

Rapporto al messaggio 2478

Della Commissione della gestione sul messaggio 8 ottobre 1980 su alcuni provvedimenti di risanamento finanziario

I. INTRODUZIONE

E' necessario inquadrare questo messaggio nel discorso più ampio delle linee direttive e del piano finanziario, di cui rappresenta una parte operativa e realizzativa.

Scopo delle linee direttive e del piano finanziario è quello, dato dal decreto legislativo concernente la presentazione quadriennale del rapporto sulle linee direttive della politica del Consiglio di Stato e del piano finanziario, di "attuare una politica di programmazione indicativa per lo sviluppo sociale ed economico".

Lo scopo che le misure proposte si prefiggono è di affrontare il problema finanziario, come si legge del P.F. (Fogli verdi pag. 3).

E' ammesso da tutti che la situazione finanziaria è seria e preoccupante, e tutti si trovano d' accordo nel ricercare e trovare le possibilità di risanamento. L' obiettivo finanziario servirà per rispettare lo scopo sopra indicato.

Nel fare questa operazione è opportuno analizzare le cause che hanno portato al deterioramento delle finanze, porre degli obiettivi (non solo di carattere finanziario) e proporre i mezzi per raggiungerli.

Ad alcune cause, che vengono esposte nel messaggio (crescita dei compiti affidati allo Stato, alleggerimento dei compiti comunali intervento congiunturale dato dal Cantone), si possono aggiungere altre motivazioni:

- mancanza di pianificazione e di coordinamento,
- continuazione di investimenti dettati da bisogni reali al tempo dell' alta congiuntura ma poi non più completamente giustificabili,
- mancata razionalizzazione in vari campi, l' apparato burocratico.

Il boom economico, oltre ad avere contribuito alla dilatazione degli investimenti (quindi anche molte spese correnti), aveva portato a notevoli entrate, sulle quali oggi non si può più contare. Anche la legge tributaria

deve essere indicata quale causa, nel senso che la riforma non procura allo Stato maggiori entrate, anche a dipendenza delle decisioni prese.

E' abbastanza indicativo constatare come la necessità di risparmiare, o quantomeno di contenere le spese e rinunciare a qualche previsione dipartimentale siano state preoccupazioni del Consiglio di Stato nel suo rapporto sul P.F. 1973/80 (citato nel messaggio), analogamente a quelle di incrementare le entrate per far "fronte a impegni enormi", come si legge a pag. 210 del rapporto citato "molti sono di carattere, a medio e lungo termine, inderogabile".

Altre misure di risparmio vennero proposte dal Consiglio di Stato in occasione dei preventivi 1977 e 1978 e altre proposte per discussione durante l' esame del preventivo 1980 (elenco esemplificativo di provvedimenti di risanamento finanziario del 15 gennaio 1980). Questo per affermare che il problema di disporre di finanze sane, o le cui tendenze siano quantomeno sotto controllo, non è una novità, e che si dovrebbe essere in grado di affrontare la problematica con serietà e cognizione di causa.

Sembra d' altra parte abbastanza evidente che il Cantone debba essere messo in grado di poter eseguire i compiti che gli sono stati attribuiti e che lo Stato possa mantenere il proprio ruolo e le sue funzioni.

Lo stato abbisogna quindi dei mezzi necessari che sono da una parte i soldi e dall' altra un apparato burocratico, un' amministrazione funzionante che sia in grado di assolvere in modo ottimale i compiti attribuiti.

Resta inteso anche che qualsiasi intervento di investimento e di risparmio debba poter essere fatto con la consapevolezza delle conseguenze che esso provocherà sul reddito sociale, sul benessere, sul territorio e così via.

Il messaggio propone di limitare il debito pubblico accumulato per l' anno 1987 e di tendere a pareggiare il conto di gestione corrente, come del resto indicato nella legge sulla gestione finanziaria e la contabilità dello Stato, con tre categorie d' intervento; i risparmi dello Stato, la diminuzione di sussidi agli enti pubblici e privati e contemporaneo aumento di contributi e l' aumento delle entrate.

Del presente messaggio fanno parte alcuni provvedimenti legislativi che si aggiungono a quelli previsti dal Consiglio di Stato nell' ambito delle sue competenze, mentre altri sono oggetto di messaggi separati (compensazione del rincaro per i dipendenti statali, aumento delle imposte di circolazione, miglioramento della compensazione intercomunale); il tutto deve essere però considerato nel complesso.

II. LA POLITICA FINANZIARIA DEL CANTONE

Vedi anche i rapporti su linee direttive e P.F.

Riteniamo utile esporre qualche confronto con le linee direttive 1976/1979, in cui le previsioni finanziarie indicavano: "Attualmente lo scopo della politica finanziaria è il risollevarlo del livello congiunturale; la diminuzione del ritmo d' indebitamento per migliorare l' equilibrio dello Stato deve venir messa in secondo piano ancora per qualche anno".

Il limite del debito pubblico (1415M per il 1981) doveva permettere il recupero infrastrutturale, il sostegno alla congiuntura, il ristabilimento dell' equilibrio del bilancio.

A distanza di quattro anni con le linee direttive 1980/83 le previsioni sono un po' cambiate poiché vengono date le seguenti indicazioni: rapida riduzione del ritmo di indebitamento, forte ammortamento, limiti alla cifra degli investimenti, aumento delle entrate, spostamento di oneri ai Comuni,

Le ragioni per un diverso orientamento della politica finanziaria possono trovarsi nell' interpretazione degli indicatori finanziari (tabella a pag. 8 del messaggio) dove in particolare emerge in quale percentuale il debito politico incide sulle entrate, nell' alta cifra di spesa per interessi passivi, nell' esigua cifra dell' autofinanziamento (il minimo registrato nel 1979 ha fatto da campanello d' allarme), nell' analisi delle cifre circa il reddito sociale, nel confronto tra le nostre spese e quelle degli altri Cantoni.

Queste cifre dimostrano in quale situazione economico-finanziaria si trova il nostro Cantone; ma se qualche cifra e qualche indicatore possono creare preoccupazione, non devono far dimenticare le preoccupazioni che il futuro riserverà per quanto concerne l' occupazione, le conseguenze di riduzioni troppo drastiche, le difficoltà dei Comuni di adeguarsi a nuovi compiti e oneri.

E' da auspicare perciò uno sviluppo qualitativo che non riduca la crescita quantitativa; ciò è raggiungibile se le finanze di cui disporremo saranno più equilibrate.

III. LE DISCUSSIONI COMMISSIONALI

La necessità di legare questi provvedimenti alle linee direttive e al piano finanziario, l' opportunità di conoscere la situazione che si creerà con la differente ripartizione di compiti tra Confederazione e Cantone, qualche anticipo sul secondo pacchetto, e la considerazione che il miglioramento della legge sulla compensazione intercomunale debba essere parte integrante, è stato un primo argomento per inquadrare il problema del risanamento. Qualche difficoltà può creare la mancanza di una visione globale

in special modo per le conseguenze.

La possibilità di fare finalmente un discorso concreto dopo le molte parole spese nelle discussioni sulle linee direttive ha portato ad affermare la necessità del risanamento delle finanze e alla correzione delle tendenze.

I risparmi propri: si è detto che in primo luogo è lo Stato che deve fare risparmi, anzi più risparmi, differenziando i risparmi veri e propri dalle rinunce a investimenti.

Se l'impressione è che non c'è nello Stato una vera volontà di risparmiare, si auspica di conseguenza un maggiore esame di tutto il settore amministrativo; un esame e un riesame dei compiti per fare un piano di fabbisogno in personale, ed evitare così un ulteriore gonfiamento della burocrazia. Il risparmio va quindi impostato sulla gestione corrente anche per non incidere troppo sulla diminuzione degli investimenti.

Delega dei Comuni: è innegabile come il trasferimento di oneri ai Comuni debba essere accompagnato, se non preceduto, da una verifica e da uno studio delle competenze. I rapporti tra Cantone e Comuni, eventualmente anche con gli altri enti intermedi, vanno regolati, per cui le misure proposte hanno carattere provvisorio e non sempre e facilmente condivisibili sia se viste da parte del Cantone, sia se viste dalla parte del Comune.

In questo senso la questione della delega non dovrebbe essere vista solo quale operazione finanziaria a favore dello Stato,, e non deve comportare un aumento di burocrazia.

Se è noto che le finanze comunali possono sopportare le conseguenze di questo primo pacchetto senza grandi scompensi, soprattutto se si fa capo alle riserve cumulate, e se si tiene conto del fatto che molti Comuni praticano un moltiplicatore aritmetico al di sotto del 40 %, non lo sarà più in ugual misura con i provvedimenti già previsti oltre che con gli oneri che deriveranno dalla legge ospedaliera.

Potrebbe essere di aiuto anche la conoscenza più precisa sull'evoluzione della distribuzione di oneri tra Cantone e Comuni dal momento che per un certo periodo si è condotta l'operazione inversa di quella proposta con il messaggio.

Complemento indispensabile per l'operazione della regolamentazione delle competenze tra Cantone e Comuni è la legge sulla compensazione intercomunale con miglioramenti che diano i risultati auspicati, come risulta nella tabella delle pagine 17, 18 e 19 del messaggio. Una preoccupazione costante è pure stata il rispetto della parità di trattamento.

Moltiplicatore cantonale: è stato portato quale contributo alle discussioni in merito, sia al ribaltamento di oneri ai Comuni, sia quale mezzo per nuove entrate.

La Commissione per il momento ha tuttavia accantonato l' argomento.

Il referendum: qualche discussione ha sollevato la formula di un pacchetto composto in realtà di alcuni provvedimenti legislativi soggetti singolarmente a referendum.

In particolare ci si è chiesti se le misure della delega ai Comuni (punti da 5 a 10) potessero essere raggruppate sotto un unico decreto in modo da richiedere il voto, oltre che permettere il referendum sul complesso.

La Commissione ritiene preferibile la formula del Consiglio di Stato con la votazione per singolo decreto.

IV. L'INCONTRO CON IL CONSIGLIO DI STATO

Ha permesso di approfondire alcune questioni e chiarire qualche argomento.

In particolare è stato utile ai lavori commissionali per:

- dimostrare la necessità di legiferare sulle competenze tra Cantone e Comuni;
- accertarsi che le misure proposte hanno carattere duraturo;
- assicurarsi che l' abolizione del limite del 10 % del gettito fiscale alla partecipazione dei Comuni per gli stipendi dei docenti comunali colpisce piuttosto i Comuni finanziariamente deboli;
- l' importanza di disporre immediatamente del miglioramento della legge sulla compensazione intercomunale;
- sincerarsi che, per valutare la situazione in cui si troveranno i Comuni non servirà soltanto la conoscenza del contenuto del secondo o terzo pacchetto, la modifica della legge sulla compensazione, ma, e soprattutto, la legge ospedaliera;
- prendere atto che la diminuzione degli investimenti è data da un dilazionamento di opere piuttosto che da una scelta di priorità e di necessità;
- prendere atto che il limite indicato del debito pubblico accumulato per l' anno 1987 è per il Consiglio di Stato il massimo sopportabile;
- per essere informati che il prossimo messaggio del Consiglio federale (a cui ne seguirà un secondo) sulla ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni, conterrà un presumibile onere per la gestione

corrente di 16 milioni così ripartiti:

Bollo federale	4.0
Multe doganali	0.3
Alcool	4.9
Riduzione lineare:	
- Sussidi correnti	5.1
- Investimenti	1.5
Epizoozie	<u>0.2</u>
Totale	<u>16.0</u>

- per prendere atto che la rigidità dell' impostazione del pacchetto è tale per cui, se si dovesse non approvare qualche provvedimento (ma già uno, il messaggio sull' adeguamento degli stipendi e delle pensioni statali al rincaro, è stato rimandato al Consiglio di Stato) si dovranno considerare altri provvedimenti.

V. OSSERVAZIONI E PROPOSTE FORMALI SUI SINGOLI PROVVEDIMENTI

1. Abolizione del supplemento annuo di stipendio per docenti titolari delle scuole elementari e delle scuole materne cui sono affidati allievi maestri tirocinanti

Nessuna osservazione.

La Commissione ne propone l' accettazione.

2. Modificazione degli stipendi dei docenti supplenti

Seguendo il principio generale di parità di trattamento a parità di prestazione, la Commissione ritiene che la nuova normativa debba essere limitata a un periodo di tempo breve.

La Commissione propone la modifica seguente: "I docenti supplenti per periodi inferiori a 1 mese sono retribuiti con un compenso stabilito dal Consiglio di Stato".

3. Abolizione della quota-parte cantonale sul contributo del datore di lavoro per la cassa pensioni dei docenti delle scuole private

Nessuna osservazione.

La Commissione ne propone l' accettazione.

4. Abolizione dell' assegno di natalità

Questa proposta non è nuova, essendo già stata discussa in occasione dei decreti aggiuntivi al preventivo 1978 e ripresa nell' elenco esemplificativo del gennaio 1980. Se da una parte si può ammettere che l' incremento degli assegni familiari sostituisce il valore di questo assegno, non si può d' altra parte non riformare il contenuto della legge 15 gennaio 1963 per la protezione della maternità, dell' infanzia, della fanciullezza e dell' adolescenza impostandola su basi più attuali. Varie indicazioni in merito sono state più volte proposte. La Commissione ne propone l' accettazione.

5. Abolizione del limite del 10 % del gettito fiscale alla partecipazione dei Comuni per gli stipendi dei docenti comunali

Questo e altri provvedimenti che fanno parte della delega ai Comuni dovrebbero essere considerati con la modifica della legge sulla compensazione intercomunale (L.s.C.i.c.). Secondo la Commissione questa abolizione, che colpisce piuttosto i Comuni finanziariamente deboli, e che non può essere compensata solo con l' attuale L.s.C.i.c. (ossia tenendo conto della forza finanziaria), non è da sostenere, specie in mancanza della compensazione orizzontale.

La Commissione non aderisce alle proposte del Consiglio di Stato e ne propone lo stralcio.

6. Abolizione della quota-parte cantonale del contributo del datore di lavoro per la cassa pensioni dei docenti delle scuole comunali

Vale l' osservazione della modifica della L.s.C.i.c.

La Commissione ne propone l' accettazione.

7. Abolizione di diversi sussidi cantonali per le scuole comunali (arredamenti, materiale didattico, refezione, doposcuola, trasporti)

Idem come sopra.

La Commissione ne propone l' accettazione.

8. Abolizione dei contributi comunali per le scuole d' avviamento e d' economia domestica (refezione e trasferte)

Nessuna osservazione.

La Commissione ne propone l' accettazione.

9. Abolizione del contributo comunale per gli allievi dei corsi per apprendisti

Nessuna osservazione.

La Commissione ne propone l' accettazione.

10. Abolizione del contributo comunale all'istruzione scolastica in scuole speciali cantonali

Nessuna osservazione.

La Commissione ne propone l' accettazione.

11. Partecipazione dei Comuni al finanziamento delle assicurazioni sociali

Nella Commissione sono state espresse perplessità sulle conseguenze di ribaltare queste misure quasi direttamente dalla Confederazione ai Comuni. Si fa riferimento alla risposta del Consiglio di Stato al Consiglio federale del 9 luglio 1980 nella procedura di consultazione inerente alle competenze della Confederazione (CH) e dei Cantoni (competenza legislativa e finanziamento integrale dell' AVS di esclusiva competenza della CH, mentre le prestazioni complementari AVS potrebbero essere assunte dal Cantone soltanto dopo l' entrata in vigore dell' assicurazione sul secondo pilastro, e quella dell' AI assunta dal Cantone).

Altra perplessità ha suscitato l'aumento deciso del Consiglio di Stato delle quote CM che permettono allo Stato di "risparmiare" 6 milioni annui.

Aumento che ricadrebbe sui meno abbienti e sugli anziani e sicuramente richiamerebbe in causa l' assistenza sociale (già adesso abbastanza impegnata). Anche la concorrenzialità della CM pubblica viene praticamente a cadere.

La Commissione ha preso visione della risposta alla interrogazione Bosia.

La Commissione ne propone l' accettazione.

12. Contributo comunale per le abitazioni economiche sussidiate

Riserve sono state sollevate nel senso che si torna praticamente alla situazione antecedente all' iniziativa parlamentare Buffi e confirmatari e ciò potrebbe costituire un ostacolo alla presentazione della legge cantonale sulla casa, essendo la legge di applicazione alla legge federale ormai abbandonata.

Nell' ambito della procedura di consultazione sulla ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni il Consiglio di Stato ha aderito al principio della delega di competenze ai Cantoni in materia di alloggi e promovimento dell' accesso alla proprietà. D' altra parte si può però ammettere il principio della sussidiarietà nel senso di lasciare ai Comuni, quali enti inferiori, quei compiti che essi sono in grado di dominare.

La Commissione ne propone l' accettazione.

13. Contributi comunali per l' assistenza sociale

Secondo le indicazioni del messaggio non dovrebbero esserci cambiamenti nelle competenze: si tratta di sensibilizzare, attraverso il contributo richiesto, i Municipi ad esercitare una vigilanza e un miglior controllo, secondo gli articoli di legge vigenti. E' in questo senso che si è espressa anche la Commissione.

Ci sono anche ragioni di principio che possono dare indicazioni contrarie al cambiamento di competenze: sono i criteri della parità di trattamento del beneficiario che non coincidono sempre nei due enti, e possono

creare situazioni contrastanti che esulano dalla situazione oggettiva del richiedente.

La Commissione ne propone l' accettazione.

14. Contributo comunale per l' assistenza alle persone anziane

Nessuna osservazione.

La Commissione ne propone l' accettazione.

15. Contributo comunale per minorenni ospiti di istituti riconosciuti

Nessuna osservazione.

La Commissione ne propone l' accettazione.

16. Contributo comunale per agli asili-nido

Anche se questo punto, come su quello sugli assegni di natalità, è opportuno un discorso di fondo.

Davanti al Consiglio di Stato pendono da qualche anno molte proposte in merito, sia quali iniziative parlamentari, sia quali inviti fatti durante discussioni parlamentari.

Un ulteriore invito al Consiglio di Stato di por mano alla revisione della legge sulla protezione della maternità e dell' infanzia affinché l' adegui alle richieste formulate da più parti sembra alla Commissione utile anche se può sussistere qualche giustificato dubbio sulla volontà che il Consiglio di Stato la elabori (nelle Linee direttive la revisione della legge citata è prevista per il 1983).

Le preoccupazioni sulla questione asili-nido comprendono oltre le ragioni di principio, anche ragioni di costi, di personale, di applicazione (date dalla legge). Si ha l' impressione che, mantenendo invariata la legge e accollando per di più oneri finanziari, i Comuni non facciano queste strutture. (Il costo complessivo a carico del Cantone per bambino risulta in media all' anno ca. Fr. 12'000.-- con i dati degli asili-nido riconosciuti).

La Commissione ne propone l' accettazione.

17. Abrogazione di alcuni sussidi di piccola entità ai Comuni

Nessuna osservazione.

La Commissione ne propone l' accettazione.

18. Sussidiamento piazze di tiro

Nessuna osservazione.

La Commissione ne propone l' accettazione.

19. Legge cantonale sulla protezione civile

Nessuna osservazione.

La Commissione ne propone l' accettazione.

20. Aumento dell' imposta sul maggior valore immobiliare

Nessuna osservazione

La Commissione ne propone l' accettazione.

21. Imposta sull' energia

Nessuna osservazione particolare alle indicazioni del messaggio.

22. Pubblicazione dei sussidi

(Iniziativa elaborata dell' on. Pedrazzi dell' 8 ottobre 1979)

L' iniziativa deve essere attribuita come il Regolamento del Gran Consiglio.

VI. CONCLUSIONI

La Commissione ritiene necessario risanare le finanze per attuare la politica auspicata. Se deve diventare < il compito permanente dello Stato quello di sempre meglio finalizzare la propria spesa pubblica verso i suoi effetti ottimali sull' economia e sul pieno impiego > come si legge nel messaggio (pag. 22), cui si può aggiungere il fatto che lo Stato debba mantenere il ruolo oltre le funzioni che ha, si può concludere che esso deve essere dotato di mezzi opportuni e messo in condizione di funzionare.

Una "conciliazione fra l' obiettivo del risparmio e il sostegno all' economia del paese" e la garanzia del mantenimento di servizi sociali ci induce a invitare il Gran Consiglio ad approvare il messaggio, tenuto conto delle osservazioni fatte e delle modifiche proposte.

Ci permettiamo però di fare notare come i risparmi propri dovranno essere intesi ed eseguiti nel senso che non abbiano a intaccare il buon funzionamento, che la normale manutenzione sia garantita, che si proceda nella lotta agli sprechi. Un' analisi completa, settore per settore, permetterà inoltre di individuare ulteriori risparmi e probabilmente un miglior controllo democratico.

Sarà opportuno selezionare gli investimenti secondo certi criteri e riconosciute e dall' altra che aiuti e possa favorire altri interventi con risultati diretti sul reddito sociale.

Le questioni inerenti al personale, che esulano dalle nostre decisioni (ma sono parte integrante del pacchetto) vanno affrontate con una seria politica del personale: il riesame dei compiti dello Stato e delle sue necessità porterà, con una razionalizzazione e una riqualifica, alla stabilizzazione (stabilire) del fabbisogno di personale: la qual cosa contribuisce ad aiutare l' Amministrazione a funzionare meglio. La ricerca di nuove entrate potrà avvenire con il migliore accertamento fiscale, con il riesame delle tasse e con la ripresa dello studio, come indicato nel messaggio, del moltiplicatore cantonale.

La ricerca della giusta competenza e una conseguente armoniosa ripartizione di oneri contribuirà a meglio equilibrare le finanze cantonali.

E' infine da notare come sia importante poter disporre immediatamente della revisione della legge sulla compensazione intercomunale. La Commissione è conscia della situazione che potrà crearsi data la non contemporanea discussione dei due oggetti (pacchetto e legge), ma è una scelta d' opportunità.

Per la Commissione della gestione:

C. Storelli, relatrice

Baggi-Bottani A. - Bottani G. -

Buffi - Camponovo - Cavadini Adriano

- Chiesa - Fontana -Genardini,

con riserva - Grandi - Giovannini -

Poma - Riva -Salvioni