

# Rapporto di maggioranza sul messaggio

---

numero	<b>4695</b>
data	<b>2 dicembre 1997</b>
dipartimento	<b>Finanze e economia</b>

---

## Preventivo 1998

### 1. PREMESSA

Il messaggio del Consiglio di Stato concernente il Preventivo 1998 è stato accompagnato all'ultimo momento dal Rapporto al Gran Consiglio sul II° aggiornamento delle Linee direttive e Piano finanziario 1995-1999, conformemente a quanto previsto dalla Legge sulla pianificazione politica (art. 7).

La Commissione della gestione e delle finanze considera indispensabile, specialmente in questo periodo critico, l'aggiornamento tempestivo e annuale da parte del Consiglio di Stato sia della pianificazione finanziaria quadriennale sia delle proposte in merito agli indirizzi e alle scelte politiche.

Per motivi di tempo la discussione dei due documenti sarà scissa in due parti distinte. La priorità è riservata all'esame del Preventivo 1998, mentre si rinvia all'anno prossimo la discussione sul II° aggiornamento LD/PF 1995-1999, pur consapevoli che, sebbene i due documenti siano di natura completamente diversa, per altri aspetti essi si integrano in modo tale per cui alcune valutazioni e considerazioni non possono essere disgiunte.

Allestendo il rapporto all'intenzione del Parlamento, la Commissione ha tenuto conto per quanto possibile di questi fattori. L'esame dei dati finanziari del Preventivo 1998 permetterà comunque di formulare delle proposte in merito alle decisioni che il Parlamento dovrà prendere sul progetto di decreto legislativo, con il quale si autorizzano le entrate e le spese preventivate.

### 2. CONSIDERAZIONI GENERALI

#### 2.1 Preventivo e confronto con la pianificazione finanziaria

Il Preventivo 1998 prevede un disavanzo d'esercizio di 209.8 mio fr (P1997 : 95.9 mio fr), disavanzo preannunciato a più riprese che solleva però vive preoccupazioni, se si considera il fatto che i disavanzi devono essere recuperati a medio termine come impone la Legge sulla gestione finanziaria e considerando inoltre che, come espresso e preannunciato dal Consiglio di Stato in più occasioni, il consuntivo 1997 prevede pure un peggioramento di un centinaio di milioni rispetto al preventivo 1997.

La stima della tendenza per la spesa corrente, i ricavi e il disavanzo d'esercizio a PF e valida per l'anno 1998 viene di seguito confrontata con il preventivo proposto in mio fr:

	PF 1995	1°agg PF 1996	Preventivo
Spese correnti	2'417	2'351	2'291
Ricavi correnti	2'246	2'196	2'081
Disavanzo d'esercizio	- 171*	- 155*	- 210

\* tendenza

Nonostante quindi gli sforzi di contenimento della spesa corrente, il disavanzo aumenta e oltrepassa il disavanzo previsto nell'ambito del 1° aggiornamento delle LD/PF di ben 55 mio fr, in considerazione della maggior contrazione delle entrate che non hanno rispettato le previsioni a suo tempo formulate dagli istituti specializzati in merito all'andamento economico.

Ne consegue che le uscite correnti, senza gli ammortamenti amministrativi, uguagliano le entrate correnti e che ci troviamo sull'orlo dell'autofinanziamento negativo per cui gli investimenti dovranno essere finanziati senza mezzi propri.

Nell'ambito del Piano finanziario globale sono di seguito confrontati i diversi obiettivi pianificati e quelli a preventivo sempre concernenti l'anno 1998:

	PF 1995	1°agg PF 1996	Preventivo
Debito pubblico	990	950	1'113
Investimenti netti	270	240	245
Ammortamenti amministrativi	222	210	211
Disavanzo d'esercizio	- 60*	- 60*	- 210
Autofinanziamento	162	150	1

\*obiettivi

Anche da questo confronto si nota la divergenza con gli obiettivi prefissati dovuta al crollo dei ricavi. D'altra parte si ricorda che il Consiglio di Stato, nel messaggio sul II° pacchetto di risparmio, aveva abbandonato gli obiettivi a causa del crollo delle entrate e preannunciava la necessità di fissarne dei nuovi.

## 2.2 Le basi di elaborazione del preventivo

Nel Preventivo 1998 viene tenuto in considerazione l'effetto delle misure di risparmio proposte dal Consiglio di Stato in questa legislatura, in particolare l'adozione dei provvedimenti contenuti nel II° pacchetto di correzione della tendenza di PF 1996-99 e delle misure attive lanciate in parallelo all'operazione di risparmio. Il messaggio elenca ed evidenzia in modo chiaro le singole misure e la loro incidenza.

Il Governo, conscio della marcata tendenza al degrado del quadro finanziario, evidenzia due aspetti molto importanti :

- l'affermazione secondo cui il Preventivo 1998, assieme al Consuntivo 1997, dovrebbe segnare il punto più critico per le finanze cantonali, dopo di che si dovrebbe ipotizzare un rientro verso situazioni di maggiore sostenibilità, fatte salve le condizioni indicate a pagina 7 del messaggio
- l'annuncio di ulteriori misure di correzioni della tendenza, già nel corso del 1998, fondato sui primi risultati del progetto Amministrazione 2000 e sull'analisi del gruppo di spesa 36 relativo ai contributi cantonali (pag. 11) nonché la ridefinizione dei compiti dello Stato.

## 2.3 Lo svolgimento dei lavori nella Commissione

Le preoccupazioni del Governo sono fatte proprie dalla Commissione. Il superamento della soglia del miliardo di debito pubblico già nel 1998 (1'113 mio fr, ma in realtà oltre i 1'250 tenuto conto dei presumibili risultati del Consuntivo 1997) e lo spettro dell'autofinanziamento negativo devono indurci a proseguire l'azione di contenimento con misure a breve termine nonché a pianificare misure a medio termine, in modo da rettificare la tendenza in atto fra la divaricazione strutturale in corso tra l'evoluzione delle entrate e quella delle uscite.

Ci si aspettava però dal Consiglio di Stato, già con questo preventivo, delle misure ulteriori e coraggiose di correzione della tendenza senza alcun rinvio nel tempo, pur consapevoli che con il II° pacchetto di misure di correzione della tendenza si è già raschiato il fondo ed ora l'esercizio per trovare altre soluzioni diventa sicuramente più difficile.

Il Consiglio di Stato, questa è stata la risposta, per le misure immediate si è fermato a quanto proposto nel preventivo, frutto in ogni modo di un lavoro collegiale approfondito e contraddistinto dal consenso ottenuto al proprio interno

La Commissione si è divisa sul modo di procedere all'esame del Preventivo 1998 :

- una possibilità era quella di proporre direttamente al Gran Consiglio alcune modifiche con l'introduzione di chiari correttivi
- l'altra possibilità era quella di rimandarlo al Consiglio di Stato con l'invito a procedere ad una immediata modifica.

Quale giustificazione per procedere alle immediate modifiche da parte del Gran Consiglio, c'era quello che stiamo per entrare nel 3° anno della legislatura. Di conseguenza, il prossimo preventivo sarà affrontato alla vigilia delle elezioni

cantionali, con quindi la giustificata prudenza di non compromettere le decisioni di competenza dell'esecutivo della prossima legislatura.

A sostegno della proposta di rinvio del preventivo al Consiglio di Stato, c'era la perplessità di incorrere da parte del Legislativo in improvvisazioni e in errori, nonché la mancata risposta ad una serie di domande e richieste di informazioni supplementari, considerato poi i tempi e i mezzi a disposizione per procedere contemporaneamente all'esame del II° aggiornamento delle LD e del PF 1996-1999.

Per ambedue le soluzioni di esame si è comunque ritenuto che Governo e Parlamento debbano affrontare la situazione congiuntamente - ma di fatto e non a parole, con tutte le loro energie e a breve scadenza - con lo scopo di realizzare almeno una inversione della tendenza a medio termine, considerato come il pareggio rimane per il momento troppo utopistico (inversione di tendenza in effetti già indicata nel II° aggiornamento delle LD e PF 1996-1999).

La Commissione ha anche chiesto e ottenuto di incontrare il Consiglio di Stato in corpore. Si è condivisa l'insoddisfazione per il risultato finale del preventivo 1998, ma si sono pure evidenziate le difficoltà nel procedere ad una immediata modifica delle singole voci, rimandando così questa operazione in sede di esame del nuovo PF, con l'auspicio di poter procedere in modo congiunto fra l'Esecutivo e la Commissione per giungere a risultati concreti.

## 2.4 Il riferimento al II° aggiornamento delle LD e PF 1996-1999

Si prende atto in ogni modo e con soddisfazione delle intenzioni espresse nel II° aggiornamento delle LD e PF 1996-1999 (pag 3) e cioè che *il Consiglio di Stato ribadisce con forza la necessità di unire l'impegno costruttivo e propositivo di Governo e Parlamento, come pure di tutte le forze politiche, per offrire al Paese concrete opportunità di rilancio e per evitare che la crisi economica e quella finanziaria possano aprire la strada a tendenze di disgregazione sociale.*

E inoltre che il Consiglio di Stato intende presentare già nel corso del 1998 *da un lato ulteriori misure di correzione delle tendenze e dall'altro un piano generale di ripensamento dei compiti dello Stato* (pag. 5).

Gli obiettivi finanziari sono elencati a pagina 50 del rapporto LD/PF e la Commissione ritornerà sugli stessi, come detto, al momento della verifica di questo importante documento.

## 3. EVOLUZIONE DEI RICAVI

L'evoluzione negativa dei ricavi è stata quantificata diminuendo le entrate correnti di 53 mio fr rispetto all'anno precedente. Le cause di questa tendenza negativa, che riflette la situazione economica del Paese, sono elencate nella parte iniziale del messaggio e sono state a più riprese oggetto di dibattito in questa legislatura. Rimane tra l'altro ancora da accertare l'incidenza della modifica apportata alla Legge tributaria.

La parte più consistente dei ricavi correnti è rappresentata dalle imposte che per il 1998 costituiscono il 53 %. Si è ridotto rispetto al preventivo 1997 il gettito delle persone fisiche di 42.5 mio fr, quello delle persone giuridiche di 20 mio fr, quello sul maggior valore e sugli utili immobiliari di 10 mio fr. Le valutazioni di base per la stima dei gettiti sono menzionate nel messaggio a pagina 46 e seguenti e si ritengono intese con una ragionevole cautela.

Di seguito, il quadro riassuntivo dei ricavi a preventivo PF confrontato con le previsioni del I° aggiornamento delle LD e del PF sempre riferite all'anno 1998:

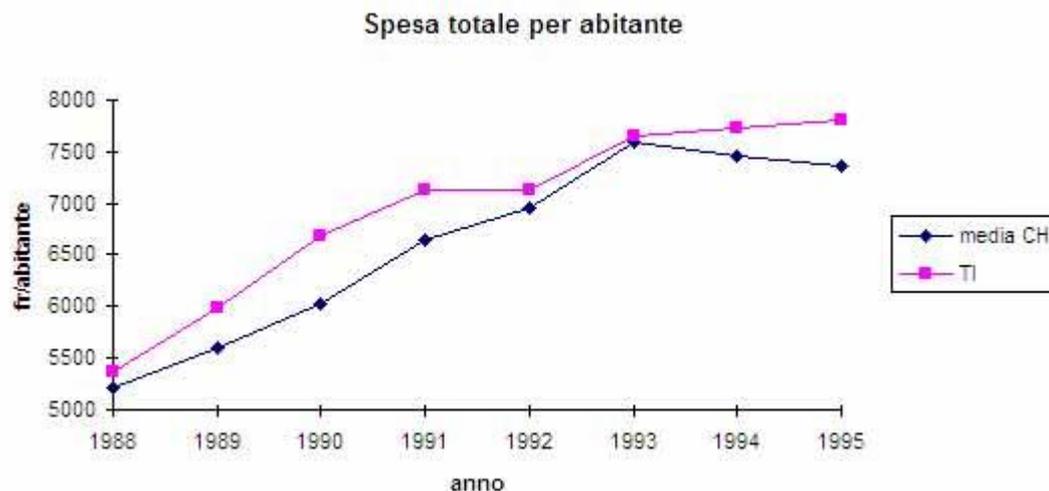
	Preventivo 98	1° Aggior LD+PF	Differenza
imposte persone fisiche	635.5	675	- 39.5
imposte persone giuridiche	180.4	205	- 24.6
imposte alla fonte	45.0	49	- 4.0
imposte utili e maggior valore immobiliare	16.0	23	- 7.0
altre entrate	9.5	14	- 4.5

## 4. EVOLUZIONE DELLE SPESE CORRENTI

### 4.1 Confronto con gli altri cantoni

Si è voluto confrontare l'aumento della spesa totale del nostro Cantone (costo in fr per abitante al lordo comprendente

spesa corrente e investimenti) rispetto alla media svizzera degli altri Cantoni. Di seguito la rappresentazione grafica :



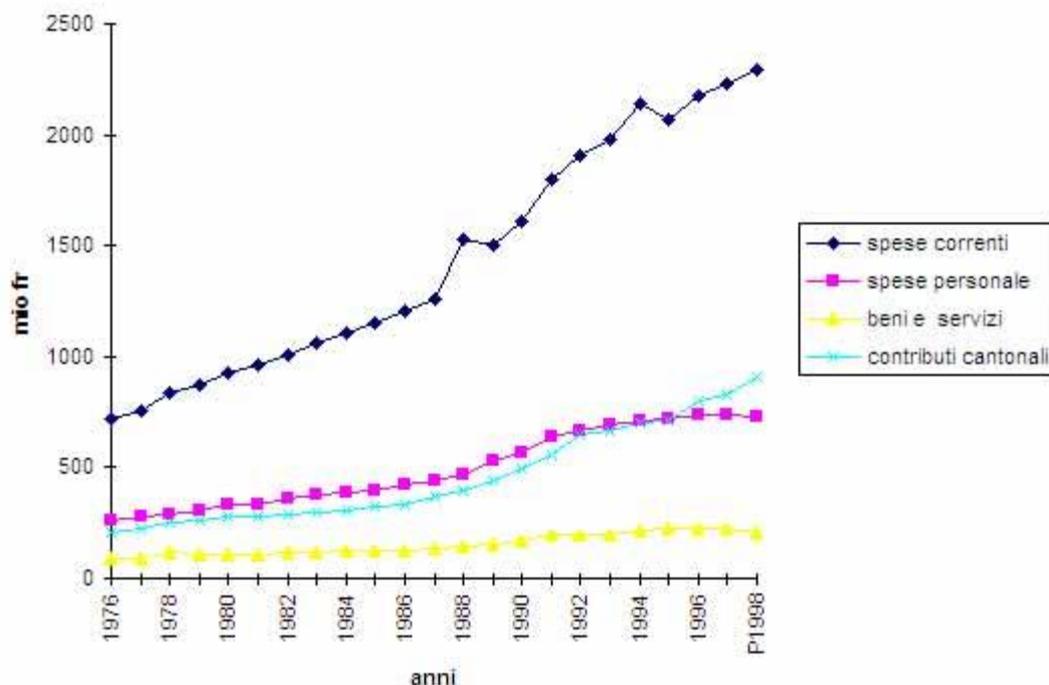
Quindi, mentre per gli altri Cantoni la tendenza della spesa totale tende a diminuire a partire dall'anno 1993, quella per il Ticino, già sensibilmente superiore, tende ad aumentare.

Le statistiche intercantonali esaminate dalla Commissione danno indicazioni preoccupanti anche sulle singole spese funzionali. Le analisi necessitano comunque di una ulteriore elaborazione, tenuto conto dei contenuti e dei compiti specifici diversi da Cantone a Cantone, in modo da poter procedere a dei confronti critici per trovare delle soluzioni operative interessanti. La Commissione auspica che il Consiglio di Stato intensifichi queste ricerche perchè certamente potranno fornire utili indicazioni. Da questo lavoro dovrebbero essere messi in luce dei nuovi potenziali di risparmio che tramite l'approccio classico, basato sull'analisi dei gruppi di spesa, sembrano essere esauriti.

#### 4.2 I gruppi di spesa

La tendenza costante all'aumento della spesa pubblica è indicata a pagina 34 del messaggio ed è rappresentata visivamente in questo grafico .

### Evoluzione spese



La tendenza ascendente della spesa (dal 1976: x 3.2) è dovuta in questi ultimi anni essenzialmente ai contributi cantonali (x 4.3), mentre si nota la stabilizzazione dell'aumento per le spese del personale (x 2.8) e delle spese per beni e servizi (x 2.4).

Dopo queste constatazioni, la Commissione si è chinata ulteriormente sull'analisi del gruppo dei contributi cantonali, ritenendolo al momento determinante per correggere la sua evoluzione ascendente.

#### 4.3 I contributi cantonali

I contributi cantonali sono raggruppati nel seguente gruppo di famiglie ben evidenziate negli allegati al II° aggiornamento delle LD/PF 1996-1999:

- contributi a copertura del disavanzo
- contributi fissi
- contributi secondo la forza finanziaria
- contributi con chiave di ripartizione particolari (abitanti, superficie, eccetera)
- contributi con aliquote max e mino

Possono essere obbligatori, facoltativi o da definire.

La base legale cantonale non è risultata sempre adeguata o aggiornata, specialmente dopo l'entrata in vigore della Legge cantonale sui sussidi.

Il Consiglio di Stato ha nominato un gruppo di lavoro per verificare le caratteristiche di ogni contributo, in modo da allestire un documento di lavoro, evidentemente di tipo tecnico, che possa permettere al Governo di intervenire nel suo ruolo di tipo politico.

Alcune possibilità di intervento possono essere così elencate :

- ridefinire i criteri di forza finanziaria e le chiavi di ripartizione
- valutare la possibilità di modifica della quota max e min
- trasformare i contributi fissi in un sistema più flessibile
- passare dal sistema di copertura del disavanzo ad un sistema di sussidiamento forfettario o a misura d'unità
- rivedere i sussidi facoltativi

in modo da poter intervenire sui contributi:

- bloccando la crescita dell'onere
- riducendo linearmente in modo simmetrico o asimmetrico
- decretando un termine entro il quale il sussidio dovrà scomparire
- abolendo il sussidio.

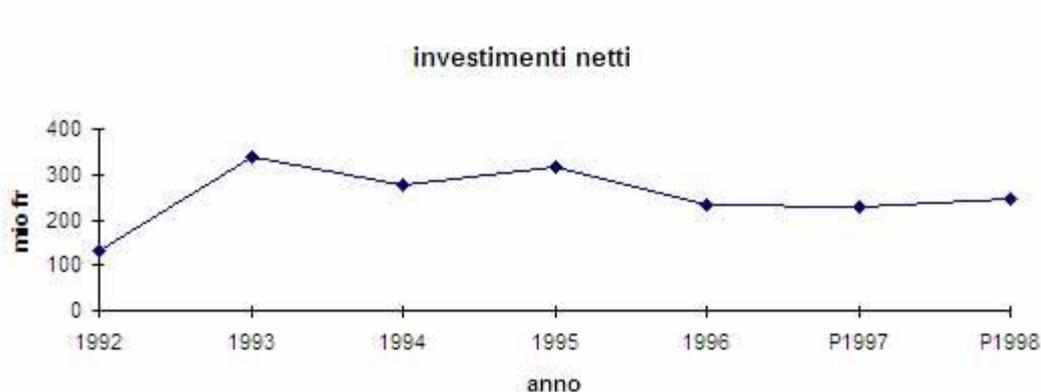
E' un'operazione che si ammette difficile, ma che, considerata l'evoluzione dell'aumento in atto, dovrà essere finalmente affrontata con la dovuta decisione.

## 5. GLI INVESTIMENTI

La politica d'investimento è stata verificata con particolare attenzione da parte della Commissione, memore delle critiche sollevate a suo tempo per il considerevole scostamento dei dati fra preventivo e consuntivo nell'anno 1992.

Di seguito un riepilogo degli investimenti netti per ogni anno a preventivo (P) e a consuntivo (C), escluso quindi il prestito al fondo AD, con la relativa rappresentazione grafica:

	C87	C88	C89	C90	C91	C92	C93	C94	C95	C96	P97	P98
inv netto	109	138	182	212	226	133	340	278	315	231	237	245



L'intenzione del Consiglio di Stato di mantenere invariato il volume degli investimenti, anzi di aumentarlo leggermente rispetto al 1997, viene confermata, anche se il volume globale degli investimenti netti per l'intera legislatura è stato ritoccato verso il basso con i criteri menzionati nel messaggio a pagina 10. *Una riduzione che però potrebbe essere appesantita nel caso in cui la spesa corrente fosse in aumento* (messaggio a pagina 8).

La Commissione non condivide questa tesi del Governo ed è del parere che il volume degli investimenti a preventivo debba essere mantenuto e che si debbano mettere in atto tutte le misure necessarie che anticipano l'utilizzo degli stessi, pur riconoscendo le attuali e inevitabili difficoltà amministrative. I risparmi vanno per contro ricercati nella spesa corrente.

L'Amministrazione, a detta della Commissione, deve essere meglio organizzata nella sua qualità di committente più che in quella di progettista e di direttore dei lavori, abbandonando quindi passate tradizioni. Il committente ha compiti sempre più complessi per mantenere i contatti con gli uffici federali, i comuni, i consorzi, i privati. Di conseguenza, i grandi lavori richiedono doti organizzative, decisionali e direzionali in un contesto sempre più intricato, caratterizzato inoltre da un inevitabile contenzioso.

La pianificazione degli investimenti deve essere svolta ad ampio ventaglio, permettere la flessibilità, ma anche evitare investimenti senza un grado di plausibilità.

La scelta prioritaria degli investimenti, che tiene conto delle singole cause esterne e possono provocare ritardi, è un obiettivo da raggiungere, utilizzando metodi gestionali moderni che ancora una volta caratterizzano l'efficienza del committente.

La Commissione ha conferito in particolare con il Direttore del Dipartimento del territorio per la presa di conoscenza degli strumenti di lavoro all'interno del Dipartimento stesso, che utilizza quasi il 60 % del volume degli investimenti lordi. Gli stessi saranno verificati a breve scadenza nell'esame dei messaggi destinati ai futuri investimenti del settore.

L'analisi gestionale in corso da parte della Arthur Andersen dovrebbe inoltre fornire concrete proposte per gestire in modo più efficiente ed efficace i progetti che rivestono un valore importante di investimento.

## **6. VERIFICHE DI DETTAGLIO DELLA COMMISSIONE**

Nelle verifiche di dettaglio volute dalla Commissione ci permettiamo elencare alcune considerazioni sulle varie tematiche.

### **6.1 I contributi**

Il tema dei contributi e del sussidiamento è emerso a più riprese, anche nell'esame dei singoli messaggi esaminati in passato dalla Commissione. La formula più comune in uso del riconoscimento del sussidio sulla spesa dovrebbe essere riveduta nel suo principio e le norme legislative dovrebbero essere modificate con l'indirizzo del sussidio fisso e riferito alle diverse unità che caratterizzano il genere (per posto letto, per sezione scolastica, per unità metrica o altro).

Si possono così evitare verifiche laboriose con il relativo personale necessario dell'Amministrazione, i contributi supplementari conseguenti ai sorpassi sia per progetti lacunosi oppure dovuti a modifiche di progetti in corso d'opera da parte dei committenti, nonché i contributi per opere collaterali o superflue.

L'analisi dei contributi è certamente laboriosa e le conseguenze vanno valutate tenendo conto degli aspetti finanziari dei Comuni in primo luogo, nonché della loro valenza effettiva che tuttora sopperisce alla difficile attuale realtà economica per i beneficiari.

### **6.2 Le esigenze e gli standard delle opere pubbliche**

Spesso si è rilevato che i costi delle opere pubbliche sono dovuti essenzialmente agli standard e alla normativa imposta che contempla esigenze sempre più severe. Gli standard potrebbero essere rivisti in base alle nuove esperienze e in funzione della situazione attuale.

Lo sta facendo anche la Confederazione, in particolare nel settore della costruzione delle Strade nazionali, proprio per iniziativa della Commissione della gestione del Consiglio nazionale al cui rapporto del 14.5.97 (FF 33, pag 1257) si rimanda per le conclusioni assai interessanti che potrebbero essere applicate anche a livello cantonale non solo nel campo della costruzione stradale e delle infrastrutture, ma anche per le costruzioni pubbliche di carattere scolastico, sociale, sanitario e amministrativo.

### **6.3 Scuola universitaria professionale**

La futura Scuola universitaria professionale (SUP) ingloberà anche alcune strutture che finora facevano capo al Dipartimento del territorio. Le voci a preventivo non sono verificabili, tenuto conto dell'organizzazione in atto. La Commissione intende comunque ritornare su questo argomento, ribadendo il principio della necessità di verificare la funzione nelle singole attività di ricerca o di promozione tecnologica e innovativa, analizzando le necessità effettive per

l'economia del Cantone e vagliando l'opportunità o meno di sostenere un servizio pubblico nel settore.

#### **6.4 Progetti di privatizzazione**

Nel senso più ampio delle riflessioni sulla SUP, si attendono a medio termine da parte del Consiglio di Stato dei progetti concreti e precisi di privatizzazione o di trasformazione in aziende, che dovrebbero scaturire dalle analisi aziendali in corso.

A detta del Governo i primi risultati emersi dall'operazione Amministrazione 2000 promettono soluzioni che lasciano intravedere risparmi nella spesa corrente, senza comunque compromettere i servizi che l'economia privata e il cittadino si attendono, anche se la ridefinizione dell'offerta pubblica necessita una messa in discussione.

A mero esempio esplicativo, la Commissione è pronta a discutere la gestione statale diretta di certi istituti o uffici, quali ad esempio l'IRE, l'Istituto geologico e idrogeologico cantonale, l'Istituto cantonale tecnico sperimentale, l'ufficio Infoenergia, alcuni uffici amministrativi e tecnici della Sezione della circolazione oppure la gestione diretta di certi servizi quali la pulizia degli stabili erariali, i lavori di manutenzione e riparazione del parco veicoli.

#### **6.5 Programmi di occupazione temporanea (POT)**

I contributi cantonali per il sostegno all'occupazione sono considerevolmente aumentati da 14 mio fr (P 1997) a 31 mio fr (P 1998), con il conseguente aumento del contributo federale (da 10.5 a 18 mio fr), relativamente alle misure previste a livello nazionale.

In sede di esame del consuntivo 1996 la Commissione ha potuto accertare in dettaglio, ma all'ultimo momento, la destinazione di queste sovvenzioni per programmi organizzati dal Cantone stesso, dai comuni e da associazioni diverse.

Sono emerse alcune perplessità nel senso che in taluni casi si ha l'impressione che i programmi occupazionali svolgono un'attività produttiva nettamente concorrenziale con quella già esistente nell'economia, a discapito della qualità e favorendo opere superflue.

L'auspicio è che questi programmi siano valutati con maggior rigore quo alle necessità e considerando i vari aspetti della ricaduta, messi a confronto con le strutture esistenti.

### **7. CONCLUSIONE**

La maggioranza della Commissione della gestione e delle finanze propone di approvare il preventivo 1998 presentato dal Consiglio di Stato senza procedere ad alcuna modifica.

Essa ritiene che il rinvio dell'esame da parte del Gran Consiglio, per analizzare e quindi concretizzare delle proposte di riduzione della spesa, creerebbe delle difficoltà operazionali, certamente gravose in questo periodo difficile, richiamato l'art 31 cpv 4 della Legge sulla gestione finanziaria dello Stato che così recita : *Se al 1° gennaio il preventivo non è ancora stato approvato, il Consiglio di Stato è autorizzato ad eseguire solo le operazioni finanziarie che sono la conseguenza necessaria di norme legali.*

Si ribadisce comunque la volontà della Commissione di collaborare strettamente con il Consiglio di Stato nel procedere all'esame del Rapporto sul II° aggiornamento delle Linee Direttive e del Piano Finanziario 1996-1999 che contempla 2 obiettivi (pagina 59) :

- quello di evitare l'autofinanziamento negativo e quindi prevede un miglioramento necessario a Preventivo 1999 di 83 mio fr
- quello di raggiungere un grado d'autofinanziamento del 20 %, con il miglioramento necessario per il PR 1999 che ammonta a ben 135 mio fr.

La Commissione auspica che, prima dell'esame in Parlamento del nuovo Piano Finanziario, il Consiglio di Stato possa elaborare e presentare concreti progetti legislativi da sottoporre alla Commissione, con lo scopo di migliorare i risultati d'esercizio degli anni a venire, quindi di superare l'obiettivo minimo sopra menzionato e di avvicinarsi per quanto

possibile al secondo obiettivo, che è quello di raggiungere un grado di autofinanziamento del 20 %.

\* \* \* \* \*

Fatte queste considerazioni, la maggioranza della Commissione invita il Gran Consiglio ad approvare il decreto legislativo che accompagna il messaggio sul preventivo dello Stato per l'esercizio 1998.

**Per la maggioranza della Commissione gestione e finanze:**

Luigi Brenni, relatore

Bignasca (con riserva) - Ferrari Mario (per le conclusioni) -

Gendotti - Lombardi - Lotti (con riserva) - Maspoli (con riserva) -

Merlini - Pini (con riserva) - Poli (con riserva) -

Sergi (solo per le conclusioni) - Verda (per le conclusioni)