

Rapporto di minoranza

numero

data

Dipartimento

5 ottobre 2021

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

della Commissione gestione e finanze sull'iniziativa parlamentare 21 settembre 2021 presentata nella forma elaborata da Sergio Morisoli e cofirmatari per la modifica degli art. 4 e 44 della Legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato (Risanamento finanziario e non solo pareggio dei conti entro il 2025)

Basta spese, basta tasse torna sui banchi del Gran Consiglio. Anzi non l'ha mai lasciato e i risultati sono qui da vedere: un Piano finanziario che prevede perdite strutturali per oltre 150 milioni di franchi all'anno.

La favola raccontata dall'iniziativa distorce la realtà dimenticando alcuni pezzi di storia. Con questo rapporto cerchiamo, almeno parzialmente, di rispondere alle dichiarazioni ideologiche formulate nell'iniziativa e di completare con elementi concreti quanto avvenuto in Parlamento negli ultimi anni.

“Come a tutti è noto, che negli ultimi dieci anni le presunte manovre di correzione dei conti abbiano portato a saltuari e fortuiti pareggi dei conti tramite l'aumento delle entrate (gettito di imposte e proventi federali) senza mai incidere sulla spesa.”

“Un vero e proprio risanamento finanziario, che significa rivedere la spesa in funzione di mantenere in pareggio i conti nel tempo e non solo sporadicamente, non è mai stato affrontato.”

“L'ultimo lavoro di questa portata fu fatto nella ormai lontanissima legislatura 1995-99, con una manovra spalmata su alcuni anni e che ha permesso di correggere l'aumento della spesa di oltre 450 milioni di franchi.”

“Come detto da oltre 20 anni si parla a sproposito di risanamento e di revisione dei compiti senza mai concretizzare le intenzioni e le eccessive espressioni declamatorie dei dibattiti parlamentari. Passato l'esercizio di voto sul Preventivo di turno, chi ha fatto le promesse di correzione se ne guarda bene di attuarle; speculando che le entrate aumentino sempre e che bastino per minimizzare i danni, i deficit e i debiti di una spesa ormai fuori controllo da oltre un decennio.”

Il Consiglio di Stato e l'Amministrazione cantonale, in materia di uso appropriato delle risorse, non sono rimasti con le mani in mano. Numerosi son stati i progetti, di vasta dimensione, promossi e implementati per mirare l'utilizzo delle risorse ai bisogni.

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

Nel campo degli aiuti alle persone, si tratta in particolare:

- della Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali;

- dell'introduzione del reddito disponibile semplificato per gli aiuti alla Riduzione dei premi assicurazione malattia e per le borse di studio.

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

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

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

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

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

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

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

Inoltre la promozione di Unità amministrative autonome (UAA) per la gestione di Servizi. Da ultimo le misure sul personale: dal 1993 al 2009 in totale si contano 134 misure (puntuali, transitorie, permanenti) che vanno evidentemente aggiornate fino al 2016, considerando anche la riforma della Cassa pensione.

A tutte queste azioni si aggiungono le cinque manovre di risanamento (1996, 1997, 2005, 2008, 2016).

E in oltre andrebbero ricordate tutte le altre misure puntuali di risanamento, indipendenti da queste manovre, ma regolarmente proposte con i Preventivi e poi attuate.

Il problema non è stato tanto l'assenza di misure di risanamento, ma la vanificazione del loro effetto a seguito di sgravi fiscali.

Per ritornare agli anni 2000 se, con la ripresa congiunturale 1997-2000 e con i primi due pacchetti di risanamento del 1996 e del 1997, le finanze Cantionali sembravano ritrovare un equilibrio, i successivi sgravi fiscali subito messi in campo hanno ricreato quel disavanzo strutturale che da lì hanno sempre accompagnate le finanze pubbliche:

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

che si traduce in totale in una diminuzione annua del gettito fiscale a partire dal 2003 di 204.25 milioni di franchi.

Da lì le finanze cantonali non sono state in condizione di poter sopportare i nuovi oneri subentrati in seguito, come le spese per le scuole universitarie e i costi ospedalieri delle cliniche private.

La stessa cosa è capitata negli ultimi 5 anni.

- Nella primavera del 2015 il Parlamento ha approvato i primi tagli sui sussidi cassa malati che hanno generato un risparmio di circa 30 milioni all'anno.
- Subito dopo con il Preventivo 2015 sono state votate ulteriori misure di contenimento della spesa per circa 50 milioni.
- Nell'autunno del 2016 il Parlamento ha votato una manovra di rientro finanziario di circa 200 milioni.

Esattamente come nel 2000, appena raggiunto un timido equilibrio finanziario, le stesse forze politiche che promuovono questa iniziativa votano nel 2017 e del 2019 sgravi fiscali che hanno causato complessivamente minori entrate per 150 milioni di franchi.

Ma non solo, a peggiorare la situazione delle finanze cantonali rispetto ai preventivi del Consiglio di Stato sono stati ancora una volta gli stessi firmatari dell'iniziativa.

Basti pensare al congelamento della tassa di collegamento, al dimezzamento del contributo di solidarietà dei Comuni, alla riduzione dal 98% al 97% del coefficiente cantonale e all'aumento della quota parte per i Comuni di Imposta federale diretta derivante dalla Riforma fiscale federale delle imprese.

Il tutto per un aggravio sulle finanze cantonali di $(18 + 12.5 + 15 + 4)$ cioè di 49.5 milioni di franchi.

“Gli esercizi di risanamento delle finanze pubbliche non sono mai e da nessuna parte facili. Si dividono in due categorie: i tagli lineari o il freno mirato della crescita.”

I firmatari di questa iniziativa non solo si dimenticano che esistono anche le entrate per risanare le finanze dello Stato, così come prevede la stessa Legge che oggi vanno a modificare, ma si dimenticano anche come l'attuale stato delle finanze è dovuto solo parzialmente alla crescita della spesa. In buona parte infatti è dovuto agli sgravi appena ricordati e promossi dagli stessi firmatari.

Art. 31

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.

Vale la pena ricordare anche che attualmente sono pendenti proposte per ulteriori sgravi fiscali per oltre 600 milioni di franchi. Proposte depositate dai firmatari di questa iniziativa.

“Il risanamento dei conti può avvenire solo grazie a due condizioni:

- a) politica: l'amministrazione e i politici spendono in modo parsimonioso ed economico, azioni indispensabili per contenere le uscite dello Stato.*
- b) economica: la crescita economica produce maggiori redditi per le persone (salari da lavoro) e per le aziende (utili); due fonti di reddito indispensabili per l'aumento delle entrate dello Stato.”*

Certo non possiamo che condividere questi principi. Peccato che sia UDC, che Liberali abbiano entrambi combattuto il salario minimo, abbiano cioè combattuto uno strumento pensato per dare più reddito alle persone e quindi generare anche più entrate per le finanze cantonali.

Il fatto di contribuire a perpetuare salari non dignitosi permette anche di perpetuare la presenza sul territorio cantonale di aziende a basso valore aggiunto, che generano molti costi, ma poche entrate fiscali.

Prova ne è che il gettito delle persone giuridiche non ha fatto che diminuire negli ultimi vent'anni nonostante la crescita del PIL e l'aumento del numero di addetti a tempo pieno.

“Significa che la spesa statale è stata lasciata crescere senza redini, a fronte di un PIL del 17% è cresciuta del 23%; come dire che ogni anno si spende ben oltre alla ricchezza che si riesce a creare in Ticino; creando una voragine di deficit a colpi di 200 milioni l'anno nonostante che tasse e balzelli non siano mai diminuite, anzi.”

L'aumento della spesa superiore percentualmente a quello del PIL ha trova una spiegazione nell'evoluzione stessa della nostra società.

Diversamente dal periodo precedente, dall'inizio degli anni '90 e fino ai nostri giorni, il Ticino come la Svizzera e tutti gli altri paesi economicamente avanzati, hanno registrato una crescita economica molto contenuta con una conseguente stagnazione dei redditi e degli utili come pure delle entrate fiscali del Cantone.

È da quel momento che sono emerse le difficoltà che caratterizzano cronicamente le finanze cantonali. Questo anche perché il nuovo sistema socio-economico ha continuato a generare nuovi compiti in tutti i campi dell'attività del Cantone.

Una società sempre più complessa e avanzata necessita di più formazione a tutti i livelli (da quella di base a quella professionale), di più promozione economica, di più infrastrutture (in particolare di comunicazione), di più cura del territorio e dell'ambiente, di più sicurezza, di più giustizia, di una rete più robusta di servizi e aiuti sociali e sanitari.

Quando avviene il passaggio da un sistema socio-economico a uno più avanzato (il Ticino è passato da un'economia ancora vicina al mondo rurale a un'economia marcatamente di servizi), l'evoluzione dei redditi e dei bisogni non è simmetrica.

Se nelle prime fasi prevale l'aumento dei redditi rispetto alla crescita dei bisogni, per un certo tempo spesso si continua a vivere secondo le vecchie abitudini, nelle fasi successive sono i bisogni a crescere maggiormente rispetto ai redditi, il valore reale pro-capite di questi ultimi spesso può addirittura diminuire.

Per i bisogni basta pensare ad esempio a quelli nuovi determinati dall'invecchiamento della popolazione, dall'evoluzione del mercato del lavoro, dalle trasformazioni delle famiglie.

Se il sistema socio-economico più avanzato induce nuovi compiti, non per questo i compiti classici diventano obsoleti. Nella maggior parte dei casi è proprio il contrario.

Un esempio molto chiaro è quello dell'educazione. Se è importante che il Cantone si sia direttamente impegnato nella formazione universitaria (USI e SUPSI), le esigenze della scuola dell'obbligo sono pure accresciute sia per dare continuità con i livelli successivi, sia per rispondere alle nuove pressioni sociali a cui è sottoposta. Lo stesso vale per gli altri compiti storici dello Stato: la sicurezza, la giustizia, le vie di comunicazione, la socialità e la sanità.

Gli importanti effetti del moltiplicatore economico (con forte crescita dell'economia) valgono soprattutto per il primo tipo di crescita. Per il secondo i tassi di crescita sono ben più modesti. Certo! Se l'economia privata fosse più responsabile, più attenta alle condizioni di lavoro e al suo impatto sul territorio e l'ambiente, anche l'intervento dello Stato potrebbe essere ridotto. Ma non è così e i compiti dello Stato sono in parte determinati proprio dalle distorsioni e dagli effetti esterni negativi che può produrre il mercato quando non funziona bene!

Altrettanto certo è che lo Stato può contribuire al contenimento dei bisogni, dei compiti e quindi dei suoi costi, svolgendo un'azione preventiva.

L'iniziativa presentata pare piuttosto perseguire l'obiettivo contrario, ossia un indebolimento dello Stato e dei suoi servizi alla popolazione, andando ad esternalizzare compiti (e di conseguenza anche competenze), andando a privatizzare, senza per altro alcuna certezza né sull'opportunità dell'operazione né tantomeno sul minor costo della stessa.

In effetti, laddove il contenimento della spesa passasse da ulteriori tagli che toccano le fasce più deboli, il rischio è quello - sul medio / lungo termine - di un maggior costo sulla scorta dei (dovuti) sussidi previsti dalle normative vigenti.

Inoltre buone politiche a livello di promozione dell'economia e di gestione del territorio hanno un impatto significativo di contenimento della spesa sociale e sanitaria.

Come determinante per il contenimento di queste spese è l'attuazione di una politica di educazione e di formazione di qualità, non standardizzata, ma attenta alla diversità delle persone.

E, guardando la società, oggi questo impegno di prevenzione dei bisogni da parte delle politiche settoriali dell'attività statale non è di sicuro sufficiente.

“La seconda, una politica economica decennale, marginale e che non ha saputo mantenere le posizioni raggiunte prima.”

In questo caso sarebbe corretto dire che la politica non ha saputo mantenere i vantaggi di posizione su cui si è basata troppo spesso, dapprima con il segreto bancario che la comunità internazionale ci ha obbligati ad abbandonare e poi con il miraggio delle holding della moda che eludevano l'imposizione nei paesi d'origine, holding che hanno dovuto rientrare nelle rispettive nazioni richiamate a suon di multe e denunce.

“La resistenza di una parte di Deputati sulla recentissima proposta dell'emendamento di risanamento generale dei conti entro il 2025, da noi presentato nel dibattito sul Consuntivo 2020 poi ritirato e trasformato in Iniziativa Elaborata sottoscritta da altri deputati; è la prova della fatica a scalfire il tabù che le spese non si toccano.”

Vale la pena ricordare che nel 2016 il Partito Socialista era d'accordo sulla manovra di rientro finanziario a patto di non tagliare la politica familiare e i sussidi cassa malati. Ma è stata purtroppo la maggioranza che ha rifiutato una convergenza.

“Per questa ragione, sulla base dell’esperienza, proponiamo di intervenire con tre decreti specifici sui generi di spesa trasversali ai Dipartimenti:

- sui costi del personale;*
- sui costi di funzionamento amministrativo (beni e servizi);*
- sui trasferimenti di soldi (sussidi).”*

“In sintesi le misure disciplinari:

- la spesa del personale globale potrà crescere annualmente solo pari al valore dell’indice nazionale dei prezzi;*
- la spesa per beni e servizi dovrà essere bloccata al livello del Consuntivo 2020;*
- la spesa per sussidi, esclusi quelli diretti alle persone, al netto delle entrate potrà crescere annualmente solo del 2%.”*

Personale

Per quanto riguarda il personale bloccare la spesa in questo modo vuol dire necessariamente o bloccare ogni aumento di stipendio peraltro definito dalla legge o ridurre il numero di funzionari pubblici.

È bene ricordare ancora che tra il 1993 e il 2009 si conta un totale di ben 134 misure di risparmio addossate ai dipendenti dell’amministrazione cantonale. In questo insieme è da considerare anche il risanamento della cassa pensione che ha comportato un contributo per gli assicurati ben maggiore rispetto a quello del Cantone.

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

Quello che dobbiamo domandarci è se oggi il lavoro presso l’amministrazione cantonale sia ancora attrattivo, anche tenendo conto che lo Stato è il maggior datore di lavoro di questo Cantone e che una diminuzione della capacità di spesa dei suoi dipendenti incide in modo diretto sul benessere del Cantone intero.

Beni e servizi

Le spese per beni e servizi sono un importante contributo dell’amministrazione cantonale all’economia reale, soprattutto alle piccole medie imprese in gran parte locali e ancorate al territorio.

Spese di trasferimento

Le spese di trasferimento saranno fra quelle più colpite da un blocco della spesa nei limiti proposti dall’iniziativa. Si tratta principalmente di spese legate alla formazione, alla sanità e alla socialità.

Sono spese, come abbiamo spiegato prima, che non si fermeranno da sole nella loro crescita e che comporteranno necessariamente tagli a servizi e prestazioni.

Come esplicitato nel decreto esecutivo cercare di frenare l’aumento di queste spese vuol dire necessariamente intervenire attraverso la modifica di leggi settoriali o mandati di prestazioni.

Queste modifiche saranno necessariamente dolorose e si abatteranno sulle fasce più fragili della popolazione colpendo case anziani, istituti per invalidi o ancora servizi di assistenza e cura a domicilio, la spesa sanitaria e la spesa per la formazione.

Ricordiamo che il margine di manovra del Cantone è molto limitato perché in molti casi si tratta di spese vincolate da leggi superiori.

Se i firmatari di questa iniziativa vorranno ottenere i risultati che si aspettano allora dovranno fare misure incisive. Avranno allora la forza e il coraggio di guardare negli occhi le persone che andranno a colpire?

E avrebbero avuto la forza, se l'iniziativa fosse stata già in vigore, di guardare negli occhi gli imprenditori, i lavoratori, le famiglie, i malati, ma anche le associazioni imprenditoriali, gli enti sanitari e di cura, le aziende, gli enti formativi, ecc. che hanno ricevuto soldi e sussidi in questo periodo pandemico facendo crescere la spesa?

Perché in base ai dettami di questa iniziativa l'aiuto e il sostegno dello Stato, anche durante la pandemia, non sarebbe stato possibile!

E il futuro dove lo lasciamo?

I firmatari dell'iniziativa non vogliono nemmeno provare a confrontarsi con le sfide che ci attendono. Bloccano tutto per cinque anni rifiutandosi di guardare ai cambiamenti epocali in corso: invecchiamento della popolazione, decrescita demografica, mutamenti climatici, aumento delle disuguaglianze, digitalizzazione, bisogni accresciuti di formazione oltre alle possibili incognite legate ancora alla pandemia.

Perché bloccare le spese vuol dire tagliare ma anche e soprattutto non affrontare più nessun nuovo compito.

Ma smettere di investire nella società vuol dire mettere la polvere sotto lo zerbino. Cosa che si traduce nel far pagare il conto esclusivamente alle generazioni future in nome del pareggio di bilancio.

I cittadini hanno bisogno di risposte ora e, soprattutto dopo la pandemia, di prospettive di sviluppo.

Risposte e prospettive che questa iniziativa si rifiuta di dare!

Infine, ma non per importanza facciamo notare che la procedura adottata dalla Commissione è in contrasto con la Legge sul Gran Consiglio e i rapporti con il Consiglio di Stato, perché al Governo non è stato dato il tempo previsto dalla legge per esprimersi sulla proposta, perché i rapporti commissionali non hanno quindi potuto tener conto del parere del Governo e perché non vi sono ragioni temporali tali da necessitare una procedura di questo tipo.

Per questi motivi invitiamo il Parlamento a respingere questa iniziativa ideologica, traballante a livello formale e certamente nociva per il Cantone, i suoi abitanti e la sua economia.

Per la minoranza della Commissione gestione e finanze:

Ivo Durisch, relatore

Biscossa - Bourgoin - Ferrara - Sirica