

Rapporto di maggioranza

numero

data

Dipartimento

6622 R1

12 giugno 2012

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 22 marzo 2012 concernente il Consuntivo 2011

INDICE

1.	CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE	2
2.	EVOLUZIONE DA UN ANNO ALL'ALTRO.....	3
2.1	Conto di gestione corrente.....	3
2.1.1	Spese	3
2.1.2	Ricavi.....	4
2.2	Conto degli investimenti.....	5
3.	RISPETTO DEL PREVENTIVO.....	5
3.1	Gestione corrente.....	5
3.1.1	Spesa	5
3.1.2	Ricavi.....	5
3.2	Conto degli investimenti.....	5
4.	SVILUPPO DEI LAVORI.....	5
5.	ESAME COMMISSIONALE.....	6
5.1	Aspetti generali	6
5.1.1	L'evoluzione delle spese e dei ricavi sull'arco pluriennale	6
5.1.2	La partecipazione dei Comuni	8
5.1.3	Il riversamento al Cantone degli utili della Banca nazionale svizzera.....	9
5.1.4	Il bilancio patrimoniale	9
5.1.5	Gli indicatori finanziari.....	10
5.1.6	La situazione della Cassa pensione dei dipendenti dello Stato e dei docenti.....	11
5.2	Aspetti particolari.....	11
5.2.1	Lista delle commesse pubbliche per l'anno 2011	11
5.2.2	La collaborazione tra gli Uffici regionali di collocamento e l'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento nel reinserimento professionale.....	12
5.2.3	Situazione presso la Divisione delle contribuzioni.....	13
6.	APPROFONDIMENTI TRAMITE DOMANDE AL CONSIGLIO DI STATO E LE SUE RISPOSTE	14
6.1	In generale	14
6.2	Nel dettaglio	14
7.	SUGGERIMENTI E RICHIESTE AL CONSIGLIO DI STATO.....	14
7.1	In generale	14
7.1.1	Il dialogo tra il Consiglio di Stato e la Commissione.....	14
7.1.2	La revisione dei flussi finanziari tra Cantone e Comuni	14
7.2	Richieste puntuali.....	15
8.	CONCLUSIONI	15

1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Il Consuntivo 2011 del Cantone si presenta con la discrepanza ormai ricorrente da alcuni anni con il preventivo votato, determinata soprattutto dai ricavi e più precisamente dalle sopravvenienze d'imposta. Il Cantone, com'è ormai indicato regolarmente anche nei messaggi sui conti consuntivi, si trova comunque in buona compagnia: presentano infatti le stesse incongruenze, tra previsioni e risultati effettivi, la Confederazione, un buon numero di Cantoni, tra cui il Cantone dei Grigioni (spesso preso a modello nel Ticino come Cantone virtuoso, che aveva pure preventivato cifre rosse per il 2011 come risultato d'esercizio ma che in realtà ha chiuso con un avanzo d'esercizio, sia pure meno spettacolare che in anni precedenti) e parecchi Comuni ticinesi.

Il fatto di trovarsi tutto sommato in buona compagnia può costituire una certa giustificazione per la discordanza tra preventivo e consuntivo, ma non esime certo dall'esaminare la possibilità di previsioni più attendibili sotto il profilo dei ricavi e, soprattutto, delle imposte, che ne rappresentano la parte determinante. La Commissione della gestione e delle finanze ha valutato sommariamente alcune ipotesi per migliorare la prevedibilità delle entrate fiscali.

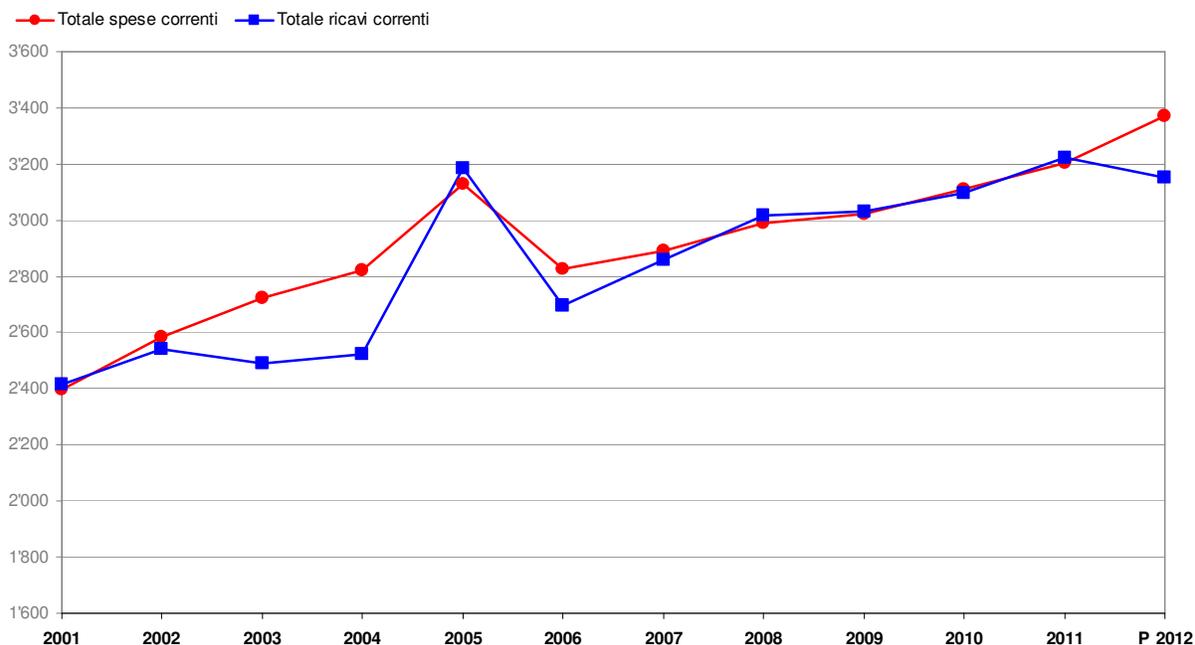
Per quanto riguarda le misure di carattere politico, si prende atto che il Consiglio di Stato ha deciso, in sede di allestimento dei preventivi, di assumere un atteggiamento di minore prudenza nella quantificazione delle entrate fiscali, misura che è già stata posta in atto con il Preventivo 2012. Una certa reticenza dell'Esecutivo a volersi esporre con previsioni eccessivamente ottimistiche è peraltro più che comprensibile. È pur sempre meglio conseguire a consuntivo un esito migliore di quanto preventivato piuttosto che trovarsi con introiti ridimensionati rispetto a quanto previsto; una situazione, quest'ultima, che per di più potrebbe aver indotto a politiche meno attente sul versante della spesa e quindi a risultati d'esercizio disastrosi.

Circa le misure di carattere tecnico, si potrebbe giungere all'inserimento delle sopravvenienze come stima già durante l'allestimento del preventivo, visto comunque il carattere di stima che hanno in sede di consuntivo anche le entrate fiscali. In seno alla Commissione è stata pure considerata l'ipotesi di anticipare all'inizio dell'anno le tassazioni dei contribuenti maggiori, che danno il tono agli introiti, al fine di disporre di dati più indicativi per l'elaborazione dei preventivi, rinviando quelle più semplici alla seconda parte dell'anno. Si tratterebbe di un cambiamento paradigmatico nella prassi di lavoro della Divisione delle contribuzioni, che tuttavia non avrebbe probabilmente grandi effetti sulla prevedibilità, poiché le tassazioni dei contribuenti maggiori sono anche le più complicate e le più soggette a ricorsi e dunque meno certe nell'importo. Si potrebbe piuttosto pensare, al momento dell'allestimento dei preventivi, a uno scambio intenso di informazioni tra Cantone e Comuni, così da disporre di un quadro di riferimento utile tra l'altro per tastare il polso anche all'evoluzione comunale degli incassi e per ricavarne indicazioni perlomeno di natura qualitativa per il Cantone.

L'esito migliore delle entrate fiscali e in generale dei conti del Cantone sembra peraltro essere confermato dal primo rapporto di preconsuntivo per il 2012, ciò che, unitamente al Consuntivo 2011, ha fatto emergere - sia in seno alla Commissione sia al di fuori della stessa - la critica di chi ritiene che il Preventivo 2011 sia stato allestito con voluto pessimismo per evitare l'adozione di determinate politiche (in particolare di misure di alleggerimento fiscale, ritenute inderogabili) o per negare proposte di estensione delle uscite a carattere peraltro piuttosto populistico. Tuttavia, se il migliorato risultato dei conti del 2011 può da un lato rassicurare la Commissione, dall'altro deve però indurre la stessa a mantenere tutta la prudenza del caso circa l'andamento dei conti del Cantone, soprattutto per quanto concerne l'evoluzione delle spese correnti totali. Queste ultime, come appare nel grafico riprodotto qui di seguito, sono infatti cresciute costantemente

nell'ultimo decennio, fatto salvo il ridimensionamento del 2006 quasi ai livelli del 2004, dovuto all'inserimento nel 2005 di ammortamenti straordinari in relazione con le entrate riguardanti l'oro della Banca nazionale svizzera.

Grafico 2
Spese correnti totali e ricavi correnti totali 2001-2012, in milioni di franchi



Non bisogna inoltre dimenticare che il 2012 e il 2013 si presentano con prospettive certe di importanti aumenti della spesa nell'ambito della sanità e del risanamento della Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato, che impongono di non abbassare la guardia sul fronte delle spese, considerata la divaricazione della forbice di spese e ricavi che si può leggere nel grafico.

2. EVOLUZIONE DA UN ANNO ALL'ALTRO

2.1 Conto di gestione corrente

2.1.1 Spese

Complessivamente la spesa, compresi gli addebiti interni, è cresciuta del 2,96% a 3'204'056'973,06 franchi rispetto al 2010.

In crescita:

- le spese per il personale ammontanti a quasi un miliardo di franchi (919,951 mio di franchi), inferiori al Preventivo 2011 ma superiori del 2% al Consuntivo 2010, dunque in leggero aumento, pur considerando il rincaro (0.3%) e gli scatti di anzianità (che incidono per meno di un 1,0 %);
- gli interessi passivi per 48,604 mio di franchi, in crescita del 2%, in un quadro generale di diminuzione dei tassi. Ciò sta a significare che è aumentata l'esposizione debitoria del Cantone;
- gli ammortamenti per 204,249 mio di franchi, in aumento del 6,7%;

- d) le partecipazioni e i contributi senza precisa destinazione per 90,649 mio di franchi, in forte crescita del 13%;
- e) i contributi cantonali, pari a 1'378 mio di franchi, in aumento del 3,76%. Quasi la metà (652 mio di franchi) va alle economie private - dunque indizio di uno Stato fortemente sociale - e 1/6 ancora (233 mio di franchi) alle istituzioni private;
- f) i versamenti ai fondi di riserva, aumentati del 9,1% a 16,688 mio di franchi.

In diminuzione:

- g) le spese per beni e servizi per 264,787 mio di franchi, diminuite rispetto al Consuntivo 2010 del 2,5%; non si può dunque affermare che sono in continua crescita. Da tenere presente che le spese per beni e servizi vanno ad alimentare l'economia. Sarebbe interessante individuare qual è l'aliquota che viene spesa nel Cantone e quale fuori, per poter dire qual è il profitto che ne trae il paese reale;
- a) del 13,8% i rimborsi a enti pubblici, che scendono a 4,845 mio di franchi.

2.1.2 Ricavi

Complessivamente i ricavi, compresi i contributi da terzi da riversare e gli accrediti interni per spese e contributi correnti, sono cresciuti del 4% (3,998%) salendo fino a 3'220'351,22 franchi.

In crescita:

- a) soprattutto i ricavi da imposte, aumentati del 5,3% a 1'738,510 mio di franchi, fino a puntare fra due o tre anni, ai tassi di crescita riscontrati, ai due miliardi di franchi. Nel dettaglio di questo incremento, in forte aumento (dell'11,26%) sono le imposte sul reddito e sulla sostanza, che salgono a 1'000,378 mio di franchi. In crescita anche le imposte sul reddito della sostanza (del 6,92%), che salgono a 87,217 mio di franchi, così come le imposte sui movimenti di capitale (del 2,83%), che raggiungono 117,084 mio di franchi, e le imposte sul possesso e sul dispendio (del 2,16%) pari a 129,646 mio di franchi, a significare che l'interesse per la residenza nel Cantone alle condizioni fiscali relative a questa fattispecie continua a sussistere e rappresenta pur sempre il 7,46% degli introiti fiscali complessivi del 2011. Sempre nel dettaglio degli introiti fiscali, sono in diminuzione le imposte sull'utile e sul capitale (del 4,63%), che scendono a 345,607 mio di franchi, e le imposte di successione e di donazione (del 12,1%), che calano a 58,578 mio di franchi;
- b) pure in aumento (del 4,04%) i ricavi da regalie, monopoli, patenti e concessioni, che toccano 184,120 mio di franchi, in cui peraltro a crescere sono i ricavi da regalie e monopoli, mentre quelli da patenti e concessioni diminuiscono rispetto all'anno precedente;
- c) in aumento (dell'8,61%) anche i rimborsi da enti pubblici, che salgono a 33,720 mio di franchi;
- d) in aumento, corrispondentemente agli addebiti interni, anche gli accrediti interni per spese e contributi correnti.

Di fatto stabili:

- a) i redditi della sostanza;
- b) i ricavi per prestazioni, tasse, multe, vendite e rimborsi.

In diminuzione:

- a) dell'1,7% le partecipazioni a entrate e i contributi senza precisa destinazione, che scendono a 21,148 mio di franchi;

- b) i contributi da terzi da riversare, corrispondentemente a quanto già esposto nelle spese;
- c) del 36,3% i prelevamenti da finanziamenti e fondi speciali che scendono a 3,066 mio di franchi.

2.2 Conto degli investimenti

Gli investimenti sono cresciuti del 5,2% a 358,041 mio di franchi, malgrado il 2011 fosse un anno di elezioni, che tende di solito a rallentare il ritmo degli investimenti.

3. RISPETTO DEL PREVENTIVO

3.1 Gestione corrente

3.1.1 Spesa

Il preventivo di spesa è superato dello 0,26%, dunque si può dire che esso, addebiti interni compresi, è stato rispettato, pur se in modi diversi a seconda dei conti di dettaglio.

Inferiori al preventivo le spese per il personale e per beni e servizi, i rimborsi a enti pubblici, i contributi cantonali (sia pure di pochissimo) e il riversamento di contributi da terzi. Nel settore di spesa dei contributi cantonali hanno comunque superato il preventivo i contributi a Comuni e consorzi e i quelli alle economie private, vale a dire si tratta di contributi di cui hanno beneficiato direttamente o indirettamente ancora i privati cittadini.

3.1.2 Ricavi

La forbice maggiore tra preventivo e consuntivo è data dall'importo delle imposte, che chiudono con una differenza positiva del 7,67%. Tutte le varie imposte chiudono con un importo superiore a quanto preventivato.

3.2 Conto degli investimenti

Ancora una volta, sia pure di poco rispetto a quanto era avvenuto nel 2010, non si è riusciti a raggiungere l'importo di preventivo, che è stato evaso solo nella misura del 97,8%, con tutte le conseguenze del caso (ritardi nella messa a disposizione di infrastrutture, accumulo dell'uscita sul piano finanziario degli investimenti del quadriennio successivo ed esigenza di ritardare le opere già previste in questo). Quale vantaggio, minimo in questo caso, vi è la minor incidenza del servizio interessi e ammortamenti.

4. SVILUPPO DEI LAVORI

La Commissione della gestione e delle finanze ha svolto l'esame dei conti del Cantone su un arco di tempo di poco più di un mese (dal 2 maggio al 12 giugno), con il programma di lavoro seguente:

- a) 2 maggio: discussione introduttiva, con il consueto invito rivolto ai gruppi di formulare eventuali richieste di approfondimento generali o puntuali da inoltrare al Consiglio di Stato;

- b) 8 maggio: audizione del Consiglio di Stato e del Cancelliere dello Stato, preparata da una lettera che ne indicava i possibili temi di discussione; oltre al Consuntivo 2011 e in relazione con esso e con la discussione del documento "Linee direttive e Piano finanziario 2012-2015":
- il nuovo sistema di finanziamento ospedaliero,
 - il piano di risanamento della Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato,
 - il maggior contributo dei Comuni alle spese per le assicurazioni sociali,
 - il riversamento ai Cantoni degli utili della Banca nazionale svizzera,
 - la situazione della Divisione delle contribuzioni;
- c) 15 maggio: discussione sulla posizione dei gruppi e dibattito di entrata in materia;
- d) 22 maggio: continuazione della discussione;
- e) 29 maggio: presentazione dello schema di rapporto e analisi delle risposte del Consiglio di Stato;
- f) 5 giugno: presentazione della bozza del rapporto di maggioranza;
- g) 12 giugno: firma del rapporto di maggioranza.

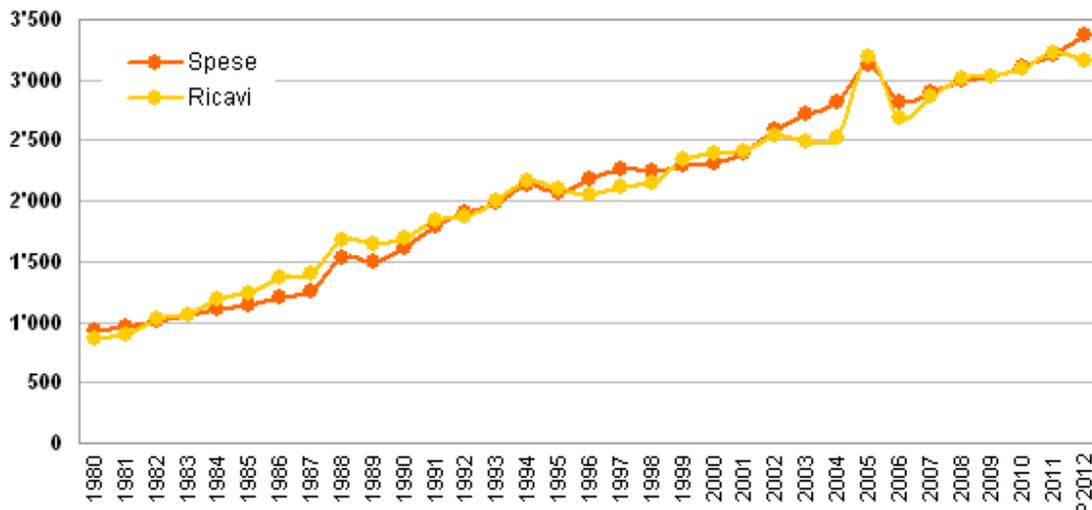
La Commissione della gestione e delle finanze non ha ritenuto di individuare, come per gli anni passati, un tema di particolare approfondimento, anche se ha dedicato nuovamente parecchio tempo alla questione delle commesse pubbliche, in particolare alla "Lista delle commesse dell'anno 2011 aggiudicate a invito o incarico con importi superiori a 5'000 franchi" e alla verifica dell'attuazione dei miglioramenti richiesti dalla Commissione stessa per una sua più agevole lettura e interpretazione.

5. ESAME COMMISSIONALE

5.1 Aspetti generali

5.1.1 L'evoluzione delle spese e dei ricavi sull'arco pluriennale

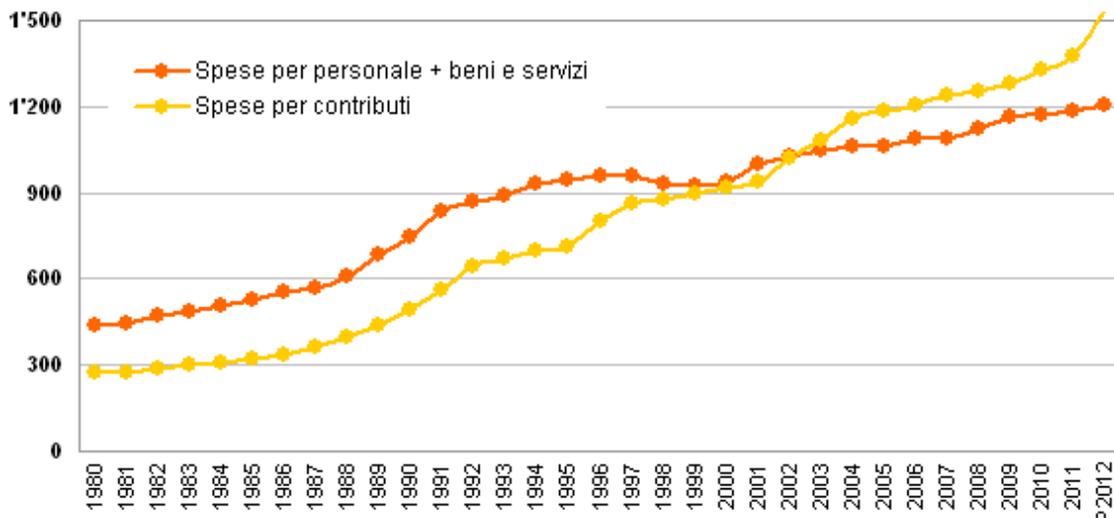
Nelle considerazioni introduttive si è già fatto cenno all'evoluzione della spesa, aspetto che la Commissione ha ritenuto di indagare su un arco di tempo maggiore, al di là del confronto con il preventivo o con i dati del consuntivo dell'anno precedente, nella fattispecie quelli del Consuntivo 2010 Ebbene, l'evoluzione è costante nel senso della crescita per l'ultimo decennio, fatto salvo l'arretramento del 2006, legato però ad ammortamenti straordinari registrati nel 2005 non più presenti l'anno successivo. Ma anche attingendo a dati più lontani, pubblicati sul sito del Dipartimento delle finanze e dell'economia, che risalgono fino al 1980, il trend della crescita è costante, con qualche inflessione nel 1989, nel 1995 e nel 1998 e, in tempi più recenti, nel 2006, come si può desumere dal grafico che segue.



La stabilizzazione delle spese, perlomeno sui livelli del solo adeguamento al rincaro o dell'evoluzione dei ricavi, non è possibile senza una profonda revisione dei compiti dello Stato, che evidentemente non è stata finora intrapresa nei termini necessari. Tutt'al più, compiti che sono stati abbandonati hanno dovuto essere sostituiti da nuovi. Basti pensare ai settori della giustizia (con le nuove procedure dettate dalla Confederazione), dell'educazione (con lo sviluppo dell'USI e della SUPSI), della sanità (con l'estensione dei contributi agli istituti privati di cura) e del territorio (con l'ampliamento del trasporto pubblico).

Di un certo interesse può essere l'analisi dell'andamento per gruppi di spesa, raccogliendo l'evoluzione da un lato della spesa "interna" all'Amministrazione cantonale, costituita grosso modo dalle spese per il personale e per beni e servizi, dall'altro di quella "esterna", rappresentata perlopiù dai contributi. Si tratta cioè di analizzare se entrambe si muovono secondo medesimi tassi di crescita oppure se vi sono differenze significative fra gli stessi, indice di una pressione diversa sui due gruppi di spesa e di una diversa possibilità di controllarne l'evoluzione. Si tratta anche di rispondere a quesiti che hanno animato e tuttora animano l'arena politica cantonale, quesiti incentrati intorno alla ripartizione dei compiti all'interno della società civile, da una parte da chi promuove uno Stato leggero se non addirittura alleggerito e la delega di una parte consistente dei suoi compiti alla società civile e dall'altra da chi difende non certo uno Stato invadente ma uno Stato sufficientemente attrezzato, con adeguate risorse umane e materiali, per far fronte ai suoi compiti.

L'evoluzione dei due gruppi di spesa, quello "interno" all'Amministrazione cantonale e quello "esterno" - anche se si tratta di una suddivisione di carattere alquanto sommario - appare nel grafico che segue, pure estratto dal sito del Dipartimento delle finanze e dell'economia.



Orbene, dalla lettura del grafico sembra di poter cogliere che il trasferimento di compiti di cui si è detto sopra sia in corso dagli inizi del 2000, poiché la spesa per i contributi (che comprendono sia i contributi a enti pubblici e privati, sia i contributi personali), dunque la spesa "esterna", supera quella per beni e servizi, dunque quella "interna". Per di più, in questa divaricazione, s'intravede un'accelerazione della crescita delle spese per i contributi, mentre quella per personale e per beni e servizi ne ha una più debole. Non a caso, come risulta dal messaggio a pag. 20, la quota delle spese per contributi sul totale delle spese del Cantone è passata dal 39,9% del 2000 al 43% del 2011.

È chiaro che su questa evoluzione dei contributi, in relazione anche al confronto intercantonale, incidono anche scelte politiche di principio e di ampio respiro effettuate dal Cantone, come la trasformazione o la neo-costituzione in enti autonomi di diritto pubblico di servizi in precedenza almeno in parte cantonali, quali i servizi ospedalieri o universitari, che in altri Cantoni sono rimasti integrati nelle amministrazione cantonali.

Nel grafico si dovrebbe poter leggere anche una maggiore possibilità e una maggiore capacità di controllo, da parte dell'Esecutivo, proprio delle spese "interne" dell'Amministrazione cantonale, ciò che relativizza le critiche di cui, in materia, è spesso fatto bersaglio.

5.1.2 La partecipazione dei Comuni

Tenuto conto proprio di quanto detto in precedenza, ossia della crescita delle uscite per contributi, in Commissione si è ritenuto di almeno sondare lo stato dei tentativi del Cantone di suddividere alcuni di essi su più soggetti paganti. In particolare è stato richiamato dalla Commissione l'intento del Consiglio di Stato di chiedere un maggiore contributo da parte dei Comuni alle spese per le assicurazioni sociali, intento formulato nell'ambito del Preventivo 2012, ma stralciato dal Gran Consiglio, con l'invito, indirizzato al Consiglio di Stato e presente nel rapporto di maggioranza sul Preventivo 2012, di avviare al più presto trattative con i Comuni per valutare soluzioni alternative concordate.

In seno alla Commissione della gestione e delle finanze sono state sollevate alcune riserve sull'opportunità di trattare questo tema, come è stato indicato dal Consiglio di Stato, unicamente nell'ambito della Piattaforma di dialogo Cantone-Comuni, anche perché, come riconosciuto dallo stesso Consiglio di Stato, si tratta in tutta evidenza di un esercizio indubbiamente difficile. Da un lato, infatti, vi è la precarietà delle finanze cantonali, che permane, malgrado il buon esito del 2011; dall'altro vi è certamente una

situazione meno precaria delle finanze dei Comuni, alla luce degli annunci, abbastanza diffusi in tutto il territorio, di più o meno importanti avanzi d'esercizio nei consuntivi comunali. La situazione di periodo preelettorale in cui è stato proposto il coinvolgimento dei Comuni, per di più senza un adeguato approccio, non ha di certo favorito un esito positivo dell'intento del Consiglio di Stato. Sgomberato il campo dagli influssi congiunturali, la trattativa, se condotta in modo adeguato, potrebbe sfociare in risultati migliori per il Cantone.

D'altra parte occorre non dimenticare che, nell'ambito del risanamento della Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato, i Comuni che vi sono affiliati saranno pure chiamati a partecipare per la loro parte in qualità di datori di lavoro perlomeno dei docenti comunali. Anche questo aspetto dovrà essere messo sul tavolo delle trattative con i Comuni per evitare nuovi contrasti poco costruttivi.

La Piattaforma di dialogo Cantone-Comuni si è riunita per la prima volta quest'anno il 16 maggio, certamente non con la tempestività che la Commissione si era augurata nel suo rapporto di maggioranza sul Preventivo 2012.

5.1.3 Il riversamento al Cantone degli utili della Banca nazionale svizzera

Avendo potuto regolarmente incassare nel 2011 la quota di partecipazione agli utili della Banca nazionale svizzera, per l'importo di 71'263'324.00 franchi, inferiore di circa 400'000 franchi rispetto a quanto preventivato (Preventivo 2011) e rispetto al dato di consuntivo del 2010, la Commissione ha indirizzato le sue preoccupazioni soprattutto alla continuità del ricavo, alla luce delle difficoltà della Banca nazionale svizzera, impegnata nella difesa del franco svizzero.

Il riversamento della partecipazione è tuttavia confermato, grazie alla nuova Convenzione di distribuzione degli utili a Confederazione e Cantoni, per un importo complessivo di un miliardo di franchi, tuttavia solo in presenza di riserve della banca per distribuzioni di utile. L'importo a favore del Cantone si riduce tuttavia drasticamente a meno della metà, per circa 28,5 milioni di franchi (che non figurano nel Preventivo 2012 e ne migliorano pertanto sin d'ora l'esito).

5.1.4 Il bilancio patrimoniale

In merito al bilancio patrimoniale, la Commissione della gestione e delle finanze ritiene che si debba fare qualche riflessione supplementare non solo in sede di allestimento del consuntivo, ma anche in prospettiva futura alla luce delle nuove esigenze poste dal nuovo modello contabile armonizzato. Il messaggio sul Consuntivo 2011 non spende molte parole a sostegno dell'importo di 832 milioni di franchi (38,1% del totale dell'attivo) inserito per i beni patrimoniali. Alcune informazioni di dettaglio possono essere reperite nelle tabelle pubblicate nel Consuntivo 2011. Una valutazione di dettaglio di queste voci dovrà essere eseguita in ottica futura per valutare se dei correttivi dovranno essere apportati e quali saranno le conseguenze di natura contabile.

Analoghe considerazioni valgono per i beni amministrativi, iscritti per 1'273,3 milioni di franchi (58,4% del totale dell'attivo) e la possibilità che parte di essi possa o debba essere trasformata in beni patrimoniali.

La Commissione ritiene che sui beni patrimoniali e amministrativi il Governo e i suoi servizi siano chiamati a fare una riflessione approfondita per avere un quadro più preciso della situazione finanziaria del Cantone in prospettiva dei cambiamenti futuri che potrebbero dover essere adottati.

5.1.5 Gli indicatori finanziari

Al di là delle valutazioni di ordine politico sui risultati dell'esercizio 2011, certamente influenzate da convinzioni di natura ideologica, una modalità di valutazione che dovrebbe essere almeno più ampiamente condivisa è il ricorso a indicatori e al confronto intercantonale (Bench-Marking).

Il messaggio espone a pag. 10, con le relative definizioni e le sintetiche spiegazioni del caso, gli indicatori per il Consuntivo 2011 del Cantone. Essi sono ripresi nella tabella che segue, unitamente, laddove disponibili, agli ultimi dati della media intercantonale.

Indicatore	Valore	Valutazione	Ragione	Media interc.
Capacità d'autofinanziamento	7,0%	debole	< 10%	
Quota degli oneri finanziari	6,0%	media	5% - 15%	
Grado d'autofinanziamento	84,3%	suff.-buono	70% - 100%	70% (val. min.)
Grado d'indebitamento supplementare	15,7%	buono	< 20%	
Quota d'investimento	11,8%	media	10% - 20%	
Quota di capitale proprio	-3,5%	debole	< 10%	
Quota degli interessi	-0,4%	bassa	< 2%	

La quota degli oneri finanziari (interessi passivi e ammortamenti ordinari dedotti i redditi patrimoniali netti, in percento dei ricavi correnti), classificata come media, potrebbe essere ulteriormente migliorata e fatta rientrare nella categoria bassa. Infatti essa è determinata soprattutto dall'onere per ammortamenti amministrativi, i cui tassi sono definiti adeguati nel messaggio. In una valutazione meno prudente i tassi potrebbero essere anche giudicati come elevati, visto che il valore medio a Consuntivo 2011 raggiunge il 16,2%. A questo proposito ricordiamo che ai Comuni è richiesto un tasso minimo medio del 10%, che corrisponde a quello indicato nel "Manuale di contabilità pubblica". La Conferenza dei Direttori cantonali delle finanze ha posto degli obiettivi riguardanti l'autofinanziamento che portano a un tasso valutato attorno al 15%. Il tasso medio oggi applicato dal Cantone è dunque superiore a entrambi.

Accanto a questi indicatori, occorre considerare anche il debito pubblico, che a seguito del disavanzo totale è salito a 1'351'400'000 franchi, determinando un debito pubblico pro capite di 4'049 franchi, mentre la media intercantonale (somma dei debiti pubblici cantonali diviso la popolazione totale) per l'anno 2010 era di 3'319 franchi.

Quest'ultimo dato fra gli indicatori potrebbe anche incoraggiare la tesi di chi sarebbe dell'idea di accettare anche un maggiore indebitamento del Cantone. Una tesi che si potrebbe anche sostenere se l'indebitamento fosse indirizzato a promuovere politiche di sviluppo economico, con prevedibili ritorni nei prossimi anni, ad esempio nel campo di tecnologie innovative, per acquisire posizioni d'avanguardia nel contesto internazionale, oppure delle energie rinnovabili, per sganciare il Cantone da quelle non rinnovabili, il cui costo è destinato, già solo per il gioco della domanda crescente e dell'offerta calante, a crescere nei prossimi anni. Per contro, anche a mente della Commissione, non è auspicabile un aumento dell'indebitamento per finanziare le spese correnti, in particolare spese correnti supplementari in pratica a fondo perso e con metodo "a pioggia".

Il quadro che esce dagli indicatori è pertanto differenziato, con aspetti positivi prevalenti ma anche con aspetti negativi importanti, costituiti dalla debole capacità di autofinanziamento e dalla debole quota di capitale proprio, che il Cantone difficilmente riuscirà a ricostituire anche nelle previsioni a lunga scadenza.

5.1.6 La situazione della Cassa pensione dei dipendenti dello Stato e dei docenti

La Commissione della gestione e delle finanze, come già evocato in precedenza, non può fare astrazione, nella valutazione del Consuntivo 2011, dalla situazione sempre più difficile della Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato e dei docenti, per la quale ancora non sono scaturite indicazioni consistenti relativamente al piano di risanamento. L'unico aspetto certo riguarda la rinuncia a voler raggiungere, tramite quest'ultimo, il grado di copertura del 100%, mirando più ragionevolmente all'85% da raggiungere entro il 2051.

Dalle indicazioni disponibili si valuta un contributo di risanamento da parte del Cantone come datore di lavoro dell'ordine, nel caso venisse scelta questa variante per il risanamento, di una quarantina di milioni di franchi all'anno, che in pratica avrebbe già dovuto gravare i conti del 2011 e anche del 2010, modificandone radicalmente la valutazione.

La Commissione teme che non vi siano più, neanche quest'anno e pur nell'intento del Governo di presentare il messaggio in questo mese di giugno 2012, i margini di tempo per far entrare in vigore il piano di risanamento, con il passaggio al primato dei contributi, per il 1° gennaio 2013. Infatti, sembrano ormai mancare i tempi tecnici per l'esame in Commissione attraverso la Sottocommissione appositamente creata, l'approvazione in Gran Consiglio e la messa in atto della soluzione adottata che implica anche lavori amministrativi non indifferenti, senza dimenticare la possibilità del lancio di un referendum sulle scelte che saranno fatte.

5.2 Aspetti particolari

5.2.1 Lista delle commesse pubbliche per l'anno 2011

La Commissione non ha avuto sufficiente tempo per analizzare in maniera dettagliata il documento "Lista delle commesse dell'anno 2011 aggiudicate a invito o incarico con importi superiori a fr. 5'000.-" nell'ambito del Consuntivo 2011, in quanto è stata messa a disposizione della Commissione, tardivamente, solo il 9 maggio. Tale esame è rinviato a tempi successivi. Cionondimeno, in merito a questa lista, cui erano state dedicate non poche attenzioni anche nell'esame di precedenti consuntivi, la Commissione ha preso atto dei miglioramenti, sollecitati dalla Commissione stessa, che la Cancelleria dello Stato ha predisposto per agevolare la sua lettura e il riferimento ai documenti collegati. In particolare nell'elenco relativo al 2011 sono stati introdotti quattro nuovi campi informativi:

- a) il "numero GESMAN", per facilitare la reperibilità delle commesse, mettendole in relazione con le rispettive risoluzioni governative o con le decisioni (di dipartimento o di unità amministrative subordinate) per delega di quest'ultimo;
- b) il numero della risoluzione governativa o della decisione dell'unità subordinata competente per delega di attribuire la commessa,
- c) il "numero del centro di responsabilità budgetaria (CRB)", ossia del centro costo cui viene addebitata la spesa;
- d) lo "stato" della delibera, se valida o annullata a seconda dell'esito di eventuali ricorsi.

Come detto, l'esame della lista da parte della Commissione è stato rinviato a successivi momenti. D'altra parte non sembra neanche che il tema possa e debba diventare ogni anno l'aspetto centrale dell'esame del consuntivo. Le procedure regolari di controllo sempre più puntualmente messe in atto, nonché l'esame in corso da parte della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle attività della Sezione della logistica - settore dell'Amministrazione cantonale che è certamente uno dei più importanti (ma non l'unico) produttori di commesse per beni e servizi - si spera indurranno per il futuro un

autocontrollo e un'assunzione di responsabilità certamente più marcati da parte di tutte le unità amministrative.

In Commissione sono comunque già state segnalate alcune situazioni problematiche circa le quali si attende, nel corso dell'anno, l'adozione di misure tempestive da parte del Governo.

Si inserisce in queste situazioni problematiche l'attribuzione di numerosi incarichi, anche di notevole entità (addirittura superiore a 500'000 franchi) in base all'art. 38 dell'Ordinanza federale sulle strade nazionali (OSN) e non in base alla Legge sulle commesse pubbliche (LCPubb), ciò che non sarebbe possibile in base a quest'ultima, salvo i casi eccezionali previsti dall'art. 13.

Più in generale risulta che la stragrande maggioranza delle delibere è stata assegnata in base a un incarico diretto (solo in minima parte è stata utilizzata la procedura a invito), modalità seguita anche per lavori programmabili con anni di anticipo e per i quali si sarebbe pertanto potuto organizzare senza alcun problema perlomeno una procedura a invito. Si tratta di un fenomeno che va corretto, a maggior ragione considerando che secondo il "Promemoria per l'assegnazione delle commesse pubbliche mediante procedura ad invito o incarico diretto", disponibile sul sito dell'Ufficio dei lavori sussidiati e degli appalti, «*le commesse pubbliche sono di principio aggiudicate mediante pubblico concorso secondo la procedura libera o selettiva (art. 7-9 LCPubb). A determinate condizioni, possono inoltre essere aggiudicate secondo la procedura ad invito (art. 10-11 LCPubb). L'aggiudicazione mediante incarico diretto è ammessa soltanto nei casi contemplati dagli artt. 12 e 13 della LCPubb. L'esclusione della libera concorrenza deve sempre essere giustificata da motivi oggettivi che devono essere osservati inderogabilmente (AGVE 2001, 316; Peter Galli/André Moser/Elisabeth Lang, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, Zurigo, 2003, n. 137, 181; GMC 65/2001, n. 41 consid. 4b, n. 77 consid. 2a). Il committente non può quindi aggiudicare lavori e forniture mediante procedura ad invito o incarico diretto al di fuori delle ipotesi contemplate agli artt. 11 e 13 LCPubb e per le procedure rette dai trattati internazionali dall'articolo 13 cpv. 1 RLCPubb/CIAP, norme che devono essere interpretate in modo restrittivo (Galli/Moser/Lang, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrecht, n. 134 p. 63)*».

5.2.2 La collaborazione tra gli Uffici regionali di collocamento e l'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento nel reinserimento professionale

Benché la situazione occupazionale nel nostro Cantone non sia nemmeno lontanamente paragonabile a quella presente in altre Nazioni, e in particolare in Italia e anche nelle province lombarde confinanti, la situazione del mercato del lavoro solleva non poche inquietudini nel nostro Cantone. Accanto a un quadro generale che rinvia riflessi perlomeno di precaria stabilità e al di là di casi singolari anche recenti che gettano non nella migliore luce il settore delle energie innovative, vi è comunque una sfasatura tra l'offerta di posti di lavoro cui potrebbero accedere i residenti, in particolare quelli disoccupati, e l'adeguatezza di questi ultimi, sotto il profilo professionale, per occupare tali posti di lavoro. La conseguenza è un crescente afflusso di personale frontaliero che va a occupare i posti lasciati vacanti, con pressioni sui salari erogati nel Cantone e la crescita di fenomeni malsani finora sconosciuti nel mercato del lavoro ticinese.

Per questa ragione la Commissione ha raccolto con preoccupazione la segnalazione secondo cui, nell'ambito della nuova strategia interdipartimentale introdotta dal messaggio n. 6557 del 26 ottobre 2011 ("Strategia interdipartimentale per l'inserimento professionale di disoccupati in assistenza e riallocazione del credito residuo del Programma Oro BNS"), la procedura di reinserimento professionale prenda avvio, nell'ambito della collaborazione tra il Dipartimento della sanità e della socialità e il Dipartimento delle finanze e

dell'economia (in particolare tra l'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento e gli Uffici regionali di collocamento) solo dopo la conclusione del periodo di disoccupazione: a mente della Commissione essa dovrebbe essere invece attivata, anche per quanto concerne i cosiddetti casi "problematici", sin da subito, tenendo conto anche degli effetti negativi - sottolineati pure nel Rendiconto 2011 del Consiglio di Stato - dell'entrata in vigore, il 1° aprile 2011, delle modifiche della LADI che hanno ridotto i periodi di erogazione delle indennità.

La Commissione si attende pertanto, nella misura in cui la segnalazione riguardasse una situazione generalizzata, un cambiamento paradigmatico nella procedura. Per di più, nell'attività di reinserimento, dovrebbero essere coinvolti anche i servizi dell'orientamento e della formazione professionale, per la diffusa copertura delle aziende nel territorio cantonale attuata mediante gli orientatori e gli ispettori del tirocinio. E, d'altra parte, lo stesso Regolamento d'applicazione del 1° aprile 2008 della Legge cantonale sull'orientamento scolastico e professionale e sulla formazione professionale e continua (del 4 febbraio 1998), sollecita, con l'art. 2, cpv. 2, questa collaborazione.

5.2.3 Situazione presso la Divisione delle contribuzioni

Alla luce della ripetuta divaricazione tra dati di preventivo e dati di consuntivo nelle entrate fiscali, la Commissione ha ritenuto di verificare la situazione della Divisione delle contribuzioni in relazione soprattutto con le tassazioni arretrate, le pratiche sospese w l'eventualità di una riorganizzazione delle modalità di lavoro.

Sono emersi i seguenti riscontri:

- a) per quanto concerne le persone fisiche, l'obiettivo della Direzione della Divisione delle contribuzioni è di portare la quota totale degli incarti inevasi dei precedenti periodi di tassazione a meno del 10% al momento in cui inizia, in aprile, il nuovo periodo fiscale. L'obiettivo non è raggiunto negli uffici circondariali di Lugano Città e Locarno. In generale, su tutto il territorio, gli incarti in sospeso sono passati da 48'000 al 31 dicembre 2007 a 26'500 al 31 marzo 2012 pur essendo aumentato nel frattempo di 14'700 il numero delle pratiche fiscali;
- b) circa le persone giuridiche non è possibile stabilire obiettivi numerici analoghi, perché il rientro delle dichiarazioni è meno celere e l'accertamento richiede maggiori approfondimenti. È in atto un piano di recupero, inteso a diminuire di 1'400 le pratiche in sospeso nel 2011 e nel 2012 ciascuno, ma l'introduzione di una nuova soluzione informatica, decisa con il messaggio n. 6359 e il decreto legislativo del 21 settembre 2010 potrebbe temporaneamente rallentare di nuovo i tempi;
- c) in merito alle imposte alla fonte, la Divisione è confrontata con l'aumento dei casi di tassazione correttiva in seguito alle sentenze che danno ai frontalieri il diritto di beneficiare delle stesse deduzioni previste dall'imposizione ordinaria, anche se non si è verificata l'esplosione di questi casi;
- d) per quanto riguarda le imposte di successione e di donazione vi è stata l'impennata verso la fine dell'anno, riscontrata in tutta la Svizzera e legata all'iniziativa popolare federale "Tassare le eredità milionarie per finanziare la nostra AVS", che ha peraltro prodotto introiti supplementari a carattere straordinario che hanno migliorato il consuntivo;
- e) per quel che riguarda le imposte sul bollo una sufficiente copertura dovrebbe essere assicurata da un'unità supplementare attribuita al servizio;
- f) circa le tasse militari vi è stata un'interruzione di alcuni mesi per un problema informatico.

La Commissione ha potuto prendere atto dei progressi fatti e si attende l'adozione dei correttivi ancora necessari per raggiungere tutti gli obiettivi prefissati nell'anno in corso.

6. APPROFONDIMENTI TRAMITE DOMANDE AL CONSIGLIO DI STATO E LE SUE RISPOSTE

6.1 In generale

Nell'ambito dei lavori di approfondimento sono state poste al Consiglio di Stato delle domande di carattere sia generale sia puntuale su singole voci contabili, che la Commissione raccoglie presso i gruppi parlamentari e trasmette poi al Consiglio di Stato, per essere evase dai singoli Dipartimenti e dai loro servizi. Il Consiglio di Stato le raggruppa, le fa proprie e le rinvia in seguito all'attenzione della Commissione.

6.2 Nel dettaglio

Per non appesantire troppo il presente rapporto, le domande della Commissione della gestione e delle finanze e le risposte del Consiglio di Stato sono state allegate allo stesso, informazioni di cui altrimenti si perderebbe traccia. La documentazione allegata dal Governo alle sue risposte è disponibile presso la Segreteria del Gran Consiglio.

7. SUGGERIMENTI E RICHIESTE AL CONSIGLIO DI STATO

7.1 In generale

7.1.1 Il dialogo tra il Consiglio di Stato e la Commissione

La Commissione segnala al Consiglio di Stato la necessità di ulteriormente migliorare l'informazione attraverso risposte più tempestive alle richieste formulate e a preventive informazioni su oggetti di particolare valenza.

Su oggetti d'importante portata per le finanze del Cantone, la Commissione ritiene che un'informazione preventiva sarebbe solo nell'interesse del buon esito delle proposte governative.

7.1.2 La revisione dei flussi finanziari tra Cantone e Comuni

La Commissione si attende che il dibattito intorno alla revisione dei flussi finanziari tra Cantone e Comuni sia condotto con maggiore assiduità e incisività. Non si può lasciare trascorrere sei mesi per riprendere la discussione di temi di importanza capitale non solo per il Cantone ma anche per i Comuni stessi. Nella misura in cui il Cantone permane in difficoltà finanziarie persistenti se non immediate, ma perlomeno in previsione certa sul medio periodo, tanto più esso eserciterà le sue competenze in materia restrittiva laddove è chiamato a contribuire a compiti dei Comuni.

D'altro canto la revisione dei flussi finanziari tra Cantone e Comuni è da inserire nel quadro generale dei rapporti e della distribuzione dei rispettivi oneri e delle rispettive competenze. Non va dimenticato, ad esempio e come già detto, che buona parte dei Comuni per il loro personale amministrativo e tutti i Comuni per il personale docente delle scuole comunali (scuola elementare e scuola dell'infanzia) sono affiliati alla Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato e dei docenti e che il piano di risanamento della Cassa chiama alla cassa anche i Comuni.

7.2 Richieste puntuali

La Commissione si permette di ricordare, in conclusione e in termini sintetici, al di là degli obblighi formali che vengono dalle leggi e dai regolamenti, le seguenti richieste più puntuali al Consiglio di Stato e per esso all'Amministrazione cantonale:

- a) uno scambio di informazioni informali con i principali Comuni sull'evoluzione degli introiti fiscali per una loro migliore previsione;
- b) il rispetto delle previsioni di investimento;
- c) il rientro nella regolarità nell'emissione di mandati a incarico diretto;
- d) un esame di dettaglio dei beni patrimoniali (immobili) ai fini di un'eventuale loro rivalutazione a bilancio che si dovesse rendere necessaria in futuro;
- e) la revisione delle procedure di reinserimento professionale dei disoccupati "problematici";
- f) l'accelerazione delle proposte formali di risanamento della Cassa pensioni;
- g) il raggiungimento degli obiettivi di evasione delle pratiche in tutti gli uffici circondariali di tassazione del Cantone.

8. CONCLUSIONI

I gruppi politici con responsabilità di Governo, consapevoli del ruolo che è stato loro assegnato, sottoscrivono il rapporto di maggioranza della Commissione della gestione e delle finanze che propone l'approvazione del Consuntivo 2011, dando scarico al Consiglio di Stato per l'esercizio in questione.

L'approvazione dei conti 2011 non avviene a scatola chiusa, ma da un lato con qualche insoddisfazione per disposizioni suggerite in precedenti rapporti sui preventivi o sui consuntivi e non fatte interamente proprie (vedi ad esempio le trattative con i Comuni per la revisione dei flussi finanziari) dall'Esecutivo e dall'Amministrazione cantonale, dall'altro con precise raccomandazioni al Consiglio di Stato che sono formulate in maniera sufficientemente esplicita nel rapporto e che si auspica siano considerate per il futuro. Inoltre la Commissione, per non aver ricevuto in tempi sufficientemente tempestivi i documenti relativi alle commesse pubbliche, ha dovuto rinunciare al loro esame di dettaglio, che si ripromette tuttavia di eseguire ancora nel corso dell'anno, dandone riscontro al Parlamento in un'altra occasione, ad esempio nell'ambito dell'esame del Preventivo 2013.

Tenuto conto di quanto precede, la maggioranza della Commissione della gestione e delle finanze raccomanda al plenum del Parlamento l'approvazione del decreto legislativo annesso al messaggio governativo sui conti 2011 del Cantone.

Per la maggioranza della Commissione gestione e finanze:

Christian Vitta, relatore

Bacchetta-Cattori - Brivio - Caimi - Dadò - Gianora - Guidicelli -

Kandemir Bordoli - Lurati S. - Mariolini - Solcà

Allegati: - risoluzione governativa n. 2804 del 29 maggio 2012 (risposta del Consiglio di Stato alle domande del gruppo PLR sul Consuntivo 2011);
- risoluzione governativa n. 2942 del 5 giugno 2012 (risposta del Consiglio di Stato alle domande del gruppo PS sul Consuntivo 2011).