

RAPPORTO
della Commissione della Gestione
sul messaggio 6 ottobre 1964 concernente il bilancio di previsione
per l'esercizio 1965

(del 3 dicembre 1964)

Nella presentazione del suo preventivo il Consiglio federale sottolinea l'importanza dal punto di vista congiunturale delle spese della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni, che complessivamente nel 1962 ammontavano a 8,2 miliardi di franchi, pari al 19 % del prodotto sociale.

Gli utili di esercizio dei Cantoni che nel 1961 erano ancora di 138,4 milioni di franchi sono diminuiti a 106,2 milioni di franchi nel 1962 e a 56 milioni di franchi nel 1963. Questa considerevole diminuzione in un periodo di continuato sviluppo economico, trova la sua giustificazione nella massiccia espansione delle spese, che sono aumentate annualmente di 400 - 700 milioni di franchi. E questo aumento non accenna a diminuire; il Cantone di Argovia prevede per il nuovo anno un aumento delle spese del 12 %, il Cantone di Zurigo del 13 %, il Cantone Friburgo del 18 %. Quasi tutti i preventivi cantonali del 1965 chiudono con maggior uscite: Basilea-Campagna 6,0 milioni, Berna 35,2 milioni, Friburgo 3,1 milioni, Grigioni 3,7 milioni, Lucerna 1,9 milioni, Neuchâtel 2,8 milioni, San Gallo 2,9 milioni, Turgovia 1,7 milioni, Vallese 23,4 milioni.

Da autorevole fonte il bilancio di previsione della Confederazione per il 1965 è stato definito il « preventivo della rassegnazione ». Le spese superano del 9 % quelle preventivate per il corrente anno, pari quasi al doppio del probabile aumento del prodotto sociale. Ciò è in aperto contrasto con quanto solennemente proclamato dal Consiglio federale di voler mettere al servizio dell'azione anti-congiunturale anche la politica delle spese della Confederazione.

Di fronte a simile atteggiamento dell'Autorità federale, per niente coerente con i principi enunciati, non dovrebbe meravigliare se specie quei Cantoni che per ragioni indipendenti dalla loro volontà non hanno potuto approfittare del boom economico, nella preparazione dei loro preventivi, si sono lasciati guidare dalla impellente necessità di recuperare almeno in parte il ritardo.

Dobbiamo ammettere che la Confederazione si vede assegnati in questi ultimi tempi sempre nuovi compiti, alcuni dei quali molto onerosi. All'impegno per la costruzione delle strade nazionali (preventivi aggiornati parlano di 20 miliardi di franchi) si aggiungerà il forte onere per la protezione delle acque in conseguenza della legge del 1955 (circoli bancari hanno recentemente previsto spese per complessivi 12,5 miliardi di franchi, di cui 9,5 a carico degli enti pubblici).

Il finanziamento anche solo di queste due opere, alle quali noi vogliamo aggiungere quelle meno onerose sì, ma altrettanto urgenti e necessarie quali l'intervento diretto della Confederazione nell'ambito degli studi superiori e il sussidiamento di abitazioni economiche, non sarà di così facile attuazione e richiederà non pochi sacrifici.

Non si vorrebbe però che queste difficoltà consigliassero la Confederazione a modificare la sua politica finanziaria nei confronti dei Cantoni.

Parlando sulle misure restrittive che il Consiglio federale intende applicare per comprimere le spese, l'on. Bonvin dichiarò recentemente e in modo abbastanza chiaro, per chi lo voleva intendere, che per raggiungere lo scopo sarà necessario

oltre che rinviare la realizzazione di opere non assolutamente indispensabili, ridurre anche i sussidi federali. Accettiamo come buono e senza riserva alcuna il proposito di esaminare ogni progetto di spesa sotto tutti gli aspetti, ma fermamente respingiamo ogni misura che abbia, per avventura, come conseguenza una accentuazione dello squilibrio fra regione e regione, fra settore e settore.

Il Consiglio di Stato deve sorvegliare l'evoluzione in campo federale e immediatamente intervenire, qualora le preannunciate tendenze di « risparmi » nel settore dei sussidi federali, risparmi che influenzerebbero in modo sicuramente sostanziale i bilanci dei Cantoni non ricchi, si verificassero. Il prof. Keller molto opportunamente afferma : « tuttavia le uscite pro capite della popolazione, dopo le deduzioni di tutte le prestazioni della Confederazione, sono rimaste nel Cantone Ticino, molto più forti che non nei Cantoni presi a confronto e anche un po' più forti della media svizzera ». E' stato ripetutamente detto che il Cantone Ticino ha perduto rilevanti entrate passando dalla categoria dei Cantoni economicamente deboli a quella dei Cantoni di forza economica media. Il prof. Keller ci trova consenzienti quando dice : « in futuro, per motivi di economia generale e nazionale, deve venire notevolmente sviluppata, in generale e perciò anche a favore del Ticino, la fonte di entrata costituita dalla compensazione finanziaria con le percentuali dell'I.D.N. Da un lato la quota a disposizione del 5 % del gettito globale dovrebbe venire aumentata ; dall'altro si dovrebbe, in sede di elaborazione di una nuova chiave di riparto, considerare in prima linea il reddito sociale cantonale ».

Abbiamo accennato sopra che i bilanci preventivi per l'esercizio 1965 di quasi tutti i Cantoni chiudono con una maggior uscita. Anche il bilancio del Cantone Ticino prevede una maggior uscita alla gestione ordinaria di 5,9 milioni di franchi e alla gestione straordinaria di 36,6 milioni di franchi. Nei confronti del preventivo 1964 le entrate effettive sono aumentate di 13,8 milioni di franchi pari al 12,5 %, le uscite di 15 milioni di franchi pari al 13,3 %.

Di fronte a simile situazione, si fa sempre più sentire la necessità di allestire piani finanziari a lunga scadenza. Lo dice anche il prof. Keller nelle sue conclusioni, lo afferma per la prima volta, se non erriamo, il Consiglio federale nel suo messaggio sul preventivo 1965 : « fino ad oggi il Consiglio federale si è limitato ad allestire un piano finanziario interno. Di fronte tuttavia ai compiti rilevanti che si intendono affidare nei prossimi anni alla Confederazione e che metteranno le finanze federali di fronte a grosse difficoltà, il Consiglio federale si impegna ad allestire un piano finanziario a lunga scadenza, da discutere davanti alle Commissioni parlamentari. Si tratta di sapere non solo la situazione di fatto, ma di fissare dove si vuol arrivare ».

Si tratta di un primo atto di programmazione in campo federale.

Già nel rapporto sul preventivo 1962 dicevamo : « il programma dei prossimi anni domanderà ingenti somme ; da qui la necessità di allestire un programma di lavoro con un piano di ammortamento »...

Siamo oggi giunti ad una svolta decisiva. Il Cantone dispone della relazione Kneschaureck e del giudizio del prof. Keller : sulla base di questi studi è possibile l'avvio di un'indagine più profonda, indagine che dovrebbe permettere poi all'Autorità politica di trarre sollecitamente le debite conclusioni.

La Commissione della programmazione deve essere insediata senza indugio alcuno e immediatamente operare perchè è necessario che si sappia in che forma lo Stato sarà tenuto o potrà intervenire nella vita economica cantonale : per mantenere e semmai fosse ancora possibile accelerare lo sviluppo economico, per rafforzare quei settori fino ad oggi negletti, vuoi per impotenza, vuoi per mancanza di indirizzo preciso e soprattutto di mezzi sufficienti e non ultimo delle indispensabili infrastrutture, per stabilire un giusto equilibrio tra regione e regione, tra settore e settore.

E' evidente che ogni e qualsiasi misura, che nell'ambito della programmazione economica sarà per essere presa, influirà sul preventivo dello Stato. Già certe voci del preventivo 1965 possono considerarsi in funzione di questa nuova impostazione (incremento alle borse di studio, p.es.).

Un esame approfondito e critico delle spese di investimento, di trasferimento e di funzionamento che rappresentavano nel consuntivo 1963 il 48,3 % risp. il 9,3 % risp. il 42,4 % delle spese totali dovrebbe, a mente del relatore, fornire utili indicazioni ai fini dell'allestimento dei prossimi preventivi, perchè non si possa dire anche del nostro preventivo che si tratta di un preventivo di rassegnazione.

Accettiamo l'impostazione del Consiglio di Stato, di aumentare le spese di investimento, anche se in conseguenza delle sempre maggiori difficoltà di trovare adeguato finanziamento un certo freno ci verrà imposto. L'aumento delle spese di investimento, a dispetto delle difficoltà d'ordine finanziario, si impone se effettivamente si desidera realizzare quanto per le ragioni ormai conosciute non abbiamo potuto realizzare prima. Perchè questi maggiorati investimenti siano oggettivamente valutati e compresi dall'opinione pubblica è però necessario un preciso programma a lunga scadenza.

Se le indicazioni sull'opportunità o meno di determinate spese di investimento devono venire innanzitutto da chi sarà chiamato a operare nel campo della programmazione economica, per le spese di funzionamento invece le indicazioni devono venire soprattutto dai politici.

L'esame del preventivo 1965 conferma una volta ancora che le spese di funzionamento sono eccessive. Il prof. Keller così conclude a proposito delle spese di funzionamento: ... « importante è che tutte le possibilità di razionalizzazione dell'amministrazione dal punto di vista tecnico e organizzativo vengano costantemente esaminate e, se ritenute idonee sia tecnicamente che economicamente vengano realizzate ».

Il grande economista italiano *Luigi Einaudi* parlando del problema della burocrazia scriveva: « Il pubblico avrebbe torto a considerare l'agitazione degli impiegati dello Stato alla stregua di una qualunque altra agitazione intesa ad ottenere semplicemente un aumento di stipendi ed una riduzione di ore di lavoro. In uno stabilimento in cui il lavoro è bene organizzato od in cui il danno della cattiva organizzazione ricade tutto sull'industriale, si può all'ingrosso contentarsi di non spingere lo sguardo al di là delle paghe e dell'orario. Nel caso degli impiegati pubblici le cose non possono essere messe in questi termini: il lavoro burocratico è pessimamente organizzato, epperò, sebbene le paghe siano modeste, la resa del lavoro è minima ed il costo enorme; ed opprimenti le imposte che i contribuenti debbono pagare per mantenere un ceto burocratico malcontento, invidioso ed improduttivo. Finchè si lascia la organizzazione attuale, bisogna dichiarare che il problema è insolubile ».

E più avanti ancora: « cominciare a risolvere il problema economico, rinviando la risoluzione dell'organizzazione del lavoro non è risolvere qualcosa. Il problema vero si pone così: *trovare il metodo con cui sia possibile migliorare le sorti economiche degli impiegati senza sacrificio per i contribuenti* ».

Spiace dover costatare, come molto sovente anche la più meritevole delle intenzioni di migliorare l'apparato organizzativo incontri resistenza, per non dire aperta opposizione, proprio da chi invece dovrebbe vedere di buon occhio ogni innovazione tendente a valorizzare il proprio operato. I funzionari e impiegati devono assolutamente persuadersi della necessità di modificare. E' ancora Einaudi che lo afferma: « o essi organizzeranno o lasceranno organizzare meglio il loro lavoro e le paghe più alte verranno da sè e non costeranno nulla ».

La Commissione della Gestione invita il Consiglio di Stato, perchè nell'ambito della programmazione abbia a coraggiosamente esaminare il problema della burocrazia e della organizzazione interna; già ripetutamente è stata chiesta una

maggior coordinazione per evitare per esempio che del medesimo oggetto abbiano ad occuparsi più Dipartimenti, magari più uffici del medesimo Dipartimento. Siamo perfettamente consci che ogni innovazione e per di più se tale innovazione tocca l'azione di persone, crea difficoltà: di fronte tuttavia all'assoluta urgenza di operare in questo settore, osiamo supporre che il Consiglio di Stato trovi l'appoggio almeno dei funzionari bene intenzionati, ma soprattutto degli organi politici, ancora troppo influenti in questo delicato campo. Si vorrebbe con ciò giungere ad una giusta valorizzazione del funzionario governativo, cui compete una quantità di compiti, talvolta determinanti ai fini della vita economica del paese.

E veniamo ora al preventivo per l'esercizio 1965, che è stato accompagnato quest'anno dal referto del prof. Keller dell'Università di San Gallo.

E' stata costituita una Commissione di periti per la elaborazione di una nuova legge sull'amministrazione e contabilità dello Stato, la quale tra altro dovrà attentamente esaminare il suggerimento del prof. Keller di distinguere il patrimonio amministrativo, non realizzabile da quello finanziario, realizzabile. Questa suddivisione faciliterà un giudizio economico del bilancio statale, oggi ancor più necessario anche per il fatto che prossimamente lo Stato del Cantone Ticino dovrà ricorrere a prestiti obbligazionari per poter innanzitutto consolidare gli investimenti attivi (partecipazioni dello Stato alle aziende idroelettriche della Maggia e di Blenio, della Verzasca e della Azienda elettrica cantonale, di complessivi 62 milioni di franchi, aumento del capitale di dotazione della Banca dello Stato di 10 milioni) e poter far fronte alle considerevoli spese di investimento (rete stradale, edilizia scolastica e ospedaliera, ecc.).

Abbiamo rinnovato l'invito al Consiglio di Stato di voler avviare con una certa sollecitudine una revisione delle leggi che prevedono sussidi statali, alcune delle quali si possono ritenere ormai superate, se non fosse altro che per la cambiata struttura e importanza dei tre settori della economia cantonale: primario, secondario e terziario.

Con particolare diligenza è stato esaminato il settore fiscale, dove per diversi motivi non è stata possibile una sollecita esazione delle imposte, creando così spiacevoli situazioni per i contribuenti stessi, ma soprattutto per lo Stato e per riflesso anche per i Comuni.

Sono allo studio misure organizzative tendenti al miglioramento di questo importante settore dell'amministrazione dello Stato.

A preventivo figura un importo di 6 milioni di franchi per il maggior accertamento delle imposte arretrate. L'aver incluso questo importo nel preventivo 1965 è la conferma del sensibile miglioramento ottenuto nella politica dell'accertamento e a mente del relatore premessa indispensabile per l'introduzione anche in sede cantonale del moltiplicatore.

La Commissione è stata infine orientata sulle presumibili conseguenze finanziarie della legge sulle malattie, il cui importo a preventivo (6 milioni di franchi) è stato fissato sulla base di una valutazione delle spese del 1. trimestre 1964. Il numero degli assicurati è superiore al previsto (ca. 90 % della popolazione totale), l'importo non sarà pertanto sufficiente. Per rendersi esattamente conto sull'onere complessivo sarà opportuno attendere le ripercussioni della legge federale, che è stata di recente modificata e sulla base della quale il nostro Cantone dovrebbe beneficiare di maggiori sussidi.

Altro settore che nei prossimi anni richiederà sicuramente ingenti mezzi è quello del servizio protezione aria ed acqua. La nuova legge cantonale sulla depurazione delle acque non è ancora entrata in vigore. Anche la Confederazione non ha ancora fissato la percentuale di sussidiamento dei costosissimi impianti.

In merito alla imposta di maggior valore, preventivata in « soli » 10 milioni di franchi contro i 13 milioni incassati già nell'esercizio 1963, si deve considerare

che sulla base delle indicazioni dipartimentali si nota nel corso dell'anno 1964 un certo rallentamento delle contrattazioni immobiliari.

Nel campo dell'educazione la Commissione ha chiesto che si abbia a studiare il coordinamento tra le direzioni delle scuole nella scelta dei libri di testo per evitare eccessivi oneri alle famiglie.

Sul problema delle tasse e diritti diversi, la Commissione si è associata al suggerimento del prof. Keller per un riesame delle stesse, alcune delle quali danno un gettito così modesto da nemmeno compensare il costo dell'incasso.

CONCLUSIONI

La Commissione ha accettato il messaggio concernente il bilancio di previsione per l'esercizio 1965 nel suo complesso senza apportare alcuna modifica. Esprime i più vivi ringraziamenti al capo del Dipartimento, on. dott. P. Cioccarelli e a tutti i suoi collaboratori per le informazioni che hanno voluto dare in sede di discussione e propone al Gran Consiglio di accettare il progetto legislativo sul bilancio di previsione per l'esercizio 1965.

Per la Commissione della Gestione :

Generali, relatore

Boffa, con qualche riserva — Bottani,
per le conclusioni — Caroni, per le
conclusioni — Coppi — Frascina —
Giovannini — Guscetti — Patocchi
— Rossi-Bertoni, per le conclusioni —
Verda — Visani — Wyler

