

Messaggio

numero

6625

data

28 marzo 2012

Dipartimento

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

Introduzione dei principi di gestione finanziaria e del freno ai disavanzi pubblici nella Costituzione cantonale del 14 dicembre 1997

INDICE

1.	INTRODUZIONE	2
2.	ATTI PARLAMENTARI PENDENTI, PROGETTO DI NUOVA LEGGE SUL FRENO ALLA SPESA PUBBLICA E PROGETTO PER L'INTRODUZIONE DI UN FRENO AI DISAVANZI PUBBLICI NELLA LEGGE SULLA GESTIONE E SUL CONTROLLO FINANZIARIO DELLO STATO.....	4
2.1	Atti parlamentari pendenti e progetto di nuova legge sul freno alla spesa	4
2.2	Il progetto governativo di freno ai disavanzi presentato nel 2008: consultazione e approfondimenti successivi.....	6
3.	ORIENTAMENTI TEORICI	8
3.1	L'equilibrio finanziario quale limite all'intervento pubblico.....	9
3.2	La congiuntura: come e in quale misura tenerne conto?	10
4.	ESEMPI DI PROVVEDIMENTI ISTITUZIONALI IN SVIZZERA E ALL'ESTERO	12
4.1	Il quadro di riferimento generale	12
4.2	Esempi	15
5.	UN NUOVO QUADRO DI RIFERIMENTO PER LA POLITICA FINANZIARIA DEL CANTONE	20
5.1	L'obiettivo di riferimento: il vincolo di bilancio	21
5.2	Riforma costituzionale: regime finanziario	23
6.	TRASPOSIZIONE DEL NUOVO ARTICOLO COSTITUZIONALE NELLA LEGISLAZIONE CANTONALE	25
6.1	Modifica della Legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato	26
6.2	Modifiche della Legge tributaria	30
6.3.	Revisione del sistema di contabilizzazione dei gettiti fiscali.....	32
7.	LA SOVRANITÀ DEL PARLAMENTO.....	33
8.	CONCLUSIONI E CLASSIFICAZIONI DI ATTI PARLAMENTARI	34
	Disegno di modifica della Costituzione cantonale.....	35
	Allegato: vincoli di disciplina finanziaria nei Cantoni svizzeri	36

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente messaggio, vi sottoponiamo una proposta per l'introduzione nella Costituzione cantonale di un nuovo capitolo consacrato al regime finanziario dello Stato, tra cui spicca un nuovo dispositivo relativo alla limitazione dei disavanzi pubblici.

1. INTRODUZIONE

La Costituzione cantonale del 14 dicembre 1997 non prevede, contrariamente alle costituzioni della Confederazione e di altri Cantoni, alcun riferimento specifico al regime finanziario e in particolare ai principi generali di gestione finanziaria che dovrebbero determinare il contesto decisionale entro cui vengono operate le scelte politiche.

Orbene, gli obiettivi e i principi di natura finanziaria rappresentano un aspetto fondamentale della vita democratica di un paese e sono garanti della necessaria solidarietà intergenerazionale. Il modo in cui essi sono disciplinati determina infatti le "regole del gioco" entro cui si sviluppano le politiche pubbliche, ponendo dei limiti sia al margine di manovra dei politici, sia alle legittime aspettative dei cittadini contribuenti, ma anche alle possibilità di una generazione di caricare di oneri eccessivi le future generazioni.

Determinando il contesto generale entro cui vengono operate le scelte politiche, le regole di politica finanziaria sono quindi regole generali, che influenzano ogni settore d'intervento pubblico e quindi le priorità dello Stato. Come tali, esse dovrebbero poter godere di un'ampia legittimità popolare e quindi figurare nell'atto costitutivo del Paese e non semplicemente nei vari atti legislativi.

La proposta di modifica della Costituzione descritta in questo messaggio ha quindi lo scopo di riconoscere questa particolare caratteristica dei principi di gestione finanziaria, promuovendoli a rango costituzionale, come già è il caso in molti Cantoni e a livello federale. L'aspetto fondamentale su cui è focalizzata la riforma riguarda l'introduzione e la definizione del principio dell'equilibrio finanziario, attorno a cui ruotano altri principi, come quello della gestione parsimoniosa ed economica delle risorse dello Stato.

L'elevazione di questo principio a rango costituzionale mira a rafforzare consapevolezza, responsabilità e disciplina di Governo e Parlamento in materia di conduzione finanziaria, rendendo esplicito e vincolante il legame tra le spese sostenute dal Cantone e le risorse necessarie al loro finanziamento, premessa indispensabile per conseguire una gestione più parsimoniosa delle risorse finanziarie cantonali e per un esame più attento delle priorità di intervento del Cantone. Ciò permetterà di limitare la tentazione di ricorrere all'aumento del debito pubblico, che viene posto a carico delle future generazioni, per finanziare prestazioni decise e a beneficio delle attuali generazioni. L'illusione fiscale, con la quale non si rende esplicito il costo delle prestazioni pubbliche, potrà essere attenuata.

L'introduzione del principio dell'equilibrio finanziario nella Costituzione cantonale porta d'altra parte una soluzione alla questione oggetto di un intenso dibattito politico in questi ultimi anni sul senso della nozione di disciplina finanziaria. Nell'ultimo decennio, partendo da questo concetto, sono infatti stati sviluppati due modelli di sana gestione finanziaria, il primo finalizzato al controllo della spesa pubblica, il secondo al raggiungimento di un equilibrio finanziario duraturo. Benché i due modelli non si escludano e tendano entrambi

a rafforzare la disciplina finanziaria dell'ente pubblico (imporre l'equilibrio finanziario significa porre un limite anche alla spesa, ma anche limitare l'evoluzione della spesa significa facilitare il raggiungimento dell'equilibrio), essi sono sovente stati messi in contrapposizione, mettendo l'accento sui loro rispettivi difetti in chiave quasi ideologica. Questo non ha di certo facilitato un accordo tra i vari attori politici sul modo di procedere.

La proposta contenuta in questo messaggio non va considerata come un tentativo di imporre una soluzione piuttosto che un'altra, ma semplicemente come la volontà di esplicitare l'inderogabile necessità di finanze equilibrate, necessità che chiaramente, per essere rispettata, presuppone anche un controllo rigoroso dell'evoluzione della spesa. Questa regola ha il merito di considerare complessivamente in un unico concetto le spese e i ricavi dell'ente pubblico ed è di immediata applicazione, non richiedendo particolari parametri di riferimento attraverso i quali misurare il raggiungimento dell'obiettivo, come potrebbe essere il caso di un freno alla spesa.

La riforma costituzionale darà maggiore legittimità al principio dell'equilibrio finanziario, fissandone gli elementi costitutivi, che dovranno poi essere tradotti in una specifica base legale. In questo senso, ai fini di garantire la massima trasparenza, il presente messaggio indica pure i tratti essenziali della future modifiche legislative che concretizzeranno il principio costituzionale.

Il progetto presentato con questo messaggio dà seguito agli intendimenti illustrati nel *Rapporto al Gran Consiglio sulle linee direttive e sul piano finanziario 2012-2015* (capitolo 2.5: "Politica finanziaria equilibrata") e risponde indirettamente a due iniziative parlamentari presentate entrambe il 14 marzo 1994 e volte all'introduzione di un limite alla crescita della spesa pubblica cantonale.

Sul tema, fu presentato il 17 settembre 2003 il messaggio n. 5425 relativo a una nuova legge sul freno alla spesa pubblica. Il messaggio giace inevaso da sette anni in Commissione della gestione e delle finanze, che a sua volta istituì un'apposita sottocommissione.

Perplessità e reticenze sulla bontà della proposta legislativa perdurano in seno al Parlamento, motivo per il quale il Consiglio di Stato ha promosso nel 2008 un progetto di modifica della Legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato tendente a introdurre delle normative vincolanti in termini di equilibrio finanziario.

Nel primo capitolo riprenderemo i contenuti di questi atti parlamentari, le risposte date con il messaggio n. 5425 e il progetto di freno ai disavanzi sottoposto nel 2008 a procedura di consultazione da parte del Governo. In seguito, esporremo i motivi per i quali riteniamo opportuno precisare il principio dell'equilibrio finanziario nella legislazione ticinese e in particolare nella Costituzione, le esperienze fatte da altri enti pubblici e quindi la proposta concreta di modifica della Costituzione. In un ulteriore capitolo indicheremo l'orientamento scelto dal Governo per concretizzare l'articolo costituzionale, progetto che sarà sottoposto per decisione al Parlamento in una seconda fase con uno specifico messaggio.

2. ATTI PARLAMENTARI PENDENTI, PROGETTO DI NUOVA LEGGE SUL FRENO ALLA SPESA PUBBLICA E PROGETTO PER L'INTRODUZIONE DI UN FRENO AI DISAVANZI PUBBLICI NELLA LEGGE SULLA GESTIONE E SUL CONTROLLO FINANZIARIO DELLO STATO

2.1 Atti parlamentari pendenti e progetto di nuova legge sul freno alla spesa

Attualmente, con l'obiettivo di migliorare la disciplina finanziaria nel nostro Cantone, vi sono all'esame del Gran Consiglio due iniziative parlamentari e una proposta governativa.

Entrambe le iniziative parlamentari, presentate nella forma generica il 14 marzo 1994, chiedono l'introduzione di un freno all'evoluzione della spesa pubblica:

- La prima, presentata da M. Masoni e cofirmatari *per la modifica della legge sulla gestione finanziaria dello Stato con l'introduzione di un limite alla spesa pubblica*, chiede che l'introduzione di questo freno avvenga tenendo conto dei seguenti criteri: l'aumento della spesa pubblica non deve superare quello del reddito cantonale; la spesa sottoposta al limite deve essere definita precisamente; qualsiasi proposta relativa al potenziamento o a nuove prestazioni deve essere valutata alla luce del rispetto del limite della spesa; il vincolo vale sia per i preventivi, sia per i consuntivi;
- La seconda, presentata da C. Danzi e cofirmatari *per l'introduzione di un freno alla crescita della spesa pubblica cantonale*, chiede sostanzialmente che venga introdotto un legame tra l'evoluzione della spesa e quella del prodotto interno lordo, precisando che eventuali sorpassi registrati in sede di consuntivo dovranno essere recuperati a medio termine negli esercizi successivi attraverso una corrispettiva riduzione della spesa corrente inserita nei preventivi.

Il disegno di legge proposto dal Consiglio di Stato nel 2003 con il messaggio n. 5425 riprende gli obiettivi delle iniziative parlamentari citate, prefiggendosi di limitare l'evoluzione della spesa pubblica, commisurandola a quella dell'evoluzione economica, e quindi garantire una quota statale fissa nel tempo. La proposta mira quindi a introdurre dei vincoli unicamente sul fronte delle uscite e non considera le entrate statali.

Negli intendimenti del Consiglio di Stato del 2003, la bozza di legge avrebbe dovuto completare le normative di disciplina finanziaria già presenti sul piano cantonale, come quella che fissa, senza tuttavia precisarlo, l'equilibrio finanziario, e avrebbe quindi rappresentato un ulteriore strumento per mantenere sane le finanze cantonali. Corredata da sanzioni in caso di non rispetto della regola e da un controllo a posteriori di conformità rispetto al preventivo, la nuova legge avrebbe infatti posto un vincolo all'evoluzione della spesa e quindi facilitato il raggiungimento dell'obiettivo primario dell'equilibrio finanziario.

La legge è stata pensata ed elaborata in un contesto marcato da un'espansione importante della spesa pubblica, a partire da una situazione sostanzialmente equilibrata delle finanze pubbliche cantonali, ma in via di peggioramento, proprio per effetto di una spesa pubblica che si riteneva fuori controllo. Essa è quindi stata il risultato di una riflessione sulla situazione politica e finanziaria che ha marcato gli inizi di questo decennio, contraddistinta da:

- una marcata crescita della spesa pubblica;
- una situazione finanziaria di partenza equilibrata, ma in via di degradamento;
- un indebitamento contenuto;
- un aumento della quota statale;
- un'incapacità politica nel far fronte alle prospettive finanziarie future negative ed in particolare al forte aumento della spesa.

A distanza di oltre otto anni dalla pubblicazione del messaggio, questi dati di base sono mutati sostanzialmente:

- la crescita della spesa, a partire dal 2004, appare maggiormente sotto controllo;
- ciononostante, i disequilibri finanziari tra entrate e uscite si sono accentuati e solo nel 2007, sotto l'influenza dell'importante crescita economica, il disavanzo è tornato sotto i 50 milioni di franchi. Dopo quattro esercizi, dal 2008 al 2011, di ritorno sostanziale all'equilibrio del conto di gestione corrente, la situazione dovrebbe peggiorare: come mostra il piano finanziario 2012-2015, per il 2012 e per i prossimi anni le previsioni sono infatti preoccupanti.

Di fronte a questi dati, un vincolo basato esclusivamente sulle spese non garantirebbe il superamento della crisi finanziaria connesso a conti deficitari. Questo dato di fatto, unitamente alle perplessità concettuali già emerse nell'ambito della procedura di consultazione sul progetto del 2003 e confermate in sede di esame del messaggio da parte dell'apposita sottocommissione delle finanze, rimette chiaramente in discussione l'impostazione data al progetto nel 2003, imponendone un riesame.

Per sommi capi, le principali obiezioni manifestate nei confronti del modello proposto dal Governo sono le seguenti:

- *L'obiettivo di limitare la spesa al livello attuale non sarebbe supportato da alcuna giustificazione economica.* In una visione storico-economica l'aumento della quota statale ha comportato un'evoluzione sociale positiva che spesso è andata a correggere gli squilibri sociali, che il puro mercato, senza correttivi, avrebbe comportato. Di conseguenza il modello proposto, che implica appunto l'assunzione che l'attuale quota statale sia quella ottimale e non modificabile, è sembrato riduttivo e non suffragato da una consistenza concettuale.
- *Il riferimento al PIL regionalizzato calcolato dall'Istituto BAK di Basilea sarebbe problematico,* poiché si tratterebbe di un dato non sempre attendibile, calcolato in base ad un metodo poco trasparente. Da un lato, si rileva infatti una permanente provvisorietà dei dati prodotti dal BAK, in parte dovuta all'aggiornamento dei dati primari che entrano nel modello e in parte dovuta alle caratteristiche del modello stesso che permette questo genere di adattamenti; ciò compromette evidentemente il grado di affidabilità delle stime in base alle quali dovrebbe essere applicato il freno alla spesa. Dall'altro, il BAK, per evidenti ragioni di mercato, non mette a disposizione una documentazione metodologica sufficientemente esaustiva per verificare la pertinenza del modello, obbligando di fatto a usare in modo acritico le stime prodotte.
- *La regola inibisce qualsiasi politica congiunturale.*
- *Il modello utilizza una definizione problematica della spesa sottoposta al vincolo,* che potrebbe incitare ad adottare dei comportamenti di contabilità creativa.
- *La regola influenzerebbe negativamente la sovranità del Parlamento* (questa critica emersa durante la procedura di consultazione è poi stata considerata nel messaggio definitivo, che introduce la possibilità per il legislativo di derogare alla regola se una maggioranza qualificata dei membri lo decidesse).

La sottocommissione della gestione incaricata di esaminare il progetto governativo ha fatto proprie diverse di queste critiche in una lettera del 21 gennaio 2005 indirizzata al Governo, osservando in definitiva come fosse comunque interessata a "*trovare una soluzione fattibile e non aggirabile, che permetta di rispettare il concetto di equilibrio a medio termine (quanti anni?) delle finanze cantonali*". Predette valutazioni commissionali sono state confermate in presenza della Direttrice del DFE durante un'audizione del 30 ottobre 2007.

2.2 Il progetto governativo di freno ai disavanzi presentato nel 2008: consultazione e approfondimenti successivi

Considerate le perplessità espresse dal mondo politico nei confronti della proposta di freno alla spesa pubblica e sentita comunque la necessità di completare la legislazione cantonale con un nuovo vincolo finanziario preciso ed efficace quale premessa per garantire nel tempo una gestione finanziaria basata sul principio della disciplina finanziaria, il Consiglio di Stato ha elaborato nel 2008 una proposta alternativa con al centro l'obiettivo di limitare i disavanzi pubblici.

Questo strumento, promosso nell'intento di rendere esplicito il nesso esistente fra compiti e prestazioni dello Stato e il loro costo, pone una serie di regole per rendere efficace l'enunciazione di principio presente attualmente nella Legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato relativa all'equilibrio a medio termine del conto di gestione corrente. Esso prevede in particolare l'introduzione di una soglia oltre la quale i disavanzi non possono più essere tollerati in sede di preventivo, delle sanzioni in caso di mancato rispetto dei limiti posti al disavanzo, un regime derogatorio nel caso di gravi crisi economiche, nonché un dispositivo relativo alla compensazione nel tempo dei disavanzi registrati nei consuntivi. Per un efficace funzionamento del sistema di sanzioni proposto, il progetto prevede infine l'introduzione del coefficiente di imposta, meccanismo in vigore in quasi tutti i Cantoni svizzeri.

Il 2 ottobre 2008 il progetto è stato sottoposto a una procedura di consultazione, che ha coinvolto i Comuni ticinesi, i partiti politici e le maggiori associazioni di categoria attive nel nostro territorio. Se tra i Comuni le risposte sono state estremamente ridotte (solo i Comuni di Capriasca, Giubiasco, Lugano e Montagnola hanno preso parte alla consultazione), la rispondenza è stata maggiore per quanto riguarda le associazioni economiche e i sindacati (hanno risposto alla procedura di consultazione l'Associazione industrie ticinesi, la Camera ticinese dell'economia fondiaria, l'Associazione bancaria ticinese, la Camera di commercio, dell'industria e dell'artigianato, i Sindacati ticinesi indipendenti e l'Organizzazione cristiano-sociale ticinese); tra i partiti, hanno risposto formalmente solo il PLRT, il PPD e il PS.

Si tratta invero di un numero esiguo di risposte (tredici complessivamente), difficilmente interpretabile considerata l'importanza della riforma. Non volendo comunque avventurarci in speculazioni su cosa possa significare questo mancato interesse a partecipare alla consultazione, ci limitiamo a prendere atto delle posizioni espresse nelle risposte ricevute.

L'esito della consultazione, conclusasi il 19 dicembre 2008, è stato sostanzialmente positivo, anche se delle riserve hanno caratterizzato le risposte di taluni enti consultati. Sinteticamente, osserviamo infatti che:

- Quasi tutti gli enti che hanno preso posizione (ad eccezione del Comune di Montagnola), hanno considerato positiva l'introduzione di nuovi vincoli finanziari, seppur con sfumature diverse. Il PS, pur non dichiarandosi di principio contrario, ha per esempio richiesto che il vincolo non sia troppo stretto, mentre PPD, AITI, Camera di Commercio e Ocst hanno considerato che la questione relativa all'introduzione di nuovi vincoli finanziari dovrebbe essere affrontata soltanto dopo che il Cantone avrà ritrovato un equilibrio strutturale dei conti, ridefinito i propri compiti e le competenze e i flussi finanziari con i Comuni;
- Il progetto posto in consultazione è stato preferito dalla maggior parte degli enti che hanno risposto rispetto a quello presentato con il messaggio del 2003 (il PPD e il Comune di Lugano non si sono pronunciati esplicitamente): soltanto Catef, Camera di

commercio e il Comune di Montagnola lo respingono, i primi due segnalando che la variabile da controllare è rappresentata dalle uscite;

- Per quanto riguarda la pertinenza del limite al disavanzo previsto, la maggioranza degli enti consultati è d'accordo con la proposta governativa, ad eccezione del PS, che auspica di portarlo al 4% (contro il 2% proposto), e di Giubiasco, che propone un limite tra il 3 e il 4%. Il PPD non si esprime sui dettagli, visto che non ritiene opportuna l'introduzione di un nuovo vincolo finanziario nella fase di squilibrio strutturale attuale, mentre Catef e Camera di Commercio si oppongono in quanto contrari alla logica del freno ai disavanzi;
- Sul regime derogatorio, vi è pure un generale consenso, anche se taluni lo considerano troppo restrittivo (PS, Ocst, Lugano) o all'opposto troppo permissivo (PLRT, ABT);
- Le sanzioni previste nel progetto, che possono avere effetto sia sulle uscite sia sulle entrate, sono solo in parte condivise dagli enti consultati. Si oppongono alla proposta la Catef, la Camera di commercio, per la quale l'azione va realizzata unicamente sulle uscite, Lugano che ritiene la norma lesiva dei diritti democratici e Montagnola. PPD e Ocst non si esprimono esplicitamente;
- L'introduzione del coefficiente di imposta è avversata unicamente da Catef, Aiti (anche se manifesta la possibilità di entrare in materia, se limitata alle persone fisiche), dalla Camera di commercio e dal Comune di Montagnola. L'accordo di Lugano è subordinato all'avvenuto risanamento finanziario dei conti cantonali.

Tenuto conto di questi risultati, il Governo, per il tramite del Dipartimento delle finanze e dell'economia, ha esaminato se fossero necessari adattamenti al testo posto in consultazione. In questo contesto, i lavori si sono concentrati su tre priorità:

- a) una valutazione giuridica approfondita del sistema di sanzioni proposto, in particolare per quanto riguarda l'introduzione del voto alternativo tra una riduzione di spese e un aumento di entrate in caso di referendum su misure di risanamento;
- b) un esame relativo alla possibilità di introdurre il vincolo in due tappe, precedendo la modifica legislativa di dettaglio con l'introduzione degli elementi fondamentali dello strumento nella Costituzione;
- c) una valutazione tecnica complessiva del progetto.

I primi due temi sono stati analizzati internamente all'Amministrazione. Per quanto riguarda gli aspetti giuridici del sistema di sanzione proposto, la valutazione eseguita ha mostrato che la regola, benché particolare nel contesto istituzionale svizzero, è comunque conforme ai principi costituzionali in fatto di diritti democratici. L'analisi ha nondimeno rilevato la complessità della norma e le possibili difficoltà tecniche di applicazione.

Per quanto riguarda il secondo tema, l'opzione secondo cui l'introduzione nella legislazione di regole vincolanti in materia finanziaria debba essere preceduto da una modifica costituzionale ha trovato un chiaro sostegno. L'introduzione dei principi fondamentali del vincolo nella Costituzione cantonale permette infatti di conferire maggiore legittimità democratica all'obiettivo di finanze pubbliche sane, garantendo una maggiore perennità della regola e sancendo quindi l'obbligo per gli organi politici di concretizzare a termine il principio costituzionale.

Questa è anche la scelta operata da diversi altri Cantoni svizzeri che in questi ultimi anni si sono dotati di nuovi strumenti di disciplina finanziaria (si veda al proposito il capitolo 4.2. consacrato all'illustrazione dei modelli introdotti in altre realtà).

La terza questione valutata con priorità dal Governo riguarda gli elementi costitutivi del progetto e quindi il funzionamento di dettaglio del vincolo proposto. Questo aspetto è stato approfondito sottoponendo il progetto oggetto della consultazione a una verifica esterna. L'incarico è stato affidato al Prof. Bernard Dafflon, titolare della cattedra di finanze pubbliche all'Università di Friburgo, che ha espresso una prima serie di suggerimenti per migliorare il progetto in un rapporto intermedio il 1. giugno 2010.

La valutazione giuridica, l'esame di opportunità relativo all'introduzione di un articolo costituzionale e l'accompagnamento tecnico del Prof. Dafflon sono quindi serviti per affinare il progetto che presentiamo con questo messaggio.

Rispetto al precedente progetto, si prevede inizialmente di ancorare i principi fondamentali nella Costituzione, mentre il progetto di modifica legislativa, pur confermando gli elementi principali del modello sottoposto in procedura di consultazione, comprende nuovi elementi e non ne prevede più altri.

La modifica certamente più rilevante è in questo senso rappresentata dalla rinuncia a proporre il sistema del voto alternativo in caso di rifiuto di determinate misure di risanamento, sistema già introdotto nei Cantoni di Ginevra e Vaud e sul quale si sono focalizzate le critiche maggiori all'avamprogetto di legge sottoposto in consultazione. Questa regola, che ricordiamo impone al cittadino di operare una scelta tra un'eventuale misura di riduzione della spesa e un aumento del coefficiente di imposta nell'ambito dell'esercizio del diritto di referendum, è stata adottata nei due Cantoni romandi per spezzare un circolo vizioso cui entrambi sono stati confrontati in passato in ragione del rifiuto sistematico da parte dei cittadini di qualsiasi tipo di misura di risanamento finanziario adottata da Governo e Parlamento (sia in termini di minori spese, sia in termini di maggiori entrate) nell'intento di contenere gli importanti disavanzi di esercizio.

In Ticino non si è sinora ancora prodotta con intensità l'esperienza sperimentata in passato dai Cantoni Vaud e Ginevra. Questa constatazione, unitamente alle posizioni espresse nell'ambito della procedura di consultazione, ci ha quindi indotti a rinunciare momentaneamente a questo tipo di sanzioni, che potrà essere eventualmente rivalutato in futuro qualora il comportamento dei votanti ticinesi dovesse palesare le stesse incongruenze mostrate da quelli dei due cantoni romandi.

La modifica legislativa non è oggetto del presente messaggio, ma è comunque presentata al Parlamento per volontà di trasparenza da parte del Consiglio di Stato. Il progetto complessivo che sarà descritto successivamente e in particolare le modifiche adottate rispetto all'avamprogetto del 2008 sono stati sottoposti per una seconda valutazione generale al Prof. Dafflon, che né ha confermata la validità con un commento finale presentato il 27 novembre 2010.

3. ORIENTAMENTI TEORICI

L'esigenza di vincoli finanziari che regolano il comportamento di Governo e Parlamento e indirettamente le aspettative dei cittadini in termini di prestazioni pubbliche è oggetto di un'ampia dottrina economica. Senza entrare nel dettaglio di questa letteratura, indichiamo per sommi capi gli argomenti principali che sono portati a favore e a sfavore di questo genere di vincoli.

3.1 L'equilibrio finanziario quale limite all'intervento pubblico

Da un punto di vista puramente economico non esiste alcun criterio obiettivo che permetta di definire dei limiti assoluti all'intervento dello Stato e dunque la sua dimensione ottimale. In questo senso la quota parte di ogni collettività rispetto alla ricchezza prodotta dalla sua economia è semplicemente il riflesso di scelte economiche, sociali e politiche che si basano essenzialmente su giudizi di valore.

Ciò non significa tuttavia che le spese possano crescere senza vincoli. Esse sono in primo luogo limitate dalle risorse che il settore pubblico riesce a prelevare dal settore privato in conformità del principio dell'equilibrio del conto di gestione corrente.

Il rispetto di questo principio è essenziale per diverse ragioni:

- Esso definisce i limiti entro i quali avvengono le scelte budgetarie. L'obbligo di non spendere più di quanto viene incassato è una condizione necessaria, affinché le decisioni siano prese soppesandone i vantaggi e gli svantaggi, secondo un ordine di priorità. Il ricorso al credito per finanziare le spese correnti permetterebbe invece al politico di spendere di più, sfruttando il fenomeno dell'illusione fiscale: il cittadino, non sopportando direttamente il costo delle spese finanziate con capitali di terzi, è condotto ad accettare un livello di spesa superiore a quello al quale avrebbe acconsentito se avesse dovuto contribuire direttamente al suo pagamento tramite i tributi.
- Questo problema è accentuato dalla presenza di gruppi d'interesse particolari che rivendicano politiche redistributive a loro favore. I sistemi istituzionali permettono infatti una molteplicità di interventi a sostegno di politiche settoriali, che sovente corrispondono ai bisogni di piccoli gruppi di cittadini organizzati o a quelli di un sottoinsieme della popolazione. In questi casi la spesa, troppo elevata se assunta dai soli beneficiari, diventa relativamente marginale se ripartita sull'insieme dei contribuenti. Perfettamente razionale a livello di gruppo, questa dinamica produce uno squilibrio per la collettività costituita dall'insieme dei gruppi. È sintomatica al proposito la difficoltà osservata negli ultimi decenni a riesaminare le prestazioni pubbliche a fronte di una mancanza cronica di risorse pubbliche provocata dalla stagnazione economica. Un modo efficace di risolvere questo dilemma è quindi quello di introdurre una regola esterna, munita di sanzione se non rispettata, che metta in concorrenza le varie richieste tra loro. Il vincolo budgetario rappresentato dal principio del pareggio del conto di gestione corrente va in questa direzione dal momento che gli obiettivi di un gruppo non possono realizzarsi se non a detrimento di quelli di un altro, dando quindi significato al concetto di costo di opportunità: più politica "A" implica meno politica "B", obbligando, a parità di budget, una valutazione dei vantaggi di un supplemento di "A" rispetto agli inconvenienti di una riduzione di "B".
- Il principio del pareggio del conto di gestione corrente permette di riservare il ricorso all'indebitamento per le spese di investimento e di limitare le spese per interessi, consentendo in tal modo allo Stato di mantenere un certo margine di manovra per il futuro.
- Esso garantisce inoltre che il finanziamento delle spese correnti decise oggi non sia trasferito sulle prossime generazioni.

L'obiettivo del pareggio di bilancio rappresenta in definitiva una presa di coscienza degli aspetti fondamentali legati al debito pubblico e un'assunzione di responsabilità rispetto ai contribuenti di domani, che vanno tutelati dalle conseguenze delle decisioni prese oggi. Esso non implica alcun giudizio ideologico sulla dimensione più o meno importante del settore pubblico, poiché il livello della spesa non è stabilito a priori, ma dipende

unicamente dalla disponibilità dei contribuenti a finanziarla. Il vincolo di bilancio permette quindi di stabilire che la spesa è troppo alta unicamente se i cittadini non sono disposti ad accettare i corrispondenti aumenti di imposta necessari per finanziarla.

La teoria economica si è anche preoccupata di valutare se fosse possibile stabilire un limite all'indebitamento pubblico, senza comunque giungere a risultati conclusivi. Senza entrare nei dettagli dei modelli sviluppati al riguardo, l'approccio più solido, e anche il più semplice, rimane quello legato alla così detta "regola d'oro" delle finanze pubbliche, basata sulla distinzione concettuale tra conto di gestione corrente e conto degli investimenti. Secondo questa regola, l'indebitamento è riservato agli investimenti ed è semplicemente limitato dalla sopportabilità degli oneri finanziari che ne conseguono sul conto di gestione corrente: il debito è considerato sostenibile fintantoché gli interessi e gli ammortamenti non compromettono l'equilibrio del conto di gestione corrente a medio termine.

3.2 La congiuntura: come e in quale misura tenerne conto?

Ovunque siano state proposte delle misure istituzionali atte a limitare la crescita della spesa e a contenere i disavanzi pubblici, da più parti si è immediatamente obiettato che tali provvedimenti non permetterebbero di condurre una gestione anticiclica delle finanze pubbliche, conformemente agli insegnamenti della teoria keynesiana.

Questo tipo di argomentazione, condivisibile in teoria, va valutato con prudenza, specialmente su scala locale, come può essere il caso del nostro Cantone se paragonato alle grandi economie che ci circondano. In primo luogo la politica anticiclica nel suo senso originale (intervento dello Stato nell'economia a sostegno della domanda) si è rivelata problematica in fase d'implementazione. Riprendendo quanto già indicato nel nostro rapporto del 4 marzo 2009 sulle misure di sostegno all'economia e all'occupazione, possiamo rilevare che gli innumerevoli studi che hanno cercato di individuare i motivi dell'inefficacia dell'interventismo statale concludono in sostanza che:

- a) L'attivismo fiscale richiede che si identifichino perfettamente l'inizio e la fine del ciclo economico. Un intervento tardivo o precipitato comporterebbe delle conseguenze diametralmente opposte a quelle ricercate, accentuando le fluttuazioni economiche invece di attenuarle. Ora, nonostante i progressi dell'analisi economica ed econometrica, la determinazione del ciclo economico resta un esercizio con molte incognite¹.
- b) Un intervento dello Stato a scopo anticiclico richiede che si possano identificare quelle spese che da un lato consentono effettivamente d'influenzare la congiuntura e che dall'altro sono suscettibili di essere modulate a seconda dei bisogni della politica. Ora, la risposta a questa esigenza appare tutt'altro che scontata. Limitandoci al secondo aspetto della questione, osserviamo come la spesa corrente si presti male ad un intervento di questo genere: è infatti improbabile che lo Stato riesca a bilanciare nelle fasi di espansione l'aumento delle spese decise per rinvigorire l'economia. In questo senso, non si può che concordare con Dafflon quando afferma per esempio che "*on voit mal un État licencier son personnel - fonctionnaires, enseignants, chercheurs ou personnel soignant - en période de haute conjoncture, sous prétexte qu'il faut retenir la demande globale!*"². In sintesi, la capacità di intervento dello Stato sulla congiuntura è

¹ "For several reasons, we are generally into a recession before the recession is officially recognized", così si esprime per esempio Cavanaugh F.X., 1996, *The truth about the national debt: five myths and one reality*, Harvard Business School Press, Boston, p. 126.

² Dafflon B., 1998, *La gestion des finances publiques locales*, Economica, Paris, p. 78.

debole e limitata al settore degli investimenti materiali: *"les travaux empiriques et les experts concordent: les dépenses publiques ne permettent guère d'influencer la conjoncture (sauf peut-être les investissements dans le bâtiment et le génie civil). De plus, les dépenses et les impôts sont en grande partie ancrées dans la loi, si bien que la marge de manoeuvre pour des ajustements anti-cycliques est fort limitée"*³.

- c) Pur ammettendo che si riescano a identificare tempestivamente le fasi che caratterizzano un ciclo economico, la gestione anticiclica si scontra con i tempi della politica. Tra la presa di coscienza che occorre intervenire, la decisione sugli strumenti di intervento, l'implementazione vera e propria e il momento in cui le misure produrranno degli effetti possono trascorrere più mesi o anni. Questi tempi, in un contesto istituzionale di democrazia semidiretta come il nostro, possono subire ulteriori allungamenti. Il rischio è dunque d'intervenire in un momento sbagliato e di amplificare i cicli economici piuttosto che attenuarli⁴.
- d) Con il pretesto di adottare una politica anticiclica, le collettività pubbliche hanno spesso aumentato le loro spese correnti nelle fasi recessive. Questi aumenti sono poi diventati dei diritti acquisiti, per cui è risultato impossibile riportarli a livelli "normali" nelle fasi espansive. Il comportamento del politico in materia di spese correnti è dunque stato asimmetrico. Questo ha generato una spirale di crescita della spesa e generato nei conti di molte collettività un disavanzo strutturale. Come nota Dafflon⁵, *"dans bien des cas, l'abandon de la règle d'équilibre annuel du budget ne s'est pas fait en vue d'un équilibre macro-économique. Il s'est fait au profit des groupes les mieux organisés pour obtenir des prestations sectorielles financées par tous. Partis, parlements, gouvernements et groupes de pression, peu ou prou, surenchérisent pour offrir des prestations de l'État à leur clientèle électorale. Qu'ils le veuillent ou qu'ils s'en défendent, le résultat est l'élargissement du secteur public selon des rythmes qui ignorent les motifs des politiques de stabilisation"*.
- e) Le politiche anticicliche sono in ogni caso inefficaci a livello di piccoli stati, che, trovandosi in un'economia aperta, vedrebbero beneficiare altre realtà degli eventuali effetti positivi delle misure intraprese. Ciò vale certamente per un Cantone come il Ticino, ma anche per contesti più grandi: *"les pouvoirs publics nationaux ont parfaitement compris en effet que dans des économies ouvertes comme celles des pays de la Communauté, toute opération de stimulation de la demande effective était susceptible d'avoir autant, sinon, plus d'effets sur la production des pays voisins que sur la production nationale"*⁶.
- f) Se a corto termine le politiche attive di sostegno della domanda possono anche essere efficaci, più problematici sono gli effetti nel medio-lungo periodo. Il fabbisogno di finanziamento legato alla crescita delle spese pubbliche provoca generalmente un aumento del debito pubblico e quindi, a causa di questa domanda supplementare sul mercato dei capitali, un aumento a termine dei tassi di interesse. Questo aumento scoraggia in parte gli acquisti dei consumatori finanziati da prestiti e riduce gli investimenti delle imprese, quando la loro redditività è insufficiente rispetto al costo del denaro. Se i contribuenti prevedono inoltre che l'aumento del debito potrebbe

³ Thalman P., 1992, *Des finances saines*, in Weber L., *Les finances publiques d'un État fédératif: la Suisse*, Economica, Paris, p. 282.

⁴ *"If implementation lag is great enough, Keynesian fiscal policy may end up heightening, rather than moderating, the business cycle. Milton Friedman used the metaphor of a thermostat that, reacting slowly to cold temperatures in December, at last turns the heat on in July"*, così si esprime Shaviro D., 1997, *Do deficits matter?*, The University of Chicago Press, Chicago, p. 62.

⁵ Dafflon B., op. cit., p. 76.

⁶ Reboud L., 1994, *La monnaie unique: jusqu'au bout de la logique?*, ECU, 28, p. 6.

comportare a medio termine un aumento della pressione fiscale (per effetto dei costi finanziari che genera), l'effetto moltiplicatore si riduce sensibilmente.

Questi limiti indeboliscono quindi i presupposti teorici del modello su cui ripongono le politiche fiscali di rilancio dell'economia su basi volontarie. Consigliano quindi precauzione nell'adottare un comportamento eccessivamente interventista e delimitano il campo di azione entro cui individuare delle misure selettive che abbiano una buona probabilità di esercitare degli effetti positivi sull'economia. Questo è d'altra parte il contesto vincolante in cui si è trovato il Governo nell'elaborazione della propria strategia di sostegno all'occupazione e all'economia lanciata nel 2009.

Oggi viene dunque proposto di accontentarsi di un obiettivo apparentemente più modesto che consiste nel lasciar "giocare gli stabilizzatori automatici". Con questa espressione si intende che lo Stato dovrebbe lasciare evolvere le spese e le entrate a seconda dell'evoluzione della congiuntura, cercando di non destabilizzare il sistema, adottando delle scelte che amplificherebbero i cicli economici. Per esempio lo Stato non dovrebbe aumentare le imposte in tempo di crisi o accrescere le spese nelle fasi espansive. Disavanzi e avanzi d'esercizio si alternerebbero quindi a seconda della situazione economica e dovrebbero compensarsi nel tempo.

Benché più pragmatica, anche questa teoria comporta dal lato pratico un inconveniente importante cui si è già fatto riferimento. Il comportamento del politico è per sua natura asimmetrico; l'osservanza dei principi teorici raccoglie consensi nelle fasi recessive, ma non in quelle espansive. Di fronte a un avanzo di esercizio determinato da un forte incremento delle entrate, il politico è per esempio incitato ad aumentare le spese contravvenendo così ai principi enunciati.

Il problema essenziale risiede dunque nel conciliare gli obiettivi di natura congiunturale con l'obiettivo di disciplina budgetaria, ponendo dei limiti alla possibilità di realizzare continui disavanzi di esercizio, ma che lascino anche spazio all'azione degli stabilizzatori automatici. In questo senso, va la proposta di nuovo articolo costituzionale proposto con questo messaggio e quella relativa alla modifica della Legge sulla gestione finanziaria che qui anticipiamo, ma che sarà sottoposta per decisione al Parlamento con un secondo messaggio.

4. ESEMPI DI PROVVEDIMENTI ISTITUZIONALI IN SVIZZERA E ALL'ESTERO

4.1 Il quadro di riferimento generale

Le misure istituzionali proposte finora per migliorare la disciplina finanziaria degli enti pubblici sono numerose e possono riguardare, come risulta dall'enumerazione esemplificativa che segue, sia le spese, sia le entrate, sia i saldi budgetari, ma anche il processo decisionale.

a) *Freno alla spesa pubblica*

Per limitare la crescita della spesa pubblica, sono comunemente considerati i seguenti strumenti:

- *Introduzione di un vincolo, che subordina la crescita della spesa a un determinato valore di riferimento.* Questo strumento è quello che influenza in modo più diretto la spesa. Esso può presentarsi sotto più forme: limite rispetto a un indice di crescita della

popolazione e dell'inflazione, limite rispetto all'aumento del PIL (opzione adottata nel messaggio n. 5495).

- *Definizione di un obiettivo in termini di grado d'autofinanziamento.* Le collettività che hanno introdotto una regola esplicita di autofinanziamento nella loro legislazione l'hanno spesso considerata sia come un freno alla spesa sia come un freno all'indebitamento. Il fatto di considerarla un freno alla spesa presuppone che la politica di investimento decisa nell'ambito del piano finanziario sia funzione dell'autofinanziamento, ossia che il livello di investimento sia determinato tenendo conto dell'autofinanziamento previsto.
- *Adattare le spese alle entrate, corrette da un fattore congiunturale.* Si tratta in pratica di una forma avanzata di equilibrio finanziario. Il suo influsso sulla spesa è tuttavia più diretto in quanto le spese devono adattarsi alle entrate: l'equilibrio è perseguito agendo sulle spese e non sulle entrate.
- *Referendum finanziario.* Questa istituzione, che esiste in forma obbligatoria (sedici Cantoni) e in forma facoltativa (dieci Cantoni tra cui il Ticino), può influenzare il processo budgetario perché aumenta il controllo dei cittadini sul politico. Evidentemente questa pressione è più forte quando il referendum, a determinate condizioni, è obbligatorio. L'influenza è diretta in quanto si applica esplicitamente alle nuove spese, siano esse uniche o periodiche, decise dal Parlamento.
- *Obbligo di costituire delle riserve.* Questo vincolo, particolarmente in voga negli Stati Uniti, ma che ha trovato anche applicazione nel freno all'indebitamento della Confederazione, dovrebbe impedire che i supplementi di entrate che si realizzano nelle fasi di crescita economica siano utilizzati per aumentare la spesa pubblica. L'obiettivo è dunque quello di evitare che il margine di manovra supplementare sia prosciugato dalla creazione di nuovi costi, ciò che aggraverebbe in seguito la situazione finanziaria in caso di un rallentamento dell'economia.

b) Freno alle entrate pubbliche

Soprattutto negli Stati Uniti, per migliorare la disciplina finanziaria (limitare la crescita della spesa e i disavanzi pubblici), sono stati introdotti dei limiti all'aumento delle entrate, ritenuto che dal punto di vista economico, *"la sola soluzione per rallentare la progressione costante delle attività dello Stato consiste in definitiva nell'operare una limitazione sul fronte delle entrate"*⁷. La regola, per essere efficace, deve essere accompagnata da un'esigenza in termini d'equilibrio finanziario.

c) Regole di equilibrio finanziario

Diversamente dalle regole precedenti, quella del pareggio di bilancio considera simultaneamente la politica di spesa e la politica fiscale. Il vincolo fissa quindi il contesto generale della presa di decisione, esigendo chiarezza nella definizione delle cerchie chiamate a finanziare rispettivamente a beneficiare delle misure adottate.

Le regole di equilibrio finanziario producono indirettamente un effetto sulle spese e sulle entrate, difficile da definire a priori, poiché la loro influenza dipende dalle preferenze per più o meno spesa, rispettivamente più o meno entrate. L'equilibrio può infatti essere raggiunto anche con un grado di spesa elevato purché i contribuenti siano disposti ad assumerne il costo. In generale, si ritiene comunque che questa regola possa svolgere un'azione sulla spesa a causa dei limiti politici ed economici della pressione fiscale. Le motivazioni che hanno indotto alcuni governi cantonali a proporre severi vincoli di bilancio si basano d'altronde su questa visione: *"eu égard à la résistance face à l'impôt, on peut*

⁷ Wiedmer T. e Miesch C., *Frein aux déficits et à l'endettement*, *Revue de politique économique*, 9-1998, p. 23.

*aussi attendre de ce mécanisme qu'il facilite l'adoption de mesures d'assainissement, vu qu'il met clairement en évidence l'équation selon laquelle un déficit ne se comble que par l'accroissement des recettes si des mesures d'économie suffisantes ne sont pas prises*⁸.

d) Freno all'indebitamento

In alcune realtà, si è ritenuto che il vincolo di bilancio non sia sufficiente a preservare una disciplina finanziaria a lungo termine: meglio quindi prevedere un limite complessivo all'accumulo di disavanzi, attraverso l'introduzione di un limite all'indebitamento. Questo limite viene frequentemente espresso con riferimento a una quota prestabilita del debito rispetto al PIL.

e) Regole procedurali

La teoria delle scelte pubbliche è ricca di contributi che indicano nel processo decisionale politico una fonte importante degli squilibri budgetari osservati nei paesi sviluppati a partire dalla metà del ventesimo secolo. Per limitare le prerogative budgetarie a corto termine degli eletti, oltre ai vincoli budgetari usuali, è anche possibile intervenire tramite regole procedurali, che limitino le competenze decisionali del Parlamento nella fase di adozione del preventivo:

- in primo luogo, per impedire che il legislativo possa aumentare certe spese iscritte nel preventivo e introdurre di nuove, senza diminuirne altre per un importo equivalente. Questa regola è dunque utile per lottare contro l'indisciplina budgetaria del Parlamento, ma non influenza minimamente il comportamento dell'esecutivo che presenta il preventivo.
- in secondo luogo, quando si vuole accompagnare l'esigenza dell'equilibrio finanziario con delle sanzioni. Questa regola consiste in pratica nel delegare all'esecutivo la missione di realizzare quei contenimenti di spesa che si impongono per rispettare il vincolo di bilancio (se il rispetto deve per forza operarsi per mezzo di una riduzione delle spese) e di proporli al legislativo. Quest'ultimo può accettarle oppure apportare delle correzioni; ma in questo caso è vincolato all'importo dei contenimenti decisi dall'esecutivo.

Questo strumento è stato spesso criticato, sostenendo che riduce la sovranità e le competenze del Parlamento in materia budgetaria. Questa critica è solo parzialmente condivisibile: se corrisponde al vero che il legislativo è vincolato a un determinato importo di risparmi da attuare, è altresì vero che le misure adottate per raggiungere l'obiettivo sono di sua completa competenza decisionale.

Nel contempo, vi sono enti pubblici che hanno inteso rafforzare le esigenze in materia decisionale, introducendo, per talune fattispecie di decisioni del Parlamento, il principio della maggioranza qualificata. Esigendo una maggioranza più consistente della maggioranza semplice, questa regola dovrebbe rendere più difficili le decisioni del Parlamento. La sua efficacia dipende evidentemente dalla composizione (in termini numerici) delle diverse coalizioni antagoniste presenti in Parlamento e da inevitabili comportamenti strategici (teoria dello scambio di voti).

⁸ Consiglio di Stato del Canton Jura, messaggio del 17.8.1999: *Révision de la loi sur les finances cantonales*, p. 7.

4.2 Esempi

Ogni strumento menzionato precedentemente è stato utilizzato à sé stante o congiuntamente ad altri strumenti come mezzo diretto o indiretto per migliorare la disciplina finanziaria. Di seguito sono esposti alcuni esempi concreti di regole adottate negli Stati Uniti, in Europa e in Svizzera.

a) *Esperienze negli Stati Uniti*

Il *Gramm-Rudman-Hollings Act* (GRH) del 1985 è il primo provvedimento istituzionale preso nella storia dello Stato centrale americano volto a ridurre i disavanzi pubblici ed incentrato sulla riduzione della spesa pubblica. Lo scopo del provvedimento era di eliminare entro sette anni il disavanzo tramite tagli automatici, limitati ad una parte della spesa pubblica (questa parte corrispondeva al 46% della spesa totale). I risultati furono tuttavia deludenti. I termini contenuti nella legge furono costantemente differiti e il termine ultimo per il ritorno all'equilibrio completamente abbandonato. Ma, fatto ancora più grave, molte delle operazioni proposte per rispettare i vincoli determinati dalla legge non furono dei veri e propri risparmi ma dei ritocchi contabili o come vengono indicati in gergo dei "provvedimenti di contabilità creativa": spostamento fuori budget di alcune attività, differimento dei pagamenti, ecc. Questo caso costituisce dunque un utile insegnamento nella prospettiva di un vincolo di qualsiasi genere nel Cantone Ticino: una condizione essenziale per la sua riuscita è che si possano identificare ed eliminare eventuali comportamenti che andassero in questo senso.

Gli Stati confederati offrono dal canto loro un ricco laboratorio di analisi poiché alcune delle regole sovraesposte sono spesso combinate tra loro. In primo luogo quarantanove Stati su cinquanta prevedono delle regole più o meno vincolanti per quanto riguarda l'equilibrio finanziario. Ventisette prevedono invece delle regole che limitano la crescita delle spese o la crescita delle entrate. Le opzioni adottate in questo contesto sono diverse: la crescita delle spese o quella delle entrate possono essere limitate dalla crescita del reddito regionale (diciassette stati), da un indice formato dal tasso d'inflazione e dall'aumento della popolazione (quattro stati) o applicando una determinata percentuale fissa di crescita alla spesa o alle entrate dell'anno precedente (sei stati). Il terzo strumento comunemente presente è l'obbligo di costituire delle riserve (in quarantacinque stati).

L'esempio degli Stati americani è stato utilizzato da molti ricercatori quale laboratorio di analisi per valutare l'efficacia di tali regole e per determinare gli elementi di successo che altre collettività avrebbero dovuto tenere presente qualora avessero voluto introdurre delle regole di disciplina budgetaria (va ricordato che queste ricerche sono state perlopiù realizzate nel periodo in cui in Europa si discuteva dell'opportunità d'introdurre dei criteri di convergenza relativi alle finanze pubbliche). I risultati sono riassumibili in questi termini:

- la maggior garanzia di disciplina finanziaria è data dalla combinazione di regole di equilibrio finanziario e regole che limitano la crescita della spesa;
- le regole non devono rappresentare delle semplici dichiarazioni di intenti ma devono assumere una forma vincolante, per esempio precisando il periodo entro il quale gli obiettivi devono essere raggiunti;
- queste regole possono rivelarsi inefficaci in assenza di sanzioni e se la legge consente di superare il vincolo tramite semplici astuzie contabili (contabilità creativa);
- queste regole si rivelano più efficaci se sono ancorate nella Costituzione (legittimità popolare);

- il perseguimento degli obiettivi in termini di disciplina finanziaria non sembra avere compromesso l'azione degli stabilizzatori automatici; in altre parole non ha inciso negativamente sull'evoluzione della congiuntura. In questo senso, va osservato il ruolo giocato dall'obbligo di costituire delle riserve.

b) L'esperienza europea

La costruzione dell'Unione europea è andata di pari passo con l'introduzione di alcuni criteri di convergenza economici, tra cui quelli bugetari. Per assicurare la realizzazione e la stabilità dell'Unione economica e monetaria, il Trattato di Maastricht del 1992 e la successiva revisione decisa durante il vertice di Amsterdam del 1997 prevedono infatti che ogni Stato debba provare il carattere sostenibile della situazione delle sue finanze pubbliche, valutata in base a due criteri: a) il disavanzo annuale complessivo delle amministrazioni pubbliche non può superare il 3% del proprio PIL; b) l'indebitamento complessivo delle stesse non può superare il 60% del PIL. Qualsiasi superamento di questi limiti è sanzionato con l'apertura di una procedura pubblica concernente i disavanzi eccessivi.

Il caso europeo combina quindi una regola di equilibrio finanziario con un limite all'indebitamento. Il vincolo scelto in quest'ultimo caso (limite del 60%) non deriva da un'analisi economica oggettiva, ma corrisponde semplicemente a un obiettivo soggettivo, fissato tenendo conto della media dell'indebitamento complessivo dei Paesi europei al momento dell'introduzione del Trattato. Lo scopo è quindi quello di stabilizzare questo indebitamento.

c) L'esperienza della Confederazione

Le importanti difficoltà finanziarie conosciute dalla Confederazione durante gli anni novanta hanno dato un forte impulso all'introduzione di nuove regole istituzionali finalizzate a rafforzare la disciplina finanziaria del nostro Stato centrale.

Dopo alcuni programmi di economie puntuali (1992, 1993, 1994), la Confederazione, a partire dal 1995, ha rielaborato il contesto legale della sua politica finanziaria, ancorando alcuni principi di disciplina finanziaria nella Costituzione. Questo processo è avvenuto in tre fasi.

Nella prima è stata istituita una regola procedurale, denominata "freno alle spese". Secondo questa regola le disposizioni legislative e i decreti federali di portata generale relativi alle sovvenzioni nonché i crediti d'impegno devono, a determinate condizioni, essere adottati a maggioranza dei membri complessivi delle due camere (e non a maggioranza dei membri presenti). Questa maggioranza è così richiesta per tutte le nuove spese uniche superiori a venti milioni o per tutte le nuove spese ricorrenti che oltrepassano i due milioni di franchi.

L'obiettivo di risanamento del bilancio federale è stato affrontato nella seconda fase con la norma costituzionale chiamata "Obiettivo di bilancio 2001". Questa disposizione, molto simile a quella introdotta dallo Stato americano nel 1985, aveva lo scopo di ridurre entro quattro anni (per ogni anno si stabiliva un obiettivo) il disavanzo del conto finanziario della Confederazione a meno del 2% delle entrate. Nel caso di grave crisi economica questo termine avrebbe potuto essere differito di due anni. Per rendere vincolante il raggiungimento degli obiettivi, la norma costituzionale prevedeva delle sanzioni. Ogni deviazione rispetto agli obiettivi intermedi e a quello finale doveva essere corretta, non aumentando le imposte, bensì adottando delle misure di risparmio. L'applicazione della

sanzione spettava in un primo tempo al Consiglio federale: effettuando dei tagli nei campi rientranti nelle sue competenze e proponendone altri al Parlamento che avrebbero necessitato modifiche di leggi. Il Parlamento poteva accettare o modificare le proposte dell'esecutivo ma sempre nel limite dell'importo totale di risparmi fissato.

La terza fase corrisponde all'entrata in vigore del nuovo freno all'indebitamento approvato dal popolo il 4 dicembre 2001. Esso sostituisce l'obiettivo di bilancio 2001. Mentre quest'ultimo perseguiva il risanamento del bilancio federale, il freno all'indebitamento deve permettere di mantenere anche in futuro finanze pubbliche sane, subordinando il livello delle uscite a quello delle entrate, corrette con un fattore che tiene conto della situazione congiunturale. Si noti al riguardo che il vincolo concerne unicamente le uscite e le entrate ordinarie, mentre nessuna limitazione è posta in relazione alle operazioni straordinarie della Confederazione.

Questo principio è stato istituzionalizzato attraverso una modifica costituzionale e concretizzato nella Legge sulle finanze della Confederazione (entrambe le riforme sono state presentate con un unico messaggio e decise nella stessa sessione dalle Camere federali; l'entrata in vigore della modifica legislativa era vincolata all'approvazione popolare del nuovo articolo costituzionale) dove è stato introdotto il concetto di fattore congiunturale, che rappresenta il quoziente della tendenza del PIL e del PIL stimato, entrambi a prezzi costanti. A dipendenza della situazione economica sono dunque richieste eccedenze oppure ammessi deficit.

Per rendere vincolante l'intero assetto del freno all'indebitamento, è poi previsto un meccanismo sanzionatorio che esige una compensazione a posteriori delle eventuali divergenze rispetto agli obiettivi fissati:

- se le spese effettive sono superiori alle spese approvate nel preventivo secondo la regola prevista dal freno, la differenza è addebitata su un *conto di compensazione*. Nel caso contrario non sono previste correzioni;
- questo conto tiene inoltre in considerazione le eventuali divergenze dovute ad errori nella previsione delle entrate, divergenze che conducono a fissare dei limiti di spesa troppo elevati o troppo bassi. Se le entrate sono state stimate in modo troppo ottimistico, il limite della spesa preventivato sarà superiore a quello stabilito sulla base delle entrate effettive; la differenza dovrà quindi essere addebitata al conto di compensazione. La sottovalutazione delle entrate comporterà evidentemente una rettifica in senso inverso.

Eventuali disavanzi del conto di compensazione saranno tollerati fintantoché lo scoperto non raggiunge il 6% dell'insieme delle spese registrate nel conto dell'anno precedente. Superata questa soglia scatteranno le dovute sanzioni, anzitutto con misure di risparmio. La procedura da seguire equivale a quella già adottata con l'obiettivo di bilancio 2001.

Il nuovo freno all'indebitamento si è rivelato da subito efficace: l'obiettivo di un bilancio strutturalmente equilibrato ha potuto essere raggiunto già nel 2006, mentre con le eccedenze conseguite dal 2006 al 2008 è stato possibile ridurre sensibilmente il debito pubblico.

Nel 2008, il Consiglio federale ha nondimeno ritenuto opportuno rafforzare ulteriormente il vincolo in quanto il sistema adottato nel 2001 escludeva le uscite straordinarie dal freno all'indebitamento. Ciò ha causato un aumento del debito pubblico in quanto la riduzione dello stesso resa possibile dalle eccedenze cumulate considerando unicamente le operazioni ordinarie è stata più che compensata dagli importanti saldi negativi tra uscite e

entrate straordinarie. Detto altrimenti, nonostante i saldi positivi relativi alle operazioni ordinarie della Confederazione, il debito pubblico è cresciuto per effetto di importanti uscite straordinarie non regolate dal freno all'indebitamento.

Il 19 settembre 2008, il Consiglio federale ha quindi trasmesso al Parlamento il messaggio concernente “*la norma complementare al freno all'indebitamento (revisione della legge sulle finanze della Confederazione)*”, proponendo un quadro legale vincolante alla politica sino ad allora perseguita nell'ambito del finanziamento di deficit del bilancio straordinario.

La proposta governativa fu approvata durante la sessione primaverile 2009 delle Camere federali. La norma complementare esige che i deficit del bilancio straordinario siano pareggiati a medio termine attraverso il bilancio ordinario. In questa logica, viene introdotto un conto di ammortamento che funge da valore di riferimento e registra esclusivamente le entrate e le uscite straordinarie. Le eccedenze di uscite devono essere compensate sull'arco dei sei esercizi annuali successivi per mezzo di eccedenze del bilancio ordinario. Se il disavanzo è prevedibile, i risparmi necessari possono già essere accumulati anticipatamente.

La norma complementare non prescrive al Consiglio federale e al Parlamento come debba essere ripartito l'importo da ammortizzare sull'arco dei sei anni successivi. In tal modo è possibile tenere conto di restrizioni di politica finanziaria di breve termine e allo stesso tempo della situazione economica globale.

d) I vincoli finanziari adottati da alcuni Cantoni

Come la Confederazione, anche la maggior parte dei Cantoni svizzeri ha conosciuto importanti problemi finanziari durante gli anni novanta e l'inizio di questo decennio. Negli ultimi anni, molti tra loro sono così corsi ai ripari, cercando di introdurre costituzionalmente o per legge delle regole volte a migliorare la disciplina finanziaria. Rileviamo che due Cantoni – Friburgo e San Gallo – dispongono già da tempo di questo tipo di strumenti e che, secondo i loro responsabili, a ciò è anche dovuta la loro buona situazione finanziaria.

Senza entrare nei dettagli, che saranno più compiutamente valutati nell'ambito di un successivo messaggio che presenterà le riforme legislative, la situazione è rappresentata nella tabella che segue (la tabella presenta la situazione delle regole in vigore nei Cantoni svizzeri al mese di maggio del 2011; essa sarà aggiornata contestualmente alla presentazione del messaggio relativo alle modifiche legislative).

	Regole finanziarie nella Costituzione: principi	Dispositivi legislativi					
		Vincolo di bilancio		Maggioranza qualificata per decisioni su nuove spese	Limite in termine di autofinanziamento	Limite alla crescita delle spese	Limiti all'indebitamento
		Enunciazione del principio del pareggio di bilancio	Rafforzamento del principio con vincoli precisi				
ZH	✓	✓		✓			
BE	✓ D	✓	✓				
LU	✓	✓	✓		80%		
UR	✓	✓					
SZ		✓					
OW		✓	✓	✓	100%		
NW		✓	✓		85%		✓
GL		✓					
ZG							
FR	✓	✓	✓		60%		
SO	✓	✓	✓	✓			
BS	✓	✓	✓				✓
BL	✓	✓	✓				
SH	✓ D	✓					
AR	✓	✓	✓				
AI							
SG	✓	✓	✓				
GR		✓			100%	✓	
AG	✓	✓	✓	✓			
TG	✓	✓					
TI		✓					
VD	✓ D	✓	✓				
VS	✓ D	✓	✓		100%		
NE	✓	✓	✓	✓	70%		
GE	✓ D	✓	✓				
JU	✓ D	✓	✓				✓
	18	24	16	5	7	1	3

Nella seconda colonna i Cantoni indicati con una "D" sono quelli che oltre al principio definiscono già a livello costituzionale il dettaglio delle regole finanziarie.

Molti Cantoni hanno prima codificato il principio di disciplina finanziaria nell'atto costitutivo, riprendendolo solo successivamente con una norma legislativa. Ciò è anche desumibile dalla tabella allegata, dove sono raccolte le norme costituzionali e legislative previste in ambito finanziario nel resto della Svizzera. Modalità molto simili sono anche alla base della legislazione federale, dove la legge sulle finanze della Confederazione prevede uno specifico capitolo che concretizza il principio costituzionale del freno all'indebitamento. La procedura federale si differenzia tuttavia da quella adottata nei Cantoni in quanto il nuovo articolo costituzionale introdotto nel 2001 e la modifica legislativa che lo concretizza sono stati presentati con un unico messaggio da parte del Consiglio federale e decisi contemporaneamente dalle Camere federali.

Le osservazioni seguenti s'impongono:

- Lo spettro per quanto riguarda il dettaglio nella formulazione delle norme costituzionali è ampio (in tutto, 18 Cantoni prevedono il principio dell'equilibrio finanziario nella Costituzione). Alcuni Cantoni prevedono unicamente una norma generica di equilibrio finanziario, altri invece si spingono oltre e prevedono principi e sanzioni già a livello costituzionale (si tratta in particolare dei Cantoni indicati con una "D" nella seconda colonna). In altri casi, come anche nella Costituzione federale è adottata una soluzione intermedia. Riassumendo possiamo evidenziare le seguenti situazioni:
 - Berna, Sciaffusa, Vaud, Vallese, Ginevra e Giura fanno parte del primo blocco di Cantoni, prevedendo norme esplicite e vincolanti già nella Costituzione;
 - Basilea-Città prevede concretamente i principi del freno all'indebitamento nella Costituzione, ma delega alla legge il compito di fissare i parametri di riferimento citati. Anche l'articolo costituzionale sul freno all'indebitamento federale è di questa natura;
 - Altri Cantoni prevedono invece unicamente l'enunciazione di principio secondo cui i conti devono essere pareggiati a medio termine, tenuto conto della situazione congiunturale.
- In molti Cantoni, la Costituzione prevede un capitolo generale dedicato al regime finanziario, dove trovano riscontro non soltanto le norme di equilibrio finanziario, ma anche altri tipi di principi (principi di gestione finanziaria, principi fiscali, perequazione). Questo capitolo non esiste nella nostra Costituzione.
- Quasi tutti i Cantoni svizzeri prevedono almeno l'enunciazione di principio secondo cui il conto di gestione deve essere equilibrato a medio termine. Solo due Cantoni, Zugo e Appenzello Interno, non prevedono alcuna norma al riguardo.
- 16 Cantoni vanno oltre la semplice enunciazione del principio dell'equilibrio finanziario e prevedono dispositivi legali precisi e vincolanti che indicano le modalità per il raggiungimento dell'obiettivo (competenze, sanzioni, limiti quantitativi massimi ai disavanzi, ecc.).
- Solo il Cantone dei Grigioni prevede un limite legislativo alla crescita della spesa, mentre in tre casi (Nidwaldo, Basilea-città e Giura) il vincolo finanziario si esprime anche attraverso un limite all'indebitamento.

5. UN NUOVO QUADRO DI RIFERIMENTO PER LA POLITICA FINANZIARIA DEL CANTONE

L'adozione di un nuovo quadro di riferimento per la politica finanziaria del Cantone richiede all'atto pratico che siano ponderati i vari elementi emersi nei capitoli precedenti, affinché sia possibile determinare la o le variabili su cui focalizzare gli obiettivi di questa politica.

Nel capitolo 5.1. illustriamo pertanto gli argomenti che ci portano a preferire un obiettivo in termini di controllo dei risultati di esercizio, mentre nel capitolo 5.2. indichiamo i contenuti concreti della riforma che darà corpo al nuovo quadro di riferimento della politica finanziaria.

Possiamo già anticipare che l'elemento fondamentale che sarà al centro della riforma è quello del pareggio di bilancio, attraverso il quale è possibile perseguire altri obiettivi, come quello di garantire nel tempo una quota statale moderata e un indebitamento sopportabile. La riforma che proponiamo ha quindi lo scopo di rafforzare il contenuto e la

legittimità di questo principio, che attualmente ritroviamo codificato come semplice enunciazione nella Legge sulla gestione finanziaria dello Stato.

5.1 L'obiettivo di riferimento: il vincolo di bilancio

La convinzione secondo la quale finanze pubbliche sane e fondate su una moderata quota statale rappresentano una condizione quadro importante per il nostro Cantone costituisce evidentemente un presupposto essenziale per l'introduzione di determinati vincoli budgetari. Vincoli che si rendono necessari quando il funzionamento naturale della politica (autodisciplina) non riesce più a raggiungere spontaneamente gli obiettivi che essa stessa si è data (vedi l'equilibrio finanziario).

Come traspare dalle considerazioni esposte al paragrafo 4.1 vi è una stretta relazione tra i vari possibili strumenti. Vincoli in termini di pareggio di bilancio o di indebitamento possono indirettamente influenzare il livello della spesa pubblica, come d'altra parte vincoli in termini di spesa possono avere effetti benefici sullo stato di salute finanziario.

Si tratta quindi di porre l'accento sul genere di vincolo che meglio permette di soddisfare l'obiettivo di disciplina finanziaria. La scelta implica quindi un ragionato esame delle caratteristiche di ognuno di questi strumenti, in base a criteri di natura concettuale, metodologica e politica. Delle variabili descritte al paragrafo 4.1, quelle relative all'indebitamento, ai risultati annuali e alla spesa pubblica sono le variabili che hanno ritenuto maggiore attenzione ai fini di questo esame.

a) Limite all'indebitamento o limite ai disavanzi (vincolo di bilancio)?

Il risultato d'esercizio e l'indebitamento pubblico sono due concetti strettamente legati tra loro, perché il secondo è il risultato del cumulo dei risultati totali (risultato di esercizio – ammortamenti + investimenti netti) realizzati nel passato.

Dall'esame condotto al capitolo 4.1., risulta che non esiste alcun limite economico al debito pubblico, se non in termini di sopportabilità: il debito pubblico è sopportabile finché gli oneri finanziari che ne derivano possono essere sostenuti mantenendo in equilibrio il conto di gestione corrente. Ne consegue che un limite ai disavanzi di esercizio è preferibile rispetto a un limite all'indebitamento per due motivi:

- Porre un limite ai disavanzi pubblici rappresenta una condizione indispensabile al raggiungimento dell'equilibrio finanziario, un concetto economico fondamentale e assoluto, diversamente dal livello del debito pubblico per il quale è impossibile determinare il livello ottimale;
- Il debito pubblico è sostenibile se non mette in pericolo l'equilibrio del conto di gestione corrente. Porre un vincolo ai disavanzi di esercizio rappresenta quindi contemporaneamente una sorta di limite all'indebitamento. La sua crescita è infatti subordinata alla capacità dell'ente pubblico di assumerne il costo con le proprie risorse: dovendo rispettare il principio dell'equilibrio finanziario, l'ente pubblico non potrà aumentare a dismisura il livello del debito, se non rinunciando ad altre spese.

b) Limite ai disavanzi (vincolo di bilancio) o freno alla spesa?

Nella tabella che segue proponiamo un confronto multi criteri tra un freno alla spesa e un vincolo di bilancio.

Criterio	Freno alla spesa	Vincolo di bilancio
Dipendenza da altre variabili	Si , se gli si vuole dare un significato economico. Possono esserci riferimenti: <ul style="list-style-type: none"> - al tasso di rincaro; - al PIL; - o altro: per es. mix comprendente altre variabili, come negli USA. I riferimenti basati su variabili macroeconomiche pongono problemi di valutazione.	Direttamente No . Indirettamente si: a) eventualmente, in relazione al deficit ammissibile (livello massimo di disavanzo; per esempio in termini di entrate correnti); b) se si decide di introdurre delle sanzioni attuate tramite il coefficiente d'imposta (attualmente lo strumento non esiste). I riferimenti saranno tuttavia d'immediata valutazione, poiché basati su variabili budgetarie.
Problemi di definizione	Si . La definizione della spesa sottoposta al vincolo non è esente da problemi, per esempio per quanto riguarda: <ul style="list-style-type: none"> - il trattamento delle partite di giro; - le spese autofinanziate; - le spese vincolate; - il trattamento degli investimenti; 	No ; ci si riferisce semplicemente al concetto di risultato, che evita le difficoltà che accompagnano la definizione del concetto di spesa.
Influenza sul pareggio di bilancio	Indiretta . Spese e entrate hanno dinamiche diverse; un freno alla spesa è una condizione per garantire l'equilibrio, ma non sufficiente	Obiettivo prioritario . L'influenza è diretta. In questo caso il controllo della spesa diventa uno strumento subordinato al principio del pareggio.
Influenza sulla spesa	Obiettivo prioritario . L'influenza è diretta, secondo un obiettivo stabilito.	Indiretta , secondo le preferenze dei cittadini. La teoria delle scelte pubbliche parla di un vincolo che determina la "taglia desiderata dello Stato". L'obiettivo non è il "meno Stato", ma lo Stato desiderato dai cittadini, tenuto conto delle risorse che intendono consacrarvi.
Influenza sulle imposte	Indiretta , solo se il freno è accompagnato da un vincolo di bilancio.	Indiretta , ma più effettiva. L'equilibrio deve essere raggiunto o con l'aumento delle entrate o con la riduzione delle uscite.
Presenza in considerazione del concetto economico di costo d'opportunità	Parziale : la regola implica una valutazione di priorità tra i compiti che causano la spesa. Non vi è tuttavia un'analoga riflessione tra spese e entrate del Cantone.	Costante . Governo, Parlamento e cittadini devono costantemente valutare, dato il vincolo, se un'unità supplementare di spesa vale più di un'unità supplementare d'imposta prelevata ai contribuenti.
Effetto prociclico	Parzialmente , per il tramite delle spese.	Per il tramite dell'intero budget, ma determinati accorgimenti (disavanzo ammissibile) riducono il problema
Sostenibilità politica	Ridotta . Il freno alla spesa riduce la scelta politica a una sola dimensione: quella di dover intervenire forzatamente sulla struttura della spesa e su nessun'altra variabile. Si tratta quindi di una visione asimmetrica e unilaterale, che riduce lo spazio di manovra del politico, costretto ad agire essenzialmente su una sola componente del budget pubblico.	Maggiore . La necessità di risanare i conti pubblici prima, mantenendoli in seguito in equilibrio è riconosciuta da un'ampia parte del mondo politico e della società civile. Agire sul risultato, presuppone che il risanamento possa essere attuato su più fronti, ciò che garantisce un buon grado d'accettazione.
Semplicità	Rischio di complessità.	Più facilmente comprensibile.

Da quanto precede, riteniamo che il vincolo di bilancio rappresenti complessivamente un miglior indicatore della disciplina finanziaria, oltre a rappresentare una soluzione più semplice e sostenibile dal punto di vista politico. Esso non dipende infatti da variabili di riferimento per essere misurato, non pone problemi di definizione, ma soprattutto

garantisce che le scelte finanziarie siano effettuate in base a un costante riesame dei compiti dello Stato e delle sue priorità: per assumere nuovi compiti lo Stato dovrà per esempio esaminare, non solo il loro costo, ma anche il loro finanziamento, indicando a quali compiti intende rinunciare per poter far fronte a quelli nuovi o le risorse supplementari necessarie per coprirne i costi.

D'altra parte è pure lo strumento preso in considerazione dalla maggior parte dei Cantoni.

5.2 Riforma costituzionale: regime finanziario

Sulla scorta degli argomenti che precedono e degli esempi di altre collettività che hanno esplicitato dei vincoli finanziari nella loro legislazione, il Governo ha maturato la convinzione secondo cui la variabile di riferimento da tenere sotto controllo è il risultato di esercizio e che il relativo vincolo debba essere considerato come elemento di rango costituzionale. Di seguito, indichiamo pertanto, spiegandoli, i contenuti della riforma che sottoponiamo per approvazione al Parlamento e ai cittadini ticinesi.

a) Principi della gestione finanziaria

La riforma che proponiamo introduce un nuovo titolo nella Costituzione cantonale relativo al regime finanziario cantonale. Accanto al principio dell'equilibrio finanziario, che è l'elemento essenziale della riforma, sono indicati altri principi cui deve ispirarsi lo Stato nell'impiego delle risorse che il cittadino gli mette a disposizione per la fornitura di servizi e prestazioni pubbliche. In questo senso, si tratta di esplicitare che la gestione finanziaria dello Stato è retta dai principi (nuovo art. 34bis cpv. 1 Cst.):

- della legalità, secondo cui una spesa può essere approvata soltanto se fondata su una base legale esplicita;
- della parsimonia, secondo cui l'assunzione di un compito pubblico deve essere finanziariamente sopportabile e decisa nell'ambito di un ordine di priorità prestabilito;
- dell'economicità, secondo cui l'impiego delle risorse deve avvenire in modo di assicurare il miglior rapporto possibile tra risorse impiegate e i risultati raggiunti;
- e appunto dal principio dell'equilibrio del conto di gestione corrente a medio termine, che, vista la sua importanza, è ripreso in un apposito articolo.

Al cpv. 2 si precisa che l'assunzione di nuovi compiti deve essere valutata in relazione alla sopportabilità finanziaria degli oneri che ne conseguono e accompagnata da una valutazione sulle modalità del suo finanziamento. Il cpv. 3 determina invece che ogni compito promosso dallo Stato deve costantemente essere verificato sia per quanto riguarda la sua utilità, sia per quanto riguarda la sua sopportabilità finanziaria.

Tenuto conto di quanto precede la Costituzione cantonale è completata nel modo seguente:

TITOLO Vbis - Regime finanziario

Art 34bis - Principi generali

¹La gestione finanziaria dello Stato è retta dai principi della legalità, della parsimonia e dell'economicità; le finanze devono essere equilibrate a medio termine, tenuto conto dell'evoluzione economica.

²Prima di assumere un nuovo compito, il Cantone ne esamina la sopportabilità finanziaria e le modalità di finanziamento.

³Ogni compito deve essere valutato periodicamente al fine di verificare se è ancora necessario e utile e se il carico finanziario che comporta è sopportabile.

b) Freno ai disavanzi: principi e misure di riequilibrio finanziario

Dei principi indicati al nuovo art. 34bis della Costituzione, quello dell'equilibrio finanziario nel medio termine richiede di essere precisato a livello costituzionale affinché sia delimitato il quadro entro cui il legislatore dovrà dar seguito al mandato costituzionale.

Il nuovo art. 34ter precisa pertanto gli elementi che costituiscono l'ossatura portante del principio previsto all'art. 34bis, elementi che dovranno essere considerati in un futuro modello di freno ai disavanzi da concretizzare per via legislativa. Esso è intitolato "*freno ai disavanzi: principi e misure di riequilibrio finanziario*" ed è così strutturato:

- Il primo capoverso precisa che in via generale (di principio) sia il preventivo sia il consuntivo di gestione corrente devono essere equilibrati. Strutturalmente, non sono quindi ammessi per principio disavanzi di esercizio, ritenuto che le spese sostenute in un dato periodo, comprese quelle per coprire l'onere derivante dagli investimenti intrapresi, devono essere coperte con risorse sufficienti e almeno pari a quanto speso senza ricorrere a prestiti.
- Poiché le finanze pubbliche sono tuttavia chiaramente condizionate dall'andamento economico e da possibili bisogni finanziari eccezionali, il raggiungimento dell'obiettivo generale del cpv. 1 va rapportato alla situazione economica generale; per questa stessa ragione l'art. 34bis parla di equilibrio finanziario nel medio termine. Il cpv. 2 permette quindi di prevenire dei disavanzi, purché questi non oltrepassino una determinata soglia che la legislazione dovrà definire. L'obiettivo è quindi quello di non ostacolare l'azione degli stabilizzatori automatici, ma nel contempo di impedire la realizzazione di disavanzi eccessivamente gravosi, difficilmente compensabili successivamente. Il mandato costituzionale previsto al cpv. 2 è quindi chiaro e dovrà essere concretizzato attraverso un dispositivo legislativo che fissi un limite ai disavanzi pubblici.
- Il terzo capoverso indica che il rispetto dei principi indicati sopra comporta la necessità di adottare le opportune misure di contenimento della spesa, di aumento dei ricavi o di adeguamento del coefficiente d'imposta cantonale. Quest'ultimo strumento, che non esiste attualmente a livello cantonale, ma è generalizzato a livello comunale e negli altri Cantoni, permette una gestione più flessibile delle finanze cantonali e consente di neutralizzare gli effetti sui comuni determinati da scelte di politica fiscale cantonale. Più ampie considerazioni al riguardo sono espresse al capitolo 6.2.
- Il quarto capoverso si riferisce ai risultati a consuntivo. Conformemente al principio previsto dall'art. 34bis che prescrive l'equilibrio dei conti a medio termine, questo capoverso stabilisce che i disavanzi di gestione corrente devono poter essere compensati con avanzi precedentemente costituiti oppure, se ciò non fosse possibile, devono essere recuperati secondo una procedura e una tempistica che dovrà essere definita in un dispositivo legislativo. L'obiettivo è quindi quello di garantire nel tempo il rispetto del principio dell'equilibrio finanziario, evitando di incorre continuamente in disavanzi di esercizio.
- L'efficacia di una regola di disciplina finanziaria dipende evidentemente dal suo grado di costrizione e quindi dalle regole che disciplinano eventuali inosservanze del principio dell'equilibrio finanziario. Per questa ragione il cpv. 5 prevede un mandato costituzionale esplicito che impone agli organi politici di elaborare tempestivamente le misure necessarie affinché il principio dell'equilibrio finanziario possa essere rispettato nel tempo. Il cpv. 5 costituisce quindi un vincolo che impone al politico di operare con misure concrete nel rispetto del principio dell'equilibrio finanziario, rappresentando nel contempo la base costituzionale per l'introduzione di un sistema di sanzioni nella legislazione. Le esperienze di altri paesi e di altri Cantoni svizzeri mostrano infatti che

l'imposizione di limiti ai disavanzi può essere inefficace se parallelamente non sono previste delle misure in caso di non rispetto della regola (sanzione).

L'articolo costituzionale che proponiamo è quindi il seguente:

Art. 34ter - Freno ai disavanzi: principi e misure di riequilibrio finanziario

¹*Di principio, il preventivo e il consuntivo di gestione corrente devono essere presentati in equilibrio.*

²*Tenuto conto della situazione economica e di eventuali bisogni finanziari eccezionali, possono essere preventivati dei disavanzi entro i limiti definiti dalla legge.*

³*I limiti definiti dalla legge vanno rispettati attraverso misure di contenimento della spesa, di aumento dei ricavi o di adeguamento del coefficiente d'imposta cantonale.*

⁴*Eventuali disavanzi del conto di gestione corrente a consuntivo sono compensati con avanzi precedentemente realizzati; se ciò non è possibile devono essere recuperati nei termini indicati dalla legge.*

⁵*Il Cantone adotta tempestivamente le misure necessarie a garantire il rispetto del principio dell'equilibrio finanziario.*

L'adozione di questa riforma costituzionale imporrà al legislatore cantonale di emanare delle norme legislative che diano concretezza al principio indicato, vincolando la procedura budgetaria. In particolare si tratterà di definire un modello che fissi dei limiti precisi alla realizzazione di disavanzi, che indichi delle sanzioni nel caso in cui questi limiti non fossero rispettati e che stabilisca i criteri in base ai quali sarà possibile derogare, entro determinati limiti, al principio dell'equilibrio.

Per garantire la massima trasparenza al processo decisionale sulla riforma oggetto del presente messaggio, nel capitolo successivo indicheremo il modello attraverso il quale il Governo intende concretizzare l'articolo costituzionale.

6. TRASPOSIZIONE DEL NUOVO ARTICOLO COSTITUZIONALE NELLA LEGISLAZIONE CANTONALE

L'idea di base e gli elementi considerati nel modello che il Governo intende proporre per concretizzare la riforma costituzionale riprendono, rielaborandolo, l'avamprogetto proposto in procedura di consultazione nell'ottobre del 2008. Rispetto all'avamprogetto, il modello aggiornato tiene conto di alcune osservazioni formulate dagli enti consultati, ma anche dei risultati degli approfondimenti successivi condotti con l'accompagnamento del Prof. B. Dafflon, titolare della Cattedra di finanze pubbliche all'Università di Friburgo.

Il nuovo modello richiede una modifica della Legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato e una revisione della Legge tributaria. Anche se il presente messaggio è destinato in primo luogo all'introduzione dei principi di gestione finanziaria nella Costituzione, riteniamo comunque opportuno, nell'intento di spiegare compiutamente le intenzioni complessive del Consiglio di Stato, di illustrare già in questa prima fase le modifiche legislative che saranno proposte per concretizzare l'articolo costituzionale. Ciò dovrebbe facilitare il dibattito politico in quanto l'indicazione preventiva delle intenzioni del Governo permette di evitare interpretazioni forzate ed eventuali strumentalizzazioni sul contenuto dell'articolo costituzionale e sulle misure di attuazione per concretizzarlo. Dovrebbe quindi permettere di concentrare l'attenzione sulla riforma costituzionale e non su elementi puntuali che esulano da quanto proposto concretamente con questa riforma. In questo senso, l'indicazione esplicita secondo cui il Consiglio di Stato intende per esempio rinunciare al sistema del voto alternativo nel caso di una proposta di riduzione di

spesa sottoposta a referendum dovrebbe evitare che il dibattito si concentri su questo aspetto, che ha suscitato le maggiori perplessità nell'ambito della procedura di consultazione.

Benché già sostenute da un approfondito esame, queste modifiche non saranno proposte nell'ambito del presente messaggio attraverso un apposito decreto legislativo, ma lo saranno solo successivamente all'eventuale voto positivo sulla riforma costituzionale. Questa procedura corrisponde a quella adottata in altri Cantoni e intende preservare la prassi attuale secondo cui l'atto legislativo che traduce un determinato principio costituzionale segue necessariamente l'approvazione di quest'ultimo. Proporre e approvare congiuntamente l'articolo costituzionale e la riforma legislativa devierebbe inevitabilmente il dibattito sui dettagli, mettendo in secondo ordine la discussione di principio, e imporrebbe di subordinare l'entrata in vigore di un atto formale votato dal Parlamento (la modifica legislativa) a una decisione presa dal popolo su un altro atto formale (la modifica costituzionale). Una procedura poco usuale, visto che il Gran Consiglio sarebbe chiamato a votare formalmente su un atto di per sé solo ancora virtuale.

6.1 Modifica della Legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato

L'impostazione data alla modifica della Legge sulla gestione finanziaria è, rispetto alla precedente soluzione posta in consultazione, più precisa e dettagliata. L'idea di fondo che regge il modello è comunque la stessa, anche se per quanto riguarda taluni elementi, come per esempio il sistema di sanzioni previsto in caso di mancato rispetto del vincolo, sono state adottate alcune modifiche concettuali, che ne semplificano il funzionamento.

La modifica si articola attorno a sette nuovi articoli, ognuno dei quali precisa le regole applicabili nelle diverse fasi procedurali che accompagnano la presentazione dei documenti finanziari. Rispetto alla precedente proposta messa in consultazione che prevedeva un solo articolo in relazione al vincolo di bilancio, questa presentazione è certamente più chiaramente articolata.

La riforma, presentata nel riquadro che segue, riprende, concretizzandoli, gli obiettivi caratterizzanti la modifica costituzionale oggetto del presente messaggio:

- L'art. 31a definisce le regole applicabili in sede di preventivo, prevedendo in particolare i limiti entro i quali può essere approvato un disavanzo di esercizio e la sanzione nel caso in cui questo limite non viene rispettato. Questo articolo si basa sui cpv. 1, 2 e 3 del nuovo articolo 34ter della Costituzione cantonale;
- L'art. 31b precisa ulteriormente i casi in cui, conformemente al cpv. 2 dell'articolo costituzionale, può essere deciso un disavanzo di gestione corrente più elevato;
- L'art. 31c si riferisce al cpv. 4 dell'articolo costituzionale e prevede le norme applicabili per quanto riguarda la verifica del rispetto del principio dell'equilibrio finanziario in sede di consuntivo (controllo ex-post dei risultati);
- Gli articoli 31d e 31e definiscono le misure attuabili per correggere eventuali squilibri dei conti pubblici, così come imposto dal cpv. 5 dell'articolo costituzionale.

Accanto a questi articoli, che costituiscono il nucleo del nuovo vincolo finanziario, il Consiglio di Stato prevede di presentare due nuovi articoli, il primo (art. 5 cpv. 3) relativo al rafforzamento delle esigenze in caso di adozione di nuove spese, il secondo (art. 31f) concernente l'introduzione di alcune condizioni per la riduzione del coefficiente di imposta.

Art. 5 cpv. 3 (nuovo)

³Le decisioni del Parlamento che comportano nuove spese superiori ai limiti previsti dall'art. 42 della Costituzione cantonale devono essere approvate dalla maggioranza assoluta dei suoi membri.

Art. 31a Vincolo di bilancio: preventivo

¹Di principio, il preventivo di gestione corrente deve essere presentato in equilibrio.

²Tenuto conto della situazione economica, il preventivo del conto di gestione corrente può presentare un disavanzo di esercizio, ma non superiore al 3% dei ricavi correnti, dedotti gli accrediti interni, i prelevamenti da finanziamenti speciali e i contributi da riversare.

³Se le misure di contenimento della spesa e/o di aumento dei ricavi non sono sufficienti per raggiungere l'obiettivo di cui al cpv. 2, interviene una modifica del coefficiente di imposta in misura sufficiente a contenere il disavanzo entro il limite indicato.

Art. 31b Deroga: condizioni

¹In caso di grave crisi economica o di bisogni finanziari eccezionali, il limite di cui all'art. 31a cpv. 2 può essere aumentato fino al 4%.

²L'aumento del limite di cui al cpv. 1 deve essere approvato dalla maggioranza assoluta dei membri del Gran Consiglio.

³Per grave crisi economica, si intende una situazione nella quale le previsioni del PIL nazionale allestite dalla SECO per l'anno di riferimento del preventivo indicano una riduzione reale del PIL di almeno lo 0.5% rispetto all'anno precedente.

⁴Per bisogni finanziari eccezionali, si intende una situazione nella quale il preventivo prevede delle spese di carattere eccezionale il cui costo netto totale eccede l'1% dei ricavi correnti, dedotti gli accrediti interni, i prelevamenti da finanziamenti speciali e i contributi da riversare.

⁵L'art. 31a cpv. 3 si applica per analogia con riferimento al nuovo limite approvato dal Gran Consiglio.

⁶La deroga può essere applicata per al massimo due anni consecutivi, ritenuto il protrarsi delle condizioni di cui ai capoversi 3 e 4.

Art. 31c Compensazione dei risultati di esercizio a consuntivo

¹I disavanzi e gli avanzi del conto di gestione corrente sono addebitati, rispettivamente accreditati, a un conto di compensazione tenuto in modo distinto dal conto amministrativo.

²I disavanzi del conto di compensazione devono essere compensati entro quattro anni.

Art. 31d Piano di riequilibrio finanziario

¹Nel caso di un disavanzo del conto di compensazione che eccede il 9% dei ricavi correnti, dedotti gli accrediti interni, i prelevamenti da finanziamenti speciali e i contributi da riversare, il Consiglio di Stato presenta al Gran Consiglio un piano di riequilibrio finanziario che permetta di riequilibrare il conto entro un periodo di quattro anni.

²Il piano di riequilibrio può comprendere sia misure di contenimento della spesa, sia misure di aumento dei ricavi.

³Il Gran Consiglio può decidere misure alternative rispetto a quelle proposte dal Consiglio di Stato, a condizione che l'equilibrio del conto di compensazione possa comunque essere garantito secondo quanto previsto dal cpv. 1.

Art. 31e votazione popolare su singole misure di risanamento

¹Se nell'ambito dell'esercizio del diritto di referendum una o più misure di riequilibrio adottate in virtù dell'art. 31d sono rifiutate in votazione popolare, il Consiglio di Stato presenta al Gran Consiglio delle nuove misure di pari effetto finanziario che permettono di ottemperare all'esigenza di cui all'art. 31d.

²La presentazione di queste misure deve avvenire entro sei mesi dallo scrutinio.

³Il Gran Consiglio delibera tempestivamente sulle proposte del Consiglio di Stato; l'art. 31d cpv. 3 si applica per analogia.

Art. 31f Riduzione del coefficiente di imposta

Il Parlamento può decidere una riduzione del coefficiente di imposta soltanto se:

- a) il preventivo, dopo la riduzione del coefficiente di imposta, presenta un disavanzo di esercizio non superiore ai limiti previsti dall'articolo 31a cpv. 2;
- b) il conto di compensazione presenta un saldo almeno in equilibrio.

Senza entrare nei dettagli dei singoli dispositivi che saranno adeguatamente commentati in un successivo messaggio del Consiglio di Stato, di seguito ci limitiamo ad osservare i principali elementi del vincolo finanziario che dovrebbe concretizzare l'articolo costituzionale.

a) Art. 31a: Vincolo di bilancio: preventivo

Il principio di base della gestione finanziaria è quello secondo cui il preventivo deve essere equilibrato. Per ragioni legate all'andamento congiunturale, alle inevitabili fluttuazioni di spese e ricavi, come pure alle incognite previsionali connesse all'elaborazione dei conti preventivi questo non è sempre possibile per cui il nuovo articolo costituzionale 34ter precisa che, se la situazione economica lo giustifica, il preventivo di gestione corrente può anche presentare un disavanzo, ma entro i limiti definiti dalla legge. Ed è a questo livello che interviene il nuovo articolo 31a della Legge sulla gestione finanziaria, che non è da concepire come un diritto continuo a presentare dei disavanzi di preventivo (questo non potrebbe d'altronde avvenire perché, come vedremo in seguito, genererebbe in poco tempo un disavanzo del conto di compensazione), ma semplicemente come un limite da non oltrepassare, salvo in casi veramente gravi, come quelli definiti nel nuovo articolo 31b. L'obiettivo di questo limite è quello di evitare che l'accettazione di disavanzi troppo importanti in sede di preventivo si traduca in un disavanzo strutturale eccessivo. Il limite indicato, pari al 3% dei ricavi correnti dedotte alcune operazioni contabili, è simile a quello adottato da altri Cantoni e corrisponde a circa 85 milioni di franchi, con riferimento ai valori di consuntivo 2011.

Il vincolo si applica evidentemente alle decisioni di entrambi gli organi politici, ossia Governo e Parlamento. Il rispetto del limite indicato deve essere perseguito attuando tutte le misure possibili sia in termini di minori spese sia in termini di maggiori ricavi. Il cpv. 3 precisa in ogni modo che il coefficiente di imposta (vedi capitolo 6.2.) gioca alla fine quale elemento di riequilibrio dei preventivi: Governo e Parlamento, confrontati al vincolo, hanno infatti l'obbligo di rispettare la regola del 3% e se non vi riescono agendo completamente sulle spese o in generale sui ricavi non hanno altra possibilità che ricorrere a un aumento del coefficiente di imposta. Questo "pericolo" costituisce evidentemente uno stimolo affinché Governo e Parlamento assumano le loro responsabilità e quindi un importante deterrente contro l'inazione politica davanti a situazioni finanziarie deficitarie.

Entrambi gli organi politici mantengono un ampio margine decisionale nel merito delle misure da adottare per rispettare il vincolo: il Parlamento, in particolare, è sempre libero di emendare il preventivo elaborato dal Governo; l'unico vincolo è quello di rispettare la regola del 3%.

Rispetto alla precedente formulazione, in sede di preventivo annuale, si rinuncia a introdurre l'obbligo di aumento del coefficiente di imposta in caso di rifiuto di misure di risparmio in un'eventuale votazione popolare. L'aumento del coefficiente che il Parlamento è costretto a proporre se non riesce per esempio ad incidere sufficientemente sulla spesa o sugli altri ricavi è infatti referendabile.

b) Art. 31b Deroga: condizioni

Questo articolo stabilisce che il limite indicato all'art. 31a può essere aumentato (fino al 4% delle entrate di riferimento) a determinate condizioni e soprattutto in caso di grave crisi economica o di bisogni finanziari eccezionali (si veda per analogia il nuovo articolo costituzionale 34ter, cpv. 2). Queste condizioni sono stabilite ai cpv. 2, 3 e 4. Si rileva, con riferimento al cpv. 6, che la deroga può essere applicata per al massimo due anni, ma soltanto se le condizioni poste si verificano anche il secondo anno.

c) Art. 31c Compensazione dei risultati di esercizio a consuntivo

Il vincolo di bilancio in sede di preventivo deve trovare riscontro nei consuntivi. Per questa ragione l'art. 31c, concretizzando l'art. 34ter cpv. 4 della Costituzione, prevede un controllo ex-post del principio dell'equilibrio finanziario. Questo controllo è attuato, diversamente da quanto proposto nel progetto posto in consultazione (dove si prevedeva di eseguirlo tramite la verifica della consistenza del capitale proprio), attraverso l'introduzione di un conto di compensazione (art. 31c, cpv. 1) in cui vengono registrati i risultati di esercizio. Un saldo negativo di questo conto significa che il conto di gestione corrente non rispetta il principio dell'equilibrio a medio termine. L'art. 31c cpv. 2 precisa pertanto che un eventuale disavanzo di questo conto deve essere compensato entro un periodo di quattro anni. La regola suggerisce quindi di portare una quota di 1/4 del disavanzo del conto di compensazione in deduzione del limite massimo di disavanzo ammissibile in sede di preventivo, conformemente agli articoli 31a cpv. 2 e 31b cpv. 1. Se per esempio nel conto di compensazione è presente un disavanzo pari al 4% delle entrate correnti, il limite massimo di disavanzo in sede di preventivo sarà del 2% (in situazioni normali: 3%-1%), rispettivamente del 3% (nel caso di gravi crisi economiche o di bisogni finanziari eccezionali: 4%-1%).

d) Art. 31d: Piano di riequilibrio finanziario

Così come impone l'art. 34ter cpv. 5 della Costituzione, il Cantone è tenuto ad adottare le necessarie misure nel rispetto del principio dell'equilibrio finanziario. L'art. 31d stabilisce in questo senso le regole applicabili, precisando che in caso di disavanzo del conto di compensazione superiore al 9% dei ricavi correnti il Consiglio di Stato è tenuto a presentare al Gran Consiglio un piano di riequilibrio finanziario (cpv. 1) che permetta di equilibrare il conto entro quattro anni. Ammesso quindi che il disavanzo del conto di compensazione riferito a t può essere conosciuto soltanto in $t+1$, il risanamento deve avvenire tra $t+2$ e $t+5$. Rispetto all'art. 31c che richiede semplicemente una compensazione del disavanzo del conto di compensazione, portandolo in deduzione del limite massimo di disavanzo, l'art. 31d prevede la necessità di presentare un piano di risanamento finalizzato all'annullamento del disavanzo del conto di compensazione entro un periodo di quattro anni. Ciò presuppone quindi che nel lasso di tempo considerato la regola generale secondo cui possono essere preventivati dei disavanzi limitati al 3%, rispettivamente al 4%, venga momentaneamente sospesa finché il saldo del conto non torni in equilibrio.

Mentre la funzione dell'art. 31c è quella di frenare e prevenire possibili scompensi del conto di compensazione, la funzione dell'art. 31d è quindi quella di riportare il conto in equilibrio una volta raggiunta la soglia allarmante del 9%, conformemente al principio dell'equilibrio finanziario a medio termine.

Il piano di risanamento può comprendere sia misure di contenimento della spesa, sia misure di aumento delle entrate, conformemente alla filosofia del modello che pone quale obiettivo essenziale il controllo dei disavanzi e non quello di una componente specifica del budget (cpv. 2). Il cpv. 3 prevede che il Gran Consiglio è comunque libero di fare le proprie

scelte, che possono scostarsi da quelle effettuate dall'esecutivo, purché l'obiettivo di risanamento delle finanze sia garantito. Ciò significa che il Gran Consiglio, qualora rifiutasse determinate proposte del Governo, sarebbe comunque tenuto a precisare delle misure sostitutive.

e) Art. 31e: *Votazione popolare su singole misure di risanamento*

Il Governo, preso atto delle reticenze espresse da taluni enti consultati nell'ambito della procedura di consultazione sul primo progetto presentato e delle verifiche interne intraprese successivamente, rinuncia alla proposta di subordinare il rifiuto di determinate misure di risanamento all'alternativa di un aumento delle imposte. Questa rinuncia riduce evidentemente il vincolo sui cittadini, che possono rifiutare determinate misure di risanamento senza conseguenza apparente.

Per limitare questa che resta comunque una via di uscita dal vincolo, il cpv. 1 impone l'obbligo al Governo, qualora determinate misure di riequilibrio vengano rifiutate, di proporre a brevissimo termine (sei mesi dallo scrutinio) delle misure alternative da sottoporre nuovamente al Parlamento (cpv. 1 e 2), che dovrà quindi pronunciarsi tempestivamente sulle misure (cpv. 3).

f) Art. 31f: *Riduzione del coefficiente di imposta*

In considerazione del fatto che il vincolo proposto implica l'introduzione del coefficiente di imposta e che l'uso di questo strumento al rialzo è limitato da un'evidente resistenza politica nei confronti di più imposte (politicamente è più facile ridurre le imposte che non aumentarle), si ritiene opportuno, nella logica del modello, limitarne l'utilizzo anche al ribasso. In altri termini, proponiamo che la riduzione del coefficiente sia subordinata al rispetto del principio dell'equilibrio finanziario a medio termine, imponendo due condizioni: la presenza di un conto di compensazione almeno in equilibrio e di un disavanzo di esercizio previsto a preventivo dopo la riduzione del coefficiente di imposta non superiore al 3%.

L'imposizione del vincolo di cui all'art. 31f non preclude evidentemente la possibilità di agire sulle aliquote di riferimento per il calcolo dell'imposta base in un'ottica strutturale. Detto in altro modo, Governo e Parlamento sono liberi di porre le loro priorità per quanto riguarda la politica fiscale, indipendentemente dal vincolo imposto dall'art. 31f, che riguarda formalmente soltanto la determinazione del coefficiente di imposta.

6.2 Modifiche della Legge tributaria

Il buon funzionamento del vincolo finanziario descritto precedentemente richiede l'introduzione del coefficiente di imposta anche a livello cantonale, uno strumento in vigore in tutti i Cantoni svizzeri, salvo in Ticino e nel Vallese. Il sistema di aliquote fisse ancorate nella legge tributaria, tipico di questi due Cantoni, non permette infatti una gestione sufficientemente flessibile delle finanze pubbliche.

Il Consiglio di Stato prevede pertanto di proporre una modifica della Legge tributaria che, in linea con quanto previsto nel proposto capoverso 3 dell'articolo 34ter della Costituzione, accoglie questo strumento nella legislazione cantonale. In un sistema dove vige il coefficiente di imposta, la legge tributaria determina unicamente i criteri e le aliquote che servono per la determinazione dell'imposta base, mentre il prelevamento effettivo è calcolato applicando all'imposta base il coefficiente deciso annualmente o periodicamente dal Parlamento. La modifica della Legge tributaria dovrebbe avere il seguente tenore.

Art. 1a Imposta cantonale base e coefficiente di imposta cantonale

¹Le imposte sul reddito e sulla sostanza, quelle sull'utile e sul capitale come pure quelle alla fonte sono determinate applicando le aliquote della presente legge. Esse costituiscono l'imposta cantonale base che fa stato ai fini dell'applicazione del coefficiente cantonale di imposta e del calcolo delle relative imposte comunali (art. 276 LT).

²L'imposta effettiva richiesta corrisponde all'imposta base cantonale moltiplicata con il coefficiente di imposta cantonale.

³Il coefficiente di imposta è identico per tutte le imposte di cui al cpv. 1.

Art. 1b Determinazione del coefficiente di imposta

¹Il coefficiente di imposta cantonale è pari al 100%.

²Esso può essere modificato annualmente dal Gran Consiglio nell'ambito dell'adozione del preventivo tenuto conto del risultato di esercizio previsto e in particolare delle esigenze imposte dagli articoli 31a cpv. 3, 31b cpv. 5 e 31f della Legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato (LGF).

³La modifica del coefficiente è soggetta a referendum facoltativo.

Il tema del moltiplicatore di imposta è stato sollevato a intervalli regolari nelle discussioni politiche nel nostro Cantone, sia in occasione delle varie revisioni della legge tributaria sia in risposta a determinati atti politici. L'argomento fu oggetto di un esame approfondito e di un confronto politico intenso nell'ottobre del 1982, quando il Gran Consiglio decise di respingere un'iniziativa presentata il 15 giugno 1981 per l'introduzione del moltiplicatore di imposta a livello cantonale. Un'analoga iniziativa fu presentata qualche anno più tardi, il 12 dicembre 1988. L'esame fu rinviato dal Parlamento, in attesa di discuterla nell'ambito della prevista riforma tributaria che sarebbe seguita da lì a qualche anno. Ma anche in quell'occasione il moltiplicatore di imposta non trovò posto nella legislazione cantonale. L'iniziativa venne quindi riproposta il 19 aprile 1993 e fu poi rifiutata dal Parlamento perché ritenuta, come già nel 1982, una proposta unilaterale di aumento delle imposte.

Questo dibattito si è prevalentemente cristallizzato sui presunti svantaggi dello strumento, senza tener conto dei suoi indubbi vantaggi, che così sintetizziamo:

- In primo luogo, il coefficiente di imposta costituisce uno strumento che permette una gestione più flessibile delle finanze pubbliche, senza dover intervenire con modifiche della legge tributaria;
- In secondo luogo, il sistema del coefficiente di imposta permette di neutralizzare gli effetti delle decisioni di politica fiscale del Cantone sui Comuni;
- In terzo luogo, il coefficiente di imposta introduce una gestione più trasparente delle finanze pubbliche in quanto indica quale aggravio dovrebbe sopportare ogni singolo contribuente in caso di aumento delle imposte (chiaramente lo stesso vale in caso di riduzione del coefficiente);
- In quarto luogo, il sistema del coefficiente di imposta comporta una maggiore responsabilizzazione del Parlamento, chiamato a decidere non soltanto le spese e le entrate complessive del Cantone, ma anche la componente principale di queste ultime tramite una decisione formale ed esplicita. Lo stesso vale per il cittadino, qualora dovesse essere chiamato a esprimersi su delle scelte finanziarie a seguito di un referendum.

In conclusione, possiamo affermare che il coefficiente di imposta è uno strumento che rientra ampiamente nella cultura politica svizzera, ma anche ticinese, dove è applicato da sempre per la determinazione delle imposte comunali.

Esperienze, queste, che mostrano come il coefficiente di imposta non costituisce affatto, come supposto dai suoi critici, uno strumento che permette con maggiore facilità e

leggerezza di aumentare le imposte. Nella maggior parte delle realtà cantonali e comunali, notiamo infatti che negli anni passati, nonostante le difficoltà finanziarie conosciute, non si sono verificati aumenti importanti dei coefficienti. Essi risultano infatti stabili e tendenzialmente persino in riduzione.

A tutela di un'eventuale pressione al rialzo sulle imposte dovuta all'introduzione di questo strumento vi è d'altra parte anche il controllo democratico sulle scelte di Governo e Parlamento. Qualsiasi modifica del coefficiente sarà infatti soggetta a referendum facoltativo, ciò che mantiene la possibilità per i cittadini di opporsi a qualsiasi modifica del sacrificio fiscale loro richiesto, in analogia a quanto avviene per qualsiasi modifica della Legge tributaria.

6.3 Revisione del sistema di contabilizzazione dei gettiti fiscali

Il vincolo finanziario illustrato precedentemente si applica in prima battuta al preventivo. Al preventivo si riferisce infatti il limite massimo di disavanzo ammissibile e al preventivo si applicano pure le sanzioni in caso di non rispetto di questo limite. Appare quindi di fondamentale importanza, per legittimare in vincolo, riuscire a contenere al minimo le differenze tra preventivo e consuntivo.

In passato, queste differenze, perlomeno in termini assoluti, sono state rilevanti (anche se in termini relativi uno scostamento di 100 milioni di franchi rappresenta soltanto circa l'1.6% della somma delle entrate e delle uscite correnti), con risultati di consuntivo sistematicamente migliori rispetto a quelli di preventivo. A titolo indicativo, nel periodo 2000-2010, la differenza media è stata di circa 100 milioni di franchi.

Queste differenze sono naturali considerato il carattere previsionale del preventivo e sono influenzate sensibilmente dalle valutazioni dei gettiti di imposta: nello stesso periodo indicato sopra, le differenze tra le imposte preventivate e quelle registrate a consuntivo rappresentano in media circa 77 milioni di franchi, di cui circa 58 legati alle valutazioni dei gettiti delle imposte sul reddito e la sostanza delle persone fisiche e a quelli delle imposte sull'utile e sul capitale delle persone giuridiche.

Questo dato di fatto potrebbe generare almeno due perplessità in merito all'applicazione del modello di freno ai disavanzi proposto:

- basarsi sui preventivi comporta il rischio di adottare delle misure che non si sarebbero rivelate necessarie se valutate in base ai consuntivi. Rispettivamente i preventivi non possono essere l'unico riferimento di valutazione. Il meccanismo dovrebbe essere fondato su un ragionamento che comprende più anni, affinché sia data la giusta considerazione ai risultati effettivi raggiunti. Il rischio è infatti di porre troppo l'accento sui dati di preventivo.
- Il limite del 3% (4% in casi particolari), che teoricamente può essere adeguato se i preventivi fossero confermati in sede di consuntivo, potrebbe apparire inadeguato tenuto conto dei risultati effettivi e quindi essere ritenuto troppo basso, considerato che abitualmente i consuntivi sono migliori rispetto ai preventivi.

Il Consiglio di Stato ha valutato seriamente queste possibili obiezioni e rileva al proposito quanto segue:

- il modello proposto prevede un controllo in due fasi del disavanzo pubblico, limitando il disavanzo ammissibile in sede di preventivo ed esigendo la registrazione dei risultati annuali in un conto di compensazione il cui saldo è rappresentativo della situazione per rapporto all'equilibrio del conto di gestione corrente nel tempo. Il modello tiene quindi adeguatamente conto dell'osservazione secondo cui i disavanzi sono da valutare nel

tempo in base ai dati di consuntivo, anche perché un eventuale disavanzo del conto di compensazione non deve essere eliminato istantaneamente ma entro un periodo di 4 anni (cf. art. 31c e 31d del progetto di modifica della LGF).

- l'osservazione secondo cui il limite di disavanzo ammissibile in sede di preventivo è inadeguato perché i risultati effettivi sono sistematicamente migliori rispetto alle previsioni non deve portare a sfiduciare il vincolo oppure ad aumentarlo artificialmente, ma richiede una valutazione di merito che abbia come obiettivo quello di ottenere un maggiore affidabilità della base di riferimento del vincolo, ossia le previsioni di preventivo.

Su questo secondo punto, il Consiglio di Stato è quindi convinto che non sia tanto sulla regola che si debba agire per rendere più significativo il controllo dei disavanzi di preventivo, ma piuttosto sul miglioramento stesso delle stime di preventivo. A tale proposito, partendo dalla constatazione che le maggiori differenze si verificano nel capitolo delle entrate e più precisamente per quanto riguarda i gettiti fiscali, il Governo si è fissato come obiettivo quello di rivedere le procedure di registrazione relative alle sopravvenienze fiscali, attualmente contabilizzate unicamente in sede di consuntivo.

La volontà è quella di introdurre un sistema di valutazione dei gettiti, che, come si riscontra in molti comuni ticinesi e in diversi Cantoni svizzeri, permetta di inserire già in sede di preventivo le sopravvenienze o le sottovenienze fiscali che risultano prevedibili con un buon grado di attendibilità in sede di preventivo.

La modifica del sistema di valutazione dei gettiti non richiede adattamenti legislativi. L'esame e l'introduzione di queste nuove modalità contabili avanzeranno quindi in parallelo all'iter istituzionale che accompagnerà il presente messaggio e quello successivo, necessario per concretizzare il nuovo articolo costituzionale nella legislazione sulla gestione finanziaria dello Stato.

7. LA SOVRANITÀ DEL PARLAMENTO

Ovunque siano state esaminate delle regole finanziarie vincolanti simili a quelle proposte con questo messaggio, è stata sollevata l'obiezione secondo cui queste regole creerebbero problemi istituzionali in quanto interverrebbero in misura molto marcata nelle competenze del Parlamento, limitandone fortemente la sovranità in materia finanziaria.

Questa obiezione è stata valutata dal Consiglio di Stato, che l'ha ritenuta ingiustificata. Se è vero che il margine di manovra del Parlamento può risultare limitato dalla presenza del vincolo, va altresì osservato che la sua sovranità budgetaria resta intatta in relazione alla determinazione delle entrate e alla suddivisione delle spese tra i vari compiti e prestazioni. In altre parole, la regola si riferisce al risultato da raggiungere e non impedisce al Parlamento di determinare la struttura delle spese e delle entrate. Nella misura in cui le scelte sono effettuate nei limiti imposti dal nuovo assetto istituzionale, il Parlamento è più che mai libero di fissare le proprie priorità politiche.

Lamentare una riduzione delle competenze a causa del vincolo significherebbe negare la necessità del principio dell'equilibrio finanziario e della disciplina finanziaria. Il vincolo, in questo senso, non fa altro che rendere esplicita la logica relazione tra entrate e uscite.

Occorre poi sottolineare che questa presunta limitazione di competenza non determina un'estensione dei poteri del Consiglio di Stato a discapito del Parlamento. I destinatari delle nuove disposizioni sono infatti entrambi gli organi. Le limitazioni che scaturiscono dall'obiettivo di contenimento dei disavanzi pubblici toccano dunque in uguale misura l'esecutivo e il legislativo e non modificano i rapporti di forza.

8. CONCLUSIONI E CLASSIFICAZIONI DI ATTI PARLAMENTARI

La modifica costituzionale che proponiamo all'attenzione del Parlamento e dei cittadini ticinesi trae spunto dalle esperienze realizzate in altri Cantoni e formalizza l'inderogabile necessità di finanze pubbliche sane e gestite secondo criteri solidi e condivisi. Essa non riduce la sovranità dei cittadini e del Parlamento, ma limita unicamente eventuali comportamenti non conformi ai principi di una sana politica finanziaria. Principi la cui importanza è oggi più che mai d'attualità, in un'Europa alle prese con problemi serissimi dovuti ad un accumulo eccessivo di debito pubblico, che stanno persino mettendo in dubbio la sopravvivenza della moneta unica. Un problema che fortunatamente ha risparmiato la Confederazione, anche grazie al freno all'indebitamento di cui la stessa si è dotata nel 2001 e che i cittadini ticinesi hanno approvato a forte maggioranza.

Il nuovo regime costituzionale relativo alle finanze dello Stato dovrà essere concretizzato attraverso le dovute modifiche della legislazione cantonale. A tale effetto, nell'intento di garantire la massima trasparenza al processo democratico, il presente messaggio illustra anche i contenuti della riforma legislativa che intende proporre qualora la proposta governativa dovesse incontrare i favori del Parlamento e dei cittadini ticinesi.

Con la presentazione del presente messaggio, il Consiglio di Stato ritiene di:

- aver dato una risposta alternativa e convincente alle proposte contenute nelle iniziative generiche presentate il 14 marzo 1994 da M. Masoni e confirmatari e da C. Danzi e confirmatari, entrambe tese a richiedere l'introduzione di un freno alla crescita della spesa cantonale (vedi capitolo 2.1.). Proponiamo pertanto al Parlamento di non accettare le iniziative generiche in oggetto e di dare invece seguito alle proposte contenute nel presente messaggio;
- aver contribuito a risolvere la situazione di stallo in cui si trova attualmente il dibattito relativo alla necessità di introdurre delle norme di disciplina finanziaria. In questo senso, il presente messaggio sostituisce il messaggio n. 5425 del 17 settembre 2003 relativo a una nuova legge sul freno alla spesa pubblica, che viene quindi formalmente ritirato. Ricordiamo che lo stesso, in assenza del necessario consenso, giace inevaso presso la commissione della gestione e delle finanze da oramai più di sette anni.

Con queste considerazioni, vi invitiamo ad approvare l'allegato disegno di modifica della Costituzione cantonale.

Vogliate accogliere, signor Presidente, signore e signori Deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

La Presidente, L. Sadis
Il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

COSTITUZIONE

della Repubblica e Cantone Ticino del 14 dicembre 1997, modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

visto il messaggio 28 marzo 2012 n. 6625 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

I.

La Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino del 14 dicembre 1997 è modificata come segue:

TITOLO Vbis - Regime finanziario (nuovo)

Art 34bis (nuovo)

Principi generali

¹La gestione finanziaria dello Stato è retta dai principi della legalità, della parsimonia e dell'economicità; le finanze devono essere equilibrate a medio termine, tenuto conto dell'evoluzione economica.

²Prima di assumere un nuovo compito, il Cantone ne esamina la sopportabilità finanziaria e le modalità di finanziamento.

³Ogni compito deve essere valutato periodicamente al fine di verificare se è ancora necessario e utile e se il carico finanziario che comporta è sopportabile.

Art. 34ter (nuovo)

Freno ai disavanzi: principi e misure di riequilibrio finanziario

¹Di principio, il preventivo e il consuntivo di gestione corrente devono essere presentati in equilibrio.

²Tenuto conto della situazione economica e di eventuali bisogni finanziari eccezionali, possono essere preventivati dei disavanzi entro i limiti definiti dalla legge.

³I limiti definiti dalla legge vanno rispettati attraverso misure di contenimento della spesa, di aumento dei ricavi o di adeguamento del coefficiente d'imposta cantonale.

⁴Eventuali disavanzi del conto di gestione corrente a consuntivo sono compensati con avanzi precedentemente realizzati; se ciò non è possibile devono essere recuperati nei termini indicati dalla legge.

⁵Il Cantone adotta tempestivamente le misure necessarie a garantire il rispetto del principio dell'equilibrio finanziario.

II.

Ottenuta l'approvazione del popolo, la presente modifica costituzionale è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

Il Consiglio di Stato ne stabilisce la data di entrata in vigore.

Allegato: vincoli di disciplina finanziaria nei Cantoni svizzeri (situazione al mese di maggio 2011)

Vincolo di disciplina finanziaria	Sanzioni/misure d'attuazione
Zurigo	
<p><u>A. Vincoli costituzionali</u> Vi è un intero capitolo della Costituzione consacrato al regime finanziario. Viene indicato il principio generale secondo cui le finanze pubbliche sono da mantenere in equilibrio a medio termine. Il disavanzo riportato deve essere ammortizzato ad un tasso almeno pari al 20%.</p> <p><u>B. Vincoli legislativi (tenore secondo la revisione in vigore dall'1.4.2008)</u></p> <p>a) <u>Vincolo di equilibrio finanziario</u> 1. L'equilibrio del conto di gestione corrente deve essere garantito a medio termine. 2. Il disavanzo riportato deve essere ammortizzato ad un tasso almeno pari al 20%.</p> <p>b) <u>Maggioranza qualificata</u> Ogni decisione che comporta maggiori spese è sottoposta all'approvazione della maggioranza dei membri del Parlamento.</p>	<p>Se l'equilibrio a medio termine del conto di gestione corrente non è garantito, il Consiglio di Stato deve intervenire riducendo il tasso di crescita della spesa pubblica.</p>
Berna	
<p><u>Vincoli costituzionali</u> Vi è un intero capitolo della Costituzione consacrato al regime finanziario, dove i vari principi di gestione finanziaria sono indicati in dettaglio. Vi figurano regole relative all'equilibrio finanziario e regole relative al freno all'aumento delle entrate.</p> <p>a) <u>Vincolo d'equilibrio finanziario</u> 1. La Costituzione stabilisce che il <u>preventivo</u> del conto di gestione corrente (Pcgc) deve essere presentato in pareggio. 2. Può essere approvato con un disavanzo, se i 3/5 dei membri del Parlamento lo decidono 3. Non è ammessa la realizzazione di disavanzi riportati.</p> <p>b) <u>Freno all'indebitamento</u> 1. Il grado di autofinanziamento degli investimenti deve essere almeno del 100% a medio termine. 2. Il rapporto tra il debito lordo e il reddito cantonale non può eccedere il 12%:</p> <p>c) <u>Limite alla crescita delle entrate</u> L'aumento del coefficiente d'imposta può essere approvato soltanto con la maggioranza dei membri del Parlamento. Il limite alla crescita delle imposte spinge ad agire maggiormente sulle spese nelle operazioni di rientro verso l'equilibrio budgetario.</p>	<p>a) Qualsiasi disavanzo del <u>conto</u> di gestione corrente deve essere portato sul prossimo preventivo, se non è coperto da un capitale proprio sufficiente. Il periodo può essere esteso a 4 anni se i 3/5 dei membri del Parlamento lo decidono.</p> <p>b) Se il grado di autofinanziamento previsto a preventivo è inferiore al 100%, esso deve essere compensato in un piano chiamato "mission-financement".</p>

Vincolo di disciplina finanziaria	Sanzioni/misure d'attuazione
Uri	
La legge sulla gestione finanziaria prevede semplicemente che il conto di gestione corrente deve essere pareggiato a medio termine.	
Lucerna	
<p><u>A. Vincoli costituzionali</u> Vi è un intero capitolo della Costituzione consacrato al regime finanziario. Viene indicato il principio generale secondo cui le finanze pubbliche sono da mantenere in equilibrio a medio termine.</p> <p><u>B. Vincoli legislativi (tenore secondo la revisione in vigore dall'1.1.2001)</u></p> <p>a) <u>Vincolo di equilibrio finanziario</u></p> <p>1. Il principio dell'equilibrio è considerato a medio termine e non ammette l'esistenza di un disavanzo riportato, se non transitoriamente: qualsiasi disavanzo riportato deve infatti essere recuperato entro un periodo di 4 anni (come anche nei GR). In caso di crisi economica, il recupero è ammesso su 8 anni. Per crisi economica, si intende un tasso di crescita reale inferiore al 0.5%</p> <p>2. Il disavanzo a preventivo non può superare il 4% del gettito dell'imposta semplice.</p> <p>b) <u>Obiettivi in termini di autofinanziamento</u> Il grado di autofinanziamento deve essere almeno pari all'80%.</p>	
Svitto	
La legge sulla gestione finanziaria prevede semplicemente che il conto di gestione corrente deve essere pareggiato a medio termine.	
Obvaldo	
<p><u>Vincoli legislativi (tenore secondo la revisione in vigore dall'1.1.2006)</u></p> <p>a) <u>Vincolo d'equilibrio finanziario</u></p> <p>1. Il Preventivo della gestione corrente può essere approvato con al massimo un disavanzo pari al 3% delle imposte sulle persone fisiche e sulle persone giuridiche.</p> <p>2. Eccezioni al punto 1. sono previste in caso di eventi eccezionali.</p> <p>b) <u>Obiettivo in termini di grado di autofinanziamento</u> Il grado d'autofinanziamento deve essere del 100% su un periodo di 5 anni.</p>	

Vincolo di disciplina finanziaria	Sanzioni/misure d'attuazione
Nidvaldo	
<p><u>Vincoli legislativi (tenore secondo la legge entrata in vigore l'1.1.2010)</u></p> <p>a) <u>Vincolo d'equilibrio finanziario</u></p> <p>1. Il preventivo e il piano finanziario dei due anni successivi non possono presentare un disavanzo medio superiore al 10% delle imposte nette (imposta semplice, prima di applicare il coefficiente) medie previste.</p> <p>2. Se il capitale proprio è maggiore del 50% delle entrate nette equivalenti a un'unità fiscale, il disavanzo medio può superare il limite previsto al punto 1), ritenuto comunque che sul periodo di tre anni il capitale proprio non scenda sotto il 50%.</p> <p>b) <u>Limite all'indebitamento</u></p> <p>Il debito netto non può superare il 75% di un'unità d'imposte dell'ultimo consuntivo.</p>	<p>1. Se il preventivo non rispetta la condizione 1) a lato, il CdS propone una riduzione di spesa o un aumento di imposta (moltiplicatore).</p> <p>2. Qualsiasi disavanzo del <u>conto</u> di gestione corrente deve essere portato sul prossimo preventivo, se non è coperto da un capitale proprio sufficiente.</p>
Glarona	
La legge sulla gestione finanziaria prevede semplicemente che il conto di gestione corrente deve essere pareggiato a medio termine.	
Zugo	
Né la Costituzione, né la legge sulla gestione finanziaria prevedono particolari regole di disciplina finanziaria	
Friburgo	
<p><u>A. Vincoli costituzionali</u></p> <p>La Costituzione cantonale prevede un intero titolo consacrato al regime finanziario.</p> <p>Essa fissa il principio dell'equilibrio finanziario, indicando i contenuti materiali che devono essere concretizzati a livello legislativo: a) Lo Stato presenta in equilibrio il preventivo di gestione corrente; b) tiene tuttavia conto della situazione congiunturale e di eventuali bisogni finanziari eccezionali; c) compensa negli anni successivi i disavanzi conseguenti alle situazioni di cui al punto b).</p> <p><u>B. Vincoli legislativi (tenore secondo la revisione in vigore dall'1.1.2006; esistono fin dagli anni '60)</u></p> <p>a) <u>Vincolo d'equilibrio finanziario</u></p> <p>1 Il preventivo deve essere presentato in equilibrio. In periodi particolarmente recessivi o in caso di bisogni eccezionali, sono ammessi disavanzi, ma al massimo pari al 2% delle entrate correnti.</p>	<p>1. Il coefficiente d'imposta <u>deve</u> essere fissato in modo tale da rispettare il vincolo d'equilibrio finanziario stabilito.</p>

Vincolo di disciplina finanziaria	Sanzioni/misure d'attuazione
<p>2. Gli indicatori che determinano una situazione particolarmente recessiva sono stabiliti nel regolamento. Tale situazione si presenta quando: la variazione del PIL reale è negativa per almeno due trimestri; il tasso di disoccupazione supera il 5% e quello dei richiedenti d'impiego il 7%; la variazione stimata delle entrate fiscali rispetto all'anno prima è negativa.</p> <p><i>b) Effetti sulle imposte in caso di avanzi di esercizio importanti</i> Se il risultato del conto di gestione corrente e la entrate per imposte presentano, rispetto al preventivo, un avanzo e un'eccedenza di entrate particolarmente rilevanti (ossia quando l'avanzo è superiore al 4% delle entrate correnti e l'eccedenza di entrate al 6%), il Consiglio di Stato sottopone al Parlamento, un rapporto che propone una riduzione delle imposte.</p> <p><i>c) Limite alle competenze finanziarie del Parlamento nell'ambito del preventivo</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Il Parlamento non può decidere nuove spese rispetto a quelle previste nel preventivo presentato dal Governo, se non riducendone altre. 2. Qualsiasi riduzione di entrate fiscali proposta dal Parlamento deve essere sottoposto all'approvazione del Consiglio di Stato e di una speciale commissione parlamentare. <p><i>d) Limiti in termini di autofinanziamento e di costi finanziari</i> Il grado d'autofinanziamento deve raggiungere almeno il 60%, mentre le spese per interessi passivi non devono superare il 10% delle imposte cantonali.</p>	<p>2. Se il disavanzo preventivato supera il 2% delle entrate correnti, si impone un aumento del moltiplicatore di imposta.</p> <p>3. Qualsiasi disavanzo del conto di gestione corrente deve essere recuperato nell'arco di cinque anni. Nel caso ciò non fosse possibile attraverso riduzioni di spesa, l'equilibrio dovrà essere raggiunto attraverso un aumento del moltiplicatore di imposta.</p>
Soletta	
<p><u>A. Vincoli costituzionali</u> Vi è un intero capitolo della Costituzione consacrato al regime finanziario. Viene indicato il principio generale secondo cui le finanze pubbliche sono da mantenere in equilibrio a medio termine.</p> <p><u>B. Vincoli legislativi (tenore secondo le revisioni in vigore dall'1.1.2006 e dal 29.8.2007)</u></p> <p><i>a). Vincolo d'equilibrio finanziario (29.8.2007)</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Di principio, non possono essere preventivati disavanzi di esercizio. 2. La maggioranza dei membri del Parlamento (maggioranza qualificata) può eccezionalmente approvare un preventivo che presenta un disavanzo. 3. I disavanzi devono essere ammortizzati entro un periodo di quattro anni. <p><i>b) Maggioranza qualificata (1.1.2006)</i> Le spese nuove devono essere approvate dalla maggioranza dei membri del Parlamento.</p>	

Vincolo di disciplina finanziaria	Sanzioni/misure d'attuazione
Basilea Città	
<p><u>A. Vincoli costituzionali</u> Vi è un intero capitolo della Costituzione consacrato al regime finanziario. Viene indicato il principio generale secondo cui le finanze pubbliche sono da mantenere in equilibrio a medio termine. Vi è poi la base costituzionale per l'introduzione di un freno all'indebitamento, secondo cui l'indebitamento non deve superare un determinato livello rispetto al prodotto interno cantonale. Le spese annuali devono essere preventivate considerando l'obiettivo di mantenere un'evoluzione stabile delle spese. Il livello d'indebitamento del Cantone è estremamente alto. Da cui l'accento posto su questa variabile.</p> <p><u>B. Vincoli legislativi (tenore secondo le revisioni in vigore dall'1.1.2006)</u> a) <i>Limite all'indebitamento</i> L'indebitamento netto non può superare il 7.5%o del PIL nazionale. b) <i>Limite alle competenze finanziarie del Parlamento nell'ambito del preventivo</i> Il Parlamento può decidere un preventivo che non rispetti il limite all'indebitamento, ma soltanto nel caso di una maggioranza dei 2/3 dei suo membri</p>	<p>Fintantoché l'indebitamento netto supererà il limite previsto, le spese del Cantone potranno aumentare solamente in ragione del rincaro previsto su scala nazionale.</p>
Basilea Campagna	
<p><u>A. Vincoli costituzionali</u> Vi è un intero capitolo della Costituzione consacrato al regime finanziario. Viene indicato il principio generale secondo cui le finanze pubbliche sono da mantenere in equilibrio a medio termine.</p>	
<p><u>B. Vincoli legislativi (tenore secondo le revisioni in vigore dall'1.7.2008)</u> a) <i>Vincolo d'equilibrio finanziario</i> È prevista una stretta relazione tra capitale proprio, equilibrio finanziario e competenze in materia d'imposte: - Un disavanzo è tollerato se il capitale proprio è almeno di 100 mio di fr. - Se il capitale proprio è inferiore a 100 mio di fr., il disavanzo deve essere limitato al 3% del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. Una modifica del moltiplicatore d'imposta s'impone (cf. sanzioni). Per dare un'idea della consistenza del vincolo, segnaliamo che le dimensioni del budget di BL sono leggermente inferiori a quelle del TI: spesa corrente: 2.6 mia fr.; imposte PF: 1.1 mia fr. b) <i>Vincolo alla riduzione delle imposte</i> Il moltiplicatore d'imposta può essere ridotto al 95% soltanto se il capitale proprio supera 250 mio di fr. e il grado d'autofinanziamento è pari al 75%.</p>	<p>Se la seconda condizione del vincolo non è garantita, occorre obbligatoriamente fissare il moltiplicatore d'imposta al 103%. L'aumento massimo è del 105%, se il disavanzo previsto supera il 5% del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.</p>

Vincolo di disciplina finanziaria	Sanzioni/misure d'attuazione
Sciaffusa	
<p><u>Vincoli costituzionali</u></p> <p>La Costituzione prevede l'indicazione generale secondo cui le finanze pubbliche sono da mantenere in equilibrio a medio termine, ma precisa che:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. il disavanzo riportato deve essere ammortizzato entro 5 anni; 2. il Consiglio di Stato e il Parlamento sono obbligati a proporre delle misure di risanamento nel caso in cui il disavanzo riportato superasse il 5% delle entrate correnti. 	
Appenzello Esterno	
<p><u>A. Vincoli costituzionali</u></p> <p>Vi è un intero capitolo della Costituzione consacrato al regime finanziario. Viene indicato il principio generale secondo cui le finanze pubbliche sono da mantenere in equilibrio a medio termine.</p> <p><u>B. Vincoli legislativi (tenore secondo le revisioni in vigore dall'1.1.1996)</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Il preventivo del conto di gestione corrente non può presentare un disavanzo, se il disavanzo riportato già supera il 5% delle imposte totali. 2. Eventuali disavanzi riportati devono essere assorbiti entro 7 anni. 	
Appenzello Interno	
<p>Né la Costituzione, né la legge sulla gestione finanziaria prevedono particolari regole di disciplina finanziaria</p>	
San Gallo	
<p><u>A. Vincoli costituzionali</u></p> <p>La Costituzione prevede l'indicazione generale secondo cui le finanze pubbliche sono da mantenere in equilibrio nel tempo. Essa richiede esplicitamente che la legge definisca i dettagli.</p> <p><u>B. Vincoli legislativi (tenore secondo la legge del 1929)</u></p> <p><i>a. Vincolo d'equilibrio finanziario</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Il preventivo del conto di gestione corrente non può presentare un disavanzo superiore al 3% delle imposte semplici. 2. Il conto di gestione corrente deve essere equilibrato a medio termine. Il principio è garantito dall'esigenza di assorbire immediatamente qualsiasi disavanzo riportato (vedi sanzioni). <p><i>b. Vincolo alla riduzione delle imposte</i></p> <p>Il coefficiente d'imposta può essere ridotto soltanto se il preventivo non mostra disavanzi superiori al limite indicato e se il capitale proprio supera il 20% delle imposte totali, rispettivamente se il capitale proprio rappresenta almeno sette volte il deficit ammissibile.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Il limite del 3% è garantito attraverso l'obbligo di aumentare il coefficiente d'imposta, in caso di superamento di tale limite. 2) In caso di disavanzo del conto di gestione corrente non coperto da capitale proprio, la differenza deve essere compensata nel preventivo successivo che sarà allestito

Vincolo di disciplina finanziaria	Sanzioni/misure d'attuazione
Grigioni	
<p><u>Vincoli legislativi (tenore secondo le revisioni in vigore dall'1.1.2008)</u></p> <p><i>a. Vincolo d'equilibrio finanziario</i> Sono ammessi dei disavanzi, ma qualsiasi disavanzo riportato deve essere ammortizzato entro un periodo di 4 anni.</p> <p><i>b. Limite alla crescita delle spese</i> A medio termine le spese non possono crescere più di quanto cresce l'economia cantonale.</p> <p><i>c. Limite in termini di autofinanziamento</i> Il grado di autofinanziamento deve essere almeno del 100%.</p>	
Argovia	
<p><u>A. Vincoli costituzionali</u> La Costituzione prevede l'indicazione generale secondo cui le finanze pubbliche sono da mantenere in equilibrio nel tempo.</p> <p><u>B. Vincoli legislativi (tenore secondo le revisioni in vigore dall'1.1.2005)</u></p> <p><i>a) Vincolo d'equilibrio finanziario</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. In caso di disavanzo riportato, il Parlamento può adottare un preventivo che presenta un disavanzo soltanto con l'accordo della maggioranza dei membri del Parlamento. 2. Qualsiasi disavanzo riportato deve essere ammortizzato a un tasso annuo del 20%. Deroghe sono ammesse in caso di stagnazione economica (ammortamento del 10% se il reddito cantonale reale varia tra il -0.5% e il 0.5%) o di recessione (ammortamento nullo se la variazione del reddito cantonale reale è inferiore al -0.5%). <p><i>b. Limite alla crescita delle spese</i> La quota statale e fiscale deve essere stabilizzata e se possibile ridotta a lungo termine.</p> <p><i>c. Limite all'aumento e alla riduzione delle entrate</i> Qualsiasi modifica del moltiplicatore d'imposta è sottoposta alla maggioranza qualificata (maggioranza assoluta dei membri in Parlamento)</p> <p><i>d. Limite alle competenze finanziarie del Parlamento</i> Richiesta la maggioranza qualificata per decidere nuove spese > a 5 mio di fr. (0.5 se ricorrente).</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) In relazione al punto B., sono da intraprendere le necessarie misure a livello di preventivo e di piano finanziario. 2) Obbligo di ammortizzare il disavanzo riportato nel prossimo preventivo, che deve essere presentato in equilibrio.

Vincolo di disciplina finanziaria	Sanzioni/misure d'attuazione
Turgovia	
<p><u>A. Vincoli costituzionali</u> La Costituzione prevede l'indicazione generale secondo cui le finanze pubbliche sono da mantenere in equilibrio a medio termine.</p> <p><u>B. Vincoli legislativi</u> La legge sulla gestione finanziaria ribadisce il principio, ma non prevede delle norme che lo concretizzano.</p>	
Ticino	
<p>La legge sulla gestione finanziaria prevede semplicemente che il conto di gestione corrente deve essere pareggiato a medio termine.</p>	
Vaud	
<p><u>A. Vincoli costituzionali (in vigore dall'1.1.2005)</u> <i>Vincolo d'equilibrio budgetario</i> 1. Di principio il preventivo del conto di gestione corrente deve almeno essere in equilibrio. 2. La maggioranza assoluta dei membri del Gran Consiglio può approvare un preventivo con un disavanzo, al massimo pari agli ammortamenti previsti. In nessun caso l'autofinanziamento può essere negativo.</p> <p><u>B. Vincoli legislativi</u> Il 27 aprile 2010 è stata approvata la "loi sur l'assainissement financier au sens de l'article 165 de la Constitution du 14 avril 2003 du Canton de Vaud" che fissa in dettaglio la procedura per quanto riguarda l'applicazione della sanzione di cui al punto 2) qui a lato.</p>	<p>1) Il Consiglio di Stato è responsabile, nel rispetto del punto 2), di proporre le necessarie misure di risanamento sul fronte delle uscite. 2) Ogni misura che necessita una modifica legale è sottoposta a referendum obbligatorio. Il dispositivo deve prevedere quante imposte in più saranno prelevate in caso di rifiuto.</p>
Vallese	
<p><u>A. Vincoli costituzionali (in vigore dall'1.1.2005)</u> <i>Vincolo d'equilibrio budgetario</i> 1. Il preventivo deve essere approvato in pareggio. 2. Il vincolo vale sia per il preventivo del conto di gestione corrente, sia per il preventivo degli investimenti: presuppone quindi l'equilibrio dell'intero conto amministrativo. 3. Deroche a questa regola possono essere decise dalla maggioranza assoluta dei membri del Parlamento, in caso di: a) situazione economica particolarmente difficile; b) catastrofe naturale; c) altri eventi che presentano un carattere grave o straordinario.</p>	<p>La Costituzione prevede che eventuali disavanzi nei consuntivi devono essere ammortizzati nel preventivo successivo.</p>

Vincolo di disciplina finanziaria	Sanzioni/misure d'attuazione
<p><u>B. Vincoli legislativi</u></p> <p>L'1 gennaio 2005 è entrata in vigore la "loi sur le frein aux dépenses et à l'endettement" che fissa in dettaglio la procedura per quanto riguarda l'applicazione della norma costituzionale, in particolare della sanzione di cui al punto 2) qui a lato.</p>	
<p>Neuchâtel</p>	
<p><u>Vincoli legislativi (tenore secondo le revisioni in vigore dall'1.7.2005)</u></p> <p>a) <u>Vincolo d'equilibrio finanziario</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Il preventivo del conto di gestione corrente non può presentare un disavanzo superiore al 2% dei ricavi (senza contributi da distribuire e addebiti interne) e un grado d'autofinanziamento inferiore al 70%. 2. Il Parlamento può approvare con una maggioranza dei 3/5 dei suoi membri un superamento dei limiti fissati. 3. Se i consuntivi presentano un disavanzo superiore al limite, la differenza è ammortizzata ad un tasso di almeno il 20% nei seguenti preventivi. 4. Su proposta del Consiglio di Stato, il Parlamento può derogare alle regole precedenti per al massimo 2 anni, ma solo se i 3/5 dei membri lo decidono e se le circostanze sono straordinarie. <p>b) <u>Vincolo alla riduzione delle imposte e all'aumento delle spese</u></p> <p>Qualsiasi decisione del Parlamento che comporta una spesa aggiuntiva o una riduzione di entrate importante deve essere approvata dai 3/5 dei membri del Parlamento.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) La possibilità di cui al punto 2) a lato obbliga tuttavia il Parlamento a decidere un aumento del coefficiente d'imposta sulle persone fisiche, tale da riportare entro il limite richiesto il disavanzo. La sanzione ha un significato ben preciso: il limite va rispettato agendo sulle spese e solo con una forte maggioranza può essere proposto un aumento del moltiplicatore. 2) Se per 2 esercizi consecutivi i consuntivi presentano un disavanzo superiore a tale limite o un grado d'autofinanziamento inferiore al 70%, i valori limite sono portati rispettivamente all'1% e all'80%.
<p>Ginevra, in vigore dal 22.11.2004</p>	
<p><u>A. Vincoli costituzionali</u></p> <p>La Costituzione ginevrina fissa il principio del referendum obbligatorio sulle misure di risanamento. Queste devono necessariamente essere adottate se negli ultimi consuntivi le entrate non sono in grado di coprire le spese. Le misure che richiedono una modifica legislativa sono sottoposte obbligatoriamente al voto degli elettori e per ognuna di queste misure, il voto oppone la modifica legislativa proposta a un aumento di pari effetto del coefficiente di imposta. I cittadini devono fare una scelta.</p>	
<p><u>B. Vincoli legislativi (tenore secondo le revisioni in vigore dal 22.11.2004)</u></p> <p><u>Vincolo d'equilibrio budgetario</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Il preventivo del conto di gestione corrente può presentare un disavanzo pari al massimo alla somma degli ammortamenti amministrativi e delle variazioni delle riserve. 2. Quando il preventivo prevede un disavanzo superiore ai limiti previsti al punto 1., il Consiglio di Stato deve sottoporre al Gran Consiglio un piano finanziario che dimostri il ritorno all'equilibrio in un periodo di 4 anni al massimo. 3. Se il consuntivo del conto di gestione corrente non è equilibrato entro il periodo stabilito (4 anni), Governo e Parlamento devono sottoporre delle modifiche legislative ai cittadini. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) I disavanzi a consuntivo devono essere ammortizzati immediatamente se superano il limite di cui al punto 1) a lato. 2) Ogni misura di economia è sottoposta obbligatoriamente al popolo. Per ognuna, viene opposto un aumento d'imposta equivalente. Il fatto di opporre ad un aumento di entrate, obbliga i cittadini a fare una scelta: meno uscite o più imposte.

Vincolo di disciplina finanziaria	Sanzioni/misure d'attuazione
Giura	
<p><u>A. Vincoli costituzionali (votato il 15 maggio 2009)</u></p> <p><i>Limite in termini di autofinanziamento e di indebitamento</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Il preventivo deve presentare un grado di autofinanziamento degli investimenti almeno pari all'80%. 2. Se si è in presenza di un disavanzo riportato o se il debito lordo supera di due volte e mezza l'importo preventivato delle imposte cantonali, il grado di autofinanziamento deve essere almeno del 100%. 3. Deroghe sono possibili in caso di eventi eccezionali e se il Parlamento lo decide con una maggioranza qualificata di 2/3 dei deputati, ma al massimo per due anni di seguito. <p><u>A. Vincoli legislativi (tenore secondo le revisioni in vigore dal 1.1.2001)</u></p> <p><i>Vincolo di equilibrio finanziario</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La legge obbliga il Governo a mettere in atto tutte le misure possibili di sua competenza affinché il preventivo sia in equilibrio o presenti un disavanzo limitato; 2. Se nonostante queste misure, il preventivo indica un disavanzo superiore al 3% delle spese correnti, il Governo sottopone imperativamente delle misure supplementari al Parlamento. 	<p>L'inosservanza dei limiti comporta che il preventivo deve essere sottoposto a referendum obbligatorio. Se il popolo rifiuta il preventivo, il Parlamento deve adottarne uno nuovo entro i limiti stabiliti.</p>