



Rapporto esplicativo

concernente le

revisioni legislative per la flessibilizzazione del bilancio (GrFlex)

Indice

| | |
|---|-----------|
| Punti principali del progetto | 3 |
| 1 Situazione di partenza di politica finanziaria..... | 4 |
| 1.1 Sviluppo del bilancio cantonale | 4 |
| 1.2 Prospettive finanziarie per gli anni 2020-2022..... | 5 |
| 1.3 Incarico parlamentare Kunz (Coira)..... | 6 |
| 1.4 Analisi di benchmarking intercantonale del bilancio cantonale | 6 |
| 1.5 Programma di Governo 2017-2020 | 7 |
| 1.6 Coordinamento con il programma di Governo 2021-2024 | 8 |
| 2 Impegni di spesa previsti dalla legge e margini di manovra | 8 |
| 2.1 Prescrizioni legislative a livello federale e cantonale | 8 |
| 2.2 Entità degli impegni di spesa esistenti e margini di manovra | 9 |
| 3 Revisioni finalizzate ad ampliare i margini di manovra | 11 |
| 3.1 Obiettivo e forma delle revisioni legislative | 11 |
| 3.2 Entità e contenuto delle revisioni legislative | 11 |
| 3.3 Spiegazioni relative alle singole disposizioni sottoposte a revisione | 12 |
| 3.4 Abrogazione della legge sull'istruzione complementare e della legge sugli assegni maternità..... | 12 |
| 3.5 Nuovi margini di spesa | 14 |
| 4 Strategia per un pacchetto di sgravi | 17 |
| 4.1 Fattori che possono dare origine a un pacchetto di sgravi da presentare al Gran Consiglio | 17 |
| 4.2 Dimensionamento del pacchetto di sgravi | 19 |
| 4.3 Direttive sovraordinate di politica statale | 19 |
| 4.4 Direttive di politica finanziaria e fiscale | 19 |
| 4.5 Correlazione tra revisioni legislative e pacchetto di sgravi..... | 20 |
| 5 Conseguenze finanziarie delle revisioni per il Cantone..... | 20 |
| 6 Conseguenze finanziarie delle revisioni per i comuni | 20 |
| 7 Scadenario ed entrata in vigore..... | 21 |
| Allegati | 22 |
| 1. Progetto di legge mantello relativa alla flessibilizzazione del bilancio con la revisione di 15 leggi e spiegazioni relative alle singole disposizioni (sinossi)..... | 22 |
| 2. Elenco delle abbreviazioni..... | 22 |

Punti principali del progetto

La situazione finanziaria del Cantone continua a essere positiva. Per i prossimi anni si delineano però disavanzi in crescita che andranno oltre quanto è considerato sostenibile. I ricavi rimangono stabili e non riescono più a tenere il passo con l'aumento delle spese. Affinché l'equilibrio del bilancio cantonale possa essere garantito anche in una prospettiva di lungo termine, occorre creare margini di manovra di politica finanziaria sul lato delle uscite. Il presente progetto getta le basi fondamentali a questo scopo. Esso si compone di due elementi:

1. Revisioni legislative per la flessibilizzazione del bilancio (GrFlex)

Con la revisione di 14 leggi cantonali si intendono alleggerire impegni di spesa fissi esistenti e così facendo creare margini di manovra nei settori interessati paragonabili a quelli esistenti nei rimanenti settori. Gli interventi interessano le disposizioni che rappresenterebbero un ostacolo per un pacchetto di sgravi equilibrato e di ampio respiro.

2. Strategia per un pacchetto di sgravi (strategia PSg):

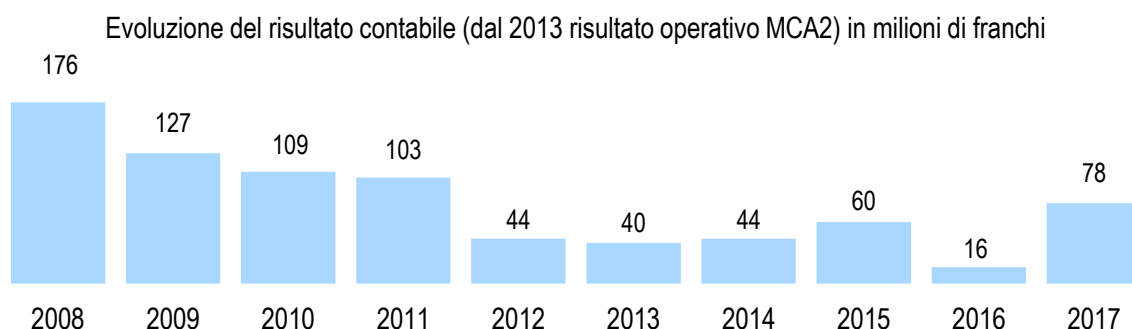
La strategia PSg stabilisce le regole, definendo quando e a quali condizioni il Governo possa predisporre un pacchetto di sgravi e presentarlo al Gran Consiglio per la decisione.

Il progetto non persegue lo scopo di mettere in discussione i compiti statali esistenti o di adottare misure concrete di risparmio per così dire in via preventiva. Vi è invece l'intenzione di gettare le basi e di definire le regole affinché in futuro in condizioni finanziarie difficili sia possibile intervenire in maniera tempestiva ed equilibrata.

1 Situazione di partenza di politica finanziaria

1.1 Sviluppo del bilancio cantonale

Alla soglia del nuovo millennio, ossia negli anni tra il 1997 e il 2003 le finanze cantonali erano caratterizzate da continui disavanzi nel conto economico. A fine 2003 il capitale proprio era praticamente stato esaurito. Una svolta decisiva è stata impartita con l'adozione di misure di sgravio di ampia portata nel quadro del riesame delle strutture e delle prestazioni per il risanamento delle finanze cantonali (RSPRF; [quaderno n. 2/2003-2004](#)) nel 2003. Dal 2004 ha fatto registrare continuamente eccedenze di ricavi talvolta elevate nel conto corrente e nel conto economico. Il grafico seguente riporta l'evoluzione dei risultati contabili dal 2008.



Dal 2008 i risultati del bilancio cantonale stanno vivendo un'evoluzione negativa. Questa tendenza generale non è stata interrotta, anche se negli anni 2015 e 2017 diversi effetti straordinari relativi ai ricavi hanno comportato utili piuttosto elevati (2015: 60 mio. e 2017: 78 mio.). Sotto il profilo dei ricavi, dal 2008 sono state soprattutto diverse revisioni della legge sulle imposte nonché revisioni dei tassi fiscali con conseguenti sensibili sgravi sia per persone fisiche, sia per persone giuridiche, a contribuire a questa tendenza negativa. Sotto il profilo delle spese, si fa sentire in misura crescente l'enorme crescita dei contributi cantonali a terzi soprattutto nei settori della sanità, della sicurezza sociale e dell'istruzione. Senza un adeguamento delle basi legislative il preventivo annuale permette di influire solo in maniera marginale su questi contributi. In parte essi presentano una dinamica molto elevata, come in particolare nel caso dei sussidi per la riduzione dei premi di cassa malati (RIP). Queste prestazioni si basano in parte su prescrizioni vincolanti della Confederazione e su accordi intercantionali. Ne sono interessati in particolare prestazioni complementari, il finanziamento degli ospedali, la formazione in scuole universitarie extracantonali nonché il sostegno e l'integrazione sociali. Numerose revisioni legislative a livello cantonale hanno contribuito a loro volta a una crescita maggiore delle spese.

Il debito netto, che 20 anni fa si attestava ancora a livelli elevati, è stato estinto integralmente ed è stata creata una base molto solida costituita da capitale proprio e da sostanza. A fine 2017 il capitale proprio liberamente disponibile ammontava all'incirca a 450 milioni. Questo valore definito di politica finanziaria mette in evidenza un determinato margine di manovra per il finanziamento di progetti speciali e per la copertura di eventuali disavanzi di bilancio di natura temporanea. Anche il conto stradale gestito sotto forma di finanziamento speciale ha

fatto registrare eccedenze di entrate per molti anni e frattanto presenta un avere pari a 100 milioni.

Nella maggior parte dei casi anche la situazione finanziaria dei comuni si è stabilizzata o è migliorata; ciò è riconducibile anche alla riforma della perequazione finanziaria attuata nel 2016.

La gestione finanziaria continua a essere sana anche nei preventivi 2018 e 2019. I risultati operativi sono sì negativi, presentando disavanzi pari a 33 e a 48 milioni. Grazie ai prelievi previsti dalle riserve, i disavanzi di preventivo si attestano però a 23 e a 34 milioni di franchi. In base alle esperienze maturate, anche per questi due anni è lecito attendersi risultati equilibrati nel conto annuale.

1.2 Prospettive finanziarie per gli anni 2020-2022

I dati del piano finanziario rivisti su base annua evidenziano disavanzi in continuo aumento per gli anni 2020–2022. I ricavi rimangono stabili e non riescono a tenere il passo con l'aumento atteso delle spese. Nell'anno di piano finanziario 2020 il disavanzo determinante indicato nel conto economico si attesta a 52 milioni e supera solo di poco il valore indicativo di politica finanziaria previsto dal Gran Consiglio pari al massimo a 50 milioni. In base ai disavanzi attualmente previsti pari rispettivamente a 70 e a 82 milioni, per gli anni 2021 e 2022 vi è la necessità di procedere a miglioramenti. Per quanto possibile tale necessità dovrebbe poter essere soddisfatta nel quadro del preventivo ordinario.

I rischi relativi ai ricavi per gli anni di pianificazione sono individuabili principalmente a livello federale. Non sono ancora sicuri l'esito del progetto fiscale della Confederazione (PF17 e RFFA) nonché l'attuazione di adeguamenti della legislazione sulle imposte a livello cantonale. In seguito al PF17 sono previste diminuzioni delle entrate per il Cantone per un importo complessivo di 21,5 milioni all'anno. Tale valore comprende anche le perdite legate alla perequazione finanziaria federale. Il Parlamento federale ha approvato il progetto il 28 settembre 2018. Se in seguito dovesse riuscire un referendum, la votazione a livello nazionale avrà luogo il 19 maggio 2019. A livello cantonale il dibattito in Gran Consiglio riguardo al progetto è previsto per la sessione di agosto 2019; di conseguenza un'entrata in vigore sarà possibile con effetto dal 1° gennaio 2020.

Le opportunità per realizzare risultati migliori sono legate a un'evoluzione positiva della congiuntura nonché a possibili distribuzioni supplementari della Banca nazionale in caso di elevate riserve di distribuzione. Per quanto concerne le spese, sono però ipotizzabili anche oneri supplementari per progetti concreti non ancora rilevati nel piano finanziario. Tra queste rientrano eventuali spese supplementari derivanti da punti centrali di sviluppo del programma di Governo 2021–2024 che sarà elaborato nel 2019.

Tendenzialmente i margini di manovra di politica finanziaria si riducono ogni anno. Rispetto all'ultimo pacchetto di risanamento di ampia portata risalente al 2003, la situazione finanziaria iniziale è comunque completamente diversa. La situazione finanziaria dell'epoca caratterizzata come già rilevato da conti annuali in continuo disavanzo e dall'esaurimento del capitale proprio richiedeva misure urgenti e incisive in tutti i settori di competenza del Cantone. At-

tualmente il bilancio cantonale presenta ancora eccedenze di ricavi nei conti annuali e un capitale proprio liberamente disponibile di entità notevole. Diversamente dal 2003, la tempistica per la presentazione di un pacchetto concreto di sgravi di bilancio non è ancora stata definita.

1.3 Incarico parlamentare Kunz (Coira)

Nella sessione di dicembre del 2015 il granconsigliere Kunz (Coira) e 43 cofirmatari hanno presentato un incarico concernente il riesame dei compiti e delle prestazioni. All'origine di questo intervento parlamentare vi erano le prospettive finanziarie negative del Cantone caratterizzate da disavanzi in forte crescita negli anni del piano finanziario. Il Governo è stato incaricato di sottoporre al Gran Consiglio per la decisione un nuovo riesame dei compiti e delle prestazioni, rifacendosi alla procedura adottata nel 2003 con misure di sgravio concrete. Le proposte di risparmio e quelle di carattere strutturale vanno elaborate per tutti i Dipartimenti e tutti i compiti. In particolare occorre portare avanti il punto centrale di sviluppo "Obiettivi sociali ed effetti soglia" (PCSV 9/25 del [programma di Governo 2013 - 2016](#)), il quale comprende grandi potenzialità di risparmio. Il progetto va elaborato in modo tale che il conto economico possa essere chiuso nel rispetto delle prescrizioni di politica finanziaria vigenti oggi.

Nella risposta all'incarico Kunz il Governo ha sostenuto gli orientamenti contenuti nell'intervento parlamentare ([risposta del 4 marzo 2016](#)). Esso ha rilevato che il Cantone non potrebbe fare a meno di adottare misure di sgravio, però non sarebbe ancora possibile definire in maniera definitiva le tempistiche e il volume di sgravio. Non sarebbe né opportuno, né politicamente realizzabile presentare immediatamente al Gran Consiglio un programma di sgravio completo. Sarebbe necessaria una procedura flessibile e graduale. Con prima priorità sarebbe richiesta la massima disciplina di spesa nel processo di preventivo e in relazione a ogni revisione legislativa.

Il Governo si è detto disposto ad accogliere l'intervento nel senso descritto. In data 20 aprile 2016 il Gran Consiglio ha accolto l'intervento ai sensi delle argomentazioni scritte del Governo con 100 voti favorevoli, 14 voti contrari e 3 astensioni ([PGC 5 I 2015/2016](#)). L'intervento è pendente.

1.4 Analisi di benchmarking intercantonale del bilancio cantonale

Tenendo conto dell'incarico Kunz (Coira) concernente il riesame dei compiti e delle prestazioni nonché in vista del [programma annuale 2017](#), nel settembre 2016 il Dipartimento delle finanze e dei comuni (DFC) ha commissionato uno studio di benchmarking alla BAK Economics AG. Lo studio ha analizzato i costi e i fattori di costo nel confronto intercantonale in tutti i settori di competenza rilevanti per il bilancio cantonale. Ciò consente di fare riferimento a basi scientifiche di ampio respiro in vista delle misure di sgravio necessarie in un prossimo futuro. Gli esiti daranno indicazioni riguardo a potenzialità di sgravio esistenti. Sulla base dei dati dell'Amministrazione federale delle finanze del 2014 lo studio analizza e compara le prestazioni e le spese nette complessivamente in 33 settori di competenza diversi. Il modo di

procedere e il metodo della BAK Economics AG sono riconosciuti e sono già stati applicati in numerosi Cantoni (tra gli altri Berna, Soletta, Basilea Città, Turgovia, Lucerna, Zugo, Nidvaldo, Obvaldo, Uri). Di norma l'analisi di benchmarking è stata utilizzata quale base per incompleti programmi di sgravio.

Lo studio della BAK mira a individuare un potenziale per riduzioni durature dei costi in settori di competenza definiti in maniera precisa. In sede di determinazione dei cosiddetti costi per caso (spese nette per parametro di riferimento come abitante, allievo, beneficiario di PC, superficie forestale) si è tenuto conto o sono state filtrate mediante processi statistici, escludendole, le condizioni strutturali diverse e non influenzabili dei Cantoni nei rispettivi settori di competenza (correzione con deduzione dei costi strutturali). Costi per caso superiori alla media possono essere sintomo di eventuali inefficienze e/o di un livello di prestazioni superiore alla media. Sia inefficienze, sia un elevato livello delle prestazioni sono da considerare come fattori di costo su cui è possibile influire a livello politico.

Il rapporto BAK tiene conto delle richieste formulate dal Gran Consiglio riguardo a un nuovo riesame dei compiti e delle prestazioni. Esso individua tendenze e deve essere considerato nell'ulteriore lavoro di progetto quale strumento di lavoro e indicatore. I risultati dello studio determinati sulla base del 2014 non possono essere considerati come potenziali di risparmio realizzabili senza previa verifica. Non si è proceduto al rilevamento di costi d'investimento. Non sono stati considerati nemmeno i margini di manovra del Cantone sotto il profilo legislativo. Per quanto concerne i potenziali di risparmio occorre tenere conto dell'evoluzione che ha avuto inizio nel 2014. Costi relativamente elevati possono avere cause diverse. Occorre tenere conto del fatto che costi elevati rispondono senz'altro a un obiettivo politico e quindi possono risultare giustificati su base temporanea o duratura. Nonostante tali restrizioni, i risultati possono essere utili in futuro quale strumento di orientamento supplementare in sede di elaborazione di misure concrete di sgravio.

1.5 Programma di Governo 2017-2020

Nel quadro del rapporto sul programma di Governo e sul piano finanziario per gli anni 2017-2020 il Governo ha fissato i provvedimenti volti a garantire l'equilibrio di bilancio (messaggio del 27 ottobre 2015; [quaderno n. 12/2015-2016](#); pagine 884 segg.). Non vi è l'intenzione di adottare misure di risparmio in via preventiva, bensì si intende procedere in base alle esigenze seguendo una procedura graduale strutturata secondo gradi di priorità. Secondo quanto previsto nel programma di Governo, per raggiungere i necessari sgravi di bilancio in via primaria vi sono l'elevata disciplina budgetaria e correzioni nel quadro del preventivo annuale (1° grado di priorità). I valori indicativi di politica finanziaria devono essere rispettati sfruttando appieno il potenziale di risparmio attualmente realizzabile. Come è stato spiegato nel capitolo 1.2, dai valori pianificati emerge che questo modo di procedere probabilmente raggiungerà ben presto i propri limiti. Non è chiaro quanto le misure attribuibili al secondo grado di priorità aventi effetto duraturo dovranno essere attuate sotto forma di un pacchetto di sgravi di ampia portata. Il capitolo 4. Strategia contiene una descrizione del modo di procedere previsto.

Misure attribuibili al terzo grado di priorità non costituiscono invece oggetto del presente progetto posto in consultazione. Tra queste rientrano la rinuncia completa a determinati compiti statali nonché l'aumento dei tassi fiscali per le persone fisiche e giuridiche.

Per il 2018 il Governo si è posto l'obiettivo di elaborare un progetto con una strategia di sgravio del bilancio nonché con adeguamenti legislativi per ampliare i margini di manovra di politica finanziaria (vedi programma annuale 2018, PCSv 33/1 "Politica finanziaria e fiscale attiva allo scopo di garantire il reddito" nel [messaggio sul preventivo](#) a pagina 36). In questo modo si intende creare una base importante per successive misure di sgravio volte a garantire l'equilibrio di bilancio e a finanziare l'imminente riforma fiscale PF17 a partire dal 2021.

1.6 Coordinamento con il programma di Governo 2021-2024

Nel 2019 verrà elaborata la pianificazione pluriennale 2021-2024. In seguito alla definizione degli obiettivi politici e delle linee guida di ordine superiore che la Commissione strategica e di politica statale ([CStrPS](#)) dovrà formulare e il Gran Consiglio dovrà emanare durante la sessione di agosto 2019, il Governo stabilirà il programma di Governo e il piano finanziario 2021-2024 (PG/PF 2021-2024). Il Gran Consiglio prenderà atto del PG/PF 2021-2024 nella sessione di febbraio 2020. Congiuntamente a questa presa d'atto il Gran Consiglio fisserà i valori indicativi di politica finanziaria in base all'art. 34 della Costituzione cantonale (Cost. cant.; [CSC 110.100](#)) e all'art. 35 cpv. 2 della legge cantonale sulla gestione finanziaria (LGF; [CSC 710.100](#)). Questi valori indicativi rappresentano delle linee guida chiare riferite a un periodo di pianificazione destinate al Governo per la definizione del preventivo. Tali valori sono stabiliti in modo tale che il bilancio pubblico per il periodo di pianificazione rimanga solido.

La pianificazione pluriennale 2021-2024 viene elaborata in parallelo al presente progetto volto a garantire l'equilibrio di bilancio in un'ottica di lungo termine. In sede di elaborazione di questi due progetti nell'estate/autunno 2019 si renderà necessario un coordinamento sotto il profilo dei contenuti nonché delle tempistiche tra questi due messaggi, in particolare per quanto concerne la definizione dei punti centrali di sviluppo del programma di Governo nonché dei valori indicativi di politica finanziaria per gli anni 2021-2024.

2 Impegni di spesa previsti dalla legge e margini di manovra

2.1 Prescrizioni legislative a livello federale e cantonale

Sulla base della legislazione vigente a livello federale e cantonale, oggi il Governo e il Gran Consiglio non hanno la possibilità di decidere autonomamente in merito a un pacchetto di sgravi di ampia portata che sia equilibrato e vasto in riferimento a singoli compiti. Una parte considerevole delle uscite cantonali è stabilita integralmente o in ampia misura dalla legislazione federale nonché da impegni intercantionali. Non è possibile cambiare questo stato di cose. Contemporaneamente tale circostanza comporta un aumento delle pressioni sugli altri settori su cui il Cantone può influire.

Però anche in base alla legislazione cantonale esistono importanti impegni di spesa in diversi settori di competenza. A titolo di esempio è possibile citare i contributi d'esercizio a diverse

scuole specializzate nel Cantone, il nuovo sussidio a favore delle scuole di canto e di musica, il versamento di mezzi statali generali nel conto stradale, sussidi per la riduzione dei premi di cassa malati e determinati versamenti al personale cantonale, come premi di prestazione e premi spontanei pari almeno all'uno per cento della massa salariale.

A fronte di ciò, in numerosi settori di competenza la legislazione cantonale attribuisce al Gran Consiglio un importante margine di manovra in termini di politica finanziaria, ad esempio per quanto concerne le uscite per la costruzione e la manutenzione di strade all'interno del conto stradale, per la promozione economica cantonale, per la promozione dell'agricoltura grazie a misure cantonali supplementari, per l'economia forestale, per la cultura, per sussidi per prestazioni economicamente di interesse generale degli ospedali oppure per la ricerca.

A livello di legge, con la revisione parziale della legge sul rapporto di lavoro dei collaboratori del Cantone dei Grigioni (legge sul personale; LCPers; [CSC 170.400](#)), nell'agosto 2016 il Gran Consiglio ha già abrogato l'obbligo, ossia l'automatismo concernente la messa a disposizione dell'uno per cento della massa salariale per lo sviluppo degli stipendi individuali. Tenendo conto di vari criteri, le uscite in questi settori possono essere gestite attraverso il preventivo annuale. In numerosi settori la legislazione cantonale attribuisce al Gran Consiglio competenze decisionali esaustive e di ampia portata. In parte ciò vale anche per le entrate, in particolare per quanto concerne la determinazione dei tassi fiscali per le imposte annuali dovute dalle persone fisiche e giuridiche, senza che vi siano dei limiti massimi o minimi previsti dalla legge.

Le competenze piuttosto ampie in numerosi settori si pongono in netto contrasto con gli impegni di spesa in parte importanti previsti da diverse leggi speciali. La regolamentazione esistente con impegni di spesa più o meno vincolanti nelle leggi cantonali è il risultato di un'evoluzione storica priva di un piano generale sovraordinato. Se non si intervenisse in questo settore e il Cantone venisse forzato a dare attuazione a un pacchetto di sgravi di portata più ampia, le misure di risparmio dovrebbero concentrarsi eccessivamente su quei settori che sono ancora gestibili. Le uscite vincolate sotto il profilo finanziario finirebbero per prevalere sulle altre. Questo scenario deve essere evitato. La necessità di intervenire a livello legislativo è evidente. Occorre adeguare le leggi che rappresenterebbero un ostacolo per l'attuazione di un pacchetto di sgravi equilibrato e di ampio respiro. La questione fondamentale consiste nell'orientamento strutturale a lungo termine della legislazione cantonale. Questa va oltre la questione della possibile portata di un pacchetto di sgravio necessario in un'ottica di lungo termine. Vengono creati margini decisionali supplementari senza originare o addirittura decidere misure concrete.

2.2 Entità degli impegni di spesa esistenti e margini di manovra

Congiuntamente all'elaborazione del preventivo 2018 e al piano finanziario 2019-2021, i Dipartimenti e i servizi hanno preso in esame tutti i contributi cantonali a favore di terzi alla ricerca di margini di manovra legislativi per gestire il volume delle spese. Gli esiti si presentano come segue:

| Categorie secondo grado di vincolo <i>in migliaia di franchi</i> | Conto 2017 | Preventivo 2018 |
|--|-------------------|----------------------------|
| Cat. 0: non rilevanti per il bilancio cantonale | 16 786 | 23 401 |
| Cat. 1: vincolate al 100 % per via del diritto federale | 271 999 | 287 049 |
| Cat. 2: vincolate al 100 % per via di impegni intercantionali | 87 255 | 85 726 |
| Cat. 3: vincolate al 100 % per via di leggi cantonali | 226 831 | 235 080 |
| Cat. 4: vincolate al 100 % per via di un credito d'impegno (CI) | 10 201 | 8 867 |
| Cat. 5: vincolate in parte per via del diritto federale | 120 419 | 121 563 |
| Cat. 6: vincolate in parte per via di leggi cantonali | 249 792 | 263 998 |
| Cat. 7: gestibili in associazione con contributi federali | 63 548 | 79 455 |
| Cat. 8: gestibili con adeguamento di atti normativi emanati dal Governo | 30 298 | 30 857 |
| Cat. 9: gestibili con adeguamento di accordi intercantionali del Governo | 9 637 | 9 947 |
| Cat. 10: gestibili direttamente attraverso il preventivo | 72 146 | 83 864 |
| Totale spese di riversamento (senza ammortamenti) e contributi a finanziamenti speciali | 1 158 911 | 1 229 806 |

Questa tabella non riporta le spese per il personale e le spese per beni e servizi nonché gli investimenti del Cantone. Per quanto concerne le spese per beni e servizi e gli investimenti di norma non sussistono impegni di spesa fissi sanciti dalla legge. Le spese per il personale dipendono in primo luogo dal numero di collaboratori dipendenti dell'Amministrazione cantonale nei diversi livelli di anzianità di servizio. Il livello salariale e diverse prestazioni del Cantone sono stabiliti da diverse disposizioni nella legge sul personale. Anche qui puntualmente è possibile creare margini di manovra supplementari.

Per un progetto di revisione finalizzato a ridurre impegni di spesa previsti dalla legge risultano rilevanti in primo luogo le spese esistenti nelle categorie 3 "vincolate al 100 % per via di leggi cantonali" e 6 "vincolate in parte per via di leggi cantonali". In questi due settori ogni anno le spese ammontano a circa 500 milioni.

In base all'art. 41 LGF quale misura per il risanamento delle finanze cantonali il Gran Consiglio potrebbe decidere di ridurre le aliquote di sussidio stabilite in atti normativi cantonali fino a un massimo del 20 per cento per la durata massima di tre anni. Con l'ausilio di un simile taglio lineare dei contributi, in teoria il Gran Consiglio potrebbe risparmiare ben oltre 100 milioni all'anno per una durata di tre anni. Un simile taglio lineare dei contributi non si trova in primo piano. Eventualmente esso potrebbe essere preso in considerazione come variante di ripiego adottabile in tempi relativamente brevi. Finora il Gran Consiglio ha fatto ricorso a questo strumento solo con grande moderazione; ad esempio per gli anni 2003 e 2004 con un'aliquota ridotta del dieci per cento oppure del quattro per cento per sussidi agli stipendi degli insegnanti. È possibile che questo strumento venga impiegato nuovamente per gli anni 2020 e 2021; a priori non è possibile escluderne del tutto l'impiego.

3 Revisioni finalizzate ad ampliare i margini di manovra

3.1 Obiettivo e forma delle revisioni legislative

In una prima fase si intende creare gli strumenti legislativi affinché il Gran Consiglio possa intervenire in maniera tempestiva e conforme alle esigenze. Questo lavoro di revisione è incentrato sulla politica finanziaria. Non si tratta di valutare l'importanza di un compito interessato sotto il profilo della politica statale. Se ed eventualmente in quale misura i margini debbano essere sfruttati verrà esaminato successivamente nel quadro di programmi di sgravio necessari.

È preferibile che le leggi interessate vengano sottoposte a revisione nel quadro di una legge mantello. L'emanazione di una corrispondente legge mantello è compatibile con il principio dell'unità della materia. Tutti i punti interessati della revisione sono funzionali al medesimo scopo. Essi mirano ad aumentare i margini decisionali del Gran Consiglio e la flessibilità in materia di politica budgetaria grazie alla riduzione di impegni di spesa esistenti con lo scopo di garantire l'equilibrio di bilancio ai sensi dell'art. 93 cpv. 2 Cost. cant. in un'ottica di lungo termine. Questo scopo può essere raggiunto passando dalle formulazioni imperative esistenti a formulazioni potestative, definendo o ampliando dei margini nonché abrogando disposizioni di spesa che contengono importi.

3.2 Entità e contenuto delle revisioni legislative

Al fine di definire la misura in cui sia possibile o auspicato aumentare il margine di manovra del Gran Consiglio riguardo alle spese procedendo a revisioni di leggi cantonali, tutte le leggi che riguardano prestazioni finanziarie sono state esaminate in maniera capillare. Non vi è la possibilità e nemmeno l'auspicio di eliminare integralmente tutti gli impegni di spesa. In generale occorre però coinvolgere tutti i settori di competenza e tutti i settori in cui vengono erogati contributi. In tale contesto i sussidi forfetari ai comuni però costituiscono un'eccezione. In linea di principio le disposizioni corrispondenti devono rimanere invariate al fine di evitare trasferimenti di oneri. Inoltre finché l'adempimento dei compiti sanciti dalla Costituzione non viene messo in discussione, non entra in considerazione una rinuncia integrale alle spese. Conformemente all'art. 31 cpv. 2 n. 3 Cost. cant. lo scopo, il contenuto e l'entità di importanti prestazioni statali continueranno a dover essere fissati a livello di legge. Inoltre le spese devono continuare a poter essere qualificate come vincolate sotto il profilo del diritto finanziario ai sensi dell'art. 4 LGF. Pertanto vi sono dei limiti posti alla flessibilizzazione del bilancio attraverso revisioni legislative.

Le seguenti 14 leggi sono interessate concretamente dal pacchetto di revisioni:

| N. CSC | Atto normativo | Articoli interessati |
|-------------------------|---|-----------------------------|
| 170.400 | Legge sul personale | 19, 24, 29 |
| 430.000 | Legge sulla formazione professionale | 39, 40, 44 |
| 433.100 | Legge sull'istruzione complementare* | 2, 3, 5, 6 |
| 494.300 | Legge sulla promozione della cultura | 19, 23 |
| 500.800 | Legge sull'aiuto ai tossicodipendenti | 15 |
| 542.100 | Legge sull'assicurazione malattie e la RIP | 8 |
| 544.300 | Legge cantonale sulle prestazioni complementari | 5, 6 |
| 548.100 | Legge sugli assegni familiari | 4 |
| 548.200 | Legge sugli assegni maternità* | 4, 5 |
| 730.200 | Legge sulla perequazione finanziaria | 6, 8, 10, 11 |
| 807.100 | Legge stradale | 55 |
| 872.100 | Legge sui trasporti pubblici | 4, 12 |
| 910.000 | Legge sull'agricoltura | 25 |
| 914.000 | Legge sulla veterinaria | 45, 68 |

* Vi è l'intenzione di procedere a un'abrogazione di questo atto normativo anziché a una revisione parziale (vedi capitolo 3.4 in seguito)

Le revisioni legislative mirano a garantire che i settori di competenza interessati non siano esclusi a priori da un pacchetto di sgravi.

3.3 Spiegazioni relative alle singole disposizioni sottoposte a revisione

Le spiegazioni relative ai singoli articoli delle 14 leggi interessate da revisioni sono riportate nella rappresentazione sinottica del progetto di revisione (allegato 1).

3.4 Abrogazione della legge sull'istruzione complementare e della legge sugli assegni maternità

Tra le leggi oggetto di revisione per la flessibilizzazione del bilancio (GrFlex) vi sono due leggi riguardo alle quali il Governo è dell'avviso che sia preferibile un'abrogazione completa piuttosto che una revisione. L'inserimento di queste due leggi nel programma GrFlex indica solamente le correzioni necessarie se anche queste leggi fossero interessate dalla flessibilizzazione. Gli atti normativi interessati sono i seguenti:

- Legge concernente l'incremento dell'istruzione complementare degli adolescenti e degli adulti nel Cantone dei Grigioni del 13 giugno 1976 (legge sull'istruzione complementare; [CSC 433.100](#))
- Legge sugli assegni maternità dell'8 dicembre 1991 (legge AM; [CSC 548.200](#))

Legge sull'istruzione complementare

Dall'emanazione della legge sull'istruzione complementare nel 1976 le condizioni quadro per l'istruzione e per il perfezionamento professionale a livello nazionale e cantonale hanno subito profondi cambiamenti. Oltre alle disposizioni federali pertinenti in materia di formazione professionale, con effetto al 1° gennaio 2017 sono entrate in vigore la legge federale sulla formazione continua del 20 giugno 2014 (LFCo; [RS 419.1](#)) e la corrispondente ordinanza sulla formazione continua del 24 febbraio 2016 (OFCo; [RS 419.11](#)). La legge cantonale sull'istruzione complementare non tiene conto di questo mutamento delle condizioni quadro. Una revisione parziale di questa legge appare poco opportuna in considerazione dell'esiguità dei contributi erogati negli ultimi anni (anno civile 2017: 13 436 franchi) nonché dei cambiamenti intervenuti nel diritto di rango superiore. Tutto l'atto normativo non è più al passo con i tempi. Per tale ragione ne è prevista l'abrogazione completa.

Legge sugli assegni maternità

L'esame degli assegni maternità nel quadro del punto centrale di sviluppo PCSv 9/25 "Obiettivi sociali ed effetti soglia" del programma di Governo 2013 – 2016 ha portato alla seguente conclusione:

"A differenza di sistemi più recenti mirati a garantire la conciliabilità di lavoro e famiglia e a promuovere l'esercizio di un'attività lavorativa di entrambi i genitori, gli assegni maternità disincentivano in misura notevole lo svolgimento di un'attività lucrativa e originano un onere amministrativo considerevole."

È fondamentale intervenire. La legge AM può e deve essere abrogata. Con l'indennità in caso di maternità conformemente alla legge sulle indennità di perdita di guadagno (LIPG; RS 834.1) è stata colmata la lacuna che costituiva il motivo principale per l'introduzione della legge AM nel Cantone dei Grigioni. Inoltre nel settore dell'assistenza ai bambini da parte di terzi il Cantone e i comuni hanno sviluppato e sostenuto offerte al fine di rendere maggiormente conciliabili un'attività lucrativa regolamentata e una vita familiare intatta.

Negli ultimi 10 anni gli assegni versati su base annua variavano tra circa 550 000 e 1 050 000 franchi e in media ammontavano all'incirca a 750 000 franchi. Il preventivo 2019 nonché il piano finanziario 2020-2022 prevedono 850 000 franchi all'anno. Ogni anno gli assegni riguardano tra gli 80 e i 100 casi. L'abrogazione della legge interesserebbe una cerchia ristretta di persone. Occorre ritenere che successivamente alcune persone si troverebbero ad avere bisogno di aiuto sociale. In particolare ciò riguarda le persone che già prima di e/o dopo aver ricevuto assegni maternità dipendono dall'assistenza pubblica. Un passaggio a prestazioni di sostegno ordinarie comporterebbe svariati vantaggi. In sede di calcolo del minimo vitale si otterrebbe una base uniforme e paragonabile per la determinazione delle prestazioni versate in caso di necessità in ambito sociale e in tal modo si ridurrebbero effetti soglia, disincentivi a svolgere un'attività lucrativa e oneri amministrativi. Al fine di evitare cali considerevoli delle prestazioni rispetto alla situazione attuale per i rimanenti beneficiari di assegni, con una revisione parallela della legge cantonale sull'assistenza ([CSC 546.250](#)) si intende rinunciare a un obbligo di rimborso in questo settore. Per i comuni ne derivano spese supplementari nell'ordine di grandezza di 300 000-400 000 franchi. A seconda della situazio-

ne di partenza, a tale riguardo i comuni riceveranno contributi cantonali supplementari dalla perequazione degli oneri in ambito sociale (PAS). Al fine di evitare uno spostamento degli oneri verso i comuni, è previsto che la forfetaria cantonale destinata ai comuni per ulteriori strutture diurne venga incrementata e che la quota comunale venga ridotta in misura corrispondente. Oggi il Cantone versa agli enti scolastici due franchi per unità di assistenza mattutina e pomeridiana e tre franchi per unità di assistenza sul mezzogiorno. Questi contributi ammontano in totale a poco meno di 800 000 franchi su base annua. In caso di incremento di questi importi del 50%, ossia rispettivamente di un franco e di un franco e cinquanta, in termini complessivi i contributi cantonali aumentano di circa 400 000 franchi. L'aumento dei contributi comporta un adeguamento dell'art. 2a della legge sulla promozione dell'assistenza ai bambini complementare alla famiglia ([CSC 548.300](#)). Si intende fornire un sostegno maggiore all'assistenza ai bambini complementare alla famiglia in misura dello sgravio netto del Cantone nell'ordine di grandezza di 400 000 franchi all'anno. Ciò avviene senza che i comuni siano tenuti a versare contributi supplementari, il che richiede un adeguamento dell'art. 6 della legge sulla promozione dell'assistenza ai bambini complementare alla famiglia. Queste tre misure collaterali garantiscono che si giunga a una soluzione che non incida sul bilancio del Cantone dei Grigioni e dei comuni nel loro insieme nonché che siano mantenuti i mezzi a sostegno delle famiglie. Ciò permette di tenere conto di un'esigenza importante prevista dal PCSv 9/25.

3.5 Nuovi margini di spesa

Nel quadro del programma GrFlex (cat. 3-7) i margini di manovra supplementari di natura finanziaria del Gran Consiglio sono stati sondati in maniera dettagliata. Inoltre si presume che, grazie all'adeguamento di atti normativi emanati dal Governo (cat. 8), il Governo stesso possa creare margini di spesa supplementari pari a circa il 50 per cento dei contributi erogati finora in questa categoria. Con riferimento al **settore dei contributi** per l'intero programma Flex, il quale prevede adeguamenti di leggi e di atti normativi emanati dal Governo, emerge il quadro seguente:

| Categorie secondo grado di vincolo (<i>base preventivo 2018</i>) | Impegni di spesa nei settori interessati dal programma Flex | | |
|---|--|-----------------|-------------------|
| | finora | con Flex | variazione |
| <i>in migliaia di franchi</i> | | | |
| Cat. 0: non rilevanti per il bilancio cantonale | 0 | 0 | 0 |
| Cat. 1: vincolate al 100 % per via del diritto federale | 0 | 0 | 0 |
| Cat. 2: vincolate al 100 % per via di impegni intercantionali | 0 | 0 | 0 |
| Cat. 3: vincolate al 100 % per via di leggi cantonali | 187 829 | 151 837 | -35 992 |
| Cat. 4: vincolate al 100 % per via di un credito d'impegno (CI) | 0 | 0 | 0 |
| Cat. 5: vincolate in parte per via del diritto federale | 46 230 | 43 862 | -2 368 |
| Cat. 6: vincolate in parte per via di leggi cantonali | 72 215 | 57 154 | -15 061 |
| Cat. 7: gestibili in associazione con contributi federali | 1 242 | 1 242 | 0 |
| Cat. 8: gestibili con adeguamento di atti normativi emanati dal Governo | 30 857 | 15 857 | -15 000 |
| Cat. 9: gestibili con adeguamento di accordi intercantionali del Governo | 0 | 0 | 0 |
| Cat. 10: gestibili direttamente attraverso il preventivo | 0 | 68 421 | 68 421 |
| Totale spese di riversamento e contributi a FS strade | 338 373 | 338 373 | 0 |

Gli adeguamenti previsti di disposizioni relative a contributi permettono di creare margini di manovra supplementari attraverso il preventivo per un importo complessivo di 68 milioni circa. Non è possibile quantificare gli effetti in tutti i settori.

Se si aggiungono anche i margini di manovra supplementari nel settore del personale dovuti alla revisione prevista della legge sul personale, ne risultano i seguenti valori:

| Settore <i>in migliaia di franchi</i> | Margini di manovra supplementari |
|---|---|
| Contributi cantonali a favore di terzi e al FS strade | 68 421 |
| Personale dell'Amministrazione cantonale | 7 038 |
| Totale complessivo | 75 459 |

Indipendentemente dalla revisione della legge sul personale vi è una correlazione tra il margine di manovra nel settore del personale e quello nel settore dei contributi. Le misure relative al personale che interessano più servizi, come ad esempio una compensazione ridotta del rincaro, riguardano anche gli istituti con mandato di prestazioni cantonale sovvenzionati in misura importante dal Cantone. In sede di determinazione dei contributi per questi istituti trovano applicazione criteri analoghi a quelli validi per il Cantone (vedi art. 43 cpv. 4 LGF). Ne sono interessati in particolare gli istituti di formazione, quali l'UTE, il CFSS, l'ASP GR, le

scuole professionali e le scuole specializzate, le scuole medie superiori private, gli istituti per adulti disabili nonché gli internati di scuola speciale nel Cantone.

Con l'ausilio del programma Flex il Gran Consiglio può gestire un importo supplementare pari a 75 milioni circa attraverso il preventivo. L'idea non è quella di intervenire esclusivamente in questi settori nel momento in cui sarà predisposto un pacchetto concreto di sgravi. È determinante il margine di manovra complessivo che risulta da quello già esistente e da quello aggiuntivo.

Oltre a tutte le spese di riversamento (al netto degli ammortamenti di contributi per investimenti) e ai contributi a finanziamenti speciali, la successiva panoramica generale presenta anche le spese per il personale. Secondo quanto previsto dal preventivo 2018, queste ultime ammontano a 388,2 milioni e vengono attribuite alla categoria 6 "vincolate in parte per via di leggi cantonali".

| Categorie secondo grado di vincolo (base preventivo 2018) <i>in migliaia di franchi</i> | Contributi, personale incluso | | |
|---|--------------------------------------|---------------|----------------|
| | finora | variazione | con Flex |
| Cat. 0: non rilevanti per il bilancio cantonale | 23 401 | 0 | 23 401 |
| Cat. 1: vincolate al 100 % per via del diritto federale | 287 049 | 0 | 287 049 |
| Cat. 2: vincolate al 100 % per via di impegni intercantionali | 85 726 | 0 | 85 726 |
| Cat. 3: vincolate al 100 % per via di leggi cantonali | 235 080 | -35 992 | 199 088 |
| Cat. 4: vincolate al 100 % per via di un credito d'impegno (CI) | 8 867 | 0 | 8 867 |
| Cat. 5: vincolate in parte per via del diritto federale | 121 563 | -2 368 | 119 195 |
| Cat. 6: vincolate in parte per via di leggi cantonali | 652 157 | -22 099 | 630 058 |
| Cat. 7: gestibili in associazione con contributi federali | 79 455 | 0 | 79 455 |
| Cat. 8: gestibili con adeguamento di atti normativi emanati dal Governo | 30 857 | -15 000 | 15 857 |
| Cat. 9: gestibili con adeguamento di accordi intercantionali del Governo | 9 947 | 0 | 9 947 |
| Cat. 10: gestibili direttamente attraverso il preventivo | 83 864 | 75 459 | 159 323 |
| Totale cat. 0 - 10 | 1 617 965 | 0 | 1 617 965 |

Conformemente al diritto vigente il Gran Consiglio può influire direttamente attraverso il preventivo su contributi pari a circa 84 milioni (cat. 10). Dopo l'attuazione del programma Flex l'importo gestibile almeno in un'ottica di medio termine nel settore dei contributi, compresi i margini di manovra supplementari nel settore del personale, aumenta a circa 160 milioni.

In aggiunta alla somma indicata, occorre tenere conto dei margini di manovra esistenti nel settore del personale e delle spese per beni e servizi nonché riguardo alle spese per investimenti per opere edili, mobili e informatica. Non è possibile quantificare i margini di manovra in questo settore. Tra l'altro essi dipendono in misura importante dall'orizzonte temporale e per un singolo anno di preventivo dovrebbero essere molto esigui. Una parte delle spese continuerà a essere coperta mediante tasse. In relazione a uscite per investimenti per opere edili di norma esistono crediti d'impegno.

Se le misure mirate a ridurre le spese decise nel quadro di pacchetti di sgravi non dovessero essere sufficienti a garantire un bilancio cantonale equilibrato, oltre alla rinuncia completa a determinate prestazioni statali, quale ultima ratio occorrerebbe prendere in esame anche aumenti delle imposte.

4 Strategia per un pacchetto di sgravi

Il progetto GrFlex non definisce la misura in cui i nuovi margini di manovra verranno effettivamente sfruttati. La relativa verifica e la decisione seguiranno in un secondo momento a seconda della situazione finanziaria effettiva e delle prospettive finanziarie. Le condizioni quadro a tale scopo saranno definite all'interno della strategia per un pacchetto di sgravi (strategia PSg). La strategia PSg definisce a priori le tempistiche e i principi secondo cui il Governo è tenuto a elaborare un pacchetto di sgravi contenente misure concrete di risparmio e a presentarlo al Gran Consiglio per la decisione. Nel quadro del messaggio GrFlex il Governo presenterà anche i punti chiave della strategia PSg al Gran Consiglio per la decisione.

4.1 Fattori che possono dare origine a un pacchetto di sgravi da presentare al Gran Consiglio

In considerazione della situazione solida in cui versano attualmente le finanze cantonali, non vi è la necessità di intervenire immediatamente adottando un pacchetto di sgravi. Risulta però opportuno fare in modo che ci sia una comprensione condivisa riguardo a fattori che possono dare origine a un pacchetto di sgravi e al relativo punto di partenza. In presenza di tali presupposti predefiniti occorre predisporre il pacchetto di sgravi e presentare al Gran Consiglio un progetto possibilmente senza indugio.

La tempistica per l'adozione di un pacchetto di sgravi sarà un fattore decisivo per il suo successo. Come dimostrato anche dalle esperienze maturate negli altri Cantoni, è molto importante agire in tempi rapidi e in maniera coerente. Più l'individuazione di sviluppi indesiderati è precoce e più la loro correzione è rapida, maggiori sono le possibilità di successo. Per quanto concerne le tempistiche relative a un pacchetto di sgravi da presentare al Gran Consiglio, il Governo ha stabilito la seguente procedura all'interno del PG/PF 2017-2020 (messaggio del 27 ottobre 2015; [quaderno n. 12/2015-2016](#), pagina 886):

*"Non appena per un conto annuale **si delinea** un disavanzo elevato e allo stesso tempo per i prossimi anni si delineano disavanzi strutturali, il Governo presenterà al Gran Consiglio un programma di sgravi completo."*

Nella risposta all'incarico Kunz (Coira) concernente il riesame dei compiti e delle prestazioni del 4 marzo 2016 il Governo ha precisato come segue il punto di partenza per un pacchetto di sgravi:

*"Non appena un conto annuale **presenta** un disavanzo elevato e allo stesso tempo per i prossimi anni si delineano disavanzi strutturali, il Governo presenterà al Gran Consiglio un programma di sgravi completo."*

La proposta del Governo riguardo all'elaborazione di un pacchetto di sgravi in generale non ha dato adito a discussioni in Gran Consiglio, anche se vi sono state idee discordanti riguar-

do alla necessità e all'urgenza di un pacchetto di risparmi. La prescrizione continua ad apparire opportuna. Finora però la formulazione è rimasta priva di un valore misurabile concretamente od operazionalizzabile da intendere come "disavanzo elevato" (per quanto riguarda il conto annuale) nonché "disavanzo strutturale" (per quanto riguarda gli anni di pianificazione).

In via primaria occorre calcolare in maniera plausibile il valore soglia per il disavanzo nel conto annuale. A tale scopo è stato analizzato un numero elevato di diversi valori di base. In conclusione il valore totale del gettito fiscale cantonale pari a 697 milioni netti (secondo il preventivo 2018 senza tasse sui veicoli a motore) si è rivelato essere la base più adeguata. Quale percentuale risulta adeguato un valore del 5 per cento. Finché un adeguamento del tasso fiscale del 5 per cento permette di procedere alla compensazione completa del disavanzo non è ancora opportuno parlare di un disavanzo duraturo o strutturale. Da entrambi i valori risulta un importo di 34,9 milioni. Per semplicità si intende definire il valore soglia come un importo fisso arrotondato ed espresso in termini assoluti. Il valore soglia ammonta quindi a 35 milioni.

Al fine di definire il valore soglia per gli anni di pianificazione risulta opportuno e logico prendere a riferimento un valore medio per gli anni di pianificazione. In termini concreti ciò significa che va preso a riferimento il disavanzo medio del preventivo dell'anno attuale e dei tre anni successivi di pianificazione finanziaria (media di 4 anni). In base al valore di riferimento concernente il disavanzo nel conto annuale di 35 milioni è semplice calcolare l'ammontare del valore soglia per i quattro anni di pianificazione menzionati. A tale scopo viene scelto un supplemento nella misura del presunto scostamento tra i valori pianificati e i risultati del conto annuale, ossia di 50 milioni.

Ciò significa che, tenendo conto della situazione del capitale proprio, disavanzi temporanei pari al massimo a 35 milioni di franchi (circa il 5 per cento del gettito fiscale cantonale) sono ritenuti sostenibili. Il superamento di tale valore comporta un sovraccarico strutturale del bilancio che può essere corretto solamente adottando misure incisive. Disavanzi strutturali devono essere evitati a tutti i costi.

In base a queste considerazioni e a questi accertamenti il Governo ha definito nel modo seguente i valori soglia per l'elaborazione di un pacchetto di sgravi:

Non appena un conto annuale presenta un disavanzo (risultato operativo al netto dei prelievi dalle riserve) superiore a 35 milioni di franchi e contestualmente il preventivo e il piano finanziario presentano disavanzi medi superiori a 85 milioni di franchi (valore soglia per il conto annuale + 50 mio.), il Governo presenta al Gran Consiglio un pacchetto di sgravi contenente misure concrete di risparmio in merito al quale decide nella successiva sessione di giugno.

Quindi in futuro il Governo valuterà e deciderà, da un lato in base al risultato del conto annuale dell'anno precedente e d'altro lato in base al preventivo attuale e dei successivi tre anni di pianificazione finanziaria, se sia necessario definire un pacchetto concreto di sgravi e presentarlo per la decisione al Gran Consiglio nella sessione di giugno. Eventualmente un superamento di entrambi i valori soglia si delinearà in precedenza. Lavori preliminari corrispondenti devono essere avviati in maniera tempestiva.

4.2 Dimensionamento del pacchetto di sgravi

Se risulta necessario definire un pacchetto di sgravi a causa di un risultato fortemente negativo del conto annuale e di valori negativi nel preventivo e nei piani finanziari, occorre procedere a correttivi di portata più ampia. Con ogni probabilità gli sgravi necessari ammontano ad almeno 50 milioni. Questo importo è in sintonia con quanto prescritto dal Gran Consiglio nell'incarico Kunz (Coira) concernente il riesame dei compiti e delle prestazioni. Il Governo dovrà prevedere eventualmente uscite minori durature per almeno 50 milioni. Un pacchetto concreto di sgravi non mira solamente a colmare lacune nel prossimo preventivo, bensì è inteso a correggere possibilmente anche i disavanzi troppo elevati nella pianificazione finanziaria. Per quanto possibile occorre evitare di definire pacchetti di sgravi che si ripetono di anno in anno tenendo conto solo del prossimo preventivo.

4.3 Direttive sovraordinate di politica statale

Un pacchetto di sgravi deve essere definito in base agli obiettivi e ai principi sovraordinati di politica statale e finanziaria. In tale contesto nessun settore di competenza gestibile dal Cantone può essere escluso integralmente a priori.

Sono considerate **direttive di politica statale** in particolare le seguenti:

- I compiti indicati nella Costituzione cantonale (Cost. cant.) devono essere portati avanti (rinuncia a sottoporre a revisione la Cost. cant.).
- La piazza economica del Cantone deve rimanere attrattiva per la popolazione e per l'economia.
- Un approvvigionamento di base adeguato nelle regioni deve essere conservato.
- La molteplicità culturale e linguistica nel nostro Cantone deve essere tenuta in considerazione.
- La ripartizione esistente dei compiti con i comuni deve essere conservata. Occorre rinunciare a trasferimenti di oneri.
- In veste di datore di lavoro il Cantone deve poter offrire condizioni di impiego interessanti anche in futuro.

Occorre tenere conto in via prioritaria di questi principi e di queste condizioni quadro in sede di elaborazione di misure di risparmio.

4.4 Direttive di politica finanziaria e fiscale

Oltre alle direttive di politica statale un pacchetto di sgravi deve essere conforme ai principi di politica finanziaria e fiscale. Tra questi principi rientrano in particolare i seguenti:

- Il pacchetto di sgravi deve essere orientato in modo tale che i valori indicativi di politica finanziaria del Gran Consiglio possano essere rispettati nei preventivi annuali.
- Il pacchetto di sgravi deve intervenire sulle uscite. Come il Gran Consiglio ha rilevato in occasione delle discussioni nella sessione di febbraio e di aprile 2016 riguardo al pacchetto di sgravi, non verranno presi in considerazione aumenti delle imposte.

- Le misure devono essere concentrate su quei settori della politica caratterizzati da grandi volumi finanziari, elevata crescita delle spese ed elevato differenziale dei costi secondo lo studio della BAK Economics AG del 24 maggio 2017.
- Occorre garantire che vi sia un rapporto equilibrato tra le misure nel settore proprio e nel settore dei trasferimenti.
- Le misure sono intese a sgravare il bilancio cantonale in un'ottica di lungo termine.
- In primo luogo occorre adottare poche misure, che però siano di importanza sostanziale (no a interventi a pioggia).

4.5 Correlazione tra revisioni legislative e pacchetto di sgravi

Le revisioni legislative aumentano in misura considerevole la possibilità di influire sulle spese attraverso il preventivo. In tal modo esse contribuiscono ad aumentare in maniera sostanziale la flessibilità di bilancio. Un pacchetto di sgravi non è limitato ai settori interessati dalle revisioni. In vista di un pacchetto di sgravi eventualmente necessario composto da misure concrete di risparmio, con l'ausilio di queste revisioni si intendono garantire condizioni eque rispetto ai settori di competenza su cui è possibile influire già oggi. Per tale ragione occorre adeguare le disposizioni legislative che costituirebbero un ostacolo per l'attuazione di un pacchetto equilibrato di sgravi. I settori di competenza o uscite che il Cantone può definire in autonomia non possono essere esclusi a priori dall'esame di un pacchetto di sgravi concreto. Le revisioni legislative creano margini di manovra supplementari senza anticipare delle decisioni. In tale contesto un pacchetto di sgravi sfrutterà i margini di manovra creati in via aggiuntiva solo in piccola parte. In termini concreti si tratta di fare in modo di garantire la capacità di intervenire al fine di garantire l'equilibrio del bilancio cantonale anche a lungo termine.

5 Conseguenze finanziarie delle revisioni per il Cantone

Le revisioni legislative non producono effetti diretti sul bilancio cantonale. Esse creano solo margini di manovra supplementari al fine di ridurre le uscite. Dipende dall'evoluzione futura dei bilanci se e in quale misura tali margini di manovra verranno sfruttati. In ogni caso le revisioni non influiscono sull'entità del pacchetto di sgravi eventualmente necessario. Però sono intese a garantire che un pacchetto composto da misure concrete di risparmi sia equilibrato e non si focalizzi semplicemente su settori di competenza che in base alla legislazione vigente offrono già grandi margini di manovra.

6 Conseguenze finanziarie delle revisioni per i comuni

Occorre evitare trasferimenti di oneri tra il Cantone e i comuni. In conformità a questo principio, ossia a questo valore indicativo di politica finanziaria, si è rinunciato a flessibilizzare atti normativi che in caso di sfruttamento dei margini concessi comporterebbero dei trasferimenti di oneri a carico dei comuni. In tale contesto vi sono numerosi compiti di cui adempimento e finanziamento vengono gestiti congiuntamente dal Cantone e dai comuni (compiti da svolgere in comune).

7 Scadenario ed entrata in vigore

Gli esiti della consultazione verranno analizzati entro il mese di maggio 2019. Il Governo licenzierà il messaggio destinato al Gran Consiglio probabilmente nel mese di agosto 2019. Il dibattito riguardo al progetto in Gran Consiglio è previsto per la sessione di dicembre 2019, mentre l'entrata in vigore delle revisioni legislative è prevista con effetto al 1° gennaio 2021. Margini di manovra supplementari potranno quindi essere sfruttati eventualmente solo a partire dal 2021. Tale circostanza non è un problema, dato che probabilmente anche il preventivo 2020 potrà rispettare le direttive senza che sia necessario un pacchetto di sgravi di ampio respiro.

Allegati

1. Progetto di legge mantello relativa alla flessibilizzazione del bilancio con la revisione di 15 leggi e spiegazioni relative alle singole disposizioni (sinossi)

2. Elenco delle abbreviazioni

Elenco delle abbreviazioni usate nel rapporto esplicativo e nella sinossi

| | |
|--------------------|--|
| cpv. | capoverso |
| AVS | Assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti |
| art. | articolo |
| CSS | Centro di formazione in campo sanitario e sociale |
| CSC | Collezione sistematica del diritto cantonale grigionese |
| DFC | Dipartimento delle finanze e dei comuni |
| PC | Prestazioni complementari |
| Flex | Programma di flessibilizzazione |
| GFG | Scuola specializzata per l'industria alberghiera dei Grigioni |
| PAG | Perequazione dell'aggravio geotopografico e degli oneri scolastici |
| GrFlex | Revisioni legislative per la flessibilizzazione del bilancio |
| PGC | Protocollo del Gran Consiglio |
| MCA2 | Modello contabile armonizzato 2 per i Cantoni e i comuni |
| UTE Coira | Scuola universitaria per la tecnica e l'economia di Coira |
| RIP | Riduzione individuale dei premi |
| AI | Assicurazione per l'invalidità |
| CStrPS | Commissione strategica e di politica statale |
| lett. | lettera |
| n. | numero |
| ASP GR | Alta scuola pedagogica dei Grigioni |
| PR | Perequazione delle risorse |
| DG | Decreto governativo |
| PG/PF | Programma di Governo e piano finanziario |
| FS | Finanziamento speciale |
| PAS | Perequazione degli oneri in ambito sociale |
| RSPRF | Riesame delle strutture e delle prestazioni per il risanamento delle finanze cantonali |
| RS | Raccolta sistematica del diritto federale |
| PF17 o nuovo: RFFA | Progetto fiscale 17 o nuovo: legge federale sulla riforma fiscale e sul finanziamento dell'AVS |

CI Credito d'impegno

Elenco delle abbreviazioni per gli atti normativi

| | |
|-------------|--|
| LFPFC | Legge sulla formazione professionale e sulle offerte di formazione continua del 17 aprile 2007 (legge sulla formazione professionale; CSC 430.000) |
| LPC | Legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità del 6 ottobre 2006 (RS 831.30) |
| LIPG | Legge federale sulle indennità di perdita di guadagno per chi presta servizio e in caso di maternità del 25 settembre 1952 (legge sulle indennità di perdita di guadagno, RS 834.1) |
| LPFC | Legge sulla perequazione finanziaria nel Cantone dei Grigioni del 5 dicembre 2013 (legge sulla perequazione finanziaria; CSC 730.200) |
| LGF | Legge sulla gestione finanziaria del Cantone dei Grigioni del 19 ottobre 2011 (CSC 710.100) |
| LTP | Legge sui trasporti pubblici nel Cantone dei Grigioni del 7 marzo 1993 (CSC 872.100) |
| LPCult | Legge sulla promozione della cultura del 15 febbraio 2017 (CSC 494.300) |
| LAF | Legge sugli assegni familiari dell'8 febbraio 2004 (CSC 548.100) |
| LAMRP | Legge sull'assicurazione malattie e la riduzione dei premi del 26 novembre 1995 (CSC 542.100) |
| Cost. cant. | Costituzione del Cantone dei Grigioni del 14 settembre 2003 (CSC 110.100) |
| LAMal | Legge federale sull'assicurazione malattie del 18 marzo 1994 (RS 832.10) |
| Legge AM | Legge sugli assegni maternità dell'8 dicembre 1991 (CSC 548.200) |
| LCPers | Legge sul rapporto di lavoro dei collaboratori del Cantone dei Grigioni del 14 giugno 2006 (legge sul personale; CSC 170.400) |
| OCPers | Ordinanza sul personale del 12 dicembre 2006 (CSC 170.410) |
| LStra | Legge stradale del Cantone dei Grigioni del 1° settembre 2005 (CSC 807.100) |
| LFE | Legge sulle epizootie del 1° luglio 1966 (RS 916.40) |
| LVet | Legge sulla veterinaria del 30 agosto 2007 (CSC 914.000) |
| OVet | Ordinanza sulla veterinaria dell'11 novembre 2008 (CSC 914.100) |
| LFCo | Legge federale sulla formazione continua del 20 giugno 2014 (RS 419.1) |
| OFCo | Ordinanza sulla formazione continua del 24 febbraio 2016 (RS 419.11) |