

# Rapporto di maggioranza

numero	data	Dipartimento
<b>5165 R1</b>	27 novembre 2001	FINANZE E ECONOMIA
Concerne		

## della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 9 ottobre 2001 concernente il Preventivo 2002

### INDICE

1. Considerazioni generali .....	2
2. Un passo indietro, il Consuntivo 2000 .....	3
2.1 Gli aspetti generali .....	3
2.2 Gli aspetti finanziari .....	4
2.3 Gli investimenti .....	4
3. Il Preventivo 2002 .....	5
3.1 La situazione generale .....	5
3.2 Evoluzione delle entrate .....	6
3.3 Evoluzione delle uscite .....	7
3.3.1 Spese per il personale .....	9
3.3.2 Spese per beni e servizi .....	10
3.3.3 Spese per contributi.....	11
4. I rapporti fra Cantone e Comuni .....	11
5. Gli investimenti .....	12
5.1 Difficoltà di programmazione e di messa a concorso degli appalti? .....	12
5.2 Il programma 2002 .....	13
6. Le difficoltà della Commissione .....	14
7. Conclusioni riassuntive .....	14

## 1. CONSIDERAZIONI GENERALI

Il clima in cui si svolge la discussione sul P 2002 è certamente diverso rispetto a quello di qualche mese fa in occasione del dibattito sul Consuntivo 2000, e non solo perché si sta avvicinando l'inverno.

Nel mese di giugno infatti, nonostante i lodevoli sforzi nel cercare di non tingere di rosa tutto quanto si andava dicendo, esprimendo anche motivi di preoccupazione accanto a quelli di soddisfazione, **il tema dominante era quello dell'attendibilità delle previsioni delle entrate**. Le ripetute clamorose sconfessioni di risultato di consuntivo rispetto alla prudenza dei preventivi, che aveva portato anche a chiedere sacrifici soprattutto al personale dello Stato, provvedimenti poi in gran parte rientrati, non potevano lasciare indifferente né il Consiglio di Stato né il Parlamento.

**Addirittura il Governo era arrivato a mettere in serio dubbio l'esistenza stessa di un disavanzo strutturale** (pagina 5 del messaggio sul Consuntivo 2000).

Infatti dopo il 1997 la crescita delle spese, considerando i dati di consuntivo, è sempre stata inferiore alla crescita delle entrate, da qui i dubbi sull'esistenza del disavanzo strutturale.

Con la presentazione del messaggio sul **Preventivo 2002** ed in particolare con l'aggiornamento delle Linee direttive e del Piano finanziario, si torna ai **toni preoccupati** a cui il **Parlamento è abituato nell'ambito dei Preventivi**. Il taglio dato al messaggio è chiaro, è suonato il **campanello d'allarme**.

Purtroppo al di là del campanello d'allarme **traspare rassegnazione**. In particolare nel rapporto d'aggiornamento su LD e PF il consiglio di Stato torna chiaramente a parlare della necessità di contenimento delle spese correnti di 120 milioni di franchi, cifra superiore ai 100 milioni di contenimento dei disavanzi d'esercizio indicata nell'aggiornamento delle LD e PF dell'anno scorso e poi messa in dubbio nel messaggio sui consuntivi del 2000.

Il governo esplicita inoltre che il necessario miglioramento del conto d'esercizio può essere ottenuto solo mediante **ridefinizione dell'offerta pubblica (ridimensionamento o rinuncia a compiti esistenti)** e non solo con semplici correzioni in sede di preventivo.

**Sorprendentemente** però nell'ultimo aggiornamento delle Linee direttive il Governo non ha più inserito l'elenco di eventuali compiti a cui si potrebbe rinunciare, sostituendolo con la semplice **generica enunciazione** della volontà di operare un taglio di 120 milioni alla spesa corrente nel 2003, anno elettorale.

Tale modo di procedere **preoccupa** la Commissione della gestione, che per contro quest'anno condivide la prudenza del Consiglio di Stato che prevede un ridimensionamento del risultato d'esercizio e il ritorno in segno negativo dei bilanci dello Stato a partire dal prossimo anno, nonostante che pure il Consuntivo 2001 risulterà ben migliore del preventivo e l'attendibilità delle previsioni finanziarie è ben lungi dall'essere raggiunta.

Considerato che il 2003 è anno elettorale e le proposte di contenimento della spesa per essere accettate dovranno essere formulate al più presto, la Commissione della gestione è dell'avviso che sia necessario **disporre subito di un ventaglio di possibilità operative**. Per questo motivo ha deciso di chiedere al Consiglio di Stato la presentazione di **proposte concrete** volte al contenimento della spesa di gestione corrente, prima della **discussione sulle Linee direttive ed il Piano finanziario, che è quindi stata rinviata all'anno prossimo. Il vero dibattito politico avverrà pertanto tra alcuni mesi**, anche se non è previsto un voto d'approvazione delle Linee Direttive.

Il rinvio del dibattito generale appare in ogni caso salutare anche perché al momento attuale prevale l'incertezza sull'evoluzione della situazione economica, condizionata sia da un rallentamento già in atto nel 2001, sia dagli incredibili avvenimenti che hanno scosso il mondo intero (attentato alle torri gemelle), la Svizzera (caso Swissair e per i suoi aspetti

psicologici la strage di Zugo) e il Ticino in modo particolare (la disgrazia nella galleria autostradale del San Gottardo).

Nell'analisi del rapporto sul P 2002 occorre quindi fare molta attenzione al rischio di **farsi condizionare in misura esagerata** da questa serie di disgrazie succedutesi in brevissimo tempo, che hanno avuto una chiara influenza sulla percezione della crisi e sul sentimento di paura che ora pervade il cittadino.

Inoltre occorre ricordare che i risultati dell'anno 2000 sono stati assolutamente straordinari con una crescita del PIL nazionale stimato al 3.0 % contro una media dello 0.9% per gli anni 1990/99 e le più recenti previsioni del BAK relative alla crescita reale del PIL cantonale nel 2002 parlano di + 1.86%, superiore rispetto al 2001 le cui previsioni sono al ribasso (+ 1.55 nel mese di ottobre rispetto al + 2.13 del novembre 2000).

Per il 2003 lo stesso istituto prevede una crescita del PIL cantonale addirittura del 2.55%.

## 2. UN PASSO INDIETRO, IL CONSUNTIVO 2000

Il cambiamento d'impostazione tra il messaggio sul Consuntivo 2000 e quello sul Preventivo 2002 suggerisce di estrarre dalla discussione sul C 2000 alcuni punti importanti per aiutare l'analisi del P2002.

### 2.1 Gli aspetti generali

Nel rapporto sul Consuntivo 2000, allestito solo 5 mesi fa, che terminava con un importante avanzo d'esercizio, 81 milioni, in luogo di un notevole disavanzo, preventivato in oltre 150 milioni la Commissione della Gestione e delle finanze esprimeva sia soddisfazione che preoccupazione.

La **soddisfazione** si manifestava nel constatare che

- ◆ il quadro della situazione economica appariva sostanzialmente positivo, con una diminuzione del tasso di disoccupazione e reddito cantonale in crescita
- ◆ vi era un avanzo d'esercizio, il secondo consecutivo, ancora maggiore di quello del 1999 nonostante **minori ricavi** dovuti alla soppressione delle imposte di successione e donazione (incidenza 2000 ca. **-15 milioni**), l'introduzione degli sgravi fiscali a favore delle persone giuridiche (iniziativa lega, ca. **- 56 milioni**), **maggiori spese** dovute all'entrata in vigore della legge spitex e relativo nuovo sistema di finanziamento di ospedali, case per anziani e cure a domicilio (**+ 24 milioni**), la rinuncia a risparmi nei confronti del personale dello Stato, in particolare al contributo di solidarietà previsto a preventivo, facendo beneficiare quindi i dipendenti cantonali del buon andamento delle finanze cantonali (**+ 10 milioni** di spesa)
- ◆ il debito pubblico era in netta diminuzione (da 1100 a 900 milioni)
- ◆ l' autofinanziamento si situava ben oltre il 100%

La **preoccupazione** per contro emergeva da alcune constatazioni:

- ◆ un'accentuazione nello squilibrio di risorse tra le regioni del Cantone, con una sempre maggiore concentrazione delle risorse fiscali nella regione di Lugano e aumento dei contributi di livellamento nelle regioni di montagna

- ◆ una dipendenza sempre maggiore dei gettiti delle Persone Giuridiche dai gettiti delle banche (ormai il 50% del totale) che possono avere differenze importanti negli anni e quindi condizionare in parte i bilanci del Cantone
- ◆ una preoccupante tendenza alla diminuzione nel settore degli investimenti e nelle manutenzioni
- ◆ la ripetuta sconfessione delle previsioni finanziarie con grosse perplessità sull'attendibilità dei sistemi di previsione che potrebbero nei prossimi anni portarci delle sorprese negative

## 2.2 Gli aspetti finanziari

Il quadro finanziario generale appariva comunque positivo, pur con i motivi di preoccupazione accennati. Addirittura il Consiglio di Stato riconosceva che sebbene il risultato del 2000 fosse stato determinato in misura marcata dalle rivalutazioni dei gettiti fiscali di anni precedenti, sottostimati a causa delle previsioni economiche eccessivamente pessimistiche che erano state fatte dagli istituti specializzati, l'attendibilità delle previsioni finanziarie, ripetutamente sconfessate in questi anni erano molto dubbie.

Tali difficoltà di previsione, troppo pessimistiche avevano illuso un po' tutti che la situazione fosse in verità molto migliore e non vi fosse quasi più disavanzo strutturale, per primo il Consiglio di Stato che nel messaggio sui consuntivi ammetteva che:

***“In attesa del secondo rapporto dell'IRE, il Consiglio di Stato non è in grado di quantificare esattamente il disavanzo strutturale che permane nei conti del Cantone nonostante le due ultime chiusure con un avanzo d'esercizio. In sede di dibattiti parlamentari e di Linee direttive e Piano finanziario si era ipotizzata una cifra indicativa di 100 milioni di franchi. Verosimilmente, grazie da un lato alle misure di contenimento delle uscite correnti fin qui attuate e dall'altro lato al rafforzamento strutturale, e non solo congiunturale, della base economica cantonale, questo disavanzo è sensibilmente inferiore alla cifra indicata”.***

Sono parole queste di pochi mesi fa.

La Commissione si era anche chiesta se i dati negativi su preventivo 2001 (- 136 milioni di disavanzo d'esercizio) non fossero da correggere.

Il CdS rispondeva prudentemente che **“Al momento non vi sono pertanto motivi che giustificano una modifica del Preventivo 2001. Indicazioni potranno essere date solo sulla base dei dati al 31 agosto 2001”.**

Pochi mesi dopo si è appreso del netto miglioramento (dati di preconsuntivo).

Nel rapporto infine si parlava già di grandi incertezze per le previsioni di crescita per il 2001 e il 2002 in quanto le borse davano segni di cedimento. Le ipotesi degli analisti indicavano un'inversione di tendenza nel secondo semestre 2001 .

## 2.3 Gli investimenti

Un altro punto molto dibattuto era stato il capitolo degli investimenti con la Commissione della Gestione a sollecitare il Consiglio di Stato a recuperare i ritardi accumulati. Si sottolineava che nel 2000 si era avuta una contrazione del 25% delle spese nel settore rispetto ai preventivi e che se nel primo anno della legislatura 2000-2003 mancavano già una sessantina di milioni, **ben difficilmente si riuscirà a raggiungere l'obiettivo di piano finanziario di investimenti lordi per 1.644 milioni in quattro anni.**

L'Esecutivo rispondeva però che:

**“Negli anni 2002 e 2003 vi sarà un accumulo di spese per investimenti programmati non realizzati secondo i tempi previsti: il recupero avverrà quindi, molto concretamente, aprendo i cantieri che dovevano essere aperti prima. La realizzazione di questi investimenti nel 2001, 2002 e 2003 non comporterà il rinvio di altri investimenti, già programmati per gli stessi anni: ci sarà quindi una somma di investimenti ritardati e di investimenti programmati in questi tre anni, che dovrebbe comportare un aumento delle uscite per investimenti. Se vi saranno ritardi sui nuovi investimenti, questo non sarà dovuto ad una scelta deliberata del Consiglio di Stato di non superare un volume annuo massimo di spesa per investimenti”.**

### 3. IL PREVENTIVO 2002

#### 3.1 La situazione generale

Lo stato generale dei conti e del bilancio del Cantone alla fine del 2001 è certamente da valutare positivamente.

Dopo l'ottimo 2000 anche i dati di preconsuntivo 2001 sono infatti incoraggianti e non si può escludere che il risultato finale sia ancora più positivo, con il C2001 che potrebbe addirittura chiudere con un nuovo imprevisto avanzo d'esercizio dopo quello degli anni precedenti.

	Cons. 2000	Prev. 2001	Precons. 2001	Prev. 2002
Risultato d'esercizio	81	-147	-8	-151
Autofinanziamento	280	65	197	54
Grado d'autofinanziamento (senza prestiti AD)	209%	35%	122%	30%
Onere netto per investimenti	175	230	230	237
Rimborso Prestiti AD	-41	-45	-69	-54
Totale investimenti netti	134	185	161	183
Risultato totale	146	-120	36	-129
Debito pubblico	901	1'021	865	994
Capitale proprio / Disavanzo riportato	548	401	540	389

Questo ormai certo risultato positivo dei conti dello Stato al termine del 2001, che sconfessa per il quarto anno consecutivo in modo importante le previsioni esposte nei preventivi, pone chiaramente delle difficoltà nel trattare i dati inseriti nel Preventivo 2002.

**Un dato appare comunque chiaro, la struttura della spesa permane rigida con tendenza all'aumento mentre quella delle entrate resta molto aleatoria.**

### 3.2 Evoluzione delle entrate

L' aleatorietà delle entrate potrebbe portare ancora una volta a clamorose sconfessioni di risultato.

Si ricorda che nel 2002 non sono previsti nuovi sgravi fiscali.

Si intravedono due possibili scenari:

**il primo negativo** che vede la continuazione del rallentamento economico già in atto con un' importante diminuzione degli utili delle banche, che nel nostro Cantone incidono pesantemente sul gettito delle persone giuridiche, acuito dai fatti dell'11 settembre, a cui occorre ancora aggiungere ammortamenti straordinari (almeno per le due grandi banche) a causa dei costi da sopportare per la nuova Crossair e difficoltà per le imprese ticinesi a causa della chiusura per alcuni mesi della galleria del San Gottardo.

**Il secondo positivo** con la possibilità che la crisi delle borse mondiali si risolva nel primo semestre del 2002 aiutata in questo dall'evoluzione della guerra in Afghanistan che ha conosciuto una improvvisa accelerazione e potrebbe concludersi prima del previsto. Si ricorda che la ripresa di fiducia nel commercio americano si ripercuoterebbe subito anche da noi.

Interessante a proposito delle previsioni sulla congiuntura 2002, citare la rivista di una grande banca Svizzera che afferma:

*“Gli attentati terroristici hanno ripercussioni a livello globale. Benché la ripresa economica sarà probabilmente rimandata di un trimestre, le vele dell'economia mondiale non rimarranno ammainate a lungo. Nel 3. e 4. semestre di quest'anno, in America si registrerà una lieve diminuzione dei tassi di crescita. Per l'anno prossimo è però atteso un graduale rafforzamento della fiducia dei consumatori, nonché un rilancio degli investimenti grazie agli interventi statali e di politica monetaria: circostanze che nel secondo semestre imprimeranno un impulso positivo all'economia mondiale”*

Inoltre le più recenti stime del BAK indicano buone prospettive di crescita.

La crisi potrebbe quindi essere solo passeggera.

Ad ogni modo il Consiglio di Stato forse **temendo** che, sulla scia di quanto successo negli ultimi quattro anni, **i dati** inseriti a preventivo riguardo ai gettiti fiscali **non fossero presi sufficientemente sul serio**, vale a dire che l'eventualità di sopravvenienze attive venga data per scontata afferma che:

*“previsioni più ottimistiche di quelle inserite nel Preventivo 2002 non avrebbero un fondamento oggettivo e costituirebbero un rischio eccessivo per l'impostazione della politica finanziaria del Cantone e per le scelte politiche che discendono dalla strategia e dai punti programmatici definiti nelle Linee direttive”.*

Si è già detto che la Commissione condivide questa prudenza, soprattutto nel valutare l'evoluzione del gettito, in particolare quello delle persone giuridiche.

Al proposito ci si è addirittura chiesti se non fosse il caso di rivedere le previsioni al ribasso.

Il Consiglio di Stato ad una domanda in tal senso della Commissione risponde però in modo molto tranquillizzante:

*“Il gettito stimato per le PG di 246 milioni di franchi è stato calcolato in modo sufficientemente prudente, pertanto non si ritiene necessario rivedere la stima. Per quanto riguarda le banche, si sono ipotizzati risultati inferiori agli “anni record” 1999 e 2000, ma comunque con una tendenza al rialzo rispetto ad un 2001 piuttosto debole.*

*Per quanto riguarda le problematiche Swissair/Crossair, queste incideranno solo sui risultati di UBS/CS e non intaccheranno gli altri istituti della piazza finanziaria ticinese.*

*La chiusura della galleria del San Gottardo, che sembra potrà risultare più limitata nel tempo rispetto a quanto previsto inizialmente, non influenzerà in modo drammatico i risultati dell'economia cantonale, e di conseguenza anche i gettiti delle PG non subiranno una flessione tale da rendere necessaria una revisione delle stime di gettito”.*

Nello stesso tempo però ammette che il **rischio di perdite su imposte** è tendenzialmente **in rialzo** sia per le PF sia per quelle giuridiche e vi sono state delle correzioni verso l'alto.

Appare scontato infine che i margini di sopravvenienza degli anni precedenti stanno affievolendosi ed è ancora prematuro valutare il maggior grado di attrattività del Cantone per effetto degli sgravi fiscali, sia per le persone fisiche, in particolare grazie all'eliminazione delle imposte di successione, sia per quelle giuridiche (diminuzione imposta sull'utile).

### 3.3 Evoluzione delle uscite

Il campanello d'allarme di cui si parlava in entrata di rapporto è rappresentato dall'evoluzione sul fronte delle uscite. Dal messaggio vengono ripresi alcuni significativi stralci:

***“Per la prima volta dal 1997, il Preventivo 2002 presenta un tasso di crescita delle spese correnti molto vicino all'aumento dei ricavi ricorrenti. “***

***“Rispetto agli ultimi quattro anni, che si sono chiusi (1998, 1999, 2000) o si chiuderanno (2001) con risultati d'esercizio migliori del previsto, il tasso di crescita nominale delle spese correnti aumenta. Questa tendenza risulta dall'adozione di nuovi compiti, che comportano nuove spese con effetto già sui conti del 2002, e dalla mancata adozione di nuove misure di revisione dei compiti esistenti o di altre misure di risparmio. Qualora questa **tendenza all'assunzione di nuovi compiti, senza la revisione dei vecchi o senza l'adozione di misure durature di risparmio, dovesse proseguire nei prossimi anni, nei conti del Cantone potrebbe riprodursi una divaricazione tra evoluzione delle spese ed evoluzione dei ricavi, nonostante il rafforzamento del gettito fiscale complessivo. Questa divaricazione è stata all'origine della crisi finanziaria tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta e di quella di metà anni Novanta. Il Preventivo 2002 costituisce, in quest'ordine di idee, un campanello d'allarme. L'ammontare delle **uscite correnti** (2'207,3 milioni di franchi) risulta essere **superiore** anche al dato di tendenza inserito nel **primo aggiornamento del Piano finanziario (ottobre 2000)**, che prevedeva uscite correnti per 2'190 milioni di franchi”.*****

La Commissione della gestione non accetta l'arrendevolezza e la rassegnazione nel contenimento delle uscite, da qui la citata decisione di separare il dibattito sulle LD/PF da quello sul P 2002.

Nell'analisi dei preventivi tre parametri sempre interessanti sono l'evoluzione del Prodotto interno lordo (PIL), l'evoluzione della quota statale, vale a dire le spese totali in rapporto al PIL, in particolare per valutare l'evoluzione della spesa corrente e l'evoluzione delle spese correnti totali e per settore.

La tabella che segue mostra l'evoluzione prevista del PIL nazionale, di quello cantonale e della quota statale, in termini nominali.

anno	PIL-CH		PIL-TI		Quota statale in rapporto al PIL-TI	
	in Mio/fr.	%	in Mio fr.	%	%	
1990	317'303	8.2	13'235.6	8.14	13.30	
1991	333'661	5.2	13'817.3	4.40	13.82	
1992	342'364	2.6	14'204.1	2.80	13.84	
1993	349'799	2.2	14'486.0	1.98	14.86	
1994	357'463	2.2	14'267.7	-1.51	15.30	
1995	363'329	1.6	14'250.4	-0.12	15.76	
1996	365'833	0.7	14'284.0	0.24	15.62	
1997	371'372	1.5	14'308.0	0.17	16.16	
1998	(1)379'989	2.3	14'636.0	2.29	15.42	
1999	(1)388'568	2.3	14'897.2	1.78	15.35	
2000	(2)404'392	4.1	15'597.4	4.70	14.45	
2001			16'112.1	3.30	Prev.	14.86
					Pre-Cons.	14.41
2002			16'595.4	3.00	Prev.	15.14
2003			17'093.3	3.00	PF	14.63
2004			17'606.1	3.00	PF	14.48
2005			18'134.3	3.00	PF	14.04

- (1) Valore provvisorio  
(2) Prima stima provvisoria

Fonte:  
PIL-TI anni 1983-1999: BAK 04.07.01  
PIL-TI anni 2000-05: LD/PF ott. 2001 (2002:2005 = 1.5% rincaro + 1.5% reale)

L'evoluzione del PIL cantonale prevede un rallentamento nel 2002, soprattutto in relazione al 2000, anno particolarmente florido.

Riguardo alla quota statale è necessaria una certa prudenza, la tendenza per il 2002 vede un aumento piuttosto consistente, mentre negli anni successivi sembra delinarsi una certa stabilità.

Le tendenziali difficoltà dello Stato a tenere sotto controllo la spesa pubblica, pur se il dato dev'essere verificato con l'evoluzione delle spese vincolate che la commissione conosce solo sommariamente, sono ben visibili nell'analisi delle spese.

La tabella seguente indica l'evoluzione della spesa corrente in milioni di franchi e dei tre fattori di spesa più importanti, il personale, i beni e servizi e i contributi cantonali a partire dal 1997 (dati di preventivo)

	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%	2002 *	%
Spese correnti	2'234		2291		2316		2344		2402		2480	
Personale	741	33.2	731	31.9	722	31.2	725	30.9	755	31.4	789	31.8
Beni e servizi	228	10.2	210	9.2	215	9.3	212	9.0	218	9.1	226	9.1
Contributi cantonali	825	36.9	904	39.5	904	39.0	934	39.9	957	39.8	991	40.0

\* Senza affitti interni (addebiti compensati da accrediti) per 60 milioni

Significativa la tabella successiva che indica l'aumento in percentuale delle spese negli anni rispetto anno precedente (dati di preventivo)

	Spese correnti	Personale	Beni e servizi	Contributi cantonali
1998	+ 2.55	- 1.35	- 7.89	+ 9.58
1999	+ 1.11	- 1.23	+ 2.38	+ 0.00
2000	+ 1.21	+ 0.42	- 1.40	+ 3.32
2001	+ 2.47	+ 4.14	+ 2.83	+ 2.46
2002	+ 3.25	+ 4.50	+ 3.67	+ 3.55

In questa tabella appare evidente come gli sforzi profusi negli anni 1998, 1999 e 2000 (e in parte non compiuti grazie a risultati di consuntivo molto migliori che hanno provocato l'allentamento delle briglie) non continuino più negli anni 2001 e 2002.

**Le prospettive indicate nell'aggiornamento del Piano finanziario non sono inoltre incoraggianti.**

Si sottolinea poi come le **speranze** legate all'introduzione del decreto legislativo "concernente la modifica del sussidiamento a enti, istituti, associazioni, fondazioni e aziende autonome" approvato con il P2000 che dovrebbe contribuire a frenare la crescita delle spese, rompendo gli automatismi che si erano nel frattempo instaurati **non si siano ancora concretizzate. Infatti vi sono difficoltà e ritardi.**

Pur comprendendo che l'operazione è complessa e occorra tempo, si auspica che dopo l'imminente presentazione del messaggio in tal senso concernente L'Ente ospedaliero cantonale, vi sia nel 2002 una decisa accelerazione, sia nel settore sanitario – sociale dove si dispone già delle necessarie basi legali, che negli altri settori dello Stato, dove le basi legali sono ancora da definire.

In caso contrario occorrerà individuare la causa dei ritardi.

Inoltre appare opportuno sottolineare come importanti **ritardi negli investimenti** (sui motivi si ritornerà al capitolo specifico) hanno portato ad una **diminuzione degli ammortamenti** e l'evoluzione degli interessi ha portato ad una **diminuzione degli interessi passivi.**

**In caso contrario l'aumento delle spese correnti sarebbe stato ancora maggiore peggiorando il P2002.**

**La necessità di rivedere i compiti dello Stato è pertanto urgente** ed il momento è senz'altro propizio.

La **situazione finanziaria di partenza è infatti positiva**, anche se permane il deficit strutturale, il debito pubblico è ridotto con però tendenza all'aumento. Se non si **agisce adesso** che ci sono gli spazi di manovra con il contenimento dei costi ben difficilmente lo si potrà fare in seguito.

Un eventuale possibile aumento del debito pubblico potrebbe venire utilizzato per rilanci strutturali dell'economia e per i necessari investimenti che da tempo languono.

### **3.3.1 Spese per il personale**

Le spese del personale dal 2001 sono riprese a crescere in modo importante senza che vi sia stato per il momento alcun cambiamento significativo nella politica del personale.

Se la giustificazione del 2001 era data in particolare dall'abbandono o decadenza delle misure di crisi (contributo di solidarietà, blocco degli scatti di anzianità, e promozioni,

contenimento del personale limitato all'1% annuo), nel 2002 vi sono, accanto agli scatti e alle promozioni, importanti potenziamenti di personale dettati dai nuovi compiti.

Il Consiglio di Stato giustifica l'aumento delle spese per il personale con il "sacrificio" finanziario messo a carico dei dipendenti statali negli anni scorsi, stimato attorno ai 200 milioni, in particolare con il II pacchetto di correzione della tendenza di PF 1996/1999.

Vi è però anche un cambiamento del grado di formazione del dipendente statale che contribuisce certamente in modo importante all'aumento della spesa del settore.

I dati seguenti riguardanti tutti i posti autorizzati (anche a tempo parziale), pure se riferiti solo agli anni 1998,1999 e 2000 sono molto significativi:

Formazione scolastica	1998 / 1999				1999 / 2000				2000 / 2001			
	uomini	donne	totale	%	uomini	donne	totale	%	uomini	donne	totale	%
Primarie	115	120	235	5	135	129	264	6.2	121	131	252	5.8
Medie	9	5	14	0	6	4	10	0.2	6	4	10	0.2
Medie Superiori	395	294	689	15	392	221	613	14.3	400	222	622	14.4
Industriali	32	4	36	1	29	5	34	0.8	29	5	35	0.8
Artigianali	1'214	83	1'297	31	1'086	53	1'139	26.6	1'059	52	1'111	25.7
Commerciali	449	637	1'086	25	402	579	981	22.9	411	598	1'009	23.3
Sociosanitaria	51	151	202	4	78	183	261	6.1	74	190	264	6.1
Studi universitari	392	166	558	13	425	178	603	14.1	450	191	641	14.8
Altro	129	130	259	6	197	178	375	8.8	208	172	380	8.9
Totale	2'786	1'590	4'376	100	2'750	1'530	4'280	100.0	2'758	1'565	4'323	100.0

Si osserva come i dipendenti con formazione universitaria siano in rapido aumento. In tre anni sono passati da 558 a 641, rispettivamente dal 13 al 14,8 %, in gran parte a scapito di coloro con formazione artigianale passati da 1297 a 1111, dal 31 al 25.7%.

Inoltre si constata un forte aumento degli incarichi a partire dal 1995.

Nonostante l'imminente presentazione del nuovo progetto GRU, gestione risorse umane, la Commissione è dell'avviso che, rallegrandosi per la sempre migliore formazione dei dipendenti dello Stato, con la sempre maggiore assunzione di collaboratori di formazione accademica **sarà impresa assai ardua** contenere l' aumento, anche importante, delle spese per il personale.

Nel progetto GRU sono per contro riposte altre speranze, in particolare legate alla revisione della LORD e della legge stipendi per permettere una nuova definizione di funzioni e stipendi, all'introduzione della figura dei quadri e alla necessaria flessibilità (mobilità), che si spera permetterà di dare nuovo slancio all'impiego pubblico motivando al massimo i collaboratori grazie alla gestione per obiettivi e il riconoscimento dei meriti, non solo del singolo ma del gruppo di lavoro.

Inoltre il progetto Amministrazione 2000 non incide sui risparmi del personale, se non per il fatto che serve quale calmiera per contenere gli aumenti.

### 3.3.2 Spese per beni e servizi

Il trend di queste spese è in linea con l'aumento delle spese correnti,vi è quindi un certo allentamento della pressione al loro contenimento.

Si auspica un attento controllo dell'evoluzione di questa spesa che torna lentamente a preoccupare, in particolare vista la necessità di aumentare le spese di manutenzione sul patrimonio immobiliare (stabili e strade) del cantone e l'acquisto e la manutenzione di attrezzature (hardware)e programmi (software) sempre più potenti con la necessità di far capo a terzi per la relativa manutenzione.

Si è pure discusso della possibilità di un taglio lineare della spesa in questo settore, ma si è rinunciando privilegiando il rinvio della discussione del rapporto sulle LD.

### **3.3.3 Spese per contributi**

Le spese per i contributi rappresentano ormai il 40% della spesa dello Stato e non lasciano indifferente la commissione della gestione.

Si sottolineano in particolare tre aspetti:

- **La necessità di concertazione e coordinazione con gli enti autonomi, in particolare in relazione alle spese (aumenti) del personale**

Le spese degli enti autonomi ricadono direttamente sottoforma di contributi nelle spese del Cantone. Ogni decisione di questi Enti ha perciò un influsso diretto nei bilanci dello Stato. Alla luce della tendenza in atto che prevede in un futuro prossimo un aumento di questi Enti, accanto a USI, SUPSI e soprattutto EOC vi sono infatti numerosi altri progetti in cantiere, vi è un'acuta esigenza di concertazione e coordinazione tra Cantone e Enti autonomi, in quanto vi è il rischio da un lato di perdere il controllo nell'evoluzione delle uscite, dall'altro di creare disparità di trattamento.

L'adozione del nuovo contratto collettivo del personale dell'EOC, il cui costo è stimato a 21.3 mio di franchi, di cui 12.3 mio a carico dello Stato quale copertura deficit, sebbene non rappresenti una novità in quanto era stato preannunciato, è un caso emblematico.

La decisione autonoma dell'EOC ha suscitato infatti viva reazione sia all'interno dell'EOC stesso in professioni medico-tecniche che non hanno beneficiato dell'aumento (tecnici di radiologia medica), sia in analoghe strutture statali (organizzazione sociopsichiatrica cantonale), dove le trattative sono ancora in corso, sia nel settore degli anziani (case per anziani, assistenza e cura a domicilio e servizi di appoggio) dove ci si aspettava un aumento più contenuto. Di conseguenza occorre prevedere un aumento della spesa di ca. 2 milioni.

Ci si augura pertanto che la coordinazione sia migliore in futuro, e si auspica la creazione di un maggior controllo all'interno dell'amministrazione.

- **Il dubbio che l'evoluzione della spesa sanitaria non sia considerata sufficientemente a fondo** con conseguenze finanziarie maggiori di quelle previste, in particolare come diffusamente trattato nel rapporto sul C2000, a causa degli annunciati profondi cambiamenti nella LAMal, che avranno effetto verosimilmente solo a partire dal 2004.

Inoltre, per questioni di opportunità e prudenza, si è ad esempio rinunciato ad inserire nel P2002 la spesa per il Cardiocentro.

- **L'attesa che il decreto legislativo "concernente la modifica del sussidiamento a enti, istituti, associazioni, fondazioni e aziende autonome" possa dare i risultati sperati.**

## **4. I RAPPORTI FRA CANTONE E COMUNI**

Finalmente dopo anni di discussione, il tema dei rapporti fra Cantone e Comuni viene affrontato per la prima volta in modo approfondito nel rapporto sulle LD/PF.

Mentre a livello federale con il messaggio di nuova perequazione finanziaria si cerca di rigenerare il federalismo, a livello Cantonale **appaiono urgenti riforme globali** che vadano nella stessa direzione, magari mettendo a disposizione dei comuni gran parte dei

benefici che a partire dal 2005/2006 saranno riversati al Cantone nell'ambito della riforma federale, attualmente si stima una settantina di milioni.

Il 2002 rappresenta un anno particolarmente favorevole per discutere di rapporti fra Cantone e comuni.

Vi è infatti una "tregua" dal lato fiscale in attesa dei nuovi doppi sgravi previsti nel 2003 (termine effetti iniziativa Donadini e IV pacchetto fiscale).

Mentre considerando i comuni ticinesi nel loro complesso si può affermare che le misure fiscali possono apparire in generale sopportabili, localmente e regionalmente vi possono essere grosse difficoltà.

Lo squilibrio di risorse di cui si è già parlato nel rapporto sui Consuntivi 2000, non sta infatti rientrando, anzi vi sono segnali che indicano come il problema si stia diffondendo anche alle zone urbane in comuni importanti, Locarno, Bellinzona, Pregassona e Breganzona tanto per citare alcuni esempi. Da un lato vi è il rischio di **"fuga verso la grande Lugano" solo per motivi finanziari**, dall'altro, anche se per ora non vi sono iniziative in tal senso, è sempre alto il **rischio che la mancanza di misure globali** porti comuni e deputati sensibili alle esigenze comunali a proporre all'attenzione del Gran Consiglio **iniziative su misure puntuali** che possono venire in ogni momento accettate in quanto, lo si è visto a più riprese, il divario è di pochi voti.

Nel recente passato si sono votate l'iniziativa sull'assistenza e gli sconti d'imposta, con esiti opposti, sul tavolo vi è la proposta di una diversa ripartizione delle imposte sulle persone giuridiche che ha fatto sobbalzare più di uno sulla sedia.

Vi è perciò l'impellente necessità di rigenerare il federalismo anche sul piano Cantonale partendo dai comuni.

Il Consiglio di Stato è chiamato a rispondere in modo convincente con **proposte di compensazione efficaci in favore sia dei comuni periferici** (maggior contributo di livellamento con modalità nuove), **sia di quelli messi in difficoltà dai pacchetti di sgravi**, per esempio con proposte nella scuola o nei contributi per le assicurazioni sociali.

Inoltre evidentemente il processo di aggregazioni, che inevitabilmente si svilupperà su tempi medio-lunghi, dovrà continuare e si auspica un ancora maggior coinvolgimento dei comuni .

## 5. GLI INVESTIMENTI

### 5.1 Difficoltà di programmazione e di messa a concorso degli appalti?

Alle Jahre wieder, la fortunata espressione di un collega, calza a pennello parlando d'investimenti.

Anche il 2001 non sarà certo un anno positivo per gli investimenti.

Se si continuasse così con la difficoltà a spendere i soldi previsti, nel caso del 2001 soprattutto nel settore delle costruzioni edili, si arriverebbe al paradosso di attingere al mercato dei capitali ottenendo i necessari finanziamenti e non essere in grado di spenderli pagando solo interessi passivi!

La **nuova legge** sulle commesse pubbliche e le norme legate al CIAP stanno per ora contribuendo a **ritardare realizzazioni già previste**. Sono leggi impegnative che modificano sostanzialmente i parametri di giudizio. Una volta la predominanza era data al prezzo, ora è data ad un punteggio che contempla diversi fattori.

Sono in **difficoltà tutti gli enti pubblici**, dal Cantone alle Parrocchie, passando per Comuni e Consorzi.

L'accettazione del ricorso per l'appalto del risanamento dei viadotti a Capolago e la difficoltà di delibera dei ripari fonici a Chiasso, in forse fino all'ultimo con un Consiglio di

Stato diviso, con il rischio di ricorso, **sono segni di disagio e fonte d' incertezza**, anche perché si tratta di un fenomeno nuovo al quale non siamo abituati.

Si ricorda al proposito che fino a poco tempo fa la legge prevedeva che le decisioni del Consiglio di Stato in merito agli appalti erano **inappellabili** e le possibilità di ricorso si limitavano all'arbitrio, unico caso in cui il TRAM veniva chiamato in causa. Infatti anche i ricorsi contro le delibere degli enti inferiori venivano demandate al Consiglio di Stato.

Ora il TRAM si occupa di tutti i ricorsi riguardo gli appalti entrando nel merito e inevitabilmente e velocemente si è ritrovato **sovraccarico di lavoro**.

Ciò che preoccupa sono pure i **motivi dell'accettazione** di ricorsi, spesso più formali che sostanziali. Il rigore formale in procedure complesse fa mancare la flessibilità necessaria. Tuttavia in uno stato di diritto occorre prenderne atto ed agire di conseguenza.

Ci si chiede pertanto se lo Stato disponga di una **struttura sufficientemente dimensionata** per far fronte alle nuove modalità di appalto.

Ci si chiede se **l'autorità federale** che finanzia le opere con il 92 % della spesa totale abbia un ruolo nell'allestimento di bandi di concorso così importanti.

Se infatti nel preventivo non viene allestita nessuna tabella inerente le opere previste nell'ambito delle Strade nazionali in quanto il preventivo definitivo viene concordato solo a dicembre con la Confederazione, parrebbe implicito che i bandi di concorso per opere importanti vengano visionati dalla stessa autorità.

In un prossimo futuro vi saranno ancora **numerosi importanti appalti da assegnare**, pensiamo solo al nuovo impianto di distruzione dei rifiuti e le opere di PTL. E pertanto urgente chinarsi sui motivi delle difficoltà di appalto e operare i necessari correttivi per **evitare che l'eccezione diventi la regola**.

Ancora recentemente sono apparsi sul Foglio Ufficiale bandi di concorso non perfettamente in regola con le modalità previste dalle leggi, anche appalti promossi dal Cantone.

Pure le procedure legate ai concorsi sono un impegno importante per l'apparato statale.

Di questo stato di cose comincia a risentirne il settore delle costruzioni con tutte le professioni ad esso collegate (dall'industria del metallo agli artigiani di ogni genere).

## 5.2 Il programma 2002

Il programma degli investimenti per il 2002 è (finalmente) ambizioso. Rispetto al P2001 sono annunciati importanti aumenti nel settore del genio civile (+30%, da 153 a 199 milioni) e delle costruzioni edili (+ 29%, da 57 a 74 milioni).

Non si vuole riprendere in dettaglio tutti i progetti da mettere in cantiere ma si rilevano alcuni aspetti:

- Il Consiglio di Stato torna ad occuparsi in termini **d'emergenza della mobilità** in Ticino, inserita come compito prioritario nell'aggiornamento delle LD/PF. Ne prendiamo atto con soddisfazione poiché **il problema**, soprattutto nella regione di Lugano è **acuto**. Purtroppo nel 2002 si prevede di non spendere praticamente nulla per il PTL. Se si aggiungono le perplessità nelle modalità di appalto il quadro non è per nulla rassicurante e l'impressione che i **ritardi stiano diventando irrecuperabili**, evidenziata nel C2000, **non** è per nulla **fugata** nonostante gli intenti dell'esecutivo.
- Vi sono **manutenzioni urgenti che non possono più essere rinviate nel tempo**. Nell'ambito del C 2000 si era fatto l'esempio delle strade cantonali, ora la commissione porta all'attenzione del Gran Consiglio gli stabili dello Stato, citando due esempi importanti:

Il Centro professionale di Trevano e il Palazzo degli studi di Lugano, due importanti istituti scolastici di che sono in uno stato di deperimento che non può più essere tollerato. Si ricorda che più si aspetta tanto maggiore saranno i costi di manutenzione.

L'annuncio di buoni investimenti per l'anno 2002 è per ora da considerare alla stregua di una buona intenzione, **non certo una garanzia che gli investimenti vengano davvero effettuati**. La macchina Stato appare in difficoltà e pur ammettendo che i sassolini rappresentati dai ricorsi siano un ulteriore elemento di rallentamento, occorre una profonda riflessione per individuare le cause del malessere che sembra in questo momento colpire in modo particolare la realizzazione di grandi opere e il settore delle costruzioni edili. Si ricorda al proposito che alcuni procuratori pubblici continuano a lavorare in uno scantinato del palazzo di giustizia... .

## 6. LE DIFFICOLTÀ DELLA COMMISSIONE

La commissione della gestione è confrontata purtroppo con regolarità con tempi strettissimi di analisi e soprattutto con grosse difficoltà di disporre di dati, tabelle e documenti su cui lavorare che le permettano di andare a fondo nell'analisi dei bilanci dello Stato.

Ciò provoca una lacuna informativa che va ad aggiungersi alle oggettive difficoltà di previsione dell'evoluzione finanziaria.

Non potendo esprimersi autonomamente nel merito a causa della mancanza d'informazione, nel caso volesse operare dei contenimenti della spesa non ha molte vie d'uscita, o propone dei tagli lineari, mai soddisfacenti ma obbligati, come nel caso dell'annunciato rapporto di minoranza su questo messaggio, oppure auspica dal Consiglio di Stato l'adozione di proposte concrete. La decisione di separare la discussione delle LD/PF dai preventivi 2002 appare quindi coerente, dettata dalla necessità di maggior conoscenza, sia delle intenzioni dell'esecutivo, sia dei dati di cui si diceva sopra, in particolare relativi alle decisioni prese negli ultimi anni e agli effetti che hanno comportato, sia positivi che negativi, in modo da permettere alla Gestione e a tutti i Gran Consiglieri di leggere quanto accaduto nel modo più oggettivo possibile, favorendo così un fondato dibattito politico.

Un esempio su tutti è rappresentato dal deficit strutturale, presente soprattutto nei preventivi e molto più sfumato nei consuntivi. Una sua reale conoscenza permetterebbe di operare sul lungo termine, evitando il ripetersi di situazioni d'emergenza che possono portare a provvedimenti affatto soddisfacenti.

## 7. CONCLUSIONI RIASSUNTIVE

Dopo un periodo positivo piuttosto breve (nei consuntivi, mai nei preventivi), **l'evoluzione delle finanze del Cantone torna a preoccupare**.

Purtroppo il Governo, complici anche alcuni anni particolarmente positivi nelle entrate che hanno migliorato nettamente i preventivi creando grossi problemi di attendibilità delle previsioni, ha delle **difficoltà a tenere sotto controllo la spesa pubblica**.

Se da un lato il Consiglio di Stato è finora **riuscito a portare avanti la politica degli sgravi fiscali**, aiutato anche da una votazione popolare sulle iniziative della lega dall'esito molto chiaro, la stessa cosa **non si può dire nella revisione dei compiti dello Stato**, anzi finora i compiti sono solo aumentati.

Finora le non previste e sostanziose sopravvenienze fiscali degli anni precedenti, da considerare alla stregua di riserve occulte, hanno permesso al Consiglio di Stato di continuamente rinviare l'entrata in materia sulla revisione dei compiti, ma alla luce dell'evoluzione negativa delle finanze statali che si prospetta a partire dal 2002 ha **sorpreso la rinuncia del Governo a proporre proposte concrete di revisione.**

Nell'ultimo aggiornamento delle Linee direttive il Governo non ha infatti neppure più inserito l'elenco di eventuali compiti a cui si potrebbe rinunciare, proponendo però con un'enunciazione generica un taglio di 120 milioni alla spesa corrente nel 2003, anno elettorale. La commissione della gestione è dell'avviso che per operare dei contenimenti di spesa occorra disporre al più presto di un ventaglio di proposte concrete con cui operare le scelte politiche. Per questo motivo e **per evitare a sua volta le abituali generiche raccomandazioni al Governo con il rischio che rimangano lettera morta**, ha deciso rinviare la discussione sulle Linee direttive ed il Piano finanziario all'anno prossimo assieme all'analisi delle proposte che ci si augura verranno nel frattempo trasmesse dal Governo.

Inoltre si attendono dal Governo **proposte di compensazione efficaci in favore dei comuni**, messi in difficoltà dai pacchetti di sgravi, per esempio nella scuola o nei contributi per le assicurazioni sociali.

Infine al solito ritornello, la mancanza di realizzazione concreta di investimenti statali annunciati (anche se nel P 2002, almeno sulla carta, è previsto un notevole aumento dell'impegno dello Stato nel settore), si aggiunge un macigno, la difficoltà del Cantone nelle procedure d'appalto per le opere importanti, determinate dal cambiamento di leggi. L'accoglimento di ricorsi e il conseguente ritardo nella realizzazione delle opere evidenzia la necessità del ripensamento della struttura statale nel settore giuridico in merito alle procedure di appalto.

La Commissione è dell'avviso di aver fatto la sua parte e spera che **il rinvio della discussione sulle LD e PF possa rappresentare una scossa salutare**, per usare le parole di un giornalista, per permettere al Consiglio di Stato di presentare in tempo utile un pacchetto di misure di risparmio che possa davvero ridurre dei 120 milioni auspicati la spesa corrente per l'anno 2003 e rivedere finalmente i compiti dello Stato, **per fugare l'impressione di un'azione politica dello Stato improntata solo sul breve termine ed evitando che non vi sia più spazio per le necessarie scelte politiche.**

La discussione generale dovrà essere ripresa nell'ambito della discussione sulle LD e PF.



Con queste considerazioni, la Commissione della gestione e delle finanze invita il Gran Consiglio ad approvare il Decreto legislativo concernente il Preventivo 2002.

Per la Commissione gestione e finanze:

Paolo Beltraminelli, relatore

Bonoli - Brenni - Carobbio Guscetti (solo per il decreto legislativo) -

Croce - Ferrari Mario (solo per il decreto legislativo) -

Ghisletta R. (solo per il decreto legislativo) - Lepori Colombo -

Lombardi - Lotti - Merlini - Pezzati - Sadis