

Rapporto di maggioranza

numero	data	Dipartimento
LD/PF + 4502 R1	11 giugno 1996	FINANZE E ECONOMIA

della Commissione della gestione e delle finanze

- sulle Linee Direttive e sul Piano finanziario 1996-1999
- sul messaggio no. 4502 del 14 marzo 1996 concernente il 1° pacchetto di misure di correzione della tendenza di Piano finanziario 1996-1999



INDICE

1. INTRODUZIONE	3
2. OBIETTIVI POLITICI	4
2.1 Crescita economica.....	5
Coesione sociale.....	5
Liberalizzazione	5
Fiscalità.....	5
Società di servizio.....	6
Fiscalità e socialità.....	6
Fiscalità e promozione degli investimenti e dell'occupazione.....	6
Fiscalità e autonomia del consumo.....	6
2.2 Protezione dall'esclusione	6
Rischio di impoverimento	6
Sussidiarietà dell'intervento statale	7
Reddito disponibile	7
Politica familiare.....	7
Politica degli anziani	7
2.3 Rapporti cittadino-Stato	8
Ampiezza del ruolo dello Stato	8
New Public Management (NPM)	8
Privatizzazioni	8
Scuola pubblica su base privata	9
Limite alla spesa pubblica.....	9

3.	OBBIETTIVI FINANZIARI	10
3.1	Le indicazioni del Consiglio di Stato	10
3.2	Il Preventivo 1996 e il Consuntivo 1995.....	10
3.3	Peggioramento dei conti 1996	10
3.4	Il I° "Pacchetto di risparmi" (Messaggio no. 4502)	11
3.4.1	Modifiche del Preventivo 1996	12
3.4.2	Misure già decise per via amministrativa.....	12
3.4.3	Misure allo studio	12
3.4.4	Riparto premi Cassa pensione dei dipendenti dello Stato (CP)	13
	Obiettivo	13
	Proposte del Consiglio di Stato	13
	Reazioni sindacali	13
	La situazione della Cassa pensione.....	14
	Incontro Governo - Sindacati - Gestione	14
	Valutazioni della Commissione.....	15
	Raccomandazioni della Commissione.....	16
3.4.5	Riassunto.....	17
3.5	Il gruppo 36: contributi a e da terzi	17
3.6	Valutazione del PF.....	18
4.	PF DEGLI INVESTIMENTI	19
4.1	In generale	20
4.2	Investimenti netti secondo il grado di maturità.....	20
4.3	Investimenti netti per categoria	20
4.4	Investimenti per la mobilità	21
4.5	Quota degli investimenti netti sempre più elevata	22
4.6	Valutazioni	22
5.	ALLEGATO 3 - AMMINISTRAZIONE 2000	24
5.1	Criteri	24
5.2	Approcci	24
6.	LA POLITICA DEL PERSONALE	25
7.	CONCLUSIONI.....	28

1. INTRODUZIONE

La Commissione della gestione e delle finanze aderisce sostanzialmente ai contenuti del rapporto del Consiglio di Stato sulle Linee direttive (LD) e sul Piano finanziario (PF) 1996-1999, ben cosciente delle finalità e dei limiti di questo strumento.

Le LD sono infatti uno strumento del Governo, che il Gran Consiglio non deve approvare ma solo discutere. Essendo uno strumento pianificatorio, per loro natura sono di carattere generale e non devono perciò né entrare nei dettagli, né formulare concrete proposte operative da sottoporre al voto. Nemmeno devono trasformarsi in un catalogo dettagliato di singole proposte. **Le LD devono servire al Consiglio di Stato e all'Amministrazione per avere una direzione di marcia generale, per fissare degli argini entro cui muoversi e soprattutto per coordinare l'attività dei diversi Dipartimenti e settori.** Per certi versi, il lavoro di preparazione delle LD, che nella scorsa legislatura era stato malauguratamente rallentato, se non interrotto del tutto, è più importante dello stesso rapporto finale, che forzatamente deve essere una sintesi.

In questa occasione, la procedura parlamentare è stata leggermente più lunga¹ sia perché il Governo non aveva precedentemente sottoposto a consultazione le sue intenzioni sia perché, considerato il peggioramento della situazione finanziaria, la Commissione ha richiesto al Governo la presentazione immediata di un primo pacchetto di misure di correzione delle tendenze negative.

Il consenso di massima della Commissione sull'insieme del rapporto non può evidentemente intendersi come unanime e acritico consenso a ogni singolo passaggio. Il Gran Consiglio si esprimerà formalmente su ogni singola misura quando gli sarà sottoposta per il voto. La Commissione non si nasconde che per la particolare situazione politica di questa legislatura il passaggio dalle enunciazioni di principio ai fatti potrà risultare più complesso.

Tra il momento della redazione delle LD e quello della loro discussione passano in ogni caso parecchi mesi. **È anche per questo motivo che la Commissione, nel seguito di questo rapporto, chiede al Governo di dimostrare in sede di dibattito parlamentare di aver ulteriormente approfondito diversi problemi e di essere quindi in grado di formulare proposte più precise.** Su taluni punti non è infatti stato possibile avere maggiori indicazioni in sede di dibattito commissionale. In generale, le LD sono piuttosto carenti nell'indicazione dei tempi di attuazione (brevi, medi o lunghi) e anche del tempo di realizzazione necessario.

Per l'esame delle LD, la Commissione ha scelto di fare una lettura critica del testo, che avrebbe forse meritato uno sforzo di sistemazione finale da parte del Governo. Considerata la stretta connessione esistente, si è poi optato per un unico rapporto che inglobasse anche l'esame del "1° pacchetto di risparmi"².

1 Usualmente le LD sono state discusse in febbraio-marzo
2 Messaggio n. 4502

2. OBIETTIVI POLITICI

Il Consiglio di Stato, in estrema sintesi, riassume nel seguente modo i suoi obiettivi per il quadriennio³.

1. *porre le premesse per un ammodernamento e rafforzamento del tessuto economico del Paese, per la CREAZIONE DI NUOVA OCCUPAZIONE QUALIFICATA, con incentivi alla ristrutturazione, al rinnovamento tecnologico e merceologico, con miglioramento delle CONDIZIONI QUADRO della produzione (crescita economica);*
2. *neutralizzare il rischio di un IMPOVERIMENTO GENERALIZZATO della società ed in particolare di una crescente incapacità di fasce di popolazione attiva a mantenere l'attuale livello di vita o a rendersi autosufficienti (condizione del ceto medio, rischio dell'esclusione e della precarietà);*
3. *rinforzare la fiducia della popolazione nelle istituzioni, attraverso un nuovo patto cittadino-Stato, rendendo quest'ultimo più AGILE E ACCESSIBILE, contemporaneamente autorevole ed efficace, contando su un CITTADINO CONSAPEVOLE DELLE PROPRIE RESPONSABILITÀ (rapporti cittadino-Stato).*

La Commissione condivide questi obiettivi che, sia pure in termini estremamente generali, riassumono i problemi oggi più sentiti:

- **creazione di nuova occupazione qualificata**
- **miglioramento delle condizioni quadro**
- **lotta contro un impoverimento generalizzato**
- **lotta contro l'esclusione.**

Ma soprattutto è importante la **sottolineatura della responsabilità del cittadino**, della necessità cioè di **invertire il processo di deresponsabilizzazione e di delega**, che si è sviluppato ormai da parecchi anni. Un atteggiamento con il quale allo Stato si richiede tutto e il contrario di tutto. A questa tendenza corrisponde specularmente quella all'espansione dello Stato e della politica. E' invece opportuno che si abbia a ridefinire il ruolo della politica e dello Stato, che in una democrazia compiuta non possono essere onnipotenti e onnipresenti, ma devono avere un ruolo sussidiario. Inversamente, politica e Stato non possono essere caricati di tutte le attese della società e dei cittadini.

Metodologicamente⁴ il Governo fa riferimento a provvedimenti a breve termine, a progetti a medio-lungo termine e a temi e strumenti che hanno una dimensione che va oltre la legislatura. A questo proposito la Commissione ritiene che siano maturi i tempi per una **revisione completa del Rapporto sugli indirizzi** del 16 giugno 1982⁵; taluni temi (invecchiamento, mobilità-comunicazione-informazione, formazione, ecc.) richiedono infatti una riflessione di lungo periodo sia perché il contesto economico, sociale e di sviluppo è profondamente mutato sia perché anche la classe politica è molto evoluta e cambiata. Basti pensare che nel 1982: non esistevano il personal computer e il fax; nessuna decisione era stata presa per Alptransit⁶; la percezione del fenomeno dell'invecchiamento era appena agli inizi; decine di leggi non avevano ancora visto la luce; la questione dell'apertura a sud del Ticino verso il mercato della Lombardia era ancora agli albori, mentre che oggi è divenuta centrale; ecc.

3 Rapporto LD p. 2

4 Rapporto LD p. 1

5 art. 5 LPC

6 Qualche ipercritico potrebbe chiedersi se sono state prese oggi

Oltre a dei provvedimenti immediati è necessaria una strategia più a lungo termine per il Ticino nell'era della globalizzazione. L'elaborazione di tale strategia non potrà però essere eseguita né tramite solitarie fughe in avanti da parte di un Dipartimento, né delegata a qualche piccolo gruppo di tecnocrati, ma richiede uno sforzo di coinvolgimento di tutta la società ticinese. In una fase di transizione come quella che viviamo la questione del metodo è fondamentale. Solo una costante ricerca del consenso può evitare l'immobilismo dei veti incrociati. D'altra parte il primo anno di legislatura ha evidenziato che il dipartimentalismo non può che portare in un vicolo cieco, non solo per ragioni politiche ma soprattutto perché nessuno può più illudersi di poter elaborare delle soluzioni prescindendo dalle competenze altrui. E' urgente recuperare la capacità di gestire dei problemi complessi.

2.1 Crescita economica

Coesione sociale

Nel capitolo dedicato alla crescita economica il Consiglio di Stato evidenzia tra l'altro⁷:

(...) il successo economico è parziale e provvisorio se non si promuove la coesione sociale. (...) non è possibile mantenere un adeguato livello di benessere e una coesione sociale senza crescita economica. (...) appare dunque importante stimolare l'iniziativa privata e l'economia del mercato e favorire le modifiche strutturali della nostra economia ma nel contempo prevedere interventi mirati a breve termine per attenuare le conseguenze del processo di trasformazione sull'occupazione e promuove la giustizia sociale.

Ciò risultava già evidente dalla descrizione degli obiettivi generali.

La Commissione sottolinea e condivide la volontà del Governo di perseguire uno sviluppo che tenga conto in modo equilibrato degli interessi di tutte le componenti della società.

Liberalizzazione

(...) Per rispondere in modo mirato e tempestivo alle esigenze del mercato del lavoro cantonale bisogna favorire una maggiore flessibilità tra domanda e offerta di lavoro. In particolare si dovranno esaminare tutti i provvedimenti che possano servire a rimuovere le difese corporative o cartellari (...) E' IMPORTANTE CHE LA FORZA DELL'ECONOMIA TICINESE SI BASI SULLE CAPACITÀ DI CONCORRENZA DEI SUOI PRODUTTORI (IMPRENDITORI, MAESTRANZE) E NON SU VANTAGGI DI POSIZIONI TIPICHE DI UN'ECONOMIA COSTELLATA DI REGOLE PROTEZIONISTICHE.⁸

In questo ambito un primo passo importante è l'applicazione del Concordato intercantonale sugli appalti e della nuova legge federale sul mercato interno.

Fiscalità

In materia di fiscalità vale la pena di sottolineare i seguenti principi definiti dal Governo:

⁷ Rapporto LD p. 3-4
⁸ Rapporto LD p. 5

Società di servizio

(...) Deve essere verificata la nostra concorrenzialità in particolare per quanto riguarda le società di servizio e le Società ausiliarie.⁹

Fiscalità e socialità

Il Consiglio di Stato ha deciso di migliorare il coordinamento tra socialità e fiscalità. In questo senso nell'ambito dei provvedimenti relativi alla nuova legge assicurazione contro le malattie ha voluto concentrare i sussidi sulle fasce più bisognose della popolazione e ha optato per uno sgravio fiscale a favore dei cittadini con reddito medio, evitando di estendere i sussidi a questi ultimi.¹⁰

LA FISCALITÀ VA MEGLIO COORDINATA CON LA REDISTRIBUZIONE DEI REDDITI, EVITANDO CHE LO STATO TOLGA CON UNA MANO CIÒ CHE HA DATO CON L'ALTRA ALLE MEDESIME PERSONE. Ogni cittadino deve per quanto possibile, essere messo in condizione di provvedere da sé ai propri bisogni.¹¹

Fiscalità e promozione degli investimenti e dell'occupazione

(...) facilitazioni fiscali mirate che abbiano un effetto sul grado di investimento e di occupazione in modo da favorire la creazione di ricchezza.¹²

Fiscalità e autonomia del consumo

(...) Vanno pure sostenute quelle agevolazioni fiscali che, a parità di reddito, favoriscono l'autonomia del consumo.¹³

Per iniziare a concretizzare qualcuno di questi obiettivi, il Consiglio di Stato ha presentato il **Messaggio no. 4503**, il cui obiettivo è però soprattutto di coordinare fiscalità e socialità e ha una funzione di complemento rispetto alla revisione della legge sull'assicurazione malattia (LCAM). Inoltre, al Parlamento è stato consegnato il rapporto **19 gennaio 1996** di un gruppo di esperti nominati dal Consiglio di Stato. Se questo obiettivo è stato raggiunto o meno è questione che dovrà essere valutata attentamente dalle Commissioni tributaria e della gestione nell'ambito dell'esame del messaggio no. 4503 e di quello sulla LCAM.

In questa sede la Commissione della gestione e delle finanze invita il Consiglio di Stato a valutare attentamente le **ricadute sui comuni** tanto degli interventi in materia di politica sociale che di politica fiscale.

2.2 Protezione dall'esclusione

Rischio di impoverimento

Il Consiglio di Stato ha individuato

*un forte rischio di impoverimento, che si manifesta con l'esclusione dal processo produttivo, da un reddito sufficiente o dai rapporti sociali*¹⁴.

9 Rapporto LD p. 6
10 Rapporto LD p. 6
11 Rapporto LD p. 9
12 Rapporto LD p. 6
13 Rapporto LD p. 6
14 Rapporto LD p. 9

Ponendo il problema in questo modo, l'ottica con cui si guarda alla questione sociale è completamente ribaltata. Non si tratta più soltanto di far accedere tutti al benessere, ma anche di intervenire a favore di chi il benessere lo ha perso o lo sta perdendo o rischia di perderlo.

Anche in questo settore il Consiglio di Stato individua alcuni principi direttori:

Sussidiarietà dell'intervento statale

L'intervento pubblico in materia di prevenzione e di reinserimento deve considerare la sopportabilità finanziaria ed il principio che l'attività dello Stato dev'essere sussidiaria rispetto a quella degli Enti Locali e alla società civile¹⁵.

L'attività dello Stato deve essere sussidiaria rispetto alla società. Ciò significa dare priorità al coinvolgimento attivo delle comunità locali, della famiglia, dei vicini, delle associazioni spontanee, limitando la necessità di istituzioni statali o integralmente finanziate da enti pubblici. IL SOSTEGNO ALLE ATTIVITÀ PUBBLICHE LOCALI E A QUELLE DI UTILITÀ PUBBLICA PROMOSSE DAL PRIVATO VA DI PRINCIPIO PREFERITO ALLA CREAZIONE DI SERVIZI PUBBLICI CANTONALI¹⁶.

Quali corollari il Consiglio di Stato indica tra l'altro che:

Nei settori tradizionalmente occupati dallo Stato, come la scuola o gli ospedali, bisogna favorire il confronto documentato con l'iniziativa privata e ridiscutere i confini di competenza.¹⁷

A un livello più operativo e settoriale il Consiglio di Stato evidenzia talune indicazioni:

Reddito disponibile

Nelle prestazioni sociali il reddito disponibile per unità di consumo deve sostituire il criterio fiscale del reddito imponibile¹⁸.

Politica familiare

Da un livello generale si tratta di FAVORIRE LA VITA IN COMUNE dei membri della famiglia tramite misure che garantiscono tempo, qualità e risorse finanziarie. E' opportuno un ESAME DI COMPATIBILITÀ FAMILIARE DELLE LEGGI, che valuti le conseguenze dei cambiamenti legislativi sulle strutture familiari¹⁹.

Non si tratta soltanto di proteggere la famiglia in senso sociale, quale intervento a favore dei più poveri o più deboli (bambini), quanto proprio di promuovere la famiglia come valore intrinseco ("favorire la vita in comune").

La Commissione si attende un particolare sforzo di concretizzazione di questo principio da parte del Consiglio di Stato.

Politica degli anziani

Il Consiglio di Stato evidenzia da una parte la necessità di un **patto intergenerazionale**, dall'altra che:

15 Rapporto LD p. 9
16 Rapporto LD p. 9-10
17 Rapporto LD p. 10
18 Rapporto LD p. 10
19 Rapporto LD p. 11

Sono da incoraggiare iniziative che incentivano la partecipazione di persone nell'età di pensionamento ad attività socialmente utili liberamente scelte e che possano rappresentare un arricchimento e nuove interessanti esperienze personali²⁰.

Pur nella consapevolezza che le LD devono rimanere a un livello generale per non divenire un catalogo di pie intenzioni, stupisce lo scarso spazio che il documento governativo concede al problema dell'invecchiamento, tanto più che nella scorsa legislatura la politica degli anziani con quella della mobilità, erano due degli argomenti principali delle LD. In generale, sarebbe utile che anche le LD fossero sottoposte a una valutazione critica di consuntivo, punto di partenza per l'elaborazione di quelle successive.

Per quanto riguarda specificamente il problema dell'invecchiamento, la Commissione ritiene che esso rimarrà ancora a lungo uno dei problemi principali e che dovrà quindi essere oggetto di attenzione costante.

2.3 Rapporti cittadino-Stato

Ampiezza del ruolo dello Stato

Il Consiglio di Stato pone così il problema:

Molti cittadini si interrogano oggi sulla necessità, sull'ampiezza e sulla qualità delle prestazioni dello Stato in rapporto ai contributi (imposte federali, cantonali e comunali, oneri sociali, ecc.) che gli sono richiesti e alle limitazioni di alcune sue libertà e autonomie conseguenti alla produzione, ritenuta eccessiva, di leggi e regolamenti²¹.

In questo settore il Consiglio di Stato indica alcune novità che andranno evidentemente discusse nel merito, ritenuto che non necessariamente esiste già oggi un consenso unanime:

New Public Management (NPM)

In particolare sarà necessario disporre di una strategia di valutazione dell'esecuzione dei compiti previsti dalle leggi secondo modelli già sperimentati (New public Management) in modo da assicurare l'organizzazione corretta dei servizi e la qualità nell'offerta delle prestazioni²².

Privatizzazioni

Le funzioni svolte dallo Stato vanno ridefinite esaminando, dipartimento per dipartimento, le varie azioni e valutandole all'insegna della loro reale necessità. Nel contempo andrà elaborato un programma attuabile di privatizzazioni di enti e servizi statali e verificata la possibilità di riallocare alcuni servizi ai Comuni²³.

La realizzazione concreta di qualsiasi privatizzazione non è mai semplice. È perciò opportuno che venga allestito al più presto un programma accompagnato da un calendario.

20 Rapporto LD p. 11

21 Rapporto LD p. 13

22 Rapporto LD p. 14

23 Rapporto LD p. 15

Scuola pubblica su base privata

Va esaminata la possibilità e l'opportunità di offrire condizioni più favorevoli per la frequenza della scuola pubblica su base privata, anche con adeguato sostegno finanziario (eventuale bonus)²⁴.

Limite alla spesa pubblica

(...) la crescita della spesa dello Stato va messa in relazione con la ricchezza prodotta, in modo tale da rendere sostenibile il prelievo di mezzi finanziari dalla società²⁵.

Appare del tutto evidente la volontà del Consiglio di Stato di riformare le strutture dello Stato (NPM), ma anche di evitare un'ulteriore crescita dello Stato stesso.

La Commissione ritiene inoltre che sia di particolare importanza per un nuovo rapporto cittadino-Stato e soprattutto per la realizzazione di una democrazia più compiuta, dove il cittadino possa responsabilmente assumersi e decidere di quanti più compiti possibili, sottolineare il **problema della trasparenza**. Ciò significa non soltanto fornire delle informazioni, ma soprattutto dare informazioni comprensibili e utilizzabili. Ciò deve realizzarsi nei confronti di ogni cittadino ma anche del Parlamento. Per esempio, nell'ambito degli investimenti occorre indicare dei prezzi unitari confrontabili all'interno e all'esterno del Cantone. È pure necessario che siano fornite le necessarie informazioni di consuntivo. Il cittadino non deve soltanto essere informato dei suoi diritti e dei suoi doveri, ma gli devono pure essere fornite quelle informazioni necessarie perché possa decidere e agire liberamente, con conoscenza di causa.

²⁴ Rapporto LD p. 15
²⁵ Rapporto LD p. 15

3. OBIETTIVI FINANZIARI

3.1 Le indicazioni del Consiglio di Stato

Il Consiglio di Stato ha definito gli obiettivi finanziari nel seguente modo²⁶:

	Tendenza senza compiti nuovi	Tendenza con compiti nuovi	Obiettivi con mi- sure di risparmio e compiti nuovi
Aumento debito pubblico	672	823	370
Debito pubblico totale	1360	1511	1058
Investimenti netti	1129	1129	1'129
Ammortamenti	865	865	865
Risultato d'esercizio	-542	-692	-240
Autofinanziamento	323	173	625

Per raggiungere questi obiettivi sarebbe necessario un miglioramento complessivo di **452 mio**, ripartito in **103 mio** nel 1997, **161** nel 1998, **188 mio** nel 1999²⁷. Ovviamente i miglioramenti "strutturali" si cumulano.

Inoltre

«il Consiglio di Stato è cosciente della necessità di contenere la crescita delle uscite correnti dello Stato entro limiti compatibili con la crescita del reddito cantonale²⁸».

3.2 Il Preventivo 1996²⁹ e il Consuntivo 1995³⁰

Come noto il Gran Consiglio ha voluto che la politica di miglioramento dei conti pubblici per raggiungere gli obiettivi di PF avesse inizio già nel 1996. Nell'ambito dell'approvazione del **Preventivo 1996** si è quindi proceduto alla compensazione parziale del rincaro per i dipendenti dello Stato e a una riduzione del 4% delle spese per beni e servizi. Complessivamente queste due misure permettono un miglioramento del PF di **64,4 mio**³¹.

A sua volta, il **Consuntivo 1995** ha fatto registrare un risultato d'esercizio migliore di **68,3 mio** e un minor disavanzo totale di **101,7 mio**. Invece che a **688 mio**, come previsto nel PF a fine **1995**, il **debito pubblico** era dunque di **586,2 mio**.

3.3 Peggioramento dei conti 1996

Nell'ambito dell'incontro del 28 maggio 1996 con il relatore e le organizzazioni sindacali, il presidente del Consiglio di Stato ha indicato che i nuovi dati sull'evoluzione dei conti 1996, comunicati proprio quel giorno al Consiglio di Stato, mostravano un notevole peggioramento della situazione e che il Governo avrebbe presto informato il Parlamento al riguardo.

26 Rapporto LD p. 19 e 27

27 Rapporto LD p. 29

28 Rapporto LD p. 23

29 M+R 4443 e 4465

30 M4515

31 M4502 p. 25

In realtà l'informazione avveniva la sera stessa a mezzo di una fuga di notizie stampa e era prontamente confermata dalla direttrice del DFE. Una conferma ufficiale alla Commissione non è però ancora giunta.

Secondo le stime della **Divisione delle risorse**, il peggioramento dei conti 1996 può essere stimato in **54,4 mio** e meglio:

Quota CH per utile Banca Nazionale	-1,7
Quota CH per IP	-5,0
Quota CH per perequazione finanziaria	-4,0
Quota CH per dazioni carburanti	-8,3
Utile AET	+3,5
Utile Banca Stato	-0,5
Spese emissione prestito obbligazionario	-2,4
Spese e ricavi IAS ³²	+15,0
Contributi cantonali per ospedalizzazioni fuori Cantone	-9,2
Contributi cantonali EOC	+3,0
Spese per beni e servizi	-2,0
Contributi USI	-1,0
Contributi Transfer Monteforno	-0,8
Interessi attivi	-3,0
Tasse RF	-13,0
IMVI + TUI	-23,0
Quota ai comuni IMVI + TUI	+8,0
Imposte PF	<u>-10,0</u>
Totale	-54,4

Al di là del modo in cui questi dati sono stati resi noti, che la Commissione condanna fermamente, anche come indice dell'incapacità del Consiglio di Stato di portare avanti una politica coerente e coordinata, nonché come preoccupante sintomo di un dipartimentalismo sempre più dilagante, è evidente che la situazione finanziaria del Cantone è sempre più preoccupante.

3.4 Il 1° "Pacchetto di risparmi" (Messaggio no. 4502)

Nell'ambito dell'esame delle LD/PF, la Commissione ha chiesto³³ al Consiglio di Stato di precisare quali fossero le prime misure che intendeva prendere per conseguire gli obiettivi finanziari. Il Consiglio di Stato ha perciò presentato il cosiddetto "1° pacchetto". Si tratta di un messaggio atipico che si configura piuttosto come un rapporto di complemento alle LD/PF. Il Governo indica i seguenti interventi:

- provvedimenti voluti e decisi dal Gran Consiglio
- provvedimenti già decisi dal Consiglio di Stato per via amministrativa
- provvedimenti allo studio o non qualificabili
- proposta di modifica della ripartizione dei premi della Cassa Pensione.

32 Questo dato per quanto positivo indica ulteriormente una preoccupante difficoltà nello stabilire l'ammontare dei sussidi per le Casse malati

33 Lettera del 26-1-96

3.4.1 Modifiche del Preventivo 1996

	1996	1997	1998	1999	1996-99
Rincarzo parziale 1996	7,3	7,4	7,6	7,7	30,0
Riduzione Gruppo 32 ³⁴	8,6	8,6	8,6	8,6	<u>34,4</u>
Totale					64,4

A giudizio della Commissione va da sé che la modifica del Preventivo 1996 per quanto riguarda le spese per beni e servizi dovrà, come minimo, ripercuotersi anche sugli anni seguenti. In questo senso la Commissione aggiunge **25,8** alle proposte governative.

3.4.2 Misure già decise per via amministrativa

	1996	1997	1998	1999	1996-99
Periodo di attesa 6 mesi	3,5	3,7	3,9	4,1	15,2
Rimborso LADI per URC	4,5	4,6	4,7	4,8	18,6
Modifica griglia oraria SM	1,8	1,9	2,0	2,1	7,8
Sussidi formazione professionale	0,5	0,5	0,6	0,6	2,2
R sulle supplenze	0,1	0,4	0,4	0,5	1,4
R sulle vaccinazioni	0,0	0,2	0,2	0,2	0,8
Conservazione strade	0,0	0,5	0,6	0,6	1,7
Acquisto veicoli	0,0	0,2	0,2	0,2	0,6
Sussidi e corsi PCi	0,1	0,1	0,2	0,2	0,5
Revisione PF EOC	0,0	7,1	9,1	8,5	<u>24,7</u>
Totale					73,5

In considerazione del fatto che queste misure sono di competenza del Consiglio di Stato, la Commissione ne prende atto senza formulare osservazioni particolari. Per quanto riguarda il periodo di attesa di sei mesi per la sostituzione dei funzionari partenti, la Commissione ritiene che questa misura non possa restare isolata ma debba essere inserita nel contesto di una politica organica del personale. In questo contesto potrebbe perciò trattarsi di una misura provvisoria.

Sulla modifica del PF dell'EOC la Commissione si è già espressa favorevolmente in altra sede.

3.4.3 Misure allo studio

	1996	1997	1998	1999	1996-99
Condotte mediche di montagna	0,0	0,0	0,1	0,5	0,6
Copertura RC scolastica	0,0	0,6	0,6	0,6	1,8
Tabella di sintesi	0,0	6,4	6,7	4,6	<u>17,7</u>
Totale					20,1

Su queste misure, con procedura invero insolita, il Governo chiede alla Commissione e al Parlamento un **pronunciamento di principio**. La Commissione ritiene che gli elementi in

³⁴ Secondo le indicazioni di cui sotto vi sarebbe ulteriore miglioramento di 2,0 mio

suo possesso siano insufficienti per potersi esprimere definitivamente in senso favorevole. Ci limitiamo a segnalare che l'abrogazione delle indennità di trasporto per gli apprendisti non raccoglie quasi alcun consenso. Per quanto riguarda i sussidi cantonali per il trasporto pubblico, è emersa l'esigenza di evitare di compromettere la realizzazione del PTL e l'applicazione della legge sui trasporti pubblici appena entrata in vigore.

3.4.4 Riparto premi Cassa pensione dei dipendenti dello Stato (CP)

Obiettivo

	1996	1997	1998	1999	1996-99
Riparto premi Cassa pensione	0,0	5,0	5,1	5,02	15,3

E' questa l'unica proposta contenuta nel "pacchetto" che il Gran Consiglio è chiamato a votare in questa occasione.

Proposte del Consiglio di Stato

La proposta del Governo si articola in tre punti:

- a partire dal **1.1.1997** aumento del premio a carico del dipendente dall'**8,40%** al **9,45%** e conseguentemente analoga riduzione del premio carico dello Stato dal **14,70%** al **13,65%**;
- in due tappe successive e previo accordo con le organizzazioni del personale, parificazioni dei premi;
- garanzia della compensazione integrale del rincaro per tutto il resto della legislatura.

La proposta governativa è indubbiamente chiara. Molto meno lo sono invece le motivazioni. Anche l'analisi del problema nel messaggio è alquanto succinta. Infine la proposta è stata licenziata senza sentire né il parere della Commissione amministrativa della Cassa pensione dei dipendenti dello Stato (CA) né delle organizzazioni del personale.

Reazioni sindacali

Il messaggio del Consiglio di Stato non ha ovviamente suscitato l'entusiasmo delle organizzazioni del personale. Già il **25 marzo 1996** il FUS³⁵ chiedeva di essere sentito dalla Commissione. Analogamente faceva CCS³⁶ il **3 aprile 1996**. Più sorprendente il parere emesso a larga maggioranza, quindi anche con il contributo dei rappresentanti dello Stato, dalla CA il **24 aprile 1996**. La CA evidenziava il suo diritto, ai sensi di legge³⁷, a essere sentita prima delle modificazioni della Legge sulla cassa pensioni e chiedeva la sospensione del messaggio fino alla conclusione delle trattative con le organizzazioni del personale, per motivi che riprenderemo eventualmente in seguito.

In risposta a queste osservazioni, la Commissione della gestione ribadiva ancora una volta che le trattative devono avvenire tra sindacati e Consiglio di Stato e che solo eccezionalmente essa si mette a disposizione per una mediazione.

³⁵ Fronte Unico Sindacale (OCST + VPOD/SSSP)

³⁶ Comitato di Coordinamento Sindacale

³⁷ art. 43 LCP

La situazione della Cassa pensione

Nel frattempo, dapprima mediante un'intervista a un giornale della direttrice del DFE e presidente della CA, e poi tramite la consegna alla Commissione del rendiconto della CA stessa emergeva che la situazione della CP, al di là di ogni catastrofismo, è fonte di preoccupazioni. In particolare:

- il bilancio tecnico è peggiorato al di là di ogni più pessimistica previsione e il grado di copertura è sceso al 77,41%, mentre che nel 1994 era ancora dell'83,8%;
- i motivi di questo peggioramento devono essere ricercati nell'entrata in vigore della nuova legge sul libero passaggio, nella stagnazione del numero degli assicurati, nell'aumento dei pensionati e della durata della vita, ma anche in una gestione non ottimale della CP;
- appare grave il fatto che, nonostante questo peggioramento fosse già in atto dal 1991, il Gran Consiglio non ne è mai stato compiutamente informato;
- nell'ambito della revisione della legge del 1994 vi era bensì qualche accenno, ma per nulla chiaro;
- soprattutto non è stato preso alcun provvedimento. Basti pensare che i 14 cantoni che hanno rivisto la legge dopo l'entrata in vigore della Legge sul libero passaggio hanno tutti aumentato in misura consistente il premio totale³⁸;
- è emerso anche che il consulente attuariale (PRASA) già nel 1990 evidenziava che il premio non sarebbe bastato a garantire un grado di copertura sufficiente. Di questo rapporto la Commissione della gestione ha avuto notizia e copia solo ora;
- è da notare che il parere della PRASA si fondava su scenari che non hanno poi trovato riscontro nella realtà e si è quindi rivelato sbagliato perché troppo ottimista;
- l'intenzione dell'Amministrazione della Cassa e del DFE nella scorsa legislatura era, apparentemente, di risolvere il problema migliorando la redditività del patrimonio;
- se, per quanto riguarda il patrimonio mobiliare i risultati sembrano abbastanza buoni, nella gestione del patrimonio immobiliare sono invece stati commessi degli errori non imputabili solamente alla crisi del mercato. In particolare l'acquisto di terreni non edificati per una quarantina di milioni che non producono reddito alcuno è oggi fonte di preoccupazione.

La Commissione della gestione ha dato incarico alla Sottocommissione finanze di approfondire questo tema nell'ambito del Consuntivo 1995, il cui esame da parte del Gran Consiglio è quindi rinviato a ottobre.

Incontro Governo - Sindacati - Gestione

L'8 maggio 1996 intanto il Consiglio di Stato si è incontrato con le organizzazioni del personale.

Onde essere informata sulla nuova situazione, la Commissione della gestione procedeva perciò all'audizione della direttrice del DFE. In tale occasione veniva confermata la situazione della Cassa sopradescritta e si precisava che sono in corso tanto una perizia immobiliare che una nuova perizia attuariale della PRASA. I risultati di questi lavori saranno pronti per l'esame dei consuntivi. Inoltre Consiglio di Stato e sindacati hanno concordato una serie di incontri tecnici nel mese di maggio, che però non ci sono stati, e un nuovo incontro politico all'inizio o alla fine dell'estate per discutere tra l'altro di

38 M4502 p. 17

Amministrazione 2000 e di parificazione dei premi di cassa pensione (proposte dal Governo) e di riduzione del tempo di lavoro e misure occupazionali (proposte sindacali).

Il **15 maggio 1996** il Governo scriveva alla Commissione della gestione e, pur scusandosi per non aver interpellato la CA, riconfermava la propria posizione.

Il **21 maggio 1996** il FUS scriveva nuovamente alla Gestione per chiedere un incontro evidenziando tra l'altro:

anche la questione della ripartizione del premio assicurativo della Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato potrebbe essere affrontata in termini favorevoli da parte nostre se discussa nell'ambito della riduzione della durata del lavoro.

In esito a questi scritti la Commissione incaricava lo scrivente relatore di incontrare le parti.

Il **28 maggio 1996** su invito del relatore si incontravano dunque FUS, CCS, un rappresentante della CA e il presidente del Consiglio di Stato. Nella discussione le parti rimanevano sulle loro posizioni, con la conferma da parte del rappresentante della CA che il perito ritiene necessario aumentare i premi. Il presidente del Consiglio di Stato inoltre confermava che

- la proposta di parificazione dei premi non sarà formalizzata prima della conclusione delle trattative con i sindacati;
- il Governo intende riconoscere integralmente il rincaro per tutta la legislatura;
- si impegna personalmente a proporre al Governo un incontro politico con i sindacati prima del dibattito parlamentare³⁹ onde definire oggetti e agenda di una trattativa. Dell'esito di tale incontro si potrebbe poi riferire nell'ambito della discussione in Gran Consiglio;
- infine il presidente del Governo invitava a dar prova di senso di responsabilità di fronte alla crisi che ha investito il paese e a non drammatizzare le conseguenze della misura proposta; assicurava comunque che nel seguito delle trattative si terrà conto dei sacrifici richiesti negli ultimi tempi ai dipendenti.

Il Presidente del Consiglio di Stato confermava poi di ritenere indispensabile che la discussione sulla nuova ripartizione dei premi⁴⁰ avvenisse congiuntamente alla discussione sulle LD/PF e di non ritenere che gli approfondimenti in corso potessero portare a una soluzione diversa. Per contro i nuovi dati sull'evoluzione dei conti 1996, comunicati proprio quel giorno al Consiglio di Stato, rendono più urgente l'adozione del I° pacchetto e, a suo parere, anche la preparazione di un II° pacchetto.

Valutazioni della Commissione

Nell'ambito dei lavori della Commissione della gestione il collega Pellanda ha dapprima proposto di diminuire il contributo dello Stato senza contemporaneamente aumentare il contributo dei dipendenti. L'importo mancante nei conti della Cassa avrebbe dovuto essere recuperato con il miglioramento della redditività del patrimonio. Successivamente, alla luce dei dati esposti sopra, questa proposta è caduta. Tuttavia il Gruppo socialista si è riservato di riproporla in forma analoga in Gran Consiglio. La CA nel suo parere del **24 aprile 1996** si è fermamente opposta a questa proposta. Non ha trovato il consenso

³⁹ L'incontro è poi stato fissato per il 12 giugno 1996
⁴⁰ Modifica dell'1,05%

neppure un'ulteriore proposta Pellanda di rinvio al Consiglio di Stato per approfondimenti, cercando eventualmente altri risparmi immediati con un ulteriore intervento sul rincaro.

Dai dati riportati nel messaggio⁴¹ risulta che unicamente la Confederazione pratica il sistema dei premi paritetici. L'informazione è però errata perché è soltanto il contributo ordinario che è paritetico, mentre per quelli straordinari la Confederazione si assume un onere maggiore rispetto al dipendente⁴². Il Canton Vaud lo faceva ma vi ha ora rinunciato. **Nessuno dei 14 Cantoni che hanno recentemente rivisto la legge ha adottato il sistema dei premi paritetici.** In generale lo Stato si è assunto oneri maggiori, tuttavia nessun Cantone aveva una situazione così favorevole per i dipendenti. D'altra parte, la Cassa pensione dei dipendenti federali si trova in una situazione talmente catastrofica che non può certo essere presa come punto di riferimento: basti dire che i conti non vengono più approvati da 10 anni e che il Parlamento federale ha nominato una Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI).

La Commissione non ignora che sembra esservi un crescente consenso per l'obiettivo della parificazione e essa stessa se ne sta da tempo occupando nell'ambito dell'esame dell'iniziativa Danzi, che è tuttora pendente (relatore Pellanda). La Commissione ritiene tuttavia che l'eventuale parificazione debba essere il frutto di analisi più approfondite che considerino anche i motivi per cui si è giunti all'attuale ripartizione⁴³ e inoltre ritiene indispensabile consultare le organizzazioni del personale.

A suo giudizio, i problemi più importanti della Cassa Pensione sono altri: da una parte vi è quello dell'organizzazione e della gestione della Cassa,⁴⁴ ma soprattutto **vi è il forte rischio che tra non molto occorrerà scegliere tra un aumento dei premi o una diminuzione delle prestazioni.** In effetti già oggi i contributi totali AVS+CP superano il 34% del salario lordo. I dipendenti saranno ancora disponibili per un risparmio forzato così elevato?

Raccomandazioni della Commissione

La questione attualmente in discussione va invece vista unicamente nell'ottica del miglioramento delle finanze del Cantone. Vista la situazione finanziaria e considerata anche la situazione economica del paese, la Commissione ritiene che questo ulteriore sacrificio possa essere richiesto al personale. Essa condivide pure l'opinione del Consiglio di Stato che sia politicamente necessario prendere questa decisione già nel corso del mese di giugno.

Tuttavia la Commissione non ritiene che potranno essere adottate ulteriori misure senza il coinvolgimento delle organizzazioni del personale. In particolare chiede che nell'ambito del dibattito parlamentare il Consiglio di Stato delinei chiaramente i capisaldi della sua politica in materia di personale, indicando anche in modo vincolante l'agenda delle trattative con i sindacati.

41 M4502 p. 15-17

42 Pagherebbe però a parte altre prestazioni

43 La CA indica che il **6,7%** in più pagato dallo Stato è utilizzato nel seguente modo:
il **3,0%** è destinato all'adeguamento al rincaro delle rendite dei pensionati;
l'**1,5%** è destinato a finanziare gli aumenti dei guadagni assicurati a seguito di promozioni o di adeguamenti per anzianità degli stipendi;
l'**1,6%** è destinato a finanziare i pensionamenti anticipati;
lo **0,2%** spese amministrative.

44 E' ancora pendente davanti alla Commissione l'iniziativa Pezzati e conf. del 20 giugno 1994 (relatore Pellanda)

Inoltre la Commissione si impegna per questo quadriennio a non proporre ulteriori decurtazioni del rincaro. Chiede però che nell'ambito delle trattative sia posto il problema del superamento a medio termine di ogni forma di automatismo⁴⁵, pur cosciente della necessità di mantenere il potere d'acquisto.

In questo senso e a queste condizioni la maggioranza della Commissione raccomanda al Gran Consiglio l'approvazione del disegno di legge allegato al messaggio no. 4502.

3.4.5 Riassunto

Con l'approvazione della modifica dei premi CP la Commissione ritiene acquisito nell'ambito del I° pacchetto un miglioramento di **153,2 mio** e per quanto riguarda le misure allo studio, di circa **20,1 mio**. La Commissione invita il Consiglio di Stato a approfondirle, tenendo conto anche del dibattito politico che si è sviluppato nelle ultime settimane.

	1996-99	Totale progressivo
Modifiche del Preventivo 1996	64,4	64,4
Misure già decise per via amministrativa	73,5	137,9
Riparto premi Cassa pensione	15,3	153,2
Misure allo studio	20,1	173,3

3.5 Il gruppo 36: contributi a e da terzi

Tornando all'esame del PF, è noto che i tre maggiori gruppi di spesa sono il 30, il 32 e il 36. Delle spese per beni e servizi ci siamo già occupati nel rapporto sul Preventivo 96, mentre che più sotto torneremo sulla politica del personale.

I contributi rappresentano il **36,3%**⁴⁶ della spesa lorda totale. Intervenire su di essi è sempre assai difficile perché sono per lo più previsti e inquadrati in rigide norme legali. D'altra parte essi sono particolarmente significativi nella valutazione dei rapporti tra Confederazione e Cantone e tra Cantone e Comuni. Nella tabella seguente vi è il saldo tra contributi in entrata e in uscita in **totale** (36/46) (contributi netti), con la **Confederazione** (360/460), e con i **Comuni** (362/462) con l'avvertenza però che diversi contributi dei Comuni al Cantone ritornano poi sotto forma di contributi a privati (assistenza; Casse malati; case per anziani; ecc.) e quindi non sono contabilizzati qui.

	36/46	360/460	362/462
1985	151,3	54,1	-28,4
1986	168,0	47,9	-35,6
1987	190,9	45,7	-43,4
1988	207,4	43,9	-50,2
1989	250,4	48,4	-47,7
1990	288,8	62,9	-47,5
1991	337,9	66,7	-48,3
1992	365,2	87,3	-79,0
1993	391,6	70,6	-79,5
1994	382,6	111,1	-72,6
1995	375,0	116,9	-85,5
1996 P	425,6	152,0	-79,6

⁴⁵ cfr. R4403 p.12
⁴⁶ Preventivi 1996

D'alto canto è interessante combinare le **Tabelle 3 e 6 dell'Allegato 1** delle LD/PF. In primo luogo è possibile una parziale verifica (nella misura in cui le voci sono confrontabili) dei contributi al netto da quelli ricevuti da Confederazione e Comuni (Colonna A: contributi lordi; Colonna B: contributi da terzi; Colonna C: saldo).

		1996-99		
		<u>A</u>	<u>B</u>	<u>C</u>
1	Fondi Centrali AVS/AI/AF	338		338
2	Casse Malati	480	-527	181 ⁴⁷
3	PC AVS/AI	562	-334	
4	Assistenza sociale	208		208
5	EOC	433		433
6	Abitazioni economiche	94		94
7	Maternità e infanzia e invalidi	186		186
8	Consorzio aiuto familiare	42		42
9	Istituti per anziani	322	-123	199
10	Sostegno all'occupazione	78		78
11	Assegni di studio	86	-38	48
12	Cantoni universitari	99		99
13	Stipendi docenti Comunali	212		212
14	Corsi di formazione professionale	40		40
15	Imprese di trasporto	77		77
16	Altri contributi	294	-375	-81
Totale		3551		2154

Si può notare come per diversi voci una riduzione delle uscite comporta anche una riduzione delle entrate. In generale poi tutti i contributi sono previsti da leggi, che in diversi casi occorre modificare se si vuole ridurre la spesa. I contributi al fondo centrale AVS/AI sono previsti da leggi federali e quindi non modificabili. Infine si vede come gran parte dei contributi concernono la spesa sociale e sanitaria.

3.6 Valutazione del PF

La Commissione della gestione e delle finanze condivide gli obiettivi generali del PF, ben cosciente che si tratta di indicazioni di tendenza e non di dati precisi. Inoltre sono dati e indicazioni validi al momento in cui vengono calcolati, che è sempre anteriore anche di molto al momento in cui vengono pubblicati. Le numerose modifiche sopradescritte rendono necessario procedere a una ricalcolazione di tutte le tabelle di sintesi. Il Consiglio di Stato è dell'opinione che ciò debba essere fatta solo in occasione della pubblicazione del primo aggiornamento delle LD/PF, previsto per il **15 ottobre 1996**. Dopo qualche esitazione la Commissione condivide questo modo di procedere, ritenuto che l'aggiornamento dei dati, degli obiettivi e dei mezzi per raggiungerli non può essere troppo frequente pena lo svuotamento di qualsiasi significato del concetto di pianificazione. E' però evidente che un forte scostamento rispetto ai dati previsti può comportare un aggiornamento degli obiettivi, ma comporta in ogni caso anche un aggiornamento dei mezzi per raggiungere gli obiettivi.

La Commissione riconferma la necessità di evitare un aumento del debito pubblico a una cifra superiore al miliardo. Per raggiungere questo obiettivo occorre evitare un aumento della pressione fiscale e procedere alla revisione dei compiti dello Stato. Spazi di manovra devono in particolare essere ricercati nell'ambito di una rigorosa gestione corrente.

47 2+3

Nella fattispecie concreta poi questo modo di procedere risulta ancora più opportuno perché il lavoro di definizione dei mezzi, cioè delle concrete proposte politiche, a un anno dall'inizio della legislatura sembra in notevole ritardo. La Commissione ha l'impressione che il Governo fatichi a trovare un ritmo di crociera, a approfondire i problemi e che una forte ripresa del dipartimentalismo sia oggi un pericolo reale assai dannoso per il Cantone.

4. PF DEGLI INVESTIMENTI

4.1 In generale

Il piano finanziario degli investimenti fotografa la situazione al momento in cui viene licenziato, anzi al momento in cui viene materialmente scritto. Esso è però in continua evoluzione. Risulta indicativo soprattutto però il volume complessivo. Per quanto riguarda i singoli investimenti viene costantemente adeguato all'evoluzione dei progetti. Il fatto che un progetto figuri o non figuri nel piano pubblicato in allegato alle LD non significa ancora che sarà o non sarà eseguito. Per molteplici motivi in effetti un progetto può essere accelerato o rallentato. Dopo il caso clamoroso del 1992, sono però state adottate nuove metodologie che dovrebbero garantire una maggior attendibilità almeno nel breve periodo. Tuttavia è evidente che la ritardata o non esecuzione di grossi investimenti⁴⁸ può completamente squilibrare il piano.

4.2 Investimenti netti secondo il grado di maturità

Al momento della pubblicazione del rapporto, gli investimenti previsti potevano essere suddivisi per categorie nel seguente modo⁴⁹:

	1996	1997	1998	1999	Totale
Credito approvato dal GC	170,42	91,77	26,12	-33,27	225,04
Credito approvato dal CdS ⁵⁰	35,80	34,32	43,51	50,88	134,51
Credito senza base legale	77,04	185,84	199,71	246,55	709,14
Totale	283,27	311,93	269,34	264,16	1128,70

4.3 Investimenti netti per categoria

Amministrazione generale	113,07
Sicurezza pubblica	31,00
Salute pubblica	89,15
Insegnamento	199,62
Ambiente e paesaggio	239,97
Mobilità	350,00
Economia e alloggio	100,47
Capitali e partecipazioni	5,42
Totale 96-99	1128,70

⁴⁸ Esempi: impianto di smaltimento rifiuti; nuovo carcere; acquisto Centro Vignola; galleria Lugano - Valle del Vedeggio; ecc.

⁴⁹ Ovviamente la situazione nel frattempo si è modificata

⁵⁰ RG o Messaggio

4.4 Investimenti per la mobilità

Gli investimenti nel settore mobilità rappresentano circa un terzo del totale e si suddividono nel seguente modo.

	Investimenti lordi 1996-99	Investimenti netti 1996-99
<u>Strade nazionali</u>		
Costruzione	80,00	
Stabio Est-Gaggiolo	50,00	
Ripari fonici	57,00	
Area di servizio di Piotta	<u>10,00</u>	
Totale costruzioni	197,00	28,25
Conservazione	17,00	
Rinnovo pavimentazioni	24,00	
Risanamenti manufatti	67,00	
Gallerie (incluso San Gottardo)	<u>19,50</u>	
Totale conservazione	127,50	31,75
<u>Totale SN</u>	324,50	60,00
 <u>Strade Cantionali</u>		
Danni della natura	22,75	11,65
<u>Conservazione</u>		
Rinnovo pavimentazioni	88,30	70,40
Rifacimento e risanamento manufatti	69,20	61,20
Migliorie varie (valli)	16,00	15,60
Migliorie di manutenzione	24,00	23,00
Totale conservazione	197,50	170,20
<u>Sicurezza negli abitati</u>		
Formazione di marciapiedi	18,45	9,10
Sistemazione sulle strade secondarie e diversi	23,95	18,15
Totale sicurezza negli abitati	42,40	27,25
Sistemazione strade principali	251,15	35,55
<u>Totale SC</u>	513,800	244,65
 Trasporti		
<u>Piani dei trasporti</u>		
PTL/FLP potenziamento 1a fase	30,0	6,50
PTL progettazione e studi	11,95	11,95
PT Locarnese progettazione e studi	1,30	1,30
PT Bellinzonese progettazione e studi	1,75	1,75
PT Mendrisiotto progettazione e studi	1,60	1,60
Totale PT	46,60	23,10

<u>Interventi a favore del mezzo pubblico</u>		
FART: contributi	7,51	7,51
FLP contributi	4,94	4,94
Rinnovo veicoli: contributi	6,00	6,00
Park & Ride	0,5	0,5
Risanamenti passaggi a livello	1,20	1,20
Totale interventi a favore del mezzo pubblico	20,15	20,15
Aeroporto cantonale	2,40	2,40
Piste ciclabili e sentieri	4,35	4,35
<u>Totale Trasporti</u>	73,50	50,00
Totale Mobilità	911,80	354,65

4.5 Quota degli investimenti netti sempre più elevata

Come la Commissione ha già avuto modo di rilevare più volte, il costo degli investimenti per il Cantone diventa sempre più elevato.

	Lordo	Netto	Quota %
84-87	1394	502	36,0%
88-91	1672	758	45,3%
91-95	1746	934	51,4%
96-99	1976	1129	57,1%
Totale 84-99	6788	3323	

4.6 Valutazioni

Nel rapporto sul Preventivo 1996 la Commissione aveva espresso le seguenti valutazioni che non può che riconfermare⁵¹:

*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 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 alcuni aumenti del conto investimenti

Nell'ambito del Consuntivo 1995, essa proporrà delle riflessioni sulla gestione dei crediti quadro che attualmente è del tutto insoddisfacente. In effetti questo strumento estremamente flessibile è sicuramente prezioso, tuttavia esso non permette più un controllo preventivo. In contropartita è evidente che i controlli intermedi (ogni anno) e quelli consuntivi devono essere particolarmente rigorosi. Attualmente questa possibilità è piuttosto aleatoria.

⁵¹ R 4403 p. 6

Per quanto riguarda la mobilità, ci si può chiedere se la quota parte di questo settore debba continuare a rimanere così elevata e quali siano le possibilità reali di controllo dei costi.

5. ALLEGATO 3 - AMMINISTRAZIONE 2000

Nell'Allegato 3 il Consiglio di Stato descrive in che modo intende proseguire nella riforma dell'amministrazione e nel contempo prendere dei provvedimenti di risanamento del conto di gestione corrente. Il Governo ritiene necessario che l'azienda-Stato sia sottoposta a una:

- a) REVISIONE DEI COMPITI
- b) RIFORMA DEI PROCESSI DI PRODUZIONE

Il metodo di lavoro proposto si basa su tre criteri e cinque approcci.

5.1 Criteri

- a) Verifica dei compiti dello Stato e del volume delle prestazioni
- b) Verifica dei livelli di qualità delle prestazioni offerte
- c) Verifica di efficacia del processo di produzione

5.2 Approcci

- I Riduzione dei costi e riesame delle basi legali
- II "Facciamo o comperiamo?" (Privatizzazioni)
- III Ristrutturazione della gestione delle risorse e semplificazione dei flussi di lavoro e di comunicazione
- IV Contenimento delle spese di finanziamento e ridefinizione delle entrate (43, 46, rette degli enti sussidiati)
- V Ridefinizione qualità e standard

Il **26 gennaio 1996** il Consiglio di Stato ha comunicato alla Commissione che all'inizio di dicembre aveva incaricato il **Gruppo di coordinamento interdipartimentale** di formulare delle proposte. Il **9 maggio 1996** la direttrice del DFE ha informato la Commissione che questo programma aveva assunto il nome di **Amministrazione 2000**.

Di principio la Commissione condivide questo programma; essa non è però in grado di formulare maggiori osservazioni e in particolare di valutare se e quando con questo programma potranno essere raggiunti gli obbiettivi politici e finanziari delle LD/PF.

La Commissione ribadisce la richiesta al Consiglio di Stato di indicare nell'ambito del dibattito parlamentare le priorità con cui intende procedere a questo lavoro, fondamentale anche per definire la politica del personale.

6. LA POLITICA DEL PERSONALE

L'importanza della spesa per il personale (Gruppo 30) non è determinata solo dalla sua entità, che rappresenta il **33,4%**⁵² della spesa totale e il **6,10%** del reddito cantonale, ma anche dal fatto che qualsiasi revisione dei compiti dello Stato toccherà giocoforza anche il personale e soprattutto dal fatto che una ristrutturazione radicale della spesa pubblica non è possibile senza la collaborazione di un personale ben formato e adeguatamente motivato. Il fatto che finora il Consiglio di Stato non abbia definito una strategia precisa in questo settore, basata su di una forte collaborazione anche con le organizzazioni del personale, rappresenta una lacuna grave per qualsiasi tipo di politica.

Anche in questo ambito, come in molti altri, le lacune conoscitive sono ancora grandi. Soltanto nel secondo semestre di quest'anno sarà disponibile un documento statistico/informativo completo.

Val comunque la pena di riprendere alcuni dati già parzialmente noti.

Dalla risposta alle interrogazioni 123/95 e 2/96 dei colleghi Bergonzoli, Poli e Poggi risulta la seguente **stratificazione dei salari**.

	70	70-90	90-100	100-120	120-150	150
Canc/isp	32	14	14	4	6	4
DI	539	601	107	33	28	5
DOS	481	292	77	74	18	43
DIC	265	89	52	58	35	7
DT	307	258	44	77	53	7
DFE	349	246	88	75	78	9
Docenti	4	581	1246	577	332	0
Magistrati						58
Totale	1977	2081	1628	898	550	133

Secondo i dati regolarmente pubblicati nel rendiconto, il **movimento del personale** è invece il seguente⁵³:

	1991	1992	1993	1994	1995
Assunzioni	425	199	164	148	137
Da ausiliario altro Ri			85	98	81
Trasferimenti	121	80	145	177	129
Cessazioni	226	284	201	223	260
Dimissioni	133	151	73	74	84
Pensionamenti invalidità	28	31	33	30	38
Pensionamenti anzianità	13	21	24	20	17
Pensionamenti anticipati	18	36	26	36	37
Totale pensionamenti	59	88	83	86	92

⁵² Preventivi 1996

⁵³ A conferma della necessità di introdurre criteri statistici uniformi, perché i dati sui pensionamenti forniti dalla CP sono leggermente diversi

Rimozioni dalla carica				8	8
Licenziamenti	2	6	5		
Pensionamenti amministrativi			2		
Decessi	9	9	9	5	7
Scadenze incarico	21	30	27	48	67
Destituzioni	2		2	1	2
Disdette nel periodo di prova				1	0

Per quanto riguarda i **docenti** le lacune sono ancora più grandi. Il Consiglio di Stato ha fornito le seguenti informazioni:

	1993/94	1994/95	1995/96
Pensionamenti anzianità	32	24	39
Pensionamenti invalidità	21	16	32
Totale pensionamenti	53	40	71
Decessi		3	4
Dimissioni	12	17	21
Riduzione rapporto di nomina	27	12	14
Rimozioni dalla carica	1	2	1

Infine nei prossimi anni sono previsti i seguenti pensionamenti per anzianità (docenti esclusi):

1996	105
1997	53
1998	64
1999	<u>63</u>
Totale	285

Nel periodo 1993/1996 la diminuzione di personale realizzata è stata di **208,96** unità a tempo pieno.

Nel periodo 1994-1996 sono stati organizzati i seguenti Programmi di occupazione temporanea (**POT**):

1994	114
1994 (sostegno occupazione giovanile)	342
1995	146
1995 (sostegno occupazione giovanile)	305
1996	<u>185</u>
	1092

Si tratta di programmi di 6 ma anche 12 mesi.

Se per quanto riguarda l'occupazione giovanile si è trattato di una scelta politica precisa, legata alla parziale mancata compensazione del rincaro, per il resto si tratta di un fenomeno ancora poco studiato, problematico e non privo di aspetti contraddittori. Non è infatti chiaro se i POT vengono organizzati per compensare delle riduzioni di personale, per supplire a delle sottodotazioni di personale o per progetti precisi come prevede la legge. D'altra parte se il Ticino non riuscirà a organizzare tutti i POT che impone la nuova LADI dovrà pagare delle forti penalità. Infine possono legittimamente esistere delle perplessità relative alla parità di trattamento tra dipendenti.

Il Consiglio di Stato ha posto come obiettivo di legislatura la riduzione del personale di **400 unità**, cioè il doppio di quanto fatto nella precedente legislatura.

Non è però finora spiegato né in che modo né in che contesto intende perseguire questo obiettivo.

Si tratta di un puro obiettivo contabile nel senso che si vuole solamente ridurre la spesa dell'equivalente di 400 unità? Oppure si vogliono veramente 400 posti in meno e cumulativamente altre misure (per esempio parificazione dei premi CP)? Si intende ridurre l'orario di lavoro e i salari? Si vuol procedere con dei licenziamenti o solo con la non-sostituzione dei partenti? Si intende procedere con trasferimenti interni? Si pensa invece alla privatizzazione di certi settori? Oppure semplicemente alla soppressione di certi compiti? In che misura si intendono utilizzare strumenti moderni quali il job-sharing e il lavoro flessibile? Quando si potrà disporre di dati conoscitivi maggiori? Quando saranno pronti degli scenari per la discussione con i sindacati e il Parlamento?

7. CONCLUSIONI

Con queste osservazioni, la Commissione invita il Gran Consiglio a prendere atto e discutere delle LD/PF e a approvare il disegno di modifica della LCP allegato al messaggio n. 4502.

Per la maggioranza della Commissione gestione e finanze:

Fulvio Pezzati, relatore

Beltraminelli - Bignasca - Bonoli - Brenni -

Donadini - Gendotti - Lombardi - Lotti -

Pellanda, con riserva - Poli - Simoneschi-Cortesi