

# Rapporto di minoranza 1

numero

data

Dipartimento

**6488 R2**

4 ottobre 2011

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

## **della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 30 marzo 2011 concernente il Consuntivo 2010**

### **INDICE**

1. PREMESSA .....	2
2. LAVORI COMMISSIONALI .....	4
3. CONSIDERAZIONI GENERALI .....	4
3.1 Contributi cantonali: l'evoluzione nei vari settori .....	9
3.2 Politica regionale.....	10
4. IL PREVENTIVO 2010 VOTATO DAL GC.....	10
5. LE VERIFICHE E GLI APPROFONDIMENTI .....	11
5.1 Riorganizzazione Divisione delle contribuzioni .....	11
5.2 Funzionamento delle Unità Amministrative Autonome (UAA).....	11
5.3 Spese emissione prestiti e interessi per prestiti a media e lunga scadenza.....	11
5.4 Affitti (pigioni) complessivi versati dal Cantone per occupazione di locali e spazi.....	12
6. LA QUESTIONE DEI MANDATI.....	12
6.1 L'esame sulla lista delle commesse .....	13
6.2 L'esame su alcuni mandati.....	15
7. CONCLUSIONI .....	17



## 1. PREMESSA

Buona parte delle energie della Commissione gestione e finanze (CGF) insediatasi il 9 aprile è stata dedicata all'analisi della questione "commesse pubbliche". La CGF se ne è occupata nell'ambito delle discussioni che avrebbero dovuto portare, di lì a poco, al rapporto commissionale sul consuntivo 2010 richiedendo la collaborazione del Controllo Cantonale delle Finanze (CCF) per le tematiche inerenti l'elenco mandati 2010. Contestualmente la CGF richiese anche un incontro con il Governo.

Il 25 maggio la CGF incaricò il CCF di svolgere un accurato esame su un campione di otto mandati, indicati dai gruppi parlamentari come passibili di ulteriori analisi. Già a questo momento la CFG si rese conto che per svolgere un controllo accurato dell'elenco mandati 2010 e valutare prassi e procedure non sarebbe stato possibile redigere il rapporto sui consuntivi in tempi utili per una discussione nel plenum del Gran Consiglio già nel mese di giugno.

Si decise così di posticipare la discussione al mese di settembre. Purtroppo, a fine agosto risultavano ancora mancanti alcuni documenti: si rivelò dunque impossibile procedere alla firma del presente rapporto entro il 13 settembre, termine ultimo per la discussione in Parlamento durante la sessione del 26 settembre.

La tabella qui sotto riassume la corrispondenza tra la CGF e il CdS pubblicata dal Governo come allegato al comunicato stampa del 16 settembre 2011: la tabella riporta il conteggio dei giorni trascorsi tra ogni richiesta d'informazioni da parte della CGF e la consegna dei relativi documenti. Come si evince, il tempo massimo è stato di 113 giorni, mentre la media è di 27 giorni.

Data lettera CGF	Oggetto	Risposta CdS	Giorni trascorsi
	Elenco mandati 2010	Lettera CdS evasa 18.4.11 con consegna elenco	
Attilio Bignasca / 6.5.11	Legge sulle commesse pubbliche. Usi e abusi nell'applicazione dell'art. 13 lett. a) b) c)	Evasa con ris. gov. CdS n. 4064 del 13.7.11	69 gg
CGF 10.5.11	Collaborazione con il CCF (Definizione di un programma dei lavori)	Lettera CdS evasa 11.5.11 con audizione G. Cavallero 7.6.11 ore 9.30	29 gg
CGF 10.5.11	Messaggio n. 6488 Consuntivo 2010 - richiesta incontro con CdS	Lettera CdS evasa 11.5.11 con incontro CdS-CGF 24.5.11 ore 11.30	14 gg
Attilio Bignasca / 9.5.11	1. richiesta info circa il nuovo stabile amministrativo 3 B'zona 2. richiesta documentazione "Lista mandati 2010"	1. evasa con ris. gov. CdS n. 3319 del 14.6.11 2. evasa con ris. gov. CdS n. 4094 del 3.8.11	1) 37gg 2) 87 gg
CGF 16.5.11	Consuntivo 2010 - domande PS	Evasa con ris. gov. CdS n. 3417 del 16.6.11	30 gg
CGF 18.5.11	Lista delle commesse dell'anno 2010 aggiudicate a invito o incarico con importi superiori a fr. 5'000.00	Lettera CdS evasa 20.5.11 con audizione G. Cavallero 24.5.11 ore 8.30 in Sottocommissione finanze e logistica	1) 2 gg 2) 6 gg

CGF 25.5.11	Svolgere esame sui mandati che riguardano: a) opere messa sicur. Sacro Monte Madonna del Sasso b) Istituto agrario cant. Mezzana c) Centro prof. comm. Chiasso d) Pista ciclabile Vallemaggia e) Comparto Casvegno OSC f) Scuola media Riva S. Vitale g) CSI h) Giudice R. Balerna, Sonvico 1. rielaborare lista commesse 2010 2. elenco completo aiuti erogati Fondo Sport-toto, lotteria e difesa della cultura italiana	a) Evasa con ris. gov. CdS n. 3761 del 12.7.11 b) consegna imminente (arrivato il 15.9.2011) c) evasa con ris. gov. CdS n. 4095 del 3.8.11 d) evasa con ris. gov. CdS n. 3761 del 12.7.11 e) evasa con ris. gov. CdS n. 4802 del 5.9.11 f) evasa con ris. gov. CdS n. 4121 del 17.8.11 g) evasa con ris. gov. CdS n. 3754 del 6.7.11 h) evasa con ris. gov. CdS n. 3754 del 6.7.11 1. evasa con ris. gov. CdS n. 4053 del 13.7.11 2. evasa con ris. gov. CdS n. 3549 del 28.6.11	a) 49 gg b) 113 gg c) 71 gg d) 49 gg e) 104 gg f) 85 gg g) 43 gg h) 43 gg 1) 50 gg 2) 35 gg
CGF 9.6.11	Consuntivo 2010 domande M. Branda e Gruppo Lega	Evasa con ris. gov. CdS n. 3657 del 5.7.11	27 gg
CGF 2.7.11	sollecito risposta domande 25.5.11 "Lista delle commesse dell'anno 2010 aggiudicate a invito o incarico con importi superiori a fr. 5'000.00"	Evasa con ris. gov. CdS n. 4053 del 13.7.11	42 gg
18.7.11	lettera del Deputato Attilio Bignasca "Consuntivo 2010 e inchiesta amministrativa logistica - CHIT SA"	Evasa con ris. gov. CdS n. 4096 del 3.8.11	17 gg
25.7.11	Richiesta del deputato A. Bignasca di ricevere i mandati entro il 29.7.11	Evasa con ris. gov. CdS n. 4094 con consegna copia di tutte le decisioni di cui all'elenco	
2.8.11	elenco mandati aggiudicati a invito o incarico con importi superiori a fr. 5'000.00; replica e precisazioni a lettera CdS del 13.7.11	Evasa con ris. gov. CdS n. 4803 del 5.9.11. Verifica in corso su attuabilità del completamento elenco per dati 2011	35 gg
24.8.11 sottocomm. SL	Richiesta di possibile audizione di G. Cavallero mercoledì 31.8.11 x rapporti CCF "Lista comm. pubbl. - cfr. lettera CGF 25.5.11"	Autorizzazione CdS 30.8.11 audizione su chiamata di G. Cavallero, Direttore CCF	6 gg
29.8.11 A. Bignasca	Opere di messa in sicurezza del Sacro Monte della Madonna del Sasso a Orselina	Evasa con ris. gov. CdS n. 4687 del 31.8.11	2 gg
31.8.11	Consuntivo 2010: richiesta documentazione e risposte mancanti: 1. Azienda Agraria e comparto Casvegno OSC 2. Inchiesta CHIT SA 3. Risposta CdS richiesta modifiche esercizio 2011 4. Madonna del Sasso	1. Azienda agraria: consegna imminente 1. OSC: evasa con ris. gov. CdS n. 4802 del 5.9.11 2. evasa interlocutoriamente n. 4839 del 7.9.11 3. evasa con ris. gov. CdS n. 4803 del 5.9.11 4. evasa con ris. gov. CdS n. 4687 del 31.8.11	1) 6 gg 2) 7 gg 3) 6 gg 4) 0 gg
31.8.11	Richiesta audizione CdS Bertoli su ristrutturazione SM Riva San Vitale e richiesta incontro con CdS	Si audizione CdS Bertoli e Sadis + Dell'Ambrogio Evasa interlocutoriamente con ris. gov. n. 4839 del 7.9.11	8 gg

La Commissione pretende - ancora una volta - che il flusso delle informazioni e dei documenti sia tassativamente più tempestivo, altrimenti la propria capacità di svolgere il compito demandato dalle leggi, viene inficiata. La collaborazione da parte dei servizi competenti dell'Amministrazione cantonale da essa interpellati (direttamente o tramite il Consiglio di Stato e il Controllo cantonale delle finanze) deve essere molto più attiva e zelante rispetto a quanto visto finora, sia per quanto riguarda le tempistiche sia per quanto attiene alla qualità delle informazioni.

## **2. LAVORI COMMISSIONALI**

Come da tradizione la CGF concentra, ogni anno, la propria attenzione su alcuni aspetti specifici dell'attività del Governo e dell'Amministrazione Cantonale. Quest'anno la CGF si è occupata della questione "mandati", con particolare attenzione ai mandati diretti e su invito; in particolar modo la CGF ha inteso verificare se gli scopi della legge sulle commesse pubbliche siano stati raggiunti, se le procedure adottate dall'amministrazione cantonale siano adeguate e se siano rispettate da parte dell'amministrazione.

Ricordiamo che la Legge sulle commesse pubbliche, votata da questo Parlamento il 20 febbraio 2001, ha quale preciso scopo quello di disciplinare in maniera trasparente la procedura per l'aggiudicazione di ogni genere di commesse pubbliche, promuovere una concorrenza efficace e libera tra le ditte offerenti, garantire parità di trattamento tra tutti gli offerenti e promuovere l'impiego parsimonioso delle risorse pubbliche.

Allo scopo di verificare se gli obiettivi della LCPubb fossero stati disattesi oppure no la sottocommissione delle finanze ha chiesto la collaborazione del Controllo Cantonale delle finanze e ha redatto un capitolo di questo rapporto (capitolo 6).

Inoltre la commissione Gestione e finanze ha voluto verificare se le decisioni prese dal Gran Consiglio con l'approvazione del P2010 abbiano avuto un seguito e di valutarne l'impatto.

## **3. CONSIDERAZIONI GENERALI**

Considerate le tempistiche con cui il parlamento è costretto ad affrontare la discussione sul consuntivo, non conviene soffermarci qui sull'attuale situazione economica, sulle problematiche legate al rafforzamento del franco rispetto alle altre valute e sul rallentamento congiunturale, tutti argomenti che verranno approfonditi dalla CGF in relazione al P2012 e alle nuove linee direttive e relativo piano finanziario.

Possiamo tuttavia fare alcune considerazioni sul Consuntivo 2010, chiusosi in sostanziale pareggio nonostante il Preventivo 2010 prospettasse un deficit di oltre 120 milioni di franchi. La ragione di questo "miglioramento" è da attribuire ad un netto aumento delle entrate reali rispetto alle previsioni (+ 121,2 mio di franchi, + 4,34%), dovute principalmente a sopravvenienze<sup>1</sup> fiscali sulle persone giuridiche (+40.1 milioni di franchi) e da altri eventi contingenti, come l'aumento del gettito delle imposte di successione e di donazione (+38.6 milioni di franchi) o dell'imposta sugli utili immobiliari (+9.6 milioni di

---

<sup>1</sup> In ambito fiscale si ha una sopravvenienza (o sottovenienza) quando il totale delle imposte emesse è superiore (inferiore) al gettito contabilizzato a consuntivo. Va ricordato a questo proposito che le principali fonti del gettito fiscale complessivo del Cantone, ovvero le imposte sulle persone fisiche e giuridiche, sono contabilizzate secondo il principio di competenza (e non di cassa). Questo principio, che prevede che il gettito delle imposte sia contabilizzato nel periodo in cui i redditi/utigli sono stati realizzati e sostenuti (sistema impositivo, postnumerando annuale), obbliga il Cantone a fare delle previsioni non solo in sede di preventivo ma anche di consuntivo. Infatti, le dichiarazioni fiscali per l'anno in corso sono inviate solo nei primi mesi dell'anno successivo e l'accertamento fiscale dura più anni prima che tutte le tassazioni siano emesse. Nel corso degli anni si possono così determinare delle differenze (sopra- o sottovenienze fiscali) per rapporto a quanto contabilizzato nei consuntivi precedenti.

franchi). Anche a livello dei gettiti di competenza<sup>2</sup> si sono registrate entrate maggiori rispetto alle previsioni (+ 10 mio dalle PF e + 5 mio per le PG) grazie ad un andamento economico nettamente migliore rispetto alle ipotesi del preventivo (la crescita del PIL cantonale nominale fornita dal BAK per il 2010 è ora valutata al 2.7%, contro lo 0.8% ipotizzato nel novembre 2009).

D'altro canto le uscite correnti sono solo leggermente aumentate rispetto al preventivo (+ 14,8 mio di franchi, + 0,5%).

Pur concedendo che fare previsioni, specialmente negli ultimi anni, si rivela piuttosto complesso, occorre tuttavia sottolineare che le discrepanze tra preventivo e consuntivo sono ormai una tradizione consolidata. Si potrebbe perfino essere tentati di credere che le previsioni vengano usate in maniera strumentale, per creare a posteriori l'impressione di un andamento positivo delle finanze cantonali o, e le due cose non si escludono a vicenda, per imporre scelte politiche in sede di preventivo che risultano non essere completamente giustificate in fase di consuntivo.

Se, a fronte del confronto relativamente virtuale tra un documento previsionale (il preventivo) e un documento di rendicontazione (il consuntivo) si scegliesse di fare le valutazioni politiche confrontando tra sé cose effettivamente confrontabili, il quadro sarebbe parecchio diverso.

Il raffronto con il Consuntivo 2009 evidenzia infatti un aumento delle spese correnti del 3% (+ 91,1 mio franchi), con una crescita dei ricavi correnti limitata al 2,2% (+66,8 mio franchi).

L'evoluzione dei quattro principali gruppi di spesa dal 2009 al 2010 si presenta come segue (in milioni di franchi):

	consuntivo 2010	consuntivo 2009	variazione	
			in valori assoluti	in %
Personale	901.9	896.7	5.2	0.6%
Beni e servizi	271.8	269.1	2.7	1.0%
Contributi	1'328.0	1'279.8	48.2	3.8%
Ammortamenti	191.4	182.8	8.6	4.7%

<sup>2</sup> Per l'elaborazione delle previsioni di gettito, il nostro Cantone ricorre ad un modello macroeconomico generale. Questo modello prende in considerazione i gettiti fiscali consolidati e attendibili più recenti. A questi sono poi applicati dei fattori di crescita che considerano sia i tassi di crescita effettivamente riscontrati in questi ultimi anni sulla base delle tassazioni parziali emesse, sia, dove questi dati non sono disponibili, i tassi di crescita del PIL che il BAK elabora trimestralmente per il nostro Cantone. Leggermente più elaborato è invece il processo di valutazione del gettito delle persone giuridiche. Infatti, oltre ad attualizzarli in funzione della crescita economica, i dati fiscali consolidati di questa categoria specifica di contribuenti vengono ulteriormente corretti a dipendenza delle indicazioni fornite dagli operatori dei vari settori d'attività. La DdC monitorizza regolarmente sia il settore bancario, sia i più grossi contribuenti, in maniera da avere un riscontro più preciso tra il l'evoluzione congiunturale e il reale andamento degli affari. Questo particolare procedimento si rivela necessario poiché, a differenza del gettito delle persone fisiche, il gettito delle persone giuridiche è contraddistinto da una forte volatilità e da una minore correlazione con l'andamento del PIL.

**Confronto C2010 / C2009 (in milioni di franchi)**

	consuntivo 2010	consuntivo 2009	diff. - /+ in valori assoluti	diff. in %
<u>Spese correnti</u>				
30 Spese per il personale	901.9	896.7	5.2	0.6%
31 Spese per beni e servizi	271.8	269.1	2.7	1.0%
32 Interessi passivi	47.6	45.5	2.1	4.6%
33 Ammortamenti	191.4	182.8	8.6	4.7%
34 Partecipazioni e contributi	80.2	60.2	20.0	33.2%
35 Rimborsi a enti pubblici	5.6	5.1	0.5	9.8%
36 Contributi cantonali	1'328.0	1'279.8	48.2	3.8%
37 Riversamento contr. da terzi	85.2	85.2	0	0.0%
38 Versamenti a finanziamenti speciali	15.3	17.2	-1.9	-11.0%
39 Addebiti interni	184.9	179.1	5.8	3.2%
	3'111.9	3'020.8	90.6	3.0%
<u>Ricavi correnti</u>				
40 Imposte	1'650.4	1'616.5	33.9	2.1%
41 Regalie, monopoli, patenti e concessioni	177.0	173.5	3.5	2.0%
42 Redditi della sostanza	59.6	72.5	-12.9	-17.8%
43 Tasse, multe, vendite e rimborsi	225.0	219.0	6.0	2.7%
44 Partecipazioni a entrate e contributi	216.7	205.8	10.9	5.3%
45 Rimborsi da enti pubblici	31.0	30.2	0.8	2.6%
46 Contributi per spese correnti	462.0	446.2	15.8	3.5%
47 Contributi da terzi da riversare	85.2	85.2	0	0.0%
48 Prelevamenti da finanziamenti speciali	4.8	1.6	3.2	200.0%
49 Accrediti interni	184.9	179.1	5.8	3.2%
	3'096.1	3'029.7	66.4	2.2%
Risultato d'esercizio	-15.4	8.9	-24.3	
<u>Uscite per investimenti</u>				
50 Investimenti in beni amministrativi	205.6	194.6	11.0	5.7%
52 Prestiti e partecipazione in beni amm.	5.9	10.2	-4.3	-42.2%
56 Contributi per investimenti	100.8	83.3	17.5	21.0%
57 Riversamento contr. per investimenti	27.9	64.1	-36.2	-56.5%
	340.2	352.2	-12.0	-3.4%
<u>Entrate per investimenti</u>				
60 Alienazione di beni amministrativi	0.9	0.6	0.3	50.0%
62 Rimborso prestiti e partecipazioni	11.0	10.9	0.1	0.9%
63 Rimborsi per investimenti	0.7	1.1	-0.4	-36.4%
64 Restituzione contributi per investimenti	0.4	0.4	0	0.0%
66 Contributi da terzi per investimenti	68.0	77.0	-9.0	-11.7%
67 Contributi per investimenti da riversare	27.9	64.1	-36.2	-56.5%
	109.0	154.0	-45.0	-29.2%
Onere netto per investimenti	231.2	198.2	33.0	16.6%
Risultato totale	-67.5	-22.2	-45.3	
Autofinanziamento	163.7	176.0	-12.3	-7.0%

Gli oltre 91 milioni di franchi di spese supplementari rispetto al C2009 sono rappresentati per la metà dai contributi cantonali.

I contributi cantonali (voce di spesa 36) di gestione corrente erogati a favore di persone fisiche, senza controprestazione diretta da parte del beneficiario, erogati nel 2010 sono stati i seguenti:

Descrizione	Importo
Partecipazione al premio assicurazione malattie	146'004'748
Premio AM per beneficiari PC AVS/AI	110'486'572
Prestazioni complementari AVS	103'820'000
Prestazioni complementari AI	80'100'000
Prestazioni ordinarie per assistiti a domicilio	54'931'258
Contributi per assegno familiare integrativo	15'500'000
Assegni di studio e di tirocinio	15'329'866
Contributi assicurativi per insolventi	11'997'875
Contributi assegno famiglia di prima infanzia	9'000'000
Contributi per sostegno all'occupazione	8'860'745
Contributi per asilanti e ammissione provvisoria	8'037'222
Contributi individuali per mantenimento a domicilio	5'894'277
Anticipo alimenti per figli minorenni	5'065'013
Contributi ai centri per richiedenti in procedura	3'850'265
Indennità agli allievi	3'572'049
Prestazioni speciali minorenni in istituti o famiglie affidatarie	2'980'647
Contributi per ammissione provvisoria in CH da più di 7 anni	2'932'838
Contributi cantonali ai rifugiati	2'758'722
Contributi per perfezionamento professionale	2'681'852
Prestazioni speciali salute: franchigia, partecipazioni, cure dent.	2'434'707
Prestazioni assistiti domiciliati in altri Cantoni	2'307'779
Contributi per spese salute asilanti + ammissione provvisoria	1'581'976
Contributi per provvedimenti pedagogici	1'509'007
Contributi alla comunità tariffale	1'502'588
Contributi cantonali a partner settore rifugiati	1'319'688
Contributi straordinari ai disoccupati	1'017'714
	605'477'407

Mentre quelli erogati a favore di istituzioni private (imprese o entità il cui capitale e/o i cui organi sono totalmente o in modo preponderante in mano a privati) sono stati questi:

Descrizione	Importo
Contributi a istituti per invalidi	80'892'508
Contributi alle case per anziani	22'758'417
Contributi ai centri educazione per minorenni	18'931'300
Contributi agli istituti casi AI minorenni	15'001'251
Contributi per corsi interaziendali	9'101'041
Contributi per nuovi alloggi	7'912'111
Contributi per trattamenti stanziali di tossicomani	5'069'369
Contributi per attività culturali	4'695'251
Contributi cantonali asili nido	4'519'577
Contributi all'orchestra svizzera italiana	3'500'000
Contributi per spese residue corsi interaziendali	2'770'784
Contributi per provvedimenti di perfezionamento professionale	2'695'692

Contributi per spese del personale	2'567'400
Contributi al Festival del Film Locarno	2'530'000
Contributi ai centri di accoglienza per famiglie	2'500'200
Contributi ai servizi di appoggio	2'169'340
Contributi per collocamenti fuori cantone	1'944'140
Contributi per centri aziendali e interaziendali	1'863'426
Contributi per attività sociali e assistenziali	1'601'395
Contributi cantonali alle prestazioni di servizio educativo	1'513'800
Contributi cantonali manutenzione impianti di risalita	1'460'810
Contributi federazioni I Gruppo	1'442'490
Contributi alle antenne	1'418'000
Contributi cantonali diversi	1'168'616
Contributi alla lotta contro l'alcoolismo e le tossicomanie	1'161'339
Contributi per spese di trasferta apprendisti	1'154'125
Contributi per provvedimenti integrazione socio-professionali	1'143'000
Percentuale tasse sui KURSAAL all'ETT	1'080'833
	204'566'215

Anche il gruppo di spesa (34) Partecipazioni e contributi senza precisa destinazione ha conosciuto un aumento considerevole tra il 2009 e il 2010 passando da 60,2 mio ad 80 mio. I maggiori aumenti si registrano nei seguenti settori:

maggiori spese	Differenza P2009
contributi di livellamento potenzialità fiscale	+10.3
quota ai comuni tassa immobiliare persone giuridiche	+4.9
quota ai comuni su imposte di successione	+2.3
quota ai comuni sull'imposta sugli utili immobiliari	+0.7

A parte i maggiori versamenti di imposta dovuti all'aumento del gettito, si nota un considerevole aumento dei contributi di livellamento della potenzialità fiscale: la variazione è dovuta ad un maggiore riversamento di contributi per il livellamento della potenzialità fiscale (+10.3 milioni di franchi) a seguito di un preventivo sottostimato.

I Comuni paganti sono stati 37 (2009 = 39). Gli importi versati dai cinque Comuni che maggiormente contribuiscono al finanziamento del fondo di livellamento sono stati i seguenti:

Comune	2010	2009
Lugano	fr. 28'481'788.-	fr. 26'773'384.-
Manno	fr. 4'949'646.-	fr. 4'261'159.-
Cadempino	fr. 4'364'627.-	fr. 3'648'728.-
Collina d'Oro	fr. 2'817'009.-	fr. 2'473'794.-
Bioggio	fr. 2'032'956.-	fr. 1'937'700.-

In totale hanno beneficiato del contributo di livellamento 135 Comuni (2009 = 136). I cinque maggiori beneficiari sono i seguenti:

Comune	2010	2009
Biasca	fr. 4'230'836.--	fr. 4'037'855.--
Bellinzona	fr. 2'548'871.--	fr. 2'432'783.--
Giubiasco	fr. 2'366'084.--	fr. 2'099'431.--
Maggia	fr. 1'810'347.--	fr. 1'762'283.--
Gordola	fr. 1'732'301.--	fr. 1'612'775.--



Vi è comunque da tenere conto che l'aumento di 10,3 milioni rispetto al P2009 non è dovuto alla decisione del Gran Consiglio del 18 ottobre 2010 inerente la revisione parziale della Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale (LPI): la revisione è entrata in vigore il 1. gennaio 2011, mentre per quanto riguarda il contributo di localizzazione geografica il Parlamento ha però stabilito l'entrata in vigore retroattiva al 1. gennaio 2010. Il contributo di localizzazione è così passato dai 5,579 milioni del 2009 ai 12,005 milioni del 2010, ovvero il 30% dei canoni d'acqua incassati dal Cantone nel 2009.

### 3.1 Contributi cantonali: l'evoluzione nei vari settori

Abbiamo indicizzato la tabella pubblicata a pagina 19 del messaggio sul C 2010 per una visione più chiara dell'evoluzione delle uscite del cantone nell'ambito dei vari settori d'intervento raggruppati sotto il conto 36 dei contributi cantonali:

	C2006	C2007	C2008	C2009	C2010
Risanamenti finanziari di Comuni	100	100.00	144.44	300.00	177.78
Fondi centrali AVS/AI/AF	100	102.42	17.74	0.00	0.00
Casse malati	100	83.17	116.34	115.35	126.73
Prestazioni complementari AVS/AI	100	125.39	93.78	94.82	95.34
Assegni familiari	100	108.70	95.65	126.09	108.70
Abitazioni	100	100.00	90.00	90.00	80.00
Cure e mantenimento a domicilio e appoggio	100	100.00	109.09	118.18	127.27
Istituti casi AI minorenni e invalidi adulti	100	103.23	293.55	309.68	319.35
Istituti per anziani	100	105.00	95.00	105.00	115.00
Giovani, maternità e infanzia	100	112.50	116.67	125.00	133.33
Ente ospedaliero cantonale	100	101.07	101.60	103.21	105.35
Ospedalizzazioni fuori cantone	100	111.11	144.44	144.44	133.33
Sostegno sociale e inserimento	100	100.00	98.57	102.86	107.14
Asilanti e ammissione provvisoria	100	105.56	83.33	127.78	127.78
Sostegno all'occupazione	100	118.18	136.36	145.45	154.55
Assegni di studio, tirocinio e perfezionamento professionale	100	105.26	100.00	94.74	94.74
Cantoni universitari	100	100.00	103.57	110.71	125.00
Università della Svizzera italiana	100	109.52	119.05	123.81	114.29
Scuola Universitaria professionale	100	110.71	117.86	125.00	178.57
Stipendi docenti comunali	100	98.11	118.87	122.64	105.66
Corsi di formazione professionale	100	84.62	84.62	92.31	138.46
Imprese di trasporto	100	106.90	158.62	148.28	148.28
Altri contributi	100	104.11	124.66	124.66	141.10
Totale	100	102.99	103.81	106.14	110.12

Si notano differenze molto accentuate tra un settore d'intervento e l'altro (anche se occorre tener presenti gli importi effettivi pubblicati nella tabella del messaggio):

in quattro anni i Contributi ai premi delle casse malati sono aumentati del 27%, così come i contributi per le cure a domicilio, mentre le prestazioni complementari AVS/AI sono diminuite del 5%.

Se il contributo all'EOC è aumentato solo del 5%, i costi per ospedalizzazioni fuori cantone sono aumentati del 33%.

Anche nel campo del sostegno all'occupazione (+54%) e nella formazione professionale (+38%) si è avuta una forte crescita a seguito delle politiche messe in atto per far fronte all'aumento della disoccupazione.

Il forte aumento rispetto al C2009 relativo alla scuola universitaria professionale è dovuto al passaggio dell'alta scuola pedagogica alla SUPSI, mentre quello relativo alla categoria "altri contributi" (+41%) è dovuto all'aumento per 6.4 milioni del contributo per

localizzazione geografica ai comuni e per 5.8 milioni dei contributi assicurativi per insolventi.

Significativo, infine, lo sforzo che il Cantone compie nel sostegno al trasporto pubblico per il quale si è passati da una spesa di 29 milioni del 2006 agli attuali 43 milioni.

### **3.2 Politica regionale**

Nel preventivo 2010 il CdS aveva indicato un importo di oltre 11 milioni di franchi per la NPR e per le misure complementari 2008-2011; in realtà le uscite per investimenti legati alla politica Regionale sono state di soli 1,7 milioni a carico del Cantone e 0,9 milioni a carico della Confederazione.

Dall'entrata in vigore della legge federale (1.1.2008) alla promulgazione del regolamento di applicazione (20.4.2010) sono passati quasi due anni e cinque mesi: un ritardo che ha indubbiamente rallentato la formalizzazione dei consessi necessari e delle Agenzie regionali per lo sviluppo. Solo l'Ente regionale per lo sviluppo del Locarnese e Valli ha potuto stipulare già nel 2010 il contratto di prestazioni per lo svolgimento dei compiti previsti dalla Legge.

Con la copertura del credito di 19.5 milioni stanziato dal Parlamento per le misure complementari all'attuazione della politica regionale della Confederazione, nel corso del 2010 sono stati stanziati aiuti finanziari a favore di 9 progetti. L'ammontare complessivo degli investimenti preventivati era di 2.56 milioni di franchi, di cui 2.47 milioni di franchi sono stati riconosciuti come investimenti computabili ai sensi del decreto. Gli aiuti stanziati sono stati invece solo pari a 1.55 milioni di franchi di cui un terzo sono serviti a finanziare gli studi di fattibilità dei progetti presentati.

## **4. IL PREVENTIVO 2010 VOTATO DAL GC**

La maggioranza della CGF aveva analizzato la situazione economica che si delineava nel novembre 2009 e aveva avanzato una serie di proposte all'indirizzo del Consiglio di Stato (8). Le conclusioni del rapporto sul P2010 (vedi 6285 R1 e 6285A R1) della CGF in questo senso erano chiare:

*“La Commissione della gestione e delle finanze, alla luce della difficile situazione economica è convinta della necessità di un intervento politico coordinato nell'interesse cantonale:*

- 1)** *invita il Consiglio di Stato ad attuare le 8 proposte della Commissione illustrate al capitolo 1 del rapporto:*
  - *studio sui Bilaterali e il Ticino (proposta 1)*
  - *proposte 2-5 a favore dell'occupazione (creazione di posti di lavoro per giovani, di posti nei programmi occupazionali temporanei, consulenza al personale della piazza finanziaria, l'estensione delle indennità disoccupazione)*
  - *proposte 6 e 7 a favore delle PMI (valutazione del factoring tramite la Banca dello Stato) e dei creditori del Cantone;*
  - *proposta 8 sugli incentivi per gli ultra55enni nell'ambito del credito oro BNS;*
- 2)** *invita il Consiglio di Stato a dare seguito alle 13 indicazioni del capitolo 3 del rapporto, che concernono una serie di problematiche legate al funzionamento dell'Amministrazione cantonale già esaminate nel Consuntivo 2008;*
- 3)** *invita il Gran Consiglio ad approvare i conti preventivi 2010 e il decreto legislativo allegato, che contiene gli adeguamenti relativi al risultato della votazione popolare del 29 novembre 2009 sulla riduzione di 0.5 punti percentuali dell'aliquota dell'imposta sull'utile delle persone*

*giuridiche. Il risultato della votazione popolare impone la modifica del preventivo 2010 ritenuto che sono da prevedere maggiori introiti fiscali valutati in 14 milioni di franchi, e più precisamente i ricavi per imposte delle persone giuridiche aumentano dagli attuali 303 a 317 milioni”.*

Se per il punto 3 non vi sono particolari commenti da aggiungere, per i punti 1 e 2 la commissione ha chiesto al CdS di presentare la situazione di quanto fatto sino ad oggi. Rammentiamo che il CdS ha già avuto modo di esprimersi al riguardo in più occasioni, l'ultima il 6 giugno 2011 (allegato al rapporto di maggioranza).

## **5. LE VERIFICHE E GLI APPROFONDIMENTI**

### **5.1 Riorganizzazione Divisione delle contribuzioni**

Per quanto riguarda il funzionamento generale della DDC, il recupero dei ritardi accumulati negli scorsi anni ha ormai raggiunto i suoi limiti. Il numero di incarti in sospeso a fine anno per le persone fisiche (62'153 di cui 52'948 riguardano la tassazione del periodo corrente) è cresciuto di 6'874 unità rispetto all'anno precedente. La cifra di per sé non è preoccupante ma siamo comunque in presenza di un'inversione di tendenza (nei 2 anni precedenti il numero dei sospesi era infatti sceso da 89'414 a 55'279). Più in dettaglio segnaliamo le situazioni tuttora critiche dell'Ufficio di tassazione di Lugano Città e dell'Ufficio di tassazione delle persone giuridiche. Si tratta di uffici confrontati con casistiche particolari che necessitano di risorse altamente qualificate.

### **5.2 Funzionamento delle Unità Amministrative Autonome (UAA)**

Il Consiglio di Stato ha incaricato la SUPSI di valutare l'esperienza dei primi anni di introduzione di questo strumento. La SUPSI ha consegnato il suo rapporto il 15 novembre 2010. Il rapporto, oltre a presentare una visione esterna del progetto e quanto è stato realizzato negli altri Cantoni, propone alcune raccomandazioni.

Nel frattempo anche il gruppo di accompagnamento interdipartimentale sulle UAA, ha trasmesso al Governo un proprio rapporto l'11 gennaio 2011.

Questo rapporto evidenzia quanto è stato svolto fino ad oggi e quanto è ancora da realizzare, presenta il processo necessario per concludere l'esperienza (conto prestazioni), indica i vantaggi e gli svantaggi del modello e conclude fornendo alcuni scenari su cui il Governo sarà chiamato a pronunciarsi.

Il Governo ritiene che il funzionamento delle UAA sia stato analizzato in modo esaustivo individuando gli ambiti in cui questa forma di gestione può esplicare effetti positivi. Il Governo ha pertanto deciso di portare a termine l'esperienza pilota entro la fine dell'anno e quindi di presentare al Gran Consiglio un rapporto con le principali valutazioni del progetto. In attesa di ricevere questo rapporto, con tutta probabilità, discuteremo del futuro delle UAA anche nell'ambito dell'analisi delle Linee Direttive che verranno pubblicate nel mese di dicembre.

### **5.3 Spese emissione prestiti e interessi per prestiti a media e lunga scadenza**

Il Consuntivo 2010 presenta 4,1 milioni di spese per l'emissione di prestiti rispetto al preventivo (3.2 milioni).

Nel corso dell'anno si è tuttavia presentata la possibilità di contrarre un prestito con scadenza nettamente più lunga rispetto a quella valutata in sede di preventivo a condizioni particolarmente vantaggiose. L'allungamento del periodo di riferimento del prestito ha quindi aumentato le spese dipendenti dalla sua durata e le commissioni di acquisizione. Ciò spiega la maggiore uscita per commissioni registrata a consuntivo rispetto a quanto valutato in sede di preventivo.

#### **5.4 Affitti (pigioni) complessivi versati dal Cantone per occupazione di locali e spazi**

Nel 2010 sono stati spesi fr. 10'339'736.- per l'affitto di 65'684 mq di spazi occupati dai servizi amministrativi del cantone e per 22'881 mq di spazi occupati per le necessità delle sedi scolastiche cantonali. Alle spese di affitto vanno aggiunti fr. 1'310'058.- per le spese accessorie.

Il totale è suddivisibile in tre gruppi:

1. per gli Uffici regionali di collocamento si spendono 595'616 franchi all'anno per l'affitto delle sedi di Chiasso (Cassa Pensioni dello Stato), Lugano (privato), Bellinzona (privato/pubblico) e Biasca (privato).
2. Per le sedi scolastiche la spesa è di fr. 3'110'264.80 per la locazione di 127 oggetti (Palestre, piscine, infrastrutture sportive, posteggi, stabili, locali, ecc.).
3. Per le necessità dell'amministrazione in senso lato, la spesa è di fr. 6'633'855.- per 159 oggetti (palazzi amministrativi, sedi di polizia, posteggi, uffici, pontili, ormeggi, archivi, locali tecnici, etc.).

Negli anni il Cantone ha sviluppato il patrimonio immobiliare proprio destinato alle necessità dell'amministrazione: da 132'151 mq nel 2002 a 211'863 nel 2010. Nonostante ciò anche gli spazi affittati da terzi sono aumentati dai 53'352 mq del 2002 ai 65'684 del 2010. Se nel 2002 il Cantone spendeva per l'amministrazione fr. 4'636'023.- di affitti, oggi ne spende - come detto - fr. 6'633'855.- con un aumento del 16% del costo medio al mq.

## **6. LA QUESTIONE DEI MANDATI**

Tra maggio e ottobre 2011 la Commissione della gestione, tramite la Sottocommissione Finanze e Logistica, ha cercato di approfondire quanto più possibile il tema dei mandati diretti, a ciò chiamata dalla funzione di alta vigilanza che le assegna la legge. Per poter svolgere il proprio mandato la CGF ha fatto riferimento principalmente al Controllo cantonale delle finanze (CCF).

Cogliamo subito l'occasione per rilevare di nuovo che la collaborazione di cui commissione e sottocommissione hanno potuto godere si è rivelata del tutto insufficiente, tanto dal profilo delle tempistiche, quanto da quello della qualità delle informazioni. In buona sostanza la qualità della collaborazione (in alcuni casi si potrebbe parlare tout court di mancanza di collaborazione) inficia i risultati dell'esame commissionale. La Commissione ritiene del tutto inaccettabile la mancanza di solerzia con cui i servizi competenti dell'Amministrazione cantonale, da essa interpellati direttamente o tramite il Consiglio di Stato e il CCF, hanno dato seguito alle sue richieste.

Si deve anche a ciò se il Consuntivo 2010 è stato messo all'ordine del giorno del Gran Consiglio in ottobre e non, come imporrebbe la legge, nella seduta del mese di giugno.

Un ritardo la cui responsabilità politica spetta interamente a chi ha, di fatto, impedito lo svolgimento tempestivo del lavoro commissionale.

Fatta questa importante premessa, ricordiamo che la Commissione ha esaminato la Lista delle commesse dell'anno 2010 aggiudicate a invito o incarico con importi superiori a Fr. 5'000 e ha svolto, o tentato di svolgere, un approfondimento sui mandati diretti riguardanti alcune opere finanziate dal Cantone.

## 6.1 L'esame sulla lista delle commesse

La pubblicazione della lista delle commesse pubbliche si fonda sulla Legge sulle Commesse Pubbliche<sup>3</sup> e sul relativo regolamento di applicazione<sup>4</sup>.

A suo tempo, la commissione della legislazione aveva ottenuto che l'art. 7 cpv. 3 fosse inserito nella legge con uno scopo molto chiaro: la norma doveva fungere da *"elemento di garanzia per assicurare la trasparenza in questi due tipi di procedure"*.<sup>5</sup> Il rapporto della Legislazione si spinge fino a chiarire che *"il cittadino e le ditte interessate avranno così modo di controllare se il committente, nell'aggiudicare commesse su invito o incarico diretto, avrà ottemperato ai principi di parità di trattamento o se invece avrà limitato ad una cerchia ristretta l'assegnazione di commesse, ciò che costituirebbe un comportamento arbitrario"*. Queste considerazioni permettono di non avere dubbi in merito allo spirito della legge né sulle intenzioni dei legislatori.

Nel dare seguito alle chiarissime disposizioni di legge, il Consiglio di Stato non può certo essere accusato di eccesso di zelo. Attualmente la pubblicazione avviene mediante messa a disposizione del pubblico di un classificatore contenente una serie di liste delle delibere aggiudicate nell'anno di riferimento, ordinate per dipartimento. La consultazione, preannunciata mediante avviso sul Foglio ufficiale da parte della Cancelleria dello Stato, è possibile unicamente presso l'Ufficio della documentazione per una ventina di giorni all'anno. Queste liste contengono generalmente (ma non per ogni dipartimento e non nello stesso ordine) l'indicazione dell'organo pubblico committente, il tipo di commessa (invito o incarico diretto), l'oggetto della prestazione, l'aggiudicatario (persona fisica o giuridica, consorzio, con menzione di nome, cognome e domicilio rispettivamente sede), l'importo, oltre che la data della delibera.

A fronte di ciò il giurista del Gran Consiglio, si pone le medesime questioni che si porrebbe il cittadino ticinese, e cioè:

*"(...) se la forma di pubblicazione e il contenuto delle liste, così come risultano attualmente, consentano di perseguire efficacemente tutti gli scopi d'interesse pubblico indicati nel rapporto della Commissione della legislazione (in particolare la pubblica verifica del rispetto del principio della parità di trattamento nell'assegnazione dei mandati). In effetti le liste, curate dai singoli dipartimenti, non sono uniformi tra loro né sono presentate in forma consolidata: esse non permettono un confronto efficace delle delibere ai singoli aggiudicatari, se non con un considerevole dispendio e senza garanzia di successo, vista la difformità dei dati a disposizione. In più le liste non indicano - e questa sarebbe forse l'informazione più utile ai fini dell'efficacia del controllo esterno - la motivazione dell'aggiudicazione a un determinato professionista (p.es. la sua particolare competenza, la sua approfondita conoscenza del caso o del territorio, ecc.)."*

<sup>3</sup> Il committente rende annualmente pubblica la lista delle commesse aggiudicate a invito o incarico con importi superiori a fr. 5'000." - Legge sulle commesse pubbliche (LCPubb) (del 20 febbraio 2001), art 7, cpv 3

<sup>4</sup> La lista delle commesse pubbliche a invito o incarico con importi superiori a fr. 5000.- ai sensi dell'art. 7 cpv. 3 LCPubb contiene i dati seguenti: a) committente, b) tipo di commessa, c) data dell'aggiudicazione, d) oggetto della commessa, e) nome e sede dell'aggiudicatario, f) importo della commessa." - Regolamento di applicazione della Legge sulle commesse pubbliche (LCPubb) del 20 febbraio 2001 e del Concordato intercantonale sugli appalti pubblici (CIAP) del 15 marzo 2001 (del 12 settembre 2006), art. 64, cpv 1

<sup>5</sup> Rapporto della Commissione della Legislazione n. 4806R del 19 gennaio 2001.

*Paradossalmente potrebbe essere più sensato, e quindi utile, procedere ad una pubblicazione più «sostanziosa» e completa. In simili condizioni, contestualmente, ci si potrebbe di conseguenza anche domandare se il rapporto «benefici-costi» della forma di pubblicazione attuale (che richiede comunque la compilazione di liste strutturate) sia chiaramente positivo»<sup>6</sup>.*

Con l'esperienza maturata nei mesi intercorsi tra maggio e settembre 2011, quei dubbi sono diventati certezze: la lista dei mandati non è trasparente, non è consultabile in maniera ragionevolmente efficiente e non è "interrogabile". Essa è inoltre di formato e categorie informative diseguali e non permette di rispondere ai dettati di legge di cui sopra né, tanto meno, di interpretarne correttamente lo spirito.

La Commissione, dopo avere esaminato la documentazione ricevuta e avendo, tra le altre cose, constatato la presenza di errori gravi<sup>7</sup>, si è vista infatti costretta a chiedere al Consiglio di Stato di rielaborare la Lista delle commesse dell'anno 2010 aggiudicate a invito o incarico con importi superiori a Fr. 5'000, in particolare verificando l'esattezza delle informazioni concernenti la procedura adottata per assegnare i mandati, indicati sotto le voci "Incarico" e "Invito" della lista. La Commissione ha chiesto pure di uniformare le denominazioni dei deliberatari, avendo rilevato non pochi casi in cui una medesima ditta risulta menzionata in modi diversi, ostacolandone la reperibilità e rendendo quindi più difficoltoso il compito di verifica e controllo.

Le discussioni commissionali si sono soffermate sulla estrema complessità di lettura della lista che, se risulta tale ai membri di una commissione parlamentare tanto più sarà opaca per i semplici cittadini, per cui la legge prevede che la lista sia compilata e pubblicata. Costretto a torto dalle sollecitazioni commissionali anche il governo cantonale ammette *«che vi sono margini di perfezionamento e miglioramento»* e riscontra *«lacune che rendono effettivamente di difficile lettura e confrontabilità, anche per esigenze interne ai servizi stessi, questo elenco»*. Tali lacune, secondo lo stesso governo, *«interessano sia i dati mancanti, sia la qualità dei dati»*.<sup>8</sup>

Detto ciò il governo chiede alla Commissione di rinunciare a un adeguamento della lista attuale, promettendo di porre rimedio alle lacune a partire dall'elenco 2012.

La Commissione ha accettato la proposta del Consiglio di Stato ma chiede di ricevere una lista in cui figurino pure i pagamenti effettuati sui mandati vecchi e nuovi già dall'esercizio 2011. Tale lista dovrà contenere le seguenti informazioni, le cui modifiche, rispetto ai dati già previsti, sono evidenziate in grassetto:

1. committente;
2. tipo di commessa;
3. data dell'aggiudicazione;
4. oggetto dettagliato della commessa;
5. nome e sede dell'aggiudicatario;
6. importo della commessa e dei relativi pagamenti;
7. criterio e procedura di scelta.

La Commissione ha chiesto inoltre di poter accedere facilmente e rapidamente alle copie delle risoluzioni governative o delle decisioni delle unità amministrative riguardanti tutti i mandati attribuiti dal 1° gennaio 2011, a incarico o invito, con importi superiori a Fr. 5'000.

<sup>6</sup> Michele Albertini, parere del 6 agosto 2008.

<sup>7</sup> Alcuni appalti presenti nella lista con l'indicazione di essere stati attribuiti per incarico diretto, si rivelarono assegnati invece con procedura a invito.

<sup>8</sup> Consiglio di Stato, lettera alla Commissione Gestione e Finanze, del 13 luglio 2011.

A tale scopo, il Consiglio di Stato è stato invitato a prendere le necessarie disposizioni affinché non si ripetano le lunghe attese verificatesi quest'anno né si ripresenti la tattica di 'inondazione' di dati e documenti non catalogati con cui si è di fatto impedito o reso difficoltoso lo svolgimento del mandato della CGF.

In sostanza, la disponibilità d'informazioni, la collaborazione degli organi preposti a rendere disponibili e usufruibili tali informazioni, la mancanza di tempestività con cui si è dato seguito alle richieste della CGF hanno reso pressoché impossibile il lavoro di quest'ultima che ha dovuto procedere a tentoni e con una campionatura del tutto insufficiente (vedi capitolo 5.2).

## **6.2 L'esame su alcuni mandati**

La Commissione ha chiesto al Controllo cantonale delle finanze di svolgere un esame sui mandati riguardanti:

- a) le opere di messa in sicurezza del Sacro Monte della Madonna del Sasso;
- b) l'Istituto agrario cantonale di Mezzana;
- c) il Centro professionale commerciale di Chiasso;
- d) la pista ciclabile della Vallemaggia;
- e) il comparto di Casvegno dell'Organizzazione socio psichiatrica cantonale a Mendrisio;
- f) la Scuola media di Riva San Vitale;
- g) il Centro sistemi informativi;
- h) il giudice Raffaello Balerna di Sonvico.

Il Controllo cantonale delle finanze (CCF) ha redatto un rapporto all'attenzione del Consiglio di Stato, inerente la Lista delle commesse pubbliche (14 giugno 2011) e otto all'attenzione della Commissione (dal 28 giugno 2011 al 9 settembre 2011). Il 16 settembre 2011 ha poi consegnato un rapporto riassuntivo conclusivo.

Il CCF ritiene che gli accertamenti eseguiti abbiano consentito di appurare con un buon grado di certezza che i mandati sono stati deliberati secondo le basi legali e le procedure vigenti (rapporto CCF 14.6.2011) e che "in generale" e "sulla base dei campioni analizzati" i mandati siano stati attribuiti in conformità alla LCPubb.

Tuttavia alcuni mandati sono "frazionati" e ciò potrebbe configurare una non conformità con gli art. 6 e 13 LCPubb e con il Regolamento sulle deleghe di competenze decisionali.

In particolare, su alcuni progetti (Madonna del Sasso, Casvegno, Scuola media di Riva San Vitale, CPC Chiasso) si sono verificati degli imprevisti, con relativi sorpassi, che sono stati portati all'attenzione del Parlamento il quale ha duramente sanzionato, nel caso della SM di Riva San Vitale, la prassi e il relativo danno economico per lo stato.

Sulla base delle verifiche espletate il CCF ha rilevato che, in talune circostanze, pur rispettando formalmente le disposizioni legali, la SL ricorre con una certa frequenza al frazionamento dei mandati e ciò è stato riscontrato su più cantieri e più collaboratori della SL. Questo modo di lavorare dà inevitabilmente adito a dubbi circa la correttezza delle procedure: per es. il frazionamento dei mandati permette di rispettare formalmente i valori soglia, evitando procedure di appalto a gara pubblica.

La Sezione della Logistica (SL), sentita in merito, segnala che a partire dal 2010 ha rivisto i flussi relativi ai processi interni e ha rafforzato i controlli e pertanto tale modalità operativa non dovrebbe più ripresentarsi.

Il condizionale non è particolarmente rassicurante e, soprattutto, la dichiarazione della SL non fa alcuna chiarezza su cosa sia successo fino al 2010 compreso.

Il ricorso a tale prassi di frazionamento può essere attribuito a varie cause, anche volendo escludere abusi e comportamenti scorretti (che il livello attuale delle verifiche non permette di valutare compiutamente). Quella citata con maggior frequenza è "l'urgenza".

Il CCF rileva, a tal proposito, che l'urgenza è indicata come uno dei fattori che porta a privilegiare l'esecuzione dei lavori a scapito delle procedure (iter burocratico) e della documentazione. In ogni caso, è stato riscontrato il visto del funzionario dirigente superiore per mandati che oltrepassano i CHF 5'000.00, ma non la relativa documentazione di controllo.

In sostanza, la disfunzione principale rilevata dal CCF concerne il frazionamento dei mandati, sommando i valori singoli dei quali, si supera la soglia di competenza del funzionario che procede alla firma degli stessi. Va sottolineato che la Sezione della logistica attribuisce ogni anno 13'000 mila mandati con un importo singolo inferiore a Fr. 10'000 di complessivi ben quasi 20 mio. Se ne deduce facilmente che anche piccole irregolarità o prassi poco soddisfacenti, di entità relativamente minore se considerate singolarmente possono avere, su tale scala, conseguenze serie per i conti dello stato.

Il CCF propone una serie di miglioramenti e provvedimenti che potrebbero porre rimedio ad alcune delle disfunzioni rilevate. Si tratta di provvedimenti dall'ambito limitato e che, a mente dei firmatari di questo rapporto, difficilmente potranno intaccare quella che appare essere una prassi largamente diffusa.

A questo riguardo è utile fornire una minima prospettiva storica. Già in occasione del rapporto sul consuntivo 2007 si affrontava la questione mandati. Scriveva la commissione della gestione:

*"Il tema dei mandati diretti è stato oggetto di un approfondimento da parte di una speciale Sottocommissione in occasione dell'esame del Preventivo 2007. L'approfondimento è stato proficuo e ne sono scaturiti 6 conclusioni/suggerimenti, fatti propri dalla maggioranza della Commissione nel rapporto sul P2007, sottoscritto il 28 novembre 2006. In questa sede sono stati individuati spazi di miglioramento, in particolare per quanto riguarda la pubblicità dei mandati, prevista dalla stessa legge sulle commesse pubbliche (LCPub), che al suo art. 7 cpv. 3 recita: "Il committente rende annualmente pubblica la lista delle commesse aggiudicate a invito o incarico con importi superiori a fr. 5'000.-".<sup>9</sup>*

Inutile dire che oltre 4 anni dopo siamo ai piedi della scala.

In conclusione, la Commissione invita il Consiglio di Stato a voler procedere quanto prima a una revisione totale delle procedure di attribuzione di mandati e a voler assegnare a un'agenzia esterna all'amministrazione cantonale (per esempio la SUPSI) una severa indagine volta a identificare tutti gli elementi critici che possano ridurre l'efficienza, la trasparenza e la correttezza delle procedure, pena la riduzione degli scopi della LPubb a semplici buoni propositi. Tale indagine dovrebbe muovere da un mandato preciso concordato con la commissione gestione e finanze.

---

<sup>9</sup> Rapporto 6056 della Commissione Gestione e Finanze sul Consuntivo 2007, rel. G. Merlini, 10.6.2008



## 7. CONCLUSIONI

Il risultato d'esercizio del 2010 è il frutto di fattori contingenti, come l'aumento straordinario del gettito delle imposte di successione e di donazione, agli effetti ancora positivi in termini di entrate fiscali del prolungato periodo di crescita economica e a un miglioramento della situazione generale dell'economia difficilmente ipotizzabile a preventivo.

Le cose cambieranno verosimilmente in peggio e in maniera piuttosto netta.

Già nel corso di quest'anno vi è stato un rallentamento della congiuntura economica. Inoltre la crescita negativa del PIL già nel 2009 (- 2,5%) implica che non potremo beneficiare a lungo di sopravvenienze fiscali altrettanto favorevoli. Se si considera l'aumento delle spese correnti equivalente al 3% (+ 91,1 mio franchi) con i ricavi correnti cresciuti solo del 2,2% (+ 66,8 mio franchi) si intravede chiaramente la necessità di misure ben più incisive per mettere il bilancio dello stato al riparo di quelli che appaiono, anche ad occhi non specialistici, tempi difficili che ci attendono.

In definitiva l'inaspettato aumento delle entrate di cui ha beneficiato il Consuntivo 2010 contribuisce a mascherare il fatto che il controllo delle uscite non è stato sufficientemente rigoroso. All'orizzonte, inoltre, non si intravedono misure sufficientemente ampie per poter invertire le tendenze di lungo periodo che emergono da un raffronto storico tra i consuntivi.

A tutto ciò si aggiungono le criticità emerse dall'analisi a campione dei mandati, di cui al capitolo 6. Non possiamo certamente passare sotto silenzio il fatto che, anche da un'analisi così limitata (e resa ancora più incompleta dalla scarsa collaborazione di governo e amministrazione cantonale) siano emerse aree importanti di dubbio e problemi non di secondaria importanza, che hanno tutte le caratteristiche di essere spia di qualcosa di più grave: la punta di un iceberg (8 mandati su 13'000) che un'analisi forzosamente breve, e che ha beneficiato di una collaborazione insufficiente, non ha permesso di portare interamente alla superficie. Abbiamo motivo di ritenere che un'analisi a tappeto e con strumenti di indagine adeguati metterebbe in evidenza problematiche ancora più serie e, verrebbe da dire, "sistemiche". Sulla sfondo si agita anche la questione di Banca Stato che promette, nei prossimi anni, di riflettersi in maniera preoccupante sulle attività e sui conti del cantone. Tale questione sarà evidentemente approfondita nel corso della discussione sui conti della banca, ma è chiaro che temi come l'acquisizione di Axion Bank non possono non gettare la propria ombra anche sulla discussione del consuntivo 2010.

Questi fattori combinati ci spingono a raccomandare la bocciatura politica del consuntivo 2010, quale segnale di rottura di una sostanziale continuità di gestione che, a fronte delle sfide poste dalla situazione economica e delle risultanze del lavoro di analisi commissionale sulla tematica dei mandati, non appare sufficiente a fornire garanzie di buona gestione della cosa pubblica ai cittadini ticinesi.

Per la minoranza 1 della Commissione gestione e finanze:

Sergio Savoia, relatore  
Chiesa