

Rapporto di maggioranza

numero	data	Dipartimento
5318 R1	3 dicembre 2002	FINANZE E ECONOMIA
Concerne		

della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 5 novembre 2002 concernente il Preventivo 2003

1. PREMESSA E CONSIDERAZIONI GENERALI

Il Preventivo 2003 del Cantone è l'ultimo conto di previsione che il Gran Consiglio esamina in questa legislatura e presenta la stima dell'evoluzione delle finanze cantonali per l'ultimo anno del quadriennio di pianificazione finanziaria 2000-2003. Per il Parlamento è dunque, questa, l'ultima occasione per analizzare e valutare la situazione finanziaria del Cantone e le prospettive future, per quanto sia oggettivamente possibile scrutare l'orizzonte oltre il limite temporale dei prossimi dodici mesi.

La situazione di grande incertezza che caratterizza l'economia mondiale, europea e svizzera, e quindi anche quella ticinese, non aiuta nel difficile compito di operare scelte finanziarie dalle quali dipenderanno, nei prossimi anni, gli spazi di manovra politici del Consiglio di Stato e del Gran Consiglio. L'incombenza di modifiche legislative a livello federale, che potrebbero scaricare sul Cantone nuovi oneri per decine di milioni di franchi, aggiunge poi ulteriore incertezza a questo quadro già molto sfuocato e rende la situazione ancor più critica.

Il Preventivo 2003 presenta tre particolarità, con cui la Commissione della gestione e delle finanze ha dovuto confrontarsi nel non semplice compito di presentare al plenum del Parlamento un rapporto che fornisse indicazioni politiche utili per la navigazione finanziaria durante l'anno prossimo e negli anni successivi:

- a) il ristrettissimo tempo a disposizione per esaminare e valutare un messaggio per molti versi difficile e un conto di previsione estremamente preoccupante e critico nei risultati stimati; al fine di evitare la gestione straordinaria, la Commissione ha avuto in effetti tre sole settimane di tempo per svolgere il suo lavoro;
- b) la gravità delle previsioni sui risultati del Preventivo, che presenta un disavanzo d'esercizio e un disavanzo totale superiori ai 200 milioni di franchi e che, in particolare, porta le finanze cantonali, per la prima volta da molti anni in sede di preventivo, in una situazione di autofinanziamento negativo;
- c) la presenza, nei conti dell'anno prossimo, di una miriade di misure di contenimento della spesa, per un totale di 61 milioni di franchi, per cui è di fatto impossibile disporre di un quadro dettagliato che vada oltre la consueta suddivisione tra aree dipartimentali presentata nel messaggio.

In questa situazione e di fronte alle particolarità del Preventivo 2003, la Commissione della gestione ha dovuto fare preliminarmente una scelta di principio: portare in Gran Consiglio il rapporto, e quindi il Preventivo, prima della fine dell'anno, oppure prendersi il tempo necessario per approfondire le cause dei risultati molto negativi del preventivo e per

valutare e ipotizzare misure di miglioramento che andassero al di là di quelle adottate e proposte dal Consiglio di Stato, con la conseguenza, tuttavia, di dover applicare l'art. 31 cpv. 4 della Legge sulla gestione finanziaria dello Stato del 20 gennaio 1986. In base a questa norma, 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. L'effetto di questa disposizione sarebbe principalmente il blocco di alcuni investimenti per i quali non vi è ancora un decreto approvato dal Gran Consiglio.

La Commissione della gestione e delle finanze ha valutato attentamente le implicazioni di un differimento dell'esame del Preventivo all'anno prossimo.

Il rischio, molto concreto, sarebbe stato un rinvio non limitato a un mese o due, ma a dopo le elezioni dell'aprile 2003.

Considerato questo rischio, la Commissione ha adottato una scelta di responsabilità, per evitare di mettere il nuovo Gran Consiglio e la nuova legislatura di fronte ad una situazione di emergenza anche politica, oltre che finanziaria. Ha quindi deciso di elaborare il presente rapporto in tempi brevissimi e di sottoporlo al Gran Consiglio, come d'abitudine, nell'ultima sessione dell'anno. Questo ha comportato inevitabilmente l'impossibilità di dare al Parlamento uno strumento analitico e di valutazione sufficientemente approfondito, come avrebbe invece richiesto la situazione finanziaria che emerge dal messaggio governativo.

La Commissione della gestione e delle finanze non ha evidentemente responsabilità. Né si vuole per questo affibbiare un cartellino giallo al Consiglio di Stato. Non è sulle polemiche fra la Commissione della gestione e il Gran Consiglio, da una parte, e il Consiglio di Stato dall'altro, che è ragionevolmente ipotizzabile di poter costruire un P2003 migliorato nei numeri e nella sostanza.

La Commissione è consapevole delle difficoltà politiche con cui l'Esecutivo ha dovuto confrontarsi nell'elaborare il Preventivo 2003, difficoltà politiche peraltro chiaramente indicate nel messaggio stesso.

Secondo i commissari della Gestione preme di più, nella situazione attuale, fare in modo che il Governo e il Parlamento della prossima legislatura possano avere indicazioni utili su quali strade seguire - o almeno tentare di seguire - piuttosto che modificare una tendenza finanziaria che appare insostenibile. È in questo spirito che va letto il presente rapporto.

2. LA SITUAZIONE FINANZIARIA

Il Preventivo 2003 fa stato di una situazione finanziaria in via di pesante peggioramento. Fatte salve le incognite legate ai margini di errore nelle previsioni (aspetto, questo, di cui si dirà più avanti), la svolta è data da quella che il Consiglio di Stato definisce come divaricazione fra spese e ricavi correnti o tra uscite e entrate correnti.

Rispetto al Preventivo 2002, le spese aumentano del 5,3%, le uscite del 5,2%, mentre i ricavi crescono del 2,4% e le entrate dell'1,7%.

Al di là delle cause di questo vistoso aumento - le spiegazioni per ogni singola voce di spesa non mancano certo e, d'altra parte, sarebbe ben sorprendente se Governo e Amministrazione non sapessero giustificare con solide ragioni gli aumenti previsti - è indubitabile che una simile tendenza non potrebbe essere sostenuta nei prossimi anni.

Si osserva che, facendo astrazione dal cambiamento contabile relativo agli addebiti e accrediti interni, il Preventivo di quest'anno registra un aumento delle spese correnti del

3,2% rispetto al Preventivo 2001 e una crescita dei ricavi correnti pari 3,3%. Da un'evoluzione parallela, si passa quindi a ritmi di crescita sbilanciati.

Fotograficamente la situazione è la seguente. Il Preventivo 2003 ha un disavanzo d'esercizio di 227,2 milioni di franchi (Preventivo 2002: 151,1), l'onere netto per investimenti è di 220,2 milioni di franchi (Preventivo 2002: 183,0), gli ammortamenti amministrativi sono stabiliti in 204 milioni di franchi (P 2002: 205), l'autofinanziamento - come detto - è negativo per 23,2 milioni di franchi (P 2002: +53,9). Il disavanzo totale ammonta a 243,4 milioni di franchi (P 2002: 129,1).

Le spese correnti aumentano di 134 milioni di franchi, le uscite correnti (esclusi pertanto gli ammortamenti amministrativi e gli addebiti interni) di 115 milioni di franchi. L'aumento nominale è, come si è visto, del 5,3% rispettivamente del 5,2%, quello reale, tenuto conto di un'inflazione di riferimento dello 0,8%, è del 4,5% rispettivamente 4,4%. I ricavi correnti aumentano di 57,9 milioni di franchi (+2,4% nominale, +1,6% reale), le entrate correnti (esclusi gli accrediti interni) di 37,8 milioni di franchi (+1,7% nominale, +0,9% reale). Vi è quindi un divario tra aumento delle spese e aumento dei ricavi che contribuisce, da solo, per 76,1 milioni di franchi a determinare il pesante disavanzo d'esercizio (il divario tra aumento delle uscite e aumento delle entrate è di 77,2 milioni di franchi).

L'evoluzione delle spese correnti presenta sostanziali differenze fra i quattro principali gruppi di spesa (personale, beni e servizi, ammortamenti, contributi cantonali). Il confronto tra Preventivo 2003 e Preventivo 2002 per questi quattro gruppi di spesa si presenta come segue (in milioni di franchi):

Gruppo di spesa	P.2002	P.2003	Variazione
personale	788,7	804,7	+ 16,0 (+ 2,0%)
beni e servizi	225,9	222,2	- 3,7 (- 1,6%)
ammortamenti	230,8	231,3	+ 0,5 (+ 0,2%)
contributi cantonali	991,0	1'056,0	+ 65,0 (+ 6,6%)

Il nuovo aumento delle spese per il personale è determinato dall'ulteriore potenziamento degli effettivi. Tra il 1. gennaio 2002 e il 31 dicembre 2003, il Consiglio di Stato prevede un aumento dei posti permanenti autorizzati di 129 unità, già calcolando la riduzione degli effettivi dello 0,5% con effetto nel 2003. La compensazione del rincaro ai dipendenti dello Stato comporta una spesa di 6,4 milioni di franchi.

Le spese per beni e servizi sono in diminuzione e invertono quindi la tendenza al rialzo instauratasi a partire dal 1998.

Gli ammortamenti sono stabili.

L'aumento delle spese per contributi cantonali è determinato dal maggior onere (fabbisogno) che il Cantone deve coprire per l'Ente Ospedaliero Cantonale, anche a causa delle conseguenze della sentenza TF sulla LAMal (reparti privati e semiprivati). Ma, come indicato nel messaggio governativo, vi sono importanti aumenti anche di altri contributi, in particolare di quelli sociali. Per l'evoluzione della spesa corrente per aree dipartimentali tra Preventivo 2002 e Preventivo 2003, si rimanda alle tabelle pubblicate alle pagine 18 e 19 del messaggio.

Il conto degli investimenti presenta uscite per 418,5 milioni di franchi (praticamente al livello del Preventivo 2002: 418,9) ed entrate per 198,3 milioni di franchi (P 2002: 235,9 milioni di franchi). L'onere netto è pertanto di 220,2 milioni di franchi contro i 183,0 del

Preventivo 2002. Da segnalare che, sui conti del 2003, non incidono più i rimborsi dal Fondo dell'assicurazione disoccupazione.

La spesa netta per investimenti non sarà coperta in alcuna misura con mezzi propri, poiché l'autofinanziamento, come si è visto, è negativo. Si ricorda che la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze raccomanda un grado di autofinanziamento minimo del 70%. Il tasso di ammortamento sul patrimonio amministrativo è confermato al 16%.

Il disavanzo globale previsto è di 243,4 milioni di franchi contro i 129,1 del Preventivo 2002. Questo importo, se confermato in sede di consuntivo, andrà ad accrescere il debito pubblico a fine 2003. Tenendo conto del probabile risultato del Consuntivo 2002 e del dato del Preventivo 2003, il debito dovrebbe sfiorare i 1'100 milioni di franchi.

L'onere per interessi passivi inserito nel Preventivo 2003 è di 55,5 milioni di franchi contro i 48,4 del Preventivo 2002.

3. LA TENDENZA DELLA SPESA PUBBLICA: UNA PREOCCUPAZIONE SERIA

La fotografia prodotta dal Preventivo 2003 potrebbe anche non essere fonte di seria preoccupazione, se evidenziasse unicamente una situazione deficitaria eccezionale, dovuta a fattori in buona parte non ripetibili. Purtroppo la realtà dei conti cantonali è ben diversa. La Commissione della gestione e delle finanze, nel momento in cui stilava il presente rapporto, non disponeva ancora del terzo aggiornamento delle Linee direttive e del Piano finanziario 2000-2003. Le uniche, frammentarie indicazioni su ciò la Commissione le trae dalle brevi audizioni intrattenute con i Consiglieri di Stato nel corso del dibattito commissionale sul P2003, dalle quali risulterebbe una previsione di deficit per gli anni dal 2004 al 2006 intorno ai 290/340 milioni annui, ai quali potrebbero aggiungersi fra i 90 e i 100 milioni, ancora una volta annui, per ipotizzati nuovi compiti. Una previsione che non può non preoccupare chi predilige una gestione rigorosa della finanza pubblica del nostro Cantone. Tuttavia – e purtroppo - analizzando anche solo l'evoluzione della spesa pubblica dopo il 2000 e considerando le stime inserite nel secondo aggiornamento del Piano finanziario (risalente all'ottobre 2001 e sul quale, come è noto, il Gran Consiglio non si è mai espresso a causa della vana attesa dell'annunciato contenimento di 120 milioni; v. la ben nota risoluzione del Consiglio di Stato del genn. 2002), la tendenza in atto appare molto chiara.

I fattori preoccupanti, che inducono la Commissione a parlare di vera emergenza finanziaria, sono sostanzialmente i seguenti:

- a) il tasso di aumento delle uscite correnti tra il 1990 e il 2001 è stato pari al 3,9% nominale e al 2,0% reale; il Preventivo 2002 registra un tasso di aumento nominale del 3,6% e reale del 2,0%, in linea quindi con l'andamento decennale; il Preventivo 2003 presenta invece un aumento nominale del 5,2% e uno reale del 4,4%;
- b) anche l'evoluzione pro capite mostra un cambiamento di tendenza molto marcato: le uscite correnti reali pro capite sono aumentate in media annua dell'1,1% tra il 1990 e il 2001, aumentano del 2,9% nel 2002 e aumenteranno del 4,1% l'anno prossimo, ad un tasso quindi quasi quadruplicato rispetto alla media decennale.

Evoluzioni uscite correnti nominali, procapite, reali e reali procapite

	Uscite correnti in 1'000 fr	Variazione nominale	Popolazione	Uscite correnti procapite in fr/abit	Variazione procapite	indice dei prezzi al consumo	Uscite correnti reali in 1'000 fr	Variazione reale	Uscite correnti reali procapite in fr/abit	Variazione reale procapite
1990	1'405'475		282.2	4980.4		82.8	1'702'526		6033.0	
1991	1'571'182	11.8%	286.1	5491.7	10.3%	87.6	1'798'967	5.7%	6287.9	4.2%
1992	1'684'358	7.2%	289.2	5824.2	6.1%	91.2	1'852'425	3.0%	6405.3	1.9%
1993	1'731'218	2.8%	294.3	5882.5	1.0%	94.2	1'843'324	-0.5%	6263.4	-2.2%
1994	1'804'361	4.2%	297.3	6069.2	3.2%	95.0	1'905'026	3.3%	6407.8	2.3%
1995	1'816'131	0.7%	300.4	6045.7	-0.4%	96.7	1'883'743	-1.1%	6270.8	-2.1%
1996	1'919'131	5.7%	301.4	6367.4	5.3%	97.5	1'974'245	4.8%	6550.2	4.5%
1997	2'004'746	4.5%	301.1	6658.1	4.6%	98.0	2'051'796	3.9%	6814.3	4.0%
1998	1'989'937	-0.7%	301.8	6593.6	-1.0%	98.0	2'036'639	-0.7%	6748.3	-1.0%
1999	2'028'400	1.9%	303.8	6676.8	1.3%	98.8	2'059'195	1.1%	6778.1	0.4%
2000	2'042'153	0.7%	308.5	6619.6	-0.9%	100.3	2'042'153	-0.8%	6619.6	-2.3%
2001	2'131'110	4.4%	309.7	6881.2	4.0%	101.3	2'110'073	3.3%	6813.3	2.9%
2001 (- AM)	2'024'469	-	309.7	6536.9	-	101.3	2'004'484	-	6472.3	-
1990-2001 tot.	effet - AM	51.6% 44.0%		38.2% 31.3%			23.9% 17.7%		12.9% 7.3%	
1990-2001 media	effet - AM	3.9% 3.4%		3.0% 2.5%			2.0% 1.5%		1.1% 0.6%	
P2002	2'207'479	3.6%	310.0	7120.9	3.5%	101.9	2'172'818	3.0%	7009.1	2.9%
P2003	2'322'394	5.2%	311.0	7467.5	4.9%	102.7	2'268'122	4.4%	7293.0	4.1%

I dati riguardanti la popolazione tra il 1990 e il 2001 sono quelli utilizzati nelle diverse pubblicazioni di "Finances publiques en Suisse"; per il P2002 e il P2003, la popolazione indicata, così come l'indice dei prezzi, costituiscono delle ipotesi.

(fonte: Divisione delle risorse, DFE)

- c) le uscite correnti del Preventivo 2003 (2'322,4 milioni di franchi) risultano superiori al dato di tendenza stimato a Piano finanziario nell'ottobre 2001 (2'285 milioni di franchi): il "sorpasso" è di 37,4 milioni di franchi, nonostante l'attuazione di misure di correzione della tendenza per 61 milioni di franchi e nonostante il Piano finanziario riservasse solo 10 milioni di franchi per nuovi compiti (cfr. Linee direttive e Piano finanziario 2000-2003, secondo aggiornamento, pag. 97). Già il Preventivo 2002, per la verità, presentava un "sorpasso" analogo: uscite correnti per 2'207,3 milioni di franchi contro i 2'190 milioni di franchi stimati nel primo aggiornamento del Piano finanziario (ottobre 2000). In precedenza questo non era avvenuto: il Preventivo 2001 stimava uscite correnti per 2'123,8 milioni di franchi, contro una tendenza di Piano finanziario di 2'133 milioni di franchi. Nella tabella che segue si raffigura lo scostamento tra uscite correnti stimate a preventivo e uscite correnti stimate a Piano finanziario per lo stesso anno, dal 1996 (in milioni di franchi):

Uscite correnti: confronto preventivo/tendenza piano finanziario

Anno	Tendenza PF (*)	Preventivo	Differenza
1997	2'055	1964,5	- 90,5
1998	2'080	2'024,1	- 55,9
1999	2'081	2'035,2	- 45,8
2000	2'106	2'069,3	- 36,7
2001	2'133	2'123,8	- 9,2
2002	2'190	2'207,3	+17,3
2003	2'285	2'322,4	+37,4

(*) tendenza stimata un anno prima del preventivo, senza nuovi compiti e senza misure di risparmio

La tabella mette bene in evidenza la progressiva perdita di controllo dell'evoluzione delle uscite correnti: mentre fino al 2001 la tendenza di Piano finanziario è stata sempre corretta al ribasso in sede di preventivo, già nel 2002 il preventivo ha aggiunto - e non tolto - uscite correnti al dato di PF; con il Preventivo 2003 questa tendenza si accentua. Essa è il dato più preoccupante di questi anni, al di là del tasso di crescita della spesa pubblica anno dopo anno, poiché denota un'incapacità, sia nello stimare l'evoluzione tendenziale delle uscite (cioè l'evoluzione senza nuovi compiti e senza misure di risparmio), sia nell'intervenire con misure di contenimento efficaci, che dovrebbero ragionevolmente essere adottate ogniqualvolta ci si trovi a constatare che l'aumento della spesa si manifesta in termini nettamente superiori rispetto a quanto precedentemente stimato in sede di Piano finanziario;

- d) la spesa determinata da nuovi compiti, nel Preventivo 2003, supera di gran lunga il margine che il Consiglio di Stato aveva riservato a tale scopo nel secondo aggiornamento del Piano finanziario. Nel messaggio sul preventivo 2003 gli oneri per nuovi compiti, decisi dopo l'ottobre 2001 e con incidenza a partire dal 2003, è quantificato infatti in 54,0 milioni di franchi, mentre nel secondo aggiornamento delle Linee direttive e del Piano finanziario, per i nuovi compiti da decidere dopo l'ottobre 2001, era stato riservato uno spazio di "soli" 10 milioni di franchi. Pur considerando che per due nuovi compiti nel Preventivo 2003 si ha un'incidenza inferiore a quanto stimato in precedenza (quarto pacchetto fiscale: -7,9 milioni di franchi; finanziamento degenze in camere private e semiprivate di ospedali pubblici: -10,0 milioni di franchi), il saldo dei nuovi compiti aggiunti nell'ultimo anno supera comunque il margine che era stato riservato nelle Linee direttive e nel Piano finanziario. Anche questo è un segnale di tendenza preoccupante, poiché denota una carente capacità da parte del Consiglio di Stato di selezionare i nuovi interventi e di rispettare gli spazi di manovra stabiliti in sede di pianificazione finanziaria. Non si può – e non si deve, forse – prevedere tutto. Né nella vita, né in politica. Ma quando ci si occupa di politica finanziaria di un ente pubblico – qualunque esso sia – dovrebbe potersi pretendere un'attenzione costante, mirata e rigorosa su tutti i numeri che sono la risultante di ogni quotidiana attività finanziariamente rilevante.

La Commissione della gestione e delle finanze non mette in dubbio che, con il drastico peggioramento della situazione e delle prospettive dell'economia cantonale intervenuto dall'ottobre 2001, fossero necessari nuovi interventi da parte del Cantone per sostenere la politica di misure attive presentata nelle Linee direttive e per contrastare gli effetti della crisi. Tuttavia, l'analisi dei singoli nuovi compiti decisi negli ultimi 12 mesi, con effetto a partire dal 2003, suscita fondate perplessità sulla congruità dei nuovi compiti e sulla loro capacità di contrastare gli effetti della crisi economica. L'elenco dei nuovi compiti si presenta come segue:

1. Nuovi compiti e nuovi oneri a partire dal 2003 già previsti a PF (versione ottobre 2001)	in mio di fr.
Decisioni interne	10.5
Modifica regolamentazione assegni e prestiti di studio	5.0
Oneri per aggregazioni comunali (Capriasca, ecc.)	4.0
Festival del film di Locarno	1.5
Decisioni esterne	30.0
Sussidiamento camere private e semiprivato EOC	30.0
Decadenza risparmi	4.8
Decadenza taglio 10% contributi per stipendi docenti	4.8
Sgravi fiscali	47.7
4. pacchetto sgravi fiscali	47.7
Totale nuove spese	45.3
Totale "riduzione" entrate	47.7
Totale	93.0

2. Altri nuovi compiti e oneri 2003: aggiornamento al 10.4.2002, data di presentazione del messaggio sul consuntivo 2001	in mio di fr.
Decisioni interne	19.45
Revisione assegni familiari	1.1
Carcere giudiziario	1.0
Prestazioni terapeutiche scuole	-0.25
Nuovo contratto collettivo EOC (aggiunta)	3.7
Nuovi CCL entri sussidiati	1.0
Miglioramento personale OSC	-0.1
Revisione LAPS	0.55
Modifica regolamentazione assegni e prestiti di studio (aggiornamento stima: da 5.0 nel PF a 3.0 nel messaggio C01)	-2.0
Alta scuola pedagogica	0.4
Potenziamento scuola pubblica (dopo votazione popolare)	2.7
Progetto A 2000 istituti scolastici	0.3
Oneri per aggregazioni Comuni (aggiornamento stima: da 4.0 nel PF a 5.85 nel messaggio C01)	1.85
Perequazione finanziaria intercomunale	7.0
Nuovo centro d'accoglienza	0.5
Osservatorio ambientale	0.2
Gestione traffico pesante	1.5
Decisioni esterne	0.3
Esercito XXI e protezione popolazione	0.3
Totale	19.75

3. Altri nuovi compiti e oneri 2003: aggiornamento a fine ottobre 2002	in mio di fr.
Decisioni interne	28.4
Riduzione dei contributi comunali per le assicurazioni soc.	8.1
Tassazione annuale	2.0
Alta scuola pedagogica (aggiornamento stima: da 0.4 a 0.6)	0.2
Riduzione prezzo Arcobaleno	0.65
Perequazione finanziaria intercomunale	1.8
Potenziamento polizia	4.6
Osservatorio mercato del lavoro (senza ispettori e sussidi)	0.5
Legge famiglia	0.5-5.2
Intervento in favore dei bambini portatori di handicap	0.3
Ufficio tecnico della circolazione (autofinanziato)	1.1

Riforma stato civile	0.6
Credito quadro fusioni (dal 2004)	(24.0)
Potenziamento personale amministrativo, docenti, A2000 (esclusi gli ambiti già menzionati)	5.75
Decisioni esterne	-3.7
Cardiocentro	6.3
Sussidiamento camere private e semiprivato EOC	-10.0
Sgravi fiscali	-7.9
4. pacchetto sgravi fiscali: differimento bollo	-7.9
Totale (contando 2.8 per legge famiglia; senza onere per le aggregazioni comunali)	15.5
Totale nuovi compiti e nuovi oneri	129.55

	2000	2001	2002	2003	Incidenza sul 2003
Nuovi oneri	50.0	23.1	31.9	89.75	194.75
Decisioni cantonali	41.5	13.4	25.9	58.35	139.15
Decisioni esterne		6.0		26.6	32.6
Decadenza misure di risparmio	8.5	3.7	6.0	4.8	23.0
Sgravi fiscali	90.8	66.9		39.8	197.5
Decisioni cantonali	4.8	32.9		39.8	77.5
Decisioni esterne (iniz. Lega)	86.0	34.0			120.0
Totale generale	140.8	90.0	31.9	129.55	392.25

(fonte: Divisione delle risorse, DFE)

L'evoluzione delle spese correnti nelle ultime due legislature denota tassi di crescita molto diversi per ambiti funzionali. Al fine di evitare interminabili disquisizioni sulla liceità di confrontare la spesa cantonale prima e dopo l'entrata in vigore (1. gennaio 1996) della Legge federale sull'assicurazione contro le malattie (LAMal), che ha comportato un sostanziale cambiamento nel sistema di sussidiamento dei premi di cassa malati, ci si limita in questo rapporto a considerare gli anni a partire dal 1996. L'evoluzione della spesa secondo la ripartizione funzionale è la seguente (in milioni di franchi):

Evoluzione spesa corrente funzionale dal 1996

Spesa	1996	2001	Variazione	2003	Variazione 2001-03	Variazione 1996-2003	Variazione %
Amministr.	202,2	225,4	+11,5%	269,5	+19,6%	+67,3	+33,3%
Sicurezza	188,8	195,7	+3,7%	209,0	+6,8%	+20,2	+10,7%
Insegnam.	485,5	528,9	+8,9%	593,3	+12,2%	+107,8	+22,2%
Cultura	39,8	47,3	+18,8%	52,6	+11,2%	+12,8	+32,2%
Salute pub.	177,4	240,8	+35,7%	280,9	+16,7%	+103,5	+58,3%
Prev. soc.	581,3	616,0	+6,0%	687,6	+11,6%	+106,3	+18,3%
Traffico	97,6	119,6	+22,5%	117,6	-1,7%	+20,0	+20,5%
Ambiente	22,2	19,9	-10,4%	21,5	+8,0%	-0,7	-3,2%
Economia	62,0	65,3	+5,3%	66,9	+2,5%	+4,9	+7,9%
Finanze	319,1	338,3	+6,0%	374,8	+10,8%	+55,7	+17,5%
TOTALE	2'175,9	2'397,2	+10,2%	2'673,7	+11,5%	+497,8	+22,9%

(fonte: Consuntivi e Preventivi del Cantone)

L'evoluzione dal 1996 mette in rilievo il fortissimo aumento della spesa per la salute pubblica, con un incremento nominale più che doppio rispetto al tasso di crescita del totale delle spese correnti del Cantone. Questa tendenza riflette l'andamento generale dei costi della salute, che mette in gravi difficoltà non solo lo Stato, chiamato ad impegnare sempre più risorse finanziarie, ma anche i cittadini, confrontati con un costante aumento dei premi di cassa malati. La LAMal può essere considerata sotto questo profilo un fallimento. L'aumento dei premi per il 2003 ne è la conferma. Non si vedono all'orizzonte soluzioni in grado di bloccare o perlomeno attenuare una tendenza che si fa di anno in anno insostenibile. La pianificazione ospedaliera non sembra, almeno finora, dare risultati effettivi, se è vero - come è vero - che, alla diminuzione del numero complessivo dei posti letto in strutture ospedaliere in Ticino, non fa finora riscontro un alleggerimento degli oneri a carico dello Stato, delle casse malati e dei cittadini.

L'evoluzione della spesa corrente dal 2001, quindi nel confronto tra i dati del Preventivo 2003 e quelli del Consuntivo 2001 - a condizione che le stime di preventivo vengano poi confermate - evidenzia un aumento superiore alla media (11,5%) delle spese dell'amministrazione generale dello Stato (+19,6%), per la salute pubblica (+16,7%), per l'insegnamento (+12,2%) e per la previdenza sociale (+11,6%). Le altre spese funzionali registrano tassi di crescita inferiori alla media.

Questi dati, di fatto, dovrebbero fugare i timori espressi da più parti circa un crescente disimpegno del Cantone in ambiti di intervento delicati come l'insegnamento, la salute e la socialità. Al contrario, i Preventivi del 2002 e del 2003 denotano un aumento delle risorse finanziarie destinate a questi settori.

4. SPESA E POLITICA DEL PERSONALE, AMMINISTRAZIONE 2000

La politica del personale è stata spesso al centro di critiche, sia da parte delle associazioni dei dipendenti dello Stato, sia da parte della Commissione della gestione e delle finanze. Il Preventivo 2003 ripropone la questione.

La cruda evidenza delle cifre smentisce categoricamente che sia in atto uno smantellamento del pubblico impiego.

Al contrario, una critica fondata poggia sulla constatazione di un continuo aumento degli effettivi dell'Amministrazione cantonale, nonostante l'avanzare dei progetti di Amministrazione 2000 che avrebbero dovuto comportare un contenimento dei costi e degli effettivi, maggiore efficienza, verifica costante della funzionalità dei servizi.

Questa contraddizione tra crescita, quasi per inerzia, dell'apparato amministrativo e aspettative/promesse della riforma amministrativa costringe ora il Consiglio di Stato (e, di conseguenza, il Gran Consiglio) ad attuare una politica di contenimento delle spese per il personale fondata su misure temporanee, talvolta improvvisate, non inserite in un quadro organico di politica del personale, non discusse e non concordate con le associazioni dei dipendenti e, quindi, fonte di malumori, malcontento e proteste, anche di piazza, come si è visto il 27 novembre.

Questo modo di affrontare la questione dell'evoluzione dei costi del personale era stato seguito negli anni 1996/97/98, nell'ambito dei due pacchetti di misure di correzione della tendenza allora proposti dal Governo e avallati dal Gran Consiglio per affrontare le difficoltà finanziarie di quegli anni.

Rispetto ad allora, c'è oggi una differenza sostanziale: Amministrazione 2000.

La riforma, e in particolare l'avanzamento del progetto Gestione risorse umane (GRU 2000), dovrebbe servire anche ad affrontare il problema dei costi di funzionamento dello Stato in modo diverso. Alla luce delle proposte formulate dal Governo nell'ambito del Preventivo 2003, si deve tristemente constatare che questo non è assolutamente avvenuto. Le misure della seconda metà degli anni Novanta erano, anzi, meglio strutturate e meglio inserite in un quadro di provvedimenti di contenimento che oggi fa assolutamente difetto.

La prova sta nel fatto che, nemmeno il Consiglio di Stato stesso, è in grado di fornire un piano delle misure decise con il Preventivo 2003 e che hanno portato ad un contenimento della spesa corrente per un importo complessivo di 61 milioni di franchi (45'000 piccoli interventi?). Si tratta, per quanto la Commissione della gestione e delle finanze abbia potuto accertare, di numerosissime misure di cosiddetta limatura, attuate dai servizi dipartimentali con molta fatica, nonostante le ripetute decisioni dell'Esecutivo.

Tornando al personale, è dunque accertabile e accertato che non si è davanti ad alcuno smantellamento del pubblico impiego, né ad alcuna riduzione di servizi dovuta a riduzione di effettivi. L'evoluzione del numero dei dipendenti statali dimostra anzi che, proprio in questi ultimi anni, vi è una forte tendenza ad aumentare gli effettivi, nonostante il progredire dei progetti di Amministrazione 2000. I dati sono presentati nella tabella seguente:

<i>Anno</i>	<i>Dipendenti (Posti permanenti autorizzati, PPA)</i>	<i>Evoluzione unità</i>	<i>Evoluzione %</i>
1992	4'330,23		
1993	4'292,42	- 37,81	- 0,87%
1994	4'296,12	+3,70	+0,08%
1995	4'261,65	- 34,47	- 0,80%
1996	4'275,90	+14,25	+0,33%
1997	4'409,80	+133,90	+3,13%
1998	4'353,42	- 56,38	-1,27%
1999	4'269,66	- 83,76	- 1,92%
2000	4'281,97	+12,31	+0,28%
2001	4'276,84	- 5,13	- 0,11%
2002/2003 (*)	4'406,43	+129,59	+3,03%
evoluzione 1992 - 2003	da 4'330,23 a 4'406,43	+76,2	+1,75%
evoluzione 1999 - 2003	da 4'269,66 a 4'406,43	+136,77	+3,20%

(*) evoluzione dei PPA in base alle decisioni governative per nuovi compiti e potenziamenti

fonte: Rendiconti Consiglio di Stato

Negli stessi anni l'evoluzione delle spese per il personale è stata la seguente (in migliaia di franchi):

<i>anno</i>	<i>Spesa</i>	<i>Variazione</i>	<i>Inflazione</i>
1992	668'196	+4,31%	4,0%
1993	694'253	+3,89%	3,3%
1994	710'212	+2,29%	0,9%
1995	721'636	+1,60%	1,8%
1996	735'651	+1,94%	0,8%
1997	731'294	- 0,59%	0,5%
1998	722'136	- 1,25%	0,0%
1999	713'770	- 1,15%	0,8%
2000	734'817	+2,94%	1,6%
2001	766'251	+4,27%	1,0%
2002 P	788'659	+2,92%	1,4% (*)
2003 P	804'684	+2,03%	0,8% (*)
Aumento totale 1992-2003		+20,42%	
Aumento totale 1999-2003		+12,73%	

(*) rincaro stimato a preventivo

fonte: consuntivi e preventivi del Cantone

Nel quadriennio in cui avrebbero dovuto esplicitarsi gli effetti positivi della riforma dell'Amministrazione, in relazione all'efficienza e alla razionalizzazione dei processi di lavoro all'interno dello Stato, si assiste di fatto ad una crescita molto forte degli effettivi del personale (136 unità di PPA in quattro anni).

La Commissione della gestione e delle finanze è pronta a riconoscere che in alcuni ambiti di intervento dello Stato siano necessari potenziamenti, in base anche agli intendimenti programmatici delle Linee direttive. Tuttavia, è mancata e manca tuttora una gestione del personale amministrativo fondata sul principio della verifica costante delle attribuzioni di unità di personale. Sarà anche difficile superare le barriere dipartimentali: tuttavia, all'interno dei Dipartimenti, dovrebbe essere comunque possibile consentire il potenziamento di un determinato settore, solo dopo aver verificato le possibilità di compensazioni interne, riducendo cioè in altri ambiti meno prioritari o in cui gli effetti di razionalizzazione di A 2000 si facciano sentire. I dati della tabella sopra riportata ci dicono che questa non è affatto la regola, ma, nella migliore delle ipotesi, l'eccezione.

Esaurito l'effetto "congiunturale" e temporaneo delle misure di emergenza decise tra il 1997 e il 1999, in attesa della riforma dell'Amministrazione, non vi sono state, né misure strutturali, né tantomeno effetti strutturali permanenti derivanti da A 2000: e se vi sono stati, essi sono stati completamente vanificati da una politica di adeguamento degli effettivi condotta secondo una logica prettamente dipartimentale e non certo fondata su un'analisi critica della dotazione in personale dei servizi esistenti.

Da queste lacune nella politica del personale discendono inevitabilmente – è questa l'interpretazione data su ciò dalla Commissione della gestione - proposte di contenimento delle spese del personale come, ad es., quelle contenute nel messaggio sul Preventivo 2003.

La Commissione della gestione e delle finanze non ritiene, né politicamente, né aziendalmente praticabili, le misure di blocco degli aumenti annuali ordinari e di blocco temporaneo delle carriere. Il risparmio che queste due misure consentirebbero di ottenere è pari a 4,5 milioni di franchi. Provvedimenti di questo tipo erano stati adottati negli anni 1996-1999. Per le ragioni dette sopra, in quel momento erano misure giustificate. Oggi non sono invece sostenibili, considerato che la riforma dell'Amministrazione cantonale dovrebbe già esplicare effetti di contenimento dei costi del personale.

La Commissione della gestione e delle finanze ritiene che, proprio per dare senso all'intera riforma amministrativa, sia necessario avere riscontri concreti sugli effettivi dell'Amministrazione senza che ciò comporti uno scadimento dei servizi o una mortificazione delle forze migliori del personale amministrativo. Al contrario, obiettivo di A 2000 è proprio quello di fornire le medesime prestazioni in modo più qualitativo ed efficiente, quindi con minori costi. Se non si realizzasse questo obiettivo, v'è da chiedersi se Amministrazione 2000 abbia veramente ancora senso.

Per questa ragione, la Commissione sostituisce la misura di blocco degli aumenti annuali ordinari degli stipendi con la misura di una riduzione più marcata degli effettivi del personale: 2% all'anno per quattro anni al posto dell'1% previsto dal Governo, limitatamente però all'Amministrazione cantonale (sono quindi esclusi, dalla riduzione supplementare, i docenti).

Questa misura comporta, come conseguenza concreta, che gli effettivi dell'Amministrazione cantonale possono essere aumentati negli anni 2002/2003 di 85,53 unità a tempo pieno e non di 129,59 (PPA).

Il Consiglio di Stato non ha dato seguito, se non in minima parte, ad analoghe decisioni adottate dalla Commissione negli scorsi anni.

La Commissione chiede al Governo un impegno vincolante sulla misura sostitutiva qui proposta; in mancanza di un impegno vincolante dell'Esecutivo, la Commissione proporrà in sede parlamentare il blocco totale e la chiusura anticipata dell'intera riforma dell'Amministrazione cantonale. Non sarebbe più ammissibile, infatti, investire importanti risorse finanziarie in un progetto di riforma che non consegue gli obiettivi stabiliti.

Per queste ragioni si propone lo stralcio del disegno di decreto legislativo concernente la sospensione dell'applicazione dell'art. 8 della Legge sugli stipendi degli impiegati dello Stato e dei docenti del 5 novembre 1954 (Lstip) per l'anno 2003 dall'elenco dei decreti allegati a quello sui conti cantonali del 2003.

L'annullamento delle due misure proposte dal Governo sulle quali la Commissione non è d'accordo comporta una maggiore spesa di 4,5 milioni di franchi; il contenimento supplementare degli effettivi proposto dalla Commissione comporta una minore spesa 3,8 milioni di franchi, considerando uno stipendio medio degli impiegati pari a 86'058 franchi (dato del 2001).

La Commissione è consapevole del fatto che, dati i tempi molto ristretti (l'approvazione del Preventivo avviene a metà dicembre), l'effetto di contenimento delle spese dovuto a questa proposta non potrà essere pieno a partire dal 1. gennaio 2003; invita tuttavia il Consiglio di Stato a fare in modo che si possa ottenere il risultato massimo possibile nel corso dell'anno. Naturalmente, il contenimento dovrà essere attuato senza licenziamenti, quindi facendo ricorso alle partenze volontarie o evitando di assumere già nel 2003 tutte le nuove unità stabilite.

A proposito della misura – riproposta anche in questa occasione dal Consiglio di Stato – tesa a mantenere l'intenzione di ritardare la sostituzione dei posti vacanti per almeno 6 mesi, la Commissione della gestione la approva, invitando nel contempo il Consiglio di Stato a evitare nel modo più assoluto e perentorio di "aggirare" la misura con incarichi provvisori, consulenziali, ecc. che vanificherebbero in concreto, prima ancora che nei principi, l'orientamento indirizzato al risparmio verso il quale detta misura è ideata e qui condivisa.

5. SPESE PER BENI E SERVIZI

Le considerazioni svolte sulle spese per il personale valgono, nel principio, anche per i beni e servizi. La riforma dell'Amministrazione dovrebbe consentire perlomeno di stabilizzare questo gruppo di spesa, grazie ai miglioramenti di efficienza che i progetti di A 2000 dovrebbero portare.

Il Preventivo 2003 presenta un volume di spesa per beni e servizi pari a 222,2 milioni di franchi rispetto ai 225,9 milioni del Preventivo 2002 e ai 231,1 milioni del Consuntivo 2001. Negli anni 1998-2000 questa spesa era stata decisamente contenuta (tra 204 e 209 milioni di franchi).

La Commissione della gestione ritiene che, a maggior ragione con l'avanzare dei progetti di Amministrazione 2000, dovrebbe essere possibile ridurre le uscite per beni e servizi ad un livello che si avvicini maggiormente al volume degli anni 1998-2000.

Il Consiglio di Stato è invitato, in particolare, ad agire sulla voce degli onorari per consulenze, incarichi, perizie.

Si propone pertanto una riduzione del 4% sul totale delle spese per beni e servizi inserito a preventivo (222,2 milioni di franchi). Questa misura comporta un risparmio di 8,9 milioni di franchi.

La Commissione è cosciente del fatto che un'indicazione generica per un taglio lineare del 4% sul gruppo di spesa 31 rischia seriamente di risultare un proclama senza seguito. Per questa ragione, ritiene di fornire al Consiglio di Stato indicazioni più precise sui settori specifici in cui il risparmio qui proposto dovrebbe essere attuato. Non si tratta quindi di un taglio lineare, ma di risparmi selettivi all'interno delle voci del gruppo 31. Si propone di intervenire sulle seguenti poste (in franchi):

<i>voce di spesa</i>	<i>P 2003 CdS</i>	<i>P 2003 CdGF</i>	<i>Taglio</i>
310 Materiale d'ufficio, scolastico, stampati (*)	15'656'825	15'156'825	500'000
311 Acquisto mobili, macchine, veicoli, attrezzature	15'975'150	15'475'150	500'000
313 Altro materiale di consumo	19'418'510	18'428'510	1'000'000
317 Rimborso spese	10'136'895	9'636'895	500'000
318 Servizi e onorari	83'879'800	77'479'800	6'400'000
TOTALE gruppo 31	222'191'680	213'291'680	8'900'000

(*) Il taglio su questa voce **non** deve toccare le spese per **materiale scolastico**.

Il risparmio di 8,9 milioni di franchi proposto dalla Commissione va ripartito linearmente tra i cinque Dipartimenti e l'Amministrazione generale; ciò comporta che nelle relative voci per Dipartimento (Amministrazione, Istituzioni, DSS; DECS, Territorio, DFE) vadano tagliati 1,48 milioni di franchi. Spetterà ai Dipartimenti definire i tagli - non necessariamente lineari - all'interno dei loro servizi. La Commissione della gestione avrebbe potuto anche spingersi verso un livello di dettaglio maggiore, ma questo non rientra nelle sue competenze, bensì in quelle dell'Esecutivo. Al momento della definizione del pre-consuntivo (settembre 2003), il Consiglio di Stato è già sin d'ora caldamente invitato a fornire le informazioni necessarie per verificare l'attuazione delle misure qui proposte.

La parte più rilevante dei tagli tocca le spese per consulenze e perizie. Si ritiene che, in un momento di gravi difficoltà finanziarie per lo Stato, per i cittadini e per le imprese, prima di operare misure di contenimento più pesanti in altri settori di intervento dell'ente pubblico, sia necessario fare uno sforzo consistente nel limitare questi oneri. L'Amministrazione cantonale è dotata di staff di Direzione, di staff di Divisioni, di servizi di ricerca interni e di istituti inseriti nell'organico amministrativo: queste competenze professionali devono consentire di contenere in misura sostanziale le spese per consulenze e perizie esterne.

Una delle poche alternative è quella di sostituire, con servizi prestati dall'esterno, parte di ciò che è oggi svolto dall'Amministrazione. Il tema della privatizzazione di anche solo pochi servizi pubblici è però giudicata da più parti politicamente ancora troppo irta di ostacoli e fortemente avversata da quel mai avvenuto e serio approfondimento sulla fantomatica revisione dei compiti dello Stato.

6. CONTRIBUTI CANTONALI

Le spese per contributi cantonali rappresentano il 39,5% del totale delle spese correnti del Cantone. Nel Preventivo 2002 la quota era del 39%. L'aumento nel 2003 sarà pari a 65 milioni di franchi (+6,6%), con una spesa che supererà il tetto del miliardo di franchi. Questo dato inficia completamente la tesi di uno smantellamento della socialità in Ticino. Gli automatismi di spesa derivanti da leggi federali e l'aggiunta di nuovi compiti accentuano una tendenza che diventa sempre più preoccupante dal punto di vista della sostenibilità finanziaria.

Sono in forte crescita in particolare due voci: i contributi ai fondi AVS e AI (+13,3 milioni di franchi) e il contributo all'Ente Ospedaliero Cantonale (+24,1 milioni di franchi), a causa sia degli effetti del nuovo contratto di lavoro, sia dell'applicazione della legislazione federale sul lavoro, sia soprattutto delle conseguenze della sentenza del Tribunale federale e del susseguente accordo con gli assicuratori malattia circa la copertura finanziaria delle spese di degenza nei reparti privati e semiprivati.

La Commissione della gestione si attende che la pianificazione ospedaliera cantonale porti risultati più concreti di quanti ne abbia finora portati. Ridurre il numero dei letti e chiudere, trasformare o non riconoscere più singoli ospedali ha senso solo se vi sono riscontri oggettivi e misurabili in termini di riduzione dei costi a carico della collettività (sia mediante le imposte, sia mediante i premi di cassa malati).

A questo riguardo, la Commissione della gestione e delle finanze esprime sconcerto per la comunicazione tardiva relativa all'onere derivante dai sussidi agli assicurati di cassa malati per il pagamento dei premi. Dopo l'approvazione del messaggio sul Preventivo 2003 da parte del Consiglio di Stato (avvenuta il 5 novembre), la Commissione è stata informata a voce (!) che l'ammontare dei sussidi per i premi di cassa malati, pur mantenendo invariati i

limiti di reddito che ad essi danno diritto, sarebbe risultato superiore di 15 milioni di franchi all'importo inserito a preventivo pochi giorni prima. La Commissione – nel corso di quelle mini-audizioni dei Consiglieri di Stato, effettuate durante il dibattito commissionale sul P2003 - ha accertato che lo stesso Consiglio di Stato è stato messo al corrente di questo sorpasso dopo l'approvazione del messaggio sul Preventivo.

È un modo di procedere non ammissibile. L'aumento dei premi di cassa malati per il 2003 era noto fin dal 4 ottobre scorso; l'ammontare del credito quadro federale per i sussidi è noto da tempo.

La Commissione della gestione e delle finanze, impegnata nella sua corsa contro il tempo per l'esame del P2003 e orientata a fare di tutto per consentire al Gran Consiglio di esprimersi già nel mese di dicembre, si è trovata comunque confrontata con un Preventivo 2003 già di fatto superato a dieci giorni dalla sua approvazione da parte del Governo. Un minimo di sconcerto è quantomeno giustificato.

Il sorpasso del Preventivo, prima ancora che il Gran Consiglio lo abbia formalmente approvato, dovrebbe essere compensato interamente dal Consiglio di Stato con proposte applicabili già a partire dal 1. gennaio 2003. Dalle informazioni ricevute, il Governo sarebbe in grado di attuare misure di rientro limitate a 7,5/8,5 milioni di franchi, per cui il superamento della spesa inserita nel messaggio sul Preventivo potrebbe essere pari a 6,5/7,5 milioni di franchi.

La Commissione ritiene che il Governo avrebbe potuto proporre un diverso calcolo della quota media ponderata, escludendo dal computo, ad esempio, le casse malati con premi più elevati (se del caso proponendo le necessarie modifiche della Legge cantonale di applicazione della LAMal). In considerazione del fatto che i premi 2003 erano certamente noti al Consiglio di Stato (o perlomeno – è logico presupporlo - ai servizi competenti del DSS) prima del 4 ottobre e che il messaggio sul Preventivo 2003 è stato approvato dal Governo il 5 novembre, vi era un sufficiente lasso di tempo per valutare questa situazione e formulare eventuali proposte di modifica legislativa.

Si fa notare che diminuendo la quota media ponderata cantonale, non si attua alcun risparmio a danno degli assicurati. L'assicurato viene invece incentivato a cambiare cassa malati e a sceglierne una meno cara, con beneficio finanziario sia per l'ente pubblico (Confederazione e Cantone), sia per l'assicurato stesso, a parità di prestazioni da parte dell'assicuratore. La Commissione, come si dirà in seguito, è del parere che questa via sia da seguire per il futuro, poiché il potenziale risparmio - si ripete, senza implicazione alcuna per gli assicurati beneficiari dei sussidi - appare di non poco conto. Si aggiunge che agendo in questo modo - maggiore mobilità tra una cassa e l'altra - gli assicurati sussidiati potrebbero mantenere costante o addirittura diminuire l'onere personale per i premi di cassa malati, nonostante i forti aumenti: la quota minima a loro carico rimane infatti invariata.

Il Consiglio di Stato è invitato ad impegnarsi in un serio approfondimento su ciò.

I tempi molto ristretti con i quali la Commissione ha dovuto esaminare il Preventivo 2003 – circostanza, come detto più volte, votata ad evitare la gestione provvisoria - non consentono un'analisi più approfondita dell'evoluzione dei contributi cantonali stimata per l'anno prossimo e men che meno di presentare proposte di contenimento.

Si deve prendere atto che la tendenza del Preventivo 2003 è molto preoccupante, poiché il gruppo di spesa che rappresenta il 39,5% del totale delle spese correnti cresce ad un tasso molto elevato (6,6%).

Particolarmente allarmante è il quadro sintetico presentato nelle tabelle a pagina 50 del messaggio governativo. Queste tabelle quantificano l'evoluzione dei contributi cantonali dal 2000, suddivisi tra contributi soggetti al decreto legislativo del dicembre 1999 sui sussidi ad enti, associazioni, fondazioni, ecc., contributi destinati alle persone (gruppo 366) e altri contributi.

Risulta che i contributi che registrano i tassi di crescita più elevati sono proprio quelli sottoposti al decreto che era stato proposto e approvato come strumento di contenimento di queste uscite. Nel 2001 i sussidi soggetti al decreto sono aumentati del 7%, nel Preventivo 2002 del 9,1% e nel Preventivo 2003 del 10,3%.

Questa evoluzione fa nascere forti perplessità e molti interrogativi sul modo in cui viene applicato lo strumento del mandato di prestazione. Esso dovrebbe, infatti, essere uno strumento che consente un maggior controllo dell'evoluzione delle spese e maggiori possibilità di verificare i risultati ottenuti. L'evoluzione dei contributi cantonali suddivisi nelle tre categorie è la seguente (in migliaia di franchi)

<i>Contributi</i>	<i>C 2000</i>	<i>C 2001</i>	<i>P 2002</i>	<i>P 2003</i>
Totale decreto (*)	282'075	301'698	329'040	362'834
Totale 366	270'815	259'717	286'274	289'877
Altri contributi	366'274	376'157	375'695	403'276
TOTALE GR 36	919'164	937'572	991'009	1'055'987

(*) il totale dei sussidi raggruppati sotto il decreto legislativo del dicembre 1999 tiene conto delle modifiche successive apportate alla lista dei contributi originariamente sottoposti al decreto.

Gli aumenti percentuali sono i seguenti:

<i>Contributi</i>	<i>C 2000</i>	<i>C 2001</i>	<i>P 2002</i>	<i>P 2003</i>
Totale decreto (*)		+7,0%	+9,1%	+10,3%
Totale 366		- 4,1%	+10,2%	+1,3%
Altri contributi		+2,7%	- 0,1%	+7,3%
TOTALE GR 36		+2,0%	+5,7%	+6,6%

I dati presentati nella tabella dimostrano che l'impegno finanziario del Cantone nel campo dei contributi - cioè dei sussidi alle persone, ad enti e associazioni diverse, principalmente in ambito sociale, sanitario, familiare, scolastico, culturale - registra in questi anni un incremento ragguardevole. Questo impegno crescente non viene accompagnato dalla più volte declamata revisione dei compiti dello Stato e/o riorientamento della spesa pubblica. Il risultato è un costante aumento delle spese per contributi, per automatismi di quelle esistenti e/o per aggiunte di nuove spese.

Una simile tendenza non potrà essere sostenuta a lungo senza portare ad un degrado progressivo delle finanze cantonali o all'esigenza di inasprire i prelievi tributari, sotto varie forme (imposte dirette, principio di corresponsione). Sarebbe una strada gravida di conseguenze per la società nel suo insieme, per i cittadini e per le imprese.

Occorre quindi un impegno concreto, pragmatico, del Consiglio di Stato nel ridefinire la cosiddetta offerta pubblica. Gli strumenti analitici, elaborati negli scorsi anni, non mancano. Fa difetto invece una chiara volontà politica di andare in questa direzione, con proposte che possano aprire un dibattito sereno e non viziato da contrapposizioni ideologiche. È un compito tutt'altro che facile – la Commissione ne è consapevole - ma è

un compito che dovrà essere affrontato rapidamente e seriamente nel prossimo quadriennio, se si vorrà evitare davvero la deriva dei conti cantonali.

7. GLI EFFETTI DEGLI SGRAVI FISCALI

La politica di sostegno della crescita economica e dei redditi dei cittadini è stata supportata in questi anni anche con lo strumento della diminuzione delle imposte.

Questa politica ha suscitato l'opposizione di una parte dei partiti che si è manifestata anche in Gran Consiglio in occasione delle deliberazioni sui quattro pacchetti fiscali varati a partire dal 1996 (uno nella legislatura 1995-1999, uno a cavallo tra le due legislature e comunque annullato in gran parte dalla votazione popolare del 6 febbraio 2000, due nella legislatura attuale).

La politica fiscale fa parte della strategia che il Consiglio di Stato ha presentato nelle Linee direttive.

Il Gran Consiglio, la Commissione speciale in materia tributaria e la Commissione della gestione e delle finanze hanno, a maggioranza, sostenuto questa politica. Con il quarto pacchetto di sgravi fiscali, il Parlamento ha anzi rafforzato le misure proposte dal Consiglio di Stato. Non vi sono motivi per rivedere oggi questa impostazione. Al contrario, la situazione dell'economia cantonale stimola un suo serio approfondimento anche negli anni a venire.

La situazione finanziaria del Cantone non può giustificare, da sola, revisioni unilaterali dell'intera strategia di sostegno della crescita e di salvaguardia dei redditi.

La Commissione della gestione e delle finanze non entra quindi nemmeno nel merito dell'ipotesi di una sospensione (o di un annullamento) delle misure di sgravio fiscale decise con effetto a partire dal 1. gennaio prossimo, contemporaneamente al cambiamento del sistema di imposizione dei redditi e della sostanza delle persone fisiche (tassazione annuale).

Si ribadisce che gli sgravi fiscali finora decisi dal Parlamento vanno a beneficio principalmente dei cittadini e delle famiglie con redditi medi e che, naturalmente, devono tenere conto della parità di trattamento orizzontale tra contribuenti, per cui sarebbe impensabile - ad esempio - limitare la deduzione per figli ai contribuenti che hanno un reddito inferiore ad una determinata soglia. Il principio della parità orizzontale richiede che un contribuente con figli a carico non sia tassato nella stessa misura di un contribuente di pari reddito, ma senza figli a carico. La deduzione per figli deve quindi essere riconosciuta e adeguata, in caso di aumento, per tutti i contribuenti. Non si vede del resto quale politica familiare potrebbe essere attuata con coerenza prescindendo da queste elementari considerazioni.

Nel valutare a posteriori gli effetti finanziari degli sgravi fiscali, occorre tenere presente l'evoluzione effettiva dei ricavi del Cantone e, in particolare, del gettito fiscale sull'arco di questo quadriennio e nel confronto con le stime di Piano finanziario. La situazione si presenta come segue (in milioni di franchi):

Ricavi correnti - Confronto stima PF / evoluzione effettiva

	2000	2001	2002	2003	Totale
PF ottobre '99	2'188	2'226	2'252	2'288	8'954
Effettivo	2'385	2'416	2'529	2'447	9'777
Differenza	+197	+190	+277	+159	+823
PF ottobre '00	2'350	2'265	2'315	2'384	9'314
PF ottobre '01	2'385	2'378	2'388	2'342	9'493

Rispetto alla stima di tendenza di inizio quadriennio (ricavi complessivi per 8'954 milioni di franchi) vi sono stati 823 milioni di franchi in più ai ricavi correnti (9'777 milioni di franchi, calcolando i consuntivi 2000 e 2001, il preconsuntivo 2002 e il preventivo 2003). Rispetto alla stima di tendenza dell'autunno dell'anno scorso (ottobre 2001), ultimo aggiornamento del Piano finanziario di cui la Commissione della gestione disponeva al momento dell'approvazione del presente rapporto, i ricavi correnti effettivi del quadriennio risultano superiori di 284 milioni di franchi.

Gettito imposte cantonali - Confronto stima PF / evoluzione effettiva

	2000	2001	2002	2003	Totale
PF ottobre '99	1'168	1'180	1'187	1'220	4'755
Effettivo	1'344	1'287	1'374	1'239	5'244
Differenza	+176	+107	+187	+19	+489
PF ottobre '00	1'331	1'205	1'236	1'288	5'060
PF ottobre '01	1'344	1'269	1'252	1'226	5'091

L'andamento del gettito fiscale complessivo dato dalle imposte cantonali è stato migliore di quanto previsto all'inizio del quadriennio: il "surplus", o l'errore di previsione se si preferisce, è pari a 489 milioni di franchi. In realtà, per un confronto corretto, bisognerebbe aggiungere a questo importo l'incidenza dei pacchetti fiscali che all'inizio del quadriennio non erano stimati nella tendenza di Piano finanziario: terzo e quarto pacchetto fiscale (sgravio annuo per 32,9 milioni di franchi dal 2001 e per ulteriori 39,8 milioni dal 2003), iniziative popolari accolte nella votazione del 6 febbraio 2000 (sgravio annuo per 86 milioni di franchi dal 2000 e per 33 milioni di franchi dal 2001).

Gli effetti degli sgravi fiscali decisi in questa legislatura dal Gran Consiglio sono i seguenti (in milioni di franchi):

<i>pacchetto</i>	<i>effetto sul gettito</i>	<i>entrata in vigore</i>	<i>effetto cumulato nel quadriennio</i>
Secondo pacchetto fiscale (*)	- 4,8	2000	19,2
Terzo pacchetto fiscale	- 32,9	2001	98,7
Quarto pacchetto fiscale (**)	- 39,8	2003	39,8
TOTALE	77,5		157,7

(*) In gran parte annullato dalla votazione popolare del 6 dicembre 2000; è rimasta in vigore solo la riduzione del 15% delle imposte di successione e donazione per altri gradi di parentela

(**) La misura relativa all'imposta di bollo è stata modificata e differita dal Gran Consiglio; l'incidenza sul 2003 è inferiore a quanto proposto dal Consiglio di Stato.

(fonte: messaggi e rapporti pacchetti sgravi fiscali)

La Commissione della gestione e delle finanze ritiene il "costo" dei pacchetti fiscali proposti dal Consiglio di Stato e approvati dal Gran Consiglio del tutto sostenibile (157,7 milioni di franchi cumulati sull'intero quadriennio), considerando anche le sopravvenienze fiscali non previste registrate nel medesimo quadriennio (489 milioni di franchi) e, conseguentemente, impreviste pure ad inizio legislatura.

Agli sgravi proposti e decisi da Governo e Parlamento si sono poi aggiunti quelli decisi dalla maggioranza dei cittadini nella votazione popolare del 6 febbraio 2000. L'incidenza di questi sgravi è la seguente (in milioni di franchi):

<i>Sgravi iniziative popolari</i>	<i>effetto sul gettito</i>	<i>entrata in vigore</i>	<i>effetto cumulato nel quadriennio</i>
Riduzione 5% aliquote persone fisiche	- 34,0	2001	102,0
Riduzione aliquota p.g. dal 12% al 9%	- 47,0	2000	188,0
Riduzione aliquota capitale p.g.	- 9,0	2000	36,0
Abolizione imposta successione e donazione ascendenti/discendenti diretti	- 30,0	2000	120,0
TOTALE	120,0		446,0

(fonte: messaggi e rapporti sgravi fiscali)

L'effetto totale degli sgravi (governativi/parlamentari e popolari) sull'arco del quadriennio è quindi pari a 603,7 milioni di franchi, a fronte di sopravvenienze fiscali per 489 milioni di franchi.

Per quanto riguarda il quarto pacchetto fiscale, che entra in vigore il 1. gennaio 2003 e che quindi incide sui conti oggetto del presente rapporto, il confronto tra i gettiti inseriti nel Preventivo 2003 e quelli tendenziali del Piano finanziario dell'ottobre 2001 si presenta come segue (in milioni di franchi):

<i>imposte</i>	<i>PF ottobre 2001</i>	<i>Preventivo 2003</i>	<i>differenza</i>	
1. persone fisiche	675	664,3	- 10,7	- 1,6%
2. persone giuridiche	241	256,5	+15,5	+6,4%
3. fonte	60	60,8	+0,8	+1,3%
4. utili immobiliari	30	26,4	- 3,6	- 12,0%
5. tasse iscrizione RF	47	47,4	+0,4	+0,9%
6. bollo	29	38,0	+9,0	+31,0%
7. successioni e donazioni	34	34,0	----	----
8. circolazione	94	95,9	+1,9	+2,0%
9. imposte suppletorie e multe	6	6,0	----	----
altre imposte	10	10,2	+0,2	+2,0%
totale	1'226	1'239,5	+13,5	+1,1%

(fonte: messaggio Preventivo 2003)

Dal confronto risulta che il gettito complessivo delle imposte cantonali è sostanzialmente confermato nei termini del Piano finanziario noto al momento della decisione sul quarto pacchetto. Vi è anzi un leggero aumento di 13,5 milioni di franchi. Anche questo dato conferma la sostenibilità degli sgravi del quarto pacchetto, che non stravolgono l'evoluzione prevista dei gettiti.

La Commissione della gestione e delle finanze si è posta il problema degli effetti della riduzione delle aliquote d'imposta decisa per neutralizzare il cambiamento del sistema di tassazione delle persone fisiche (da biennale ad annuale). Governo e Parlamento hanno operato una correzione del 7,12% sulle aliquote marginali e sulle categorie di reddito della scala delle aliquote. Questa correzione è stata determinata sulla base di una crescita

media dell'economia cantonale pari al 3,5% annuale nominale. Considerata l'attuale fase di recessione economica, si tratta di verificare se questa riduzione sia eccessiva. La verifica andrebbe fatta sull'arco di più anni, poiché è corretto tenere conto dell'evoluzione di medio-lungo termine, essendo stata decisa una neutralizzazione una tantum, per evitare continui aggiustamenti delle aliquote d'imposta. Tuttavia, occorre considerare anche la situazione problematica delle finanze cantonali nel momento attuale. La verifica dà i risultati seguenti:

<i>anno</i>	<i>PIL reale</i>	<i>PIL nominale</i>
2001	+0,26%	+1,69%
2002	- 0,15%	+ 0,90%
2003	+1,36%	+2,68%
2004	+1,75%	+3,27%
2005	+1,83%	+3,37%

(fonte: BAK Basilea, dati ottobre 2002)

Anno	Reddito (franchi)	Media biennio	Differenza
2000	100'000		
2001	101'690	102'147	
2002	102'605		
2003	105'355	107'078	+4'931
2004	108'800		+4,827%

Dalla verifica risulta che, con i tassi di crescita economica nominali oggi noti e stimati, senza neutralizzazione il passaggio dalla tassazione biennale all'annuale causerebbe un aumento dell'imponibile pari al 4,827%. La correzione decisa da Governo e Parlamento è invece del 7,122%. Di fatto, quindi, per i primi due anni di applicazione del sistema annuale con la neutralizzazione decisa e stanti le attuali stime economiche, vi sarebbe uno sgravio effettivo del 2,295%, ciò che, su un gettito delle persone fisiche previsto in 664 milioni di franchi nel 2003 dà uno sgravio di 15 milioni di franchi.

La Commissione della gestione è ben cosciente del fatto che occorra, comunque, tenere presente che le previsioni economiche sono soggette ad aggiornamenti regolari. E' consapevole, pure, che sarebbe sufficiente una minima correzione in senso più ottimistico della crescita economica, per annullare questo margine e rientrare nella media calcolata dalla Divisione delle contribuzioni (3,5% annuo). In effetti, la crescita nominale oggi stimata per il 2004 e il 2005 già si avvicina molto a questa media (3,27% rispettivamente 3,37%). Una correzione delle aliquote oggi comporterebbe quindi la necessità di una nuova correzione probabilmente già fra un anno. Non si ritiene opportuno un simile modo di procedere. La Commissione rinuncia pertanto a sollecitare un adattamento delle aliquote d'imposta delle persone fisiche, ma si raccomanda di confermare sul lungo periodo (15-20 anni) la tendenza stabilita verso la neutralità del costo dell'"operazione tassazione annuale".

8. IL PROBLEMA DELLE PREVISIONI

Il Preventivo 2003 pone nuovamente la questione dell'attendibilità delle previsioni.

I risultati provvisori del Pre-consuntivo 2002 confermano che, nonostante le recenti verifiche dell'IRE e l'adozione di criteri più affinati da parte della Divisione delle contribuzioni, gli errori permangono. Anche altre amministrazioni cantonali, come pure quella federale, incontrano le medesime difficoltà. Tuttavia questo non deve indurre a minimizzare il problema.

Il Pre-consuntivo 2002 ha aggravato la situazione, poiché indica che vi sono errori previsionali importanti, non più soltanto in relazione alle previsioni sui ricavi e in particolare sui gettiti fiscali, ma anche sulle uscite correnti (circa 50 milioni di franchi non inseriti a preventivo).

Le importanti sopravvenienze fiscali degli scorsi anni sono tali da far nascere seri dubbi sull'effettiva portata del deficit d'esercizio stimato per il 2003.

Vi sono tuttavia due aspetti da considerare:

- a) il Pre-consuntivo 2002 presenta un risultato migliore del Preventivo, ma comunque negativo (deficit d'esercizio di 61 milioni di franchi, nonostante le importanti sopravvenienze fiscali);
- b) per la stima dei gettiti del Preventivo 2003, il Consiglio di Stato ha utilizzato le stime di crescita economiche del mese di luglio e non quelle aggiornate – e riviste al ribasso – del mese di ottobre. Questo fa scrivere all'Esecutivo che il Preventivo 2003 presenta un rischio di sopravvalutazione dei gettiti di competenza per un importo di circa 30 milioni di franchi. Il Consiglio di Stato osserva inoltre che gli errori di previsione dei gettiti sono maggiori durante le fasi di crescita economica e minori durante le fasi di congiuntura negativa.

Stando a questi elementi, il Preventivo dovrebbe essere (purtroppo?) più attendibile degli ultimi conti di previsione. Permangono tuttavia il dubbio e l'incertezza circa possibili ulteriori sopravvenienze fiscali riferite agli anni precedenti, nonostante le rivalutazioni già effettuate.

La Commissione della gestione e delle finanze non ha, come del resto il Consiglio di Stato e gli esperti di economia, un metodo previsionale più attendibile da proporre. Chiede tuttavia all'Esecutivo di formulare previsioni senza peccare di eccessiva prudenza, come è stato il caso dal 1998 al 2002. Non resterà che attendere i dati del Pre-consuntivo 2003, nel settembre dell'anno prossimo, per verificare se vi è stata ancora una volta un'eccessiva prudenza oppure un maggior realismo.

Al di là di queste considerazioni critiche, pare comunque del tutto inverosimile che eventuali sopravvenienze possano essere tali da annullare totalmente o in gran parte il deficit d'esercizio stimato per il 2003. Vi è anzi il timore – non infondato – di sorprese negative sul fronte della spesa. Del resto, la prima sorpresa di questo segno già si è prodotta, a pochi giorni dall'approvazione del messaggio sul Preventivo 2003 da parte del Consiglio di Stato: l'onere supplementare per i sussidi agli assicurati di cassa malati (15 milioni di franchi, solo in parte (?) compensati con misure di rientro).

Si tratta di un sorpasso di spesa che ha bruciato tutti i primati in fatto di celerità. V'è da augurarsi che sorprese di tale portata non si ripetano.

9. LA NOTA DOLENTE DEGLI INVESTIMENTI

A seguito del mancato raggiungimento del volume di investimenti preventivati nei primi due anni della legislatura, il Consiglio di Stato aveva assicurato al Gran Consiglio la volontà di recupero nel 2003 in modo da rispettare le indicazioni del Piano Finanziario d'inizio legislatura.

Orbene, malgrado l'inserimento sotto la voce "investimenti" di importi normalmente da contabilizzare nel capitolo "beni e servizi", già con il preventivo in esame il Consiglio di Stato rinuncia a perseguire gli obiettivi inseriti nelle "linee direttive e nel Piano finanziario 2000-2003" limitando gli investimenti netti a 220 milioni di franchi.

La Commissione della Gestione, anche se dispiaciuta e preoccupata della scarsa e recidiva volontà politica del Consiglio di Stato e/o della ormai cronica incapacità tecnica dell'Amministrazione di realizzare un volume di investimenti consoni alle reali necessità di crescita del Paese, rinuncia a inserire un maggior importo sotto questa voce.

Chiede però un diverso orientamento di questo importante capitolo di spesa.

In particolare:

- maggior impegno nella realizzazione di stabili di proprietà (il crollo da 30,47 milioni nel P2002 a 11,3 milioni nel P2003, con il conseguente ricorso a sempre più onerosi affitti esterni, non fa che incrementare la voce "beni e servizi");
- Interventi, qualitativi e quantitativi, più incisivi sugli stabili esistenti (manutenzioni ordinarie e straordinarie), anche in riferimento ai problemi di sicurezza per gli utenti (misure antincendio) e al contenimento delle spese di riscaldamento (risparmio energetico), così da evitare il deprezzamento e invecchiamento precoce, in molti casi irreversibile, del patrimonio immobiliare esistente (l'ormai centenario Palazzo degli Studi a Lugano è l'esempio più eclatante, anche se i ritardi riscontrabili su altri stabili sono numerosi). Si auspica un aumento del 50% della cifra inserita a P2003, cioè da 8,6 a 13 milioni;
- il ripristino degli investimenti netti nel settore della mobilità, all'ammontare previsto nel P2002. Una delle priorità contenute nelle Linee direttive della legislatura non può venir così fortemente penalizzata, riducendo del 25% (da 50,84 a 38,35 milioni per il 2003) l'importo preventivato per la conservazione del patrimonio stradale. Questa contrazione peserebbe in modo consistente sulle strade vallerane e aumenterebbe il disagio di chi vive in valle e scende al piano per svolgere la propria attività lucrativa. In nessun modo gli investimenti per i ripari fonici delle Strade Nazionali (oltretutto finanziati per il 90% dalla Confederazione) e quelli prossimi per le opere del P.T. Luganese debbono penalizzare le zone periferiche del Cantone;
- come già indicato in precedenti rapporti della Commissione della gestione, si auspica un potenziamento dell'Ufficio beni culturali con dei tecnici della costruzione, possibilmente da ricercare all'interno dell'Amministrazione cantonale, in modo tale da poter dedicare ogni anno 2-3 milioni supplementari alla conservazione dei monumenti.

10. CONCLUSIONI E PROPOSTE

I tempi ristrettissimi entro i quali la Commissione ha dovuto esaminare un preventivo complesso e delicato come quello dell'anno venturo impediscono di articolare meglio anche le conclusioni politiche, le indicazioni da fornire al Consiglio di Stato e le proposte da sottoporre al Gran Consiglio.

I commissari e il presidente relatore chiedono per questo comprensione ai deputati, ma dovevano decidere se sacrificare l'approfondimento, oppure se rischiare la gestione provvisoria dei conti dello Stato, non si sa per quanti mesi, considerata la prossimità delle elezioni cantonali. La scelta della maggioranza commissionale è caduta sulla prima alternativa. È, secondo l'avviso della maggioranza, una scelta di responsabilità verso il Paese, verso i cittadini, le imprese e le associazioni che devono fare capo ai servizi e alle prestazioni dello Stato e verso i contribuenti che pagano le imposte e le tasse affinché questi servizi e queste prestazioni possano essere erogati.

La prima conclusione politica che può essere tratta da tutto quanto precede e da quanto è oggi noto alla Commissione è prima di tutto questa: **dopo 4/5 anni di “vacche relativamente grasse” siamo in emergenza finanziaria.**

La situazione dei conti cantonali richiede l'assunzione di responsabilità da parte di tutti nel moderare le richieste di intervento, sostegno, aiuto, incentivo rivolte all'ente pubblico e nel fare quelle scelte che, nei momenti di alta congiuntura e di finanze rosee, non vengono quasi mai fatte.

La Commissione non osa quasi nemmeno più nominare la tanto invocata e declamata revisione dei compiti dello Stato. Si accontenta di parlare di disciplina finanziaria, di ripensamento e/o riorientamento della spesa, di esigenza di selezionare maggiormente le proposte e le iniziative che comportano un aumento della spesa pubblica. Facile a dirsi in termini generali, molto meno facile ad attuarsi concretamente, puntualmente sulle proposte concrete che si presentano all'esame prima del Governo, poi della Commissione e quindi del Parlamento.

Questo porta diritto alla seconda conclusione politica: l'emergenza finanziaria non è data tanto da un asserito o presunto “svuotamento” delle casse cantonali mediante una politica di forsennata defiscalizzazione (si è visto sopra, esattamente quantificata, la portata ragionevolissima degli sgravi proposti dal Governo e decisi dal Parlamento; altro discorso è quello degli sgravi decisi dalla maggioranza popolare, ma Esecutivo e Legislativo devono prendere atto della volontà di questa maggioranza, senza tentazioni recriminatorie); **l'emergenza finanziaria è data da un'evoluzione della spesa pubblica che, in questi ultimi anni, ha raddoppiato, triplicato o quadruplicato – poco importa la misurazione con il bilancino – il ritmo di crescita delle uscite.**

Nel 2003 – questo è il dato che conta – le uscite correnti del Cantone aumenteranno di 115 milioni di franchi più 7 o 15, a dipendenza degli effettivi rientri che il Governo riuscirà (o non riuscirà?) a decidere in relazione al primo sorpasso di spesa (sussidi di cassa malati) già annunciato in tempi record. Si tratta di un aumento secco del 5,5% o del 5,9%. Troppo, in ogni caso, soprattutto se questo aumento avviene anche nei costi di funzionamento dell'apparato statale, nonostante il progredire dei progetti di Amministrazione 2000. Importa, non tanto il dato fotografato su un anno, ma la tendenza che questo dato profila per i prossimi anni. E preoccupa che il Consiglio di Stato, nonostante si sia riservato tre settimane supplementari per cercare un accordo su obiettivi minimi di rientro (autofinanziamento nullo) non abbia portato nulla più di quanto avrebbe

potuto portare già a metà ottobre. Anzi: è arrivato – come detto più volte – con un primo sorpasso di spesa.

Cosa fare per correggere la situazione a brevissimo termine? La Commissione della gestione e delle finanze ha cercato di raggiungere l'obiettivo finanziario minimo: autofinanziamento zero (piccolo equilibrio, come dicono i romandi). Non c'è riuscita, perché i tempi erano impossibili – volendo conseguire, comunque, l'obiettivo politico dell'approvazione del Preventivo in dicembre e evitando la gestione provvisoria - e perché, ad un Parlamento di milizia, risulta molto difficile valutare tutte le conseguenze di misure di contenimento della spesa elaborate in poche settimane.

Il rischio di maldestre improvvisazioni è più che reale, pressoché certo.

Come è stato illustrato nei capitoli precedenti, le proposte della maggioranza commissionale sono le seguenti:

- a) contenimento degli effettivi dell'Amministrazione cantonale del 2% annuo per quattro anni (risparmio massimo teorico nel 2003: 3,8 milioni di franchi);
- b) non accettazione delle due proposte relative al personale (blocco delle carriere e degli aumenti annuali); la maggior spesa è di 4,5 milioni di franchi;
- c) riduzione del 4% delle spese per beni e servizi, secondo quanto indicato al superiore capitolo 5 (risparmio: 8,9 milioni di franchi);
- d) non accettazione del sorpasso di spesa ai contributi cantonali annunciato dopo la presentazione del messaggio (7 milioni di franchi per sussidi di cassa malati); formalmente la Commissione invita il Gran Consiglio ad approvare i contributi così come sono presentati nel messaggio; spetterà al Governo trovare i rientri per neutralizzare il sorpasso;
- e) il contributo annuo all'ETT di fr. 800'000.- è stato soppresso e i 2 mio destinati alla promozione turistica trasferiti dal conto di gestione corrente al conto investimenti;
- f) il contributo annuo, fino ad un massimo di fr. 250'000.-, per finanziare l'attività della Sezione Ticino dell'Aiuto Aids Svizzero è stato trasferito dal conto investimenti al conto di gestione corrente (il disegno di legge allegato al messaggio è, di conseguenza, stralciato);
- g) è stato conteggiato alla voce investimenti il credito aggiuntivo di fr. 110'000.- per apparecchiature multimediali e informatiche per la Sala del Gran Consiglio (sistema anti-pianista).

L'effetto di queste proposte sul risultato d'esercizio è di 8,2 milioni di franchi, considerando un effetto massimo del contenimento degli effettivi. Il disavanzo d'esercizio risulta pertanto pari a 216,5 milioni di franchi contro i 227,2 del messaggio.

L'impossibilità di elaborare misure di contenimento più incisive a brevissimo termine non esime la Commissione dal fornire indicazioni forti per il medio termine, su cui impegnarsi in un serio approfondimento. Anche in questo caso è materialmente impossibile formulare proposte articolate. Ci si limita quindi ad indicare i settori di intervento, nei quali appare possibile un contenimento della spesa senza pregiudicare la qualità dei servizi.

Le indicazioni sono le seguenti:

- a) inserimento dell'Organizzazione sociopsichiatrica cantonale nell'Ente ospedaliero cantonale; la spesa complessiva della struttura stazionaria e dei numerosi servizi sul territorio ammonta a quasi 55 milioni di franchi annui; una razionalizzazione, senza soppressione di servizi, appare possibile ed è auspicabile; l'EOC dovrebbe applicare gli stessi principi applicati con gli ospedali;
- b) introduzione di correttivi nella legge di applicazione della LAMal per il calcolo dei sussidi di cassa malati: si è constatato che circa 100 milioni di franchi dei sussidi versati ogni anno vanno alle casse malati con i premi più elevati; una diversa ponderazione della quota media, accompagnata da incentivi a scegliere una cassa meno cara, ridurrebbe l'onere a carico dello Stato senza intaccare le prestazioni all'assicurato; verifica dell'eventuale influenza dell'introduzione degli sgravi fiscali sul numero dei beneficiari dei sussidi per le casse malati;
- c) realizzazione effettiva dei contenimenti promessi da Amministrazione 2000 oppure, in mancanza di risultati concreti e verificabili, interruzione dell'esercizio e abolizione di tutti i posti di lavoro creati in questo ambito nei servizi in cui non sono stati conseguiti finora contenimenti di spesa quantificabili e verificabili;
- d) corretta utilizzazione dello strumento del mandato di prestazione, voluto anche per contenere i costi causati da enti esterni all'Amministrazione sussidiati dallo Stato;
- e) riduzione strutturale del "fabbisogno" di perizie e consulenze esterne, tenuto conto del potenziamento degli staff di direzione dei Dipartimenti e delle Divisioni, dei potenziamenti di personale decisi negli ultimi anni e della presenza nell'organico dell'Amministrazione di diversi ricercatori;
- f) riesame critico di tutte le spese per libri, riviste, documentazione, pubblicazioni interne;
- g) riesame dell'offerta pubblica sulla base degli studi preparatori allestiti nella legislatura passata, ma mai utilizzati per proposte operative (Gruppo offerta e Gruppo 36);

* * * * *

Con queste considerazioni, la Commissione della gestione e delle finanze invita il Gran Consiglio ad approvare gli allegati disegni di decreti legislativi.

Per la maggioranza della Commissione gestione e finanze:

Sandro Lombardi, relatore

Beltraminelli - Bignasca (per le conclusioni) -

Bonoli (con riserva) - Brenni - Croce - Etter -

Foletti - Lepori Colombo - Lotti - Merlini -

Pezzati - Poli (per le conclusioni) - Sadis

Disegno di

LEGGE

sulla promozione della salute e il coordinamento sanitario (Legge sanitaria) del 18 aprile 1989; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- richiamata la Legge sulla promozione della salute ed il coordinamento sanitario (Legge sanitaria) del 18 aprile 1989;
- visto il messaggio 5 novembre 2002 n. 5318 del Consiglio di Stato.
- visto il rapporto 3 dicembre 2002 n. 5318 R della Commissione della gestione e delle finanze,

d e c r e t a :

I.

La Legge sulla promozione della salute ed il coordinamento sanitario (Legge sanitaria) del 18 aprile 1989 è così modificata:

Art. 69 cpv. 4

⁴Abrogato

II. - Entrata in vigore

¹Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata sul Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra in vigore il 1. gennaio 2003.

Disegno di

DECRETO LEGISLATIVO
concernente il preventivo 2003

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 5 novembre 2002 n. 5318 del Consiglio di Stato,
- visto il rapporto 3 dicembre 2002 n. 5318 R della Commissione della gestione e delle finanze,

d e c r e t a :

Articolo 1

Le entrate e le spese per l'esercizio 2003 sono preventivate e autorizzate come ai seguenti bilanci preventivi:

Conto di gestione corrente

Uscite correnti	2'311'643'865	
Ammortamenti amministrativi	204'000'000	
Addebiti interni	147'341'870	
Totale spese correnti		2'662'985'735
Entrate correnti	2'299'194'095	
Accrediti interni	147'341'870	
Totale ricavi correnti		2'446'535'965
Disavanzo d'esercizio		216'449'770

Conto degli investimenti

Uscite per investimenti		420'342'000
Entrate per investimenti		198'293'350
Onere netto per investimenti		222'048'650

Conto di chiusura

Onere netto per investimenti		222'048'650
Ammortamenti amministrativi	204'000'000	
Disavanzo d'esercizio	216'449'770	
Autofinanziamento		-12'449'770
Disavanzo totale		234'498'420

Articolo 2

Il presente decreto è pubblicato nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra immediatamente in vigore.

