

Rapporto sul messaggio

numero	4465
data	7 dicembre 1995
dipartimento	Finanze e economia

Della Commissione della gestione e delle finanze sul rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare 4 dicembre 1995 presentata nella forma elaborata e urgente dalla Commissione della gestione e delle finanze relativa al contenimento delle spese per il personale nell'anno 1996

INDICE

1. INTRODUZIONE
 2. CONSIDERAZIONI GENERALI
 - 2.1 Prime indicazioni 1995
 - 2.2 Dati principali del preventivo 1996
 - 2.3 Obiettivi di PF 1996-1999
 3. VALUTAZIONE DEL GETTITO DELLE IMPOSTE SULLE PERSONE FISICHE
 4. SPESE
 - 4.1 Spese per il personale
 - 4.2 Contributi cantonali alle Casse Malati
 5. INVESTIMENTI
 6. VALUTAZIONI DELLA COMMISSIONE
 - 6.1 Pareggio a medio termine del conto di gestione corrente
 - 6.2 Obiettivi del Consiglio di Stato
 7. PROPOSTE DELLA COMMISSIONE
 - 7.1 Procedura
 - 7.2 Significato del preventivo
 - 7.3 Misure di contenimento delle spese per beni e servizi (gruppo 31)
 - 7.4 Misure di contenimento della spesa per il personale
 8. CONCLUSIONI
- ALLEGATO A
ALLEGATO B
ALLEGATO C

1. INTRODUZIONE

Secondo l'art. 31 cpv. 3 della Legge sulla gestione finanziaria dello Stato¹ il Consiglio di Stato deve presentare ogni anno entro il 15 ottobre il preventivo per l' anno successivo e il relativo messaggio². Inoltre, contestualmente, deve presentare le Linee Direttive e il Piano finanziario³ di legislatura⁴.

Nel primo anno di legislatura dunque, in questo periodo dell' anno, alla Commissione della gestione e delle finanze prima e al Parlamento poi, é sempre richiesto uno sforzo particolare.

Dal 1983 la Commissione ha sempre presentato due rapporti separati, dapprima quello sul preventivo e poi quello sulle LD/PF. Salvo che nel 1983, il rapporto sui preventivi del primo anno di legislatura é sempre stato presentato e discusso nel mese di dicembre (rispettivamente il 19-1-1984, il 3-12-1987; il 5-12-1991). Il rapporto sulle LD/PF é invece sempre stato presentato più tardi (rispettivamente il 30-1-1984; il 21-1-1988; il 9-3-1992).

Anche quest' anno la Commissione ha mantenuto questa impostazione, tanto più che a differenza delle precedenti occasioni il Consiglio di Stato non ha posto in consultazione le LD/PF durante l' estate, ma le ha presentate direttamente al Parlamento, superando, per sua stessa ammissione, non poche difficoltà per raggiungere il consenso interno. La Commissione é cosciente del fatto che, secondo logica, LD/PF dovrebbero essere esaminate prima del preventivo, tuttavia ritiene di dover privilegiare l' obiettivo di evitare l' esercizio provvisorio⁵. Inoltre il preventivo é stato elaborato prima delle LD/PF e quindi tiene conto solo parzialmente delle indicazioni delle medesime. E' in quella sede che occorrerà in particolare confrontarsi sulle scelte di priorità.

Nel rapporto n. 4397 del 14 giugno 1995 la Commissione ha già anticipato parecchie valutazioni sull' evoluzione delle finanze nella scorsa legislatura; le stesse che non verranno riprese in questa sede, dove ci si concentrerà invece su alcune osservazioni di carattere generale e su altre invece più puntuali, rinviando un discorso di più ampio respiro al

rapporto su LD/PF, considerato comunque che non si potrà totalmente prescindere da alcune anticipazioni. In considerazione dell' unità di materia esistente, la Commissione ha inserito in questo documento anche il rapporto sull' iniziativa parlamentare elaborata e sul messaggio del Consiglio di Stato per il contenimento delle spese per il personale.

2. CONSIDERAZIONI GENERALI

Nel citato rapporto sul Consuntivo 1994 la Commissione aveva rilevato la contraddizione esistente tra la buona situazione delle finanze dello Stato e la grave crisi economica del Paese. Secondo il normale andamento delle cose, la crisi economica dovrebbe prima o poi ripercuotersi anche sullo Stato, con una stagnazione o addirittura una diminuzione delle entrate.

-
- 1 LGF - RL vol. 1A n. 44
 - 2 I principi essenziali stabiliti dalla LGF sono quello della legalità (art. 3), dell' equilibrio o finanziario; (pareggio a medio termine) (art. 4), della parsimonia (art. 5), dell' economicità (art. 6), della causalità e della compensazione dei vantaggi (art. 7).
 - 3 LD/PF
 - 4 art. 7 Legge sulla pianificazione cantonale - RL vol. 1A n. 40
 - 5 art. 31 cpv. 4 LGF
-

2.1 Prime indicazioni 1995

Dalle indicazioni del preventivo, e anche del PF, il 1996 dovrebbe essere il primo anno in cui si verificherà questa inversione di tendenza. Ciò avverrà però in una situazione di partenza, non ancora compromessa e che non sarà probabilmente aggravata nemmeno dal Consuntivo 1995, le prime indicazioni sul quale, almeno in materia di gettito, sono infatti piuttosto buone. La Confederazione non ha richiesto al Cantone ulteriori prestiti al fondo disoccupazione ciò che ha permesso un risparmio di 80 mio al conto investimenti. Al 31 ottobre 1995 il gettito delle persone fisiche risultava di 712 mio di contro ai 705 mio preventivati, mentre quello delle persone giuridiche ammontava a 214 mio di contro ai 190 mio preventivati. Altre voci invece non hanno ancora raggiunto l' importo preventivato. L' aumento del gettito sembra comunque essenzialmente dovuto a rivalutazioni di quello degli anni precedenti, come evidenzieremo meglio più sotto.

2.2 Dati principali del preventivo 1996

I principali dati del progetto di preventivo sono i seguenti:

Tasso di inflazione di riferimento	2 %
Tasso di crescita reale del PIL	1,5 %
Spese correnti	2'217,1
Ricavi correnti	2'141,8
Disavanzo d'esercizio	75,6
Aumento spese correnti rispetto a P95	4,9 %
Aumento reale spese correnti rispetto a P95	2,9 %
Aumento ricavi correnti rispetto a P95	3,4 %
Aumento reale ricavi correnti rispetto a P95	1,4 %
Tasso di crescita spese personale rispetto a P95	3,6 %
Tasso reale di crescita spese personale rispetto a P95	1,6 %
Tasso di crescita della massa salariale rispetto a P95	3,1 %
Tasso reale di crescita della massa salariale rispetto a P95	1,1 %
Tasso di crescita spese beni e servizi rispetto a P95	0,5 %
Tasso reale di crescita spese beni e servizi rispetto a P95	-1,5 %
Tasso di crescita spese contributi rispetto a P95	10,1 %
Tasso reale di crescita spese contributi rispetto a P95	8,1 %
Spese correnti per rapporto al RC	17,8 %
Uscite correnti per rapporto al RC	15,7 %
Spese personale per rapporto al RC	6,0 %
Spese beni e servizi per rapporto al RC	1,8 %

Spese contributi per rapporto al RC	6,4 %
Uscite per investimenti	455,1
Onere netto per investimenti	263,3
Quota del Cantone sugli investimenti	62,25 %
Autofinanziamento	124,7
Disavanzo totale	138,6

In realtà il tasso di rincaro novembre 1994, novembre 1995 é stato dell' 1.9%.

2.3 Obiettivi di PF 1996-1999

Senza voler anticipare la discussione sul PF 1996-1999. é utile ricordarne gli obiettivi ⁶:

Aumento debito pubblico	370 mio
Investimenti netti	1'129 mio
Ammortamenti	865 mio
Risultato d'esercizio	240 mio
Autofinanziamento	625 mio

Per raggiungere questi obiettivi sarebbe necessario un miglioramento complessivo di 450 mio ripartito in 103 mio nel 1997, 161 nel 1998, 188 mio nel 1999. Ovviamente i miglioramenti "strutturali" si cumulano. Inoltre "il Consiglio di Stato é cosciente della necessità di contenere la crescita delle uscite correnti dello Stato entro limiti compatibili con la crescita del reddito cantonale ⁸". La Commissione si riserva di esaminare questo tema a tempo debito.

3. VALUTAZIONE DEL GETTITO DELLE IMPOSTE SULLE PERSONE FISICHE

Il gettito delle persone fisiche é stato ridotto da 705.5 mio a 680.5 mio, mentre quello delle Persone giuridiche é stato aumentato da 190.2 a 200.4 ⁹. Questo fatto potrebbe apparire in contrasto con i dati sugli incassi e sulle risultanze delle tassazioni che stanno ricevendo i comuni. Secondo le indicazioni del DFE la contraddizione é solo apparente. In effetti i dati sull' incasso sono influenzati in modo preponderante dalla rivalutazione dei gettiti degli anni precedenti, mentre dalle notifiche di tassazione 1995/1996 risulta un incremento praticamente nullo rispetto alle tassazioni 1993/1994. Da qui la necessità di riportare il gettito di competenza per il 1996 ai livelli di quello del 1994, "annullando" l' aumento che era stato iscritto nel preventivo 1995. considerato comunque che il gettito per il 1993/1994 si assesterà probabilmente a 680 mio invece che a 660 mio.

In generale per stabilire il metodo di previsione del gettito delle persone fisiche, verso la metà degli anni ottanta, il Consiglio di Stato, d' intesa con la Commissione della gestione, aveva commissionato ai prof. Balestra e Rossi uno studio ad hoc. Gli stessi avevano individuato una stretta correlazione tra l' andamento del reddito cantonale del periodo di computo e il gettito fiscale del periodo successivo. In termini economici, si parlava di elasticità uguale a 1, nel senso che a una variazione percentuale del reddito cantonale nominale corrispondeva a un aumento equivalente del gettito fiscale del periodo successivo; quindi se il reddito aumentava del 5%, anche il gettito sarebbe aumentato del 5%. Questo metodo é stato finora seguito, tenendo ovviamente conto delle modifiche apportate alla legge tributaria. Per il secondo anno del biennio e più particolarmente per il 1996 é possibile anche tenere conto delle tassazioni già emesse, che rappresentano

-
- 6 Rapporto LD pagine verdi 27;
7 Rapporto LD pagine verdi 29 ;
8 Rapporto LD pagine verdi 23 ;
9 Messaggio p. 27;

Attualmente circa il 24% del totale, pari al 10% del gettito. Pur non essendo un campione particolarmente significativo, il Consiglio di Stato ha ritenuto di procedere alla correzione di cui si é detto.

4. SPESE

Il messaggio del Consiglio di Stato fornisce indicazioni complete che non é necessario riprendere in questa sede, salvo che su alcuni punti.

4.1 Spese per il personale

Il Consiglio di Stato indica tre misure di contenimento della spesa in questo settore:

- a) l'applicazione nel 1996 dell' art. 7bis LStio, limitatamente alla lett. c) e a un importo di fr. 400' 000.--;
- b) l'introduzione di un periodo d' attesa di 6 mesi per la sostituzione di un collaboratore dimissionario, pensionato o trasferito, subordinata a determinate condizioni per garantire l' operatività dei servizi;
- c) il blocco degli effettivi del personale al 31 dicembre 1995.

La Commissione condivide queste misure ma formula queste osservazioni. La misura di cui alla lettera a) va in direzione opposta rispetto all' introduzione di elementi di maggior flessibilità nella gestione del personale e degli stipendi e é quindi accettabile solo transitoriamente in vista di soluzioni, appunto, più flessibili.

Il periodo di attesa di 6 mesi andrebbe utilizzato per anticipare nel servizio in questione l' analisi di cui all' allegato 3 delle LD.

4.2 Contributi cantonali alle Casse Malati

Rispetto al mese di maggio¹⁰ il DOS ha rivisto le previsioni sui beneficiari del sussidio Casse Malati da 85' 000 a 60' 000 con una diminuzione quindi di circa il 30% e una spesa di 51 mio invece di 70 mio, sebbene a preventivo fossero iscritti solo 55 mio. Non solo ma perfino i dati del 1994 sono stati rivisti e i beneficiari del sussidio sono risultati 53' 871 invece di 56' 000. Nel 1995 si era pensato che circa il 95% dei potenziali aventi diritto sulla base della tassazioni 93-94 avrebbero richiesto il sussidio; in realtà soltanto il 70% lo ha fatto. Per il 1996 il preventivo tiene conto di un tasso di richiedenti dell' 85% rispetto ai potenziali beneficiari. Al momento attuale non é possibile stabilire perché i richiedenti risultino così inferiori alle previsioni, cioè se perché il cerchio dei potenziali beneficiari sia sovrastimato o perché taluni rinuncino volontariamente o involontariamente al sussidio. In ogni caso a tutti i beneficiari dell' assistenza il sussidio viene concesso. In tale situazione la Commissione ha rinunciato a rivedere verso il basso la cifra di preventivo anche perché, per effetto della nuova LAMAL, si sarebbero dovuti rivedere al ribasso anche i sussidi della Confederazione, che copre i 4/5 della spesa. In altre parole se i beneficiari ricevessero complessivamente 5 mio in meno, il miglioramento netto dei conti del Cantone sarebbe di 1 mio. Una revisione al ribasso dei sussidi a preventivo, se per finire a consuntivo la spesa risultasse superiore, potrebbe poi comportare delle difficoltà con la Confederazione la quale potrebbe rifiutarsi di riconoscere la maggior spesa. Quindi,

10 R no4397 p.31

Seppure cosciente del margine di incertezza di questa voce, la Commissione non ritiene opportuno ritoccarla.

5. INVESTIMENTI

Già nel rapporto n. 4397 del 14 giugno 1995 si era evidenziata la tendenza a una sempre maggior quota del Cantone per gli investimenti, che si conferma anche nel P96. In altre parole se nel 1984 il volume totale di 455 mio di investimenti costava al Cantone 140 mio, nel 1996 lo stesso volume di 455 mio di investimenti costerà al Cantone 263 mio!!!

Lo sforzo del Cantone in questo settore é quindi enorme e difficilmente aumentabile. Rispetto al precedente PF non vi é un aumento degli investimenti previsti, ma rispetto a quelli effettivamente realizzati l' aumento é di circa il 30%.

Considerate le difficoltà tecniche dell' amministrazione, di cui si é più volte discusso, già questo appare un obiettivo ambizioso.

Dei 283 mio di investimenti netti preventivati, 170.42 mio sono già provvisti della base legale necessaria, quindi sono già stati votati dal Gran Consiglio. Per 35.80 é già stato licenziato il messaggio del Consiglio di Stato, mentre per 77.04 mio non vi é ancora nessuna decisione formale né del Governo, né del Parlamento.

Anche in questa sede, così come nel rapporto sul consuntivo 1994, non si può che ribadire che la politica degli investimenti dovrebbe essere soprattutto funzionale al miglioramento delle infrastrutture di servizio, tenuto conto delle risorse economiche e materiali disponibili, e finalizzata allo sviluppo strutturale e regionale dell' economia. I benefici prodotti da un' opera sono più importanti di quelli indotti dalla sua costruzione. Occorre perciò concentrarsi sulle infrastrutture indispensabili per lo sviluppo economico futuro e diversificare gli interventi rispetto ai settori di intervento tradizionali, specialmente laddove vi fossero dei ritardi (comunicazioni; teleinformatica; formazione; ecc.).

La Commissione ritiene comunque che possano esistere dei margini di miglioramento nel caso di investimenti realizzati da terzi e pertanto propone alcune aumenti del conto investimenti¹¹.

In questo modo la Commissione intende chiaramente manifestare agli interessati la disponibilità del Cantone, ben cosciente però che senza l' iniziativa della società civile o delle autonomie locali non sarà lo Stato che potrà sostituirsi.

6. VALUTAZIONI DELLA COMMISSIONE

6.1 Pareggio a medio termine del conto di gestione corrente

La Commissione ha preso atto che il deficit di gestione corrente del preventivo 1996 supera l' obiettivo di legislatura che é di contenerlo a 60 mio annui. Tale obiettivo é identico a quello della scorsa legislatura e non può che essere guardato con una certa preoccupazione con riferimento all' art. 4 LGF. che prescrive il pareggio a medio termine, tanto più che le

positive sorprese registrate negli anni scorsi sembrano assai remote e anzi é diffusa sensazione che si possa invece andare incontro a delle sorprese negative.

11 Allegato A

Pure preoccupante é la divaricazione tra il tasso di crescita delle spese e quello delle entrate. Inoltre entrambe crescono più del reddito cantonale. In effetti crescono tanto la quota delle spese correnti¹² quanto quella delle uscite correnti¹³ per rapporto al reddito cantonale. I sopracitati principi stabiliti dalla LGF non costituiscono però soltanto dei limiti legali astratti.

Come indica il Consiglio di Stato¹⁴.

"Non si tratta di una considerazione freddamente giuridico-contabile, ma di una preoccupazione politica legata alle prospettive e alle potenzialità di crescita e di progresso del Paese, in un contesto europeo ed internazionale che sta già rivedendo, con diverse sfumature, le politiche che hanno portato ad un crescente indebitamento pubblico. Il rischio, che correremmo anche in Ticino senza una ragionata politica di dimensionamento della sfera d'intervento dell'ente pubblico e senza un ripensamento dei compiti, è quello di un eccesso di indebitamento che sottrarrebbe allo Stato e alle società importanti mezzi per finanziare iniziative e compiti prioritari.

Un rischio che si aggraverebbe se dovesse davvero risultare realistico uno scenario deflazionistico."

La Commissione condivide queste valutazioni.

6.2 Obiettivi del Consiglio di Stato

Per i motivi esposti sopra, la Commissione non é ancora in grado di esprimersi sulle LD/PF; tuttavia si può già anticipare che essa condivide quegli obiettivi ripresi anche nel messaggio sui preventivi e cioè:

1. La ristrutturazione della spesa pubblica, con il riordino radicale delle componenti che la determinano e quindi anche con la necessaria modifica di leggi vigenti;
2. Il rafforzamento del substrato fiscale cantonale, che presuppone l'incentivazione della creazione di nuovi redditi, personali e aziendali, tramite misure diversificate di rilancio economico atte a migliorare la competitività del Ticino quale Cantone di insediamento di nuove attività produttive, creatrici, di lavoro.

La Commissione è cosciente della difficoltà dell'operazione sia da un punto di vista tecnico che politico. Dal punto di vista tecnico il lavoro prospettato in particolare nell' Allegato 3 delle LD appare estremamente impegnativo e necessita certamente di essere completato con l' indicazione di priorità e scadenze precise. La Commissione auspica che il Consiglio di Stato possa fornire delle valutazioni già per la discussione sulle LD/PF. Sottolinea pure la necessità di un esame della produttività dell' azienda Stato. Da un punto di vista politico, sarà altrettanto difficile raggiungere un consenso almeno sufficiente, per il rischio che si assommino le più disparate opposizioni su ogni singolo tema.

La Commissione ritiene che la volontà e ali obiettivi del Governo debbano essere rafforzati fin da subito e che quindi già con il preventivo 1996 occorra fare un ulteriore

12 dal 17,4% al 17,8% - N.B.: 1% = 120 mio

13 dal 15,4% al 15,7% ;

14 Messaggio 4443 p. 4

Sforzo di contenimento della spesa. che mostri inequivocabilmente la volontà del Parlamento di andare in questa direzione. permettendo al Governo di avanzare con maggior decisione.

Lo sforzo compiuto dalla Commissione quindi, lungi dall' essere puramente contabile, é inteso a evitare un ulteriore deterioramento della situazione e vuole indicare chiaramente la necessità di andare nella direzione indicata sopra, nei limiti già consentiti dal preventivo 1996 e in attesa della discussione, della precisazione e dell' applicazione delle LD.

Il 1996 sarà l' anno della maturazione di diversi progetti indicati nelle LD, che produrranno però i loro effetti soltanto verso fine anno e nel 1997. La Commissione ritiene che nella misura del possibile occorra utilizzare anche questo anno di transizione per migliorare le finanze dello Stato.

La Commissione sottolinea che oli obiettivi politici di legislatura dovranno essere conseguiti senza un aumento del debito pubblico superiore a quello indicato nelle LD/PF e senza un aumento della pressione fiscale.

La Commissione ha preso atto dello sforzo di "limatura" già compiuto dal Consiglio di Stato, in particolare nel settore dei beni e servizi. Si é però chiesta se non fosse possibile un ulteriore sforzo per raggiungere l' obiettivo di un disavanzo contenuto a 60 mio. Dopo un approfondito esame di tutte le voci contabili, la Commissione ha effettivamente individuato un ulteriore margine di manovra di circa 10-15 mio; in primo luogo mediante la compensazione soltanto parziale del rincaro al personale e in secondo luogo mediante un intervento sul gruppo 31. spese per beni e servizi, per riportarlo al livello del consuntivo 1994.

7. PROPOSTE DELLA COMMISSIONE

7.1 Procedura

La legge non precisa in che modo si debba procedere alla modifica del preventivo e, a memoria degli attuali commissari, non esistono precedenti, per cui prima di entrare nel merito delle proposte é opportuno chiarire la procedura.

Scrivendo alla fine degli anni sessanta, Giuseppe Lepori¹⁵ ricorda soltanto il caso del 1921. Già nel 1920 il Gran Consiglio aveva rinviato al Consiglio di Stato un preventivo che prevedeva un deficit di 1.6 mio a fronte di un totale delle spese ammontante a 12.7 mio¹⁶. Nel 1921 fu rinviato per ben due volte al Consiglio di Stato un preventivo che prevedeva uno "sbilancio"¹⁷, come si diceva allora, di 3 mio, dopo dibattiti tempestosi.

15 Giuseppe Lepori, Diritto Costituzionale ticinese;

16 VGC Autunno 1920 p. 208;

17 Così indicava Galli, relatore e presidente della gestione, ma il socialista Zeli precisava: "Ritiene che il deficit ordinario dello Stato é di oltre 4 milioni. Nel passivo furono dimenticati gli interessi passivi del Conto Corrente. Alla fine del 1922 noi troveremo 6 milioni di deficit ed alla fine del 1923 10 milioni. Questa é la situazione cronica del Cantone. Se le intenzioni sono quelle esposte dai membri del Governo, alla Gestione, esse sono ben poca cosa. Cosa intende fare il Consiglio di Stato? Se non erro l' intenzione é quella di prelevare un contingente straordinario d' imposta, il che graverà ancora di più gli impiegati, gli operai, ed i piccoli contadini. Intanto la terra viene abbandonata, e gli stabilimenti si chiudono. Delle delusioni non sono più possibili. Il gettito delle imposte deve necessariamente diminuire".
VGC Autunno 1921 p. 101

Lepori contesta la prassi del rinvio e ammette invece che il Gran Consiglio possa (debba?) modificare il preventivo:
"La prassi é, sotto il profilo costituzionale, dubbia, in quanto l' art. 29 num. 4 CC dispone che il preventivo é stabilito dal Gran Consiglio (su proposta del Consiglio di Stato), da che si potrebbe dedurre che il dovere dell' Esecutivo si esaurisca con la presentazione del documento al Gran Consiglio, spettando a questo di concludere la procedura della sua approvazione, apportando i mutamenti che ritiene necessari" 18.

In epoca più recente, la possibilità di modificare il preventivo in Parlamento é stata ammessa, almeno implicitamente, quando il Gran Consiglio ha respinto diverse proposte di emendamento senza sollevare la questione dell' ammissibilità, probabilmente anche perché la volontà di respingere gli emendamenti era manifestamente maggioritaria.

La Commissione ritiene dunque che il Parlamento abbia la facoltà di modificare il preventivo.

7.2 Significato del preventivo

Il decreto che approva il preventivo é nominalmente un decreto legislativo ma, non essendo sottoposto a referendum, é quello che, nella terminologia federale, si chiama un decreto semplice¹⁹. Esso contiene però soltanto le cifre complessive e non le singole voci.

La portata giuridica del preventivo é definita dagli art. 27-28-29 LGF²⁰. L' interpretazione di queste norme non é del tutto semplice. In generale si può comunque dire che vi sono spese vincolate che costituiscono un obbligo per lo Stato e un diritto per chi riceve la prestazione, come ad esempio i sussidi agli assicurati Cassa Malati, per le quali il limite fissato nel preventivo é solo indicativo e altre spese in qualche modo "libere" per le quali l' importo fissato nel preventivo é molto più vincolante. Vi sono poi numerose categorie intermedie. Ciò non significa tuttavia che si possa omettere di fissare nel preventivo l' importo per le spese vincolate oppure stabilirlo in modo del tutto arbitrario semplice. mente perché comunque queste spese devono essere fatte. Non solo perché sarebbe assurdo, ma anche perché bisogna rispettare l' art. 4 LGF (pareggio a medio termine).

18 Giuseppe Lepori, Diritto Costituzionale ticinese p. 590;

19 Un atto amministrativo secondo la terminologia di Crespi, RDAT 1980, p. 26, ripresa da L. Bianchi, RDAT 1991, I, p. 426,

20 Art. 27 LGF :

Mediante il credito di preventivo, il Gran Consiglio autorizza il Consiglio di Stato a procedere ad una determinata spesa sino a concorrenza dell' importo fissato.

I crediti di preventivo decadono con la chiusura del periodo annuale per il quale furono concessi.

Art. 29 LGF

Il sorpasso di crediti di preventivo é consentito unicamente per le spese che:

- sono la conseguenza necessaria di norme legali;
- rappresentano lo spostamento temporale di investimenti per i quali esistono crediti d' impiego;
- sono coperte da un ricavo corrispondente nello stesso periodo annuo;
- sono compensate da risparmi in voci di spesa simili.

Di questi sorpassi si deve riferire al Gran Consiglio in sede di consuntivo.

La discussione giuridica sul preventivo potrebbe essere lunga, ma in definitiva molto più importante é il significato politico.

Le proposte della Commissione vogliono indicare chiaramente la volontà di rispettare l' art. 4 LGF senza aumento eccessivo del debito pubblico e senza aumento della pressione fiscale, precludendo quindi a una ristrutturazione in

profondità della spesa pubblica, così come indicato dal Consiglio di Stato.

7.3 Misure di contenimento delle spese per beni e servizi (gruppo 31)

Accertata la volontà maggioritaria di procedere a un contenimento della crescita della spesa, la Commissione ha chiesto ai gruppi di presentare delle proposte precise, ciò che i gruppi PLR, PPD e LEGA hanno fatto dopo attento esame del "libro grigio". Le diverse proposte, in parte coincidenti, in parte avanzate soltanto per verifica, sono poi state demandate alla Sottocommissione finanze che le ha esaminate con la collaborazione del Direttore della Divisione delle risorse, che tra l'altro ha potuto fornirle il saldo delle diverse voci al 31 ottobre 1995. La maggior parte degli interventi esaminati riguardavano il gruppo 31. (spese per beni e servizi) e erano ripartiti in tutti i settori e dipartimenti.

Successivamente per il tramite del Consiglio di Stato le proposte sono state sottoposte ai diversi servizi dell'amministrazione. Le reazioni sono state assai diversificate. Taluni servizi hanno reagito positivamente aderendo alla proposte, altri hanno sollevato obiezioni parzialmente fondate e giustificate. Altri infine hanno avuto una reazione di chiusura.

Dall'esame della documentazione ricevuta da parte della Sottocommissione finanze, è comunque emerso che in tutti i settori esistono dei margini di intervento e che, oltre a quelli già individuati, ne esistono degli altri. Si è dunque fatta strada un'ipotesi diversa consistente in un taglio complessivo del gruppo 31 del 4%, congelandolo al livello del

Consuntivo 1994, anno in cui si era verificato un aumento del 10.43%²¹. In effetti a Consuntivo 1994 la spesa per il gruppo 31 ammontava a 219.55 mio, nel preventivo 1995 a 227.1 mio e ora nel preventivo 1996 ammonta a 228.3 mio. Una riduzione del 4% permetterà un risparmio di circa 9 mio. La Commissione ritiene che questa soluzione sia molto più flessibile e che permetta al Consiglio di Stato e all'amministrazione di adeguarsi meglio alle diverse esigenze. In tal modo si evitano pure lunghe discussioni su delle somme che prese singolarmente sono di scarso significato, ma che se prese nel complesso sono rilevanti. Il lavoro già svolto dalla Commissione rimane un'utile base di lavoro, che potrà essere adeguatamente completata. In prima analisi la riduzione dovrà essere applicata globalmente a tutti i centri costo che comprendono voci del gruppo 31 sulle quali si potrà operare in misura diversificata. Si potrà inoltre far capo alla possibilità prevista dall'art. 29 LGF, che permette di operare delle compensazioni tra voci di spesa simili. Infine resta sempre aperta la possibilità di un aggiornamento del preventivo.

7.4 Misure di contenimento della spesa per il personale

Come visto sopra, nel messaggio il Consiglio di Stato aveva manifestato l'intenzione di adeguare integralmente gli stipendi al rincaro. Già nel primo incontro tra la Commissione e il Consiglio di Stato erano emerse delle perplessità a questo proposito. Il 23 novembre la Commissione ha chiesto al Consiglio di Stato di rivedere la sua posizione. A tal fine era però necessario un nuovo messaggio. Onde eventualmente garantirsi la possibilità di.

21 Rapporto 4397 del 14 giugno 1995, p. 21 agire la Commissione ha poi chiesto ai capigruppo di presentare un'iniziativa elaborata nella forma urgente, ciò che è stato fatto nella seduta del Gran Consiglio del 4 dicembre riprendendo il testo del decreto del 15 dicembre 1992. L'iniziativa proponeva la concessione del rincaro integrale fino a concorrenza di fr. 60' 000.00 e per gli stipendi superiori un'indennità fissa di pari importo²². Il Consiglio di Stato ha preso posizione e con messaggio del 6 dicembre ha presentato un controprogetto che prevede l'adeguamento degli stipendi nella misura dell'1%.

Prima di esaminare le due proposte è opportuno richiamare alcuni dati.

La stratificazione dei salari dei dipendenti dello Stato, docenti e magistrati compresi, è la seguente²³:

Salario annuo lordo	Dipendenti	%
fino a fr. 70'000	1977	27,2%
70-90'000	2081	28,6%
90-100'000	1628	22,4%
100-120'000	898	12,4%
120-150'000	550	7,6%
oltre 150'000	133	1,8%

L'effetto dell'iniziativa è una minor spesa di circa fr. 4.080 mio.

L'effetto del controprogetto è invece di circa fr. 7.050 mio.

Infine l'eventuale sospensione degli scatti di anzianità per un anno permetterebbe una minor spesa di circa fr. 1.975 mio. I dipendenti in carriera sono infatti circa 2700. Di questi circa 610 hanno un salario inferiore a fr. 60' 000.1 dipendenti con salario inferiore fr. 60' 000 sono circa 950, ne consegue che il 65% è in carriera. Tra i dipendenti con un salario superiore invece la percentuale di quelli in carriera è di circa il 34%.

L'aumento della massa salariale dovuto agli scatti di carriera è di ca. 1' 1. Al dipendente in carriera spetterebbe pur sempre un aumento reale del 2/2,5% che andrebbe ad aggiungersi alla percentuale per la compensazione del rincaro. Infine per una completa analisi occorre tener presente che dal 1° gennaio 1996 sulla quota di salario superiore a fr. 97' 200 e inferiore a fr. 243' 000 al dipendente sarà dedotto un contributo all'assicurazione disoccupazione dello 0.5%. Inoltre l'aumento dei premi Cassa Malati colpirà in particolare coloro che non beneficiano del sussidio.

Come già esposto, in linea generale la Commissione ritiene che il risultato d' esercizio debba essere migliorato già nel 1996. La Commissione ritiene che un intervento sia possibile anche sulla spesa del personale innanzitutto perché il rincaro è dovuto in gran parte all' introduzione dell' IVA e che non sia logico compensare integralmente l' introduzione di un' imposta sul consumo con un aumento dei salari. Del resto l' effetto dell' IVA è una tantum e non si riprodurrà più. E' vero che lo Stato è la maggior azienda del Cantone; tuttavia un' azione di sostegno e incentivo al consumo realizzata in questo modo appare di dubbio effetto almeno per quanto riguarda i dipendenti con salari medioalti, la cui propensione al consumo è probabilmente influenzata maggiormente da altri fattori. Inoltre si creerebbe una disparità di trattamento nei confronti dei dipendenti del settore privato che sempre più raramente hanno diritto alla compensazione integrale del rincaro. La maggior parte delle grandi aziende private hanno da tempo abbandonato il sistema della compensazione automatica per introdurre sistemi fondati sulla ripartizione percentuale calcolata sulla massa salariale a disposizione per riconoscere aumenti 22 In pratica fr. 1 ' 140,00 annui 23 cfr. Risposta del Consiglio di Stato 13 novembre 1995 all' interrogazione Poggi n. 86.95 individuali tenendo sempre più conto delle prestazioni del dipendente. In genere però per salari più bassi viene comunque concesso un aumento pari al rincaro. L' introduzione di sistemi di questo tipo nello Stato sarà certamente problematica. La Commissione ritiene che il problema del personale andrà affrontato globalmente, abbandonando comunque ogni forma di automatismo e rispettando il principio delle trattative con le organizzazioni del personale.

Per il tramite della Sottocommissione finanze il 7 dicembre è stato sentito il parere delle organizzazioni del personale, le quali si sono dichiarate disponibili a esaminare il problema del rincaro solo nell' ambito di una trattativa globale. Maggioritariamente hanno espresso una preferenza tecnica per il controprogetto rispetto all' iniziativa.

Da parte di taluni sono stati sollevati dei problemi formali in particolare per quanto riguarda l' effetto retroattivo di una norma che, per effetto del termine di referendum, non potrà entrare in vigore che a 1996 iniziato. Inoltre qualcuno ha paventato una violazione dei diritti acquisiti.

Il problema è già stato risolto dal Tribunale federale. Nella sentenza DTF 119. Ia. 254 la massima corte ha in effetti stabilito che non esiste un diritto acquisito alla compensazione del rincaro e che una norma entrata validamente in vigore il 12 febbraio con effetto al 1° gennaio non viola il principio del divieto della retroattività.

Dalle osservazioni fatte emerge chiaramente che, se si considerano l' insieme dei provvedimenti che riguardano direttamente o indirettamente il personale, gli stessi risultano modulati a favore dei redditi più bassi.

La Commissione ritiene dunque di aderire al controprogetto del Consiglio di Stato con conseguente ritiro dell' iniziativa.

8. CONCLUSIONI

L'insieme delle misure proposte, cui deve essere aggiunto un contenimento delle spese per contributi destinati a salari (EOC, Istituti sociali e per anziani, scuole elementari), permette di raggiungere l' obiettivo di ridurre il disavanzo al di sotto dei 60 milioni, già nel 1996, in attesa di realizzare le misure proposte con le Linee Direttive.

In sostanza l' aumento della massa salariale ammonterà al 2.1% mentre le spese per beni e servizi saranno ridotte del 4%.

Con queste osservazioni, la Commissione invita dunque il Gran Consiglio a approvare i seguenti documenti:

Allegato A: Modifica del preventivo 1996 in materia di investimenti:

Allegato B: Decreto legislativo concernente il preventivo 1996:

Allegato C: Decreto legislativo relativo al contenimento delle spese per il personale per il 1996.

Per la Commissione gestione e finanze:

Fulvio Pezzati, relatore

Beltraminelli - Bignasca - Bonoli - Brenni -

Donadini, con riserva Gendotti - Lombardi -

Lotti - Maspoli - Pellanda - Pini - Poli -

Simoneschi-Cortesi.

ALLEGATO A

Voce	Descrizione	C94	P95	P96	Nuovo P96
		2'904.-	3'020.-	6'200.-	7'000.-
831.565.02	Contributi cantonali per investimenti industriali (in migliaia di fr.)	1'394.-	10'470.-	8'880.-	10'000.-
833.365.01	Contributi cantonali per investimenti turistici	12'740.-	11'000.-	8'250.-	11'000.-
835.522.60	Prestiti investimenti LIM	957.-	1'000.-	1'000.-	2'000.-
835.562.01	Contributi LIM Consorzi e Comuni	17'995.-	25'490.-	24'330.-	30'000.-

	Maggior investimento		5'670.-
--	-----------------------------	--	----------------

ALLEGATO B

Disegno di

DECRETO LEGISLATIVO

concernente il preventivo 1996.

**Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino**

visti:

- il messaggio 11 ottobre 1995 n. 4443 del Consiglio di Stato;
- il rapporto 7 dicembre 1995 n. 4443R/4465R della Commissione della gestione e delle finanze,

d e c r e t a :

Articolo 1

Le entrate e le spese per l' esercizio 1996 sono preventivate e autorizzate come ai seguenti bilanci preventivi, riservato l' art 2:

Conto di gestione corrente:

Entrate correnti	1'955'937'670.-	
Ammortamenti amministrativi	200'000'000.-	
Addebiti interni	<u>61'150'540.-</u>	
Totale spese correnti		2'217'088'210.-
Entrate correnti	2'080'614'150.-	
Accrediti interni	<u>61'150'540.-</u>	
Totale ricavi correnti		2'141'764'690.-
Disavanzo d'esercizio		<u>75'323'520.-</u>
<u>Conto degli investimenti</u>		
Uscite per investimenti	455'132'000.-	
Entrate per investimenti	191'867'000.-	
Onere netto per investimenti		263'265'000.-
<u>Conto di chiusura</u>		
Onere netto per investimenti		263'265'000.-
Ammortamento amministrativi	200'000'000.-	
Disavanzo d' esercizio	<u>75'323'520.-</u>	
Autofinanziamento		<u>124'676'480.-</u>
Disavanzo totale		138'588'520.-

Articolo 2

Le spese per beni e servizi (gruppo 31) devono essere ridotte del 4%.

Articolo 3

Il Consiglio di Stato é autorizzato ad assumere prestiti nel corso dell' anno 1996, alle migliori condizioni di mercato, per la copertura del fabbisogno di liquidità.

Articolo 4

Il presente decreto é pubblicato nel Bollettino Ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi del Cantone Ticino ed entra

immediatamente in vigore.

ALLEGATO C

Disegno di

DECRETO LEGISLATIVO

concernente la compensazione del rincaro ai dipendenti dello Stato e degli Enti sussidiati per l'anno 1996.

**Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino**

- visto il messaggio 6 dicembre 1996 n. 4465 del Consiglio di Stato;

- visto il rapporto 7 dicembre 1995 n. 4443R/4465R della Commissione della gestione e delle finanze,

d e c r e t a :

Articolo 1

Per l'anno 1996 è concessa la compensazione parziale del rincaro per gli stipendi e le rendite di cui alla Legge concernente l' adeguamento degli stipendi e delle pensioni statali al rincaro (del 10 giugno 1985) nella misura dell' 1%. Il Consiglio di Stato adegua la scala stipendi ed emana le necessarie disposizioni esecutive. Per quanto non regolato dal presente Decreto, sono applicabili le norme della Legge concernente l' adeguamento degli stipendi e delle pensioni statali al rincaro del 10 giugno 1985.

Articolo 2

I provvedimenti del presente Decreto legislativo si applicano, per il tramite del riconoscimento delle spese sussidiabili, anche a tutti i contributi di gestione versati dallo Stato e contabilizzati nel gruppo di spesa 36.

Articolo 3

Trascorsi i termini per l' esercizio del diritto di referendum, il presente decreto è pubblicato nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra in vigore con effetto al 1° gennaio 1996.