

Rapporto di maggioranza

numero	data	Dipartimento
7177 R1	7 giugno 2016	FINANZE E ECONOMIA
Concerne		

della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 6 aprile 2016 concernente il Consuntivo 2015

1. SINTESI PER IL LETTORE AFFRETTATO

Il Consuntivo 2015 chiude con un disavanzo d'esercizio di 90.5 milioni di franchi, a fronte di un disavanzo preventivato di 120.2 mio.

L'autofinanziamento ammonta a 91.2 mio, mentre il risultato totale a -114.5 mio, a fronte di una stima in sede di preventivo di -127.4 mio.

Gli investimenti netti effettuati nel 2015 assommano a 205.7 mio e risultano in sostanza in linea con i dati di preventivo.

Considerazioni e confronti

Rispetto al preventivo 2015 si rileva una riduzione delle spese correnti di 13.6 mio, ca. (-0.4%) e una crescita dei ricavi correnti di 16 mio (+0.5%).

Il miglioramento di 29.7 mio del risultato d'esercizio è soprattutto dovuto alla quota sull'utile della Banca nazionale svizzera di 56.7 mio, a fronte di una stima a zero a preventivo 2015, stima avvenuta sulla base di quanto percepito nel 2014.

Sempre rispetto al preventivo, i ricavi fiscali sono risultati minori di 13 mio (-0.7%) dovuto alla correzione al ribasso delle stime relative ai gettiti di persone fisiche e giuridiche (correzione basata sulle ultime stime del BAK di metà gennaio 2016), che hanno interamente neutralizzato gli incrementi registrati sui fronti delle imposte suppletorie, sugli utili immobiliari, di successione e donazione, e di circolazione e navigazione. Queste variazioni, unitamente a minori ammortamenti e a minori spese e ricavi da trasferimento (questi ultimi dovuti soprattutto alla riduzione della quota di ricavo sull'imposta federale diretta), illustrano lo scostamento rispetto al preconsuntivo 2015 di fine settembre, che stimava il disavanzo d'esercizio in 102.1 mio.

Il confronto tra le voci di consuntivo 2015 con quelle del consuntivo 2014 rileva una crescita delle spese correnti di 7.2 mio (+0.2%) e un aumento dei ricavi correnti di 46.3 mio (+1.5%). L'aumento delle spese correnti è principalmente dovuto all'incremento delle spese per il personale, pari a 9.7 mio (+1.0%, in linea con il preventivo 2015), e a quello delle spese da trasferimento, cresciute di 6.8 mio (+0.4%). Sul fronte dei ricavi si constata invece un aumento delle regalie e concessioni (+69.9 milioni, pari al +66.3%), mentre i ricavi fiscali si riducono leggermente di 5 mio (-0.3%).

I dati di consuntivo 2015 confermano quindi che lo stato di salute delle finanze cantonali rimane difficile e precario, basta pensare che a fine 2015 **il capitale proprio del Cantone risulta essere negativo di 439 mio** e che di riflesso il debito pubblico è aumentato a fine 2015 a 1.9 miliardi di franchi. Questi dati finanziari, preoccupanti, ribadiscono la necessità di proseguire con urgenza sulla via del risanamento finanziario per raggiungere una situazione di equilibrio sul fronte delle finanze cantonali. In tal senso il Consiglio di Stato

ha recentemente presentato il messaggio 7184 “Pacchetto di misure per il riequilibrio delle finanze cantonali”. L’obiettivo rimane quello già indicato nel preventivo 2016, che mira al raggiungimento del pareggio di bilancio entro la fine della presente legislatura (2019).

La Commissione della gestione pur entrando nel merito di vari aspetti delicati dal profilo finanziario, ritiene pertanto di non anticipare in questa sede le riflessioni e le misure in proiezione futura che sono in corso nell’ambito dell’analisi del M7184 “Pacchetto di misure di riequilibrio delle finanze cantonali”, nel quale sono contenute una serie di risposte alle richieste per un risanamento finanziario formulati dalla commissione in passato con l’obiettivo del pareggio di bilancio a fine legislatura 2016-2019.

La maggioranza della commissione invita il Parlamento ad approvare il Consuntivo 2015.

2. LE PRINCIPALI VOCI

2.1 Premessa

I dati consolidati del consuntivo sono il “termometro” dell’andamento finanziario del Cantone. Quest’anno il consuntivo 2015 si inserisce nel quadro del grande cantiere del risanamento finanziario che sta occupando la Commissione della gestione e delle finanze, con l’approfondimento del messaggio 7184 recentemente licenziato dal Consiglio di Stato. Pertanto nell’esame del consuntivo 2015 la Commissione ha dato priorità all’approfondimento di alcuni cespiti, in cui si riscontrano differenza tra preventivo e consuntivo, e all’analisi di tendenza, nell’ottica di individuare quei meccanismi complicati da modificare, che rendono difficile le auspiccate correzioni strutturali e di tendenza. I lavori commissionali non sono da intendere quale “revisione contabile”, ma prevalentemente una valutazione dal profilo politico dell’andamento finanziario nell’ottica di una tenuta sotto controllo degli obiettivi definiti dal Parlamento.

Nel rapporto si passa quindi in rassegna i capitoli principali, tralasciando di ripetere quanto dettagliatamente esposto nel messaggio del Consiglio di Stato, con i relativi allegati, al quale rimandiamo per gli approfondimenti di dettaglio.

2.2 Uno sguardo al preventivo 2015

Il Gran Consiglio nell’approvare il preventivo 2015 aveva corretto il risultato d’esercizio con un aumento del disavanzo rispetto al messaggio pari a 5.995 mio.

Il risultato d’esercizio approvato in sede di preventivo ammontava quindi a ca. -120.2 mio. (per maggiori dettagli si rimanda al R1 6987 di maggioranza).

Va rimarcato che il 2015 è il primo anno soggetto al meccanismo del freno al disavanzo, che prevede il rispetto del vincolo di bilancio registrato nel fondo di compensazione (soglia massima del 9% del conto compensazione a fine 2015, -282.8 mio). Questo vincolo risulta rispettato in quanto il conto di compensazione, sempre a fine 2015, ammonta a -90.5 mio (disavanzo 2015).

2.3 Raffronto con gli obiettivi del piano finanziario 2012-2015

Col consuntivo 2015 si chiude il periodo quadriennale previsto dal piano finanziario di legislatura. Come scrive il Consiglio di Stato nel messaggio a pag. 5, *“L’obiettivo finanziario ideale del raggiungimento del pareggio del conto di gestione corrente nel 2015 non è stato raggiunto con il consuntivo 2015 per una novantina di milioni di franchi, mentre ci si è avvicinati all’obiettivo finanziario minimo, mancato per circa 18 mio.*

Per quanto concerne il cumulo dei risultati d'esercizio per gli anni 2012-2015, lo stesso, ancorché negativo (pari a -495 mio), presenta un miglioramento sia rispetto all'obiettivo finanziario minimo (-586 mio), che all'obiettivo finanziario ideale (-513 mio). Questo dimostra la validità del percorso intrapreso per un ritorno all'equilibrio dei conti operato nella passata legislatura e che deve continuare in quella attuale.

2.4 Il conto economico

importi in milioni di franchi

CONTO ECONOMICO SCALARE	C2014	P2015	C2015	C15 - P15		C15 - C14	
				Val.	%	Val.	%
Spese per il personale	990.5	1'000.5	1'000.1	-0.3	0.0	9.7	1.0
Spese per beni e servizi e altre spese d'esercizio	278.5	269.5	278.6	9.1	3.37	0.0	0.0
Ammortamenti beni amministrativi	93.7	102.9	94.8	-8.1	-7.8	1.1	1.2
Versamenti a fondi e finanziamenti speciali	31.4	31.3	22.3	-9.0	-28.9	-9.1	-29.0
Spese da trasferimento	1'799.5	1'809.6	1'806.3	-3.3	-0.2	6.8	0.4
Riversamento contributi da terzi	119.2	119.1	125.0	5.9	5.0	5.8	4.9
Spese operative	3'312.7	3'332.8	3'327.1	-5.7	-0.2	14.4	0.4
Ricavi fiscali	1'823.6	1'831.6	1'818.6	-13.0	-0.7	-5.0	-0.3
Regalie e concessioni	105.4	111.3	175.3	64.0	57.5	69.9	66.3
Ricavi per tasse	243.1	246.2	246.3	0.1	0.0	3.1	1.3
Ricavi diversi	23.4	19.5	15.8	-3.6	-18.6	-7.6	-32.4
Prelevi da fondi e finanziamenti speciali	10.0	7.4	11.7	4.3	58.5	1.8	18.0
Ricavi da trasferimento	835.8	860.7	824.9	-35.8	-4.2	-11.0	-1.3
Contributi da terzi da riversare	119.2	119.1	125.0	5.9	5.0	5.8	4.9
Ricavi operativi	3'160.6	3'195.8	3'217.7	21.9	0.7	57.1	1.8
Risultato operativo	-152.1	-137.1	-109.4	27.7	-20.2	42.7	-28.1
Spese finanziarie	42.6	43.1	41.1	-1.9	-4.5	-1.4	-3.3
Ricavi finanziari	64.7	59.7	59.7	0.0	0.0	-5.0	-7.7
Risultato finanziario	22.1	16.6	18.6	1.9	11.6	-3.6	-16.1
Risultato ordinario	-130.0	-120.4	-90.8	29.6	-24.6	39.1	-30.1
Spese straordinarie	1.1	0.0	0.7	0.7	-	-0.4	-36.9
Ricavi straordinari	3.1	0.2	1.0	0.8	420.9	-2.0	-66.1
Risultato straordinario	1.9	0.2	0.3	0.1	62.9	-1.6	-83.2
Risultato d'esercizio	-128.0	-120.2	-90.5	29.7	-24.7	37.5	-29.3

Note:

- nella presentazione del conto economico scalare non vengono ripresi i gruppi 39 addebiti interni e 49 accrediti interni.

Il Consuntivo 2015, riassunto nella tabella, chiude con un disavanzo d'esercizio di 90.5 mio, a fronte di un disavanzo preventivato di 120.2 mio. Gli scostamenti più significativi rispetto al P2015 sono così riassunti (Cfr al cap. 4.1 del M):

30. Spese per il personale (differenza di -0.3 milioni)

Queste spese risultano in linea con il preventivo, (-0.04%). La spesa per gli stipendi del personale amministrativo si riduce di 2.7 mio rispetto al preventivo (-0.6%). D'altro canto la spesa per gli stipendi dei docenti aumenta di 1.9 mio rispetto al preventivo (+0.6%); equamente suddiviso tra le Divisioni della scuola e della formazione professionale. Rispetto al 2014 la spesa del personale a consuntivo 2015 è aumentata di 9.7 mio (+1.0%).

31. Spese per beni e servizi e altre spese d'esercizio (differenza +9.1 milioni)

Le spese per beni e servizi nel 2015 ammontano a 278.6 mio, importo superiore al preventivo del 3.4%. Queste spese sono caratterizzate da alcune poste di difficile previsione e che dipendono da fattori imponderabili, tra i quali i principali sono: Servizio spazzaneve +3.1 mio - perdite su imposte (persone fisiche) +2.6 mio - servizio spargimento sale e ghiaia +1.6 mio - perdite su imposte (persone giuridiche), +1.4 mio - interventi per danni alluvionali +1.3 mio - perdite e condoni su crediti +1.1 mio - perdite su imposte (imposta federale diretta) +1.0 mio.

35. Versamenti a fondi e finanziamenti speciali (differenza -9 mio)

La riduzione di questo gruppo di spesa tra preventivo e consuntivo 2015 (-9 milioni pari al -28.9%), è principalmente dovuta all'azzeramento del versamento al previsto Fondo cantonale per favorire il lavoro, qualora l'amnistia cantonale fosse entrata in vigore (-9 mio).

36. Spese di trasferimento (differenza -3.3 mio)

Le spese di trasferimento sono pari a 1'806.3 mio, risultando il capitolo di spesa maggiore. Le differenze maggiori per quanto concerne il confronto con il preventivo sono da imputare ai contributi a enti pubblici e a terzi (voce 363, -10.7 milioni) e alle quote di ricavo destinate a terzi (voce 360, +5.7 milioni). Lo scostamento concernente le quote di ricavi destinate a terzi fa seguito soprattutto all'incremento della quota spettante ai Comuni sull'imposta sugli utili immobiliari (+5.8 mio), conseguente ai consistenti incassi registrati nei conti del Cantone (+13.6 mio rispetto al consuntivo 2014).

40. Ricavi fiscali (differenza -13 mio)

Le entrate fiscali cantonali subiscono complessivamente una contrazione di -0.7%, dovuta principalmente alla correzione al ribasso delle stime relative ai gettiti di competenza delle persone fisiche (-12.0 milioni) e delle persone giuridiche (-25.7 milioni), la quale ha completamente neutralizzato gli incrementi registrati sul fronte delle imposte suppletorie (+14.8 milioni), dell'imposta sugli utili immobiliari (+13.6 milioni), dell'imposta di successione e donazione (+9.7 milioni) e delle imposte di circolazione e navigazione (+3.6 milioni): Per quanto concerne i gettiti la loro valutazione è complessivamente inferiore di 37.7 milioni originata nel peggioramento delle previsioni congiunturali relative agli esercizi 2014-2015, il BAK ha infatti rivisto fortemente al ribasso le previsioni di crescita del PIL cantonale nominale per questi anni, ciò che si è conseguentemente ripercosso negativamente sulle stime di queste imposte.

41. Regalie e concessioni (aumento di 64 milioni)

I ricavi da regalie e concessioni presentano un aumento di +57.5%, a seguito in particolare della quota sull'utile della Banca nazionale svizzera (BNS), che ammonta a 56.7 mio e che, nel preventivo 2015, era stimata a zero sulla base di quanto avvenuto nel 2014. Si rileva inoltre un aumento di 4.8 mio delle tasse utilizzazione acque da ricondurre al rilascio della concessione Ritom. **Si tratta di un evento unico che non si ripresenterà in futuro.**

46. Ricavi da trasferimento (differenza - 35.8 mio)

La differenza maggiore è da imputare alle quote di ricavo (-28 milioni) seguita dai contributi di enti pubblici e terzi (-8 milioni), dovuti principalmente alla diminuzione della

quota sull'imposta federale per l'anno corrente (-32 milioni rispetto al preventivo), rivista al ribasso a causa del forte peggioramento delle stime dei gettiti IFD, in particolare per quanto concerne i gettiti 2015 delle persone giuridiche (PG). Si riscontra pure uno scostamento di -8 milioni dei contributi di enti pubblici e terzi e della perequazione finanziaria (-5.8 mio).

2.5 Il conto investimenti

Gli investimenti lordi realizzati nel 2015 ammontano a 320.1 mio e risultano inferiori di 16.1 mio (pari al -4.8%) rispetto al preventivo.

Importi in milioni di franchi

CONTO INVESTIMENTI	C2014	P2015	C2015	C15 - P15	
				valore	%
50 - Investimenti materiali	148.8	173.1	151.2	-21.9	-12.7
51 - Investimenti per conto di terzi	0.6	1.0	1.5	0.5	49.8
54 - Prestiti	3.7	6.8	3.9	-3.0	-43.4
55 - Partecipazioni e capitali sociali	40.0	0.0	11.6	11.6	-
56 - Contributi per investimenti di terzi	88.0	109.3	105.3	-3.9	-3.6
57 - Riversamento contributi per investimenti	45.6	45.9	46.6	0.6	1.3
Uscite per investimenti	326.8	336.2	320.1	-16.1	-4.8
60 - Trasferimento di inv. materiali nei beni patrimoniali	0.3	0.5	0.6	0.1	16.6
61 - Rimborso investimenti per conto di terzi	0.6	1.0	0.7	-0.3	-26.4
63 - Contributi per investimenti propri	46.0	48.2	40.4	-7.8	-16.2
64 - Rimborso di prestiti	12.6	11.3	11.9	0.6	5.5
66 - Rimborso contributi per investimenti di terzi	13.2	18.6	14.2	-4.4	-23.6
67 - Contributi per investimenti da riversare	45.6	45.9	46.6	0.6	1.3
Entrate per investimenti	118.3	125.5	114.4	-11.1	-8.9
<u>Investimenti netti</u>	<u>208.5</u>	<u>210.6</u>	<u>205.7</u>	<u>-4.9</u>	<u>-2.3</u>

Le entrate per investimenti registrate nel 2015 ammontano a 114.4 mio e sono inferiori di 11.1 mio (pari al -8.9%) rispetto all'ipotesi di preventivo.

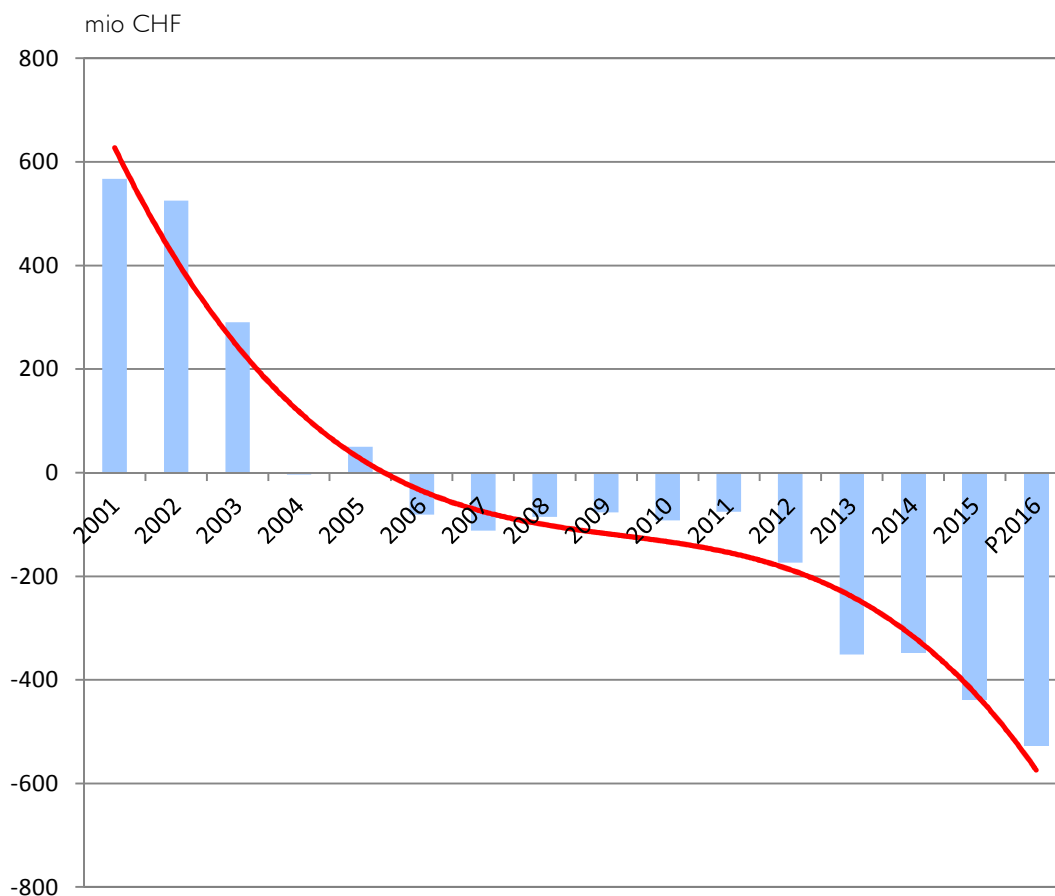
Gli investimenti netti (vedi tabella), ammontano conseguentemente a 205.7 mio e sono inferiori di 4.9 mio (pari al -2.3%) rispetto all'ipotesi di preventivo.

Il Piano finanziario di legislatura, che si chiude col consuntivo 2015 prevedeva un totale di investimenti netti di 1'020 mio, e fronte di un volume consolidato a fine 2015 di 875.3 mio, quindi con minori investimenti di 144.7 mio (-14.2% dell'obiettivo di legislatura).

2.6 Il bilancio

Gli attivi del Cantone sono valutati a bilancio al 31 dicembre 2015 a 6'665.9 mio, in aumento di 563.3 milioni rispetto allo stato al 31.12.2014. I beni patrimoniali sono pari a 5'206.4 mio, aumentati di 529.1 milioni rispetto al 31.12.2014. I beni amministrativi sono aumentati di 34.2 mio a seguito soprattutto della crescita degli investimenti materiali per 19.9 mio e della partecipazione per 11.6 mio alla neo costituita società Ritom SA.

Evoluzione del capitale proprio negli anni 2001-2016, in mio di franchi



Per quanto riguarda il passivo di bilancio, il capitale dei terzi aumenta di 654.5 mio, attestandosi a 7'104.9 mio.

Il disavanzo d'esercizio pari a 90.5 mio, coadiuvato dalle diminuzioni della riserva di rivalutazione dei settori con preventivo globale e di quella degli investimenti dei beni patrimoniali, porta ad un aumento del capitale proprio negativo che al 31 dicembre 2015 è pari a 439.0 mio.

3. CONSIDERAZIONI NEL MERITO DEL CONSUNTIVO 2015 E CONCLUSIONI

In sede d'esame commissionale i gruppi PLR e PS hanno sottoposto al Consiglio di Stato una serie di domande, che hanno trovato puntuali risposte, permettendo così di approfondire una serie di posizioni puntuali del consuntivo. La preoccupazione sullo stato precario delle finanze cantonali è stata ripetutamente ribadita dalla Commissione della gestione in passato, in occasione dei rapporti su preventivi e consuntivi, con ripetuti inviti al Consiglio di Stato a voler perseguire una rigorosa gestione finanziaria dello Stato, al fine di correggere il progressivo peggioramento finanziario iniziato ormai dalla metà degli anni 2000. Questi richiami sono diventati dei veri e propri appelli che non si vuole ripetere per esteso in questo rapporto, in quanto la maggioranza della Commissione, pur confermando queste preoccupazioni, ha analizzato il consuntivo 2015 consapevole che al momento attuale non servirebbe anticipare le riflessioni e le proposte commissionali che la Commissione sta elaborando nell'ambito dell'analisi del M7184 del Consiglio di Stato

concernente il “Pacchetto di misure di riequilibrio delle finanze cantonali”, nel quale sono contenute le misure per il risanamento finanziario. Come detto, questo non esonera la maggioranza della Commissione dal ribadire la necessità di perseguire quei principi di sana gestione amministrativa, sottolineati ancora ultimamente nel rapporto di maggioranza sul Preventivo 2016, nel quale si invitava il Governo e l’Amministrazione a compiere il necessario sforzo affinché i costi preventivati venissero rispettati o addirittura non esauriti e affinché i crediti stanziati non venissero consumati completamente (a meno che ciò non fosse stato strettamente necessario), con l’invito a contenere la spesa al fine di bloccare ed invertire il trend che porta ormai da anni all’incremento dei deficit d’esercizio. La maggioranza della Commissione ribadisce nuovamente la necessità di instaurare nell’Amministrazione cantonale una gestione per obiettivi, con indicatori trasparenti di efficacia e efficienza nei vari settori. Senza questo tipo di gestione risulta estremamente problematico, per non dire impossibile, esprimere delle valutazioni oggettive sulla qualità di determinate spese e sulla necessità di talune prestazioni. Uno Stato, per dirsi sano, non può tollerare un capitale proprio negativo che ha raggiunto a fine 2015, 439 mio e di riflesso un debito pubblico di 1.9 Mia, con un quadro economico assai incerto e preoccupante, con una crescita che ormai denota dei ristagni anche nei settori cantonali portanti, con situazioni internazionali che hanno influssi importanti sul mercato delle esportazioni svizzere. I dati dell’aggiornamento intermedio a fine aprile del preventivo 2016 mostrano una preoccupante stima al ribasso del gettito delle persone giuridiche, (-12.5 mio), che in prospettiva deve far riflettere in quanto indicatori di un’economia “in perdita di velocità”. Questa somma di fattori negativi non ci permette quindi di guardare ai prossimi anni con fiducia, inoltre il recente caso BSI arrischia di mandare in crisi l’intero settore della piazza finanziaria ticinese, con tutte le conseguenze negative che potrebbero prodursi sul piano occupazionale e sulle ricadute finanziarie per lo Stato e per i comuni.

Il minor disavanzo di 29.7 mio rispetto al preventivo 2015 è dovuto in larga misura a fattori straordinari. In effetti l’utile riversato dalla Banca Nazionale ammonta a 56.7 mio, la tassa sull’utilizzo delle acque della centrale del Ritom ammonta a 4.8 mio, e il mancato riversamento al fondo cantonale per favorire il lavoro ammonta a 9 mio. Si tratta di tre poste straordinarie, per un cumulo di 70.5 mio, che hanno permesso di ridurre il disavanzo dei 29.7 mio, che altrimenti sarebbe stato superiore a quanto preventivato di ben 40.8 mio. Passando in rassegna le principali voci del conto economico, balzano all’occhio alcuni scostamenti significativi già rilevati al cap. 2.4, ma che meritano di essere ripresi nelle conclusioni:

Voce 31: Spese per beni e servizi (decurtata in sede di preventivo di 12 mio). Si registra comunque un sorpasso di +9.1 mio, dovuto in larga misura a spese imprevedibili legati alla manutenzione invernale delle strade cantonali.

Voce 35: Spese per versamenti a fondi e finanziamenti speciali. Balzano all’occhio i -9 mio già citati in precedenza e conseguenti al mancato riversamento al fondo cantonale per favorire il lavoro conseguente alla mancata entrata in vigore dell’amnistia cantonale.

La voce 36: Spese di trasferimento. Sul complessivo, le spese operative rappresentano la percentuale di spesa preponderante, in ragione di ca. il 54.3%, con 1'806.3 mio (1.8 Mia). Il risultato presenta una generale tenuta sotto controllo, -3.3 mio.

Voce 40: Ricavi fiscali. La riduzione è dovuta principalmente alla correzione al ribasso delle stime relative ai gettiti di competenza delle persone fisiche e giuridiche (riconducibili alla stima al ribasso del PIL), ammonta a -13 mio.

Voce 46: Ricavi da trasferimento – 35.8 mio, conseguenti in larga misura alla riduzione della quota sull’imposta federale rivista al ribasso a causa del forte peggioramento delle stime dei gettiti dell’IFD, così come allo scostamento dei contributi di enti pubblici e terzi e alla perequazione finanziaria intercomunale che ha visto un calo delle risorse (ca. -4.3 mio), prelevate dai comuni.

Il Piano finanziario di legislatura a fine 2015 prevedeva un totale di investimenti netti di 1'020 mio, a fronte di un volume consolidato di 875.3 mio, quindi con minori investimenti di 144.7 mio (-14.2% dell'obiettivo di legislatura). La maggioranza della commissione si dice dispiaciuta dal mancato obiettivo, più volte ribadito, di mantenere alti gli investimenti per favorire l'economia locale e di conseguenza i posti di lavoro. Essa invita il Consiglio di Stato e i dipartimenti a meglio vigilare affinché gli investimenti che richiedono dei differimenti possano essere sostituiti da altri investimenti in scala d'attesa, anticipando a volte investimenti (ad es. di manutenzione), che altrimenti verrebbero posticipati. A tal riguardo la Commissione saluta favorevolmente l'impegno all'aumento degli investimenti segnalato nel PF 2015 -2019.

* * * * *

Sulla base di queste conclusioni, la Commissione della gestione e delle finanze invita il Parlamento ad approvare il decreto legislativo sul consuntivo 2015 così come presentato.

Per la maggioranza della Commissione gestione e finanze:

Walter Gianora, relatore
Bacchetta-Cattori - Badasci - Caprara -
Caverzasio - Dadò - De Rosa -
Farinelli - Foletti - Guerra - Pini -
Pinoja (con riserva) - Quadranti