

Rapporto di maggioranza

numero	data	Dipartimento
5772 R1	6 giugno 2006	FINANZE E ECONOMIA
Concerne		

della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 29 marzo 2006 concernente il Consuntivo 2005

INDICE

1.	INTRODUZIONE	2
2.	IL PREVENTIVO 2005	2
3.	CONSIDERAZIONI GENERALI SUL CONSUNTIVO 2005	4
4.	DATI ED EVOLUZIONE DEL CONSUNTIVO 2005	5
4.1	Dati epurati dall'entrata straordinaria di 557 mio	5
4.2	L'evoluzione di spese e ricavi correnti dal 1980	6
4.3	Spese per il personale e riduzione del 3%	8
4.4	Altre voci di spesa	9
4.4.1	I contributi	10
4.5	I ricavi	11
4.5.1	Le imposte	11
5.	GRUPPI DI LAVORO	15
5.1	Divisione delle contribuzioni	15
5.1.1	In generale	15
5.1.2	Effettivi	15
5.1.3	Direttive interne	16
5.1.4	Sistema informatico (FiscoNew)	16
5.1.5	Approfondimenti	17
5.1.6	Conclusioni	20
5.2	L'attuazione della legge sull'applicazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (LAPS)	21
5.2.1	Domande	22
5.2.2	Considerazioni della Commissione	23
5.3	Investimenti	26
5.3.1	Strade cantonali	26
5.3.2	Sezione della logistica	27
5.4	Mandati	29
6.	VALUTAZIONI POLITICHE E PROSPETTIVE	30
6.1	Le sfide future	30
6.1.1	Cassa pensione e deficit tecnico	30
6.1.2	La nuova perequazione finanziaria	31
6.1.3	La ripartizione dei compiti tra cantone e comuni	31
6.1.4	Misure che decadono nel 2007	32
6.1.5	Prendiamo esempio da Berna	33
6.1.6	Il Consiglio di Stato cosa farà?	33
7.	CONCLUSIONI	35
	DECRETO LEGISLATIVO	37

1. INTRODUZIONE

La Commissione ha deciso di analizzare il consuntivo concentrandosi in particolare sull'esame di tre differenti settori:

- la divisione delle contribuzioni (testo redatto da Giovanni Merlini);
- l'applicazione della legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (testo redatto da Ignazio Bonoli);
- gli investimenti (testo redatto da Attilio Bignasca).

Sono stati costituiti 3 gruppi di lavoro che hanno approfondito diversi aspetti sia operativi che politici le cui conclusioni sono riportate nel capitolo 5.

Si tratta di un'usanza in voga alcuni anni fa e che negli ultimi consuntivi era stata tralasciata.

Questo modo di procedere permette l'approfondimento di problematiche ben definite ed adempie al compito di sorveglianza che spetta alla Commissione.

Questo rapporto si suddivide in tre parti:

- rilievi statistici, tendenze finanziarie,
- approfondimento dei tre settori,
- valutazioni politiche e prospettive.

2. IL PREVENTIVO 2005

Il consuntivo 2005 è diretta conseguenza del preventivo 2005 che fu elaborato sulla base di un accordo di massima tra i tre maggiori schieramenti politici, PLR, PPD e PS, il Governo e le associazioni economiche di riferimento, i sindacati.

L'accordo verteva su un preciso arco temporale: tre anni.

Si applicarono misure di risparmio e di aggravio fiscale temporanee nell'intento di operare con la cosiddetta simmetria dei sacrifici. Le misure di risparmio ammontarono a circa 100 milioni di franchi e le maggiori entrate a circa 86 milioni di franchi come risulta dalle tabelle riassuntive sottostanti.

Si riportano, di seguito, gli elementi dell'accordo:

Dettaglio contenimento della spesa – 100 mio (tra P2005 e preP2005 12.6.2004):

11 mio	minori ammortamenti
19.8 mio	riduzione stipendi/posti personale (11 mio contributo straordinario salariale solo per 2005-2007)
8.3 mio	altre misure sulle spese del personale (gr. 30): rinvii impianto registro fondiario e scuola agenti di custodia, annullamento scuola polizia (3 mio), cessione attività arsenale alla CH, varie misure di razionalizzazione del personale nel DSS (2 mio: v. p. 10.2.4-5 messaggio 5589), misure DECS (ca. 2,5 mio) riduzione griglia oraria SMS e scuole professionali, r. monte ore scuole, concentrazioni formazioni professionali e introduzione tirocinio duale sociosanitario; misure DT: riduzione manutenzioni stradali
10.8 mio	contenimento beni e servizi (comprende anche mandati esterni e 3 mio per spese bancarie su interessi bancarie)
7 mio	contenimento interessi passivi (a seguito minor deficit 2005 di 180 mio: v. punto 10.5.2.2 messaggio 5589)
40 mio	riduzione e revisione stima contributi cantonali

DSS:	13.5 mio	di contenimenti sui regolamenti assicurazioni sociali (ma tra P2005 e P 2004 aumento totale di 14 mio dei contributi per cassa malati e assegni famigliari)
	7 mio	(che si aggiungono a 2.3 mio di risparmi già inclusi nel P2004 12.6.2004) di contenimenti sui contributi sociosanitari (ma tra P 2004 e P 2005 crescita ca. 1.5%) e dei sussidi assistenza (ma tra P 2005 e P 2004 aumento di 10 mio, ma rispetto a C2004 -2 mio)
	10 mio	di contenimento sul contributo EOC (limite crescita 0.4% del contributo globale e 0.8% contributo camere private e semiprivato tra P2005 e P 2004) e 1 mio di diminuzione per calo ospedalizzazioni fuori TI
DECS:		riduzione 5% contributo USI (ma tra P2005 e P2004 crescita 6.5%) e SUPSI (ma tra P2005 e P2004 crescita 4.2%);
	0.5 mio	riduzione contributi formazione continua e Regolamento borse studio
DFE:	1 mio	riduzione regolamento L-Rilocc
DT:	1 mio	riorientamento contributi trasporti pubblici (ma tra P2005 e P2004 aumento 6,7 mio, grazie anche ai maggiori contributi comunali pari a 3,8 mio: attuazione progetto TILO)
	3 mio	minori riversamenti di contributi da terzi

100 mio ca MINORI SPESE CORRENTI

Aumento delle entrate a P2005 rispetto al P2004 secondo la proposta del CdS

*26 mio	+100%	Aliquote imposta immobiliare PG (+50% 2006-2007)
*22 mio	+0.5%	Aliquota utile PG (limitato 2005-2007)
* 14.4	mio	Neutralizzazione delle aliquote PF (+2.216%)
* 4	mio	Correzioni imposta alla fonte
* 0.7	mio	Imposta di bollo
14.3	mio	Rivalutazione previsioni entrate (rispetto a PF del dicembre 2003)
15.2 mio		Entrate varie, in parte da Comuni e comprese tasse e partecipazioni
{*11,3 mio}		* 3.7 mio aumento da 20 a 30% contributo per assistenza sociale
		* 3.8 mio aumento contributo per assicurazioni sociali (10%)
		* 1.3 mio contributo trasporti pubblici
		3.6 mio revisione per aumento attività entrate OSC e laboratori + revisione contributi da Comuni e aumento contributi PC AVS/AI per associazioni sociali e c. malati

96.6 mio TOTALE AUMENTO ENTRATE SENZA CONTRIBUTI DA RIVERSARE, DI CUI:
78.4 mio **di nuove entrate (*segnate con **) di cui**
67.1 mio **di aumenti di imposte**
18 mio di rivalutazioni di entrate

85.7 MIO MAGGIORI ENTRATE CORRENTI

Con questi provvedimenti il disavanzo totale previsto si attestava a preventivo a 287.8 milioni, quindi 19 milioni inferiore al disavanzo del consuntivo 2004.

Lo spirito di concertazione alla base di questo accordo è stato messo a dura prova dal confronto popolare dell' 8 maggio 2005. Si votò sul referendum contro le modifiche della legge tributaria, ossia l'aumento delle imposte a carico delle persone fisiche e delle persone giuridiche, e sull'iniziativa popolare "i soldi ci sono".

Entrambi gli oggetti furono respinti dal popolo: il referendum fu respinto per pochi voti mentre l'iniziativa fu respinta con una maggioranza più netta. Il popolo diede quindi l'indicazione al parlamento di accettare da una parte l'impostazione di misure concertate e possibilmente equilibrate e dall'altra di non volere ulteriori aumenti d'imposta, perlomeno senza che questi siano accompagnati da misure di risparmio equivalenti.

Il risultato di questo consuntivo è quindi anche frutto della concertazione tra i gruppi politici e le forze economiche ed è la dimostrazione che solo con misure condivise da una larga maggioranza è possibile creare il necessario consenso popolare senza il quale i correttivi studiati sono destinati a cadere.

3. CONSIDERAZIONI GENERALI SUL CONSUNTIVO 2005

Il consuntivo è caratterizzato, da un lato dalle misure di contenimento della spesa e di aumento delle entrate testé descritte, dall'altro dall'entrata straordinaria di 557 milioni dell'oro della BNS. Il popolo ha avuto modo di esprimersi sulla destinazione di questa entrata nella recente votazione del 21 maggio scorso ed ha confermato l'impostazione del Governo e del Parlamento. Questa ingente somma ha dato una boccata d'ossigeno alle finanze cantonali, non sufficiente però per risolvere le carenze strutturali dei conti pubblici. In questo rapporto ci concentreremo sui risultati e sulla loro evoluzione facendo astrazione dell'entrata straordinaria dell'oro della BNS. Per poter giudicare lo sviluppo reale dei nostri conti dobbiamo in effetti neutralizzare questa benefica ed importante entrata straordinaria.

Questo consuntivo, fatta astrazione dei proventi sull'oro, segna una piccola correzione di tendenza e dei risultati comunque migliori rispetto al preventivo:

Risultato d'esercizio: - 232.4 milioni di franchi (Preventivo: - 275.8)

Autofinanziamento: - 30.3 milioni di franchi (Preventivo: - 66.8)

Risultato totale: - 213.0 milioni di franchi (Preventivo: - 287.8)

Questo miglioramento è sicuramente di buon auspicio e segna perlomeno un'inversione di tendenza benefica.

Dobbiamo però porci la domanda a sapere se questa inversione può costituire una tendenza o costituisce invece un episodio isolato, frutto di interventi puntuali ma non strutturali. In effetti alcune di queste misure decadranno nel 2007. Il governo ha ribadito la sua intenzione di presentare degli interventi di risanamento contestualmente alla presentazione del preventivo 2007.

Possiamo già affermare che senza ulteriori interventi strutturali, in particolare di correzione della spesa, questo miglioramento avrà l'effetto di un colpo di freno su un veicolo lanciato ad alta velocità.

Per dirla in altro modo una rondine non fa primavera.

4. DATI ED EVOLUZIONE DEL CONSUNTIVO 2005

Il consuntivo 2005 chiude con risultati decisamente migliori del preventivo grazie all'entrata straordinaria di 557 mio derivante dalla vendita di oro della BNS.

Questa entrata è stata contabilizzata in ragione di 280 mio quale ammortamento straordinario.

Il consuntivo ha fatto quindi registrare un avanzo d'esercizio di 53.5 mio, un autofinanziamento di 535.6 mio e la diminuzione del debito pubblico da 1398.0 a 1045.2 mio di franchi.

Per una corretta valutazione dell'evoluzione dei conti è preferibile comparare i dati epurati da questa entrata straordinaria.

4.1 Dati epurati dall'entrata straordinaria di 557 mio

Presentiamo in questo capitolo la situazione finanziaria senza l'entrata straordinaria.

Il deficit d'esercizio migliora rispetto a quanto preventivato e di conseguenza anche per rapporto al 2004. Questa evoluzione è dovuta in gran parte all'importante aumento delle entrate fiscali (+ 95 mio, + 7.6%), ed al contenimento della crescita delle uscite correnti (+ 36.8 mio, + 1.5%).

Le entrate fiscali sono aumentate essenzialmente grazie al miglioramento dell'economia cantonale e all'aumento delle imposte operato tra il 2004 e il 2005. La crescita delle uscite è stata contenuta grazie alle misure di contenimento riepilogate al capitolo 2.

L'autofinanziamento rimane negativo (-30.3 mio), il miglioramento non è certamente sufficiente e richiederà ulteriori misure correttive.

Il risultato totale rimane comunque fortemente negativo.

Il governo si compiace del miglioramento ottenuto, e saluta con enfasi il cambiamento di tendenza.

La strada verso il risanamento finanziario è ancora lunga e irta di ostacoli. Il CdS ha promesso un pacchetto di riequilibrio pari ad almeno 60/70 mio per il 2007.

D'altro canto occorrerà valutare come procedere con lo spazio finanziario creato dall'entrata sull'oro. Il popolo ha avallato la linea governativa, ma alcuni partiti chiedono di utilizzare questa somma, valutata in circa 57 mio, per progetti di interesse generale.

La Commissione della gestione ha d'altronde chiesto al Governo di valutare la possibilità di destinare una parte dei proventi della vendita dell'oro alla promozione di misure di rilancio dell'occupazione, all'anticipo di investimenti sospesi e a un sostegno a eventuali progetti di aggregazione giunti a maturazione all'interno di agglomerati. La proposta della Gestione sostanzialmente prevede di destinare a progetti di interesse generale un importo anche superiore ai 57 mio.

La Commissione auspica comunque che, indipendentemente dall'utilizzo o meno di questa somma per progetti particolari, il piano di riequilibrio venga presentato nei termini previsti, ossia con il preventivo 2007.

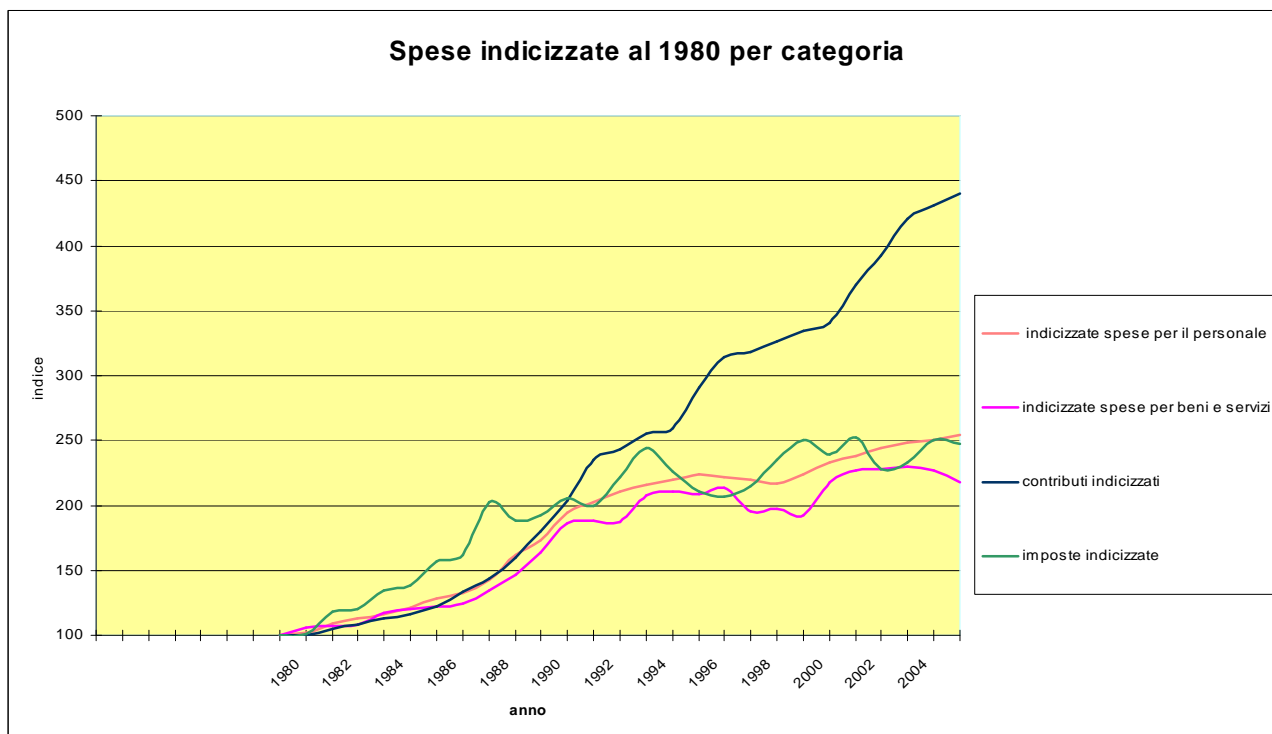
Situazione finanziaria senza l'entrata straordinaria

	Consuntivo 2005 (senza oro)	Preventivo 2005	Differenza C.2005/P.2005		Consuntivo 2004	Differenza C.2005/C.2004	
<u>Conto di gestione corrente</u>							
Uscite correnti	2'500.8	2'486.0	0.6	%	2'464.1	1.5	%
Ammortamenti amministrativi	202.1	209.0	-3.3	%	204.8	-1.3	%
Addebiti interni	155.4	145.7	6.7	%	150.4	3.3	%
Totale spese correnti	2'858.3	2'840.7	0.6	%	2'819.2	1.4	%
Entrate correnti	2'470.5	2'419.2	2.1	%	2'374.6	4.0	%
Accrediti interni	155.4	145.7	6.7	%	150.4	3.3	%
Totale ricavi correnti	2'625.9	2'564.9	2.4	%	2'525.0	4.0	%
Risultato d'esercizio	-232.4	-275.8	15.7	%	-294.2	21.0	%
<u>Conto degli investimenti</u>							
Uscite per investimenti	332.8	422.3	-21.2	%	382.2	-12.9	%
Entrate per investimenti	150.1	201.3	-25.4	%	164.9	-9.0	%
Onere netto per investimenti	182.7	221.0	-17.3	%	217.3	-15.9	%
<u>Conto di chiusura</u>							
Onere netto per investimenti	182.7	221.0	-17.3	%	217.3	-15.9	%
Ammortamenti amministrativi	202.1	209.0	-3.3	%	204.8	-1.3	%
Risultato d'esercizio	-232.4	-275.8	15.7	%	-294.2	21.0	%
Autofinanziamento	-30.3	-66.8	54.6	%	-89.4	66.1	%
<u>Risultato totale</u>	-213.0	-287.8	26.0	%	-306.7	30.6	%

4.2 L'evoluzione di spese e ricavi correnti dal 1980

Dai dati di consuntivo abbiamo estrapolato la tabella a pagina 15 del messaggio che mostra l'evoluzione di spese e ricavi negli ultimi 30 anni ed abbiamo trasformato i dati indicizzandoli a partire dal 1980. Questi dati sono poi stati riportati sul grafico sottostante per favorirne la lettura. I dati in questo modo risultano comparabili tra di loro.

Indice 1980 = 100



Il grafico permette di valutare l'evoluzione di lungo termine delle singole componenti di spesa e delle entrate fiscali.

Si evince subito come il grado di aumento delle spese per i contributi sia drammaticamente alto e nettamente superiore alle altre componenti.

Colpisce l'impennata che subiscono i contributi a partire dal 1995 anno nel quale questa categoria si distanzia in modo definitivo dalle altre voci. Abbiamo analizzato i contributi nelle loro differenti componenti nel capitolo 4.4.1, per evidenziare quelle voci che sono la causa dell'aumento di questa voce e per avvalorare meglio questa analisi. La voce qui riportata è quella dei contributi lordi. Bisogna considerare che ad esempio dal 1996 in questi contributi figurano pure i sussidi ai premi delle Casse malati erogati dal Cantone benché finanziati dalla Confederazione. Questi sussidi prima venivano versati direttamente dalla Confederazione alle Casse malattia.

Interessante constatare anche come l'evoluzione della voce imposte sia in sintonia con l'evoluzione delle spese per il personale e dei beni e servizi, o viceversa queste voci di spesa sono aumentate in sintonia con le entrate. La differenza tra i tassi di crescita dei contributi e delle altre voci è cospicua.

Da questi dati si può concludere in modo inequivocabile che il problema di fondo nelle finanze cantonali risiede sostanzialmente proprio nel grado di aumento della voce dei contributi e solo in subordine alla voce delle entrate per imposte. Appare pure evidente che se una di queste voci fa registrare aumenti nettamente superiori alle altre, segnatamente nettamente superiori alle entrate, non sarà possibile risanare le finanze aumentando le imposte in misura equivalente o diminuendo le altre spese in misura corrispondente. Mentre per le altre voci l'evoluzione della spesa è stata tenuta sotto controllo, per questa categoria - i contributi - evidentemente sussistono dei fattori che ne hanno favorito lo sviluppo.

Non è nostra intenzione dare delle risposte in questa sede a questo quesito, va rilevato comunque che l'accavallarsi di diversi fattori ha contribuito a questo abnorme sviluppo. Tra questi, i nuovi compiti o leggi di cui l'ente pubblico si è dotato (si pensi al contributo agli enti autonomi di diritto pubblico, ad esempio) e il cambiamento di atteggiamento della popolazione verso le prestazioni. Difficile dire se in questi ultimi anni vi sia stato un netto

peggioramento delle condizioni finanziarie dei ticinesi, rimane il fatto che lo Stato debba sempre più intervenire a sostegno di ampie fasce di popolazione.

Il discorso va quindi fatto in questo ambito chiedendosi se sia possibile e vi sia il necessario consenso per fare delle modifiche strutturali per quanto riguarda i contributi.

Le recenti votazioni popolari in materia lasciano intendere che il popolo non è disposto a rinunciare anche a piccoli correttivi, perlomeno non quando come nei recenti casi, viene chiamato ad esprimersi su singoli temi senza che vi sia un progetto di fondo di risanamento delle finanze.

D'altro canto risulta evidente a tutti che non è possibile procedere al risanamento aumentando le imposte del 10 % l'anno. Ciò non significa che si debba escludere a priori qualsiasi aumento d'imposta nell'ambito di un progetto di risanamento delle finanze.

Il tema della riforma strutturale della spesa statale sarà pertanto un tema da affrontare concretamente e al più presto. Sarà sicuramente il tema del prossimo governo, che speriamo meno litigioso e più coraggioso e propositivo al riguardo.

Occorrerà anche una convergenza minima tra i partiti storici, senza tabù e difese ad oltranza delle posizioni acquisite.

4.3 Spese per il personale e riduzione del 3%

Il contenimento di spesa previsto a preventivo 2005 alla voce "personale" era di 19.8 milioni di franchi, a seguito dell'accordo raggiunto con le Associazioni del personale.

L'accordo raggiunto con le Associazioni del personale non prevedeva nessun licenziamento; la riduzione del personale andava quindi realizzata attraverso la non-sostituzione di personale partente. I Dipartimenti potevano far capo alla rotazione annuale del personale, dell'ordine del 2-3%. L'obiettivo era quello di una riduzione del 3% del personale.

Dai dati a consuntivo riprendiamo la tabella a pagina 23 integrata dai dati a pagina 56.

Il dettaglio delle spese per il personale é il seguente (in milioni di franchi):

	Cons.	Prev.	Diff.	Cons. 2004	Diff.
Onorari autorità, commissioni e magistrati	17.4	17.3	0.1	18.1	-0.7
Stipendi personale amministrativo	398.1	394.8	3.3	407.4	-9.3
Stipendi docenti	261.8	265.1	-3.3	263.7	-1.9
Oneri sociali	135.3	132.8	2.5	115.4	19.9
Prestazioni ai pensionati	7.1	6.3	0.8	6.4	0.7
Altre spese del personale	4.2	5.5	-1.3	4.5	-0.3
	823.9	821.8	2.1	815.5	8.4

Le spese per il personale sono diminuite per rapporto al consuntivo del 2004 se facciamo astrazione dell'incremento di 20 mio del contributo alla cassa pensione.

La spesa è globalmente aumentata del 1%. Si tratta di un aumento contenuto grazie al contributo straordinario di circa 11 mio che però decadrà a fine 2007. Senza questo contributo essa sarebbe aumentata del 2.27%.

Se consideriamo che la spesa prevista (821.8 mio) non comprendeva i circa 10 mio per il personale del CARL, spesa che è rimasta a carico della gestione corrente del Cantone, possiamo concludere che anche per quanto riguarda il confronto con il preventivo le misure adottate hanno avuto l'effetto sperato.

Si pone in questo ambito la riflessione a sapere fino a quando la spesa potrà essere contenuta con interventi temporanei e generalizzati.

L'importante è riuscire a contenere l'aumento della spesa entro tassi accettabili e consoni alla crescita del PIL o della ricchezza generata nel nostro Cantone.

Da tempo si fanno riflessioni su come ridurre le ridondanze e come riformare la LORD, ci muoviamo qui in un ambito molto sensibile e che difficilmente si riesce a riformare.

La mobilità del personale è, a detta di chi scrive, uno degli obiettivi imprescindibili di una riforma moderna dell'impiego pubblico. Una maggiore mobilità favorisce il ricollocamento e la motivazione dei dipendenti saturi o logori della loro occupazione e nel contempo contribuisce alla formazione di una cultura aziendale moderna e dinamica, nel pieno rispetto delle sensibilità personali.

L'obiettivo per il 2005 era anche quello della riduzione del personale del 3%. Si tratta di un obiettivo che risulta di difficile verifica.

Abbiamo provato una valutazione riprendendo la tabella del rapporto sul preventivo che indica le unità fisiche (ossia due persone a metà tempo contano come due unità) e le unità a tempo pieno impiegate e l'abbiamo aggiornata al 2005.

Evoluzione del personale dal 1996 al 2005 comprensivo del personale nominato, incaricato e ausiliario

	Totale Unità fisiche (UF)	Totale Unità a tempo pieno (UTP)	Totale Unità fisiche (UF) esclusi i finanziati da terzi (1)	Totale Unità a tempo pieno (UTP) esclusi i finanziati da terzi	UF Finanziati da terzi	UTP Finanziati da terzi
31.12.1996	5'515	4'774,24	5310	4587,58	205	186,66
31.08.2004	6'136	5'207,79	5676	4788,29	460	419,50
31.12.2004	6'181	5'246.56	5'700	4'807.36	481	439.20
31.12.2005	5'834	4'908.65	5'532	4'649.71	302	258.94
Differenza 2005-2004*	-347	-337.91	-168	-157.65	-179	-180.26

*Per la differenza sono stati presi in considerazione i dati al 31.12 del 2005 e del 2004

Le unità a tempo pieno (esclusi i finanziati da terzi) sono diminuite di 157, ossia del 3.26%. Da questi dati risulta effettivamente una diminuzione. Nel 2005 vi è stata una particolare attenzione all'evoluzione degli effettivi, sfociata anche con il temporaneo blocco delle assunzioni.

Auspichiamo che questa sensibilità ed attenzione continuino anche quest'anno e nei prossimi anni.

È relativamente facile operare un contenimento temporaneo, di un anno, è molto più difficile perseverare. Lo sforzo operato nel 2005, per espletare i suoi effetti, non deve essere vanificato nei prossimi anni e dovrebbe possibilmente essere realizzato facendo capo a misure selettive e non a colpi di contributi di solidarietà che non devono trasformarsi in interventi definitivi.

4.4 Altre voci di spesa

Le spese per beni e servizi sono diminuite per rapporto al 2004, -3.4 mio. Gli interessi passivi sono aumentati di 7.8 mio, malgrado la tendenza al ribasso dei tassi nel 2005.

4.4.1 I contributi

I contributi cantonali sono aumentati di 30 mio rispetto al 2004 e di 4.1 mio rispetto al preventivo. Nel capitolo 5.2 lo speciale gruppo di lavoro ha redatto un'analisi sulla LAPS, una componente importante della voce contributi.

Come evidenziato nel capitolo 4.2 e più volte rimarcato nei rapporti sui consuntivi degli anni scorsi, l'importanza di questa voce sul totale delle spese correnti aumenta sempre più di anno in anno.

Non sarà possibile in futuro avere delle finanze sane se non si riuscirà a tenere sotto controllo lo sviluppo di questa voce che rappresenta il 47.5% delle uscite correnti (ammortamenti esclusi).

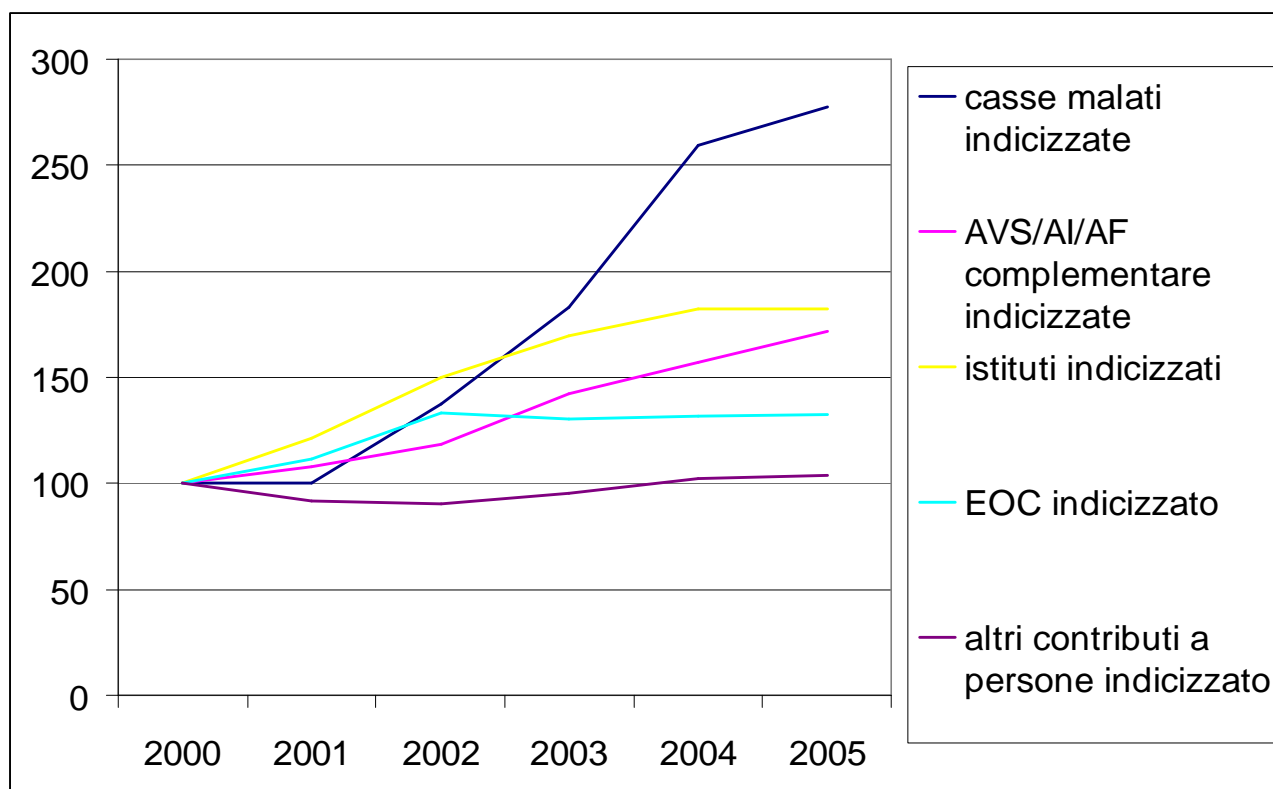
Se consideriamo i contributi netti, l'aumento dal 2001 è stato del 37.4 %, una cifra molto elevata pari al 7.5% annuo.

Anche in questo settore occorrerà fare delle riflessioni per sapere quale livello di assistenza lo stato deve assicurare. Sul modo di procedere si veda il capitolo 6.1.

Qui sotto presentiamo, sulla falsa riga del capitolo 4.2, una tabella che mostra l'evoluzione di alcune voci di spesa nette raggruppate per settore. Abbiamo considerato i contributi di cassa malattia, i contributi AVS/AI/AF e complementare, l'ente ospedaliero, contributi a istituti e altri contributi a persone. Questi sono stati indicizzati al 2000 (non è stato possibile avere dati più vecchi).

Indice 100 nel 2000.

Tabella che mostra il tasso di crescita di differenti contributi netti negli ultimi 6 anni



La voce che ha fatto registrare l'aumento più cospicuo è quella dei sussidi di cassa malattia, a seguire istituti (+ 82% in 6 anni) e AVS/AI/AF e complementare (+ 71% in 6 anni).

Tassi di crescita impressionanti e difficilmente sostenibili dalle nostre finanze nel lungo periodo.

In questo comparto segnaliamo il problema di gestione della concessione dei sussidi di cassa malattia. I sussidi netti a carico del Cantone sono passati da 27 mio nel 2001 a 75 mio nel 2005, un aumento del 177% in 5 anni, dello 8.25% nell'ultimo anno. I sussidi lordi sono aumentati nello stesso periodo del 37.6%, + 3.53% nell'ultimo anno. Il problema è conosciuto ed è stato molto dibattuto anche in occasione del preventivo 2006, allorché il CdS, utilizzando le proprie competenze ha ritoccato i limiti che danno diritto al sussidio.

Questa esplosione ha causato anche degli evidenti problemi nella gestione delle sempre più numerose pratiche. L'erogazione dei sussidi è ancora legata al concetto di reddito imponibile e la relativa concessione dipende quindi in larga misura dalla tempestività con la quale le notifiche di tassazione vengono elaborate. I flussi di lavoro sono soprattutto stagionali e si concentrano nei primi 6 mesi dell'anno. Questa particolarità crea dei problemi nel servizio all'utenza da una parte e dall'altra all'amministrazione. Da una recente interrogazione è emerso che a tutt'oggi vi sono 10'143 richieste per il 2006 che sono in attesa di decisione; di queste addirittura 8'216 non sono ancora state analizzate. Le richieste totali sono state 48'828.

Questo esempio apre degli interrogativi sul modo dell'amministrazione cantonale di affrontare problemi organizzativi simili e della qualità di questo servizio all'utenza. Si tratta di un servizio - si sottolinea - che contribuisce in modo importante a creare l'immagine della nostra amministrazione, in quanto è confrontato con una buona parte dei nostri cittadini. Non si vuole qui esprimere un giudizio di valore sull'operato dell'Ufficio assicurazione malattia, che sicuramente si è adoperato e si adopera per soddisfare al meglio le richieste, ma ci si chiede se in una struttura che occupa quasi 5'000 dipendenti non sia possibile gestire questo tipo di situazioni (ve ne sono sicuramente altre) con soluzioni coordinate e soprattutto favorendo la comunicazione e collaborazione tra i diversi servizi.

L'accento fatto al punto 4.3 sulla flessibilità dell'impiego viene qui completato con la richiesta di una maggiore flessibilità nella gestione di uffici e servizi diversi anche tra Dipartimenti diversi.

Quale collaborazione ad esempio c'è tra il settore delle contribuzioni e i settori che erogano sussidi?

Sono possibili dei miglioramenti?

4.5 I ricavi

Alcune voci d'entrata hanno fatto segnare delle piacevoli sorprese quali le tasse sui Kursaal (+ 11 mio), le partecipazioni AET e Banca Stato (+ 9.3 mio), le quote parti sulle entrate federali (+ 18.8 mio).

Queste entrate non preventivate, analogamente ad altre, hanno contribuito al miglioramento del risultato.

4.5.1 Le imposte

La voce imposte fa segnare un importante incremento a consuntivo 2005, di 21.4 mio per rapporto al preventivo 2005 e di 95 mio per rapporto al consuntivo 2004.

Va rilevato che questo aumento è parzialmente indotto dalle rivalutazioni dei gettiti degli anni 2003 e 2004 per totali 41.7 mio (57.2 persone fisiche, - 15.5 mio persone giuridiche).

L'aumento effettivo del gettito di competenza per il 2005 è di 54.1 mio, ossia del 5.9 % .

Questi aumenti sono stati generati in particolare dalle misure di aggravio fiscale introdotte con il preventivo 2005:

14.4 mio	correzione neutralizzazione persone fisiche (aggravio straordinario del 2.215%)
21.0 mio	supplemento aliquota persone giuridiche (+1% fino al 2007)
22.0 mio	supplemento imposta immobiliare (raddoppio dell'aliquota per il 2005 e +50% 2006-2007)
<hr/>	
57.4 mio	Totale

La correzione della neutralizzazione forse non potrà più essere riproposta se nei prossimi anni le previsioni di crescita del PIL, in aumento in tutta la Svizzera, si verificheranno (quest'anno si parla di tassi di crescita superiori al 3.5 %). Poco male in quanto una crescita sostenuta dovrebbe favorire l'aumento delle entrate fiscali e compensare il mancato introito di questa correzione.

È pendente al riguardo un'iniziativa su questo tema in Commissione tributaria che verrà evasa solo nel prossimo quadriennio. Questa scelta è stata fatta proprio per permettere un dibattito sereno sul prossimo preventivo.

Per quanto riguarda l'evoluzione dei gettiti negli ultimi 15 anni rimandiamo alla tabella sottostante

Anno	Gettito totale registrato nei consuntivi	Rivalutazioni/ svalutazioni persone fisiche	Rivalutazioni/ svalutazioni persone giuridiche	Gettito totale effettivo (con PF e PG per competenza)		
				Totale	di cui PF	di cui PG
1991	1'108	-39	-12	1'057	552	200
1992	1'072	-16	+19	1'075	565	201
1993 ⁽¹⁾	1'194	-42	+19	1'171	660	215
1994 ⁽²⁾	1'312	-5	-11	1'296	664	209
1995 ⁽³⁾	1'215	-7	-44	1'164	663	186
1996	1'131	-5	+8	1'134	655	188
1997 ⁽⁴⁾	1'110	+14	+53	1'177	660	229
1998	1'153	+19	+53	1'225	655	273
1999 ⁽⁵⁾	1'265	+21	+21	1'307	679	298
2000 ⁽⁶⁾	1'344	-24	-32	1'288	677	305
2001 ⁽⁷⁾	1'288	-10	-22	1'256	688	244
2002	1'358	+4	-121	1'241	684	227
2003 ⁽⁸⁾	1'224	+10	-22	1'212	650	230
2004 ^{(9) (10)}	1'252	+21	-10	1'244	689	238
2005 ^{(11) (12)}	1'347	-58	+15	1'304	685	285

Il gettito fiscale si è mantenuto sui medesimi livelli negli ultimi 5 anni, malgrado siano stati introdotti sgravi fiscali e si sia cambiato il sistema di tassazione (da biennale ad annuale) e malgrado il nostro Cantone abbia vissuto nei primi anni 2000 la contrazione del settore finanziario dovuta agli scudi fiscali e al calo drammatico delle borse.

Si constata in effetti come il gettito delle persone fisiche sia stabile nel tempo mentre quello delle persone giuridiche sia soggetto a variazioni annuali importanti (+/- 60/80 mio l'anno).

Il CdS rileva nel messaggio come sia sempre più difficile attrarre società a tassazione privilegiata a causa dell'accresciuta concorrenza nazionale ed internazionale. Si tratta di

società che favoriscono lo sviluppo del terziario finanziario, un settore molto importante per il suo contributo occupazionale e fiscale.

Il problema dell'accertamento fiscale viene affrontato nel capitolo di approfondimento (5.1).

Una fonte di preoccupazione per le entrate fiscali è la stratificazione del gettito delle persone fisiche (vedi tabella sottostante che si riferisce ai contribuenti domiciliati). Nel 2003 il 6% dei contribuenti assicura il 44% delle entrate, il 23% è esente da imposte e il 44% assicura il 3.60% delle imposte!!

Una percentuale ristretta di contribuenti assicura la maggior parte delle entrate, mentre una buona parte di essi risulta esente da imposte o quasi (percentuale sopra la media nazionale). In Ticino contiamo ben 41226 casi di persone esenti e 21036 casi con reddito inferiore ai 30'000 chf., un numero di persone cospicuo e che accede ai sussidi. Nel 6% di contribuenti facoltosi contiamo 14963 casi di tassazione. Un numero esiguo.

Il Cantone deve quindi adoperarsi per mantenere questi contribuenti facoltosi sul nostro territorio e se possibile attrarne di nuovi. A questo riguardo anche le persone a tassazione globale giocano un ruolo importante. Auspichiamo che questo tipo di tassazioni possa essere mantenuto anche in futuro, malgrado le pressioni UE.

7.T63 Imposte cantonali delle persone fisiche

Classi di reddito imponibile	N. casi	Reddito imponibile (fr.)	Imposta (fr.)	Valori percentuali		Valori cumulati			
				casi	imposta	casi	% casi	imposta	% imposta
Stratificazione dei contribuenti domiciliati									
Base: IC 2003¹									
Esenti	41.226	199.349.008	–	23,146	–	41.226	23,146	–	–
Fino a 20.000	14.252	224.685.348	3.326.439	8,002	0,705	55.478	31,148	3.326.439	0,705
20.001-30.000	23.216	585.508.119	13.666.373	13,034	2,897	78.694	44,182	16.992.812	3,602
30.001-40.000	24.334	846.625.294	30.985.055	13,662	6,567	103.028	57,844	47.977.867	10,169
40.001-50.000	21.142	943.739.200	43.936.279	11,870	9,312	124.170	69,714	91.914.146	19,481
50.001-60.000	15.941	864.663.522	45.921.726	8,950	9,733	140.111	78,664	137.835.872	29,214
60.001-70.000	11.103	709.953.549	41.918.132	6,234	8,884	151.214	84,898	179.754.004	38,098
70.001-80.000	7.203	528.000.416	34.226.080	4,044	7,254	158.417	88,942	213.980.084	45,352
80.001-90.000	4.733	390.246.091	27.355.928	2,657	5,798	163.150	91,599	241.336.012	51,150
90.001-100.000	3.180	291.212.756	22.013.248	1,785	4,666	166.330	93,385	263.349.260	55,816
100.001-150.000	6.969	789.770.738	67.676.427	3,913	14,344	173.299	97,297	331.025.687	70,160
150.001-200.000	2.196	350.870.043	35.037.859	1,233	7,426	175.495	98,530	366.063.546	77,586
Oltre 200.000	2.618	846.220.097	105.753.115	1,470	22,414	178.113	100,000	471.816.661	100,000
Totale	178.113	7.570.844.181	471.816.661	100,000	100,000

7.T63 Imposte cantonali delle persone fisiche

Classi di reddito imponibile	N. casi	Reddito imponibile (fr.)	Imposta (fr.)	Valori percentuali		Valori cumulati			
				casi	imposta	casi	% casi	imposta	% imposta
Base: IC 2004²									
Esenti	34.347	162.350.206	–	25,803	–	34.347	25,803	–	–
Fino a 20.000	11.581	181.631.680	2.677.025	8,700	0,924	45.928	34,504	2.677.025	0,924
20.001-30.000	17.607	444.119.809	10.414.831	13,227	3,593	63.535	47,731	13.091.856	4,517
30.001-40.000	18.458	643.797.558	23.753.740	13,867	8,195	81.993	61,597	36.845.596	12,712
40.001-50.000	15.698	701.902.491	33.072.708	11,793	11,410	97.691	73,391	69.918.304	24,123
50.001-60.000	11.774	640.934.761	34.081.938	8,845	11,759	109.465	82,236	104.000.242	35,881
60.001-70.000	7.784	498.467.624	29.418.100	5,848	10,150	117.249	88,084	133.418.342	46,031
70.001-80.000	4.920	363.634.601	23.551.693	3,696	8,126	122.169	91,780	156.970.035	54,156
80.001-90.000	2.998	249.720.419	17.487.487	2,252	6,033	125.167	94,032	174.457.522	60,190
90.001-100.000	2.006	186.304.622	14.022.552	1,507	4,838	127.173	95,539	188.480.074	65,028
100.001-150.000	3.861	440.722.360	37.606.707	2,901	12,975	131.034	98,440	226.086.781	78,002
150.001-200.000	1.071	176.355.631	17.528.712	0,805	6,048	132.105	99,244	243.615.493	84,050
Oltre 200.000	1.006	364.900.246	46.230.442	0,756	15,950	133.111	100,000	289.845.935	100,000
Totale	133.111	5.054.842.008	289.845.935	100,000	100,000

Per le persone giuridiche sappiamo che un grosso contributo, il 53.7% delle imposte, viene fornito dal settore finanziario e segnatamente dalle banche. Questo settore genera un importante indotto che si ripercuote anche sulle entrate delle persone fisiche. Dipendere da un settore o da pochi settori può porre anche dei problemi in prospettiva, qualora questo settore dovesse subire una crisi o dei cambiamenti strutturali. L'ente pubblico può però intraprendere quanto in suo potere per tutelare al meglio la piazza finanziaria assicurando delle condizioni quadro competitive ed attraenti, tra queste sicuramente dei conti pubblici sani ed equilibrati oltre ad una fiscalità competitiva.

Un altro problema conosciuto in ambito fiscale è lo scarso contributo dato dalle assicurazioni, dai grandi magazzini e dalle società cooperative, si tratta comunque di un problema difficilmente risolvibile in sede cantonale.

5. GRUPPI DI LAVORO

5.1 Divisione delle contribuzioni

I commissari hanno preliminarmente concordato di organizzare i loro approfondimenti su incarico della Commissione della gestione e delle finanze, circoscrivendoli – anche per ragioni di tempo e di mezzi a disposizione – a questi a tre capitoli, ossia

- 1. agli effettivi (personale),**
- 2. alle direttive interne,**
- 3. al sistema informatico,**

limitandosi a radiografare la situazione attuale riscontrata, senza procedere a valutazioni di natura politica in merito alle note vicissitudini che hanno coinvolto il fisco ticinese. Infatti, il dibattito parlamentare sul cosiddetto “fiscogate” ha già avuto luogo nella scorsa sessione di marzo del Gran Consiglio che ha, tra l’altro, ritenuto di rinunciare ad un’inchiesta parlamentare anche in considerazione della completezza e puntualità degli accertamenti esperiti dalla Commissione d’inchiesta amministrativa (Rapporto del 20.3.2006).

Dagli incontri con Edy Dell’Ambrogio, coordinatore ad interim della DdC designato dal Consiglio di Stato, è emerso quanto segue.

5.1.1 In generale

La situazione al suo arrivo era piuttosto tesa a livello di direzione della Divisione a seguito dei problemi interpersonali e della carenza di comunicazione interna. Durante l’inchiesta amministrativa l’operatività ordinaria della direzione ha potuto tuttavia essere garantita. Durante questi due mesi (da metà gennaio a metà marzo 2006) il coordinatore ha riunito una dozzina di volte la direzione, oltre ad effettuare diversi incontri bilaterali con i singoli membri. Gli uffici della Divisione (16 in tutto) in generale funzionavano (e funzionano) tutto sommato bene; soprattutto quelli più distanti da Bellinzona hanno risentito meno dei problemi e delle tensioni in seno alla direzione.

Si tratta ora di ripristinare stabilità in seno alla direzione della Divisione. Occorre completare la direzione e nominare un nuovo Direttore, anche perché al coordinatore straordinario è stato affidato dal governo un mandato interinale a tempo parziale. Il CdS ha deciso lo scorso 25 aprile di assegnare a Norberto Bernardoni, per un periodo di 6 mesi a metà tempo, il compito di membro della direzione con compiti particolari. In virtù della sua esperienza, egli darà segnatamente il suo contributo nell’esame dei casi più sensibili. Alcuni posti di Capoufficio e di altre funzioni dirigenziali sono stati recentemente assegnati con nomine su concorso, anche perché era indispensabile (soprattutto in un momento delicato come questo) che i funzionari dei diversi uffici sapessero chi è il loro responsabile.

5.1.2 Effettivi

È stata rilevata la necessità di sottoporre a verifica il funzionamento dell’Ufficio di tassazione delle persone giuridiche e dell’Ispettorato fiscale. Per quanto concerne gli Uffici circondariali di tassazione – come p.es. in quello di Lugano-Città – sono stati rilevati problemi di assenze prolungate per malattia e congedi di maternità: in questi casi non è pensabile procedere a sostituzioni ad hoc, poiché la formazione del personale richiede

almeno un anno e mezzo di tempo. Se in generale i tempi d'evasione delle tassazioni possono essere considerati soddisfacenti, nei casi di prolungate assenze si possono accumulare ritardi poi difficilmente recuperabili. Questa non è tuttavia l'unica ragione che spiega certi ritardi in alcuni uffici; è stato pure rilevato che certi funzionari provano insicurezza e temono di incorrere in errore, preferendo così rinviare decisioni riguardanti tassazioni di una certa complessità. Si tratta pertanto di garantire il necessario supporto anche da parte dei funzionari dirigenti. Inoltre, col passaggio alla tassazione annua postnumerando le tassazioni escono evidentemente solo l'anno successivo, mentre col sistema di tassazione biennale era possibile procedere alla tassazione già all'inizio dell'anno sulla base del reddito medio del biennio precedente. Vi è poi spesso la necessità di richiedere al contribuente ulteriore documentazione che non sempre viene trasmessa con sollecitudine all'ufficio competente che l'ha richiesta.

5.1.3 Direttive interne

È stato constatato che determinate prassi ormai consolidate sono state disattese in alcuni casi. Sulla cruciale esigenza del mantenimento del segreto d'ufficio è stata emanata recentemente una direttiva, viste anche le gravi e ripetute fughe di notizie relative a dati fiscali protetti.

Si sta inoltre lavorando a una direttiva sul problema della ricusa nel caso di conflitti d'interesse che impongono l'astensione di un funzionario dal trattare un singolo caso, ancorché la fattispecie sia di per sé già disciplinata dalla legge: il principio va però meglio concretizzato e precisato, anche se non è pensabile prevedere tutte le possibilità che si possono presentare nella quotidianità e quindi si dovrà sempre fare, prima di tutto, appello al buon senso.

In merito al controllo interno a salvaguardia della legalità delle decisioni esiste già una direttiva che va tuttavia perfezionata.

Vanno pure elaborate direttive più precise sulle procedure all'interno dei vari uffici, che stabiliscano quando e in quali circostanze pratiche particolari vanno sottoposte ai funzionari superiori.

Al di là delle direttive interne, sono stati adottati alcuni accorgimenti organizzativi per migliorare il coordinamento tra alcuni uffici. In particolare è stata prevista una più stretta collaborazione tra l'Ufficio del bollo e l'Ufficio di tassazione delle persone giuridiche come pure tra l'Ufficio procedure speciali e l'Ispettorato fiscale.

5.1.4 Sistema informatico (FiscoNew)

Il sistema informatico del fisco è composto da numerosi programmi. Il progetto FiscoNew si è occupato di tre moduli particolari. Si tratta:

- a) del Napeduv, un modulo che serve ai tassatori delle persone fisiche per l'inserimento dei dati della dichiarazione, l'accertamento e il calcolo della tassazione annuale;
- b) del registro dei contribuenti che gestisce i dati anagrafici delle persone assoggettate e
- c) del modulo per l'esazione che si occupa principalmente dell'incasso di tutte le imposte (acconti e conguagli).

Il primo modulo è operativo e necessita solo di alcuni perfezionamenti. Il secondo modulo è operativo, ma presenta ancora delle instabilità sulle quali sono in corso ulteriori verifiche. Il terzo modulo non è stato implementato, poiché non dava sufficienti garanzie, e pertanto si lavora ancora con la vecchia applicazione.

5.1.5 Approfondimenti

5.1.5.1 Il Consiglio di Stato, già nella sua riunione di Castagnola nell'ambito della preparazione del prossimo pacchetto di misure di riequilibrio della spesa, si era chinato anche sul problema dell'accertamento fiscale ed aveva chiesto alla Divisione delle contribuzioni di fornire i documenti che gli dessero modo di valutare se la dotazione di personale sia sufficiente a mantenere gli obiettivi di un adeguato accertamento fiscale. La DdC ha quindi svolto gli accertamenti richiesti, concentrando l'attenzione sui settori del fisco che sono più direttamente competenti per la qualità dell'accertamento fiscale, nell'intento di ottenere attraverso un potenziamento mirato in alcuni settori dell'accertamento non solo un ritorno finanziario più che proporzionale in termini di gettito, ma anche una riduzione dell'evasione fiscale e un miglioramento della parità di trattamento.

Sono così stati individuati **l'Ispettorato fiscale, l'Ufficio tassazione persone giuridiche (UTPG) e gli Uffici circondariali di tassazione delle persone fisiche (UTPF)** che potevano rientrare in questo obiettivo.

Il responsabile dell'**Ispettorato fiscale** nel suo rapporto del 3.4.2006 aveva postulato, come del resto già nel rapporto allestito nel corso del 2005, il potenziamento di **4 unità**, (3 delle quali per recuperare le riduzioni di unità non sostituite in questi ultimi anni e 1 per affrontare i nuovi compiti che gli sono stati affidati e che riguardano la collaborazione con l'Ufficio procedure speciali e i maggiori impegni derivanti dal volume di richieste relative alla compulsazione di atti presso il MP e la magistratura civile). Anche qui dunque l'obiettivo è quello di ripristinare la situazione precedente e di assicurare un adeguato grado di accertamento, evitando di tralasciare verifiche che possono comportare anche rilevanti ripercussioni finanziarie. È stato pure chiesto che a gennaio 2007 sia assicurata la sostituzione del perito fiscale che andrà in pensione.

Il Capoufficio dell'**UTPG** aveva chiesto in un suo rapporto circostanziato del 6.4.2006, come già nel precedente rapporto dell'anno scorso, di poter sostituire le tre unità partenti per pensionamento nel corso del 2006 tramite la pubblicazione di concorsi esterni e un potenziamento di **3 unità** per far fronte, almeno in parte, all'aumento importante del numero degli incarti di questi ultimi anni e all'integrazione dell'Ufficio del Bollo. Tutto ciò per permettere di tornare ad un confacente livello di accertamento, di ripristinare un adeguato controllo interno, di contenere il numero delle tassazioni arretrate e in definitiva di evitare minori introiti per lo Stato. Non va dimenticato che dal 1995 al 2005 questo ufficio è stato confrontato con due compiti supplementari, e cioè la tassazione dell'imposta sugli utili immobiliari delle PG (fino al '94 l'imposta, allora denominata IMVI, imposta sul maggior valore immobiliare, era di competenza degli Uffici dei registri) e la valutazione dei titoli non quotati in borsa (per il calcolo del valore di tutte le società non quotate in borsa, con sede in Ticino, ai fini del computo dell'imposta sulla sostanza delle PF): l'aumento da 33,5 a 37 unità dal 1995 al 2005 nell'ambito dell'UTPG era prevalentemente destinato a coprire le esigenze di questi due compiti supplementari. In questo stesso lasso di tempo (1995-2005) il numero delle PG da tassare è cresciuto del 35%, passando da 16'734 a 22'547. Il potenziamento di tre unità (pari all'8%) è pertanto una compensazione parziale dell'aumento del numero di pratiche per tassatore.

Per quanto attiene agli **UTPF** va rilevato che le pratiche a carico di ogni tassatore – senza considerare le comunioni ereditarie, la tassazione degli utili immobiliari e le tassazioni speciali – sono aumentate da 924 all'anno nel periodo 2001-2002 (con l'imposta biennale) a 1'470 nel 2003 (con il passaggio alla tassazione annua e considerando l'aumento di personale concesso proprio a tale scopo), a 1'512 nel 2004 e a 1552 nel 2005. L'aumento di numero di pratiche per tassatore dal 2003 al 2005 è dovuto in parte ai risparmi di personale e in parte all'aumento dei contribuenti. Il problema principale in questi uffici è dato dai tempi di sostituzione del personale in caso di pensionamento o di partenza o di partenza volontaria: il tempo di formazione

di un nuovo tassatore è di circa un anno e mezzo. Inoltre, in caso di assenza per malattia o congedo prolungato (maternità), la sostituzione diventa pressoché impossibile. La dotazione di personale tiene conto sia della complessità, sia del numero delle pratiche. È stata notata la differenza del numero di pratiche evase o giacenti presso i singoli uffici: dipende spesso dai tempi di sostituzione e formazione e dalle assenze prolungate per congedi o per malattia. Vista l'improponibilità di un potenziamento generalizzato di sei uffici, il coordinatore ad interim della DdC ha proposto **4 unità supplementari** da formare e mettere a disposizione degli UT che hanno maggiori problemi di evasione delle pratiche a seguito soprattutto di assenze prolungate per malattia o per congedi, o che possono essere attribuite agli UT in caso di partenze volontarie o di pensionamenti, evitando i lunghi periodi di improduttività che ogni sostituzione comporta. La proposta di potenziamento (4 unità) corrisponde a circa il 2.5% dei tassatori presso gli UT e questa percentuale è inferiore al tasso medio annuo di avvicendamenti del personale. È pure stata chiesta la possibilità di sostituire con concorsi esterni le unità di tassatore che nel corso del 2006 hanno lasciato o lasceranno l'Amministrazione. Anche per gli UTPF non va dimenticato che dal 1995 essi si occupano pure dell'imposta sugli utili immobiliari (TUI) conseguiti dalle PF (prima del '95 era competenza degli Uffici dei registri, come del resto la tassazione degli utili immobiliari conseguiti dalle PG) il che comporta mediamente almeno l'impegno di 6 unità a tempo pieno (+ 1 per ufficio). Per far fronte all'onere di lavoro supplementare legato al passaggio alla tassazione annuale erano state autorizzate 40,5 unità supplementari di cui 30 transitorie (cfr. Messaggio n. 5138 del 6.7.2001, di cui sotto), ma indipendentemente da questi nuovi impegni i contribuenti sono aumentati dal 1995 al 2005 dell'11% (da 206'845 a 229'560) senza contare le comunioni ereditarie, le imposte sugli utili immobiliari e le tassazioni speciali annue.

A parziale compenso delle unità supplementari richieste, la DdC è in grado di mettere a disposizione 2 unità, ossia quelle liberate a seguito delle partenze per pensionamento del Capoufficio imposte alla fonte e del Capoufficio procedure speciali, funzioni per le quali si è proceduto con sostituzioni interne.

Il Consiglio di Stato ha accolto integralmente le richieste del coordinatore ad interim della DdC, decidendo nel corso del mese di maggio il potenziamento di complessivamente 9 (11 - 2) unità.

A proposito di miglioramento dell'accertamento fiscale, alcuni commissari hanno sollevato la questione anche in relazione **all'Ufficio imposte alla fonte**. Questo ufficio era stato riorganizzato nel 1997: 3 unità con funzioni di ispettore erano state trasferite dall'Ufficio imposte alla fonte all'Ispettorato fiscale (come risulta pure dalla tabella n. 1 allegata alle risposte ai quesiti della Commissione della gestione in relazione al Consuntivo '05). Si riteneva infatti utile separare le funzioni di consulenza e informazione ai datori di lavoro, svolte dall'Ufficio imposte alla fonte, da quelle di verifica e ispezione. Inoltre l'Ufficio dell'Ispettorato fiscale era meglio strutturato sia per garantire una metodologia di revisione e di controllo più efficiente ed efficace, sia per coordinare le varie ispezioni presso le società (con possibili sinergie tra i vari generi d'imposta). Nell'ambito del potenziamento sono stati privilegiati i settori che più direttamente potevano contribuire a migliorare l'accertamento: fra questi figura sicuramente l'Ufficio dell'Ispettorato fiscale che ha anche la competenza di verificare l'imposta alla fonte. Una delle unità destinate al potenziamento di questo ufficio dovrebbe occuparsi prevalentemente dell'imposta alla fonte e questa unità sostituisce di fatto un'analogha funzione che era stata soppressa alcuni anni fa (quando un ispettore addetto all'imposta alla fonte era andato in pensione senza che fosse sostituito).

- 5.1.5.2 A seguito dell'abbandono del progetto "Fisco 2000" è stata elaborata una strategia alternativa alla realizzazione di una nuova applicazione informatica essenzialmente con risorse interne, orientata questa volta all'acquisto di soluzioni già operative o in

fase di avanzata realizzazione in altri Cantoni. Il progetto "FiscoNEW" comprende le linee direttive generali da adottare per l'informatizzazione della Divisione delle contribuzioni. A seguito del rapporto del gruppo interno di lavoro e dell'interesse manifestato dalla VRSG AG (una SA con capitale azionario suddiviso tra città e comuni dei Cantoni di San Gallo e Zurigo, oltre che dei Cantoni Turgovia, Argovia e Grigioni) era stata proposta l'adozione della soluzione "Napeduv" per coprire l'area di accertamento e di esazione delle imposte ordinarie delle persone fisiche con il sistema di tassazione annua postnumerando. L'introduzione del sistema Napeduv avrebbe dovuto favorire l'accelerazione dei lavori di tassazione, il miglioramento della trasparenza verso il contribuente ed il perfezionamento, tramite l'integrazione nel sistema, degli strumenti di controllo. L'applicazione Napeduv avrebbe dovuto essere disponibile dall'inizio del 2004 in modo da poter trattare le dichiarazioni d'imposta relative all'anno fiscale 2003 con la contemporanea introduzione della tassazione annua. Il Rapporto 4.9.2001 della Commissione della gestione e delle finanze concernente il Messaggio n. 5138 dell'8.5.2001 del CdS relativo al progetto "FiscoNEW", per il quale veniva richiesto lo stanziamento di un credito di 13 milioni, aveva opportunamente segnalato il problema della carenza di personale specializzato (difficilmente reperibile in Ticino) per la gestione di un progetto così specifico e invitava a non sottovalutare le condizioni in cui si sarebbe ritrovato ad operare il personale a seguito dell'aumento del carico di lavoro. "L'introduzione del sistema informatico – rilevava il citato Rapporto a p. 5 – non può prescindere dalle valutazioni concernenti l'organizzazione del lavoro alla Divisione delle contribuzioni, a seguito anche del passaggio alla tassazione annuale". Lo stesso CdS aveva del resto evidenziato nel suo Messaggio n. 5138 che "la tassazione annuale provoca comunque un considerevole aumento del lavoro che l'introduzione della nuova soluzione informatica potrà solo in parte compensare". Tale monito era stato peraltro lanciato dallo stesso Gruppo di lavoro che aveva inizialmente proposto un aumento di 67 unità, corrispondenti al personale necessario per far fronte al lavoro causato dal passaggio alla tassazione annuale senza però nuovi supporti informatici. In seguito, tuttavia, sulla base delle valutazioni e dell'esperienza del Canton San Gallo con l'introduzione del sistema Napeduv, le previsioni erano state ridimensionate e la Divisione delle contribuzioni aveva ritenuto possibile contenere l'aumento del personale necessario a 40,5 unità (ossia + 21,6%) per garantire il mantenimento dello stesso grado di accertamento. Da parte sua il Governo si era detto convinto che, grazie all'introduzione di ulteriori misure amministrative delle cancellerie, il fabbisogno di personale supplementare si sarebbe limitato ad un potenziamento di 10 unità, mentre le restanti 30,5 unità supplementari erano da considerare come un aumento transitorio, con una riduzione quindi di personale di 5 unità per anno a partire dal 2005.

L'esperienza legata al fallimento del progetto "Fisco 2000" e alla perdita finanziaria causata al nostro Cantone oltre che al ritardo accumulato di quasi 10 anni nell'introduzione di nuovi sistemi di gestione presso la Divisione, non deve rivelarsi vana: **è indispensabile il costante monitoraggio interno sull'avanzamento del progetto e di fronte a carenze funzionali rilevanti vanno attivate le garanzie contrattuali a suo tempo negoziate con la società VRSG AG.** Ciò vale in particolare per il secondo e il terzo modulo del sistema informatico, rispettivamente quello che gestisce il registro dei contribuenti con i dati anagrafici delle persone assoggettate e quello che gestisce l'esazione (incasso di tutte le imposte, acconti e conguagli). Infatti, il secondo modulo, pur essendo operativo, presenta ancora alcune instabilità sulle quali sono in corso le verifiche del caso ed il terzo modulo non è stato implementato poiché il fornitore non ha presentato, nei tempi previsti, una versione completa per coprire tutte le esigenze di una gestione in larga misura automatizzata delle procedure di incasso e quindi l'esazione delle imposte è tuttora gestita dal CSI

del Cantone che ha, a questo riguardo, adattato le “vecchie” applicazioni alle necessità della nuova tassazione annuale.

Va tuttavia anche rilevato che **il nuovo sistema informatico ha permesso di effettuare, fino al 31.3.2006, il 96% circa delle tassazioni 2003 e circa l'85% delle tassazioni 2004. Il risultato è buono in considerazione del fatto che con riguardo alla dichiarazione d'imposta 2003B si è iniziato a tassare a pieno regime solo a partire dall'agosto 2004 e che la gestione informatizzata degli incarti fiscali costituisce una novità per i tassatori che, nella fase iniziale, ha determinato una fase di apprendimento che ha rallentato l'emissione delle tassazioni. Si può quindi condividere l'opinione del governo, secondo cui – tutto sommato – gli obiettivi principali del progetto “FiscoNEW”, cioè quelli di garantire la gestione informatica del processo di tassazione annuale e di migliorare la trasparenza nei confronti dei contribuenti, siano stati raggiunti.** È infatti incontestabile che la notifica di tassazione è molto più completa e comprensibile di quella vecchia e il riscontro dei contribuenti è generalmente favorevole, anche per il fatto che la nuova notifica mette in evidenza i dati dichiarati e quelli accertati dal fisco e indica chiaramente le singole modifiche con le relative motivazioni. Pure da evidenziare per il favore con cui è stata accolta dai contribuenti è la possibilità di far capo ad un particolare programma informatico per la compilazione elettronica della dichiarazione d'imposta. Si tratta di un'applicazione che facilita il lavoro del contribuente e che in relazione alla dichiarazione d'imposta 2005 è stata integrata con la ripresa, in un particolare codice a barre, di tutti i dati dichiarati dal contribuente; questa innovazione permetterà al tassatore di rilevare in automatico i dati dichiarati dal contribuente, con conseguente velocizzazione ulteriore dei lavori di tassazione, a tutto vantaggio anche dei contribuenti stessi. Sempre nell'ambito di FiscoNEW è stata nel frattempo portata a termine con successo anche la nuova informatica del servizio tassa militare e restano ora da completare le sostituzioni delle altre applicazioni informatiche della Divisione delle contribuzioni (persone giuridiche, imposte alla fonte, successioni e donazioni), oltre che prevedere l'introduzione del nuovo modulo per l'esazione.

Per quanto concerne i costi, il progetto “FiscoNEW” ha comportato **a tutt'oggi investimenti complessivi per CHF 2'816'426.-** (su CHF 4'530'584 di cui al Messaggio n. 5114, il che equivale al 37,8%), relativi alle spese per consulenti esterni, perfezionamento professionale, acquisto apparecchiature e licenze per i programmi, per cui è **disponibile ancora un importo di CHF 1'714'158.-** (cfr. tabella 11 - riassunto costi), mentre i **costi unici complessivi di gestione corrente** per stipendi e indennità dei collaboratori (per FiscoNEW e CSI) e per onorari e spese per consulenze **ammontano a tutt'oggi a CHF 5'983'826.-** (su CHF 8'440'000.- di cui al Messaggio, pari al 29,1%), per cui è disponibile ancora un importo di CHF 2'456'174.- (cfr. tabella riassunto costi, p. 2/3).

I costi ricorrenti annui sono stati pari a CHF 2'763'010.- nel 2004 e CHF 4'058'492.- nel 2005 (il Messaggio ne prevedeva un massimo annuo di CHF 4'111'500.-).

5.1.6 Conclusioni

Dopo le traversie che hanno investito il fisco ticinese, ed in particolare la sua Direzione, la situazione sembra ora tornata alla **normalità**.

Va dato atto al Consiglio di Stato di aver affrontato la situazione con la determinazione e la fermezza che la delicatezza della crisi (soprattutto a livello di rapporti interpersonali) imponevano.

L'allontanamento del Direttore e del Vicedirettore della Divisione, avvenuto immediatamente dopo la presa di conoscenza dei contenuti e delle conclusioni dell'inchiesta amministrativa, ha contribuito a riportare la necessaria serenità in seno all'intera Divisione.

Il clima oggi è decisamente migliorato, anche se sono state necessarie diverse riunioni sotto la conduzione del delegato ad interim Edy Dell'Ambrogio per risolvere le numerose questioni organizzative emerse dagli accertamenti esperiti dai tre commissari. Il governo ha proceduto recentemente a nominare **4 nuovi Capiufficio**, e cioè il nuovo responsabile dell'Ufficio procedure speciali, dell'Ufficio imposte alla fonte e dell'Ufficio circondariale di tassazione, nonché il giurista Capo del contenzioso. Lo stesso CdS ha pure, come ampiamente illustrato sopra, **potenziato di 9 unità i settori preposti all'accertamento fiscale**: tale potenziamento del personale inciderà per ca. 1 mio. sui costi per stipendi, ma risulterà autofinanziato dal miglioramento della qualità dell'accertamento.

Dagli incontri avuti con lo stesso coordinatore Edy Dell'Ambrogio il Gruppo della Commissione della gestione e delle finanze ha ricavato la convinzione, per altro suffragata dai dati del raffronto con gli altri Cantoni, che **l'accertamento fiscale in Ticino è relativamente buono**, nonostante il nuovo sistema di tassazione annuale. Il giudizio favorevole è corroborato indirettamente dall'evoluzione dei gettiti degli ultimi anni e dal confronto intercantonale per quanto attiene all'imposta federale diretta (cfr. tabella allegata no. 12). I margini di miglioramento dell'accertamento fiscale, ritenute le risorse umane e informatiche ragionevolmente disponibili in una situazione di emergenza finanziaria non ancora superata dal Cantone, non sono ampi: sono stati quantificati in alcuni milioni supplementari (al massimo 4 o 5 e non decine!).

Va notato inoltre che ben il 75% delle dichiarazioni delle PF (che vengono esaminate singolarmente, nonostante il notevole aumento del loro numero) viene modificato in sede di tassazione (a favore o sfavore del soggetto fiscale). Al 31.3.2006 e con riferimento all'anno d'imposta 2003, il numero delle tassazioni emesse (PF e PG) contestate con reclamo ammonta a 12'282, ossia a solo il 5.6%; esse hanno provocato a loro volta 77 ricorsi, pari allo 0,04% delle decisioni su reclamo. Per l'anno d'imposta 2004 i reclami presentati entro il 31.3.2006 erano invece 7'342 (il 3,8% delle decisioni di tassazione e i ricorsi 22 (0,01% delle decisioni su reclamo).

Per quanto attiene invece al **sistema informatico**, esso presenta **ancora alcune instabilità rilevanti** che devono essere affrontate con decisioni di una certa urgenza; finora l'evoluzione dei costi del progetto "FiscoNEW" è stata tenuta sotto controllo (cfr. tabella 11).

5.2 L'attuazione della legge sull'applicazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (LAPS)

Già in precedenti occasioni la Commissione della gestione e delle finanze aveva potuto constatare un sensibile aumento delle uscite per prestazioni sociali, a seguito dell'introduzione della nuova legge e della creazione degli sportelli LAPS. Lo stesso Consiglio di Stato aveva esternato il dubbio che la creazione di questi sportelli avrebbe potuto incentivare di per sé la domanda di prestazioni sociali.

Anche il consuntivo in esame fa stato di un aumento di queste prestazioni in generale e in particolare del sistematico superamento delle spese previste a preventivo. A pagina 34 e 35, per il Dipartimento della sanità e della socialità si possono constatare superamenti del preventivo per poco meno di 20 milioni di franchi.

Per gli aspetti che ci interessano più da vicino in questa sede, possiamo rilevare Fr. 10'664'057.- per contributi ordinari alle casse malati, al fondo centrale AVS, alle prestazioni complementari AVS, alle prestazioni complementari AI, nonché Fr. 3'000'000.- per prestazioni ordinarie per assistiti a domicilio e Fr. 200'000.- per aiuti, indennizzi e rip. morale.

Dal canto suo il commento alla voce 36, contributi, a pagina 26, rileva che "la maggior spesa è determinata in modo particolare, come per i consuntivi 2003 e 2004, dall'aumento delle voci contabili dell'Istituto delle assicurazioni sociali (P 524,5 mio, C 534,4 mio, con

una differenza di 9,9 mio) ed in special modo dai contributi ordinari alle casse malati (+4,2 mio di franchi, +2,1%) e d alle prestazioni complementari AI e AVS (+5,4 mio franchi)".

"Un importante incremento è stato anche riscontrato, come lo scorso anno, nei contributi cantonali per assistiti a domicilio che, preventivati in 38,0 mio franchi, sono infine risultati di 48,2 mio (+10,2 mio, + 26,8%).

Per avere maggiori chiarimenti sulla situazione, il gruppo di lavoro incaricato dalla Commissione ha incontrato il direttore dell'Istituto assicurazioni sociali Carlo Marazza, accompagnato dalla signora Sara Grignoli (responsabile sportelli LAPS) e il direttore della Divisione dell'azione sociale e delle famiglie, Martino Rossi.

Quest'ultimo ha indicato tre ragioni che giustificano il superamento del preventivo:

- A. La difficoltà di prevedere il fabbisogno di prestazioni sociali in tempi lunghi e di forti mutamenti congiunturali. Il preventivo che si allestisce in primavera 2006 deve coprire in lasso di tempo che va fino a fine 2007.
- B. Una pressione politica sull'amministrazione che non osa presentare preventivi in aumento. Si può attuare una certa discrezionalità delle spese, ma non in tutti i settori. È impossibile per esempio per l'assistenza e la disoccupazione. Comunque si cerca di contenere i costi sfruttando gli spazi di manovra. Per esempio nel periodo 2004/2005 (da febbraio e dicembre) i casi di assistenza sono aumentati del 19,4% (in media mensile), ma la spesa è aumentata "solo" del 14,6%. Per certe spese particolari (per esempio dentista, scuola) la media mensile è diminuita del 4%. I margini del lavoro per obiettivi sono molto ristretti, poiché le persone interessate ai provvedimenti vivono ai limiti vitali.
- C. Infine certe dinamiche istituzionali che sfuggono al controllo: per esempio disgregazione delle famiglie, malattia, disoccupazione (aumento del 90%) e un sempre più difficile rientro nel mondo del lavoro, che non dispone più di posti adatti.

5.2.1 Domande

- Che effetto hanno le misure attive di reinserimento nel mondo del lavoro?

Sono stati attuati da 200 a 300 programmi di reinserimento professionale. Il 65% dei casi concerneva persone non più in assistenza, il 15% ha trovato un'occupazione ordinaria e il resto è tornato al beneficio dell'indennità di disoccupazione.

La statistica rivela inoltre che soltanto il 10% degli assistiti ha un lavoro a tempo parziale e beneficia di un'indennità complementare di assistenza. Non si è finora tenuto conto del reddito del lavoro eventualmente a tempo parziale per fissare l'indennità di assistenza.

Non c'è ancora una statistica delle sanzioni per coloro che rifiutano le misure attive, in genere programmi di occupazione temporanea (PIP, programmi di inserimento professionale).

Gli uffici preposti segnalano che dall'inizio dell'anno sono state comminate una quindicina di sanzioni per rifiuto o abbandono di un PIP. La sanzione consiste nella riduzione o sospensione della prestazione assistenziale.

- Come si possono quantificare gli effetti dell'apertura degli sportelli LAPS?

Le statistiche della spesa per prestazioni assistenziali indicano che:

- dal 2000 al 2001 la spesa è passata da 29 a 28 milioni (-3%);
- nel 2002 29 milioni (+4%);
- nel 2003 (1° febbraio) entrata in vigore della LAPS 33 milioni (+14%);
- nel 2004 43 milioni (+29%);
- nel 2005 48 milioni (+12%).

Le cause esterne (dovute alla congiuntura) hanno un effetto determinante sull'evoluzione della spesa. Lo sportello LAPS ha certamente un "effetto trasparenza", nel senso che non nasconde

le prestazioni, ma ne facilita l'accesso. Rimane comunque il filtro del comune, al quale ci si deve rivolgere in prima istanza per procurarsi i documenti necessari (certificato di salario, costo della pigione, premi cassa malati, ecc.); si procede poi alla verifica della partita fiscale e si discute il caso con l'interessato. La pratica passa poi al comune di residenza, (pochissime contestazioni) e se del caso si procede a un supplemento d'inchiesta.

5'221 famiglie hanno beneficiato di prestazioni LAPS, per 13'000 persone.

2'594 famiglie della sola o anche della assistenza sociale, per 4'000 persone.

Lo scopo degli sportelli LAPS, che è quello di informare e sostenere (con accertamenti), amministrare e coordinare, è stato realizzato solo in parte. Si pensa a una riorganizzazione con le agenzie AVS comunali.

La revisione della legge all'esame del Parlamento a inizio maggio ha nel frattempo introdotto alcuni adeguamenti derivanti dalle esperienze accumulate nei primi anni di applicazione. È stato però demandato a un successivo messaggio specifico il progetto di regionalizzazione delle agenzie AVS comunali. Questa revisione tende comunque a rendere più mirata l'applicazione della legge e a concedere l'aiuto statale solo quando appaia più efficace. Il tentativo ha però subito una battuta d'arresto in Gran Consiglio a causa di due emendamenti (uno per la LAPS e uno per la LAS) che contestavano la proposta del governo di differire, all'inizio del mese seguente la domanda, il primo versamento della prestazione. Non si entra qui in discussione sul tema, ma si fa notare che con questi emendamenti il Gran Consiglio comprometterebbe il tentativo del Consiglio di Stato di differire per un tempo limitato una prestazione automatica, realizzando un piccolo rallentamento della crescita di queste spese, nonché di coordinare i tempi d'applicazione con quelli di altre leggi (AVS).

5.2.2 Considerazioni della Commissione

- a) Per le spese per assistenza sociale, constatiamo che il sorpasso a consuntivo rispetto al preventivo è ripetuto e rilevante:

(in mio CHF)

	Preventivo	Consuntivo	Differenza
2003	28.5	40.1	+ 11.6
2004	28.0	43.0	+15.0
2005	38.0	48.0	+10.0
2006	46.8	?	

Per il 2003 era stata adottata la giustificazione dell'introduzione della LAPS e del conseguente cambiamento del sistema di flussi finanziari con i comuni, con una diversa corrispondenza tra registrazione contabile e anno di competenza. Giustificazione che non vale per il seguito. Sembra che, anche per il 2006, sia da attendersi un sorpasso non indifferente.

I funzionari, sentiti con il consenso del Consiglio di Stato, adducono una generica "difficoltà di previsione". In verità hanno però ammesso che la sottovalutazione è anche una risposta alla "pressione politica" in sede di preventivo. Detto con eufemismo, "per necessità di (dimostrare di) fare risparmi, si tende ad essere ottimisti con le previsioni". Tanto poi, aggiungiamo noi, si tratta di spese obbligate per le quali il sorpasso avviene automaticamente.

Questa ammissione è preoccupante. Intanto, svuota di significato qualsiasi strategia tendente, in sede di preventivo, a simmetrie di sacrificio finanziario tra dipartimenti. Inoltre, è segno di inganno nei confronti del Gran Consiglio, che è in diritto di attendersi trasparenza, attraverso previsioni di spesa per quanto possibile conformi al vero, e non a sottovalutazioni di comodo. La responsabilità politica del DSS a questo riguardo è evidente.

- b) La Commissione teme che il filtro prima esercitato dai comuni nella concessione di prestazioni assistenziali sia venuto meno. Sono infatti pochissimi i casi di contestazione da parte di un comune di una decisione dell'amministrazione cantonale.
- c) I comuni cominciano invece a preoccuparsi del carico amministrativo provocato da una legge che avrebbe dovuto avere proprio l'effetto contrario. La Commissione si chiede perciò se non sia opportuno ripristinare un filtro efficace nei comuni, affidando loro un ruolo più attivo nella valutazione dei casi e non relegandoli al ruolo di semplici "postini" fra l'utente e lo sportello "LAPS".
- d) Il cantone considera nei flussi finanziari cantone-comune anche le prestazioni AVS e LAPS, mentre chiama nuovamente i comuni a partecipare con il 20% dei costi delle prestazioni assistenziali, ma le possibilità di correggere gli automatismi creati con la LAPS sono praticamente nulle, anche sulla base di conoscenze approfondite dei casi in esame.
- e) Se l'aumento delle prestazioni sociali è giustificato dall'evoluzione congiunturale (il netto miglioramento del 2005 non ha però effetto alcuno e a quanto si prevede nemmeno nel 2006), le stesse prestazioni dovrebbero diminuire se la congiuntura è in ripresa. Si ha l'impressione che il nostro sistema di protezione sociale abbia creato una sorta di alternativa al lavoro e all'assunzione di responsabilità individuali. L'automatismo in atto comporta anche difficoltà a uscire dal circolo vizioso con il pericolo di peggiorare in ogni caso la propria condizione finanziaria. La situazione potrebbe poi peggiorare ulteriormente se è vero, come è vero, che lo stesso Consiglio federale ha constatato che le nostre prestazioni sociali minime sono superiori al salario minimo previsto in tutti i paesi che circondano la Svizzera, per non parlare poi dei nuovi membri dell'UE.
- f) Quanto dura in media il ricorso all'aiuto sociale? Una statistica allestita a livello federale (benché incompleta, mancando i dati di Basilea e di quasi tutti i cantoni romandi) dice che nel 46% dei casi la durata è inferiore a un anno, ma già il 15% degli assistiti lo è in media per quattro anni, in particolare se si tratta di famiglie monoparentali. Tuttavia l'uscita da questa situazione non è sempre data da un ritorno nel mercato del lavoro. In un terzo dei casi si passa a un'altra assicurazione sociale o ad aiuti complementari al reddito. Non vi sono però dati precisi in proposito.
- In Ticino non disponiamo ancora di dati completi. Le statistiche più significative (oltre a quella della tabella riportata a pag. 78 dell'allegato statistico al Rendiconto del Consiglio di Stato) sono le due seguenti forniteci dalla Divisione dell'azione sociale e delle famiglie.

Tabella 1

Beneficiari di assistenza per età, domande e persone (stato marzo 2006)

DOMANDE		PAGATE		31/03/2006		USSI	
PERSONE		PAGATE		31/03/2006		USSI	
CLASSE DI ETÀ	NUMERO DOMANDE*	PERCENTUALE DOMANDE*	NUMERO PERSONE**	PERCENTUALE PERSONE**			
< 16	0	0%	837	20%			
16-18	4	0%	172	4%			
19-24	236	9%	354	8%			
25-34	581	21%	642	15%			
35-44	792	29%	905	21%			
45-54	638	23%	746	18%			
55-64	463	17%	515	12%			
65+	59	2%	65	2%			
TOTALE	2773	100%	4236	100%			
* Età del titolare							
** Età del titolare e di tutte le persone appartenenti alla sua Unità di riferimento							

Tabella 2

Durata della prestazione

DOMANDE		PAGATE		31/03/2006		USSI	
Beneficiari di prestazioni USSI per durata dell'assistenza (mesi, anni), Marzo 2006							
4/26/D/IX		NUMERO DOMANDE		PERCENTUALE DOMANDE			
Da meno di 6 mesi		540		19%			
Da 6 mesi a 1 anno		461		17%			
Da 1 a 2 anni		755		27%			
Da 2 a 3 anni		909		33%			
Da 3 o più anni		108		4%			
TOTALE		2.773		100%			

Dalle tabelle si rileva che la maggior parte dei beneficiari di prestazioni assistenziali (73%) si situa nelle classi d'età fra i 25 e i 55 anni. Nelle classi d'età con meno di 16 anni vi è un 20% di beneficiari, dovuti ai figli minorenni. Del resto la tabella del rendiconto indica anche il 39.7% di divorziati e separati e il 43.8% di celibi/nubili.

Circa la durata della prestazione constatiamo che un terzo dei beneficiari (33%) ottiene la prestazione durante 2 o 3 anni e il 27% da 1 a 2 anni.

Dai colloqui avuti si ha l'impressione che l'amministrazione non sia in grado – se non in qualche raro caso – di combattere gli abusi in questo come in altri settori. Il fenomeno è del resto diffuso non solo in Ticino. Si sono riscontrati casi in cui l'interessato può "manovrare" in modo da ottenere i sussidi dello Stato sotto le varie forme previste. La difficoltà reale di accertare queste manovre (in qualche caso favorite proprio dalla trasparenza di istituti come gli sportelli LAPS) ha perfino permesso di coniare il termine di "abuso legale". La situazione è tale da aver indotto alcuni comuni a istituire particolari ispettorati.

Il più noto in Svizzera è il caso di Emmen, il cui "ispettore sociale" in poco più di un anno ha permesso un risparmio lordo (cioè senza deduzioni dei costi relativi) di 260'000 franchi. Altri comuni si sono rivolti a ispettori privati. A Zurigo un'iniziativa chiede la creazione di ispettori esterni e le autorità stanno elaborando un concetto per la creazione di un "team interno di competenza per la lotta contro gli abusi". In Germania il sistema è già in applicazione da tempo. La NZZ riferiva a inizio maggio del caso di Stoccarda: 592'000 abitanti, 40'000 vivono dell'aiuto sociale o dell'indennità di disoccupazione. Dal 1969 è in attività un "ispettore sociale". Lo scorso anno ha esaminato 200 casi, trovando che la metà degli interessati percepivano prestazioni abusive, con una spesa ingiustificata di 300'000 euro. Le spese per questi rilevamenti hanno permesso risparmi fra 120 e 140'000 euro. Non rientra però nel conteggio il notevole alleggerimento del lavoro degli uffici sociali.

Con questo non si vuol significare che lo Stato non debba intervenire nei casi di necessità. A nessuno sfugge che la tela di fondo dell'attività sociale è data dalla situazione congiunturale (e in qualche caso anche strutturale) dell'economia. Tuttavia l'ampliamento delle prestazioni sociali e la facilità del loro accesso stanno creando pratiche alternative alla ricerca di un lavoro. Non siamo però in grado di dire se la creazione di "ispettori" del tipo citato possa essere di una qualche efficacia nel nostro paese, mentre comporta sicuramente il rischio di costare magari di più di quanto possa far risparmiare.

5.3 Investimenti

Il conto degli investimenti inserito nel consuntivo 2005, mette in evidenza un ulteriore crollo degli investimenti sia rispetto al P 2005 che al Consuntivo 2004.

In cifre assolute il crollo raggiunge i 90 milioni pari a un - 21.2% rispetto al preventivo 2005. L'onere netto è inferiore di ulteriori 15.9 milioni rispetto ai già deludenti risultati del C 2004 ma è in linea con la riduzione globale di 100 milioni (da 950 a 850 milioni) rispetto al PF 2003 decisa dal Consiglio di Stato nell'ottobre 2004.

I servizi cui competono la maggior parte degli investimenti (la Logistica per ciò che concerne il patrimonio edile dello Stato e la Divisione delle Costruzioni per ciò che concerne le strade cantonali) i cui responsabili Ing. M. Martignoni SL e Ing. Carlo Celpi, sono stati incontrati dalla sottocommissione, hanno presentato delle tabelle relative allo sviluppo degli investimenti negli ultimi 10 anni.

5.3.1 Strade cantonali

Nel campo della conservazione del patrimonio stradale cantonale, si sono spesi in media negli ultimi 3 anni solo 34.3 milioni annui, contro una necessità minima di 40/43 milioni annui (senza tener conto dei danni causati dal gelo particolarmente importanti negli ultimi due inverni).

Questo fabbisogno, ammesso tra l'altro anche dal Consiglio di Stato, nel Messaggio 5776 del 11.04.2006 in risposta alla mozione Caimi e cofirmatari del 15.09.2003 "non potrà essere inferiore a ca. 130 milioni lordi" per il quadriennio (compreso opere di premunizione e ripristini da alluvioni) ne consegue che il credito quadro di conservazione (solo pavimentazione e cigli, manufatti e migliorie) non potrà essere inferiore ai 120 milioni di franchi sul quadriennio.

Negli ultimi 10 anni l'onere totale per investimenti di costruzione e di conservazione delle strade (cantonali e nazionali) è stato mantenuto della media di 170 milioni solo annui grazie ai crediti quadro per la conservazione e per i lavori per le strade nazionali (conservazione, ripari fonici) in gran parte sussidiate dalla Confederazione.

5.3.1.1 Prospettive per il prossimo quadriennio

Per gli anni a venire e specialmente nel quadriennio 2008-2011, l'impegno finanziario risulta molto elevato se si vorranno concretizzare le opere previste nei Piani regionali dei trasporti.

Si è in attesa di conoscere le decisioni di principio della Confederazione quanto all'inserimento delle opere interessanti il Ticino (completazione ALP-Transit 6-7 miliardi di franchi, collegamento del Locarnese all'autostrada 400-500 milioni, completamento Stabio - Gaggiolo 175 milioni) nei programmi federali sulle grandi infrastrutture ferroviarie e sulle strade nazionali, (decisioni previste nel 2007/08).

Con l'entrata in vigore della NP Finanziaria il 01.01.2008, il settore delle strade nazionali passerà alla diretta competenza della Confederazione.

Per ciò che riguarda le opere di valenza più marcatamente regionale, il Consiglio di Stato intende allocare per la costruzione, un importo di 300 milioni netti per il periodo 2008/2011 che vanno aggiunti ai 120 milioni per la conservazione ed agli 80 milioni per le necessità erogate al settore 63-trasporti.

L'importanza delle opere già in cantiere (PTL / Galleria Vedeggio Cassarate e potenziamento FLP) e quelle pronte a partire (PTM Svincolo di Mendrisio / PTLUM sottopasso Riazzino e nuova fermata TILO) richiederà tutto l'importo previsto.

Se si vorrà por mano ad altre opere importanti per garantire la concretizzazione senza ritardi dell'intero concetto per la gestione della mobilità (per es. la circolazione Agno-Bioggio, semisvincolo di Bellinzona, raccordo ferroviario diretto Locarno-Lugano) occorrerà mobilitare ulteriori risorse.

Il Consiglio di Stato si dice molto preoccupato ed intende approfondire le valutazioni nei prossimi mesi per individuare possibili spazi di manovra ed evitare penalizzanti conseguenze per il sostegno alla competitività economica e al risanamento ambientale.

A partire dal 01.01.2008 con l'entrata in vigore della nuova perequazione finanziaria tutti i lavori per le Strade Nazionali saranno interamente a carico della Confederazione.

L'importo annuo da prevedere nel Piano Finanziario per il quadriennio 2008-2011 per il settore mobilità sarà così suddiviso:

Costruzione Strade cantonali (lordo 380 milioni) netto	300 milioni
Conservazione Strade cantonali credito quadro netto	120 milioni
Trasporti	80 milioni
Totale	500 milioni

Solo così si potrà mantenere un grado sufficiente di conservazione e por mano alle opere previste nei diversi piani regionali per il traffico con le priorità indicate sopra.

5.3.2 Sezione della logistica

La visione dell'evoluzione grafica per le uscite per investimenti della Sezione Logistica SL per il periodo 1996-2005, mostra un andamento irregolare ma una quasi costante diminuzione degli importi a consuntivo rispetto a quelli a preventivo (ca. -10%).

Evidentemente la costruzione di nuovi edifici deve tener conto di molteplici fattori che difficilmente permettono il rispetto della tempistica negli investimenti preventivati.

In questo settore la problematica che più preoccupa da anni la Commissione della Gestione è quella della gestione e conservazione del patrimonio immobiliare dello Stato, infatti gli importi destinati alla manutenzione straordinaria (quella ordinaria viene finanziata come spesa corrente) sono stati progressivamente ridotti per i noti problemi finanziari dello Stato con la conseguente impossibilità di mantenere il valore esistente degli edifici (oltre 500) che compongono l'ingente patrimonio dello Stato.

Alla struttura che cura la parte amministrativa e tecnica sono attribuiti in media ca. 14 milioni di franchi all'anno, ciò rappresenta meno del 0.5% del valore stimato delle proprietà edilizie del Cantone (mentre per gli edifici privati, per la sola manutenzione, si reputano necessari tra il 1.5% ed il 3% del valore di stima a seconda della tipologia degli stabili). Un altro problema da affrontare con urgenza è l'assetto del Piano Finanziario degli investimenti.

L'attuale organizzazione settoriale risulta poco flessibile e non permette il recupero di risorse finanziarie da un settore all'altro, ciò che può creare, oltre ai ritardi eccessivi, l'immobilizzazione di risorse finanziarie che senza l'autorizzazione del Gran Consiglio non possono essere destinati ad altri progetti che nel frattempo hanno raggiunto un buon grado di maturità.

Abbinando questa lotta al "dipartimentalismo" con una nuova impostazione (maggior responsabilizzazione degli utenti/utilizzatori attraverso l'imputazione reale dei costi; gestione di un parco immobiliare ridotto e limitato al necessario; passaggio da un sistema di manutenzione programmata e di opportunità) si potrà dare un interessante impulso nella gestione degli immobili dello Stato.

L'importanza della problematica è contenuta in un solo dato: nel 2004 l'Amministrazione Cantonale occupava una superficie di 600'000 mq (con un aumento del 10% dal 2000).

Queste superfici se affittate tutte da terzi comporterebbero una spesa di almeno 120 milioni annui per affitti (senza tener conto delle spese di funzionamento, pulizie, riscaldamento e manutenzione ordinaria).

Possibilità significative di risparmio sono date da un'attenta e minuziosa analisi delle necessità e quando possibile dalla rinuncia a nuove costruzioni a favore di una migliore riutilizzazione e del rinnovo degli edifici esistenti (anche per scopi diversi da quelli per i quali erano stati originariamente concepiti).

Evidentemente nuovi edifici danno più lustro allo Stato e visibilità al Consiglio di Stato promotore, E' necessario ripensare la politica degli investimenti concentrando sul rinnovo ed il mantenimento del parco immobiliare esistente la maggior parte delle risorse finanziarie ma pur avendo un occhio di riguardo a standing definiti in precedenza prima del concorso, occorre evitare di ridurre troppo le spese di costruzione, curando per contro l'ottimizzazione delle spese di gestione (isolazione, cura degli aspetti energetici, modalità e funzionalità degli spazi) stretto necessario la realizzazione di nuove costruzioni, ciò permetterà d'intervenire efficacemente sul patrimonio esistente sul quale i segni del tempo sono ben visibili ed i costi correnti di gestione sono tali da indurre ad una seria riflessione, prima che il problema peggiori la situazione fino a portarla ad un punto di non ritorno.

Inoltre per stabili poco idonei ad essere ristrutturati per l'alto costo a causa della vetustà o per stabili non necessari per scopi pubblici devono entrare in considerazione opportune dismissioni (vendite) per concorrere sia al finanziamento del mantenimento dell'esistente sia per nuovi investimenti.

Quale prima misura concreta attuabile senza modifiche di legge la Commissione della Gestione chiede una decisione politica con il varo di un credito quadro quadriennale di almeno 100 milioni per il mantenimento del patrimonio esistente (manutenzione straordinaria e migliorie per uso più razionale degli stabili esistenti).

Una definizione chiara delle priorità permetterà di superare il dipartimentalismo ed una programmazione più flessibile degli interventi.

I ritardi accumulati per i noti problemi finanziari, mettono in pericolo il mantenimento di certi stabili ed il valore del parco immobiliare dello Stato.

A medio termine si potrà certamente anche rinunciare a spazi locati a prezzi di molto superiori ai 200 franchi/mq indicati in entrata di questo capitolo 5.3.2.

In conclusione si richiama al Consiglio di Stato la recente mozione approvata all'unanimità dal Gran Consiglio con cui si chiede di designare per ogni progetto di costruzione e di

importanti interventi di manutenzione un vero capo-progetto che oltre ad esaminare attentamente ogni situazione logistica ed il risparmio energetico auspicabile, valuti il tasso di occupazione ed i costi-benefici di ogni richiesta di ampliamento degli spazi.

Inoltre prima di decidere la realizzazione di un'opera, occorre un progetto attendibile dove le esigenze dello Stato vengano ben esplicitate (contenuti e costi) e che serva da solida base per il concorso di progettazione.

Solo una rigorosa applicazione di questi principi permetterà di utilizzare al meglio le risorse a disposizione.

In caso di nuove realizzazioni bisognerà inoltre valutare gli standard di riferimento e tener conto che certe scelte architettoniche possono influire pesantemente per anni sui costi di gestione.

5.4 Mandati

Con lettera del 31 maggio 2005 il Consiglio di Stato ha trasmesso alla Commissione della gestione e delle finanze due liste (una di 15 pagine concernente il Dipartimento del territorio ed una di 2 pagine concernente la Sezione della logistica del Dipartimento finanze) contenenti i mandati per investimenti con importi superiori a 5'000 frs. in essere nel 2005. I documenti erano stati richiesti dalla Commissione nel mese di gennaio. Entrambi sono giunti alla Commissione a pochi giorni dalla firma del rapporto sul consuntivo 2005. La questione dei mandati impone a modo di vedere della Commissione un approfondimento ulteriore che per ragioni di tempistica non è stato possibile condurre in sede d'esame del Consuntivo.

Dalle liste appare che la maggior parte dei mandati sono a incarico diretto, il che pone il problema di sapere con quali criteri l'esecutivo li attribuisce ai professionisti e alle ditte: si tratta di verificare il principio della parità di trattamento e della legalità ovviamente, con attenzione anche alla questione della ripartizione equa di questi incarichi, ripartizione che si ottiene beneficiando nella misura del possibile di una larga cerchia di persone. Quasi tutti i mandati, va precisato, ancorché concernano solamente i Dipartimenti dell'on. Borradori e dell'on. Masoni, sono decisi dall'insieme del Governo: immaginiamo tuttavia su proposta dei rispettivi Dipartimenti.

Il totale dei mandati della **Sezione della logistica** è di quasi 9 milioni: su 81 mandati gli incarichi diretti sono 76 (per un totale di 5,7 mio frs.), quelli su invito 0 e quelli su concorso 5 (per un totale di 3,3 milioni Fr). In base alla legge sulle commesse pubbliche il criterio finanziario per procedere all'incarico diretto è il valore soglia di 150'000 frs. per le prestazioni di servizio, di 50'000 frs. per le forniture o commesse edili/pavimentazione e di 30'000 frs. per le altre commesse: non sussistendo il requisito finanziario la legge prevede che possano entrare in gioco altri 6 criteri tecnici o giuridici. Nella lista fornita alla Commissione della gestione purtroppo non sono indicati i motivi per l'attribuzione di incarichi diretti superiori agli importi finanziari di legge ed è ciò che la Commissione intende maggiormente approfondire.

Il totale dei mandati del **Dipartimento del territorio** non è indicato nella tabella. Si può constatare comunque che si tratta di 505 mandati e che il volume è di circa 60 milioni. Gli incarichi diretti del Dipartimento del territorio sono 464 (per un totale di ca. 35 milioni), mentre gli inviti sono 29 (per 3 milioni di frs.) e i concorsi pubblici sono 12 (ma per un ammontare elevato, ca. 22 milioni, di cui più della metà per due opere viarie del Piano dei trasporti del Luganese).

Un'attenta verifica si impone su questa fattispecie nella quale sussiste un grosso grado di discrezionalità da parte del CDS e dell'amministrazione.

In conclusione la Commissione della gestione, pur approvando il Consuntivo 2005, si propone di esaminare, esercitando la propria funzione di alta vigilanza, la questione dei mandati 2005 e antecedenti nell'ambito di una sua speciale Sottocommissione e di ritornare su questo argomento, possibilmente già con i preventivi 2007.

6. VALUTAZIONI POLITICHE E PROSPETTIVE

Il risanamento delle finanze potrà avvenire solo operando scelte coraggiose e lungimiranti. L'accento andrà posto sul controllo della crescita della spesa e sulla ristrutturazione della stessa. Le cifre indicano che non è possibile risanare agendo unicamente sulle entrate. Si dovrebbero aumentare le imposte in modo smisurato. Queste rappresentano infatti il 45.5% delle entrate totali, ciò significa che per far fronte ad aumenti delle uscite totali del 1% le imposte andrebbero aumentate del doppio ossia del 2%, e così via. Non vogliamo qui affermare che non si debbano prendere in considerazione anche aumenti di imposte, ma che il problema non risiede principalmente nella ricerca di nuove entrate.

6.1 Le sfide future

6.1.1 Cassa pensione e deficit tecnico

Accenniamo in questo rapporto alla situazione della cassa pensioni dei dipendenti dello Stato (CPDS). Un rendiconto più completo verrà comunque presentato – come di regola – in un rapporto a sé stante.

Constatiamo innanzitutto che la situazione della CPDS è nettamente migliorata nel 2005 rispetto al 2004. Il risultato d'esercizio chiude con un avanzo di 64.9 milioni di franchi, contro un disavanzo di 104.0 milioni. Il risultato permette quindi una riduzione del disavanzo totale da 1'156.8 milioni nel 2004 a 1'091.9 milioni. Di conseguenza il grado di copertura della cassa pensione migliora di quasi tre punti percentuali, passando dal 69.84% al 72.82%.

Sono due i fattori che hanno contribuito a questo miglioramento. Da un lato la migliore redditività del patrimonio, dall'altro le misure di risanamento decise verso la fine del 2004, con la revisione della legge.

Pur non esplicando ancora completamente i loro effetti, le misure di risanamento, in particolare l'aumento straordinario dei contributi in misura del 4% per il datore di lavoro e dell'1% per l'assicurato, il dimezzamento dell'adeguamento al rincaro delle rendite, la partecipazione congiunta al finanziamento del supplemento sostitutivo della rendita AVS/AI (con riduzione permanente della rendita per gli assicurati), hanno contribuito al miglioramento del grado di copertura per oltre un punto percentuale.

Determinante è stato però il buon andamento dei mercati finanziari. La redditività del patrimonio gestito dalle banche è stata la migliore dal 1992 e ha raggiunto in media l'11.61%, con punte del 35.06% per le azioni svizzere e del 26.45% per le azioni estere. Il rendimento degli immobili è leggermente migliorato rispetto all'anno precedente, di modo che la redditività globale del patrimonio della cassa pensioni è stata del 9.06% in termini nominali (7.81% tenuto conto del rincaro).

Il miglioramento dei conti 2005 permette di considerare con ottimismo l'obiettivo di risanamento a 15 anni, con un grado di copertura dell'80%, adottato con la revisione della legge nel 2004, basato su una redditività media per tutto il periodo del 5%.

La Cassa ha fatto allestire un nuovo studio circa il cambiamento del piano assicurativo dal primato delle prestazioni (attuale) al primato dei contributi. La Commissione della CPDS ritiene prematuro un cambiamento a poco più di un anno dell'entrata in vigore della revisione della legge. Sta di fatto però che il problema deve essere tenuto presente. Lo studio dell'esperto indica in pratica che gli stessi obiettivi possono essere raggiunti con un dispendio inferiore, oppure a parità di costi si può risanare meglio la cassa. Se è vero che lo Stato fornisce solo una garanzia di copertura, è anche vero che il debito pubblico dello Stato (tenuto conto dello scoperto della cassa pensione) è di oltre un miliardo di franchi superiore a quello indicato.

Da notare infine la nuova impostazione dei conti della cassa, che risultano più chiari e di più facile consultazione.

6.1.2 La nuova perequazione finanziaria

La nuova perequazione finanziaria tra Cantoni e Confederazione potrebbe avere un influsso importante sui conti del nostro Cantone.

Abbiamo chiesto dei raggugli al Governo che sintetizziamo in questo capitolo.

Le conseguenze saranno presentate definitivamente nel terzo messaggio del CF nella fine di settembre 2006.

Sarà comunque possibile prendere visione del bilancio globale su base 2004/2005 entro la fine di maggio - giugno 2006, i termini sono ancora incerti.

L'amministrazione ha intrapreso una verifica e aggiornamento del bilancio globale allestito dalla Confederazione.

Sussiste a tutt'oggi una forte incertezza sulle stime fatte per cui si rende necessario aspettare i dati ufficiali.

In queste settimane la Confederazione ha trasmesso una bozza del bilancio globale (limitatamente alla dissociazione dei compiti) che è oggetto di verifica e che indica un aggravio per le nostre finanze di 16 mio chf.

La tematica è seguita con attenzione dai nostri servizi.

6.1.3 La ripartizione dei compiti tra cantone e comuni

La revisione dei compiti, e di riflesso dei flussi finanziari, tra Cantone e Comuni doveva essere uno dei grandi cantieri di questa legislatura, a riguardo del quale è doveroso esprimere seria preoccupazione. Risultato tangibile finora, la messa in atto di una struttura di negoziato, che potrebbe portare a soluzioni concrete a vantaggio degli organi coinvolti. Si ha però l'impressione che prevalgono atteggiamenti tattici di basso profilo, sia da parte dei rappresentanti dei Comuni, sia da parte del Governo o dell'amministrazione cantonale: cercare di strappare settorialmente qualche milione; difendere le situazioni acquisite; rifiutare nuovi compiti che comportano oneri.

Eppure il compito da svolgere è chiaro. Per prima cosa, rivedere insieme cosa è meglio sia fatto dal Cantone o dai Comuni (prossimità o centralizzazione), secondo criteri di efficienza, evitando sovrapposizioni e soprattutto facendo chiarezza nelle responsabilità, tenendo conto anche della necessità di garantire i servizi anche ai comuni più deboli, in particolare delle regioni discoste. Poi concretizzare questa responsabilità, nel limite del possibile rispettando il principio che i costi li paga chi li determina, sia come standard di qualità sia come decisione concreta. E solo da ultimo stimare gli effetti finanziari e negoziare i necessari accorgimenti perequativi, sia tra Cantone e Comuni in generale, sia tra Comuni. Quanto in corso tra Confederazione e Cantoni può servire da modello, pur fra inevitabili compromessi politici.

Così facendo si potranno avere effetti complessivamente positivi: sia per un impiego complessivamente efficace delle risorse pubbliche, sia per un recupero di autentica

autonomia e responsabilità nella gestione dei Comuni. Il processo di aggregazione infatti, accanto a tanti effetti positivi, ha ingenerato anche un rischio: quello di attenuare il timore delle conseguenze di “dissesto finanziario”, perché tanto prima o poi interviene il Cantone a “sanarlo” nell’ambito di una aggregazione. Un rischio che viene accresciuto dall’attuale situazione di incertezza e di impossibilità per i Comuni di pianificare entrate ed uscite.

La Commissione ribadisce qui con forza la sua opposizione contro qualsiasi futuro accorgimento semplicemente finanziario, transitorio o di ulteriore complicazione dei rapporti finanziari tra Cantone e Comuni. Invita invece gli attori del negoziato ad agire con obiettivi strategici, visioni d’insieme e tempi non infiniti.

6.1.4 Misure che decadono nel 2007

Come abbiamo visto la gran parte delle misure di contenimento o di aggravio introdotte con il preventivo 2005 decadranno nel 2007.

Sotto riportiamo l’elenco delle misure e il loro impatto finanziario:

rincaro riconosciuto nella misura del 50%	2.3
riduzione supplementare degli effettivi 1%	3.6
contributo straordinario risanamento finanze (deduzione 2.2%)	11.0
limitazione aggregazioni	3.0
supplemento aliquota persone giuridiche (+1%)	21.0
raddoppio aliquote imposta immobiliare	22.0
Totale	62.9

Senza queste misure il disavanzo d’esercizio sarebbe identico a quello del 2004 (fatta astrazione dell’entrata straordinaria sull’oro).

Si pone immediatamente un interrogativo importante a sapere quali sono le intenzioni del Governo per quanto riguarda queste misure che sono state concordate nel 2005 da una parte con i rappresentanti del personale e dall’altra con le organizzazioni economiche di riferimento per quanto riguarda le imposte.

Delle tre misure che toccano il personale, due, il contributo straordinario e il rincaro, sono state oggetto di attenzione proprio in queste settimane. Un sindacato ha chiesto al Governo di annullarle. Difficilmente queste due misure potranno essere prorogate. Va rilevato che quale contropartita tacita il Governo si assunse maggiori oneri (20mio) per il risanamento della cassa pensioni, a cui aggiungere i maggiori oneri per gli enti sussidiati affiliati alla stessa cassa (capitolo che viene trattato a parte).

Quella sugli effettivi potrebbe anche essere riproposta.

Sarà sempre più difficile in futuro operare dei risanamenti sulle spalle di tutti indistintamente evitando di operare scelte più difficili ma puntuali e settoriali.

Le misure fiscali per contro vennero proposte per realizzare un equilibrio con le misure di contenimento. Esse trovarono il consenso delle associazioni economiche che chiesero però misure di risparmio incisive e strutturali.

Alla fine del 2007 il Governo sarà confrontato quindi con un ulteriore problema, la decadenza di queste misure. Non sarà facile proporre di sostitutive senza un progetto di riequilibrio finanziario articolato su più anni e che contempra diversi scenari. Il tema del risanamento delle finanze sarà ancora il tema del prossimo quadriennio.

6.1.5 Prendiamo esempio da Berna

Di interventi strutturali e di revisione dei compiti dello stato si parla ormai da almeno un decennio. Amministrazione 2000 e il NPM, New Public Management, avrebbero dovuto dare indicazioni e contributi determinanti. Sappiamo tutti com'è andata a finire. Siamo ormai a fine legislatura, l'ennesima, e non esistono dei programmi e degli obiettivi concreti. Per dirla fino in fondo pochi per non dire nessuno credono ancora alla volontà del Governo, ma nemmeno della classe politica in generale leggasi anche Gran Consiglio, di procedere in questo senso.

Le difficoltà sono oggettive: il troppo frequente ricorso alle urne su misure anche minori (un esempio la ginnastica correttiva), la mancanza di un progetto di riequilibrio delle finanze di medio termine, di almeno una legislatura; la litigiosità politica, la rigidità dell'impiego pubblico che non vuole accettare una maggiore flessibilizzazione del lavoro (vedasi mobilità, meritocrazia), l'esplosione dei contributi, la mancanza di un progetto sul cosa deve fare lo Stato, hanno di fatto consigliato interventi puntuali e generalizzati che però non possono risolvere le carenze strutturali delle nostre finanze.

Si naviga a vista con correttivi annuali o biennali. Un colpo al cerchio e un colpo alla botte. Il prossimo quadriennio sarà quello della verità finanziaria: delle scelte rigorose, coraggiose, senza scorciatoie.

A questo proposito va segnalato come si sta muovendo la Confederazione, molto attenta alla situazione finanziaria.

Ha allestito un progetto con degli obiettivi molto chiari e delle simulazioni finanziarie di medio termine.

La spesa confederale potrà aumentare solo al ritmo della crescita economica. Entro il 2015 la Confederazione potrebbe abbandonare compiti statali per 8.5 miliardi. Il Consiglio federale ha recentemente fissato il quadro della sua riforma totale delle prestazioni (portafoglio dei compiti).

Il Consiglio federale, dopo un lavoro di nove mesi, ha fatto una scelta tra vari scenari di crescita delle spese. Ha constatato che senza interventi la spesa potrebbe aumentare del 4.7% l'anno, un tasso di crescita non sostenibile. Il CF si è proposto un obiettivo di crescita della spesa del 3% (1.5% spesa reale e 1.5% inflazione). In questo modo il CF ha fissato il quadro della riforma totale delle prestazioni dello Stato. Si tratta ora di esaminare attentamente i compiti essenziali della Confederazione (circa 45) e di fissare le priorità e i compiti suscettibili di essere abbandonati, ridotti o trasferiti. Al riguardo censuriamo sin d'ora la via facile della ristrutturazione attraverso lo scarico degli oneri ai Cantoni.

Questo progetto fa seguito a due programmi consecutivi di risanamento delle finanze.

Moritz Leuenberger ha recentemente dichiarato che programmi di risparmio e di sgravio non ci permettono più di andare avanti. Per un risanamento delle finanze federali occorre riesaminare l'attività statale da cima a fondo.

Il CF dopo le necessarie consultazioni varerà un piano di azione i cui risultati verranno integrati nel programma di legislatura 2007-2011.

6.1.6 Il Consiglio di Stato cosa farà?

Il nostro Cantone non ha le dimensioni e i mezzi della Confederazione, che d'altronde sovente scarica oneri sui Cantoni. Non è d'altro canto nostra intenzione esprimere dei giudizi di valore sulle misure adottate da Berna. Il metodo adottato può però a detta della Commissione essere ripreso anche da noi.

Perché non fissare degli obiettivi di crescita finanziaria della spesa per i prossimi 4-7 anni?

Perché non allestire un progetto con scenari e obiettivi finanziari di medio termine?

Perché non allestire un catalogo di compiti svolti dallo Stato suddivisi in ordine di importanza?

Perché non allestire un piano di azione per il prossimo quadriennio?

La confederazione lo sta facendo, con chiarezza d'intenti e soprattutto coinvolgendo poi tutte le componenti sociali, la famosa concertazione.

Quali sono le intenzioni del governo?

Siamo nell'ultimo anno di legislatura, il CdS ha promesso un pacchetto di riequilibrio delle finanze di circa 70 mio contestualmente alla presentazione del preventivo. Questo pacchetto rientra nelle misure urgenti e puntuali per poter almeno raggiungere l'obiettivo di piano finanziario, ossia l'autofinanziamento 0.

Il problema della scadenza delle misure di risparmio 2005-2007 non si pone in sede di preventivo 2007 ma si porrà l'anno successivo.

La Commissione ha chiesto al CdS raggugli ai quali è stato risposto che il preventivo verrà presentato con un mese d'anticipo sul termine usuale.

Verranno proposte le misure di riequilibrio che si renderanno necessarie per raggiungere gli obiettivi di legislatura.

Altre indicazioni non sono state fornite in quanto ritenute premature. Il Governo è infatti in attesa dei dati di preventivo 2007 per poter fare le valutazioni del caso.

L'informazione fornita lascia intendere che il Governo si limiterà a proporre le misure necessarie al raggiungimento dell'autofinanziamento 0 e non necessariamente un piano di 70 mio.

La dimensione del pacchetto sarà influenzata dalle previsioni per il 2007, in modo particolare da come verranno previste le entrate fiscali. Sappiamo che il settore finanziario ha avuto un 2005 molto positivo, possiamo parlare di anno record, e che anche il 2006 dovrebbe essere un anno molto buono. Le previsioni delle entrate fiscali giocherà un ruolo importante nella determinazione degli interventi di riequilibrio necessarie.

Le recenti esperienze hanno insegnato che misure di contenimento puntuali faticano a superare le prove elettorali. Abbiamo visto che il preventivo 2005 ha superato lo scoglio popolare, di misura, ma lo ha superato. L'accordo raggiunto tra i maggiori partiti, ma ancor più l'accostamento di misure di contenimento con aggravii fiscali, ne ha favorito l'accettazione.

Queste prove popolari hanno però anche indicato che è molto difficile spiegare alla gente le motivazioni che stanno alla base di scelte dolorose allorquando non sussiste un programma concreto di revisione dei compiti, allestito per un arco temporale di medio termine e nel quale vengono indicati tutti i compiti che lo Stato svolge con le relative priorità.

Un progetto che possa poi essere discusso e affinato nelle competenti sedi politiche e sul quale il Gran Consiglio possa pronunciarsi.

C'è da chiedersi inoltre se alcuni compiti possano essere svolti meglio, con più efficacia o con meno risorse.

Il tempo che rimane da oggi alla fine della legislatura potrebbe essere usato dal Governo per fare una discussione di fondo sul metodo da usare e per preparare un piano di azione. Il materiale a disposizione non manca, ma soprattutto occorrerà agire nel prossimo quadriennio.

Occorre la volontà di mettersi in discussione e anche una visione critica dei compiti che i rispettivi Dipartimenti svolgono e del come li svolgono. Entriamo qui in un contesto delicato, quello del dipartimentalismo esasperato. Non è un segreto che anche in questo quadriennio l'attività del Consiglio di Stato sia stata retta da una gestione a compartimenti

stagni. L'organizzazione attuale del CdS favorisce d'altronde questo tipo di gestione che viene acuito dalla mancanza di un progetto come quello testé evocato. Anche la questione della rotazione dei Dipartimenti potrebbe essere foriera di nuovi impulsi e di creatività. E' un ambito di esclusiva competenza del CdS, la Commissione salterebbe comunque favorevolmente una completa rotazione dei Dipartimenti nel prossimo quadriennio.

7. CONCLUSIONI

Il consuntivo 2005 è stato caratterizzato dall'entrata straordinaria sull'oro che ha dato un'evidente boccata d'ossigeno alle nostre finanze. Il popolo si è espresso sull'utilizzo di questa somma ed il Parlamento attende ora di sapere se e come il CdS intende utilizzare lo spazio finanziario (57 mio circa) che si è creato. La Commissione della gestione ha già formulato delle proposte elaborate da una sua Sottocommissione.

Anche senza considerare questa entrata il consuntivo 2005 segna indubbiamente un'inversione di tendenza. E' una notizia positiva e che premia gli sforzi fatti dal Governo con la collaborazione dei partiti, del personale e delle associazioni economiche e di categoria. Il deficit d'esercizio è stato ridotto rispetto al 2004 (- 61.8 mio). Per la prima volta il disavanzo d'esercizio è diminuito, grazie soprattutto a dei contenimenti della spesa puntuali, solo in minima parte strutturali, e da aggravii fiscali. Una buona parte di queste misure decadrà a fine 2007.

Se è vero che una rondine non fa primavera, anche questa inversione deve essere confermata sull'arco dei prossimi anni. La ristrutturazione della spesa difficilmente potrà essere fatta senza l'accordo tra le maggiori forze politiche del Paese, ma soprattutto senza la necessaria pianificazione e l'esistenza di un progetto chiaro e di medio termine. La Confederazione sta implementando un metodo che anche il nostro Cantone dovrebbe prendere ad esempio. Occorre coraggio da parte del CdS e anche autocritica, il periodo del risanamento finanziario è agli inizi e sarà sicuramente un tema importante anche nel prossimo quadriennio.

I confronti popolari hanno indicato che è molto difficile spiegare alla gente le motivazioni che stanno alla base di scelte dolorose allorché non sussiste un programma concreto di revisione dei compiti, allestito per un arco temporale di medio termine e nel quale vengono indicati tutti i compiti che lo stato svolge con le relative priorità.

Un progetto che possa poi essere discusso e affinato nelle competenti sedi politiche e sul quale il Gran Consiglio potrebbe pronunciarsi e trovare le necessarie convergenze.

Siamo nell'ultimo anno di legislatura, il CdS ha promesso un pacchetto di riequilibrio di circa 60/70 mio contestualmente alla presentazione del preventivo. Questo pacchetto rientra nelle misure urgenti e puntuali per poter almeno raggiungere l'obiettivo di piano finanziario, ossia l'autofinanziamento 0.

Per quanto riguarda le singole voci di spesa abbiamo constatato come la voce per beni e servizi e quella del personale siano evolute in sintonia con l'aumento delle entrate. Quella dei contributi ha invece subito un aumento drammatico.

Il livello degli investimenti è ulteriormente diminuito (- 90 mio rispetto al preventivo), il problema degli investimenti e della conservazione del patrimonio dello Stato è stato approfondito nell'apposito capitolo. La Commissione auspica che in futuro il livello degli investimenti sia consono ai bisogni e conforme alle previsioni. Ben vengano anche le nuove costruzioni se accompagnate dalle necessarie dismissioni o vendite.

La Commissione ha proceduto all'approfondimento di tre settori: la Laps, la Divisione delle contribuzioni, gli investimenti.

La questione dell'accertamento è stata analizzata sia per quanto attiene all'accertamento fiscale che l'accertamento delle prestazioni sociali.
Le relative conclusioni sono riportate nei singoli capitoli.



Fatte queste considerazioni, la Commissione della gestione e delle finanze invita il Parlamento ad accogliere il Decreto per l'approvazione del Consuntivo 2005 del Cantone.

Per la maggioranza della Commissione gestione e finanze:

Fiorenzo Robbiani, relatore
Arn - Bacchetta-Cattori - Beltraminelli - Bonoli -
Carobbio Guscetti (con riserva) - Croce -
Dell'Ambrogio - Ferrari M. (con riserva) -
Ghisletta R. (con riserva) - Lepori Colombo -
Lombardi - Merlini - Righinetti

Disegno di

DECRETO LEGISLATIVO
concernente il consuntivo 2005

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino

visto il messaggio 29 marzo 2006 n. 5772 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

Articolo 1

È approvato il consuntivo 2005 del Cantone, i cui risultati sono i seguenti:

Conto di gestione corrente

Uscite correnti	2'493'808'068.57	
Ammortamenti amministrativi	482'069'270.54	
Addebiti interni	155'447'483.54	
Totale spese correnti		3'131'324'822.65
Entrate correnti	3'029'385'944.37	
Accrediti interni	155'447'483.54	
Totale ricavi correnti		3'184'833'427.91
Avanzo d'esercizio		53'508'605.26

Conto degli investimenti

Uscite per investimenti	332'787'876.25	
Entrate per investimenti	150'055'343.54	
Onere netto per investimenti		182'732'532.71

Conto di chiusura

Onere netto per investimenti		182'732'532.71
Ammortamenti amministrativi	482'069'270.54	
Avanzo d'esercizio	53'508'605.26	
Autofinanziamento		535'577'875.80
Avanzo totale		352'845'343.09

Articolo 2

Il presente decreto è pubblicato nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

Divisione delle contribuzioni

1. Evoluzione 1995-2005 delle unità di personale, ufficio per ufficio, distinguendo il personale amministrativo da quello operativo sul piano fiscale (tassatori, ispettori)
2. Evoluzione 1995-2005 del numero di contribuenti da tassare o di incarti da trattare, ufficio per ufficio
3. Evoluzione 1995-2005 del numero di tassazioni arretrate per tipologia e per ufficio
4. Numero di casi oggetto di accertamenti 1995-2005 effettuati dall'Ispettorato fiscale, distinti tra persone fisiche e persone giuridiche
5. Numero di casi (ditte, dipendenti) oggetto di accertamenti 1995-2005 effettuati dall'Ufficio imposte alla fonte
6. Gettito fiscale delle persone fisiche suddiviso per persone sole, coniugate con figli e senza figli dal 1999 a oggi
7. Gettito fiscale delle persone giuridiche suddiviso per categoria di sostanza dal 1999 ad oggi
8. Dati sui debitori dal 1999 al 2005 (numero di debitori, incassi nel 2005, incassi cumulati per le persone fisiche e per le persone giuriche)
9. Dati sui condoni d'imposta
10. Punto della situazione sui programmi informatici in uso al fisco: investimenti, problemi, responsabilità
11. Progetto FiscoNew: investimenti, gestione corrente costi unici, gestione corrente costi ricorrenti annui
12. Raffronto intercantonale imposta federale diretta
13. Confronto reddito cantonale e versamenti dei Cantoni per IFD alla Confederazione