

Rapporto di maggioranza

numero

data

Dipartimento

6488 R1

4 ottobre 2011

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

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

INDICE

1.	PREMESSA	2
2.	LAVORI COMMISSIONALI.....	4
3.	CONSIDERAZIONI GENERALI.....	4
3.1	Contributi cantonali: l'evoluzione nei vari settori.....	9
3.2	Politica regionale	10
4.	IL PREVENTIVO 2010 VOTATO DAL GRAN CONSIGLIO	11
5.	LE VERIFICHE E GLI APPROFONDIMENTI.....	13
5.1	Riorganizzazione Divisione delle contribuzioni	13
5.2	Composizione/natura delle pratiche sospese (ca. 6900) presso l'ufficio di tassazione	13
5.3	Funzionamento delle Unità Amministrative Autonome (UAA)	14
5.4	Spese emissione prestiti e interessi per prestiti a media e lunga scadenza	14
5.5	Affitti (pigioni) complessivi versati dal Cantone per occupazione di locali e spazi	16
6.	LA QUESTIONE DEI MANDATI	17
6.1	L'esame sulla lista delle commesse.....	17
6.2	L'esame su alcuni mandati	19
7.	CONCLUSIONI.....	23



1. PREMESSA

Dopo le elezioni cantonali del 10 aprile e l'insediamento del nuovo Gran Consiglio il 9 maggio, la Commissione della gestione e delle finanze (CGF) è entrata subito nel merito del Messaggio sul Consuntivo 2010. Infatti il 10 maggio la CGF si è costituita e ha immediatamente scritto al Consiglio di Stato annunciando di volersi avvalere della collaborazione del Controllo cantonale delle finanze (CCF) per le tematiche inerenti l'elenco mandati 2010, chiedendo nel contempo un incontro con il Governo. La settimana successiva i gruppi parlamentari hanno iniziato a sottoporre le domande di approfondimento inerenti il Consuntivo 2010.

Il 25 maggio la CGF, facendo sue le indicazioni della Sottocommissione "Finanze e logistica", ha stabilito un elenco di 8 mandati per i quali ha chiesto al CCF di svolgere un accurato esame.

Nel contempo la CGF si è resa conto che per svolgere un controllo accurato dell'elenco mandati 2010, valutare prassi e procedure adottate nell'attribuzione dei mandati diretti o su invito, non sarebbe stato possibile redigere il rapporto sui consuntivi in tempi utili per una discussione nel plenum del Gran Consiglio già nel mese di giugno.

Si è così deciso di posticipare la discussione al mese di settembre.

Purtroppo, a fine agosto risultavano ancora mancanti alcuni documenti e quindi era impossibile procedere alla firma del presente rapporto entro il 13 settembre, ultimo termine utile per la discussione in Parlamento durante la sessione del 26 settembre.

Riproduciamo la tabella che riassume la corrispondenza tra la CGF e il Consiglio di Stato pubblicata da quest'ultimo come allegato al comunicato stampa del 16 settembre 2011, con il conteggio dei giorni trascorsi tra la richiesta delle informazioni e la consegna dei documenti.

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

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

La CGF sottolinea - ancora una volta - come per poter svolgere adeguatamente il proprio compito in futuro il flusso delle informazioni e dei documenti sia più tempestivo da parte dei servizi competenti dell'Amministrazione cantonale da essa interpellati (direttamente o tramite il Consiglio di Stato e il CCF).

2. LAVORI COMMISSIONALI

Annualmente, nel corso dell'analisi dei consuntivi, la CGF decide di focalizzare la sua attenzione su alcuni aspetti dell'attività del Governo e dell'Amministrazione Cantonale. Nel recente passato i temi approfonditi sono stati i seguenti:

- C2006 - NPC, revisione LAMal
- C2007 - metodo di valutazione dei gettiti, mandati e CCF
- C2008 - Confronto funzionale Ticino/media CH (entrate/uscite)
- C2009 - Punto della situazione su tempi pendenti (oro BNS, misure risanamento finanziario, misure congiunturali).

La CGF ha deciso di approfondire col M6488 gli aspetti legati ai mandati diretti e su invito; in particolar modo verificare se gli scopi della legge sulle commesse pubbliche siano stati raggiunti, se le procedure adottate dall'amministrazione cantonale siano adeguate e vengano rispettate da parte dell'amministrazione

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

A questo scopo la Sottocommissione "Finanze e logistica" ha chiesto la collaborazione del CCF e ha redatto un capitolo di questo rapporto (capitolo 6).

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

3. CONSIDERAZIONI GENERALI

Quando il Gran Consiglio affronterà il tema del Consuntivo 2010, molto probabilmente saranno già noti gli intendimenti del Consiglio di Stato in merito al preventivo 2012 e si conoscerà anche il risultato di pre-consuntivo 2011. I tempi consigliano quindi di non soffermarci in questo contesto sull'attuale situazione economica, sulle problematiche legate al rafforzamento del franco rispetto alle altre valute e sul rallentamento congiunturale, perché questi argomenti verranno approfonditi dalla CGF nelle prossime settimane in relazione al P2012 e alle nuove linee direttive e relativo piano finanziario.

Un'eventuale nostra analisi sarebbe intempestiva e non darebbe alcun contributo al Consiglio di Stato nella preparazione dei documenti citati.

Possiamo tuttavia fare alcune considerazioni sul Consuntivo 2010 che si è chiuso con un disavanzo di esercizio minimo che in pratica ci induce a ritenere che i conti 2010 si sono chiusi in sostanziale pareggio. Questo nonostante il Preventivo 2010 indicasse un deficit di oltre 120 milioni di franchi. La ragione di questo miglioramento è sostanzialmente da attribuire ad un netto aumento delle entrate rispetto al preventivo (+ 121,2 mio di franchi,

+ 4,34%), dovute principalmente al settore delle imposte grazie a sopravvenienze¹ relative ad anni precedenti realizzate sulle imposte delle persone giuridiche (+40.1 milioni di franchi) e da altri eventi contingenti, come l'aumento del gettito delle imposte di successione e di donazione (+38.6 milioni di franchi) o dell'imposta sugli utili immobiliari (+9.6 milioni di franchi). Anche a livello dei gettiti di competenza² occorre notare come si siano registrate maggiori entrate (+ 10 mio dalle PF e + 5 mio per le PG) grazie ad un andamento economico nettamente migliore rispetto a quanto ipotizzato al momento di presentare il preventivo (la crescita del PIL cantonale nominale fornita dal BAK per il 2010 è ora valutata al 2.7%, contro lo 0.8% ipotizzato nel novembre 2009).

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

Certo fare previsioni di questi tempi non è facile, come non era facile prevedere per il 2010 un aumento del PIL cantonale del 2,7%, anche perché il 2009 si era chiuso con una decrescita del 2,5% (BAK).

L'esperienza ci insegna però che a livello di preventivo si ha la propensione ad essere prudenti con una naturale tendenza a sottostimare le entrate e a largheggiare sulle uscite, in maniera tale da non creare illusioni sul reale andamento delle finanze cantonali e - soprattutto - non generare la tentazione di proporre nuove spese e nuovi compiti.

Un raffronto con il Consuntivo 2009 evidenzia come l'aumento delle spese correnti sia stato del 3% (+ 91,1 mio franchi), mentre i ricavi correnti sono cresciuti solo del 2,2% (+ 66,8 mio franchi).

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

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

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

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

Confronto C2010 / C2009 (in milioni di franchi)

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

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

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

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

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

Descrizione	Importo
Contributi a istituti per invalidi	80'892'508
Contributi alle case per anziani	22'758'417
Contributi ai centri educazione per minorenni	18'931'300
Contributi agli istituti casi AI minorenni	15'001'251
Contributi per corsi interaziendali	9'101'041
Contributi per nuovi alloggi	7'912'111
Contributi per trattamenti stanziali di tossicomani	5'069'369
Contributi per attività culturali	4'695'251
Contributi cantonali asili nido	4'519'577
Contributi all'orchestra svizzera italiana	3'500'000
Contributi per spese residue corsi interaziendali	2'770'784
Contributi per provvedimenti di perfezionamento professionale	2'695'692
Contributi per spese del personale	2'567'400
Contributi al Festival del Film Locarno	2'530'000

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1 Contributi cantonali: l'evoluzione nei vari settori

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

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

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

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

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

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

Il forte aumento rispetto al C2009 relativo alla scuola universitaria professionale è dovuto al passaggio dell'alta scuola pedagogica alla SUPSI, mentre quello relativo alla categoria "altri contributi" (+41%) è dovuto all'aumento per 6.4 milioni del contributo per localizzazione geografica ai comuni e per 5.8 milioni dei contributi assicurativi per insolventi.

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

3.2 Politica regionale

Il Consiglio di Stato afferma che il 2010 è stato un anno di transizione dopo l'approvazione il 22 giugno 2009 da parte del Parlamento dei due messaggi sulla politica regionale.

Nel preventivo 2010 il Consiglio di Stato aveva indicato un importo per la NPR e per le misure complementari 2008-2011 di oltre 11 milioni di franchi, mentre in realtà le uscite per investimenti legati alla politica Regionale sono state di soli 1,7 milioni a carico del Cantone e 0,9 milioni a carico della Confederazione. Quasi la totalità degli aiuti stanziati sono serviti a finanziare gli studi di base a sostegno della pianificazione e dello sviluppo strategico della politica regionale, tenuto conto degli obiettivi posti dalla Convenzione di programma sulla politica regionale 2008-2011. Nel 2010, attraverso la Legge d'applicazione della legge federale sulla politica regionale sono stati stanziati aiuti a favore di 22 progetti segmentati in gran parte nelle 5 filiere principali (bosco legno, cinema, cultura e paesaggio, turismo e trasferimento tecnologico).

In quest'ambito si sono accumulati ritardi che hanno reso inefficace il credito stanziato dalla confederazione e dal cantone: la Legge federale sulla politica regionale è entrata in vigore il 1. gennaio 2008, il Consiglio di Stato ha licenziato il messaggio per la legge cantonale di applicazione l'11 febbraio 2009 e il Gran Consiglio ha approvato la legge il 22 giugno dello stesso anno, ma il regolamento di applicazione della legge è stato adottato dal Governo solo il 20 aprile 2010, vale a dire quasi due anni e 5 mesi dopo l'entrata in vigore della legge federale.

La mancanza del regolamento ha indubbiamente rallentato la formalizzazione dei gremi necessari e delle Agenzie regionali per lo sviluppo. Solo l'Ente regionale per lo sviluppo del Locarnese e Valli ha potuto stipulare già nel 2010 il contratto di prestazioni per lo svolgimento dei compiti previsti dalla Legge.

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

La CGF ritiene che la NPR sia uno strumento fondamentale per lo sviluppo economico del Cantone e in questo senso invita il Consiglio di Stato a mettere in atto tutto quanto è possibile per rendere operativi gli enti di sviluppo e le sue agenzie al più presto così da poter sostenere subito quei progetti che saranno giudicati positivamente.

4. IL PREVENTIVO 2010 VOTATO DAL GRAN CONSIGLIO

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

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

- 1) *invita il Consiglio di Stato ad attuare le 8 proposte della Commissione illustrate al capitolo 1 del rapporto:*
 - o *studio sui Bilaterali e il Ticino (proposta 1)*
 - o *proposte 2-5 a favore dell'occupazione (creazione di posti di lavoro per giovani, di posti nei programmi occupazionali temporanei, consulenza al personale della piazza finanziaria, l'estensione delle indennità disoccupazione)*
 - o *proposte 6 e 7 a favore delle PMI (valutazione del factoring tramite la Banca dello Stato) e dei creditori del Cantone;*
 - o *proposta 8 sugli incentivi per gli ultra55enni nell'ambito del credito oro BNS;*
- 2) *invita il Consiglio di Stato a dare seguito alle 13 indicazioni del capitolo 3 del rapporto, che concernono una serie di problematiche legate al funzionamento dell'Amministrazione cantonale già esaminate nel Consuntivo 2008;*
- 3) *invita il Gran Consiglio ad approvare i conti preventivi 2010 e il decreto legislativo allegato, che contiene gli adeguamenti relativi al risultato della votazione popolare del 29 novembre 2009 sulla riduzione di 0.5 punti percentuali dell'aliquota dell'imposta sull'utile delle persone giuridiche. Il risultato della votazione popolare impone la modifica del preventivo 2010 ritenuto che sono da prevedere maggiori introiti fiscali valutati in 14 milioni di franchi, e più precisamente i ricavi per imposte delle persone giuridiche aumentano dagli attuali 303 a 317 milioni”.*

Se per il punto 3 non vi sono particolari commenti da aggiungere, per i punti 1 e 2 la CGF ha chiesto al Consiglio di Stato di presentare la situazione di quanto fatto sino ad oggi. Rammentiamo che il Consiglio di Stato ha già avuto modo di esprimersi al riguardo delle raccomandazioni formulate dalla CGF in occasione dell'esame del Consuntivo 2009 (vedi lettera del 25 maggio 2010 alla CGF), come pure contestualmente all'analisi del Preventivo 2011 (vedi lettera del 26 novembre 2010, allegata integralmente al rapporto sul Preventivo 2011 del 30 novembre 2010 n. 6408 R1).

Il Consiglio di Stato, con scritto del 6 giugno 2011 ha pertanto semplicemente fornito alcuni aggiornamenti relativi a dati e iniziative intraprese nel frattempo che alleghiamo al presente rapporto.

Abbiamo apprezzato lo sforzo che il Cantone sta facendo nell'inserimento professionale dei giovani grazie ad una legislazione adeguata (L-rilocc), utilizzando anche gli strumenti messi a disposizione dalla confederazione (Legge federale sulle misure temporanee di stabilizzazione congiunturale). Anche per gli altri aspetti legati alle problematiche occupazionali il Cantone ha avviato programmi specifici (programma occupazione, 112 posti nel 2010, misure di riorientamento e sviluppo manageriale nel settore finanziario), anche se con l'entrata in vigore della nuova LADI il 1 aprile 2011, la partecipazione a programmi occupazionali non consente di riattivare il diritto a percepire indennità dell'assicurazione contro la disoccupazione.

In questo senso occorre sollecitare il Consiglio di Stato a presentare al Parlamento un messaggio sulla fattibilità dell'attuazione di un centro di competenza cantonale per il reinserimento professionale dei disoccupati e delle persone in assistenza (mozione

Quadri, M6167 e Rapporto Raoul Ghisletta del 13 ottobre 2009). Il parlamento aveva già discusso e approvato la creazione di questo centro di competenza e ne ha sollecitato la creazione anche con il rapporto sul Preventivo 2011.

Inoltre il Consiglio di Stato, pur non facendo sue alcune delle proposte del Gran Consiglio (struttura di factoring con Banca Stato utilizzando la misura 1 dell'oro della BNS, e utilizzare le misure 6 e 7 per la prosecuzione degli incentivi a favore dell'inserimento professionale degli ultra55enni) ha dato risposte esaurienti sullo stato di avanzamento delle proposte per migliorare l'Amministrazione cantonale.

5. LE VERIFICHE E GLI APPROFONDIMENTI

5.1 Riorganizzazione Divisione delle contribuzioni

Per quanto riguarda il funzionamento generale della DDC, il 2010 è stato un anno transitorio durante il quale, non sono state introdotte importanti novità.

Il recupero dei ritardi cumulati negli scorsi anni ha ormai raggiunto i suoi limiti tenuto conto delle risorse disponibili e ciò benché siano stati decisi e implementati potenziamenti all'organico. Il numero di incarti in sospeso a fine anno per le persone fisiche (62'153 di cui 52'948 riguardano la tassazione del periodo corrente) è cresciuto di 6'874 unità rispetto all'anno precedente. La cifra di per se non è preoccupante dato l'aumento di 2'000 contribuenti e tenuto conto che a fine anno rimanevano ancora 4 mesi all'inizio dei lavori di tassazione del periodo fiscale successivo. Siamo comunque in presenza di un'inversione di tendenza (nei 2 anni precedenti il numero dei sospesi era infatti sceso da 89'414 a 55'279). Il mantenimento degli obiettivi e un'ulteriore miglioramento necessiteranno un'automazione parziale dei processi e un'attenta riflessione sull'opportunità di un diverso approccio in materia di accertamento orientato parzialmente verso una tassazione a campione e basata sull'analisi dei rischi, scelte che implicheranno investimenti importanti in materia informatica. Le stesse riflessioni andranno fatte anche in ambito della tassazione delle persone giuridiche.

Più in dettaglio segnaliamo le situazioni tuttora critiche dell'Ufficio di tassazione di Lugano città e dell'Ufficio di tassazione delle persone giuridiche. Si tratta di uffici confrontati a casistiche particolari che necessitano risorse altamente qualificate e che poco si prestano all'automazione.

5.2 Composizione/natura delle pratiche sospese (ca. 6900) presso l'ufficio di tassazione

Si precisa che la cifra in questione fa riferimento all'incremento delle pratiche sospese in seno a tutti gli Uffici di tassazione delle persone fisiche del Cantone tra il 31.12.2009 e il 31.12.2010. Come indicato nelle tabelle seguenti, notiamo che l'incremento delle pratiche sospese è particolarmente importante in seno agli Uffici di tassazione di Locarno (+2460) e Mendrisio (+1900) e riguarda in prevalenza la categoria di contribuenti dei salariati e dei *rentiers* (chi percepisce interessi o rendite su titoli), (+6136).

Tabella 1: Pratiche sospese per Ufficio di tassazione

	2009			2010			Incremento sospesi
	N. contribuenti	Tassazioni emesse	Pratiche sospese al 31.12	N. contribuenti	Tassazioni emesse	Pratiche sospese al 31.12	
Mendrisio	33'987	34'385	6'523	34'391	32'486	8'423	1'900
Lugano							
Camp.	45'559	46'788	9'120	46'538	45'513	10'143	1'023
Locarno	51'690	54'407	12'229	52'308	49'833	14'689	2'460
Bellinzona	35'270	36'145	8'012	35'508	35'179	8'340	328
Biasca	18'772	18'644	4'237	18'788	18'497	4'527	290
Lugano Città	44'828	46'017	15'158	45'241	44'367	16'031	873
Totale:	230'106	236'386	55'279	232'774	225'875	62'153	6'874

Tabella 2: Pratiche sospese per tipologia di tassazione

	2009			2010			Incremento sospesi
	N. contribuenti	Tassazioni emesse	Pratiche sospese al 31.12	N. contribuenti	Tassazioni emesse	Pratiche sospese al 31.12	
Liberi professionisti	4'738	4'559	3'280	4'837	4'995	3'119	-161
Indipendenti	14'407	14'871	6'974	14'435	14'356	7'046	72
Salariati e rentiers	201'748	207'169	38'195	203'464	197'316	44'331	6'136
Azionisti	7'465	7'718	5'530	7'770	7'205	6'092	562
Globalisti	1'748	2'069	1'300	2'268	2'003	1'565	265
Totale:	230'106	236'386	55'279	232'774	225'875	62'153	6'874

5.3 Funzionamento delle Unità Amministrative Autonome (UAA)

Il Consiglio di Stato ha attribuito un mandato alla SUPSI proprio per valutare l'esperienza dei primi anni di introduzione di questo strumento; un rapporto è stato consegnato il 15 novembre 2010.

Nel contempo è stato designato un gruppo di accompagnamento interdipartimentale sulle UAA, il quale ha trasmesso al Governo un proprio rapporto l'11 gennaio 2011.

Nel proprio rapporto, il gruppo di accompagnamento descrive la situazione attuale delle UAA, evidenziando quanto è stato svolto fino ad oggi e quanto è ancora da realizzare, presenta il processo necessario per concludere l'esperienza (conto prestazioni), indica i vantaggi e gli svantaggi del modello e conclude fornendo alcuni scenari sul quale il Governo sarà chiamato a pronunciarsi. Il rapporto SUPSI, oltre a presentare una visione esterna del progetto e quanto è stato realizzato negli altri Cantoni, propone alcune raccomandazioni per il seguito.

Il Governo ritiene che il funzionamento delle UAA sia stato analizzato in modo esaustivo individuando gli ambiti in cui questa forma di gestione può esplicare effetti positivi. Il materiale a disposizione del Consiglio di Stato servirà allo stesso per delineare il futuro orientamento relativo al progetto UAA. Il Governo ha pertanto deciso di portare a termine l'esperienza pilota entro la fine dell'anno e quindi di presentare al Gran Consiglio un rapporto con le principali valutazioni del progetto.

In attesa di ricevere il rapporto, con tutta probabilità, discuteremo del futuro delle UAA anche nell'ambito dell'analisi delle Linee Direttive che verranno pubblicate nel mese di dicembre.

5.4 Spese emissione prestiti e interessi per prestiti a media e lunga scadenza

Nel Consuntivo 2010 si segnala una maggior spesa di 4,1 milioni nelle spese per l'emissione di prestiti rispetto al preventivo nel quale era stata inserita una richiesta di credito pari a 3.2 milioni di franchi. Questo importo è stato valutato ipotizzando l'emissione di un prestito di 200 milioni per una durata di 10 anni (200 milioni x 1.6% = 3.2 milioni).

Nel corso dell'anno si è tuttavia presentata la possibilità di contrarre un prestito con scadenza nettamente più lunga rispetto a quella valutata in sede di preventivo (24 anni invece di 10) a condizioni particolarmente vantaggiose: le condizioni di mercato prevedevano infatti una riduzione del costo del finanziamento per durate superiori ai 15 anni (curva dei tassi d'interesse degressiva).

L'allungamento del periodo di riferimento del prestito ha quindi aumentato le spese dipendenti dalla sua durata, dall'1.2% (0.12% x 10 anni) preventivato al 2.88% effettivo

(0.12% x 24 anni); nel contempo le commissioni di acquisizione sono state pari all'1.25%, contro l'1% che sarebbe stato applicato per prestiti di durata inferiore a 13 anni. Ciò spiega la maggiore uscita per commissioni registrata a consuntivo rispetto a quanto valutato in sede di preventivo.

La raccolta di fondi attraverso l'emissione di un prestito obbligazionario comporta infatti dei costi a carico del beneficiario dei fondi. Le spese di emissione si suddividono essenzialmente in due componenti: emolumenti dovuti all'istituto finanziario di emissione e tasse federali e di borsa.

Le commissioni percepite dalla banca che cura l'emissione vengono calcolate prevalentemente sulla base dell'importo del prestito sottoscritto. Le tasse federali e di borsa dipendono invece in gran parte della durata del prestito obbligazionario (più è lunga la scadenza del prestito più tali spese sono importanti).

Schematicamente i costi collegati con l'emissione di un prestito obbligazionario si compongono come segue:

1. spese fisse, corrispondenti a un importo forfetario percepito dall'istituto di emissione per la gestione amministrativa e legale della pratica;
2. spese dipendenti dalla durata del prestito, pari allo 0.12% dell'importo del prestito per ogni anno di durata;
3. spese dipendenti dall'ammontare del prestito, suddivise a loro volta in Commissione di acquisizione (pari all'1.25% del valore nominale - nel caso di emissioni di durata inferiore ai 13 anni essa viene ridotta all'1 %) e in commissioni di borsa (pari allo 0.01%) dell'ammontare nominale del prestito).

La situazione dei prestiti esistenti al 31.12.2010 era la seguente:

Tasso	valore in milioni	Istituto	Emissione	Scadenza	Interessi annuali in milioni	interessi 2010 in milioni
2.25%	200	UBS	18.02.2003	18.02.2011	4.50	4.50
2.50%	250	UBS	06.09.2004	06.09.2012	6.25	6.25
2.75%	200	BSCT-CSFB-ZKB	30.10.2003	30.10.2013	5.50	5.50
2.75%	200	BSCT-CSFB-ZKB	20.02.2004	20.02.2014	5.50	5.50
2.50%	200	Sarasin-Hypovereinsbank-Raiffeisen	31.10.2006	31.10.2016	5.00	5.00
2.50%	200	Sarasin-Hypovereinsbank-Raiffeisen	09.02.2005	09.02.2017	5.00	5.00
2.50%		UBS	04.11.2009	04.11.2021	5.00	5.00
2.125%		CS	24.11.2010	24.11.2034	4.25	0.43
	1'650				41.00	37.175

Legenda:

CSFB = Credit Suisse First Boston

BSCT = Banca dello Stato del Canton Ticino

ZKB = Zurcher Kantonal Bank

Gli interessi pagati sui prestiti obbligazionari sono versati all'istituto principale di emissione del prestito obbligazionario, il quale a sua volta li versa ai sotto scrittori delle obbligazioni direttamente o tramite le altre banche che hanno partecipato al sindacato di emissione.

La prossima scadenza sarà nel febbraio del 2011 quando verrà a termine il prestito UBS al 2,25% da 200 milioni che è stato rimpiazzato dal prestito sottoscritto con il CS nel novembre 2010 al 2,125%, con un minor costo per il cantone di 250'000 franchi.

Il tasso d'interesse medio al 31.12.2010 del debito a lungo termine del Cantone si è così ridotto al 2.53%; la sua evoluzione dal 2000 è la seguente:

31.12.2000	3.95%
31.12.2001	3.89%
31.12.2002	3.68%
31.12.2003	3.32%
31.12.2004	3.14%
31.12.2005	2.94%
31.12.2006	2.75%
31.12.2007	2.72%
31.12.2008	2.68%
31.12.2009	2.58%
31.12.2010	2.53%

5.5 Affitti (pigioni) complessivi versati dal Cantone per occupazione di locali e spazi

La CGF ha analizzato l'elenco degli spazi affittati dal cantone presso terzi, dato che in totale nel 2010 sono stati spesi fr. 10'339'736.- per l'affitto di 65'684 mq di spazi occupati dai servizi amministrativi del cantone e per 22'881 mq di spazi occupati per le necessità delle sedi scolastiche cantonali. Alle spese di affitto vanno aggiunti fr. 1'310'058.- per le spese accessorie.

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

Si può notare che negli anni il Cantone ha sviluppato il suo patrimonio immobiliare destinato alle necessità dell'amministrazione passando dai 132'151 mq di spazi propri del 2002 ai 211'863 del 2010. Nonostante questo sviluppo anche gli spazi affittati a terzi sono aumentanti dai 53'352 mq del 2002 ai 65'684 del 2010. Se nel 2002 il Cantone spendeva per l'amministrazione fr. 4'636'023.- di affitti, oggi nel spende - come detto - fr. 6'633'855.- con un aumento del 16% del costo medio al mq.

6. LA QUESTIONE DEI MANDATI

Nell'ambito dell'esame del Consuntivo 2010, la Commissione, tramite in particolare alla propria Sottocommissione "Finanze e logistica", ha approfondito il tema dell'attribuzione dei mandati diretti, esercitando la propria funzione di alta vigilanza. Detto esame è iniziato nel mese di maggio e si è concluso in quello di ottobre di quest'anno. Ci si è avvalsi soprattutto della collaborazione del CCF.

Non essendo la CGF in possesso di tutta la documentazione richiesta in tempo utile, la trattanda del Consuntivo 2010 è stata messa all'ordine del giorno per la seduta del mese di ottobre del Gran Consiglio e non, come previsto dalla legge, per quella del mese di giugno e nemmeno per quella di settembre 2011. La CGF chiede che in futuro il flusso delle informazioni e dei documenti sia più tempestivo da parte dei servizi competenti dell'Amministrazione cantonale da essa, direttamente o tramite il Consiglio di Stato e il Controllo cantonale delle finanze, interpellati.

La Commissione ha proceduto ad esaminare la *Lista delle commesse dell'anno 2010 aggiudicate a invito o incarico con importi superiori a Fr. 5'000* e a svolgere un approfondimento sui mandati diretti riguardanti alcune opere finanziate dal Cantone.

6.1 L'esame sulla lista delle commesse

La pubblicazione della lista delle commesse pubbliche si fonda sulle seguenti normative:

Art. 7 della [Legge sulle commesse pubbliche](#) del 20.2.2001:

Art. 7 - Tipi e scelta della procedura

³Il committente rende annualmente pubblica la lista delle commesse aggiudicate a invito o incarico con importi superiori a fr. 5'000.-

Art. 64a del [Regolamento di applicazione della Legge sulle commesse pubbliche \(LCPubb\) del 20 febbraio 2001 e del Concordato intercantonale sugli appalti pubblici \(CIAP\) del 15 marzo 2001](#):

Art. 64a - Pubblicazione della lista delle commesse del Cantone

¹La lista delle commesse pubbliche a invito o incarico con importi superiori a fr. 5000.- ai sensi dell'art. 7 cpv. 3 LCPubb contiene i dati seguenti:

- a) committente,*
- b) tipo di commessa,*
- c) data dell'aggiudicazione,*
- d) oggetto della commessa,*
- e) nome e sede dell'aggiudicatario,*
- f) importo della commessa.*

²La lista è consultabile su supporto informatico e cartaceo una volta all'anno, per il periodo di quindici giorni, presso l'Ufficio della documentazione a Bellinzona, dopo la presentazione dei conti consuntivi e dei rendiconti dell'anno di riferimento.

Scrive in merito all'art. 7 cpv. 3 della Legge sulle commesse pubbliche, il giurista del Gran Consiglio avv. Michele Albertini, nel suo parere del 6 agosto 2008:

“Questa inedita disposizione non era stata proposta dal Consiglio di Stato nel messaggio n. 4806 del 28 ottobre 1998 per l'adozione della legge sulle commesse pubbliche, ma promossa dalla

Commissione della legislazione durante i lavori parlamentari. Come ben evidenzia il rapporto commissionale n. 4806R del 19 gennaio 2001, la norma è stata inserita «quale elemento di garanzia per assicurare la trasparenza in questi due tipi di procedure», ossia a invito o incarico diretto (rapp. cit., ad n. 2.4), nel senso che il «cittadino e le ditte interessate avranno così modo di controllare se il committente, nell'aggiudicare commesse su invito o incarico diretto, avrà ottemperato ai principi di parità di trattamento o se invece avrà limitato ad una cerchia ristretta l'assegnazione di commesse, ciò che costituirebbe un comportamento arbitrario» (rapp. cit., commento all'art. 7 del disegno). Di conseguenza, e per esempio, «non potrà in questo modo capitare che in un Comune siano sempre le stesse ditte o persone a ottenere commesse da parte dell'ente pubblico» (verbali del Gran Consiglio, seduta n. 43 del 20 febbraio 2001, intervento del relatore Eros Bergonzoli). Il rapporto commissionale precisa ancora che «se durante il periodo annuale sono state assegnate diverse commesse di importo inferiore, le stesse debbono essere segnalate se cumulativamente arrivano all'importo totale di fr. 5000.» (rapporto cit., commento all'art. 7 del disegno). (...) Adottando una disposizione come l'art. 7 cpv. 3 LCPubb, il Gran Consiglio ha compiuto una chiara scelta politica a favore della trasparenza (...). Attualmente la pubblicazione delle commesse del Cantone avviene mediante messa a disposizione del pubblico di un classificatore contenente una serie di liste delle delibere aggiudicate nell'anno di riferimento, ordinate per dipartimento. La consultazione preannunciata mediante avviso sul Foglio ufficiale da parte della Cancelleria dello Stato è possibile unicamente presso l'Ufficio della documentazione per una ventina di giorni all'anno. Queste liste contengono generalmente (ma non necessariamente per ogni dipartimento e non nello stesso ordine) l'indicazione dell'organo pubblico committente, il tipo di commessa (invito o incarico diretto), l'oggetto della prestazione, l'aggiudicatario (persona fisica o giuridica, consorzio, con menzione di nome, cognome e domicilio rispettivamente sede), l'importo, oltre che la data della delibera. Certo, ci si potrebbe anche domandare se la forma di pubblicazione e il contenuto delle liste, così come risultano attualmente, consentano di perseguire efficacemente tutti gli scopi d'interesse pubblico indicati nel rapporto della Commissione della legislazione (in particolare la pubblica verifica del rispetto del principio della parità di trattamento nell'assegnazione dei mandati). In effetti le liste, curate dai singoli dipartimenti, non sono uniformi tra loro né sono presentate in forma consolidata: esse non permettono un confronto efficace delle delibere ai singoli aggiudicatari, se non con un considerevole dispendio e senza garanzia di successo, vista la difformità dei dati a disposizione. In più le liste non indicano - e questa sarebbe forse l'informazione più utile ai fini dell'efficacia del controllo esterno - la motivazione dell'aggiudicazione a un determinato professionista (p.es. la sua particolare competenza, la sua approfondita conoscenza del caso o del territorio, ecc.). Paradossalmente potrebbe essere più sensato, e quindi utile, procedere ad una pubblicazione più «sostanziosa» e completa. In simili condizioni, contestualmente, ci si potrebbe di conseguenza anche domandare se il rapporto «benefici-costi» della forma di pubblicazione attuale (che richiede comunque la compilazione di liste strutturate) sia chiaramente positivo».

La CGF, dopo avere esaminato la documentazione ricevuta, ha chiesto al Consiglio di Stato di rielaborare la *Lista delle commesse dell'anno 2010 aggiudicate a invito o incarico con importi superiori a Fr. 5'000*, in particolare verificando l'esattezza delle informazioni concernenti la procedura adottata per assegnare i mandati, indicati sotto le voci "Incarico" e "Invito" della lista. E questo avendo costato degli errori, quale l'indicazione di appalti attribuiti con mandato diretto, conferiti invece tramite la procedura a invito. La CGF ha chiesto pure di uniformare le denominazioni dei deliberatari, avendo rilevato non pochi casi in cui una medesima ditta risulta menzionata in modi diversi, ostacolandone la sua reperibilità.

Il Consiglio di Stato nella sua lettera del 13 luglio 2011 alla CGF ha scritto:

“Tale elenco persegue lo scopo di permetterne, in un ottica di informazione e trasparenza voluta dal legislatore in questa specifica materia, la consultazione da parte dei cittadini e di altri interessati una volta all'anno unitamente ai conti consuntivi ed ai rendiconti dell'esercizio di riferimento.

Essendo stato da oltre un decennio richiesto nell'ambito della sua funzione di esame, preavviso e controllo dalla Commissione della gestione e delle finanze, tale elenco è messo a disposizione della medesima fino all'approvazione dei predetti atti.

Nel corso degli anni l'elenco, anche su iniziativa e raccomandazione da parte di codesta Commissione, è stato oggetto di adeguamenti e completamenti per assicurare un'uniformità di presentazione e lettura. L'introduzione dell'applicativo informatico GESMAN per l'inserimento dei dati di cui all'art. 64 RLCPubb, ha senz'altro apportato un sensibile miglioramento. Si aggiunga che il medesimo esercizio è ora richiesto a tutti gli enti soggetti alla LCPubb; in quest'ottica si sta procedendo con la necessaria formazione degli enti interessati a cominciare dai Comuni.

Come si dirà oltre, anche lo scrivente Consiglio riconosce che vi sono margini di perfezionamento e miglioramento.

(...)

Una verifica interna effettuata dalla Cancelleria dello Stato, d'intesa con il CCF, di cui anche lo scrivente Consiglio ha preso atto nell'ambito di un recente incontro con i rappresentanti dei principali servizi dell'Amministrazione cantonale che si occupano e gestiscono le commesse pubbliche, ha evidenziato alcune lacune che rendono effettivamente di difficile lettura e confrontabilità, anche per esigenze interne ai servizi stessi, questo elenco.

Si tratta di lacune di ordine organizzativo, ma anche dello strumento informatico ricordato, che interessano sia i dati mancanti, sia la qualità dei dati, che vanno completate.

Sulla base di una nota allestita dal CCF per conto dello scrivente Consiglio, all'Amministrazione cantonale è stato fatto ordine di procedere con i correttivi necessari, che saranno effettuati sull'esercizio 2012. Si propone quindi a codesta Commissione di condividere questa opzione rinunciando ad esigere la riformulazione dell'elenco 2010 che risulterebbe eccessivamente oneroso e sproporzionato ”.

La CGF ha accettato la proposta del Consiglio di Stato Tuttavia, al fine di facilitare lo svolgimento del suoi compito di controllo e di alta vigilanza, ha chiesto che già a partire dall'esercizio 2011 si possa ricevere una lista in cui figurino pure i pagamenti effettuati sui mandati vecchi e nuovi. Tale lista dovrà contenere le seguenti informazioni, le cui modifiche, rispetto ai dati già previsti, sono evidenziate in grassetto:

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

La CGF ha chiesto inoltre di poter accedere facilmente e rapidamente alle copie delle risoluzioni governative o delle decisioni delle unità amministrative riguardanti tutti i mandati attribuiti dal 1° gennaio 2011, a incarico o invito, con importi superiori a Fr. 5'000. A tale scopo, il Consiglio di Stato è stato invitato a prendere le necessarie disposizioni affinché non si ripetano i lunghi tempi di attesa verificatisi quest'anno.

6.2 L'esame su alcuni mandati

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

- a) le opere di messa in sicurezza del Sacro Monte della Madonna del Sasso;
- b) l'Istituto agrario cantonale di Mezzana;

- c) il Centro professionale commerciale di Chiasso;
- d) la pista ciclabile della Vallemaggia;
- e) il comparto di Casvegno dell'Organizzazione socio psichiatrica cantonale a Mendrisio;
- f) la Scuola media di Riva San Vitale;
- g) il Centro sistemi informativi;
- h) il giudice Raffaello Balerna di Sonico.

Il Controllo cantonale delle finanze ha redatto nove rapporti, uno interno all'attenzione del Consiglio di Stato, inerente alla Lista delle commesse pubbliche del 14 giugno 2011 e otto all'attenzione della Commissione, il primo di data 28 giugno 2011 e l'ultimo del 9 settembre 2011, completandoli con un rapporto riassuntivo conclusivo del 16 settembre 2011.

Questo, in sintesi, l'esito dei suoi accertamenti, così riassunto nel suo ultimo rapporto:

1°

In merito agli approfondimenti sulla lista delle commesse pubbliche, gli accertamenti eseguiti hanno consentito di appurare con un buon grado di certezza che i mandati sono stati deliberati secondo le basi legali e le procedure vigenti (rapporto CCF 14.6.2011).

Come detto, la Commissione ritiene comunque che sussistano dei margini di miglioramento nella presentazione della lista sulle commesse pubbliche in merito ai dati da essa contenuti. Riguardo al frazionamento dei mandati si richiama quanto esposto in seguito.

2°

In generale, sulla base dei campioni analizzati, il CCF ritiene che i mandati siano stati attribuiti in conformità alla LCPubb.

3°

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

In tali casi l'attribuzione del mandato avrebbe dovuto seguire una procedura diversa (p. es. procedura a invito invece dell'incarico diretto) oppure richiedere un'approvazione da parte del livello gerarchico superiore.

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

In particolare, su alcuni progetti (Madonna del Sasso, Casvegno, Scuola media di Riva San Vitale, CPC Chiasso) si sono verificati degli imprevisti, con relativi sorpassi, che sono stati portati all'attenzione del Parlamento.

4°

Sulla base delle verifiche espletate, che riguardano le Aree della costruzione e della manutenzione della Sezione della logistica, il CCF ha rilevato che, in talune circostanze, pur rispettando formalmente le disposizioni legali, la SL ricorre con una certa frequenza al

frazionamento dei mandati e ciò è stato riscontrato su più cantieri e più collaboratori della SL.

Questo modo di lavorare sembrerebbe garantire la condotta dei cantieri con un certo grado di efficienza, consentendo di fronteggiare agli imprevisti, ma può anche dare adito a dubbi circa la correttezza delle procedure: per es. frazionamento di mandati per rimanere nei valori soglia, evitando procedure di appalto più onerose e/o le deleghe stabilite oppure per mancanza di una visione completa del lavoro da eseguire.

Tale stato di cose, tralasciando l'abuso, è riconducibile a più (possibili) cause o concause:

- sorpasso nei lavori deliberati, conclusi con piccoli mandati attribuiti separatamente;
- abitudine alla frequente attribuzione di piccoli mandati;
- mancanza di progettazione/pianificazione esauriente (specie per i mandati "minori" e gli interventi su edifici esistenti);
- imprevisti nella valutazione preventiva dei lavori (specie per interventi su edifici esistenti);
- esigenza di conciliare le diverse attività di cantiere (ritardi, lavori che si accavallano ecc.);
- urgenza dell'intervento richiesto.

Il CCF rileva, a questo proposito, che l'urgenza è stata indicata come uno dei fattori che porta a privilegiare l'esecuzione dei lavori a scapito delle procedure (iter burocratico) e della documentazione. In ogni caso, è stato riscontrato il visto del funzionario dirigente superiore qualora l'ammontare del mandato fosse superiore a CHF 5'000.00, ma non la relativa documentazione dei controlli.

In sostanza, la disfunzione principale rilevata dal CCF concerne il frazionamento dei mandati, sommando i valori singoli dei quali, si supera la soglia di competenza del funzionario che procede alla firma degli stessi. In effetti esistono per legge quattro valori soglia, per ognuno dei quali cambia il titolare del diritto di firma:

- il capo progetto sino a Fr. 5'000
- il capo area sino a Fr. 10'000
- il capo sezione sino a Fr. 30'000
- il capo divisione sino a Fr. 50'000

Va sottolineato che la Sezione della logistica attribuisce ogni anno 13'000 mila mandati con un importo singolo inferiore a Fr. 10'000 di complessivi ben quasi 20 mio. Una serie di disfunzioni singole possono quindi avere complessivamente un'incidenza importante sui conti dello Stato e sulla conformità dei principi enunciati dalla legge in merito al rispetto della concorrenza. Da qui i correttivi proposti dalla Commissione.

Per evitare il frazionamento dei mandati, il CCF propone ai funzionari dirigenti della Sezione della logistica di migliorare il sistema di controllo interno. Ciò avrebbe anche il pregio di ridurre l'onere amministrativo legato al trattamento di numerose piccole fatture (ordinazione, controllo, preacquisizione in SAP, pagamento).

Il CCF rileva inoltre che la SL nel 2010 ha adottato lo standard ISO 9001 : 2008 ed è pertanto in corso un miglioramento della qualità delle procedure interne (p. es. uniformizzazione) e della soddisfazione dell'utente.

Il CCF suggerisce di procedere alla verifica di un progetto, ritenuto gestito in modo ottimale dalla Sezione della logistica, da parte di uno specialista esterno. Sulla base di una tale perizia si potrebbe sviluppare un modello da adottare per tutti i progetti della Sezione

della logistica. Il CCF sarebbe quindi in grado di appurare la qualità dei progetti realizzati, confrontando i (nuovi) progetti con il modello (progetto tipo), le basi legali e le direttive e le prescrizioni della norma ISO 9001:2008.

In conclusione, la CGF chiede al Consiglio di Stato di introdurre al più presto i correttivi da essa e dal CCF proposti, vigilando sull'applicazione delle sue direttive da parte dell'Amministrazione cantonale, in materia di attribuzione dei mandati diretti e su invito, nel rispetto delle relative procedure inerenti i valori soglia e i diritti di firma. La CGF, nell'esercizio delle sue competenze, verificherà puntualmente la corretta applicazione dei correttivi suggeriti, nell'ambito dell'attribuzione dei mandati secondo la LCPubb, avvalendosi della collaborazione del CCF e se del caso di periti esterni. La CGF chiede pure che il Consiglio di Stato riesamini se sono effettivamente date tutte le competenze necessarie in seno alla Sezione della logistica per ovviare alle disfunzioni rilevate.

Inoltre, la CGF richiama la necessità inderogabile di rendere intellegibile, trasparente e esaustiva l'informazione complessiva su questo ambito, chiedendo pertanto al Consiglio di Stato di dare seguito rapido e concreto alle indicazioni specifiche contenute in questo rapporto. In riferimento, infine, al frazionamento dei mandati, si richiama il Consiglio di Stato al dovere di mettere in atto tutte quelle misure che permettano una migliore rispondenza alla lettera e allo spirito della legge sulla commesse pubbliche (art. 1, lettera b), che garantisce la efficace e libera concorrenza tra offerenti, e dissipando dunque quella opacità riscontrata che potrebbe essere all'origine di decisioni e comportamenti in contrasto con quelle stesse norme e con i principi di una corretta gestione delle risorse dello Stato.

7. CONCLUSIONI

Il risultato d'esercizio del 2010 è il frutto anche di fattori contingenti, come l'aumento straordinario del gettito delle imposte di successione e di donazione, agli effetti ancora positivi in termini di entrate fiscali del prolungato periodo di crescita economica (sopravvenienze sulle imposte delle persone giuridiche 2004-2007) e a un miglioramento della situazione generale dell'economia neppure auspicabile a Preventivo (la crescita del PIL cantonale nominale fornita dal BAK per il 2010 è ora valutata al 2.7%, contro lo 0.8% ipotizzato nel novembre 2009).

Ma questo non basta perché sappiamo che già nel corso di quest'anno vi è stato un rallentamento della congiuntura economica e nel 2009 il PIL è stato negativo (- 2,5%) e quindi non sarà possibile beneficiare a lungo di sopravvenienze fiscali così favorevoli.

D'altro canto l'aumento delle spese correnti è stato del 3% (+ 91,1 mio franchi), mentre i ricavi correnti sono cresciuti solo del 2,2% (+ 66,8 mio franchi).

In definitiva il Consuntivo 2010 ha beneficiato di un inaspettato aumento delle entrate, mentre sul fronte delle uscite si è assistito alla continuazione delle tendenze alla crescita già riscontrata negli ultimi anni.

Le raccomandazioni contenute nel capitolo 6 (mandati) dovranno trovare applicazione al più presto in modo da dare la garanzia che lo Stato spenda i denari pubblici in maniera efficace ed efficiente, e questo non solo nell'ambito dei mandati diretti o di quelli su invito.

* * * * *

Con queste considerazioni, la maggioranza della CGF invita il Gran Consiglio ad **approvare** il DL annesso al messaggio.

Per la maggioranza della Commissione gestione e finanze:

Michele Foletti, relatore
Bacchetta-Cattori - Branda - Brivio -
Caimi (con riserva) - Dadò - Gianora -
Guidicelli - Lurati S. - Orelli Vassere -
Solcà - Vitta