

Rapporto di minoranza 1

numero

7184 R2

data

6 settembre 2016

Dipartimento

CONSIGLIO DI STATO

Concerne

della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 20 aprile 2016 concernente il pacchetto di misure per il riequilibrio delle finanze cantonali

*"Quel mondo è per lui cosa troppo seria, perché
possa contemplarlo col sereno istinto dell'arte.
Poco a lui importa che la superficie sia scabra,
purché ci sia sotto qualche cosa che si muova"*
(Francesco De Sanctis)

INDICE

1.	NECESSITÀ DI RISANARE LE FINANZE CANTONALI.....	2
2.	INDICAZIONI SULL'EVOLUZIONE DELLE FINANZE CANTONALI NEL LUNGO TERMINE	4
3.	MISURE PROMOSSE DAGLI ANNI '90 PER FAVORIRE SERVIZI E PRESTAZIONI COMMISURATI AI BISOGNI	10
4.	IMPOSTAZIONE DI UNA MANOVRA DI RISANAMENTO	11
5.	PRINCIPI IRRINUNCIABILI IN UNA MANOVRA DI RISANAMENTO	12
6.	CONTROPROPOSTE DI RISANAMENTO	13
6.1	Considerazioni generali	13
6.2	Misure da sospendere, da approfondire, da togliere e da aggiungere	18
6.2.1	Misure da sospendere	19
6.2.2	Misure da approfondire	20
6.2.3	Misure da togliere	25
6.2.4	Misure da aggiungere.....	43
7.	APPROFONDIMENTO CONDIZIONI DI LAVORO DEL PERSONALE DELL'AMMINISTRAZIONE CANTONALE	45
8.	APPROFONDIMENTO RAPPORTI CANTONE E COMUNI	47
9.	CONCLUSIONI	52

1. NECESSITÀ DI RISANARE LE FINANZE CANTONALI

Una presentazione dei conti non soddisfacente

Preliminarmente dobbiamo segnalare la nostra non soddisfazione per la modalità con la quale si presentano i dati di base dell'evoluzione e della situazione finanziaria del Cantone nel Piano finanziario 2016 – 2019.

Nel piano finanziario manca l'evoluzione di base, indipendente dai nuovi compiti, ma anche dal pacchetto di misure per il riequilibrio delle finanze cantonali. Il Piano finanziario presenta un'evoluzione che tiene già conto della manovra di risanamento proposta nell'apposito Messaggio come pure dei nuovi compiti già decisi.

Tutto ciò è dovuto al fatto che il Consiglio di Stato sia nei tempi che nella logica ha voluto mettere il carro davanti ai buoi.

Il Consiglio di Stato avrebbe dovuto presentare per tempo il Piano Finanziario, indicando unicamente gli obiettivi finanziari della manovra di risanamento e non aspettare di disporre dei contenuti concreti di questa manovra.

Questa modalità di presentazione rende più difficoltosa la comprensione dello stato delle finanze cantonali, con due conseguenze pratiche.

La prima (1) è che nel documento principale di riferimento, cioè il Piano finanziario, manca l'evoluzione di base della situazione finanziaria cantonale. Per recuperarla si deve far capo a un documento specifico che è quello della manovra di risanamento. Un'impostazione fastidiosa, anche per chi più in là vorrà recuperare l'informazione.

La seconda (2) è ben più grave. L'evoluzione finanziaria presentata nel Messaggio sulla Manovra di risanamento si limita alle classi di conto (uscite, entrate), mancano invece i gruppi di conto. Le sintetiche indicazioni dell'introduzione sui fattori principali di peggioramento (ospedali, Banca Nazionale, gettito banche, ecc.) non compensano questa lacuna.

Si tratta di un limite non indifferente per chi deve poi prendere la decisione se aderire alla manovra e se del caso in che misura. Mancano di fatto delle indicazioni importanti per chi vuole capire le cause dell'evoluzione finanziaria.

Noi ci auguriamo che questo sia unicamente dovuto a un inciampo da parte di chi inizia una nuova attività e non sia un nuovo corso nella presentazione dei conti e nella gestione delle finanze.

Siamo d'accordo ma...

Detto questo dichiariamo di essere d'accordo con una manovra di risanamento delle finanze del Cantone che comporta un miglioramento di 185 mio di fr. entro il 2019¹.

Lo diciamo soprattutto in base all'evoluzione a medio termine dei valori delle due variabili centrali dell'evoluzione finanziaria: il risultato d'esercizio di gestione corrente e l'autofinanziamento.

Meno preoccupanti risultano essere invece i valori degli indicatori relativi all'indebitamento come pure al capitale proprio.

¹ Per la precisione osserviamo da subito che, per praticità, in determinati casi molto puntuali, vedi ad esempio Misure concernenti i Comuni 5.1.2 e 5.1.3, non assicureremo la compensazione completa negli anni 2017 e 2018. Si tratta in ogni caso di importi marginali, relativamente significativi rispetto alla manovra e soprattutto di miglioramenti non permanenti, ma transitori. Quando non si tratta di importi molto elevati, quello che conta in un risanamento è il miglioramento permanente, non quello transitorio.

Semmai il valore negativo del capitale proprio può creare qualche difficoltà agli automatismi della nuova Legge sul freno ai disavanzi pubblici. Ma è noto che noi, rispetto alla legge dei parametri automatici preferiamo le decisioni consapevoli e responsabili. Gli automatismi limitano gli spazi di manovra e la possibilità di cogliere le migliori opportunità di decidere in base alla natura e al tipo di bisogno, rispettivamente all'evoluzione prospettata delle finanze.

... alle seguenti condizioni

Detto questo sottolineiamo comunque che la nostra adesione non è incondizionata. Tre sono le condizioni ben precise che poniamo.

A/ Che la manovra di risanamento valuti per tutti i settori il potenziale di miglioramento in modo mirato e non sia lineare.

B/ Che la prevista evoluzione finanziaria sia monitorata costantemente. È noto che le previsioni di piano finanziario sono cronicamente pessimiste. Salvo rare eccezioni, lo sono già a corto termine tra il Preventivo e il Consuntivo, si immagini dunque a media scadenza. Bisogna ammettere che ciò è dovuto anche alla difficoltà di stima a media scadenza dei parametri di base. La loro applicazione su più anni di solito genera scostamenti non indifferenti rispetto all'evoluzione reale che si registra in seguito.

E allora a questo scopo, noi chiediamo che il Consiglio di Stato presenti trimestralmente almeno alla Commissione della gestione l'evoluzione finanziaria del Cantone, come già fatto in passato. Ci riferiamo a quel documento trimestrale ben fatto che era stato introdotto con la legislatura 2008 – 2011.

C/ Che sia prestata tutta la massima attenzione alla valutazione dei gettiti fiscali, con un monitoraggio costante: l'evoluzione dell'incasso rispetto a quanto previsto, gli scostamenti che generano poi sopravvenienze, i tempi di registrazione delle sopravvenienze a consuntivo.

L'inserimento della posizione delle sopravvenienze a Preventivo attuata dal 2013 è un primo passo utile nella pratica, tuttavia non è una condizione sufficiente e non risolve la questione. Anche per questa ragione insistiamo sulla necessità delle verifiche di cui sopra. Al riguardo per capire bene cosa non fare e cosa fare riteniamo utile allegare lo scritto di Michele Passardi "Milioni nascosti?" pubblicato in *laRegioneTicino* del 28.05.2008². Quello di Passardi è un contributo concreto, chiaro e raffinato, di grande onestà intellettuale. Per chi vuole raccontare la storia del nostro Cantone, lì è descritta la chiave di volta del Canton Ticino di questi ultimi due decenni in materia di finanze cantonali. Uno scritto di un quarto di pagina che merita una "seconda lettura" (come avrebbe detto J. L. Borges). Altro aspetto molto importante collegato direttamente a quello precedente, la lettura dei conti e la valutazione della situazione finanziaria secondo il principio di competenza e non di cassa. Nonostante tutti i miglioramenti apportati con i recenti aggiornamenti del piano dei conti e della contabilità in generale per promuovere una tenuta dei conti sempre di più vicina al principio di competenza, rimangono tuttavia delle componenti importanti a livello dei ricavi fiscali (persone fisiche e giuridiche, ma anche partecipazione sull'Imposta federale diretta) che sono di competenza di anni precedenti. Di conseguenza se si vuole tirare delle conclusioni corrette sulla reale situazione finanziaria bisogna tenerne conto.

² Vedi allegato 1.

Questo aspetto è stato presentato in modo chiaro nello scritto di Christian Marazzi “Gettiti fiscali, le cifre fornite da Pesenti sono corrette” in laRegioneTicino del 22 marzo 2003³.

Conclusione

La condizione A/ serve a garantire che il miglioramento di 185 mio di fr. sia ottenuto senza rimettere in discussione le risposte a dei veri bisogni. Si vuole evitare di creare situazioni non dignitose che generano inutili sofferenze nel presente e conseguenze ben peggiori in seguito sia per la coesione sociale sia per le stesse finanze del Cantone.

Con le condizioni B/ e C/ vogliamo mettere in chiaro da subito che se da questa operazione di risanamento emergeranno, dei nuovi margini di manovra a disposizione di nuovi compiti, la loro attribuzione dovrà essere ben soppesata e concordata secondo l'interesse generale del Cantone.

Questi spazi appartengono a tutta la popolazione.

Oggi si è già cominciato a bruciare la linea di partenza e questo è preoccupante e di sicuro è in contrasto con l'augurio dello stesso Consiglio di Stato, formulato nella conclusione dell'Introduzione al nuovo Rapporto sulle Linee Direttive: l' "...unità possa diffondersi anche in Parlamento, fra i partner istituzionali del Cantone e – non da ultimo – anche nella cittadinanza....”.

A volte dobbiamo purtroppo constatare che il fare del Consiglio di Stato non corrisponde al suo dire.

Nel primo paragrafo dell'introduzione delle Linee Direttive 2012-2015 noi leggiamo: “La politica deve avere degli obiettivi ambiziosi: primo fra tutti il benessere – in senso lato e non solo materiale – delle persone. Ciò significa operare per permettere a ognuno di sviluppare la propria vita con libertà, secondo le proprie aspirazioni e capacità, in dignità e con responsabilità”.

Purtroppo oggi anche il confronto democratico è inquinato dalla velocità dei media di comunicazione digitali in cui svaniscono le parole dette e quelle date!

2. INDICAZIONI SULL'EVOLUZIONE DELLE FINANZE CANTONALI NEL LUNGO TERMINE

Una lettura non sufficiente da parte dell'Autorità politica cantonale

Per capire e affrontare le attuali difficoltà delle finanze cantonali non è sufficiente considerare l'ultimo scorcio di tempo, ma è importante tener presente i fattori principali che hanno caratterizzato la loro evoluzione sul lungo termine.

Con queste indicazioni, forzatamente molto sintetiche rispetto al tema, si vuole favorire la consapevolezza che la manovra non può essere impostata su premesse riduttive.

Nonostante le difficoltà finanziarie siano note da lungo tempo e siano state affrontate a più riprese, nel dibattito politico troppo spesso vengono ancora ricondotte semplicisticamente a un'azione di sperpero delle risorse da parte dello Stato e dell'Amministrazione cantonale come pure alla presenza di numerosi compiti obsoleti, i così detti "rami secchi". La soluzione sarebbe pertanto facile, solo questione di essere diligenti: eliminare gli sprechi e i “rami secchi”.

³ Vedi allegato 2.

Anche la premessa ufficiale del Consiglio di Stato risulta essere alquanto ridotta⁴. Se anche si riconosce che le difficoltà delle finanze cantonali hanno "radici profonde", risalenti ai primi anni '90, come pure si ricordano le quattro principali manovre di risanamento, d'altra parte si mette l'accento sulle ultime difficoltà emerse a partire dal 2012 (ospedali, cassa pensione, gettito banche, distribuzione utile BNS, perequazione risorse, evoluzioni assistenza e prestazioni complementari AVS/AI).

In parte si tende quindi a riprendere la versione ufficiale della fine dello scorso quadriennio⁵ in cui, dopo aver rilevato che nel quadriennio 2008-2011 "...si era riusciti a eliminare il deficit strutturale nei conti del Cantone...dal 2012 sono apparsi nuovi problemi finanziari derivanti..." dai fattori appena menzionati.

Che si fosse riusciti ad eliminare il disavanzo strutturale del Cantone è di sicuro una conclusione perlomeno affrettata e anche contraddittoria con quanto ha espresso esplicitamente il Consiglio di Stato nel Messaggio sul Consuntivo 2009 del 30 marzo 2010.

Innanzitutto già per il fatto che, se le finanze nel 2011 avessero ritrovato una vera solidità, certamente sarebbe con un'altra prospettiva che si sarebbero affrontate le nuove difficoltà a partire dal 2012. Nell'Introduzione delle Linee Direttive, gennaio 2012, a pag. 12 sta scritto: "Le prospettive finanziarie del Cantone per i prossimi anni, complice il susseguirsi di crisi economiche, non sono positive; sono anzi chiaramente preoccupanti... dovremo riuscire a ridurre considerevolmente i deficit d'esercizio che si prospettano nei prossimi anni attorno ai 300 milioni di franchi". D'altra parte già le considerazioni generali nel Messaggio sul Preventivo 2012 del 26 ottobre 2011, che presentava un disavanzo di 198.3 mio di fr., non lasciavano spazi per giudizi positivi sulla situazione delle finanze cantonali.

Poi si possono rileggere le preoccupazioni del Consiglio di Stato all'inizio del quadriennio 2008-2011, formulate nel relativo Rapporto LD/PF del dicembre 2007 sintetizzate e sviluppate da Pietro Martinelli⁶. Preoccupazioni basate sulla mancanza di soldi a seguito della politica fiscale e sull'evoluzione delle finanze prospettata dal Piano finanziario, per un futuro che di certo non appariva roseo.

Le preoccupazioni per la situazione finanziaria sono in seguito regolarmente emerse durante tutto il quadriennio, i Conti Preventivi hanno sempre presentato dei disavanzi di gestione corrente più che consistenti (ben superiori ai 100 mio di fr.), con l'eccezione del 2009 (-76.2 mio di fr.).

A Consuntivo si sono sì registrati dei miglioramenti. Nel 2008, 2009 e 2011 ci sono stati dei leggeri avanzi d'esercizio, mentre il 2010 registra ancora un disavanzo. Tuttavia i dati vanno presi con cautela. Essi sono soprattutto dovuti a consistenti sopravvenienze di imposta di competenza di anni precedenti. E lo stesso Consiglio di Stato lo conferma ad esempio quando nei "Risultati in sintesi" delle "Considerazioni generali" del Messaggio sul Consuntivo 2009, appena sopra menzionato, così si esprime: "Questa soddisfazione riferita ai risultati di corto periodo del 2009 non cambia tuttavia il giudizio più preoccupato espresso nell'ambito del secondo aggiornamento delle linee direttive e del piano finanziario 2008-2011. Permane infatti l'esigenza di raggiungere un equilibrio strutturale dei conti del Cantone."

⁴ Si vedano le Osservazioni generali del Messaggio N. 7184 "Pacchetto di misure per il riequilibrio delle finanze cantonali" a pag. 4).

⁵ Rapporto LD e PF 2012-2015, III aggiornamento, pag. 177-178, febbraio 2015; Messaggio Consuntivo 2015, pag. 6, 6.04.2015.

⁶ Si tratta del suo scritto "Le semplici verità del Consiglio di Stato" pubblicato su Area nella primavera 2008 e di cui alleghiamo la sintesi iniziale nell'allegato 3.

Non poteva quindi essere il 2011, con un Consuntivo 2010 negativo, a risolvere il problema strutturale una volta per tutte.

Prova ne è che durante tutto il quadriennio 2008 – 2011 la capacità d'autofinanziamento, il principale indicatore dell'evoluzione finanziaria, è stata debole (tra il 5.8 del 2010 e l'8.5 del 2008), mentre il capitale proprio è sempre stato negativo.

A risolvere il problema del disavanzo strutturale non ha contribuito neppure l'effetto del cerotto del provento della vendita dell'oro della Banca nazionale, di 557 mio di fr. Si trattava di un effetto transitorio che sicuramente non ha favorito la lettura oggettiva da parte dell'Autorità politica cantonale della reale situazione finanziaria del Cantone.

Quando poi anche l'effetto cerotto a distanza di anni ha cominciato ad attenuarsi, sono riemerse le difficoltà finanziarie constatate a partire dalla fine del 2011.

Per dirla con una metafora⁷, si può asserire che se la “zattera” stava avvicinandosi alla riva, le nuove difficoltà l'avevano poi riallontanata. Si tratta di un zigzagare che ha regolarmente caratterizzato le finanze cantonali dall'inizio degli anni '90 a oggi.

Al riguardo un primo indicatore è il risultato d'esercizio dei Conti Preventivi del Cantone. Se dopo gli effetti della “crisi del petrolio” e fino all'inizio degli anni '90 erano positivi o perlomeno tendevano al pareggio, in seguito e fino al 2016 sono sempre stati negativi, con un marcato peggioramento a partire dall'inizio degli anni 2000.

Dalla fine della seconda Guerra mondiale all'inizio degli anni '90

Per riprendere il nostro obiettivo di rilevare i fattori importanti che hanno distinto le finanze cantonali sul lungo termine, si ricorda innanzitutto che anche il Ticino, come del resto la Svizzera e tutti i paesi ad economia avanzata, a partire dalla fine della seconda Guerra mondiale e fino al 1973 (il periodo denominato delle "trentes glorieuses"), anno in cui è iniziata la così detta “crisi del petrolio” (una denominazione decisamente incompleta rispetto alla realtà della crisi), ha conosciuto una forte crescita economica a livello nominale e reale, un forte incremento dei redditi per la maggior parte delle persone come pure degli utili per gli imprenditori privati e di conseguenza anche delle risorse fiscali per le finanze pubbliche. Un robusto aumento delle entrate del Cantone che ha permesso di far fronte agevolmente all'incremento di compiti, servizi e prestazioni riconosciuti allo Stato.

Tenuto conto che gli effetti delle crisi economiche si registrano sulle finanze pubbliche con un certo ritardo (ritardo rafforzato anche dalla tassazione prae-numerando vigente in Ticino fino al 2002), questa situazione privilegiata per le finanze pubbliche si è incrinata negli anni successivi all'inizio della “crisi del petrolio” e ha avuto il momento più difficile dal 1979 al 1981. Di quegli anni da segnalare tuttavia i lavori per la creazione dell'Ente Ospedaliero Cantonale e per l'introduzione del Contributo di livellamento, una sorta di reddito minimo per i Comuni, finanziato dai Comuni benestanti⁸.

In seguito con la ripresa di una crescita economica ancora sostenuta, durata fino all'inizio degli anni '90, anche le difficoltà finanziarie del Cantone furono riassorbite.

⁷ In un suo aforisma Goethe ha scritto: “Guai alla metafora”. Siamo consapevoli che la metafora per la comprensione è una scorciatoia pericolosa. Tuttavia a volte, se intesa con cautela, può servire da stimolo per approfondire una questione.

⁸ Due operazioni parzialmente collegate: nella trattativa con Lugano, la Città cedeva al nuovo Ente l'Ospedale Civico con tutto il suo rilevante debito.

Lo sviluppo economico dall'inizio degli anni '90 e le sue conseguenze

Diversamente dal periodo precedente, dall'inizio degli anni '90 e fino ai nostri giorni, il Ticino come la Svizzera e tutti gli altri paesi economicamente avanzati hanno registrato una crescita economica molto contenuta con una conseguente stagnazione dei redditi e degli utili come pure delle entrate fiscali del Cantone. È da quel momento che sono emerse le difficoltà che caratterizzano cronicamente le finanze cantonali. Questo anche perché il nuovo sistema socio-economico ha continuato a generare nuovi compiti in tutti i campi dell'attività del Cantone. **Una società sempre più complessa e avanzata necessita di più formazione a tutti i livelli (da quella di base a quella professionale), di più promozione economica, di più infrastrutture (in particolare di comunicazione), di più cura del territorio e dell'ambiente, di più sicurezza, di più giustizia, di una rete più robusta di servizi e aiuti sociali e sanitari.**

Sulla base di quanto precede, è allora importante rilevare almeno cinque costatazioni principali.

Innanzitutto (1) quando avviene il passaggio da un sistema socio-economico a uno più avanzato (il Ticino è passato da un'economia ancora vicina al mondo rurale a un'economia marcatamente di servizi), l'evoluzione dei redditi e dei bisogni non è nei tempi simmetrica. Se nelle prime fasi prevale l'aumento dei redditi rispetto alla crescita dei bisogni, per un certo tempo spesso si continua a vivere secondo le vecchie abitudini, nelle fasi successive sono i bisogni a crescere maggiormente rispetto ai redditi, il valore reale pro-capite di questi ultimi spesso può addirittura diminuire. Per i bisogni basta pensare ad esempio a quelli nuovi determinati dall'invecchiamento della popolazione, dall'evoluzione del mercato del lavoro, dalle trasformazioni delle famiglie.

D'altra parte (2), se il sistema socio-economico più avanzato induce nuovi compiti, non per questo i compiti classici diventano obsoleti. Nella maggior parte dei casi è proprio il contrario. Un esempio molto chiaro è quello dell'educazione. Se è importante che il Cantone si sia direttamente impegnato nella formazione universitaria (USI e SUPSI), le esigenze della scuola dell'obbligo sono pure accresciute sia per dare continuità con i livelli successivi, sia per rispondere alle nuove pressioni sociali a cui è sottoposta. Lo stesso vale per gli altri compiti storici dello Stato: la sicurezza, la giustizia, le vie di comunicazione, la socialità e la sanità.

A livello di crescita economica (3) è bene distinguere quella che si registra con il passaggio da un sistema socio-economico a uno più avanzato, da quella che si registra all'interno di un ben determinato sistema socio-economico.

Gli importanti effetti del moltiplicatore economico (con forte crescita dell'economia) valgono soprattutto per il primo tipo di crescita. Per il secondo i tassi di crescita sono ben più modesti.

Per il secondo tipo di crescita è poi bene aver cura che avvenga in base alle capacità effettive del territorio e della società come pure in modo ordinato. Crescite forzate comportano infatti rilevanti costi sociali. Noi in Ticino ne abbiamo una buona esperienza, basta pensare agli effetti esterni negativi causati all'ambiente, al territorio, alla rete dei trasporti del Cantone. Questa crescita mal condotta determina dunque nuovi bisogni e di conseguenza nuovi compiti e costi sia a livello delle singole economie domestiche, ma anche per le istituzioni pubbliche. Per le economie domestiche alla fine c'è la forte possibilità che tenuto conto di una crescita tutto sommato modesta a livello globale, dell'aumento comunque della popolazione e di una crescente disparità di redditi tra quelli alti e gli altri, quelle non benestanti si trovino con un reddito reale diminuito con

costi di nuovi bisogni supplementari. Mentre per gli enti pubblici l'aumento delle risorse determinato da questo tipo di crescita non compensa il costo dei nuovi compiti che genera.

Da ricordare che (4) se l'economia privata fosse più responsabile, più attenta alle condizioni di lavoro e al suo impatto sul territorio e l'ambiente, anche l'intervento dello Stato potrebbe essere ridotto. I compiti dello Stato sono in parte determinati dalle distorsioni e dagli effetti esterni negativi che può produrre il mercato se funziona male.

Infine anche lo Stato (5) può contribuire al contenimento dei bisogni, dei compiti e quindi dei suoi costi, svolgendo un'attività preventiva. Delle buone politiche a livello di promozione dell'economia e di gestione del territorio hanno un impatto significativo di contenimento della spesa sociale e sanitaria. Determinante per il contenimento di queste spese è poi l'attuazione di una politica di educazione di qualità, non standardizzata, ma attenta alla diversità delle persone. Oggi questo impegno di prevenzione dei bisogni da parte delle politiche settoriali dell'attività statale non è di sicuro sufficiente.

Le conseguenze per le finanze del Cantone

Tutti questi fattori hanno evidentemente inciso sul volume della spesa del Cantone in particolare a partire dagli anni '90.

Per avere una prima indicazione oggettiva di questa crescita, anche se limitata a un decennio, può essere utile riportare i dati relativi al periodo dal 1990 al 2001 (si tratta di dati relativamente omogenei a livello di impostazione contabile).

Come risulta dall'apposita tabella allegata⁹ in sintesi si constata che se a livello globale l'aumento nominale durante questo periodo è stato del 41.88%, l'aumento globale in termini reali è stato del 15.88%, mentre l'aumento reale per abitante è stato del 6.65% per tutto il periodo.

Per contro a livello di incremento annuo medio si registrano i seguenti tassi: del 3.23% per l'aumento nominale, dell'1.35% per l'aumento reale e dello 0.59% per l'aumento reale pro capite.

A partire dagli anni '90 l'equilibrio finanziario del Cantone è poi stato più o meno rimesso in discussione dalle oscillazioni della congiuntura economica¹⁰.

In questo contesto non facile decisivi per la creazione di un disavanzo strutturale sono poi stati i diversi pacchetti di sgravi fiscali entrati in vigore tra il 2000 e il 2003:

- quello della votazione popolare del 6 febbraio 2000 (in sostituzione del secondo pacchetto fiscale presentato nel 1998) con un effetto di 86 mio di fr. nel 2000 e di 119 mio di fr. dal 2001;
- il terzo pacchetto fiscale con un effetto di 37.55 mio di fr. dal 2001;
- il quarto pacchetto fiscale con un effetto di 47.7 mio di fr. dal 2003.

In totale si tratta dunque di una diminuzione annua del gettito fiscale a partire dal 2003 di 204.25 mio di fr.

⁹ Vedi allegato 4.

¹⁰ Di segno negativo i periodi: 1991-1996; 2001-2003; 2008-2009; 2014-2015.

Di segno positivo o perlomeno non così negativo i periodi: 1997-2000; 2004-2007; 2010-2013.

Una “goccia” che ha fatto traboccare il vaso anche perché in parte correlata a trasferimenti di oneri dai Comuni al Cantone.

In quegli anni, oltre a questi sgravi, vanno infatti ricordati la nuova ripartizione degli oneri ospedalieri e nel settore anziani dal 2000, con un aggravio per il Cantone di 34 mio di fr.; l'abolizione, introdotta a partire dal 2001, della partecipazione dei Comuni alle spese dell'assistenza sociale, quantificata in 11 mio di fr.; la nuova ripartizione a favore dei Comuni a partire dal 2003 sugli oneri delle assicurazioni sociali.

Già nel 2001 il Dipartimento delle finanze e dell'economia quantificava il totale dei trasferimenti dai Comuni al Cantone, avvenuti in quegli anni, in più di 60 mio di fr.

I trasferimenti relativi all'assistenza e alle assicurazioni sociali erano stati promossi per compensare gli effetti degli sgravi fiscali sul gettito dei Comuni.

Se con la ripresa congiunturale 1997-2000 e con i primi due pacchetti di risanamento del 1996 e del 1997, le finanze Cantionali sembravano ritrovare un equilibrio (la zattera si avvicinava a riva), dopo gli sgravi fiscali menzionati il disavanzo strutturale le ha sempre accompagnate.

Nemmeno i proventi della vendita dell'oro della Banca Nazionale del 2005, come pure gli ulteriori due pacchetti di risanamento del 2005 e del 2008 non riuscirono a estirparlo.

Pertanto oggi le finanze cantonali non sono in condizione di poter sopportare i nuovi oneri subentrati a partire dal 2012 sia sul versante delle spese che di quello dei ricavi e le conseguenti difficoltà dell'ultimo quadriennio, dal 2012 al 2015, sono ben note.

Le cause delle attuali difficoltà finanziarie del Cantone in sintesi

Potremmo quindi imputare le attuali difficoltà delle finanze cantonali ai seguenti fattori:

- a/ l'avanzamento socioeconomico del Cantone che genera rilevanti nuovi bisogni e richiede risposte maggiorate per i compiti tradizionali;
- b/ la crescita economica disordinata;
- c/ un'economia di mercato non soddisfacente;
- d/ una politica settoriale di prevenzione lacunosa da parte del Cantone;
- e/ un equilibrio della ripartizione dei compiti e degli oneri tra Confederazione, Cantone e Comuni non raggiunto;
- f/ una politica fiscale non commisurata ai bisogni delle persone e alla situazione delle finanze cantonali;
- g/ manovre di risanamento precedenti che non hanno individuato le cause delle difficoltà e che non hanno agito in maniera preventiva.

3. MISURE PROMOSSE DAGLI ANNI '90 PER FAVORIRE SERVIZI E PRESTAZIONI COMMISURATI AI BISOGNI

È necessario rilevare che nel corso degli ultimi 25 anni, da quando sono iniziate le difficoltà finanziarie del Cantone, il Consiglio di Stato e l'Amministrazione cantonale, in materia di uso appropriato delle risorse, non sono rimasti con le mani in mano. Numerosi son stati i progetti, di vasta dimensione, promossi e implementati per mirare l'utilizzo delle risorse ai bisogni.

Innanzitutto vanno ricordate quelle azioni che concernono i trasferimenti di risorse a singole persone o a Istituti pubblici e privati e corrispondono a ben il 45% del totale della spesa corrente del Cantone.

Nel campo degli aiuti alle persone, si tratta in particolare: della Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali; dell'introduzione del reddito disponibile semplificato per gli aiuti alla Riduzione dei premi assicurazione malattia e per le borse di studio.

Nel campo del finanziamento di Enti, Istituti e Associazioni si evidenzia l'introduzione generalizzata del finanziamento tramite contratti di prestazioni, iniziando dalle aziende di trasporto passando poi all'insieme di enti, Istituti, associazioni, fondazioni e aziende autonome nel settore sociale e in quello sanitario e da ultimo a tutti gli enti del settore scolastico.

Sempre con riferimento al finanziamento degli Enti, Istituti e Associazioni appena menzionati, pure da rilevare l'implementazione sistematica delle pianificazioni settoriali alfine di coordinare l'offerta su tutto il comprensorio cantonale. Per evidenziare l'utilità di questo strumento, considerato il relativo volume di spesa per il Cantone, merita di essere ricordato l'esempio della pianificazione LAMal e in particolare la parte art. 39 cpv. 1 concernente gli ospedali acuti.

Al riguardo si ricorda innanzitutto che grazie alle tre pianificazioni del 1997, del 2001 e del 2005 era stato possibile ridurre l'offerta in posti letto di più del 30%, inoltre non erano più stati riconosciuti come Istituti acuti 39 cpv. 1 LAMal, 10 Istituti.

Questo contenimento dell'offerta ha avuto un'incidenza sensibile sia sul numero di giornate di degenza, sia sul costo medio per assicurato.

Se prima delle pianificazioni il Ticino registrava un numero di giornate di cura in ospedale per mille abitanti del 14% superiore alla Svizzera, dopo l'entrata in vigore dell'ultima pianificazione, nel 2007, il consumo di giornate di cura in Ticino corrispondeva a quello della Svizzera.

Risultato analogo per il costo medio per assicurato. Dopo le pianificazioni menzionate anche il costo medio per assicurato del Ticino corrispondeva a quello Svizzero¹¹.

¹¹ Si precisa che il confronto dei dati del Canton Ticino con quelli della Svizzera è stato fatto in base a dati omogenei.

A questo scopo, nel caso del confronto delle giornate di cura, bisogna tener conto che la struttura della popolazione in Ticino è più anziana e genera dunque un consumo di prestazioni maggiore. Di conseguenza, per un confronto corretto, è necessario paragonare il dato del Canton Ticino con il dato che si avrebbe per la Svizzera se la stessa avesse una popolazione con la medesima struttura per classe di età della popolazione del Ticino.

Anche per il confronto del costo medio per assicurato i dati vanno omogeneizzati. In questo caso, oltre a dati omogenei rispetto alla struttura diversa per classe di età, bisogna rendere omogenei i dati considerando che nel Canton Ticino sussiste una presenza di cliniche private ben maggiore (nel 2007 Ticino 41.6%, Svizzera 18.8%) che a quel momento erano completamente a carico della LAMal.

Va poi ricordata l'attuazione di numerose Misure di razionalizzazione dell'Amministrazione cantonale. Innanzitutto la riorganizzazione dell'Amministrazione cantonale, dai Dipartimenti, alle nuove Divisioni, alle singole unità amministrative: Sezioni, Uffici, Servizi.

Inoltre la promozione di Unità amministrative autonome (UAA) per la gestione di Servizi.

Da ultimo le misure sul personale: dal 1993 al 2009 in totale si contano 134 misure (puntuali, transitorie, permanenti) che vanno evidentemente aggiornate fino al 2016, considerando anche la riforma della Cassa pensione.

A tutte queste azioni si aggiungono poi le quattro manovre di risanamento (1996, 1997, 2005 e 2008) già menzionate nell'introduzione del Messaggio del Consiglio di Stato sul risanamento in esame. E in oltre andrebbero ricordate tutte le altre misure puntuali di risanamento, indipendenti da queste manovre, ma regolarmente proposte con i Preventivi e poi attuate.

Per le manovre e le singole misure sarebbe buona cosa effettuare un bilancio generale verificando in che misura hanno intaccato "il non utile", "l'utile" e "il necessario".

4. IMPOSTAZIONE DI UNA MANOVRA DI RISANAMENTO

Cronicamente in passato le manovre si sono concentrate sulla riduzione delle spese correnti con tuttavia poca attenzione, nella ripartizione degli sforzi tra settori, delle nozioni di spesa vincolata come pure della distinzione tra spesa lorda e spesa netta (quelle spese che generano dei ricavi). Oltretutto spesso con riduzioni non mirate, ma lineari (per queste ultime si veda in particolare quelle sul personale, la misura che con ogni probabilità, quantitativamente, è stata la più incisiva nei risanamenti).

Le uscite d'investimento sono invece state considerate con poca diligenza. Di regola l'uscita per investimenti è sempre stata considerata come buona e virtuosa in opposizione alla spesa corrente per principio, se non cattiva, perlomeno sospetta. Al di là del fatto contabile puntuale della spesa corrente, non sempre è stata riconosciuta la dovuta attenzione al suo valore a lungo termine (è il caso dell'educazione e della formazione, si veda in particolare per i compiti classici della scuola dell'obbligo) oppure non sono stati considerati gli effetti positivi di una risposta a un vero bisogno (è ad esempio il caso della spesa nel settore sociale e in quello ambientale). La non risposta a un vero bisogno se a corto termine contiene un disavanzo contabile, rappresenta un debito sociale occulto con effetti a medio lungo termine ben più gravi sia a livello di comunità che di spesa finanziaria per l'ente pubblico e per le economie domestiche.

A livello dei ricavi correnti una certa attenzione è stata riservata alle entrate causali. In Svizzera, l'avvio di un prelievo sistematico di tasse causali da parte dell'ente pubblico coincide con le difficoltà finanziarie registrate a partire dall'inizio degli anni '90. A questa introduzione sistematica, promossa prevalentemente in un'ottica gestionale e contabile, è tuttavia mancata una valutazione di natura politica. Una valutazione che considerasse adeguatamente le funzioni riconosciute allo Stato dall'economia pubblica, in particolare non solo la funzione di allocazione delle risorse, ma anche quella di redistribuzione. Questo significa che l'ente pubblico quando procede al prelievo di tasse per fornire delle prestazioni/beni di base non deve preoccuparsi unicamente di coprirne i costi, ma deve essere attento anche alle risorse disponibili dei beneficiari in modo da garantirne l'accessibilità.

Per tutto il settore delle entrate causali è importante avviare un rilevamento generale ed in seguito una valutazione della loro adeguatezza come pure della loro incidenza sull'accesso degli utenti alle prestazioni.

Per contro a livello di ricavi correnti risulta praticamente rimossa la necessità di un'analisi critica delle entrate fiscali, con l'eccezione della questione delle stime, avviata con l'attuale manovra. Quanto scaturito dall'esame delle stime è un primo indicatore che conferma la necessità e l'urgenza di una verifica sistematica delle entrate fiscali del Cantone.

Per dare una risposta concreta a questa esigenza, sarà necessario in tempi brevi presentare **un atto parlamentare con il quale si chiederà una modifica della Legge sulla gestione e sul controllo delle finanze dello Stato, affinché il principio di Parsimonia sia valido non solo per le spese correnti, ma sia esteso esplicitamente anche ai ricavi correnti.** Anche misure che generano minori ricavi correnti devono sottostare a questo principio.

Evidentemente visto che la situazione finanziaria è determinata sia dalle spese che dai ricavi, rinunciare alla valutazione delle entrate fiscali (più del 50% dei ricavi totali e il 58% delle entrate correnti) significa restringere fortemente gli spazi potenziali di miglioramento.

5. PRINCIPI IRRINUNCIABILI IN UNA MANOVRA DI RISANAMENTO

Nell'ambito delle tre funzioni tradizionalmente riconosciute dall'economia pubblica allo Stato (allocazione delle risorse, redistribuzione dei redditi, stabilizzazione dell'economia), una manovra di risanamento finanziaria deve essere attenta ai seguenti principi.

A/ Favorire contemporaneamente la coesione sociale (in senso ampio: con particolare attenzione alle generazioni future) e la promozione economica. Si è spesso discusso se prima si debba sostenere la crescita economica oppure la coesione sociale. Noi crediamo che solo quando si è attenti contemporaneamente a questi due obiettivi, essi possono esser perseguiti con efficacia.

B/ Rispetto alla competitività e alla concorrenza, favorire lo stimolo dell'emulazione. Per favorire lo sviluppo delle capacità di tutte le persone di una comunità come pure della collettività medesima, valorizzando le nostre risorse, importante è favorire la propria identità. È su questo terreno che ci si deve confrontare con l'esterno.

C/ Favorire il principio di responsabilità. Per evitare che l'insistenza su questo valore si trasformi in mera ostentazione, sussiste la necessità di differenziare le situazioni in cui si trovano le persone.

Da una parte per chi si trova in difficoltà, differenziando tra chi si è messo consapevolmente e volontariamente con le proprie azioni in tale situazione e chi in tale situazione si trova per cause a lui esterne, talvolta difficili da conoscere.

D'altra parte, simmetricamente, per chi si trova in una situazione agiata, differenziando tra chi se l'è procurata consapevolmente e volontariamente solo con le sue azioni e chi per ottenere tale situazione ha beneficiato ampiamente degli altri e delle condizioni quadro del paese.

Evidentemente quando e dove sussistono situazioni di difficoltà oppure di agio per cause esterne, subentra la necessità per lo Stato (la collettività pubblica) di assumere le sue responsabilità aiutando chi si trova in difficoltà e chiedendo un contributo giustamente commisurato a chi si trova nell'agio.

D/ In un sistema socioeconomico avanzato e complesso è necessario contenere i rischi tramite un'appropriata rete sociale. Se la vita diventa una roulette è perché siamo confrontati con una società ingiusta.

E/ Favorire contemporaneamente la sussidiarietà dell'intervento pubblico con l'universalità dell'accesso alle prestazioni. Spesso chi è vicino ai bisogni riesce a fornire prestazioni più personalizzate, tuttavia in una comunità è indispensabile che le risposte siano assicurate equamente a tutti.

F/ Mirare le azioni delle Istituzioni pubbliche ai veri bisogni distinguendo "il necessario", "l'utile", "il non utile", con attenzione particolare ai più demuniti in particolare quando ciò è dovuto a cause esterne. "La forza di un popolo si commisura al benessere dei più deboli dei suoi membri" (Preambolo della Costituzione svizzera). Nessuno deve essere lasciato indietro.

G/ Proteggere e favorire lo sviluppo dei nostri valori, della nostra cultura e della nostra storia, radicati della realtà millenaria europea con apertura verso l'esterno e in particolare all'altro.

H/ I valori fondamentali delle persone vanno protetti e promossi.

6. CONTROPROPOSTE DI RISANAMENTO

Le modalità di presentazione di numerose misure contenute nei messaggi sulle manovre o sui preventivi sono spesso poco chiare e non sempre convincenti.

Un esempio per tutti, anche per chi ha delle conoscenze in materia, è la presentazione del nuovo contenimento dell'aiuto alla riduzione dei premi assicurazione malattia (punto 5.1.6 a pag. 29). Queste descrizioni incomplete e incomprensibili sono scorciatoie in contrasto con la trasparenza e il dibattito politico. La possibilità di inoltrare delle domande e ricevere delle risposte non compensa questa lacuna, essa deve essere l'eccezione, non la regola.

6.1 Considerazioni generali

Ancora alcune indicazioni sull'impostazione del risanamento

Quando si avviano delle manovre di risanamento, uno dei principi centrali di riferimento più menzionati è la "simmetria dei sacrifici": tutti devono fare la loro parte. Questo indirizzo è sicuramente valido se tutti si trovano, rispetto ai sacrifici, in una situazione di parità. Pure da considerare è che i nuovi sacrifici non rimettano in discussione dei diritti di base delle persone, a scapito della loro dignità.

Diversamente, se in passato non tutti i settori hanno già fatto i compiti, è allora importante innanzitutto mirare le richieste di contenimento là dove sussistono degli spazi di manovra.

Che "nessun settore può chiamarsi fuori" a parole sembrerebbe essere anche l'intenzione del Consiglio di Stato. Al riguardo meritano di essere riprese le sue indicazioni presentate nell'introduzione del terzo aggiornamento delle Linee Direttive 2012-2015 del febbraio 2015: "... ogni strada, ogni ipotesi va lasciata aperta, senza veti incrociati e con una forte volontà comune di governo, parlamento e popolo orientata a rientrare nelle finanze sane, senza le quali ogni progettualità sarebbe preclusa.

Ma quando si dice che ogni strada va lasciata aperta senza preclusioni si vuol anche significare che la politica finanziaria e il risanamento non devono diventare il pretesto per

bloccare nuovi compiti e sacrificare sul suo altare altre politiche volte a rispondere ai bisogni della popolazione.

In altre parole, il risanamento va portato avanti *cum grano salis*, bilanciando con cura investimenti e spesa corrente da un lato¹² e revisione di compiti dall'altro. Un cammino difficile, perché qualsiasi intervento, sia sulla spesa sia sulle entrate, tocca interessi particolari che non mancano di farsi sentire, ma che nell'interesse generale deve essere percorso con impegno e che necessita di solide maggioranze a sostegno per avere successo.”

Dopo aver esaminato la manovra presentata dal Consiglio di Stato dobbiamo tuttavia constatare che tra le parole e i fatti sussiste ancora un salto almeno per due ragioni.

I limiti dell'approccio del risanamento in esame

Innanzitutto (1) perché non tutti i settori che potenzialmente offrono dei margini di manovra sono stati esaminati. Pensiamo in particolare alle entrate fiscali¹³.

A livello delle entrate fiscali, rispetto alle precedenti manovre, abbiamo apprezzato che un primo passo sia stato fatto per quanto riguarda l'adeguamento delle stime immobiliari. Le regole in vigore per questo settore generano disparità di trattamento tra proprietari e non proprietari non più accettabili.

Tuttavia altri tasselli mancano all'appello, pensiamo soprattutto alle deduzioni fiscali e in particolare a quelle sociali (figli a carico, figli agli studi) come pure a quelle relative agli oneri assicurativi.¹⁴

D'altra parte (2) perché anche questa manovra risente ancora di un approccio dipartimentalista. Una ripartizione dei miglioramenti contabili lineare (e non mirata), secondo la spesa dei Dipartimenti, applicata poi a cascata tra Divisioni e singole Unità amministrative. Questo approccio non favorisce l'individuazione dei reali margini di manovra e finisce per chiedere ulteriori sacrifici dove invece la risposta ai veri bisogni è già oggi non sufficiente. **Pensiamo in particolare alle misure di contenimento degli assegni famigliari di complemento (assegni figli integrativi e assegni figli di prima infanzia), alla ulteriore riduzione dei premi assicurazione malattia come pure alla rinuncia alle indennità supplementari di disoccupazione.**

Ciò che emerge da queste due lacune è che per la manovra in esame, come già in quelle precedenti, è mancata una guida che avesse una visione globale delle spese e dei ricavi e che sapesse distinguere il “necessario”, dall’“utile” e dal “non utile”.

Quello che è certo è che il risultato non è equilibrato come potrebbe sembrare. Una manovra di risanamento non si giudica da quanto hanno contribuito le spese e da quanto si è fatto tramite i ricavi. Una manovra, al di là del volume globale di risanamento, si giudica dalla capacità di intaccare il “non utile” e di non intaccare il “necessario”.

¹² Rimane pur sempre una zona d'ombra sui ricavi correnti in contrasto del “...ogni strada, ogni ipotesi...”. Più coerente con la premessa è “...bilanciando con cura investimenti, spesa corrente e ricavi correnti da un lato...”. Anche se ben intenzionata, la buona volontà fatica sempre a sciogliere la rimozione dei ricavi.

¹³ In questa sede non pretendiamo un'analisi approfondita della fiscalità in vigore in Ticino. Questo invece lo chiederemo quale premessa per la presentazione di nuove proposte di sgravi fiscali.

¹⁴ Da valutare ci sono poi ulteriori componenti quali ad esempio: la deduzione dal reddito d'attività lucrativa dei coniugi; la definizione di manutenzione di immobili, in vigore per le deduzioni, troppo ampia; la tassazione di beni immobili all'estero; le tasse di successione.

Il passaggio dalla promozione di contributi mirati alle persone ai pacchetti fiscali con deduzioni inversamente proporzionali ai bisogni delle economie domestiche

Per inquadrare la questione delle deduzioni fiscali con rilevanza sociale come pure quella dei contributi alle persone è necessario fare un passo indietro nel tempo.

In questo Cantone per almeno tre decenni il discorso politico ha puntato il dito contro gli aiuti dello Stato alle persone, perché non sarebbero stati mirati ai bisogni delle persone, ma a “innaffiatoio”.

Negli anni '90 a seguito dell'Anno internazionale della famiglia (1993) e della Legge sull'Assicurazione contro le malattie – LAMal (del 1994 su votazione popolare, entrata in vigore nel 1996, che ha introdotto l'obbligo assicurativo per tutte le persone che vivono in Svizzera¹⁵) le politiche delle famiglie e dell'assicurazione malattia hanno registrato l'avvio di un fermento di iniziative molto vivace.

Una spesa sociale sempre più mirata ai bisogni e al “necessario”

Da parte del settore sociale¹⁶ si ricorda la riforma della Legge sugli assegni famigliari dell'11.06.1996 (Messaggio del 18.01.1994), in vigore dal 01.01.1997, che ha introdotto l'Assegno famiglia di prima infanzia – API e l'Assegno famigliare integrativo – AFI. Essi si aggiungevano all'Assegno di base e all'Assegno di formazione. I due nuovi assegni riprendevano i parametri della Legge sulla prestazione complementare AVS/AI. Tra l'altro l'introduzione di questo aiuto mirato è stato in parte finanziato tramite il blocco dell'indicizzazione degli assegni famigliari di base, una misura a “innaffiatoio” (stesso importo indipendentemente dal reddito), ma non per questo non necessario ed efficace, anzi. D'altra parte alla copertura del loro costo contribuisce anche il risparmio sulle spese di assistenza, perché, grazie ai due nuovi assegni diverse famiglie non devono più ricorrere a queste prestazioni.

I due nuovi assegni famigliari hanno fatto da precursore alla Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali del 5.06.2000 (Messaggio del 01.07.1998) in vigore dal 1.02.2003.

In quest'ambito importante è pure stato il riorientamento dei contributi federali all'assicurazione malattia obbligatoria tramite la LAMal. Prima di questa legge la Confederazione versava, in misura preponderante, i suoi contributi direttamente agli assicuratori malattia di modo che ogni assicurato, indipendentemente dalla sua situazione economica, beneficiava della stessa riduzione. Con la LAMal il Legislatore federale ha deciso di versarli (con l'aggiunta di un importo proveniente dall'IVA) ai Cantoni alla condizione che fossero poi da loro ridistribuiti, in aggiunta a quanto già erogavano, in modo mirato alle persone secondo i loro bisogni. Questa modifica ha pertanto aumentato in modo consistente l'importo disponibile per l'aiuto alla riduzione dei premi assicurazione malattia.

In seguito a questo cambiamento in Ticino è stato introdotto a partire dal 1996 un nuovo modello di sussidi mirati¹⁷. Esso era basato ancora sul reddito imponibile. A quel tempo le ragioni di mantenere il reddito imponibile erano due. La prima era che la Confederazione per l'erogazione degli aiuti alle persone intendeva imporre dei suoi criteri ai Cantoni, segnatamente non intendeva concedere la possibilità di abbandonare il reddito imponibile. La seconda era che la Riduzione dei premi assicurazione malattia concerneva un numero

¹⁵ Questo obbligo è la radice di tutta la Legge: concretamente con questo obbligo il Popolo svizzero ha deciso di trasferire l'assicurazione malattia di base dall'economia di mercato all'economia pubblica.

¹⁶ L'allora Dipartimento delle opere sociali aveva beneficiato dei lavori di base effettuati negli anni precedenti dall'Istituto delle Ricerche economiche (allora Unità amministrativa del Cantone) per un riordino delle prestazioni sociali.

¹⁷ Il Canton Ticino conosceva già il sussidio in funzione del reddito dal 1987. La Confederazione ha contribuito a partire dal 1992 con 14 mio di fr.

elevato di beneficiari, per cui l'applicazione pura e semplice del reddito disponibile, con la definizione conosciuta allora, avrebbe comportato un impegno e degli oneri amministrativi molto rilevanti.

Sul fronte della fiscalità, per iniziativa del DFE e dell'allora DOS, è poi stato promosso un primo pacchetto fiscale (1997) che ha ridotto le aliquote delle fasce di reddito medio e medio-inferiore, compensato con una corrispondente diminuzione dell'importo globale a disposizione dei contributi per il contenimento dei premi assicurazione malattia.

Gli sgravi fiscali direttamente proporzionali all'aumento del reddito

Successivamente a queste operazioni orientate a migliorare l'intervento mirato ai bisogni delle persone da parte del Cantone, sono tuttavia state promosse delle iniziative fiscali non solo non mirate ai bisogni, non solo a "innaffiatoio", ma addirittura inversamente proporzionali ai bisogni, per riprendere la metafora, con un effetto a "idrante" a favore dei redditi alti. Azioni fiscali sostenute, tra l'altro, proprio da quelle forze politiche che puntavano il dito contro gli aiuti a "innaffiatoio".

Ci riferiamo in particolare ai così detti pacchetti fiscali III e IV del 2000 rispettivamente del 2001 che hanno incrementato le deduzioni fiscali. Nelle parole i sostenitori asserivano con insistenza che gli sgravi erano stati mirati per avvantaggiare la classe media.

Il pretesto di queste iniziative erano la politica familiare e l'aumento dei premi assicurazione malattia. Evidentemente le etichette di "famiglia" e di "premio assicurazione malattia"¹⁸ se si intende rispondere ai bisogni, prese a sé stanti e utilizzate per la concessione di deduzioni fiscali, non sono delle discriminanti appropriate. Anzi, sono in contrasto con la funzione di redistribuzione dello Stato, incrementano le disparità sociali e di conseguenza affievoliscono la coesione sociale.

Non perché si tratta di una famiglia sussiste necessariamente un bisogno e neppure chi deve pagare il premio dell'assicurazione malattia ha necessariamente bisogno di un aiuto.

Dimensione dell'effetto delle deduzioni fiscali

Per dare un'idea oggettiva dell'effetto degli sgravi fiscali alle persone fisiche (Votazione popolare, dal 2001 riduzione lineare del 5% dell'imposta cantonale; III pacchetto, dal 2001 aumento deduzioni per figli e per oneri assicurativi; IV pacchetto, dal 2003 ulteriore aumento delle deduzioni fiscali per figli e oneri assicurativi) sull'aumento del reddito annuo disponibile dei cittadini si riportano i dati stimati al momento dell'introduzione degli sgravi.

Al riguardo si precisa che gli importi sono la somma dell'effetto relativo all'imposta cantonale e a quello dell'imposta comunale (stimato in base a un moltiplicatore medio dell'85%).

Questi importi riguardano 7 categorie di reddito lordo (da 60'000 a 500'000 franchi annui) e 3 gruppi di contribuenti (coniugati; coniugati con 2 figli alle scuole dell'obbligo, coniugati con 1 figlio nella scuola dell'obbligo e 1 figlio agli studi universitari fuori Cantone).¹⁹

Di fatto gli sgravi fiscali hanno aumentato la povertà relativa, cioè il divario di reddito disponibile tra i cittadini più sguarniti e quelli benestanti di circa: 8'000 fr. all'anno tra una famiglia con 60'000 fr. di reddito lordo rispetto a una con 250'000 fr. e di circa 15'000 fr. in rapporto a una con 500'000 fr.

¹⁸ Lo stesso vale per quella degli "anziani", altra etichetta usata a più riprese come pure quella di "giovani" allo studio attualmente del Consiglio Nazionale nell'ambito dei premi assicurazione malattia.

¹⁹ Vedi allegato 5.

Da questi dati emerge quanto siano fuorvianti le deduzioni fiscali per la promozione della socialità²⁰.

Le fasce di reddito meno agiate, che hanno avuto i minori vantaggi dagli sgravi, sono poi quelle regolarmente più a rischio di subire le conseguenze della diminuzione di prestazioni, di servizi e contributi pubblici come pure della non messa in vigore di risposte a dei veri bisogni, causate dai tagli di prestazioni, praticati a seguito delle difficoltà finanziarie determinate dagli sgravi fiscali.

Borse di studio: un esempio rilevante di taglio sul “necessario” causato dagli sgravi

Al riguardo è doveroso ricordare quale esempio il caso delle borse di studio. La nuova Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (LAPS) entrata in vigore il 01.02.2003 prevedeva pure l'introduzione di un nuovo modello per le borse di studio²¹. Si veda di seguito anche il punto 7.2.4.1.

Si trattava di un modello più che mirato ai veri bisogni. Interessava quelle fasce di reddito appena sopra al minimo vitale per le quali la spesa supplementare dello studio di un figlio diventa causa di povertà. Di lì il rischio per la famiglia, in caso di non aiuto, di dover rinunciare a una formazione del figlio, nonostante fosse meritevole.

Questo nuovo modello avrebbe dovuto entrare in vigore nel 2004. Il fatto è che il Preventivo 2004 presentava un disavanzo di 305.4 mio di fr. (il disavanzo più alto registrato da sempre a Preventivo dalle finanze cantonali) anche a seguito dei robusti sgravi fiscali indicati al punto 3, fra cui quelli appena menzionati. Di conseguenza l'Autorità politica ha deciso di rinunciare alla nuova spesa per le borse di studio, pur essendo tutto sommato contenuta (Messaggio n. 4773 del 01.07.1998 sulla Laps).

Le proposte dell'attuale manovra e il nuovo modello per la riduzione dei premi assicurazione malattia, in vigore dal 2015

Per ritornare allora alla Manovra finanziaria in esame, riteniamo che voler ridefinire le scale di equivalenza (si veda Misura 5.1.5 e Misura 5.1.6) al fine di ridurre ulteriormente i limiti di reddito per poter accedere alle prestazioni sociali e di conseguenza anche i beneficiari, sia un errore molto grave per una politica sociale equa. Per questa ragione non riteniamo accettabile la misura 5.1.5 Politica familiare per la parte adeguamento delle soglie Laps relativamente agli assegni famigliari e di conseguenza anche la misura 5.1.6 relativa alla Riduzione dei premi assicurazione malattia.

Aver ristretto la cerchia dei beneficiari con la modifica del modello di riduzione dei premi assicurazione malattia applicata dal 2015 è già stato sufficientemente doloroso²².

Di sicuro non bisognava togliere l'aiuto ai beneficiari appartenenti a quelle fasce di reddito successive ai redditi più bassi.

²⁰ In generale la fiscalità ha anche altri obiettivi e non è adeguata per promuovere direttamente la socialità. Per questo scopo si dice che la fiscalità è “cieca”. La non adeguatezza delle deduzioni fiscali è poi stata regolarmente evidenziata dal Consiglio Federale nei confronti delle numerose iniziative che sono state portate avanti in questi ultimi anni, cercando di far leva sulla “sirena” delle deduzioni.

²¹ Concretamente era previsto che l'onere supplementare dello studio fosse coperto dalla borsa di studio nella misura del 100% quando il reddito di riferimento del beneficiario aumentato della spesa per lo studio rientrava nel limite massimo previsto dalla LAPS. Quando la somma del reddito di riferimento con la spesa per lo studio determinava un importo superiore al limite massimo LAPS, anche quanto eccedeva questo limite era coperto nella misura del 40% dalla borsa di studio.

²² Nei documenti ufficiali si continua a parlare di redditi alti per i beneficiari della RIPAM, senza comunque tener conto che il sussidio si riduce con l'aumento del reddito e che vicino alla soglia diventa esiguo. D'altra parte si dimentica che con le deduzioni fiscali si fa esattamente l'opposto e lo si fa senza limiti di reddito e più si va in alto tanto maggiore diventa il vantaggio per il beneficiario.

Innanzitutto perché anche chi si trova nella fascia di reddito successiva al reddito minimo vive in una situazione di vero bisogno.

Poi perché in materia di erogazione delle prestazioni è necessaria un'adeguata continuità tra le diverse fasce di reddito.

Inoltre perché una solidarietà sempre più limitata a una fascia di reddito ridotta è una solidarietà fragile. Ed è proprio per contrastare questa fragilità che nella pratica il modello AVS di cui tutti beneficiano e a cui tutti contribuiscono nella pratica risulta essere il più appropriato.

Per capire il bisogno di allargare le fasce dei beneficiari basta pensare che una persona sola, che ha lavorato tutta la vita con un basso reddito (ad esempio nel settore della vendita), che non ha lacune a livello di contributi AVS, al momento del pensionamento per raggiunti limiti di età con un reddito annuo di 35'000 fr. (di cui 22'000 fr. di AVS e 11'500 fr. di previdenza) supera il limite massimo per beneficiare della riduzione del premio assicurazione malattia.

Le gravi conseguenze di una politica fiscale che alimenta toglie risorse necessarie e di una politica sociale che intacca prestazioni necessarie: una società a due velocità

Il continuo aumento della spesa dell'assistenza sociale, come pure quello delle prestazioni complementari AVS e AI, che incidono sulle attuali difficoltà finanziarie e preoccupano anche il Consiglio di Stato (si veda Messaggio sulla Manovra), sono lì da vedere e devono far riflettere. Nonostante gli esiti positivi che si vogliono attribuire alle misure attive a favore degli assistiti, essi non sono in grado di contrastare questa tendenza. Per contro l'aumento di spesa è favorito dal continuo restringimento dell'accesso alle prestazioni sociali a monte. Basti pensare agli effetti della riforma della Legge federale sulla disoccupazione entrata in vigore nel 2011. La proposta della Manovra di non mettere in vigore le indennità supplementari di disoccupazione non risulta pertanto appropriata.

Queste ripetute restrizioni dell'accesso alle prestazioni sociali tendono a neutralizzare la funzione di redistribuzione che l'economia pubblica riconosce allo Stato. Essi non fanno che incrementare la cerchia delle persone al beneficio dell'assistenza, rompono la coesione sociale isolando i più sguarniti e creano una società a due velocità.

Se non si favorisce la coesione sociale non si sostiene né lo sviluppo economico, né il benessere del Paese.

Conclusione

Per chi ama il proprio Cantone è il momento di ripensare anche la politica fiscale in vigore. Fare un passo indietro può costare. Ma quando si smarrisce la strada, ritornare sui propri passi è pur sempre la decisione più saggia.

L'auspicio è che le anime sociali di tutti i partiti presenti in parlamento contribuiscano a trovare la via.

6.2 Misure da sospendere, da approfondire, da togliere e da aggiungere

Come già indicato, di principio condividiamo la necessità di un risanamento finanziario come pure la sua dimensione di 185 mio di fr. così come proposto dal Consiglio di Stato a partire dal 2019. È evidente che se domandiamo di togliere delle misure, per coerenza esse dovranno essere compensate con delle misure aggiuntive.

A nostro avviso, ci sono delle misure da sospendere. Si tratta di misure che per il momento indicano l'importo, ma manca il contenuto operativo (il come saranno realizzate). Di conseguenza per ora mancano gli elementi per un giudizio esaustivo. Esprimeremo la

nostra posizione quando il Consiglio di Stato ne presenterà le modalità di realizzazione. La loro attuazione non è prevista a partire dal 2017, ma successivamente. Visto che non si esclude di accettarle, per il momento non sussiste l'esigenza di compensare l'importo mancante.

Infine presentiamo delle misure da approfondire che toccano dei compiti centrali e che non devono essere dimenticate.

6.2.1 Misure da sospendere

Sono due misure che al momento non sono ancora state convenientemente elaborate dal Consiglio di Stato. Per principio non escludiamo di dare la nostra adesione. Per una decisione chiediamo solo di sapere di cosa si tratta concretamente, pertanto per il momento non sussiste l'esigenza di compensarle, tra l'altro la loro messa in vigore è prevista dopo il 2017.

6.2.1.1 G2018 – Giudicature di pace - Misura 4.1.3

L'obiettivo finanziario è un miglioramento delle entrate di 0.5 mio di fr. a partire dal 2019, anno di rinnovo delle cariche di Giudice di pace.

In base al 1. Rapporto intermedio "Giustizia 2018" del 10 gennaio 2013 con delle ipotesi formulate unicamente da funzionari dell'Amministrazione cantonale, si tratterebbe di rivedere l'organizzazione territoriale delle Giudicature di pace, con una riduzione delle Giudicature da 38 a 16 e dei Giudici di pace da 38 a 26. Le Giudicature più importanti di Lugano, Bellinzona e Locarno sarebbero suddivise al loro interno sul modello di Zurigo in Circoli, di modo che ognuna di esse avrebbe più giudici.

Questa nuova suddivisione creerebbe delle Giudicature di pace più omogenee a livello del numero di abitanti di cui devono occuparsi. Oggi la disparità è notevole.

Dal Rapporto non è chiaro se la figura del Giudice supplente sarà mantenuta o meno.

Attualmente i Giudici di pace ricevono un'indennità fissa annua (Consuntivo 2015 CRB 130: 781'167.30 fr.) e trattengono a loro favore il 100% delle tasse di giustizia ("sportule"). Globalmente le "sportule" dovrebbero tendere verso l'importo dell'indennità fissa.

Per la nuova riorganizzazione si intende mantenere lo stesso importo globale per l'indennità fissa. Diminuendo il numero di Giudici di pace, aumenterebbe dunque la singola indennità fissa (di circa il 50%). Mentre per le "sportule" i Giudici di pace beneficerebbero solo del 30%. Tuttavia, tenuto conto che il numero di Giudici diminuisce, in media rispetto a prima l'importo delle "sportule" per ognuno corrisponde a circa il 50%.

In media ogni giudice tenderebbe dunque a mantenere un'indennità globale costante (somma delle due componenti). Mentre il beneficio finanziario della diminuzione dei Giudici, circa 0.5 mio di fr. andrebbe a favore dei ricavi del Cantone.

La questione è che su questo modello indicativo dei funzionari non si conosce ancora i contenuti concreti definitivi che il Consiglio di Stato intende proporre.

Per una presa di posizione su questa misura si attende pertanto il Messaggio che il Consiglio di Stato ha promesso in tempi brevi (si vedano Risposte del 2 settembre 2016).

Da parte nostra preliminarmente rileviamo che le Giudicature di pace sono un importante livello del sistema giudiziario, poiché dovrebbero permettere di contenere il ricorso ai livelli giudiziari superiori

Da qui l'utilità che siano ben ripartite sul territorio. L'esigenza di disporre di supplenti è da sé evidente.

Da considerare poi che a seguito della modifica del Codice Civile le loro competenze sono state aumentate, da 2'000.- fr. fino a 5'000.- fr. (valore delle cause).

Una questione importante da verificare è che sia assicurata una formazione adeguata a chi svolge questa funzione. Il Rapporto va in questa direzione. Nelle sue risposte del 2 settembre 2016 il Consiglio di Stato lo promette. Al riguardo un indicatore interessante è il numero di ricorsi giustificati contro le decisioni dei Giudici di pace alla Corte di Cassazione civile del Tribunale di appello.

6.2.1.2 Progetti riorganizzativi da realizzare/Riorganizzazioni interne ai Dipartimenti – Misura 4.3

L'obiettivo finanziario è una diminuzione della spesa di 2.48 mio di fr. nel 2018 e di 5.01 dal 2019. Si tratta di riorganizzazioni o di rinunce di attività che dovrebbero comportare una riduzione del personale di 44.3 unità PPA. Sono interessati quattro Dipartimenti (è escluso il Dipartimento delle istituzioni) e la Cancelleria dello Stato. La ripartizione dell'impegno tra i settori è di tipo lineare.

Al di là di queste informazioni, non c'è nessuna indicazione concreta sui contenuti e sulle conseguenze per l'organizzazione, le prestazioni e l'utenza.

A parte il risvolto finanziario contabile, forse non la migliore premessa per delle riorganizzazioni costruttive, attendiamo le proposte concrete per esprimere la nostra valutazione. Di conseguenza **si chiede la sospensione della misura.**

6.2.2 Misure da approfondire

6.2.2.2 Ospedali in Ticino

Oltre alle ragioni già menzionate, la questione viene sollevata anche perché nell'evoluzione della spesa di questo settore l'Autorità politica stessa identifica una delle cause principali delle attuali difficoltà delle finanze cantonali. Necessario allora verificare se per l'Autorità politica cantonale si tratta di vera preoccupazione.

Già si è detto sinteticamente, al punto 3, dei risultati positivi ottenuti tramite le Pianificazioni ospedaliere del 1997, del 2001 e del 2005.

Certo il lavoro era tutt'altro che finito, altre tappe importanti dovevano seguire per arrivare ad assicurare una medicina di qualità a costi sopportabili al Canton Ticino.

Le premesse sembravano essere positive, a parole la buona volontà non faceva difetto. Chi segue la materia ha ben in mente la nota Mozione del 25 giugno 2009 "La pianificazione ospedaliera dei mandati deve entrare in vigore al 1.1.2012" firmata da P. Beltraminelli, M. Bertoli, R. Ghisletta, G. Jelmini, G. Merlini, e C. Vitta, nel quale scrivono tra l'altro "*Non è secondo noi immaginabile che da parte delle finanze cantonali avvenga un'assunzione pura e semplice di una fattura di 70-80 mio di fr. annui per il pagamento delle prestazioni delle cliniche, ma occorre uno sforzo da parte del Consiglio di Stato e degli attori sanitari per giungere a una razionalizzazione dei compiti svolti in Ticino, e quindi dei costi, mirando nel contempo ad incrementare il livello delle cure nel Cantone*".

In sé, secondo i dati ufficiali di allora, la fattura per i costi supplementari era già di 85 mio di fr. (cliniche private +89.7; EOC -4.7; OSC -0.3; Fuori Cantone +1.1).

Oggi l'importo per le cliniche private avrebbe raggiunto i 100 mio di fr., questo secondo le indicazioni di massima del Consiglio di Stato nei documenti ufficiali²³.

Tuttavia, quando si verifica il dato di Consuntivo 2015, tramite l'apposita voce contabile "C/TI per ospedalizzazioni nel Cantone" del CRB 295 e la piccola Tabella presentata alla

²³ Si veda ad esempio in ordine di tempo: le Considerazioni generali del Messaggio sul Consuntivo 2015 a pag. 6 ("+100 milioni"), l'Introduzione delle Linee Direttive 2015-2019 a pag. 10 ("dell'ordine di"), le Osservazioni generali dell'Introduzione del Messaggio sulla manovra finanziaria a pag. 4 (per precisione in questo ultimo testo si dice "di più di 100 milioni").

fine di pag. 80 del Messaggio sul Consuntivo 2015, l'importo totale per gli Istituti privati è di almeno fr. 125'338'608.40 e di conseguenza corrisponde almeno a più del 40% della spesa totale per ospedalizzazioni nel Cantone. Precisiamo "almeno" perché in questa tabella c'è un'ultima posizione denominata "Prestazioni diverse" per fr. 2'988'682.45 sulla quale, per il momento, non siamo riusciti a ottenere l'informazione di dettaglio di chi, quanto e per che cosa, riceve questa parte di contributi.

Globalmente per gli Ospedali in Ticino a Consuntivo 2015 (CRB 295) abbiamo un importo di 312'074'790.85 fr. a cui vanno aggiunte le spese nette della Clinica psichiatrica cantonale (CPC) che si stimano grossolanamente in 16 mio di fr.²⁴

A queste spese nel Cantone, si aggiungono poi i contributi versati per le ospedalizzazioni fuori Cantone di 24.4 mio di fr. (CRB 295).

In totale ci troviamo dunque confrontati con una spesa netta a carico del Cantone che supera i 350 mio di fr. (si sottolinea il netta, quindi ben oltre 1/10 dello spazio di manovra sulla spesa globale del Cantone²⁵), insomma non proprio una "nocciolina", per cui è bene prestare attenzione.

E allora, quale lo "...sforzo..." o meglio gli sforzi dell'Autorità politica cantonale per promuovere la qualità delle cure e contenere le spese?
Di seguito in ordine logico.

A/ L'abolizione dei volumi massimi dell'offerta a livello di pianificazione ospedaliera.

Le "motivazioni" si trovano a pag. 47 del Rapporto di maggioranza del Messaggio n. 6945 del 30 novembre 2015.

Qui non ci si dilunga sulla necessità di fissare i volumi massimi dell'offerta a livello di pianificazione ospedaliera. Essa è già stata presentata con ben altra cura nei documenti ufficiali.

Oggi questo valore aggiunto, questo pregio di disporre di un limite quantitativo appropriato e ragionevole dell'offerta per rispondere ai veri bisogni, è stato soppresso dalla maggioranza del Gran Consiglio.

Una pianificazione che si limita agli istituti e al tipo di cura (mandati di prestazione) che non determina la quantità (volume massimo delle prestazioni) è una pianificazione monca. Come una botte senza fondo spalanca le porte all'esubero delle prestazioni, alle prestazioni non appropriate, all'aumento non giustificato dei costi.

D'altra parte constatiamo ad esempio che alla Clinica Luganese SA (oggi Clinica Luganese Moncucco SA) la Pianificazione ~~39 cpv.1 LAMa~~ del 2005 riconosceva 104 posti letto per la Clinica di Moncucco come Istituto somatico acuto con specializzazioni e 80 posti letto per la Clinica San Rocco come Istituto somatico acuto con semplice mandato di "Medicina di base".

Oggi la Pianificazione approvata nel 2015 attribuisce unicamente 60 posti letto alla Clinica San Rocco e più precisamente per i Reparti acuti a minore intensità (RAMI). Gli altri 20 della Clinica San Rocco resteranno lì. Considerato che le due sedi, dopo la ricostruzione della San Rocco, costituiscono un unico complesso edilizio e il volume dell'offerta non è più limitato, gli altri 20 posti letto saranno dunque a disposizione per la Clinica Moncucco con costi ben maggiori rispetto a quelli della San Rocco.

²⁴ Il CRB 245 dove sono registrati i dati della Clinica comprende anche le spese e i ricavi del Centro abitativo ricreativo e di lavoro – CARL che è un Istituto per invalidi; globalmente la spesa netta CPC e CARL è di 29'760'400,46 fr.

²⁵ Va ricordato che per determinare lo spazio di manovra sulla spesa globale, dalle spese correnti totali vanno tolte: le imputazioni interne; i contributi da riversare; le spese vincolate dal diritto federale o da accordi intercantionali come pure da impegni già assunti e che non si possono disdire; le spese che generano dei ricavi correnti nella misura in cui una loro diminuzione comporterebbe una diminuzione dei rispettivi ricavi.

Un robusto tentativo di abolire il limite quantitativo dell'offerta era già stato fatto nel 2011 in occasione dell'aggiornamento della LCAMal alla modifica della LAMal, poi non andato in porto.

Recentemente il Consigliere federale A. Berset ha indicato, durante una conferenza stampa riguardante il contenimento dei costi della salute, ha indicato quale possibile misura per contenere i costi ospedalieri tramite la pianificazione ospedaliera, la limitazione del volume delle prestazioni nella pianificazione, misura attualmente attuata da due Cantoni. Uno di questi era il Ticino. **Bisognerà dunque informare il Consigliere federale che per il momento in Ticino non è più così.**

B/ Attribuzione e concentrazione dei mandati di prestazione nella Pianificazione ospedaliera del 2015

Pianificazione secondo i posti letto e Pianificazione secondo i mandati

Dopo l'ultima modifica della LAMal che prevedeva il passaggio da una pianificazione secondo i posti letto a una pianificazione secondo le prestazioni, il concetto di prestazione è diventato la parola magica in bocca ai politici, ma anche a buona parte degli operatori del settore. Si cercava di dar da intendere che l'intero paradigma dell'impostazione della pianificazione LAMal fosse stato capovolto, non finanziando più le strutture, ma le prestazioni.

Ma mettiamo le cose al loro posto. Anche se in altre forme, nella sostanza la cosiddetta pianificazione secondo le prestazioni non faceva che confermare integralmente quella secondo i posti letto. Innanzitutto perché per quanto riguarda il tipo di cure già quella dei posti letto imponeva di assegnare dei precisi mandati di prestazione agli istituti riconosciuti. Prova ne è che una delle ragioni per cui il Consiglio federale nella sua decisione del 3 maggio 2000 non aveva approvato la pianificazione del Canton Ticino, era che le categorie di prestazioni utilizzate non erano sufficientemente dettagliate. D'altra parte perché in fin dei conti esprimere la quantità dell'offerta in prestazioni oppure in posti letto non modifica la sostanza. Si tratta unicamente della stessa sostanza espressa con due unità di misura diverse. A ogni posto letto, a seconda della prestazione, corrisponde un ben determinato numero di degenze. E questo lo facciamo notare anche per buona pace di chi ha voluto abolire i volumi massimi.

In ogni caso già durante l'esame della Pianificazione del 2005 come pure nella Mozione del 2009 menzionata sopra alla lettera A/ di questo punto, la questione dell'assegnazione dei mandati di prestazione, della necessità di una loro concentrazione era stata oggetto di attenzione nella discussione politica.

Questa attenzione non è certamente venuta meno durante la preparazione della Pianificazione, anzi l'assegnazione dei mandati di prestazione ne è stata la misura centrale. Il problema è che, se l'obiettivo è quello di promuovere la qualità delle prestazioni e nel contempo contenere i costi, allora è andata nella direzione sbagliata. E qui evidentemente ci spieghiamo. Per farlo cominciamo a presentare sinteticamente il quesito centrale dell'offerta ospedaliera del Cantone e quindi anche della relativa pianificazione.

Il quesito centrale della pianificazione ospedaliera

Quando noi iniziamo a osservare i costi delle strutture ospedaliere, constatiamo subito che più dell'80% è generato dai così detti Istituti somatici acuti di base con specializzazioni (i costi di tutti gli altri istituti art. 39 cpv. 1 LAMal ammontano a meno del 20%: Istituti somatici acuti di post cura, psichiatria, riabilitazione).

Questo significa che se si vuole trovare un miglioramento consistente, come ha richiesto la Mozione del 2009, bisogna cominciare da lì e cioè da: San Giovanni, Carità, Civico, Italiano, Beata Vergine, Cardiocentro, Moncucco, Sant'Anna, Ars Medica; Santa Chiara. Al di là della ripartizione fra le quattro maggiori zone del Cantone a nessuno sfugge lo sparpagliamento di Istituti del Luganese e i due Istituti di Locarno.

Anche noi allora comprendiamo che se veramente si vuole risparmiare, per il politico la strada si fa subito molto ripida. Di mezzo c'è anche la nostra storia, ma non sempre e non solo. Di fronte non ci sono né i piccoli poveri Comuni di montagna con il moltiplicatore politico al 100%, né i beneficiari di Prestazioni complementari AVS non più autonomi ospiti in Case per anziani con uno spillatico di 190 fr. al mese, né le persone demunte in assistenza, né gli emigranti da "rispedire". Di fronte ci stanno gli interessi di persone che contano. E allora per affrontare questi interessi ci vogliono altri muscoli, ci vuole un altro mentale, insomma bisogna avere un po' la stoffa e la tempra del Cane Buck di "Il richiamo della foresta". Di sicuro non si deve essere il Don Abbondio di "I promessi sposi".

Non è però lasciando le cose così che si contengono i costi e neppure si promuove una medicina di qualità. Obiettivo quest'ultimo ancora più prioritario dopo che il Cantone ha deciso di assumersi il compito della formazione universitaria nel campo della medicina. Ma forse anche per questo nuovo compito l'impostazione sarà non quella di coordinare e unificare, bensì quella dello sparpagliamento fra i vari Istituti per poi procedere in ordine sparso. Saranno, saremo tutti Professori?

La lacuna principale della pianificazione 2015

Sulla pianificazione diverse sono state le critiche. C'è chi ha denunciato che si sguarniscono le Valli, chi ha reclamato perché si spostano le attività dal Sopraceneri al Luganese, chi ha puntato il dito perché si favorisce il privato a scapito del pubblico.

Per noi il difetto della Pianificazione 2015 che non si può perdonare è che non solo non si sono fatti passi avanti per risolvere lo sparpagliamento di Istituti somatici acuti con specializzazione nel Luganese (con l'Italiano, su una superficie di pochi chilometri quadrati sono ben 6, un primato) e di quello del Locarnese (Carità e Santa Chiara), ma addirittura con l'attribuzione di mandati rispettivamente con le concentrazioni proposte e decise è stato ulteriormente rafforzato e radicato questo sparpagliamento. L'attribuzione di mandati e le concentrazioni di attività non sono state subordinate all'obiettivo principale di unificare gli Istituti somatici acuti con specializzazioni. Così facendo anche le possibilità di promuovere una medicina di qualità e di contenere i costi ospedalieri si sono ulteriormente ridotte. Si osserva che le collaborazioni proposte tra pubblico e privato non sono altro che una fuga in avanti: un cattivo compromesso.

Compromesso è il concetto utilizzato dal Consigliere di Stato Paolo Beltraminelli nelle sue dichiarazioni rilasciate a laRegione sull'Iniziativa dell'Associazione dei medici assistenti e dei capi clinica del Canton Ticino (Asmact) come pure dell'Ordine dei medici del Canton Ticino (OMCT). Per la precisione nelle sue dichiarazioni il Consigliere di Stato usa il plurale "compromessi", dunque non uno, ma di più.

Per una presentazione più tecnica e concreta della questione, rimandiamo a due documenti che alleghiamo: la nota "Frammentazione ospedaliera e pianificazione"; l'articolo di Giorgio Mombelli "Perché voterò No alla riforma della LEOC²⁶".

Considerazioni finali sullo sparpagliamento di ospedali nel Luganese

Tenuto conto della prolifera attribuzione di mandati con la Pianificazione 2015 (il risultato dei "compromessi"; si veda nota allegata), dobbiamo porci delle domande.

²⁶ Vedi allegato 6.

È noto, la politica Luganese privilegia una bassa pressione fiscale e gradisce le aggregazioni comunali perché, si dice, favoriscono il coordinamento dei servizi e la loro qualità con la conseguente diminuzione dei costi.

Ma allora uno può chiedersi, qual è stato il contributo della politica Luganese in questi ultimi 25 anni alla riorganizzazione del settore ospedaliero (per promuovere la qualità e contenere i costi e in fin dei conti per tener sotto controllo la pressione fiscale del Cantone) dalla votazione sull'Italiano, alle vicende del Cardiocentro (a cui non mancano i prossimi appuntamenti importanti e di cui già si odono le manovre), agli appetiti degli altri (radioterapia di Moncucco compresa)?

Al riguardo va tenuto ben a mente che il costo totale dei 6 ospedali menzionati del Luganese già prima di avviare la Pianificazione 2015 erano superiori al costo totale degli ospedali delle altre tre Regioni principali del Cantone, che appartengono alla stessa categoria di Istituti somatici acuti con specializzazione (San Giovanni, La Carità, Beata Vergine, Santa Chiara).

Niente male dunque per il Luganese, a volte, e non poi così di rado, capita che i flussi finanziari vadano dalle altre Regioni del Cantone a suo favore. Per riprendere il titolo di un articolo di giornale del 1987 in materia di contributo di livellamento ("Non bastonate la gallina dalle uova d'oro"), a volte anche la "gallina dalle uova d'oro" dalle altre Regioni trae le sue "carezze" (i suoi "benefici").

C/ Una base legale non adeguata per il controllo finanziario degli Istituti privati

In occasione della Pianificazione ospedaliera, poi approvata dal Parlamento nel 2015, i lavori promossi dall'Autorità politica cantonale sono stati alquanto creativi. Forse che la Pianificazione in senso stretto non costituisse sufficiente carne al fuoco, si è voluto metter mano anche alla LEOC (modifica poi non approvata in votazione popolare) e alla LCAMal, si veda in particolare l'abolizione dei volumi massimi a livello di Pianificazione.

Per contro a livello di LCAMal, nonostante tutto questo dinamismo, non si è fatto accenno alle norme che disciplinano il controllo finanziario degli istituti che beneficiano del finanziamento cantonale. Su questo fronte un silenzio muto molto eloquente.

Eppure nel discorso ufficiale la questione della commisurazione del finanziamento pubblico a favore di terzi, persone o enti che siano, la questione della verifica del loro bisogno, della necessità di rilevare la loro reale situazione finanziaria è un ritornello costante.

Una richiesta ostentata che tuttavia, a dipendenza dei beneficiari interessati, può scontrarsi con un perentorio altolà da parte dei suoi più fervidi propugnatori. Perché per determinati settori essi sostengono sì che debbano beneficiare del finanziamento pubblico, ma nel contempo pretendono che debbano potersi muovere a loro modo senza nessun controllo dello Stato.

L'unico Stato che riconoscono è quello che li finanzia e nel contempo li lascia fare a loro guisa: un perfetto paradosso da parte di chi lamenta lo sperpero delle risorse pubbliche. Quasi che in determinati settori di attività il beneficiario fosse il miglior controllore di sé stesso, non un'entità umana, ma di natura "angelica".

Bisogna ricordare che in una società complessa il comportamento corretto dell'interessato non è sufficiente, ci vogliono anche delle regole e delle Istituzioni che le facciano applicare.

La realtà esige poi ben altro. Chi vuole muoversi a sua guisa non può pretendere il finanziamento pubblico e chi pretende il finanziamento pubblico deve sottostare al controllo di chi lo finanzia. Per definizione il finanziamento pubblico implica per il beneficiario la necessità di concedere una parte della sua autonomia. In economia come del resto nella vita niente è gratuito. Interpretazioni più ampie (vedi esempio ricorso del

2011 contro LCAMal al Tribunale federale, poi respinto integralmente) non sono accettabili. Il Ticino farebbe meglio a prendere la LAMal più sul serio.

Pertanto in questa direzione, se vogliamo garantire un uso economico delle risorse del Cantone, è necessario rivedere e completare Il Capitolo II, Fornitori di prestazioni con sede nel Cantone della LCAMal.

L'obiettivo è quello di garantire al Cantone una visione completa della situazione finanziaria e patrimoniale degli istituti che beneficiano del suo finanziamento.

A questo scopo il Cantone, per ogni istituto sussidiato, deve disporre di tutta la contabilità finanziaria, sia la parte della gestione corrente, sia quella del conto patrimoniale.

Deve disporre di tutta la contabilità analitica.

Sarà insomma necessaria una visione completa sia della parte sussidiata che di quella non sussidiata.

Questo vale evidentemente anche per gli investimenti.

Tutto questo oggi è già possibile, grazie anche alla LEOC, per gli ospedali dell'Ente.

Per gli Istituti privati la situazione è tutt'altro che soddisfacente. La LCAMal va completata.

Ancora una volta, anche se l'attività finanziata dal Cantone è solo una parte, una contabilità deve essere completa, altrimenti non permette alcuna seria verifica. Le diverse attività svolte da un istituto sono tra loro interdipendenti e dunque queste interdipendenze vanno esaminate. Una documentazione contabile parziale è monca e non permette di garantire alcun controllo dell'attribuzione appropriata e dell'uso economico delle risorse.

Infine la conoscenza dei costi di tutta l'attività di un Istituto ha un chiaro interesse pubblico. Per valutare la bontà dell'attività di un Istituto non basta sapere che le sue prestazioni sono di qualità. Questo anche perché in un modo o l'altro (Cantone, Assicurazioni diverse, pagamenti di tasca propria) alla fine è sempre l'utente cittadino che paga.

Sulla scorta di quanto presentato in questo punto come pure dei risultati della recente votazione popolare di giugno, noi chiediamo:

- **che sia sospesa la Pianificazione ospedaliera approvata nel 2015 e che si avvii da subito i lavori per una sua rielaborazione;**
- **che nel contempo sia promossa una revisione della LCAMal per correggere le storture di cui sopra relative ai volumi massimi (A) e al controllo finanziario degli Istituti (C);**

e questo al fine di rispettare lo spirito della LAMal e l'interesse del Cantone.

6.2.3 Misure da togliere

Gli importi da compensare per le singole misure da togliere **sono quelli del 2019**, sono cioè quelli dell'anno in cui la misura diventa definitiva.

6.2.3.1 Ufficio del giudice dei provvedimenti coercitivi – Riduzione giudici da 4 a 3 – Misura 4.1.4

Un intervento che presuppone la modifica della LOG e che tocca l'entità e/o la composizione di un tribunale, non può essere considerato semplicemente organizzativo/amministrativo (con effetti limitati al risparmio). Quello proposto dal CdS costituisce, di fatto, una misura di tipo strutturale nei confronti del potere giudiziario. Un intervento con tali caratteristiche, richiedeva di perlomeno interpellare preventivamente (se non raccogliere l'accordo) dell'Ufficio interessato e, soprattutto, del CdM, e ciò nel rispetto della separazione dei poteri.

Anche volendo prescindere da quanto sopra, si deve constatare che pure nel merito la misura proposta è priva di seria e sufficiente motivazione, nonché di concreto fondamento, come ha chiaramente rilevato il CdM con lo scritto del 25-7-2016 indirizzato alla presidenza del GC e con riferimento ai dati dei rendiconti, ai relativi rapporti redatti all'intenzione del GC, nonché alle peculiarità dell'attività giurisdizionale svolta dai GPC e sua importanza in relazione ai diritti costituzionalmente garantiti.

Non va dimenticato che l'attribuzione al GPC di praticamente tutte le competenze decisionali in materia di applicazione della pena (operazione che ha già permesso un importante risparmio in quanto contestuale all'abolizione della SEPEN) è stata chiaramente indicata (e voluta) dal GC nel 2010 per i motivi esplicitamente menzionati nel Rapporto n. 6242R della Commissione della legislazione (pag. 3 e 4 in particolare), che non ha ritenuto di conformarsi in toto al messaggio governativo. Successivamente, lo stesso CdS (Messaggio n. 6823 del 25.6.2013), confermava la bontà della scelta e la positività dell'attività giurisdizionale dei GPC anche in materia di applicazione della pena (cfr. pag. 1 del citato Messaggio). Se a ciò si aggiunge che le modifiche del CP adottate dall'assemblea federale nel giugno 2015 (la cui entrata in vigore dovrebbe aver luogo nel corso del 2017) attribuiscono ulteriori competenze ai GPC (proprio in materia di esecuzione della pena, vedi braccialetto elettronico e lavoro di pubblica utilità, per citarne due), risulta in modo abbastanza evidente che la misura "di risparmio" proposta non si giustifica neppure dal punto di vista statistico, né da quello funzionale (ed è pure in contrasto con le indicazioni date e ricevute dal GC nel 2010 e nel 2013).

Va pure rilevato che nell'ambito di una intervista alla Regione, la Direttrice della Divisione giustizia, prima parla di misura proposta dopo aver "raccolto le informazioni necessarie basandoci pure sul rendiconto del Consiglio della magistratura" (senza precisare come e dove siano state raccolte le informazioni, visto che né l'ufficio interessato né il CdM sono stati interpellati, e travisando il contenuto del rendiconto CdM, considerato il chiaro contenuto dello scritto 25.7.2016 del CdM al GC). Poi in seguito aggiunge che "per evitare ritardi sul fronte delle misure di applicazione della pena, collocamento dei detenuti soprattutto, è in discussione l'attribuzione temporanea all'Ufficio di un segretario giudiziario", circostanza che pare smentire sia il fatto che la misura sarà influente sull'attività dell'ufficio giudiziario interessato, sia il fatto che si tratti di una misura di solo "risparmio" e dell'entità indicata."

Quindi e in conclusione, per i motivi appena indicati e perché si condividono integralmente le indicazioni e gli argomenti contenuti nello scritto del CdM, si chiede di respingere la misura proposta.

L'importo annuo da compensare è di 0.25 mio fr.

6.2.3.2 Riduzione contributo localizzazione geografica in base allo stato di avanzamento delle aggregazioni – Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale (LPI) – Misura 5.1.2

Dopo aver letto ed esaminato con cura il testo della Misura come pure le risposte del Consiglio di Stato del 2 settembre 2016, la nostra posizione è la seguente.

Per il commento di questa misura si rimanda alle considerazioni generali formulate per la misura 5.1.3 come pure allo scritto di Tarcisio Cima "La montagna defraudata" pubblicato in "Voce di Blenio", luglio 2016 che ben inquadra la questione concreta²⁷.

²⁷ Vedi allegato 7.

In aggiunta da quanto scritto da T. Cima, sottolineiamo innanzitutto che sulla quota del 30% dei canoni d'acqua a favore dei Comuni sussiste un chiaro impegno politico a favore dei Comuni di montagna, concretamente essa appartiene a questa cerchia di Comuni, anche se a livello contabile non è vincolata per questo scopo. D'altra parte osserviamo che quando è stata decisa, l'Autorità politica cantonale era perfettamente consapevole dell'obiettivo delle aggregazioni. Le aggregazioni non sono una novità, per cui non si possono permettere di ribaltare l'accordo sul 30%.

Inoltre prendiamo atto che il Consiglio di Stato riconosce che in Ticino esistono dei "paradisi fiscali" per cui si giustificano delle misure nei loro confronti. Si tratta di un'indicazione sicuramente di rilievo che intendiamo riprendere al punto 8 di questo documento.

Ma intanto, concretamente per questa misura, prendendo spunto da questa indicazione, noi una proposta da valutare l'abbiamo.

Visto che in base alla LPI i contributi sono assegnati unicamente secondo i parametri relativi alla superficie delle diverse componenti del territorio comunale e all'altitudine sul livello del mare, proponiamo di valutare l'utilità di introdurre quale parametro di ponderazione dell'aiuto anche il moltiplicatore politico d'imposta del Comune.

Inoltre chiediamo di approfondire le modalità di utilizzazione delle risorse così non distribuite in due direzioni. La prima quella di una redistribuzione immediata ai Comuni della cerchia dei beneficiari con un moltiplicatore politico del 100%. La seconda quella di una redistribuzione non necessariamente immediata per spese d'investimento promosse dai Comuni con moltiplicatore politico del 100% appartenenti alla stessa cerchia di Comuni.

Chiediamo di respingere la misura proposta.

L'importo annuo da compensare è di 1.0 mio di fr.

6.2.3.3 Contributo supplementare LPI – Misura 5.1.3

Nella perequazione finanziaria intercomunale il cosiddetto Contributo supplementare, a suo tempo denominato anche Compensazione tradizionale, è una delle forme di compensazioni storiche, introdotta più di 65 anni fa.

Essa costituisce una delle prime testimonianze di solidarietà a livello istituzionale, della volontà di riconoscere a ogni collettività delle condizioni minime per una vita dignitosa.

In questo senso si voleva innanzitutto garantire una pressione fiscale sopportabile anche per le zone, di solito discoste, in cui il cittadino deve già farsi carico di oneri supplementari. Si voleva poi contenere entro limiti ragionevoli il divario della pressione fiscale tra i Comuni, determinato dalle suddivisioni comunali. Divario per la maggior parte non dovuto alla gestione più o meno oculata o alle scelte del livello dei servizi pubblici, bensì essenzialmente alla diversa concentrazione di contribuenti con redditi alti come pure alla presenza o meno di persone giuridiche. Si voleva insomma garantire una ragionevole parità di trattamento tra i contribuenti di uno stesso Cantone e in fin dei conti favorire il senso di appartenenza e di comunità cantonale.

Oggi confrontati con questa proposta non possiamo che pensare con una certa tristezza a quella generazione di persone (ormai se ne è quasi andata) che, anche se cresciuta in tempi ben più magri dei nostri, si era impegnata per promuovere, far riconoscere e difendere dei diritti fondamentali.

Oggi ci sono forze politiche che fanno a parole dell'identità del paese la propria bandiera.

E allora se è vero che l'identità di una persona come pure di una comunità è costituita dalla propria memoria, noi ci chiediamo di quale tipo di identità parlano quelle forze politiche?

Che tutto quello che nasce sia destinato a morire sta nella natura delle cose²⁸. La morte in sé non fa problema, ciò che fa problema è il come si muore.

E allora noi pensiamo che anche le piccole comunità di montagna in cui sono raccolte ancora le nostre più profonde radici meritano di essere lasciate morire in pace: fin che c'è voglia di vita è importante rispettarla.

Purtroppo invece nessuna misura del genere è stata proposta per i Comuni "Paradiso fiscale" ubicati in zone con un'importanza ben più strategica per il Piano delle aggregazioni. Eppure le possibilità proprio nell'ambito della perequazione comunale da applicare a quei "Paradisi fiscali" erano ben in vista, a portata di mano e avrebbero potuto comportare dei montanti di risanamento ben più consistenti.

Perché un conto è contenere le disparità di trattamento fiscale e nel contempo togliere quei vantaggi non giustificati che ostacolano impropriamente le aggregazioni. Ben altra cosa è invece l'aumento delle disparità di trattamento fiscale per favorire le aggregazioni.

Ma veniamo al contenuto finanziario della misura che chiediamo di respingere.

Va ricordato che i Comuni di Gorduno e Moleno a partire dal 2017 sono aggregati a Bellinzona, di conseguenza si può stimare che 0.1 mio di fr. è già acquisito con l'aggregazione. Nel caso che l'aggregazione non dovesse essere accolta dal Tribunale federale, saranno individuati e recuperati i 0.1 mio di fr. a favore del risanamento.

Per il momento, per la ragione esposta, l'importo annuo da compensare è di 0.1 mio di fr.

6.2.3.4 Partecipazione dell'utente ai costi delle prestazioni di cura dei servizi di assistenza e cure a domicilio e conseguente aggravio PC AVS/AI – Misura 5.1.4

La misura chiede di far pagare fino a 16 franchi per intervento (fino ad un massimo di 2'000 franchi annui) agli utenti del servizio di Assistenza e cura a domicilio (di seguito ACD). Questa proposta potrebbe avere importanti impatti sulla politica sanitaria cantonale oltre che sulle finanze stesse degli ACD e di conseguenza del Cantone.

Si ricorda che questa misura era già stata proposta e respinta nel 2013 per un importo non di 16 ma di 8 franchi. In quella occasione gli ACD si erano detti disposti a fare sforzi per ridurre il disavanzo, cosa che è poi stata fatta.

Crediamo che riproporla ora addirittura raddoppiando l'importo sia molto frustrante per i servizi, considerato anche il fatto che non sono stati nemmeno consultati prima della pubblicazione della misura.

La tassa avrà un aggravio amministrativo rilevante per gli ACD, visto che bisognerà decidere per ogni intervento, in base alla prestazione effettuata e alla tariffa riconosciuta, quanto fatturare al paziente sotto forma di tassa.

Inoltre, considerato che la tassa sarà rimborsabile per gli utenti in assistenza e per i beneficiari di PC, e che l'importo potrebbe essere deducibile a livello fiscale, si ritiene che i costi amministrativi generati da questa tassa anche per il Cantone potrebbero essere alti.

²⁸ *Un eretico bruciato vivo a Roma, Giordano Bruno, nel suo discorso "Inno all'asino", ha scritto: "Nessuna cosa dura eccetto il frutto dell'eterna requie, la qual cosa ci dona Dio dopo le esequie." Ma forse oggi anche questa "eterna requie" è sottotiro.*

Questa misura rischia di disattendere il minor onere previsto dal Cantone per la copertura del disavanzo degli ACD.

Questa misura avrà ricadute negative sulla politica sanitaria cantonale. Infatti potrebbe avere l'effetto indesiderato di compromettere la base della strategia pubblica in ambito sanitario volta a contenere a livello globale i costi sanitari.

Una delle strategie pubbliche è stata quella di ridurre il numero di giorni di ospedalizzazione, notoriamente più costosi in termini generali, incentivando il rientro a casa il più velocemente possibile. Questo è possibile solo con un efficace Servizio di cura e assistenza a domicilio.

Il fatto però di dover pagare parte dei costi derivanti da questo servizio potrebbe indurre a richiedere una permanenza più lunga negli ospedali o un ricovero in una struttura stazionaria nel caso di una persona anziana.

Un ulteriore effetto pernicioso potrebbe essere quello di non richiedere gli aiuti necessari e quindi di sottoporsi per motivi economici a un rischio sanitario superiore. In questo caso potrebbe verificarsi quello che nell'ambiente chiamano effetto "porta girevole": l'utente ospedaliero dopo essere stato dimesso finisce per ritornare in ospedale perché a casa non ha richiesto l'assistenza sanitaria necessaria.

Inoltre se questa misura vuole essere un tentativo, di per sé non criticato, di attivare la famiglia anche per quanto riguarda gli aspetti socioassistenziali, potrebbe avere l'effetto di penalizzare ulteriormente fasce di popolazione già fragili.

In questo senso pensiamo alle persone sole prive di risorse famigliari, siano esse anziani o portatori di patologie croniche o psichiatriche.

Finanziariamente si creerebbe una disparità di trattamento tra coloro a cui viene rimborsata la tassa e chi è appena sopra la soglia della PC. Ricordiamo che l'80% di chi accede alle prestazioni degli ACD sono persone fragili con più di 80 anni.

Per quanto riguarda i costi del servizio, il contratto di prestazione che il Cantone stipula con gli ACD si fonda sul concetto della "Restfinanzierung" regolato dalla LAMal.

La Confederazione stabilisce le tariffe per le prestazioni che vengono riconosciute dalle casse malattia. Se il costo reale della prestazione è superiore il restante viene assunto dagli Enti pubblici.

Per finanziarlo gli Enti pubblici possono, in prima battuta, chiamare in causa l'utente della prestazione.

Il disavanzo rimanente ("Restfinanzierung") viene assunto dal Cantone.

Considerati i costi orari differenti delle diverse categorie professionali che operano negli ACD, il costo residuo (non a carico della cassa malattia) varierà a seconda di chi effettuerà le prestazioni.

A titolo di esempio una "cura di base" effettuata da un'Infermiera avrà un costo residuo di circa 50 fr/ora mentre se sarà effettuata da un Aiuto familiare sarà di circa 23fr/ora e se la prestazione dovesse essere effettuata da un Assistente di Cura sarà unicamente di 4 fr/ora.

Va da sé che per minimizzare i costi, e quindi il disavanzo, i Servizi ACD devono riuscire il più possibile ad ottimizzare quello che viene chiamato lo skill mix, ossia mandare figure professionali differenti per prestazioni differenti.

Questo non solo migliora l'efficienza dell'Ente, ma ha aspetti positivi anche sull'utente nel senso di una presenza del servizio più distribuita nel tempo e quindi più continua durante la presa a carico. Questa presenza distribuita sulla settimana permette anche di rafforzare la cosiddetta prevenzione primaria.

Con questa misura si sposta parte del potere decisionale nella relazione terapeutica verso l'utente, che paga un contributo diretto per ogni intervento. Egli potrebbe domandare, come misura di risparmio, di raggruppare le prestazioni in un unico giorno.

La conseguenza sarà il peggioramento non solo della qualità della presa a carico, ma anche dell'ottimizzazione dei costi tramite lo skill mix. Infatti ciò porterà a dover attribuire i compiti soprattutto al personale infermieristico, uniche figure professionali che possono svolgere tutte le prestazioni.

In questo senso una misura di risparmio potrebbe paradossalmente rivelarsi un maggior costo per il Cantone e i Comuni che devono finanziare il disavanzo dell'Ente.

Un ulteriore effetto negativo sarebbe la necessità dell'Ente di stravolgere una struttura del personale consolidata negli anni. La figura sanitaria che potrebbe subire le maggiori conseguenze negative sarebbero gli operatori sociosanitari (OS).

Questa misura non solo potrebbe essere un boomerang economico, ma potrebbe anche rivelarsi un boomerang per la sanità pubblica in generale.

Gli enti privati di assistenza e cura e a domicilio potrebbero trarre un vantaggio competitivo da questa situazione non essendoci l'obbligo di riversare alcun costo sugli utenti se il costo dell'intervento è uguale o inferiore alla tariffa federale.

La Legge federale LAMal permette infatti di non fatturare il contributo di 16 franchi a quegli Enti che hanno un costo analitico delle proprie prestazioni sotto la soglia della tariffa di cassa malati. Ricordiamo che nell'ambito dell'assistenza/cura a domicilio i costi del personale rappresentano praticamente il totale dei costi generali.

La maggior "competitività" da parte del privato potrebbe risultare da due elementi:

il privato non essendo tenuto a offrire il servizio a tutte le persone che lo chiedono, può "scegliere" l'utenza che ha un costo minore. In questo i servizi privati possono scegliere di essere presenti soprattutto nelle zone urbane con un vantaggio economico non indifferente rispetto a chi deve servire le regioni discoste.

La possibilità di non fatturare andrebbe a scapito delle regioni periferiche, per le quali, visti i costi di trasferta sarebbe impossibile comunque riuscire ad avere costi inferiori alla tariffa LAMal.

Abbiamo preso atto che pure il rapporto della maggioranza della gestione ha deciso per i prossimi due anni di sospendere questa misura dando mandato ai servizi stessi di individuare e applicare altre misure di risparmio e chiedendo al DSS di lasciare libertà ai servizi di agire.

Ci pare un approccio molto problematico e inusuale. Laddove l'ente pubblico finanzia ha anche interesse a pianificare e verificare il rispetto delle misure. Che i servizi siano coinvolti e che possano usare i margini a loro disposizione per migliorare, proporre delle modifiche è corretto, ma che possano autonomamente applicare misure non concertate con l'ente finanziatore o pianificare autonomamente la strategia nel campo dell'aiuto a domicilio vuol dire che la politica abdica al suo ruolo sia nel campo della pianificazione che nel controllo.

Per tutte le ragioni esposte si chiede di respingere questa misura.

L'importo annuo da compensare è di 2.5 mio di fr.

6.2.3.5 Politica familiare: riorientamento attraverso misure a sostegno dell'autonomia e della conciliabilità - Misura 5.1.5

Premessa

I propositi del messaggio sono condivisibili nella misura in cui vogliono completare le misure in vigore sin dall'inizio dello scorso decennio, che rappresentavano il primo e insostituibile tassello di una politica di riconoscimento e di valorizzazione delle famiglie e della loro autonomia: l'assicurazione di non cadere nella povertà e nella dipendenza da un sistema di stretto controllo sulle scelte di vita quotidiana e di riduzione al minimo delle disponibilità finanziarie quale è il sistema dell'assistenza sociale, concepito come transitorio e sussidiario rispetto ad altre più solide garanzie sociali.

Non sono invece sostenibili se intendono compromettere, anziché completare, quegli strumenti.

I nuovi strumenti concepiti negli anni '90 e applicati dagli anni 2000 erano e sono, per l'essenziale, i seguenti: il nuovo "Assegno per i figli integrativo" (AFI) e il nuovo "Assegno di prima infanzia" (API), introdotti nella Legge sugli assegni di famiglia (LAF) e coordinati con le altre prestazioni sociali tramite la Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (LAPS).

Scopo dell'AFI era di completare (per i figli di età inferiore a 15 anni) l'assegno di base per i figli, decisamente troppo modesto per evitare difficoltà economiche marcate per le famiglie (mono e bi-parentali) a basso reddito.

Scopo dell'API (un assegno parentale per genitori di figli di età inferiore a 3 anni) era – sempre per le famiglie a basso reddito e, quindi, a rischio di povertà – quello di compensare in una certa misura la perdita di reddito dovuta all'interruzione o riduzione del lavoro lucrativo per dedicarsi personalmente alla cura dei propri figli nei loro primi 3 anni di vita. Una scelta talvolta dettata dall'impossibilità di conciliare le esigenze dei datori di lavoro e quelle dei genitori, altre volte dettata da una scelta non imposta ma volontaria: una libertà di cui le famiglie più agiate hanno sempre potuto godere, ma che è negata alle famiglie di condizione più modesta, dove il lavoro retribuito del genitore monoparentale o di entrambi i genitori è indispensabile per ragioni finanziarie.

Il Consiglio di Stato, nel suo messaggio, vuol lasciar credere che il suo approccio, che traferisce risorse dagli AFI-API alle "misure attive" per l'inserimento professionale dei genitori, trovi fondamento nello studio sulla politica familiare elaborata dalla Supsi nel 2013 su mandato del DSS (citato a pag. 24).

Vale la pena, allora, ricordare alcuni punti chiave di quello studio:

- Le politiche redistributive e "riparatrici" (AFI e API), nel contesto di un mercato del lavoro difficile come quello odierno, non sono sufficienti per perseguire l'autonomia delle famiglie: *"Le politiche redistributive devono quindi essere completate da politiche d'investimento volte a prevenire il "danno" (pag. 15 della sintesi dello studio). Completate, non sostituite. Le seconde non devono andare a scapito delle prime, anzi.*
- Per evitare alle famiglie di cadere nella dipendenza dell'assistenza, andrebbero valutati due correttivi: il reddito minimo garantito secondo le soglie in vigore nella LAPS potrebbe essere esteso a tutte le famiglie con figli di età inferiore ai 15 anni (scadenza dell'AFI) e non solo a quelle con figli di età inferiore ai 3 anni (scadenza dell'API); potrebbe essere soppresso il periodo minimo di domicilio di 3 anni prima di poter beneficiare di AFI e API. Anche un terzo correttivo è evocato: si potrebbe addirittura prendere in considerazione lo spostamento dell'età dei figli a 18 anni, anziché a 15, per

la scadenza degli strumenti di garanzia finanziaria (vedi pag. 14 della sintesi dello studio).

- La politica a favore delle famiglie attuata tramite la fiscalità, e più precisamente tramite deduzioni fiscali applicate all'imponibile e non all'imposta dovuta, appare inefficace (per nessuna fascia di reddito la riduzione d'imposta copre in modo rilevante il "costo del figlio" e, inoltre, la sua incidenza è "regressiva": particolarmente modesta per le famiglie a reddito medio-basso, più consistente per le fasce di reddito elevato. Appare anche inefficiente: il suo costo, la perdita di gettito, è enorme! Qui vi è dunque un margine vastissimo per "riorientare" le risorse finanziarie destinate alle famiglie verso le politiche "attive", senza intaccare le garanzie finanziarie per quelle di condizione più modeste (vedi pag. 11-12 della sintesi dello studio e pag. 80-81 dello studio integrale, con le tabelle dei dati per fasce di reddito). Su questo tema è pure pendente l'iniziativa di Pelin Kandemir Bordoli e cof. che chiede di modificare l'attuale sistema delle deduzioni fiscali per risolvere le problematiche sopradescritte.

Adeguamento delle soglie d'intervento LAPS (messaggio CdS, pag. 24-26)

Questa è la misura più incisiva, da cui il CdS spera di risparmiare 6,3 mio fr. sulle prestazioni Laps alle famiglie a basso reddito, di cui solo 3,3 mio fr. sarebbero "riorientati" ad altre misure a favore delle famiglie.

Le "soglie d'intervento" sono gli importi del "reddito disponibile residuale" (reddito totale meno spese vincolate, meno premio LAMal, meno spesa per l'alloggio) che la Laps intende assicurare a determinate tipologie di economie domestiche tramite l'attivazione di prestazioni sociali coordinate e armonizzate, in particolare gli AFI e gli API per le famiglie.

Ricordiamo che la Laps votata dal Gran Consiglio aveva operato una scelta fondamentale: adottare quali soglie d'intervento quelle che sono le più consolidate (politicamente e tecnicamente) in tutta la Svizzera: quelle delle PC AVS-AI. All'epoca la legge federale distingueva ancora fra PC minime e PC massime: il Cantone Ticino aveva scelto le massime per anziani e invalidi e le minime per le famiglie.

Ben presto però, per ragioni di mero opportunismo finanziario, quelle soglie Laps sono state distorte (verso il basso) rispetto a quelle delle PC, evitando di adeguarle, come previsto dalla Laps, all'evoluzione dei prezzi e dei salari utilizzata dal Consiglio federale per adeguare le PC.

Ora, il Consiglio di Stato propone di andare oltre, staccando definitivamente la Laps da ogni riferimento alle PC e abbassando drasticamente il reddito disponibile che le prestazioni Laps mirano a garantire (soglia d'intervento), avvicinandolo a quello ben più basso assicurato dall'assistenza.

Il CdS giustifica questa scelta "scoprendo l'acqua calda": la tipologia dei beneficiari di PC è diversa da quella dei beneficiari Laps; il divario fra il "minimo vitale" LAPS e quello della LAS è molto elevato; vanno tenuti in considerazione gli studi recenti sul "costo dei figli".

Il legislatore del 2000, approvando la Laps, era perfettamente consapevole di questi aspetti, ma dava peso anche ai seguenti:

- il buon livello delle prestazioni di base assicurate dalle PC alle economie domestiche di persone anziane o invalide non giustificava livelli inferiori per le famiglie di età attiva: anche perché anziani e invalidi beneficiano del rimborso delle spese sanitarie (franchigie, spitex, spese dentarie...), ciò che non è il caso dei beneficiari di prestazioni di AFI e API e altre prestazioni LAPS (assistenza esclusa): la giustizia

intergenerazionale induce a non divaricare la solidarietà agli anziani e invalidi e quella alle famiglie;

- il basso livello delle prestazioni assistenziali non giustifica che la politica familiare sia orientata a quei minimi così restrittivi: da una parte perché per i beneficiari di assistenza, diversamente che per quelli di altre prestazioni LAF-LAPS, al forfait di base vengono aggiunte prestazioni specifiche date dalle circostanze (tasse scolastiche, per settimane verdi o bianche, supplementi del rimborso base per la pigione...) e vengono rimborsate le spese sanitarie (franchigie, spese dentarie,...).;
- nessuna soglia di intervento (o “minimo sociale”) per una persona sola è inattaccabile, e non lo è a maggior ragione nessuna “scala di equivalenza”, cioè la sequenza dei moltiplicatori da applicare al reddito di una persona sola per determinare il reddito che assicura il medesimo tenore di vita a economie domestiche di 2, 3, 4, 5...membri.

Su questi aspetti, è importante quanto scritto dal Consiglio federale nel suo “Rapporto esplicativo”, del 25.11.2015, sulla revisione in corso della legge sulle PC, menzionato nel messaggio del CdS, ma senza citarne il contenuto. Il Consiglio federale ha esaminato il livello degli importi destinati alla copertura del fabbisogno generale vitale dei figli, ma ha scartato l’eventualità di ridurli nelle PC perché nettamente superiori a quelli previsti dall’assistenza o dal diritto in materia di esecuzioni e fallimenti. Scrive:

- *“Le PC hanno lo scopo di garantire la copertura del fabbisogno vitale delle famiglie. In particolare devono coprire i bisogni dei figli residenti in Svizzera, consentendo loro di condurre una vita dignitosa e garantendo loro opportunità di sviluppo e di formazione. Per questa ragione, gli importi delle PC destinati a tal fine devono essere sufficientemente elevati da coprire anche i costi di attività ricreative (corsi di musica, di sport ecc.)”. (pag. 42)*
- *“Come risulta dallo studio dell’istituto BASS, i costi medi dei figli corrispondono più o meno agli importi in vigore nell’ambito delle PC. Di conseguenza, gli importi delle spese riconosciute per i figli rimarranno invariati”. (pag. 44)*

La tabella alla pagina seguente presenta i livelli di reddito disponibile residuale che le diverse prestazioni sociali permettono alle economie domestiche (ED) di raggiungere, e le scale di equivalenza (SE) che misurano la progressione del reddito con l’aumento del numero di persone dell’ED. Si indicano pure gli “importi marginali” (il supplemento di reddito corrisposto a un membro supplementare dell’ED) e i “coefficienti marginali” (rapporto fra i supplementi di reddito e il reddito della prima persona dell’ED).

IMPORTI DELLE PRESTAZIONI SOCIALI E SCALE DI EQUIVALENZA

	Numero Persone nell'ED	Tipologia persone	Importo totale fr./mese	Scala di Equiva- lenza	Coefficiente marginale	Importo marginale fr./mese
PC AVS-AI 2016 Reddito disponibile residuale garantito per il fabbisogno di base (soglia d'intervento)	1	Adulto solo	1'608	1.00	1.00	1'608
	2	Coniuge	2'412	1.50	0.50	804
	3	Primo figlio	3'252	2.02	0.52	840
	4	Secondo figlio	4'092	2.54	0.52	840
	5	Terzo figlio	4'652	2.89	0.35	560
	6	Quarto figlio	5'212	3.24	0.18	560
	7 e +	Altri figli			0.18	280
LAPS 2016 Reddito disponibile residuale garantito per il fabbisogno di base (soglia d'intervento)	1	Titolare diritto	1'453	1.00	1.00	1'453
	2	1a Pers. suppl.	2'180	1.50	0.50	727
	3	2a Pers. suppl.	2'943	2.03	0.52	763
	4	3a Pers. suppl.	3'706	2.55	0.53	763
	5	4a Pers. suppl.	4'214	2.90	0.35	508
	6	5a Pers. suppl.	4'722	3.25	0.35	508
	7 e +	Altre Persone			0.17	254
LAPS 2017 Reddito disponibile residuale garantito per il fabbisogno di base (soglia d'intervento)	1	Titolare diritto	1'453	1.00	1.00	1'453
	2	1a Pers. suppl.	2'169	1.49	0.49	716
	3	2a Pers. suppl.	2'703	1.86	0.37	534
	4	3a Pers. suppl.	3'111	2.14	0.28	408
	5	4a Pers. suppl.	3'518	2.42	0.28	407
	6	5a Pers. suppl.	3'925	2.70	0.28	407
	7 e +	Altre Persone			0.28	407
ASSISTENZA 2016 Reddito disponibile residuale garantito per il fabbisogno di base (soglia d'intervento)	1	Titolare diritto	986	1.00	1.00	986
	2	1a Pers. suppl.	1509	1.53	0.53	523
	3	2a Pers. suppl.	1834	1.86	0.33	325
	4	3a Pers. suppl.	2110	2.14	0.28	276
	5	4a Pers. suppl.	2386	2.42	0.28	276
	6	5a Pers. suppl.	2586	2.62	0.20	200
	7 e +	Altre Persone			0.20	200

Fonti: Documenti ufficiali della Confederazione e del Cantone, talvolta con la conversione degli importi annuali in importi mensili, arrotondati a 1 franco. Nostri calcoli della scala di equivalenza implicita, e dei coefficienti e importi marginali, se non già presenti negli atti ufficiali.

Procediamo ora a un commento dei dati presenti nella tabella.

Gli attuali importi previsti dalla LAPS (LAPS 2016) sono sensibilmente inferiori a quelli delle PC: da 155 fr./mese in meno per la ED di una sola persona, a 309 fr. in meno per la ED di due genitori e 1 figlio, a 490 fr. in meno per la ED di due genitori e 4 figli.

Questa divaricazione rispetto alle PC si amplierebbe di molto se fosse accolta la proposta del CdS (LAPS 2017). I nuovi importi, rispetto a quelli di LAPS 2016: rimangono invariati per le persone sole; si modificano poco (-11 fr./mese) per la ED di 2 persone (due adulti o un adulto e un minore); colpiscono molto le ED monoparentali con più di un figlio e le coppie con uno o più figli. Infatti, per le ED di 3 persone, la riduzione dell'importo assicurato da AFI, API e dalle altre prestazioni LAPS che le precedono nell'ordine di erogazione (vedi art. 13 LAPS) scende di 240 fr./mese; per le ED di 4 persone di 595 fr.; per le ED di 5 persone di 696 fr.; per le ED di 6 persone di 797 fr.

Per le famiglie di 4, 5 o 6 persone, la riduzione prevista è sempre maggiore di 16%, mentre è inferiore al 10% per le piccole ED di due o tre persone.

Un'assurdità per una politica di "riorientamento della politica familiare".

Le famiglie con molti figli, è vero, sono poche: ma si vuole punirle perché non sono ricche?

Nel 2016, la scala di equivalenza della LAPS è praticamente identica a quella delle PC per le ED fino a 5 membri. Il coefficiente marginale è più importante nella LAPS solo per la sesta persona (0,35 anziché 0,18).

Nel 2017, tutti i coefficienti marginali della scala LAPS si riducono, salvo quello per la settima persona e le successive, che aumenta. Ma ben poche famiglie sono così numerose...

La scala LAS (assistenza) è meno "elastica" (cresce in modo più contenuto) di quella della LAPS 2016, pur partendo da un importo di reddito garantito per la persona sola ben più modesto di quello della LAPS (986 fr. anziché 1'453): non è certo logico, ma l'incoerenza è attenuata dal fatto che la LAS, oltre ad assicurare il forfait di base, rimborsa le spese sanitarie e può concedere prestazioni "circostanziali", mentre la LAPS non lo fa.

La scala LAPS 2017 ricalca invece quella della LAS. I coefficienti marginali (che, ripetiamo, misurano la crescita del reddito disponibile quando una persona si aggiunge a quelle già presenti nell'ED) sono i seguenti: per la seconda persona dell'ED, 0,53 per la LAS (significa un supplemento del 53% rispetto al reddito garantito alla prima persona), 0,49 per la LAPS; per la terza persona, 0,33 LAS, 0,37 LAPS; per la 4a, 5a e 6a persona sono uguali (0,28); per la settima e le successive, LAS 0,20, LAPS 0,28.

Il Consiglio di Stato vuole dunque fare con la LAPS ciò che il Consiglio federale ha rifiutato di fare con le PC: ridurre le garanzie finanziarie per le famiglie al minimo assistenziale.

Per completezza, aggiungiamo due osservazioni.

La nuova scala di equivalenza LAPS 2017 è peggiore di quella utilizzata dall'Ufficio federale di statistica (UST) per stimare i redditi disponibili equivalenti per le famiglie "a rischio di povertà" e basata sulla scala OCSE. Se il reddito di una persona sola è 1, la scala OCSE aggiunge 0,5 per ogni ulteriore persona di 14 o più anni di età e 0,3 per ogni bambino fino ai 13 anni. Per una famiglia di due genitori e due figli (per esempio uno di 14 o più anni e uno di 13 anni al massimo), il coefficiente della scala OCSE è 2,30, mentre quello della scala LAPS 2017 è 2,14.

Per quanto riguarda il "costo dei figli" valutato con metodologie scientifiche (ma comunque opinabili) dall'UST (nel 2008) e dal Bureau BASS (nel 2013) per le famiglie di reddito medio i risultati, rispetto agli "importi marginali" delle prestazioni LAPS 2017 sono i seguenti:

- per il primo figlio di una ED monoparentale, 1'092 fr secondo UST, 759 secondo BASS, contro 716 fr. di LAPS 2017;

- per il primo figlio di una coppia, 819 fr. per UST, 753 per BASS, contro 534 per LAPS 2017;
- per il secondo figlio di una coppia, 491 fr. per UST, 480 per BASS, contro 408 per LAPS 2017.

Gli importi LAPS 2017 sono sempre inferiori al “costo medio del figlio” stimato per la Svizzera. Ma, soprattutto, va ricordato che le scale (implicite o esplicite) relative alle prestazioni sociali esaminate (PC, LAPS, Assistenza) sono scale “politiche”, e non scale calcolate con metodi econometrici che danno risultati diversi secondo i metodi adottati e i dati disponibili. Sono scale che riflettono obiettivi di solidarietà per i cittadini meno favoriti, verso i quali è opportuno, come ben indicato nel preambolo alla Costituzione Svizzera, attribuire un’attenzione particolare, non atteggiamenti sprezzanti o punitivi di stampo ottocentesco.

Dato ciò che precede, la proposta del CdS appare arbitraria e contraddittoria: anziché perfezionare gli strumenti finanziari della politica familiare (vedi ad esempio le ipotesi Supsi) li peggiora di molto, giustificando i peggioramenti con la necessità di migliorare i contributi agli asili nido e di sperimentare qualche forma di consulenza e sostegno all’inserimento per le famiglie beneficiarie di API. È una proposta da respingere.

Delega al Consiglio di Stato di futuri adeguamenti delle soglie d’intervento

L’attuale cpv. 3 dell’Art. 10 Laps stabilisce il principio dell’identità fra gli adeguamenti delle soglie d’intervento LAPS e quelli delle PC: il senso è di assicurare che le prestazioni LAPS per le persone e famiglie in età attiva non si divarichino rispetto a quelle per le persone anziane e invalide, che vengono periodicamente adeguate all’evoluzione dei prezzi e dei salari.

Per derogare a questo principio, come si è fatto, il Consiglio di Stato ha dovuto chiedere l’avallo al Gran Consiglio, cosa che non dovrà più fare con la nuova formulazione proposta:

“Il Consiglio di Stato determina se ed in che misura le soglie di cui al cpv.1 vengono adeguate”.

La vaghezza di questo dispositivo è incredibile:

- non si dice che, per principio, le soglie vanno adeguate, bensì che il CdS decide (con criteri puramente suoi) se adeguarle o meno;
- soprattutto, non si dice a che cosa le soglie vadano eventualmente adeguate (ai prezzi o ai prezzi e ai salari): il CdS ha carta bianca per ridurle ulteriormente (o aumentarle) scavalcando la decisione del legislatore.

Questa proposta crea incertezza e rischio di arbitrio e va respinta.

Introduzione degli importi massimi dell’AFI nell’articolo 49 LAF

L’attuale art. 49 cpv. 1 LAF recita:

“L’importo massimo dell’assegno corrisponde alle soglie di intervento per i figli definite dalla LAPS”.

Questa formulazione è infelice, perché la LAPS non definisce soglie d’intervento per i figli, tanto meno per quelli di meno di 15 anni che danno diritto all’ED di domandare un’AFI.

La LAPS (art. 10) definisce soglie d'intervento per il titolare del diritto, per la prima, seconda, terza... persona supplementare dell'ED.

Inoltre, l'art. 2b Laps dice che *“Le prestazioni sono disciplinate dalle relative leggi speciali”*, e l'art. 12 dice che *“Il titolare del diritto e alla singola prestazione sociale e l'importo massimo della stessa sono definiti dalla relativa legge speciale”*, per esempio la LAF.

Il nuovo art. 49 cpv.1 LAF definisce gli importi massimi dell'AFI, con una formula altrettanto confusa:

“L'importo massimo dell'assegno corrisponde alle soglie di intervento per i figli così definite, in deroga alla Laps:

- a) per il primo ed il secondo figlio: fr. 9'150²⁹;*
- b) per il terzo e il quarto figlio: fr. 6'100³⁰;*
- c) per ogni ulteriore figlio: fr. 3050³¹.”*

Questi importi corrispondono agli “importi marginali” LAPS 2016, in fr./mese, per la terza persona supplementare dell'ED e per le successive (vedi la tabella più sopra).

La formulazione del nuovo articolo è impropria perché non vi è deroga alla LAPS (visto che la Laps rinvia alle leggi speciali per la definizione degli importi delle prestazioni) e perché non si tratta di “soglie d'intervento per i figli” (le soglie d'intervento sono stabilite per le ED nel loro assieme), ma importi massimi di una singola prestazione.

L'aspetto più importante è però un altro.

I nuovi importi AFI non modificano per nulla le conseguenze per le famiglie della riduzione determinata dalle nuove soglie di reddito disponibile residuale che la LAPS garantisce con le sue prestazioni a chi non le raggiunge con i suoi propri guadagni o altre prestazioni (per esempio di disoccupazione).

Se, ad esempio, una famiglia di due genitori e un figlio vive di redditi propri e di AFI e API e ha un nuovo figlio, con la scala LAPS 2016, l'AFI supplementare che riceverebbe sarebbe l'AFI massimo che copre il costo aggiuntivo per la terza persona supplementare dell'economia domestica (763 fr.) e il suo API rimarrebbe invariato, così che il suo reddito mensile disponibile totale ammonterebbe a 3'706 fr.

Con la scala LAPS 2017 proposta dalla misura di risparmio e il nuovo dispositivo LAF, invece, riceverebbe ancora 763 fr. per il secondo AFI (563 fr. se beneficia di un assegno per i figli di base supplementare di 200 fr.) ma il suo API verrebbe ridotto (di 595 fr./mese) perché il suo reddito disponibile totale non deve superare (nuovo limite) i 3'111 fr., 595 fr./mese in meno che con le attuali LAPS e LAF (vedi tabella più sopra).

Trarrebbero qualche beneficio dalla specificazione nella LAF degli importi massimi previsti per l'AFI, uguali a quelli del 2016 e non ridotti in funzione dei più modesti “redditi marginali” previsti dalla LAPS 2017, le famiglie che non hanno diritto all'API ma solo all'AFI (perché i figli hanno 3 o più anni di età) e che sono vicine al limite dell'assistenza e che, quindi, ricevono l'AFI massimo: con un AFI ridotto potrebbero forse cadere in assistenza.

Gli AFI massimi indicati nella proposta di revisione della LAF mettono in evidenza clamorosamente la contraddizione e l'arbitrarietà dell'abbassamento dei limiti LAPS: se il costo di un secondo figlio per una coppia di genitori da coprire tramite l'AFI è stimato a

²⁹ 763 fr./mese

³⁰ 508 fr./mese

³¹ 254 fr./mese

763 fr./mese (nuova LAF) non ha senso che il reddito disponibile supplementare per il quarto membro dell'ED sia, secondo i nuovi limiti LAPS, di soli 408 fr.!

Con questo genere di scelte, la LAPS potrebbe anche essere ridenominata "Legge sulla disarmonizzazione delle prestazioni sociali"...

Il nuovo Art. 49 LAF prevede anche un secondo capoverso, che delega al CdS la competenza di decidere "*se e in che misura*" adeguare gli importi massimi degli AFI. Anche qui, come nel nuovo art. 10 cpv.2 LAPS, non si dice adeguare all'evoluzione dei prezzi, o dei prezzi e salari come per le PC. Si conferisce carta bianca al CdS anche di diminuire quegli importi, senza avallo del Parlamento, quando non riesce altrimenti a far quadrare i bilanci.

Questa delega sull'adeguamento è inaccettabile ed è da respingere.

La definizione esplicita con il valore degli importi in fr. degli AFI massimi nella LAF è invece accettabile e, respingendo la modifica delle soglie d'intervento LAPS, la coerenza fra LAF e LAPS sarebbe assicurata.

Conclusione

Va tolta dal risanamento la parte concernente "l'Adeguamento delle soglie d'intervento Laps con modifica della scala di equivalenza" che prevede una riduzione della spesa corrente di 6.3 mio fr.

Vanno pure tolte le due deleghe che si intende attribuire al Consiglio di Stato: per l'adeguamento delle soglie d'intervento art. 10 cpv. 2 Laps; per l'adeguamento degli importi massimi AFI art. 49 cpv. 3 LAF.

Per contro si aderisce alla proposta concernente "l'estensione del limite di età del figlio per l'assegno prima infanzia" con una maggiore spesa corrente di 0.3 mio di fr. come pure alla "Riallocazione a favore di misure di politica familiare" che comporta una maggiore spesa corrente di 3.0 mio di fr. (di cui 0.2 mio di fr. per "l'introduzione sperimentale dell'inserimento socio-professionale dei beneficiari di assegni integrativi e di prima infanzia" e 2.8 mio di fr. per "una riforma del sistema di sussidiamento delle attività di accoglienza complementari alle famiglie").

L'importo annuo da compensare è di 6.3 mio di fr.

6.2.3.6 Aumento parziale delle due costanti che definiscono il reddito disponibile massimo nella Ripam ordinaria – Misura 5.1.6

Con questa misura si vuole ottenere un risparmio di 5 mio di fr. sulla voce Ripam ordinaria per compensare il peggioramento di 4.5 mio di fr. (2.3 mio su voce Ripam ordinaria e 2.2 su voce Ripam PC) che si registra a partire dal 2018 a seguito dell'aumento del premio medio di riferimento (PMR) dovuto alla scadenza del rimborso da parte degli assicuratori malattia dei premi pagati in eccesso negli anni precedenti e recuperato dal Cantone.

Tenuto conto che da parte sua la Confederazione dal 2018 intende poi diminuire il suo sussidio al Cantone di 3 mio di fr. alla voce Ripam ordinaria, il Messaggio quantifica in 2 mio di fr. il miglioramento netto su questa voce contabile.

In sé, come già detto nella premessa di questo capitolo, la descrizione di questa misura è confusa (anche su cosa esattamente intende compensare e non) Essa può pertanto essere interpretata in modi diversi. Tuttavia la sostanza non cambia e allora di seguito le nostre osservazioni.

Per le ragioni già dettagliatamente esposte non riteniamo accettabile la modifica proposta delle scale di equivalenza (misura 5.1.5) e di conseguenza una riduzione dei limiti di reddito Ripam come pure dei suoi beneficiari. A questa motivazione principale aggiungiamo altre osservazioni.

Innanzitutto, siccome la spesa Ripam PC è vincolata dalla Legge federale (essa non ammette riduzioni), è perlomeno curioso che si voglia compensare il relativo aumento della spesa di 2.2 mio di fr. tramite la voce della Ripam ordinaria, un settore dove le risposte sono già inferiori al necessario, basti pensare all'accesso delle persone sole (si veda esempio concreto riportato in precedenza). Questa proposta del Consiglio di Stato è un esempio di come questa manovra sia impostata con un approccio parziale e lineare sul potenziale di miglioramento disponibile, senza una visione globale.

D'altra parte per quanto riguarda l'aumento della spesa causato dall'esaurimento del rimborso dell'eccesso di premi da parte degli assicuratori malattia bisogna fare un passo indietro. Il Cantone al momento dell'avvio del rimborso è stato rapido a incamerarlo interamente a suo favore. Che sia corretto ed equo è tutto da dimostrare, questo in particolare nei confronti dei beneficiari della Ripam ordinaria. Per questa cerchia va ricordato che sono loro stessi a pagare di tasca propria la parte dei premi che non rientra nel sussidio. Per chi è al beneficio del sussidio massimo è pur sempre almeno un 30% (rispetto al premio reale da pagare si veda l'effetto del coefficiente cantonale di finanziamento come pure del Premio medio di riferimento). Per chi riceve il sussidio parziale la percentuale è ancora maggiore. Inoltre una buona parte dell'eccesso dei premi era stata finanziata con i contributi della Confederazione e dei Comuni.

Diversa invece la situazione dei beneficiari della Ripam PC dove per principio, in particolare in passato, il premio reale (quindi anche l'eccedenza di premio pagata agli assicuratori) è stato finanziato dal Cantone ad esclusione della parte dei Contributi comunali.

Oggi con la misura proposta il Cantone cerca di perpetuare un vantaggio tutt'altro che giustificato e meritato mettendolo completamente a carico dei beneficiari della Ripam ordinaria. Certo, vista la non semplicità della questione amministrativa, in pochi capiranno, ma i fatti restano e non fanno sempre bene.

Per quanto precede chiediamo di rinunciare a questa misura. Di conseguenza al netto (considerata la diminuzione dei sussidi federali di 3 mio di fr.) per il Cantone si registra non un miglioramento di 2 mio di fr., ma un peggioramento di 3 mio di fr.

Pertanto l'importo annuo da compensare è di 5.0 mio di fr.

6.2.3.7 L-rilocc: abolizione art. 10 per le indennità straordinarie di disoccupazione – Misura 5.1.8

Per quanto riguarda le indennità straordinarie di disoccupazione innanzitutto vanno ricordate alcune date importanti.

Con la revisione della LADI del 1997 le indennità giornaliere totali (ordinarie e straordinarie) erano state portate a 520 per tutti. Quello che variava, a dipendenza della fascia di età, era la ripartizione tra indennità ordinarie e indennità speciali. Per le persone più anziane aumentavano le indennità ordinarie, mentre per quelle giovani aumentavano le indennità speciali.

A seguito di questa modifica il Consiglio di Stato con il Messaggio n. 4773 del 1° luglio 1998 concernente la LAPS ha proposto di togliere le indennità supplementari cantonali per i dipendenti, in particolare di chi aveva più di 35 anni oppure aveva dei figli a carico. La modifica accolta con la LAPS il 5 giugno 2000 è poi entrata in vigore dal 1. febbraio 2003.

Tuttavia a seguito della Revisione della LADI del 2010, in vigore dall'aprile 2011, le indennità giornaliere, come noto, sono state ridotte in modo consistente contribuendo a determinare un forte aumento dei beneficiari dell'assistenza e della relativa spesa. Tra i 25 e i 55 anni al massimo 400 indennità se almeno si contribuisce da 1,5 anni; sopra i 55 anni 520 indennità se si contribuisce da 2 anni; sotto i 25 anni al massimo 200 indennità se si contribuisce da almeno 1 anno; per i giovani che non hanno ancora contribuito 90 indennità giornaliere.

Importante da ricordare è che con questa modifica della LADI è pure stato soppresso l'art. 27 che dava la possibilità al Consiglio federale di prolungare le indennità per i Cantoni con un'alta disoccupazione.

Vista la preoccupante evoluzione, nel 2015 il Gran Consiglio, con la revisione della Legge sul rilancio dell'occupazione e sul sostegno ai disoccupati ha dunque deciso di ripristinare le indennità supplementari di disoccupazione cantonali.

Già il fatto che il Consiglio di Stato si arroghi il diritto prima di non mettere in atto e poi di stralciare una decisione del Legislativo, è un sintomo preoccupante di come questa maggioranza voglia fare e disfare, assumendo un atteggiamento di indifferenza nei confronti delle decisioni assunte quasi all'unanimità dal Gran Consiglio. Di come essa possa non rispettare fino a distruggere il lavoro commissionale portato avanti con competenza e costruzione del consenso attorno ad una revisione della L-rilocc che deve essere analizzata nel suo insieme e non a sprazzi come invece sta facendo. A questo proposito giova evidenziare un passaggio significativo del rapporto commissionale che accompagnava la revisione della legge in questione "La revisione della L-rilocc, deve pertanto essere l'occasione privilegiata per rimettere l'individuo al centro dell'attenzione e per sbarazzare il campo da tutte le tentazioni di assistenzialità a cui gli strumenti di cui già disponiamo tendono a fare riferimento. **Le persone senza occupazione devono tornare ad essere prioritariamente considerate esseri umani che in un contesto transitorio hanno bisogno di essere sostenute, in primis per trovare una nuova occupazione, e poi anche economicamente.** Quindi, rovesciare questo principio e pensare dapprima ad un supporto di tipo assistenziale/economico, al di là dei buoni propositi, significa affrontare il problema in maniera lesiva della dignità delle persone. E la revisione parziale della L-rilocc deve anche essere l'occasione per correggere, là dove serve, questa impostazione."

Nel caso concreto, l'articolo che prevede la reintroduzione di indennità supplementari fino a 120 giorni a favore di chi, dopo aver profuso tutti gli sforzi possibili, abbisogna ancora di qualche tempo per trovare un'occupazione, persegue l'intento di ritardare e se possibile evitare l'eventuale caduta nel circuito assistenziale. Un articolo che prevede tra l'altro, a discrezione del CdS, un'ulteriore estensione a favore degli over 60. Si badi bene, le indennità supplementari saranno accordate solo a chi ottempera le severe condizioni definite dalla legge ed è subordinato ad una verifica del reddito nel nucleo familiare secondo i criteri Laps (in parole povere chi risiede in un ambito familiare altrimenti autonomo finanziariamente non ne avrebbe diritto).

Quindi fa specie leggere le motivazioni addotte dal CdS a sostegno della sua decisione. Decisione che per inciso penalizza oltre che i disoccupati di lunga durata anche i comuni che sono chiamati a finanziare parzialmente le prestazioni assistenziali.

Che dire poi dell'affermazione secondo cui, adottando la misura si ritarda la revoca dei permessi B e quindi l'espulsione di quelle persone che abbiamo chiamato per dar man forte alla nostra economia, per fare quei lavori che nessuno da noi voleva fare e che ora, per circostanze non a loro imputabili, si ritrovano senza occupazione e quindi in situazione

di precarietà, magari con una famiglia a carico e con dei figli nati e cresciuti nel nostro cantone e perfettamente integrati nella nostra società.

La misura, lo ribadiamo, se i dati della Seco sono veritieri, dovrebbe costare molto meno di quanto indicato. Essa dovrebbe essere quell'ultimo indispensabile tentativo per evitare a molti giovani in particolare e a tanti lavoratori anziani che hanno faticato una vita prima di perdere il lavoro, di cadere nel circuito assistenziale. Una situazione che nella mentalità comune è ancora percepita quale alienazione della dignità della persona. Elemento per altro confermato da una recente indagine che ha indicato nel 25% delle persone che ne avrebbero diritto il numero di chi non ne fa richiesta per una questione proprio di dignità, spesso poi lesinando sulle cure sanitarie che come tutti sanno comporterà inevitabilmente un aggravio di costi su altre voci di spesa.

Per le ragioni esposte si chiede di respingere la Misura 5.1.8.

L'importo annuo da compensare è di 3.13 mio di fr.

6.2.3.8 Soppressione finanziamento residuo per l'apertura notturna dei pronto soccorso degli ospedali regionali dell'EOC – Misura 5.2.9

Dopo aver esaminato la Misura come pure le risposte del Consiglio di Stato del 2 settembre 2016, la nostra posizione è la seguente.

Si osserva che il contributo all'EOC per i Pronti Soccorsi, pur facendo parte del Contributo globale è distinto dalla componente principale del contributo per le degenze acute. All'interno del Contributo globale esso costituisce una posizione a sé stante. Lo stesso vale per altri compiti.

Rileviamo che i Pronti Soccorsi dell'EOC sono una rete di servizi pubblici sul territorio cantonale molto importante. Basta pensare che nel 2015 le visite totali sono state 86'000 di cui 78'000 di prima visita.

A noi risulta che fino al 2013, con il contributo pieno del Cantone di 5.4 mio di fr. i Pronti soccorsi dell'Ospedale regionale di Lugano, del San Giovanni, del Beata Vergine e della Carità globalmente tendevano a un pareggio dei conti (più positivo il San Giovanni, vedi per il numero di visite, meno positivo per l'Ospedale regionale perché comprende anche l'Italiano). Deficitari, nonostante il contributo, restavano Faido e Acquarossa.

Globalmente, con anche questi ultimi due e il contributo pieno l'EOC tendeva a coprire il 95% dei costi.

La situazione è evidentemente peggiorata in seguito con la riduzione a metà del contributo cantonale, da 5.4 a 2.7 mio di fr.

Per il 2015 anche i Pronti Soccorso di tutti gli ospedali principali con un contributo di 2.7 mio di fr. non sono più riusciti a coprire i costi. Aggiungendo poi quelli di Faido e Acquarossa è stata registrata una copertura di circa l'85%.

Per i prossimi anni sappiamo che è previsto un aumento del punto: nel 2015 dello 0.75, nel 2016 dello 0.78, nel 2017 dello 0.80. Tuttavia già a prima vista questi incrementi sono dei sottomultipli che non possono compensare le percentuali di disavanzo indicate sopra.

Di conseguenza la "soppressione del finanziamento residuo", nonostante l'aumento del punto non farebbe che peggiorare il disavanzo registrato nel 2015. Globalmente la quota di copertura dei costi sarebbe inferiore all'80%.

Se dovesse sussistere la necessità di verificare queste nostre indicazioni, chiederemo di poter beneficiare dell'Autorità di controllo esterno affinché, con tutta la completa documentazione contabile, si possa stabilire con sicurezza qual è la situazione finanziaria reale di Pronti soccorso dell'EOC. A questo scopo, se sarà il caso, noi chiederemo di essere coinvolti direttamente nella verifica.

In base a quanto abbiamo potuto rilevare, constatiamo che già oggi la copertura completa dei costi totali del Pronto soccorso non avviene con modalità completamente trasparenti, nel senso che sussiste un disavanzo poi coperto con altre posizioni dell'EOC. Se si ritiene che i Pronti Soccorsi sono un servizio pubblico necessario, per assicurare la trasparenza del loro finanziamento riteniamo che si debba dimensionare il contributo del Cantone secondo la loro reale lacuna di autofinanziamento.

Visti i margini dell'EOC su altre posizioni, per le sue richieste di risparmio il Cantone deve piuttosto verificare se sulle altre posizioni del Contributo globale sussistono dei margini di manovra.

Per le ragioni esposte si chiede di rinunciare alla misura.

L'importo annuo di 2.7 mio di fr. per il 2017 è compensata con un risparmio equivalente all'interno dell'EOC.

La questione andrà tuttavia riesaminata da subito, in modo da individuare la misura definitiva a partire dal 2018.

Bisognerà in particolare verificare se gli attuali 2.7 mio di fr. permettono di coprire i costi effettivi dei Pronto soccorso dell'EOC. Bisognerà valutare e decidere se i Pronto Soccorso 24/24 ore, sia A che B (Italiano escluso, si veda presenza Civico), indipendentemente dalla frequenza (si veda differenza di numero di casi tra le zone urbane e le zone decentrate, si vedano fasce notturne) è un servizio necessario.

Se si conclude che sono necessari e che i 2.7 mio di fr. non sono sufficienti bisognerà completare il finanziamento al fine di coprire anche i costi di "prontezza" con modalità trasparenti e non indirette.

In tal caso si dovrà poi verificare se sussistono altri spazi di manovra nel contributo globale dell'EOC.

Evidentemente se dopo questo esame sussisterà una spesa per il Cantone, essa dovrà essere compensata. Quando saranno noti i risultati di queste verifiche preliminari, se necessario, indicheremo come.

6.2.3.9 Aumento della retta per la frequentazione di centri diurni per invalidi (e per utenti in esternato di case con occupazione) finanziati in base alla LISPI – Misura 5.2.12

Concretamente con questa misura si vuole aumentare di 5 fr. (da 40 a 45 fr.) la retta menzionata.

Oltre al miglioramento delle finanze, le ragioni che giustificerebbero la misura sarebbero due.

Innanzitutto perché la retta non è più stata adeguata dal 2004. D'altra parte perché i beneficiari delle Prestazioni complementari AI possono beneficiare del rimborso di questa spesa.

Al riguardo bisognerebbe innanzitutto verificare che il rimborso per i beneficiari AI non generi un aumento della spesa netta delle Prestazioni complementari a carico del Cantone. Su questo la misura è silente e non esplicita se i 0.2 mio di fr. sono un

miglioramento lordo o netto. Evidentemente se si tratta di un miglioramento lordo e non netto, il beneficio per il risanamento sarebbe inferiore.

Al di là di questa questione, da parte nostra non condividiamo la misura per le seguenti ragioni.

Innanzitutto perché un aumento di 5.- fr. al giorno corrisponde a un aumento di ben il 12.5%. Ora dal 2004 l'evoluzione dell'indice dei prezzi al consumo è stato molto contenuto e in ogni caso decisamente inferiore.

Poi perché quando si verifica l'importo totale annuo attuale a carico degli ospiti, risulta una somma non indifferente.

Esempio:

ospite tre giornate a settimana per 45 settimane all'anno, ben 5'400.- fr., con un aumento di 5 fr. si sale a 6'075.- fr., dunque un aumento di ben 675.- fr.

Inoltre perché buona parte degli invalidi non beneficiari delle Prestazioni complementari che frequentano questi Centri, sono persone che hanno un reddito modesto e che devono già sobbarcarsi delle spese supplementari non indifferenti.

Di conseguenza si chiede di respingere la misura.

L'importo annuo da compensare ammonta a 0.2 mio di fr.

6.2.4 Misure da aggiungere

Con queste misure si vogliono compensare le rinunce presentate nel punto 7.2.3.

Globalmente si tratta di trovare un importo in mio di fr. di 18.48.

I settori che vanno prioritariamente chiamati all'appello sono quelli sostanzialmente "dimenticati" in passato. In questi settori non sono state promosse particolari azioni per mirare le risorse ai veri bisogni, al necessario e neanche all'utile. Inoltre essi per principio non sono stati considerati nelle precedenti quattro manovre e neppure nelle misure puntualmente promosse con i Preventivi.

Potenzialmente sono tre: i **ricavi fiscali**, gli **investimenti**, la **disparità della pressione fiscale tra Comuni**.

Considerato che è in corso il Progetto "Ticino 2020", riteniamo che la questione della disparità della pressione fiscale tra Comuni vada in questa manovra sospesa. Essa dovrà essere affrontata in quello studio, per cui daremo al riguardo le indicazioni necessarie al punto 8.

Detto questo non vuol dire che non bisogna tenere ben aperti gli occhi sulla spesa corrente ed è anche per questo che nelle misure da approfondire abbiamo ripreso la questione degli ospedali in Ticino (punto 6.2.2.2).

6.2.4.1 Uscite nette per investimenti

Abbiamo già detto che un'uscita non per il fatto di essere considerata contabilmente un investimento sia utile e tantomeno necessaria. Le uscite di investimento vanno soppesate allo stesso modo come le spese correnti.

D'altra parte si constata regolarmente che alla fine dei quadrienni, rispetto al volume di uscite previsto, quello realizzato è ben inferiore.

Si veda ad esempio l'ultima legislatura 2012-2015: rispetto alla dotazione netta globale di 960 mio di fr. di inizio legislatura a fine quadriennio è stato registrato un'uscita netta totale di 733.6 mio di fr., pertanto 226.4 mio di fr. in meno, pari a -23.6%.

In parte poi utilizzati per uscite d'investimento non previste di carattere molto straordinario, vedi supplemento per l'aumento del capitale di dotazione di Banca Stato e credito di 11.6 di fr. per la partecipazione alla neo costituita società Ritom SA. Anche considerando questi importi le uscite nette non effettuate ammontano pur sempre a 144.7 mio di fr. pari a -14.2%.

Non ci dilunghiamo sulle cause che sono ben note. Sinteticamente: limite delle capacità di realizzazione dell'Amministrazione cantonale; procedure legali; rapporti con enti terzi.

Sulla base di queste constatazioni, non pare per niente corretto riservare spazi finanziari per oneri che non esisteranno nel quadriennio e che limitano le risposte a bisogni concreti di altri settori a cui è "necessario" dare una risposta.

Di conseguenza, considerato che per questa Legislatura si prevede un volume globale d'investimenti netti di 1 mia di fr., innanzitutto si ritiene ragionevole inserire nel conto di investimento **per il quadriennio un volume globale di uscite nette ridotto dell'8%, pari a 920 mio di fr.**

Per il momento la lista completa degli investimenti per un volume globale netto di 1 mia. di fr. potrà comunque ancora accompagnare il Piano Finanziario 2015-2019. **Chiediamo tuttavia che nei prossimi mesi sia di nuovo riesaminata in modo selettivo la loro necessità sia a livello di realizzazione che di importo.**

Sulla base delle indicazioni ricevute dal Consiglio di Stato nella sua risposta del 2 settembre 2016 per quanto riguarda l'impatto delle spese nette sul conto di gestione corrente nei singoli anni del quadriennio (somma minori oneri interessi passivi, ammortamenti; le altre spese, funzionamento e manutenzione, sono invece difficili da determinare), la riduzione dell'8% del volume di investimenti determina un **miglioramento di 6.8 mio di fr.**

6.2.4.2 Deduzioni fiscali cifre 21.1 e 21.2 come pure 12. della dichiarazione d' imposta

Si tratta di rivedere le deduzioni sociali per figli a carico e figli agli studi (cifra 21.1 e 21.2 della dichiarazione d'imposta) e le deduzioni per oneri assicurativi (cifra 12. della dichiarazione d'imposta).

Come già anticipato al punto 6.1 ci sono anche altre deduzioni e altre componenti fiscali che necessitano una verifica. Essa dovrà essere affrontata nell'ambito di un riesame globale della fiscalità in Ticino.

Per questa manovra si è data priorità a quelle relative ai figli e agli oneri assicurativi almeno per due ragioni.

Innanzitutto perché sono state quelle maggiormente ritoccate al rialzo con i più recenti pacchetti fiscali dei primi anni 2000. Poi perché per materia riguardano i temi delle misure principali a cui si vuole rinunciare. Politica familiare per 6.3 mio di fr., Riduzione premi assicurazione malattia per 5.0 mio di fr., ma anche temi affini come Partecipazione utente a costi prestazioni SACD per 2.5 mio di fr., Indennità straordinarie di disoccupazione 3.13 mio di fr.

In precedenza abbiamo già abbondantemente spiegato il perché qui ci sono dei chiari margini di manovra. **Il perché se si pensa che il Cantone deve impiegare le sue risorse innanzitutto per rispondere al "necessario", poi per l'"utile" e in ogni caso mai al "non utile", queste regole fiscali che danno una risposta inversamente proporzionale ai bisogni concreti delle persone vanno riviste.**

Fa comunque specie leggere nei documenti ufficiali dell'Autorità politica cantonale con quante prolisse argomentazioni ci si soffermi sui così detti limiti di reddito alti per accedere ai sussidi, senza tra l'altro considerare che a quel livello l'aiuto tende a spegnersi, mentre d'altra parte cala il silenzio totale sulle deduzioni fiscali, sulle relative fasce di reddito dei beneficiari, sull'onere globale di questi sgravi per il Cantone e per i Comuni, sul minor onere determinato da queste deduzioni a favore dei singoli beneficiari in particolare di quelli con i redditi più alti in assoluto, perché lì più il reddito è alto e maggiore è l'aiuto e questo senza nessun limite di reddito verso l'alto.

Fa specie che l'Autorità politica insista a guardare criticamente ciò che dà con la mano sinistra, mentre si ostini a rimuovere ciò che dà con la mano destra. Evidentemente non c'è peggior cieco di chi non vuol vedere. Ebbene se guardare può infastidire, non guardare non è vantaggioso e può diventare pericoloso.

Ma veniamo al concreto. Per calibrare correttamente la misura innanzitutto chiediamo che sia l'Amministrazione cantonale delle contribuzioni che dispone di tutti i dati di base come pure delle conoscenze tecniche necessarie a formulare una proposta in tempo utile affinché le necessarie modifiche di Legge possano essere approvate entro il 2016. Da parte nostra, per indirizzare il suo lavoro, diamo le seguenti indicazioni.

L'obiettivo finanziario della misura è di ottenere **un miglioramento globale di 18.53 mio di fr. – 6.8 mio di fr.** (vedi miglioramento tramite uscite nette per Investimenti).

Per raggiungere questo obiettivo, coerentemente con le altre misure della manovra, il Cantone beneficia anche del miglioramento che si registra sui Comuni. Di conseguenza il relativo importo va aggiunto all'importo già calcolato di 36.73 mio di fr. che i Comuni devono compensare a favore del Cantone.

L'importo necessario sarà ripartito equamente sulle tre posizioni interessate: deduzioni per figli a carico; deduzioni per figli agli studi; deduzioni per oneri assicurativi.

Si chiede di valutare più alternative. Oltre a una diminuzione delle deduzioni uguale per tutti i redditi anche delle varianti con diminuzione delle deduzioni differenziate secondo le fasce di reddito, segnatamente diminuzione delle deduzioni maggiore per le fasce di reddito più alte.

Evidentemente chiediamo di essere coinvolti per seguire l'evoluzione dei lavori.

7. APPROFONDIMENTO CONDIZIONI DI LAVORO DEL PERSONALE DELL'AMMINISTRAZIONE CANTONALE

Per l'Istituzione pubblica la presenza di un personale sufficiente e di qualità è una premessa indispensabile al fine di disporre di un'amministrazione che sappia svolgere appropriatamente i suoi compiti. Si tratta di una condizione necessaria per fornire correttamente le prestazioni alla collettività e alle persone. Al riguardo le riflessioni del cittadino Luigi Lavizzari (l'autore delle "Escursioni in Ticino", già Consigliere di Stato in rappresentanza del Partito Liberale e uno dei primi Direttori del Liceo cantonale di Lugano) formulate nel suo testamento morale "Alcune parole intorno alla proposta di una riforma costituzionale nel Cantone Ticino" (1865), restano una "pietra" di riferimento sempre "verde".

Dopo l'inizio, nel 1992, delle difficoltà finanziarie del Cantone, nello stesso anno, al fine di avere il controllo della spesa del personale, è stato introdotto lo strumento del "Piano dei posti autorizzati", in seguito chiamato "PPA". Nel contempo è stata decisa la prima riduzione del personale: un contenimento lineare tra Dipartimenti, Cancelleria dello Stato e Controllo cantonale delle finanze del 5% da attuare in tre anni (2003-2005).

Anche fra i socialisti c'era chi riteneva corretto che dopo decenni di aumento della struttura statale (con la sola pausa tra la fine degli anni '70 e i primi anni '80 per le note difficoltà finanziarie del Cantone a seguito della crisi economica) si obbligasse l'Amministrazione cantonale a riflettere sul modo di beneficiare delle risorse umane a sua disposizione.

Il problema è che negli anni successivi le misure sul personale sono diventate sistematiche. Tra il 1993 e il 2009, in base ai documenti ufficiali (in particolare Messaggi su Preventivi e Consuntivi) si conta un totale di ben 134 misure³² (la somma delle misure di carattere puntuale, transitorio e definitivo. In questo insieme da considerare pure il risanamento della cassa pensione che ha comportato un contributo per gli assicurati ben maggiore rispetto a quello del Cantone).

Globalmente il risparmio sul personale è presumibilmente stata la misura più incisiva per il risanamento delle finanze cantonali.

Ciò si spiega per il fatto che prevalentemente si è trattato di misure lineari, che a corto termine non incidono direttamente sulle prestazioni e quindi politicamente meno impegnative perché meno esposte agli interessi dei cittadini.

Questo non significa che non si debba prestare attenzione, quando si pensa agli effetti negativi che possono emergere successivamente per il buon funzionamento dell'Amministrazione cantonale e quindi anche del Cantone.

Nonostante nell'ambito della manovra attuale, le misure abbiano un'incidenza non determinante, considerata la mole di queste misure promosse senza interruzioni dal 1993, **chi ha cura del bene delle nostre Istituzioni deve porsi il quesito delle condizioni di lavoro attuali di chi opera presso l'Amministrazione cantonale.**

Bisogna verificare se oggi l'impiego presso il Cantone è ancora attrattivo per professionisti preparati.

Si tratta non solo di assicurare l'applicazione delle norme in vigore, ma di avere all'interno dell'Amministrazione le conoscenze e le capacità di elaborare per tempo, secondo l'evoluzione della realtà, le risposte e quindi anche le nuove basi legali con le relative regole.

Soprattutto le funzioni di collaboratore scientifico sono spesso delle occasioni preziose di apprendistato e di formazione interna per chi successivamente viene designato per funzioni dirigenti.

A meno che l'obiettivo taciuto sia quello di far funzionare male i servizi per procurarsi il pretesto che ne giustifichi poi lo smantellamento.

Sembra che negli anni '60, quando la promozione immobiliare è partita, per scavalcare la Legge federale sulle foreste, si sfrondassero le cime degli alberi, per poi giustificare il dissodamento quando gli alberi erano seccati.

Ma il trucco l'aveva già ben capito il Lavizzari: "...dimezzando uomini e remunerazioni... e forse più tardi per mettere la falce... nelle istituzioni...".

³² Vedi allegato 8.

Conclusione

In base a quanto precede si chiede al Consiglio di Stato di procedere da subito:

- alla completazione dell'elenco delle misure sul personale che alleghiamo, fino al 2016 compreso, inclusa la riforma della Cassa Pensioni;
- alla valutazione delle condizioni di lavoro attuali del personale dell'Amministrazione cantonale, tenuto conto dell'elenco completo delle misure applicate;
- alla formulazione delle proposte necessarie al fine di poter beneficiare di risorse umane sufficienti e competenti, adeguate ai compiti assegnati all'Amministrazione cantonale.

8. APPROFONDIMENTO RAPPORTI CANTONE E COMUNI

Nella manovra l'impostazione dei rapporti Cantone e Comuni per principio globalmente è neutra, per la modifica di questi rapporti si attende la riforma "Ticino 2020". Di conseguenza il rapporto della manovra giustifica anche che i miglioramenti che registrerebbero i Comuni a seguito della manovra, si veda in particolare aumento del gettito determinato dalle misure fiscali (segnatamente stima) e il contenimento delle spese nel settore anziani, siano compensati con un contributo unico da parte dei Comuni a favore del Cantone.

Al fine di contribuire ai lavori in corso della riforma "Ticino 2020" in questo punto 8 riteniamo necessario evidenziare due questioni.

Descrizione e valutazione delle misure concernenti i rapporti tra Cantone e Comuni dal 2000

La prima è la descrizione e la valutazione degli effetti finanziari e non delle diverse misure concernenti i rapporti tra Cantone e Comuni, promosse a partire dal 2000.

Nel 2000 era stata messa in vigore la nuova ripartizione per gli oneri ospedalieri e il settore anziani, che incideva a quel tempo per più di 30 mio di fr. sulle finanze del Cantone. Attualmente, nonostante il potenziamento non indifferente del settore anziani promosso in tutti questi anni, l'aumento di spesa a carico del Cantone risulta essere ancora maggiore. Ciò è dovuto al forte incremento degli oneri ospedalieri determinato dalle modifiche della LAMal, in particolare per quanto riguarda il finanziamento delle Cliniche private e delle Ospedalizzazioni fuori Cantone.

Dopo l'introduzione di questa nuova ripartizione, le misure concernenti i rapporti tra Cantone e Comuni promosse durante tutti questi anni, nei diversi settori di attività del Cantone e dei Comuni, sono state numerose.

Riteniamo quindi importante e necessario avere una visione d'assieme e fare un bilancio globale.

Sarà poi importante conoscere non solo il saldo globale tra Cantone e Comuni, ma avere anche le necessarie indicazioni sugli effetti per i Comuni a dipendenza delle fasce di forza finanziaria. Bisognerà dunque rilevare come i benefici o gli aggravii registrati siano stati ripartiti tra di loro.

Inoltre si dovrà effettuare una valutazione del loro effetto per l'autonomia dei comuni come pure della loro incidenza per la coerenza tra la competenza dei compiti e il relativo finanziamento.

Considerazioni sulle diverse forme di perequazione finanziaria

La seconda questione è una riflessione sulle diverse forme di perequazione finanziaria.

a/ Le indicazioni del Consiglio di Stato

Nelle osservazioni generali, pag. 6 del Messaggio sul risanamento finanziario per il progetto "Ticino 2020" si danno delle indicazioni molto generali. Si dice che lo scopo è quello di "definire dei rapporti Cantone-Comuni economicamente efficienti e adatti ai nostri tempi", che "si cercherà di identificare una migliore e più efficiente ripartizione di compiti tra i livelli istituzionali" e che "sullo sfondo dell'operazione, resta l'intento espresso nel Piano cantonale delle aggregazioni (PCA) di favorire la completazione del processo aggregativo...".

Già più operative risultano invece le indicazioni presentate nel Rapporto sulle Linee direttive, Capitolo 2.1, punto 3.3 da pag. 16 a pag. 18. Da evidenziare innanzitutto la volontà di privilegiare i principi costituzionali di sussidiarietà e di equivalenza fiscale e l'impostazione secondo cinque assi principali d'intervento: Riforma territoriale (tramite Piano cantonale delle aggregazioni e in conformità con il concetto di "Città –Ticino" sia per gli agglomerati urbani, sia per le periferie); Riforma dei compiti (ripartizione delle responsabilità tra i due livelli istituzionali secondo i principi di sussidiarietà e di equivalenza fiscale in modo di aumentare l'autonomia e la responsabilità dei Comuni); Riforma dei flussi (dove tra l'altro si dice esplicitamente "il sistema deve essere liberato dai meccanismi poco trasparenti della perequazione indiretta, che fanno dipendere alcuni flussi finanziari dalla forza finanziaria dei Comuni."); Riforma della perequazione (riorganizzare il sistema perequativo orizzontale e verticale); Riforma dell'Amministrazione cantonale e corrispondente adattamento strutturale dei Comuni.

b/ Suddivisioni comunali, ripartizione dei compiti, perequazione finanziaria

Evidentemente la radice di tutto l'impianto è la suddivisione comunale del territorio cantonale.

A dipendenza del tipo di suddivisione e dei contenuti di ogni territorio comunale (vedi delle risorse in senso lato) dipenderà la possibilità/l'opportunità di una maggiore o minore ripartizione di compiti tra Cantone e Comuni.

Sempre dal tipo di suddivisione e dai relativi contenuti, ma anche dal grado di ripartizione di compiti tra Cantone e Comune dipenderà poi la necessità di una perequazione finanziaria più o meno importante (sia a livello di importi che di forme di perequazione).

La riforma delle amministrazioni del Cantone e dei Comuni sarà poi una logica conseguenza delle scelte operate per la ripartizione dei compiti.

Ora tenuto conto sia della suddivisione comunale attuale, come pure dell'evoluzione del processo di aggregazione, in base alla diversità delle risorse a disposizione dei singoli Comuni e indipendentemente dal grado di ripartizione di compiti tra i due livelli istituzionali, una cosa è già sin d'ora chiara. **Per il Canton Ticino l'istituto della perequazione finanziaria continuerà ad avere a media-lunga scadenza un'importanza elevata.**

Nelle diverse forme di Riforma indicate nelle Linee Direttive e menzionate sopra per il Progetto di "Ticino 2020", si predilige la separazione della perequazione verticale indiretta dalla perequazione diretta sia essa orizzontale o verticale.

Per quanto ci riguarda, noi riteniamo innanzitutto necessario sottolineare che in ogni caso si tratta di forme di perequazione complementari. Come tali, quando si esaminano e si intende apportare delle modifiche, vanno considerate nel loro insieme, in particolare va tenuto conto delle loro interdipendenze anche quando si interviene su un solo tassello.

Va poi evidenziato che la perequazione verticale indiretta (quella dei flussi) sia per gli importi, sia per i Comuni toccati, accanto al contributo di livellamento, rappresenta per il momento una delle due forme fondamentali della perequazione finanziaria.

Un'altra osservazione è che **quando la perequazione ha un ruolo importante, nella pratica risulta necessario abbinare diverse forme di perequazione.**

Una perequazione limitata ad esempio a una forma orizzontale diretta, come il contributo di livellamento, sarebbe troppo fragile (anche se in una visione parziale potrebbe apparire come essere la migliore, vedi ad esempio per l'autonomia dei Comuni beneficiari nella gestione delle risorse che ricevono) e non risponderebbe a tutte le esigenze che comporta l'introduzione e l'applicazione di una perequazione finanziaria robusta.

Per quanto riguarda la fragilità di queste forme più semplici e dirette di perequazione finanziaria, basta pensare alle forti pressioni da parte dei Comuni paganti a cui è stato sottoposto ad esempio il contributo di livellamento fin dalla sua introduzione (nel 1981) e poi in seguito.

Ma una perequazione finanziaria robusta per stare in piedi non può limitarsi al solo obiettivo dell'autonomia comunale. Essa deve tener conto anche della necessità di assicurare un'utilizzazione appropriata dei mezzi che distribuisce. Quando sussiste un aiuto nella pratica è indispensabile che ci sia anche un controllo. In fin dei conti chi viene aiutato non può pretendere di non dover dare un riscontro dell'uso dei mezzi ricevuti.

Ed è per questo che in Ticino, man mano che la perequazione è stata rafforzata, si è cercato di trovare una soluzione equilibrata, basata su più forme di compensazione al fine di abbinare l'obiettivo dell'autonomia con quello dell'uso appropriato delle risorse e nel contempo assicurare a questo impianto di solidarietà la dovuta resistenza.

Tutto questo è già stato spiegato con cura dal Consiglio di Stato nel passato, si veda ad esempio il Messaggio 3638 del 6 giugno 1990 per la modifica della Legge sulla compensazione intercomunale.

c/ Importanza della perequazione finanziaria verticale indiretta (i flussi in base alla forza finanziaria)

Detto questo, torniamo alle indicazioni del Consiglio di Stato esposte nelle Linee Direttive. In particolare noi pensiamo che le indicazioni espresse per i flussi finanziari (la Riforma dei flussi) siano perlomeno un po' troppo rapide. Si dice: "deve inoltre essere liberato dai meccanismi poco trasparenti della perequazione indiretta, che fanno dipendere alcuni flussi finanziari dalla forza finanziaria dei Comuni".

È opportuno innanzitutto ricordare che chi ha introdotto queste forme di compensazione ha voluto dare delle risposte a dei veri bisogni, si è sulla buona strada.

Prima di togliere quei meccanismi e di sostituirli con altri, di primo acchito più avanzati, è dunque bene soppesare con cura tutte le possibili conseguenze.

Con questa nostra cautela, noi vogliamo evitare per la perequazione finanziaria (anche se animati da buone intenzioni) che si ottengano dei risultati negativi analogamente ad esempio a quanto è capitato nel campo dell'agricoltura, quando in determinate regioni (vedi ad esempio in Bretagna) si abbattevano i muri di recinzione perché si pensava che servissero solo alla suddivisione ormai obsoleta delle proprietà. Una volta abbattuti si è poi capito che avevano anche un ruolo fondamentale per proteggere i terreni dalle intemperie della natura. A chi aveva proposto di abbattere i muri mancava semplicemente la conoscenza del territorio in senso lato.

Ma veniamo più al concreto della questione dei flussi finanziari tra Cantone e Comuni in base alla forza finanziaria.

Innanzitutto noi osserviamo che grazie a questi meccanismi, quando correttamente si considerano assieme e non separatamente (non si considerano a sé stanti, da una parte le partecipazioni dei Comuni alle spese del Cantone e dall'altra parte i contributi del Cantone ai Comuni) il Cantone si procura delle risorse, prelevate in base alla loro forza finanziaria, che poi utilizza per aiutare i Comuni nello svolgere i loro compiti, sempre in base alla loro forza finanziaria.

In questo modo bisogna perlomeno dar atto che il saldo tra partecipazione e contributo per ogni singolo Comune sarà più o meno positivo a dipendenza della loro forza finanziaria. Attraverso il Cantone si attua dunque un trasferimento di risorse dai Comuni benestanti a quelli con risorse ridotte e si ottiene una perequazione finanziaria.

Evidentemente, quando si usa un tale meccanismo, è bene prestare attenzione a cosa succede con le risorse prelevate dal Cantone, se sono tutte ridistribuite o meno. In caso di non ridistribuzione totale, come vengono poi impiegate, ancora per altre forme di perequazione oppure anche per il finanziamento di compiti cantonali?

Certo si può argomentare che si tratta di un meccanismo alquanto complicato. Tuttavia, osserviamo che anche un meccanismo (già menzionato) come l'AVS non è da meno, eppure da un punto di vista della solidarietà resta pur sempre un esempio e un pilastro non aggirabile.

d/ Proposta di aggiornamento della perequazione finanziaria

Con tutte queste indicazioni, noi non intendiamo comunque opporci di principio alla necessità e alla volontà di valutare altre forme di perequazione che siano più semplici e nel contempo più performanti a livello di autonomia comunale, di uso appropriato delle risorse e di solidarietà. Anzi, se ci sono ben vengano.

Questa nostra adesione è comunque condizionata al mantenimento dei volumi degli importi di compensazione, sia a livello globale sia per quanto riguarda le diverse fasce di Comuni.

Da questo punto di vista concretamente si deve ad esempio evitare quanto si è verificato con la revisione degli oneri tra Cantone e Comuni per gli ospedali e il settore degli anziani. Quando nel 2000 è entrato in vigore lo sgravio per i Comuni, per il Comune di Lugano esso ha contribuito all'abbassamento del moltiplicatore d'imposta nel corso dello stesso anno (2000). Il Comune di Bosco Gurin, che pagava una partecipazione pro-capite 5 volte inferiore a quella di Lugano, è invece rimasto con il moltiplicatore d'imposta del 100%. D'altra parte il Cantone a quel momento si è ritrovato con minori risorse finanziarie per più di 30 mio di fr. (oggi questo importo, dopo l'evoluzione degli oneri ospedalieri menzionata sopra, è ben maggiore). Di conseguenza, vista la sua situazione finanziaria già precaria, con minori capacità per sostenere i Comuni deboli.

Pertanto noi pensiamo che ogni passo che si fa per promuovere l'autonomia vada ponderato con i piedi di piombo, considerando anche il suo costo.

In generale quando si promuovono queste riforme si tende a favorire il principio "chi paga comanda" e "chi comanda paga" (nel Rapporto delle Linee Direttive si usa il termine più articolato e completo di "equivalenza fiscale"³³) e in quest'ottica si tende a smantellare le forme di compensazione finanziaria "verticale" indiretta (partecipazione dei Comuni a spese del Cantone, in base alla propria forza finanziaria; partecipazione del Cantone alle spese dei Comuni in base alla loro forza finanziaria). Il problema è che la compensazione finanziaria risponde a una questione abbastanza complessa che di solito esige più forme di compensazione. Bisogna fare attenzione che lo smantellamento della compensazione verticale non si traduca in aumento della disparità tra Comuni benestanti e Comuni finanziariamente deboli.

³³ Equivalenza fiscale, in virtù della quale i fruitori di una prestazione devono essere responsabili delle decisioni e dei costi che ne derivano.

La richiesta di diminuire la divergenza dei moltiplicatori politici comunali in una forchetta dal 100% all'80%

Ci siamo dilungati sulla perequazione finanziaria per più motivi. Non solo perché si tratta di una materia abbastanza complessa, perché continua a costituire un meccanismo insostituibile per il buon funzionamento dei nostri livelli istituzionali come pure dei loro rapporti, perché va trattata con cura siccome è il risultato di un lungo lavoro fatto con molta pazienza, ma anche perché, in particolare con l'esempio pratico degli oneri ospedalieri, ci permette di mettere il dito su/in una questione rilevante per individuare la possibilità di trovare delle risorse.

L'esempio degli oneri ospedalieri ci ha permesso di toccare con mano l'efficacia della perequazione (in questo caso quella verticale e indiretta dei flussi commisurati alla forza finanziaria³⁴) per contenere le distorsioni finanziarie causate dalle suddivisioni comunali, in particolare per limitare entro limiti accettabili le disparità tra Comuni relativamente alla pressione fiscale e mettere a disposizione del Cantone delle risorse.

Ora per venire al dunque, noi pensiamo che, a questo riguardo, si debba fare un ulteriore passo avanti. Riteniamo che le differenze attuali che si registrano tra le pressioni fiscali dei Comuni e di conseguenza anche le disparità fiscali tra i contribuenti di uno stesso Cantone, non siano più sostenibili.

Proponiamo pertanto che nel Progetto "Ticino 2020" sia inserito l'obiettivo di formulare delle proposte di perequazione finanziaria che permettano di limitare la differenza dei moltiplicatori politici dei Comuni dal 100% fino a un minimo massimo dell'80%.

Questa limitazione verso il basso, oltre a ridurre le disparità di trattamento dei contribuenti, a mettere a disposizione risorse fiscali oggi ingiustificatamente non utilizzate, permette anche di obbligare quei comuni "Paradiso fiscale" che non aderiscono alle aggregazioni a rivelare le loro motivazioni. Si tratta di vero attaccamento all'identità del loro Comune oppure un semplice beneficiare di un vantaggio non meritato determinato dalla suddivisione comunale?

Che si tratti di un vantaggio non meritato abbiamo già detto: non dovuto alla buona gestione e neppure alla scelta del livello di servizi e prestazioni, ma semplicemente alla concentrazione di alti redditi e alla presenza di persone giuridiche determinata dalla suddivisione comunale.

Che sussistano dei "Paradisi fiscali" sembra ammetterlo anche il Consiglio di Stato, si veda Misura 5.1.2.

Conclusioni

In sintesi, in base a quanto esposto sopra, noi chiediamo che nell'ambito del Progetto "Ticino 2020" si elabori:

a/ una valutazione quantitativa (globale e tra Comuni) e qualitativa (autonomia, uso appropriato delle risorse, solidarietà) delle misure finanziarie concernenti il rapporto Cantone e Comuni attuate dal 2000 al 2016;

b/ una proposta di sistema di perequazione finanziaria aggiornato che preservi i principi di autonomia, di uso appropriato delle risorse, di solidarietà e nel contempo preservi il

³⁴ Nel caso degli oneri degli Ospedali si trattava delle risorse fiscali cantonali (moltiplicatore politico del 100%) del Comune.

volume globale attuale di risorse finanziarie come pure la relativa ripartizione tra i Comuni delle diverse fasce di forza finanziaria;

c/ una proposta per contenere il moltiplicatore politico dei comuni in una forchetta che va da un massimo del 100% a un minimo dell'80% e recuperi risorse fiscali oggi impropriamente non utilizzate.

9. CONCLUSIONI

Il rapporto di maggioranza della Commissione della gestione e delle finanze ha voluto pure introdurre ulteriori misure di risparmio rispetto a quanto presentato dal Consiglio di Stato. Come già abbiamo espresso non condividiamo l'impostazione dettata dalla maggioranza e le nuove proposte di risparmio. Citiamo solo l'esempio dei tagli alle borse di studio e l'ulteriore taglio dei sussidi per la riduzione del premio di cassa malattia, che mostrano bene quanta sia miope la politica proposta dalla maggioranza che interviene senza tenere conto di nulla nemmeno di un settore delicato e importante come quella della formazione dei giovani. Durante il dibattito in aula svilupperemo gli argomenti contro le nuove misure proposte dalla maggioranza.

In questo nostro Rapporto di minoranza sul Messaggio n. 7184 Pacchetto di misure per il riequilibrio delle finanze cantonali noi abbiamo presentato nell'ordine:

1. La nostra **adesione a un risanamento di 185 mio fr.** a partire dal 2019 con **tre precise condizioni**: non intaccare il "necessario", i miglioramenti vanno prioritariamente individuati nel "non utile"; monitoraggio permanente dell'evoluzione finanziaria nel quadriennio; monitoraggio permanente dei gettiti fiscali secondo il principio di competenza. L'uso di eventuali spazi supplementari che dovessero emergere dal risanamento delle finanze dovrà essere ben soppesato e concordato secondo l'interesse generale del Cantone. (Si vedano le Conclusioni del punto 1)
2. La descrizione **dell'evoluzione delle finanze del Cantone sul lungo termine e l'identificazione delle cause della loro attuale precarietà** (riassunte nella sintesi conclusiva del punto 2).
3. Le numerose **azioni** attuate dal Cantone a partire dagli anni 90 **per favorire l'uso appropriato delle finanze pubbliche.**
4. Le **modalità d'impostazione di una manovra**, evidenziando le lacune degli esercizi precedenti, in particolare il non esame dei ricavi fiscali e delle uscite d'investimento. Si segnala che si intende presentare in tempi brevi un **atto parlamentare** per la modifica della Legge sulla gestione finanziaria dello Stato al fine di inserire esplicitamente **l'applicazione del principio di parsimonia anche per i ricavi correnti.** Inoltre si chiede **una valutazione globale delle tasse causali applicate dal Cantone.**
5. I **principi** da seguire nell'ambito **di un'operazione di risanamento.**
6. La presentazione delle **controproposte.** Nel punto 6.1 "Considerazioni generali" si evidenzia la necessità di procedere **distinguendo "il necessario" dall'"utile" e dal "non utile"** e si rilevano le mancanze al riguardo sia a partire dal 2000 come pure nella proposta del Consiglio di Stato. Poi nel punto 6.2 si presentano le **misure da sospendere, quelle da approfondire, quelle da togliere e infine quelle da inserire** per compensare le misure da togliere. **Per il momento** il montante da compensare è di **18.48 mio di fr.** Per una misura da togliere, quella riguardante i Pronti Soccorso dell'EOC, si domanda che nel 2017 sia compensata internamente all'EOC con altre

modalità, in seguito si vedrà secondo i risultati degli approfondimenti richiesti. **Quali misure compensatrici** si propone il contenimento delle **uscite di investimento**, i cui crediti sono cronicamente sottoutilizzati **e una revisione delle deduzioni fiscali relative agli oneri assicurativi come pure ai figli a carico a ai figli agli studi.**

7. Si evidenzia la necessità di **verificare le condizioni di lavoro del personale dell'Amministrazione cantonale**, dopo le innumerevoli misure di risparmio sul personale, attuate sistematicamente fin dall'inizio degli anni '90. Le misure di carattere puntuale, transitorio, permanente, dal 1993 al 2009 sono ben 134, l'elenco andrebbe aggiornato fino al 2016.
8. Si danno delle **indicazioni per il Progetto "Ticino 2020"**. In particolare si chiede un **bilancio delle misure attuate a partire dal 2000**. Si indicano **i principi e le condizioni per una revisione della perequazione finanziaria**. Si propone tramite un'adeguata modifica della perequazione una riduzione delle disparità di trattamento fiscale con una **forchetta per il moltiplicatore politico dei Comuni che va dal 100% a un minimo massimo dell'80%**.

Più dettagliatamente per il punto 6.2, le **8 misure** da togliere che determinano la **necessità di trovare 18.48 mio di fr.**, ordinate secondo l'elenco del Consiglio di Stato, sono le seguenti:

- Misura 4.1.4 – Ufficio del giudice dei provvedimenti coercitivi – Riduzione dei giudici da 4 a 3 per **0.25 mio di fr.**
- Misure 5.1.2 – Riduzione contributo localizzazione geografica in base allo stato di avanzamento delle aggregazioni – Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale (LPI) per **1.0 mio di fr.**
- Misura 5.1.3 – Contributo supplementare LPI per **0.1 mio di fr.**
- Misura 5.1.4 – Partecipazione dell'utente ai costi delle prestazioni di cura dei servizi di assistenza e cure a domicilio e conseguente aggravio PC AVS/AI per **2.5 mio di fr.**
- Misura 5.1.5 – Politica familiare: riorientamento attraverso misure a sostegno dell'autonomia e della conciliabilità: non si accetta la parte concernente "l'adeguamento delle soglie d'intervento Laps con modifica della scala di equivalenza". Da compensare **6.3 mio di fr.**
- Misura 5.1.6 – Aumento parziale delle due costanti che definiscono il reddito disponibile massimo nella Ripam ordinaria per **5.0 mio di fr.**
- Misura 5.1.8 – L-rilocc. Abolizione art. 10 per le indennità straordinarie di disoccupazione per **3.13 mio di fr.**
- Misura 5.2.12 – Aumento della retta per la frequentazione di centri diurni per invalidi (e per utenti in esternato di case con occupazione) finanziati in base alla LISPI per **0.2 mio di fr.**

Le motivazioni generali che giustificano la nostra posizione sono presentate al punto 7.1, mentre quelle specifiche sono presentate dettagliatamente per ogni singola misura nel punto 7.2.

Ricapitolati i contenuti del nostro Rapporto, di seguito sinteticamente le nostre motivazioni e le nostre proposte strategiche.

Come detto e ripetuto il nostro principio guida per valutare la proposta di risanamento del Consiglio di Stato e per formulare delle richieste alternative non è stato quello della verifica e del confronto di quanto è stato raccolto sul versante della spesa corrente e di quanto è

stato messo assieme sul versante dei ricavi correnti. **Il nostro principio guida**, basato sulla distinzione tra “non utile”, “utile” e “necessario”³⁵, **è stato quello di intaccare prioritariamente il “non utile” e di preservare “il necessario”**.

Certo, visto dove noi andiamo a “scavare”, siamo consapevoli che ci esponiamo ancora una volta a chi con animo poco benigno ci definisce “il partito delle tasse”. Ma questo non ci turba per più ragioni.

Innanzitutto perché non siamo isolati³⁶, ma siamo in buona compagnia.

Basta pensare al Franscini delle Semplici verità quando cita il Bonstetten³⁷ e scrive, “La grettezza nel contribuire per oggetti di ben pubblico era tale, che Vittorio Bonstetten, dandone colpa esclusivamente al popolo de’ baliaggi, diceva di noi: Queste genti non hanno mai denaro per le utili cose, non per il medico, non per le scuole, non per soccorso degl’infelici, non per i ponti né per strade, senza di cui il paese è impraticabile: solo per i litigi sono elleno³⁸ ricche e liberali”.

Basta pensare al Lavizzari del suo testamento politico quando scrive, riferendosi all’Autorità politica del Cantone: “...perché non ha essa, l’autorità, fatti i dovuti scandagli per rilevare se le imposte necessarie al pubblico andamento amministrativo siano o no in rapporto razionale ed equo colle finanze dei cittadini che compongono questa nostra repubblica?”

Ci è perfettamente noto che il possesso dei Ticinesi, vuoi in capitali, vuoi in istabili supera il valore di 600 milioni di franchi. Qual è quel popolo che, dotato di così ragguardevole patrimonio, non sopporti un’imposta che non superi le due, le tre, le quattro volte l’imposta a cui vanno soggetti i Ticinesi?

...

Sebbene gli anni non corrano troppo propizi per vicende agrarie ed industriali, le quali hanno in qualche parte angustiato temporariamente il paese, pure esse non valsero a distruggere il germe della prosperità pubblica, chè anzi questa pare ora vicina a rialzarsi più vigorosa che non lo fosse per lo passato.”

E ancora più in là, sempre il Lavizzari: “Non è sui poveri, non è sull’operaio che cader devono i nuovi pesi, ma principalmente su coloro che sono ricchi o benestanti. Per riempire la lacuna, non trattasi che di chiamar all’equità coloro che fin qui hanno sfuggito il rigore della legge, sottraendosi a quella contribuzione per loro quasi ingiustificante, e tale che non eguaglia quelle frequenti spese, che per puerili ambizioni, o per fuggevoli passatempo gettano in un sol giorno in un convegno gastronomico, in una festa da ballo, o da una loggia di teatro.”

E poi ancora più in là: “L’autorità non deve paventare il proporzionale aumento delle spese, ormai comune a tutte le amministrazioni pubbliche e dovuto all’effetto di nuove leggi modellate a seconda dei tempi; ma deve paventare il momento in cui, per grette e scongiolate economie, ella lascerà immiserire le istituzioni esistenti o negherà lo sviluppo ad altre nuove che fossero reclamate dai bisogni della civiltà. Però, a ben governare le sorti di un popolo fa d’uopo che in quel giorno che lo aggravate di un balzello, in quel giorno stesso, o anticipatamente gli apriate una nuova fonte di risorse col suppeditare nuovi mezzi di istruzione all’agricoltura, alle industrie, alle arti e a tutto che può contribuire

³⁵ Nell’Introduzione delle Linee Direttive 2015-2019, pag.9, si sottolinea che “utile” e “necessario” non sono sinonimi. Questa distinzione si trova già nelle “Semplici verità ai Ticinesi” di Stefano Franscini. Noi a questi due concetti aggiungiamo quello del “non utile”. Al tempo del Franscini il “non utile” non era così presente come oggi. Erano tempi più magri e si viveva più sull’osso.

³⁶ “Isolati” un concetto diametralmente opposto al “soli”. E anche quando dovessimo essere isolati, saremmo “isole mai troppo lontane”.

³⁷ La citazione del Bonstetten da parte di Franscini è la citazione che piaceva a Patrizia Pesenti, nella funzione di Presidente del Consiglio di Stato, si veda la sua introduzione al Rendiconto 2002 del Consiglio di Stato.

³⁸ Sta per “esse”.

a dar maggior valore al braccio ed alla mente del cittadino, moltiplicando così le loro forze operative.”

Certo ci rendiamo conto di esserci attardati con questi nostri compagni di viaggio, ma davanti al “bello”, all’ “utile”, al “vero” al “buono” non possiamo che pazientare, dar tempo al tempo, leggere in silenzio e capire. Perché, per chi ha l’onestà intellettuale di declinare al nostro tempo queste parole dei nostri Maestri di scuola, noi non abbiamo più molto da aggiungere.

Con la speranza di non guastare quanto precede, da parte nostra ci permettiamo e vogliamo dichiarare di aver il massimo rispetto delle risorse finanziarie.

Innanzitutto perché oggi ci troviamo in una situazione in cui sono rare. Di conseguenza quando sono utilizzate per uno scopo vengono a mancare per un altro. Pertanto l’attribuzione delle risorse disponibili ai diversi settori dell’attività pubblica va soppesata con cura.

Ma il nostro massimo rispetto per le risorse finanziarie (per i soldi, che non riteniamo per niente “vili”) è dovuto alla semplice constatazione che se ci sono dei soldi è perché c’è stato del lavoro che li ha creati, e per il lavoro fatto, quando è vero lavoro, bisogna avere il massimo rispetto.

Sappiamo anche che chi tiene i soldi non necessariamente è colui che li ha creati, ma questo, anche se è una delle due preoccupazioni fondamentali dell’economia politica, non cambia la necessità da parte nostra di riservare tutta la massima attenzione e la massima cura al dove e al come si impiegano le risorse finanziarie.

E, a questo punto, dopo aver ringraziato sentitamente il Franscini e il Lavizzari per l’ottima compagnia che ci hanno riservato e soprattutto per il calore e l’affetto che ci hanno trasmesso, seguendo il loro esempio e come già fatto in punti precedenti veniamo al concreto con una domanda.

Quando emergeranno nuovi spazi di manovra a quale priorità andranno riservati?

Noi abbiamo cercato di leggere e ascoltare con attenzione i documenti e le dichiarazioni ufficiali. Sulla carta queste priorità (Linee Direttive) sembrano essere due. Ma al di là della riforma “Ticino 2020” se abbiamo capito bene la vera priorità per il Consiglio di Stato sarebbe un’altra, in particolare quando si tratterà di intaccare gli eventuali margini supplementari di manovra delle finanze: “Altrettanto attesa e importante è la riforma che toccherà la fiscalità delle imprese, e mira a rafforzare la piazza economica ticinese dopo un periodo indiscutibilmente difficile e di cambiamenti” (dall’ Introduzione delle Linee Direttive 2015-2019 a pag. 9) e poi in seguito:

“Ne consegue che un intervento radicale sulle aliquote ordinarie dell’imposta sull’utile e del capitale rappresenta sicuramente la principale contromisura che i Cantoni potranno adottare, per mantenere attrattive le loro piazze economiche ed evitare la perdita di substrato fiscale.”

Detto francamente ci fa perlomeno sorridere che chi esalta i principi di responsabilità, di competitività, di concorrenza, in fin dei conti della forza della stessa economia e degli stessi imprenditori, debba poi affidarsi agli aiuti dello Stato e della collettività, tramite una “radicale” riduzione dell’imposizione fiscale, per far stare in piedi la piazza economica ticinese.

Che questa economia e questi imprenditori non abbiano la capacità assieme a tutta la collettività di contribuire al mantenimento e al rinnovo di tutte le infrastrutture pubbliche e delle condizioni quadro di cui beneficiano ampiamente deve farci riflettere.

Dobbiamo allora chiederci che tipo di economia, che tipi di imprese vogliamo? Quelle che sanno stare in piedi con le proprie capacità oppure quelle assistite dallo Stato?

Certo sappiamo che noi usciamo da un passato che a quanto capacità nostre non è stato molto brillante.

A scriverlo è lo stesso Consiglio di Stato nell'Introduzione delle Linee Direttive 2012-2015, pag.11: *“Il nostro Cantone affronta un nuovo quadriennio di legislatura in un clima di grande incertezza economica globale e locale. Le rendite di posizione, siano esse nel settore bancario siano esse legate alla frontiera, si affievoliscono e ci portano ancor più a dover competere qualitativamente sui mercati internazionali.*

Nelle difficoltà il ruolo dello Stato, anche del cantone, ha riacquisito importanza agli occhi dei cittadini e delle imprese. Da esso si attendono indirizzi, risposte concrete, aiuti, sostegni e stimoli.”

Certo, commentiamo noi, se vogliamo operare in base alle capacità, il nostro passato di rendite di posizione non ci aiuta.

Ma se vogliamo competere qualitativamente quale il rimedio? Forse un robustissimo aiuto statale generalizzato tramite sgravi?

Noi pensiamo che se veramente crediamo che dobbiamo puntare sulle nostre capacità e sulla qualità, se vogliamo invertire un'economia che si basava sulle rendite di posizione, allora la strada da imboccare deve essere un'altra e di conseguenza anche la priorità deve essere un'altra.

Se ricordiamo bene all'inizio del suo testo “Come Geltrude istruisce i suoi figli” Enrico Pestalozzi ha scritto il seguente concetto: la mancanza di educazione è la causa principale della miseria dei popoli.

Certo non siamo più all'inizio dell'800, ma è pur vero che oggi è in atto un cambiamento epocale che richiede un sostanziale ripensamento e rafforzamento dell'educazione e della formazione. **E in questa direzione bisogna puntare innanzitutto sulla scuola dell'obbligo, perché in buona parte è lì che si decidono le capacità future delle persone che si avviano ad entrare nella vita.** Se lì si sbaglia c'è il rischio che le persone si avviino nella vita senza il necessario bagaglio. E a noi consola poco che un qualche autodidatta si faccia strada nella vita. Se vogliamo puntare sulla coesione sociale, su un'economia di qualità (che sappia attirare l'attenzione ed avere il suo posto e il suo successo), sul benessere generale, allora dobbiamo puntare alla valorizzazione del capitale umano di tutte le persone. Dobbiamo promuovere una educazione di qualità, non standardizzata, ma attenta alla diversità delle persone.

Dobbiamo per contro diffidare della sirena degli sgravi fiscali. A livello internazionale abbiamo dei chiari esempi, si vedano i paesi nordici, di economie solide che si sono fatte strada con le loro capacità e non con gli aiuti fiscali. In quei paesi la pressione fiscale è ben più alta che in Svizzera. D'altra parte anche all'interno della Svizzera, per quanto riguarda la concorrenza fiscale tra Cantoni è bene aprire gli occhi. In economia pubblica è ben conosciuto l'“effetto stadio” della concorrenza. L'effetto che porta innanzitutto le prime fila ad alzarsi in piedi, poi di seguito tutte le altre con il bel risultato che alla fine tutti vedono come prima, ma da una posizione ben peggiore.

Abbiamo scritto queste pagine a tratti con il **sorriso**, a tratti con **tristezza**, a tratti abbiamo scritto queste pagine anche con **indignazione**. Noi pensiamo che non sia l'indignazione acida (di questa oggi anche in Ticino è arrivata la pandemia) di chi vede solo la parte vuota del bicchiere. Noi abbiamo cercato di farlo con la sana indignazione di chi vuol bene,

di chi ama al/il proprio paese, quell'indignazione di cui parla Francesco De Sanctis quando presenta il rapporto che Dante aveva con Firenze, la sua Città.

Un grazie, per la collaborazione, va a quello che il Corriere del Ticino chiama il "Triciclo", per aver saputo chiudere in tempi brevi lo spazio della discussione e del confronto, in fin dei conti il risanamento delle finanze del Cantone, "une question négligeable" che può essere evasa subito dopo le ferie estive. Come concludeva il Lavizzari il suo scritto: "Certe verità difficilmente si fanno strada attraverso inveterate abitudini, ma esse non muoiono giammai."

Per la minoranza 1 della Commissione gestione e finanze:

Ivo Durisch, relatore

Garobbio - Kandemir Bordoli