianificazione territoriale e quella delle costruzioni, oltre che dai Servizi generali. Le Divisioni sono state oggetto di analisi gli anni scorsi da parte della Commissione della gestione e delle finanze. Con questo rapporto si è voluto analizzare l'attività dei Servizi generali del Dipartimento.

Nel 1997 i Servizi generali hanno subito una ristrutturazione interna e comprendono attualmente i seguenti uffici:

- Ufficio giuridico e coordinamento procedure
- Ufficio gestione economica e contabilità
- Ufficio lavori sussidiati e appalti
- Ufficio domande di costruzione e impatto ambientale
- Amministrazione immobiliare e delle strade nazionali.

A quest'ultima sezione sono subordinati :

- l'Ufficio del demanio
- l'Ufficio del contenzioso strade nazionali
- l'Ufficio delle acquisizioni
- l'Ufficio del catasto demaniale

Direttamente al capo Servizi generali è pure subordinata l'Addetta all'educazione ambientale che cura il servizio informazioni del Dipartimento.

Da notare che l'Ufficio domande di costruzione e esame d'impatto ambientale è stato trasferito durante il 1998 dalla Divisione dell'ambiente ai Servizi generali, rispettando così una collocazione più razionale al suo compito di verifica amministrativa nel settore delle domande di costruzione.

### **La funzione dei Servizi generali**

Lo staff dei Servizi generali (circa 60 funzionari diretti dall'avv. Vinicio Malfanti) ha la funzione di:

- gestire le proprietà dello Stato
- curare le attività giuridico-amministrative, in particolare coordinare le procedure del DT
- tenere la contabilità del Dipartimento
- sorvegliare gli appalti pubblici soggetti alla Legge sugli appalti
- rilasciare i permessi di costruzione a livello cantonale
- coordinare il servizio d'informazione per il DT.

### **L'Ufficio giuridico e coordinamento procedure stradali**

I giuristi finora attribuiti alle singole Divisioni del DT sono stati raggruppati in un Ufficio unico attribuito ai Servizi generali con lo scopo:

- di garantire il supporto giuridico dell'attività delle Divisioni e quindi seguire l'attività legislativa di pertinenza del DT
- soprattutto di fungere quale autorità di coordinamento per le opere stradali o gli interventi ad esse connesse, in conformità all'articolo 25a della Legge sulla pianificazione territoriale.

### **L'Ufficio gestione economica e contabilità**

L'obiettivo di questo ufficio è quello di concentrare tutta la contabilità analitica delle diverse Divisioni del Dipartimento, di fungere da controlling e di seguire trimestralmente l'evoluzione degli investimenti.

Con questi nuovi strumenti si possono informare periodicamente i settori operativi e gli organi direzionali, supplendo ad una certa dispersione tuttora esistente. L'Ufficio conta su di un economista per realizzare il nuovo progetto contabile.

### **L'Ufficio appalti e lavori sussidiati**

L'Ufficio opera con due reparti con i compiti seguenti:

- esaminare dal lato tecnico le domande di sussidio trasmesse dai singoli Dipartimenti e, a lavori ultimati, procedere al collaudo delle opere e al controllo delle liquidazioni
- controllare e verificare tutti i concorsi per le opere dello Stato o per quelle sussidiate che soggiacciono alla Legge sugli appalti.

Per i lavori sussidiati il **numero di pratiche è in diminuzione (180 rispetto ad una media di 300 pratiche contate negli anni precedenti)**. Per contro il numero di liquidazioni resta pressoché costante a 350. Di conseguenza, anche il volume degli investimenti delle opere sussidiate segue il medesimo corso: **diminuzione dei preavvisi** dagli oltre **200 milioni** di franchi negli anni 1995/96 a soli **95 milioni** nel 1997, mentre per le liquidazioni delle opere realizzate gli investimenti si mantengono sui 430 mio fr annui.

La prudenza nell'investire in opere sussidiate è evidenziata quindi con la diminuzione dei preavvisi, che **lasciano presagire un mercato ancora in contrazione e, almeno in questo settore, non in ripresa**. Questa tendenza negativa è leggibile anche nella Tabella 6.T8 e nei grafici 6./9 e 6.T10 del Rendiconto con l'evoluzione degli appalti a partire dal 1970, comprendenti i lavori sussidiati e quelli del Cantone e degli Enti.

Nel 1997 sono per contro stati deliberati lavori per 316 mio fr, rimediando all'inflessione registrata nel 1996 (254 mio fr) e riportandosi quindi nella media dei tre anni precedenti.

## L'ufficio delle domande di costruzione e d'esame di impatto ambientale

L'Ufficio domande di costruzione (UDC) è l'istanza cantonale che si occupa del rilascio dei permessi di costruzione a livello cantonale. Come tale, è il recapito a cui il cittadino può rivolgersi per ottenere le informazioni necessarie sul rilascio dei permessi di costruzione e quindi fa da consulente edilizio per i Comuni, gli enti pubblici in genere, i progettisti e il privato cittadino.

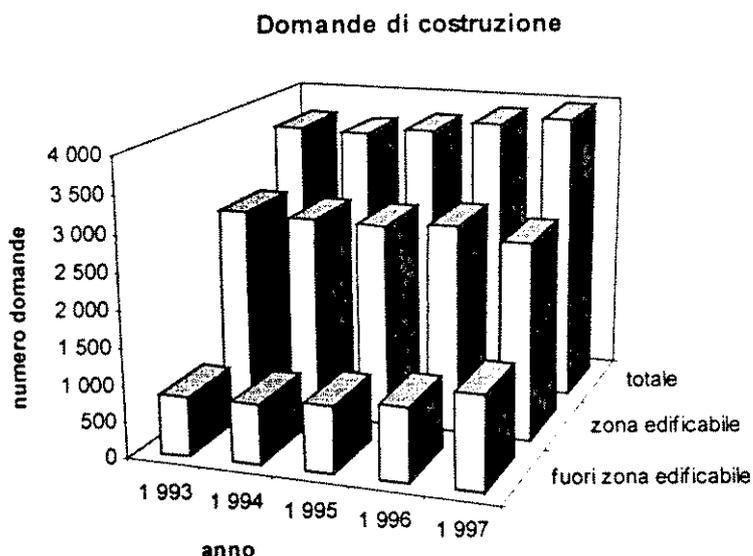
Allo stesso sono attribuiti anche compiti di rappresentanza del Cantone nei rapporti con le istanze ricorsuali fino al Tribunale federale e quale consulente tecnico del Consiglio di Stato nell'ambito dell'evasione delle istanze di intervento attinenti al diritto edilizio.

Nell'ambito della spinosa questione delle costruzioni abusive, esso si occupa della demolizione degli stabili colpiti da relativo ordine oppure di allestire le convenzioni per le sanzioni pecuniarie sostitutive delle demolizioni stesse; funge pure quale consulente dei Comuni in questa problematica.

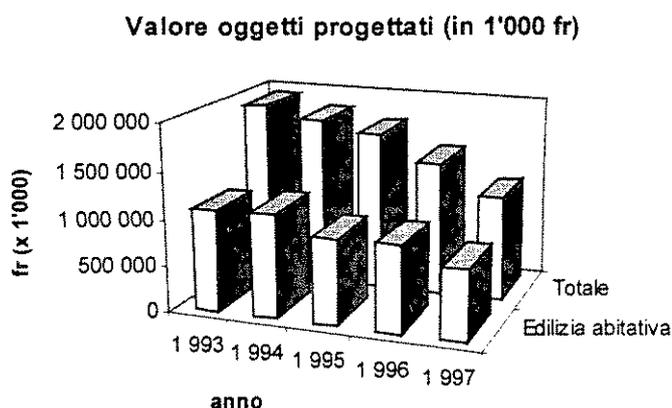
Le domande di costruzione nel complesso (ca 4'000 nel 1997) sono in aumento, mentre il valore degli oggetti progettati in base alle domande di costruzioni è in netto calo.

È da notare come l'aumento delle domande di costruzione concerne essenzialmente gli insediamenti al di fuori della zona edificabile (1'271 domande nel 1997, oltre il 30% rispetto alla media dei 4 anni precedenti) ed è dovuto soprattutto all'adeguamento della legge cantonale a quella federale che implica l'allestimento della domanda anche per opere di poca entità.

Per contro, il numero di domande nelle zone edificabili (2'693 nel 1997) è in leggera diminuzione (ca il 4%), come risulta dal grafico seguente:



Il **volume dei lavori** oggetto delle domande di costruzione, misurato secondo i preventivi indicati delle opere a progetto, è nettamente **in diminuzione**. Per l'edilizia abitativa da 1'100 mio fr degli anni 1993/94 si è passati a 740 mio fr nel 1997 (- 33%). Per il totale delle opere preventivate oggetto di domande di costruzione si è passati dai 1'931 mio fr del 1993 a 1'117 mio fr nel 1997 (- 42%). Il grafico 6.T84 a pag 157 del Rendiconto viene sostituito con grafico seguente, dedotto da "Informazioni statistiche 4/98" dell'Ufficio statistica pag 56.



Le opposizioni del Dipartimento sono pure in leggero **aumento** (406 nel 1997) e corrispondono a circa il 10% del numero di domande di costruzione inoltrate. Per contro, sono in netto **aumento** gli esperimenti di conciliazione, circa il 70% rispetto alle opposizioni dipartimentali.

### **L'amministrazione immobiliare e delle strade nazionali**

Con il rango di Sezione, essa svolge i compiti operativi riferiti alla gestione in senso lato del patrimonio dello Stato quali segnatamente: la pubblicazione di opere pubbliche, la compra-vendita di fondi e diritti relativi, la cessione in uso di beni demaniali, la rappresentanza dello Stato quale proprietario verso i terzi.

La sezione è organizzata con:

- l'Ufficio del demanio, che svolge i compiti di disciplina d'uso speciale del demanio pubblico tramite atti di concessione, autorizzazione o contratti amministrativi
- l'Ufficio del contenzioso SN, che svolge le attività di amministrazione delle strade nazionali
- l'Ufficio delle acquisizioni, che si occupa dell'acquisizione di fondi e diritti necessari per la realizzazione di opere pubbliche cantonali (in particolare stradali) e cura la pubblicazione dei progetti generali e definitivi previsti dalla L Strade
- l'Ufficio del catasto demaniale, che allestisce la documentazione tecnica e catastale dalla pubblicazione del progetto fino all'intavolazione delle opere terminate.

L'Ufficio del demanio dispone dell'**Inventario delle proprietà dello Stato**, ma si è ancora lontani dal poter dire che l'Ufficio (e di conseguenza il Consiglio di Stato) dispone degli strumenti per la gestione del proprio patrimonio immobiliare, anche perché le competenze sono suddivise con la Divisione risorse del Dipartimento delle finanze e dell'economia.

La Commissione della gestione ha già sollevato questo argomento a più riprese gli anni scorsi, mentre il rapporto Arthur Andersen lo ha ripreso e esteso in modo più dettagliato, denunciando **la scarsa consapevolezza della consistenza patrimoniale**. Lo Stato manca di una organizzazione interna professionale, con mezzi moderni e appropriati in dotazione ad esempio presso i gestori dei fondi immobiliari, che permette di qualificare le caratteristiche intrinseche di un patrimonio immobiliare dal valore non certo trascurabile. Con queste conoscenze sarebbero facilitati i compiti di gestione, specialmente per quanto riguarda la valutazione dei costi di manutenzione ordinaria e straordinaria, nonché le operazioni insite nella gestione corrente del patrimonio.

A titolo informativo, i beni immobiliari di proprietà dello Stato secondo l'Inventario catastale al 22.7.97 sono i seguenti:

	Fabbricati	Terreni annessi a fabbricati	Terreni liberi	Totale
superficie m <sup>2</sup>	420'159	1'540'613	2'256'195	4'216'967
stima ufficiale Fr	546'256'857	29'114'537	26'905'190	602'276'584

Con l'aggiunta di corsi d'acqua, laghi, strade e piazze, terreni a lago, foreste, incolti e alpi, il valore di stima ufficiale totale dell'inventario ammonta a **fr 630'632'770**.

Secondo Arthur Andersen (Rapporto finale marzo 1998, nota a pag. 138), il valore assicurativo degli edifici di proprietà del Cantone ammonta a **1'302 mio fr**, importo corrispondente al valore catastale indicato nella soprastante tabella in 546 mio fr.

Il valore indicato dall'AA si riferisce al valore di "1.3 mia fr, esclusi i monumenti storici ai quali è praticamente impossibile attribuire un valore reale", indicato nel rapporto del 18.1.1994 da un Gruppo di lavoro di periti esterni all'Amministrazione. Questo rapporto (Procedura e metodologia attualmente in uso nel settore della manutenzione del patrimonio immobiliare dello Stato) era stato ordinato dall'allora Consiglio di Stato su esplicita richiesta della Commissione della gestione.

A detta del relatore, il valore di 1.3 mia fr non è aggiornato. Sicuramente il valore della sostanza immobiliare di proprietà dello Stato nel 1997, con le nuove costruzioni eseguite, dovrebbe essere superiore di almeno il 30% rispetto a quello indicato per il 1994.

Si aggiunga poi che i valori contabili al 31.12.1997 sono indicati nel Consuntivo 1997 come segue:

Terreni non edificati	Strade e altre sottostrutture	Fabbricati e altre opere del genio civile	Demanio forestale	Altri immobili e mobili amministrativi
3'118'000	443'236'000	292'860'000	7'380'000	1

per un totale a bilancio di **fr 746'594'001**.

**Questa discordanza dei valori di stima non è ammissibile.** La soluzione consiste nella revisione delle stime dei beni immobiliari statali secondo un nuovo concetto, che permetterà di conoscere i valori reali più attendibili, sia per motivi contabili sia ai fini gestionali, tenendo conto dei motivi precedentemente esposti.

### **Il Servizio d'informazione del Dipartimento del territorio**

Il Servizio d'informazioni coordina e cura i flussi d'informazione sulle questioni concernenti il DT sia all'interno che verso l'esterno. La Conferenza di direzione del DT si riunisce settimanalmente e i direttori informano sulle attività previste e in corso nelle singole Divisioni.

Luigi Brenni, relatore

## RENDICONTO 1997 - DIPARTIMENTO FINANZE E ECONOMIA

Per l'esame del **Rendiconto 1997 del DFE** la Sottocommissione delle finanze, che quest'anno ha operato praticamente sempre con il plenum della Commissione, ha deciso di concentrarsi su due temi emersi dalla **Verifica globale dell'amministrazione** eseguita da Arthur Andersen (AA), che hanno dei riflessi importanti anche nei conti del 1997.

La Sottocommissione ha focalizzato il suo interesse sulla **gestione della tesoreria** e sulla **gestione delle contribuzioni**.

Definiti i temi e le domande dalla Sottocommissione, il plenum della Commissione ne ha lungamente discusso con la **direttrice del DFE Marina Masoni** nella seduta di **giovedì 28 maggio 1998**.

### 1. Tesoreria

Si tratta di un tema di cui la Commissione della gestione e delle finanze si è raramente occupata. Nel rapporto del **1° dicembre 1988** relativo al preventivo 1989 (VGC aut. 1988 vol. 2 p. 990) sotto il titolo "La gestione della liquidità e dei debiti" si può comunque leggere quanto segue:

*"La Commissione ha voluto approfondire il tema richiamato nel titolo con i responsabili del Dipartimento finanze. Fra gli addetti ai lavori si parla di "cash and debt management". (...) Tutte le entrate dello Stato vengono fatte confluire su due conti: il conto corrente bancario presso la Banca dello Stato e un conto corrente postale. (...) La centralizzazione degli incassi e dei pagamenti permette di pianificare con buona attendibilità i fabbisogni finanziari immediati (fino a 30 giorni) e di conseguenza di limitare le giacenze su conti correnti a importi relativamente esigui. (...) Salvo eccezioni, lo Stato non esegue piazzamenti a giorni. Per prassi questi collocamenti vengono lasciati alla Banca dello Stato con la quale il Dipartimento delle finanze tiene contatti stretti e notifica in anticipo importanti operazioni in uscita e in entrata. (...)".*

Arthur Andersen ha trattato il problema in termini riassuntivi nel **Rapporto generale** (p. 97 – 101) e più in dettaglio nel **Rapporto n. 8 – Gestione della tesoreria**.

Ne emerge un giudizio molto critico. Si tratta in verità di un classico di questo tipo di analisi. Anche nel settore privato infatti la gestione della tesoreria delle aziende è spesso un punto molto critico.

**Per le sole perdite di guadagno dovute alle giacenze inutilizzate, AA valuta una minor entrata annua di 1-1.5 mio.** Nel corso della legislatura ciò equivale quindi a **4-6 mio**.

*"Nel corso degli incontri avvenuti con il responsabile della Sezione delle finanze è emersa la mancanza di adeguati strumenti di previsioni della liquidità. Le decisioni infatti vengono prese sulla base di previsioni di cassa determinate manualmente ed in modo non integrato con sistemi transazionali e di budget".*

AA evidenzia alcuni particolari che sostanziano bene il giudizio globalmente negativo.

*"Aspetto problematico dell'attuale rapporto con la Banca dello Stato è, inoltre, un accordo verbale che impedisce al Cantone di effettuare investimenti a termine di durata inferiore a tre mesi".*

Inoltre esistono

- 265 conti correnti postali
- 41 conti presso la Banca dello Stato
- 24 conti presso altre banche

i quali

*“ostacolano una visione globale della liquidità dello Stato (non solo nell’ottica del controllo interno, ma anche in quella del cash management)”.*

Tanto nel **1995** che nel **1996** per oltre cento giorni non si è provveduto a compensare il saldo negativo di un conto e quello positivo di un altro.

Interrogata in Commissione, la direttrice del DFE ha dichiarato di condividere pienamente l’analisi di AA.

Circa le **responsabilità** per tale situazione, ella ha genericamente fatto riferimento alla mancanza della figura del tesoriere, a carenze di mentalità da parte dell’amministrazione e al fatto che il compito della Sezione delle finanze è quello di verificare e vistare le fatture. Quel che si può affermare è che lo Stato negli ultimi dieci anni ha accumulato gravi ritardi nella gestione della tesoreria, cui apparentemente non si è posto alcun rimedio nemmeno in questa legislatura.

La mancanza di un tesoriere non può essere una spiegazione sufficiente. La gestione della liquidità è infatti praticata da tempo anche da diverse amministrazioni comunali. Né vi è bisogno di uno specialista almeno per evitare la mancata compensazione dei saldi dei conti.

## 2. Contribuzioni

AA si occupa di contribuzioni nello specifico **Rapporto n. 10 – Gestione delle contribuzioni** e con particolare riferimento al progetto **FISCO 2000** se ne occupa anche nel **Rapporto n. 3 – Gestione di progetto**.

Nel Rapporto generale (p. 95) AA quantifica in 5-6 mio annui le conseguenze negative delle attuali disfunzioni nella gestione del sistema delle contribuzioni.

### 2.1 FISCO 2000

Il progetto **Fisco 2000** è in qualche modo un oggetto misterioso. E’ il primo progetto cui già nel lontano **1991** fu aggiunto il suffisso “2000”. Secondo la direttrice del DFE, l’unica traccia scritta si trova nel rapporto sulle Linee Direttive del 1991. Si parlava allora di progetto strategico. A giudizio di Masoni è un progetto nato male con le stimmate della sfortuna.

AA ne tratta nel Rapporto n. 3 (p. 35-37) con riferimento alle carenze dell’amministrazione nella gestione dei grandi progetti.

Secondo AA si era inizialmente prevista una spesa di **9.6 mio**, dei quali fino a oggi ne sarebbero stati spesi **4.1 mio**. Ne resterebbero da spendere **3.8 mio**. Questo apparente risparmio sarebbe determinato da una sovrastima dei costi hardware del **70%**. Se invece la stima fosse stata corretta, avremmo un sorpasso del **43%**.

Il finanziamento è stato fatto utilizzando il personale del CCI, mentre il materiale è stato acquistato con i crediti di gestione corrente.

Per queste stime AA si è basata sulle indicazioni dei responsabili del progetto, che però a una successiva analisi specialistica si sono rivelate del tutto inattendibili.

Ma l'affermazione più preoccupante di AA è la seguente:

***“Lo slittamento dei termini di completamento del progetto, previsto inizialmente per l'anno 1997, e che, dopo essere stato posticipato al 1999, risulta ad oggi indeterminabile”.***

Come si vede un quadro a tinte fosche, che avrebbe dovuto determinare da tempo degli interventi incisivi.

Tuttavia tutto questo è niente a fronte delle informazioni complementari fornite dalla direttrice del DFE.

In effetti, nel **dicembre 1997**, i responsabili del progetto avrebbero avvertito il direttore della Divisione delle risorse che FISCO 2000 non sarebbe potuto entrare in vigore neanche il **1° gennaio 2001** (le date utili sono quelle dell'inizio del biennio fiscale).

Scattò allora la decisione di far eseguire una perizia esterna, che dopo varie discussioni fu affidata alla più grande società di hardware del mondo. Il rapporto o perizia è stato consegnato il **13 maggio 1998**. Da esso emerge che finora, **in sei anni**, è stato eseguito circa **30%** del lavoro. Dovrebbe trattarsi di lavoro riutilizzabile. I costi per terminare il progetto ammontano a ca **20 mio**. Per riuscire a terminarlo immediatamente, il Governo dovrebbe stanziare immediatamente (13.5.98) **1 mio**, mentre che gli altri sarebbero poi richiesti con uno specifico messaggio. Il Consiglio di Stato, nonostante ne abbia la competenza secondo la nuova Costituzione, ha rinunciato a questo stanziamento, preferendo attendere il voto del Gran Consiglio. Ne consegue che Fisco 2000 non diventerà FISCO 3000, come ha affermato la scoraggiata direttrice del DFE, ma non entrerà in vigore prima del **1.1.2003**. Esplicitamente interpellata, la Commissione della gestione e delle finanze ha ritenuto che la competenza per lo stanziamento immediato di 1 mio è esclusivamente del Consiglio di Stato.

Il progetto è per altro indispensabile e improrogabile per i seguenti motivi:

1. La Divisione delle contribuzioni utilizza attualmente **2000 (!!!) programmi** scritti con un linguaggio degli anni '70. Secondo la direttrice del DFE è "sopravvissuto" un solo programmatore a Zurigo in grado di eseguire riparazioni e manutenzioni con i costi facilmente immaginabili.
2. FISCO 2000 è la premessa indispensabile per l'applicazione della tassazione annuale postnumerando, che la Confederazione renderà probabilmente obbligatoria nei primi anni del prossimo millennio, se si vuole evitare di assumere circa **80 nuovi tassatori**.
3. FISCO 2000 è la premessa indispensabile per l'applicazione di tutti i suggerimenti di AA.

AA trae da questo esempio e da altri la necessità di introdurre nell'amministrazione delle metodologie per la gestione dei grandi progetti: ciò è' indubbiamente necessario se si pensa che in questo caso è persino difficile individuare i responsabili. In effetti il direttore della Divisione delle contribuzioni, che pur doveva conoscere il progetto avrebbe espresso delle preoccupazioni alla direttrice del DFE che pure aveva subodorato qualcosa. Il direttore della Divisione delle risorse è stato informato dai responsabili (CCI) nel dicembre 1997.

Tentando per il momento soltanto la classica quantificazione con i conti della serva, abbiamo i **4 mio** già spesi, che sono di più secondo la direttrice del DFE, **20 mio** per completare il progetto, **5-6 mio** per ogni anno di ritardo nell'applicare i suggerimenti di AA (almeno 4 anni), quindi complessivamente **40-50 mio**.

La Commissione, alla luce di questo esame, non può esimersi dal constatare ancora una volta come troppo spesso le sue segnalazioni rimangono lettera morta, salvo poi diventare d'attualità quando arriva qualcuno dall'esterno a confermarle.

## **2.2 Gestione delle contribuzioni**

Come detto, AA ritiene possibile risparmiare **5-6 mio all'anno** nella gestione delle contribuzioni e nel suo **Rapporto n. 10** ha formulato le seguenti raccomandazioni:

- Revisionare il sistema di tassazione
- Accelerare la verifica delle pratiche tramite il controllo "a rotazione" delle dichiarazioni
- Calcolare gli acconti partendo dal "dichiarato"
- Modificare la gestione delle priorità nell'evasione delle pratiche
- Introdurre una corresponsione per le richieste di proroga e limitarne la durata
- Ridefinire le procedure per il controllo dei tassatori
- Revisionare il servizio informativo a supporto del contribuente

Anche in questo caso la direttrice del DFE ha sostanzialmente condiviso le proposte, pur emettendo dei dubbi sulla loro applicabilità immediata. A suo dire, anche AA sarebbe d'accordo sul fatto che presupposto dell'applicazione è l'introduzione di FISCO 2000. Invero queste affermazioni dovrebbero essere approfondite perché talune misure potrebbero essere applicabili anche subito oppure richiedono piuttosto la modifica di prassi, circolari o leggi.

## **3. Conclusioni**

L'esame eseguito dalla Commissione ha permesso di confermare l'esistenza di problemi, per i quali definire con precisione portata, responsabilità e soluzioni, esula dalla possibilità di un rapporto come questo. Il dibattito in Gran Consiglio potrà comunque permettere di definire con più precisione il da farsi; **in particolare occorrerà individuare le responsabilità e definire tempi, priorità e costi delle soluzioni.**

Il rapporto AA ha permesso di enucleare i problemi, tuttavia è evidente che un esame più preciso richiede delle perizie specialistiche, che i costi di intervento possono essere molto elevati, che anche i tempi possono essere molto lunghi specialmente se ogni soluzione è demandata a una soluzione globale.

In generale, preoccupa anche l'incapacità di avere una visione generale sull'evoluzione di un progetto che permetta di intervenire tempestivamente chiedendo i necessari aiuti. In altre parole, una costante capacità di autocritica è una componente indispensabile per la gestione di un progetto.

Fulvio Pezzati, relatore

