

Rapporto

numero	data	Dipartimento
7632 R	20 aprile 2021	FINANZE E ECONOMIA
Concerne		

**della Commissione gestione e finanze
sulla mozione 28 maggio 2018 presentata da Maurizio Agustoni per il
Gruppo PPD+GG "Utili BNS - decidiamo assieme! Il Consiglio di Stato
presenti un messaggio per l'impiego degli utili della Banca Nazionale
Svizzera"**

(v. messaggio 13 febbraio 2019 n. 7632)

PREMESSA

Il rapporto in oggetto risponde al messaggio del Consiglio di Stato riguardo alla mozione Agustoni (PPD) che tratta il tema dell'impiego degli utili della BNS che vengono annualmente riversati ai Cantoni. La mozione chiede che il *"Consiglio di Stato, in caso di dividendo distribuito da BNS superiore a quanto inserito a preventivo, presenti al Gran Consiglio un messaggio sull'impiego del dividendo supplementare e allestisca delle linee guida da applicare nel medio-lungo termine"*.

Secondo i mozionanti l'utile della BNS riversato ai Cantoni rappresenta un'entrata straordinaria, che andrebbe utilizzata in maniera diversa dall'ordinario impiego delle finanze pubbliche, che vengono utilizzate secondo un modello globale che per esprimerci in maniera colloquiale è da considerarsi un "calderone".

I mozionanti vorrebbero ricevere dal Governo un messaggio dedicato specificatamente all'utilizzo degli utili "in eccesso" versati dalla BNS. Per precisione i mozionanti vorrebbero ricevere un messaggio dedicato in particolare all'impiego di quella parte di dividendo straordinario non previsto a preventivo.

LE ARGOMENTAZIONI DEL CONSIGLIO DI STATO

Il Consiglio di Stato, d'altro canto, ritiene *ci siano delle oggettive difficoltà nel definire delle destinazioni specifiche per questo tipo di entrata*. Infatti il Consiglio di Stato fa valere in questo campo una serie di flussi finanziari tra la Confederazione e il Cantone, in particolare nel settore ospedaliero, dove il Cantone ha dovuto subire un aggravio di oltre 140 milioni di franchi. Sulla base di questi oneri supplementari il governo cantonale vuole approfittare quanto più possibile di tutte le entrate straordinarie compresa quella degli utili straordinari della BNS.

Come ultima argomentazione il governo fa valere *come la proposta oggetto della mozione sia in contrasto con l'attuale quadro legislativo*. In effetti, gli artt. 2 e 8 della Legge sulla gestione e sul controllo finanziario (LGF) prevedono il principio del divieto del vincolo delle

entrate, sia di conto economico che d'investimento, secondo il quale, fatte salve le eccezioni previste all'art. 13 della LGF concernente i finanziamenti speciali, non è possibile vincolare delle voci di ricavo a scopi specifici.

Dati finanziari

Ricordiamo che la distribuzione degli utili della BNS avviene sulla base di convenzioni siglate tra la BNS e l'Amministrazione federale delle finanze. Le convenzioni vengono riviste periodicamente con conseguenze anche importanti sugli importi distribuiti a Confederazione e Cantoni come è ben evidente nella tabella che segue.

Dal 2012, in base alla convenzione del 2011, che ha sostituito quella del 2008, il Cantone ha subito una riduzione di oltre 40 milioni di franchi della quota precedentemente incassata; nel 2014 non ha peraltro beneficiato di alcun versamento. Di fatto, le quote aggiuntive degli utili della BNS incassate tra il 2017 e il 2019 (quella del 2015 compensa il mancato introito del 2014) non sono nemmeno sufficienti per compensare la riduzione di quota che si è prodotta a partire dal 2012.

L'aumento consistente della quota incassata nel 2020 dipende da un'aggiunta decisa nel febbraio 2020 alla convenzione per il periodo 2016-2019, che è tuttavia limitata alla distribuzione degli utili 2019 e 2020.

Nella tabella che segue sono evidenziate le quote base e le quote aggiuntive ricevute dal Cantone nel periodo considerato in funzione alle convenzioni vigenti.

Tabella: quota BNS a Canton Ticino

	Quota cantonale utili BNS (in migliaia di CHF)			Convenzione di riferimento, che fissa il versamento complessivo a Confederazione e Cantoni
	Totale	quota base	quota aggiuntiva	
2008	71'636	71'636	0	convenzione del 2008: - quota fissa di 2.5 mia di fr.
2009	71'674	71'674	0	
2010	71'672	71'672	0	
2011	71'263	71'263	0	
2012	28'511	28'511	0	Convenzione 2011-2015: - quota base = 1 mia di fr. - quota aggiuntiva se riserve BNS > 10 mia fr. - nessuna distribuzione se riserva BNS < 0 fr. - quota tra 0 e 1 mia fr. se riserva dopo distribuzione è negativa
2013	28'255	28'255	0	
2014	0	28'255	-28'255	
2015	56'716	28'358	28'358	
2016	28'369	28'369	0	
2017	48'891	28'265	20'626	Convenzione 2016-2020: simile a quella 2011-2015, ma: - quota aggiuntiva di 1 mia fr. se riserva BNS > 20 mia fr.; - recupero delle quote non distribuite
2018	56'236	28'118	28'118	
2019	55'852	28'255	27'597	
2020	110'723	28'255	82'468	Convenzione 2016-2020 + convenzione supplementare 19-20 *

* La convenzione supplementare del febbraio 2020 alla convenzione valida per il 2016-2020 prevede due condizioni aggiuntive: 1 mia fr. supplementare se riserva > 30 mia fr.; 1 mia fr. ulteriore se riserva > 40 mia fr. E' limitata alla distribuzione degli utili 19-20.

LA SITUAZIONE ATTUALE

In un primo tempo la Commissione era intenzionata a sostenere lo spirito in maniera sostanziale della mozione, tuttavia la pandemia di Covid19 ha, ovviamente, modificato la pianificazione strategica della gestione delle risorse pubbliche. Le forze politiche hanno de facto archiviato i piani finanziari precedenti e stanno affrontando le sfide straordinarie attuali, tra le altre: aumento della spesa pubblica per la sanità, aumento degli aiuti in favore delle imprese e dei lavoratori, diminuzione del gettito fiscale.

Per questa ragione la Commissione gestione e finanze ha aperto un dialogo con il Consiglio di Stato per discutere come pianificare tra le altre questioni, anche la gestione degli utili della BNS. Questi utili serviranno a corto termine a coprire i forti deficit previsti, ma a medio termine potrebbero servire a costituire una riserva finanziaria importante da sciogliere in caso di nuove, e non auspicate, situazioni straordinarie. A tal proposito il Consiglio di Stato ha elaborato la seguente proposta

LA PROPOSTA DI CONTROPROGETTO

La Commissione gestione e finanze ha in un primo tempo proposto la possibilità di creare un fondo specifico alimentato con le differenze delle quote sugli utili della BNS, in una seconda fase, però, e viste le argomentazioni del Governo, che qui di seguito per chiarezza riportiamo in larga parte, si è giunti alla proposta tesa alla creazione di una specifica riserva di politica finanziaria nell'ambito del capitale proprio.

A. Disposizioni di diritto finanziario e modello contabile armonizzato (raccomandazioni)

L'art. 2 lett. g) della Legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato (LGF) stabilisce il principio del divieto del vincolo delle entrate. L'art. 8 precisa che per la copertura di singole spese non possono essere prelevate quote fisse dalle entrate, riservato il caso dei finanziamenti speciali definiti all'art. 13, che consistono in risorse prelevate per uno specifico compito pubblico e vincolate per legge all'adempimento di un compito.

Per esempio, sono finanziamenti speciali i fondi di intervento selvaggina e per la fauna ittica e la pesca (prelievo sulle patenti), il fondo incendi (prelievo di una quota sulle polizze assicurative, che viene utilizzata per il finanziamento del settore pompieristico) o ancora il fondo per la formazione professionale (alimentato con contributi federali e contributi dei datori di lavoro).

Il diritto finanziario riconosce al capitale proprio la funzione di riserva generale. Secondo l'art. 12 cpv. 3 della LGF il "*capitale proprio è composto dai fondi di capitale proprio, dalle riserve e dall'eccedenza attiva o passiva del valore totale dei beni amministrativi e patrimoniali rispetto al totale degli impegni*". L'esistenza di un capitale proprio positivo permette quindi di compensare gli effetti negativi legati per esempio a crisi economiche importanti.

La Conferenza dei direttori cantonali delle finanze ha pubblicato nel corso del 2008 un nuovo modello contabile armonizzato per le collettività pubbliche (MCA2), composto da una serie di raccomandazioni.

Questo nuovo modello contabile prevede la possibilità di creare un conto "*Riserva di politica finanziaria*". Si tratta di un conto al passivo di bilancio evidenziato a parte rispetto al capitale

proprio generale, ma che di fatto partecipa alla quantificazione del capitale proprio complessivo della collettività. Nell'ambito delle raccomandazioni MCA2, questa pratica è tollerata, osservando comunque che *«le SRS-CSPCP est conscient du fait que cette manière de procéder n'est pas conforme aux normes IPSAS»*.

Per creare, alimentare e utilizzare questa riserva, le raccomandazioni MCA2 invitano a creare una base legale esplicita e chiara, evidenziando che *«les attributions à cette réserve et les prélèvements sur celle-ci devraient être réglée de manière contraignante au niveau légal (par exemple, en stipulant que les prélèvements ne sont possibles qu'en cas de récession officiellement reconnue comme telle et, qu'après des prélèvements, des attributions doivent être effectuées lorsque la conjoncture se rétablit)»*.

B. Possibilità di creare una riserva destinata a far fronte ad eventi avversi

Tenuto conto delle disposizioni finanziarie vigenti e delle raccomandazioni MCA2, la costituzione di un fondo specifico sottoforma di finanziamento speciale alimentato per esempio con le differenze tra preventivo e consuntivo delle quote sugli utili della BNS non è possibile. È per contro possibile la creazione di una specifica riserva di politica finanziaria nell'ambito del capitale proprio in linea con quanto suggerisce la controproposta della Commissione della gestione e delle finanze.

Questa riserva, anche se considerata nel capitale proprio, può essere utilizzata soltanto per far fronte a situazioni eccezionali e non può essere utilizzata per far fronte a periodi normali di disavanzi legati all'evoluzione normale del ciclo economico. Introduce quindi uno strumento più restrittivo per la politica finanziaria visto che l'eventuale supplemento di entrate non può alimentare il capitale proprio generale, ma deve andare a costituire una riserva particolare da utilizzare soltanto in caso di situazioni eccezionali.

C. Possibile soluzione per la creazione un fondo di crisi sotto forma di riserva di politica finanziaria

Riteniamo che la creazione di una riserva di politica finanziaria debba rispettare alcune condizioni nell'ottica di una corretta gestione finanziaria:

- una riserva di politica finanziaria può essere alimentata soltanto se vi è un capitale proprio positivo. Alimentare infatti una riserva di politica finanziaria per eventi straordinari quando non si dispone di una riserva generale per compensare i risultati nel medio periodo appare infatti contrario alla logica.
- L'attribuzione di una parte delle entrate alla riserva di politica finanziaria è possibile soltanto se il risultato d'esercizio dopo l'attribuzione è perlomeno in pareggio. Non avrebbe infatti senso alimentare la riserva di politica finanziaria se in seguito all'attribuzione il risultato diventa negativo, andando a ridurre il capitale proprio generale.
- L'attribuzione e il prelievo dalla riserva di politica finanziaria devono essere regolamentate tramite una disposizione legale nella LGF. Considerato che lo scopo della riserva è quello di far fronte a situazioni eccezionali, la sola destinazione possibile è quella di compensare gli oneri supplementari in caso di situazioni eccezionali. Prevedere altri vincoli, per esempio destinandola a settori specifici, significherebbe non rispettare il principio del non vincolo delle risorse generali dello Stato per determinati compiti.
- È escluso l'utilizzo della riserva per sostenere l'avvio di programmi di spesa specifici, che poi diventerebbero strutturali.

- L'utilizzo delle riserve deve essere regolamentato in modo preciso: per esempio si può prevedere che possa essere utilizzata unicamente di fronte a una crisi economica importante (per esempio di fronte a un PIL negativo) per finanziare delle spese straordinarie del Cantone o un calo importante del gettito. D'altra parte, sarà opportuno definire un limite massimo di riserva, per esempio fissandolo rispetto alle entrate correnti del Cantone.

D. Effetti finanziari relativi all'attribuzione o al prelievo della riserva di politica finanziaria

Diversamente dal capitale proprio generale che aumenta o diminuisce senza una specifica registrazione nel conto economico in base al valore del risultato di esercizio, l'attribuzione alla riserva di politica finanziaria influenza il risultato di esercizio. Infatti l'attribuzione alla riserva di politica finanziaria avviene a debito del conto economico, riducendo quindi il risultato d'esercizio. L'effetto inverso lo si ha in caso di prelievo dalla riserva.

E. Entità delle attribuzioni

La Commissione propone di attribuire le entrate straordinarie relative alla quota sugli utili della BNS per la costituzione della riserva.

Così come proposto dal testo della mozione, proponiamo di considerare come entrate straordinarie la differenza tra quanto previsto a preventivo e quanto effettivamente incassato.

Sulla base delle indicazioni che precedono il Consiglio di Stato conferma la fattibilità giuridica della proposta commissionale, non tramite la costituzione di uno specifico fondo, ma attraverso la creazione di una riserva di politica finanziaria.

CONCLUSIONI

In questo contesto, è risultato evidente come i paesi e gli enti che in questa fase dovuta alla Pandemia di Covid19 hanno potuto beneficiare di importanti riserve finanziarie, siano riusciti ad affrontare meglio la situazione nel momento dell'emergenza rispetto invece alle organizzazioni prive di riserve.

Per queste ragioni proponiamo di ritenere la mozione parzialmente accolta e invitiamo il Consiglio di Stato a elaborare una proposta legislativa per la creazione di una specifica riserva di politica finanziaria.

Per la Commissione gestione e finanze:

Boris Bignasca, relatore
Agustoni - Bang - Biscossa - Bourgoin -
Caprara - Dadò - Durisch - Jelmini -
Gianella Alessandra - Guerra -
Pamini (con riserva) - Pini - Quadranti