

# Rapporto di minoranza

numero

data

Dipartimento

**6622 R2**

19 giugno 2012

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

## **della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 22 marzo 2012 concernente il Consuntivo 2011**

### **1. PREVENTIVO INAFFIDABILE**

**Il Consuntivo 2011 del Cantone certifica per l'ennesima volta l'inaffidabilità previsionale del preventivo di riferimento.**

Com'è ormai consolidata tradizione il preventivo presenta un quadro estremamente negativo, rovesciato poi in sede di consuntivo, soprattutto per la discrepanza relativa alla previsione del gettito.

La maggioranza commissionale si consola con il fatto che il Cantone «*si trova comunque in buona compagnia*», citando gli esempi della Confederazione, di un buon numero di Cantoni, tra cui il Cantone dei Grigioni, e di qualche Comune ticinese.

Si tratta di una consolazione da poco che oltretutto ha forti implicazioni politiche, visto che sulla base dei preventivi vengono operate (o dovrebbero esserlo) le scelte politiche. In sostanza, a fronte di previsioni fosche si propongono misure che, a conti fatti, non si giustificano. O, perfino peggio, si continua con un sostanziale immobilismo che soffoca qualsiasi iniziativa. Che si propenda per una diminuzione della pressione fiscale oppure che si preferisca puntare ad aumenti di spesa in determinati settori ritenuti cruciali, il preventivo riesce sempre a svolgere il proprio ruolo para-politico di giustificazione di uno statu quo che solo apparentemente è sostenibile.

Quando invece si passasse ad analizzare, come anche il rapporto di maggioranza fa, l'andamento pluriennale della spesa, tramite una visione sinottica dei consuntivi su un intervallo storico (vedi grafici riportati più avanti), la musica cambia e di parecchio.

Per questo motivo, ma non solo, i sottoscritti firmatari del rapporto di minoranza ritengono che il Cantone si debba dotare di strumenti nuovi, tra cui un'analisi della spesa (o, per usare un termine di moda, una *spending review*) che permetta di fare veramente delle scelte di indirizzo, ben al di là delle pallide elucubrazioni contenute nel documento "Linee direttive e Piano finanziario 2012-2015".

Facendo astrazione dall'affidabilità delle previsioni, questo consuntivo è figlio di un preventivo che i sottoscritti e i partiti che rappresentiamo avevano già condannato senza mezzi termini due anni fa quando esso fu presentato al Parlamento.

In Gran Consiglio anche l'attuale capogruppo liberale, e firmatario del rapporto di maggioranza, aveva sottolineato che il Preventivo 2011 era un «*preventivo di transizione*» e che esso non affrontava i nodi cruciali che ancora si stagliano di fronte a Governo e Parlamento, in primis questioni relevantissime come il risanamento della Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato (CPDS).

Nel suo intervento Christian Vitta diceva: «È ormai ripetitivo ricordare che nel 2012 bisognerà tenere conto di due notevoli aggravii – sanità pubblica e Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato – che muteranno sostanzialmente le prospettive dei futuri esercizi: in breve, 100 milioni di franchi in più di spesa corrente, senza che siano previste serie compensazioni a livello di entrate. Mi sembra dunque appropriato attribuire la connotazione di transizione a un preventivo che non deve ancora affrontare le difficoltà del 2012».

Potrebbe sembrare una forma di accanimento ricordare queste parole, che si ritrovano, in varie forme e con diversi accenti, nella maggioranza degli interventi dei colleghi in occasione del Preventivo 2011, cui questo consuntivo fa ovviamente riferimento. Tuttavia non possiamo esimerci dal sottolineare che ben poco di quel che si sarebbe dovuto fare è stato fatto, mentre la questione CPDS incombe ancora minacciosamente sulla salute dei conti pubblici, e il relativo documento di risanamento difficilmente potrà essere approvato per tempo (il Consiglio di Stato ha recentemente dichiarato di volerlo implementare a partire da gennaio 2013).

La stessa Commissione della gestione e delle finanze aveva definito, in maniera leggermente pilatesca, il Preventivo 2011 «un atto dovuto da evadere senza entusiasmo».

Per chi firma il presente rapporto di minoranza, la scelta è ineludibile. Un atto di coerenza con le posizioni espresse in tempi non sospetti, cioè in sede di preventivo, quando Marco Chiesa usò parole forti, riprese anche nell'intervento di Sergio Savoia, per definire la natura dell'esercizio della maggioranza: «[...] a furia di non agire perdiamo competitività e [...] a forza di inanellare deficit di gestione corrente, salvati solo in parte grazie a introiti straordinari, continuiamo a far la spesa con la carta di credito dei nostri figli e non prepariamo certo il nostro Cantone alle sfide future».

Le circostanze macroeconomiche nelle quali ci troviamo a operare impongono ben altro coraggio. Solo con irresponsabile sfacciataggine si sono potuti proporre "preventivi di transizione" che lasciavano irrisolti tutti i problemi ma permisero all'Esecutivo di veleggiare verso la fine della legislatura senza compiere scelte forse impopolari ma necessarie. Questa impostazione non risolve alcun problema e si riflette nel consuntivo che discutiamo e, c'è da scommetterci, nei successivi preventivi. È una prassi che va respinta nettamente. I tempi esigono scelte ben più coraggiose, di cui nella politica di questo Governo non si trova traccia.

L'opposizione in Parlamento ha quindi il dovere etico prima ancora che politico di dire no a una prassi insostenibile che ipoteca il futuro e ingessa il presente. Pur riprendendo i principali snodi finanziari e contabili del messaggio governativo questo rapporto rappresenta quindi una condanna politica dell'atteggiamento rinunciatario, tatticeggiante e miope del Governo e della maggioranza su cui esso conta in Parlamento.

## **2. SITUAZIONE FINANZIARIA**

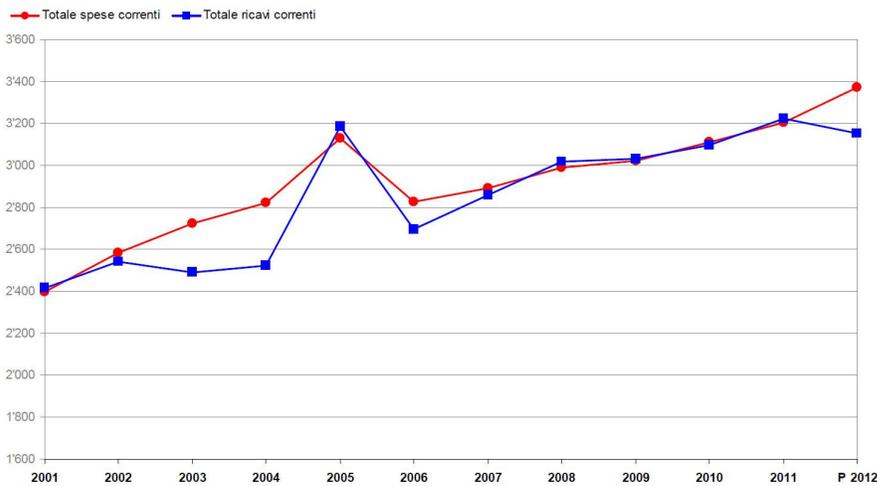
### **2.1 Spese**

Senza spendere troppe parole, basterebbe dare anche una sommaria occhiata al grafico (riportato anche nel rapporto di maggioranza) che illustra l'andamento della spesa nell'ultimo decennio per rendersi conto che il Cantone è avviato senza soluzione di continuità sulla strada di un continuo aumento della spesa. Unica eccezione è costituita dall'intervento largamente cosmetico (ma non per questo poco costoso) del 2006, quando l'iniezione di fondi provenienti dalla Banca nazionale svizzera nel 2005 permise di abbassare la spesa corrente grazie ad ammortamenti straordinari. Fu un breve sollievo, la

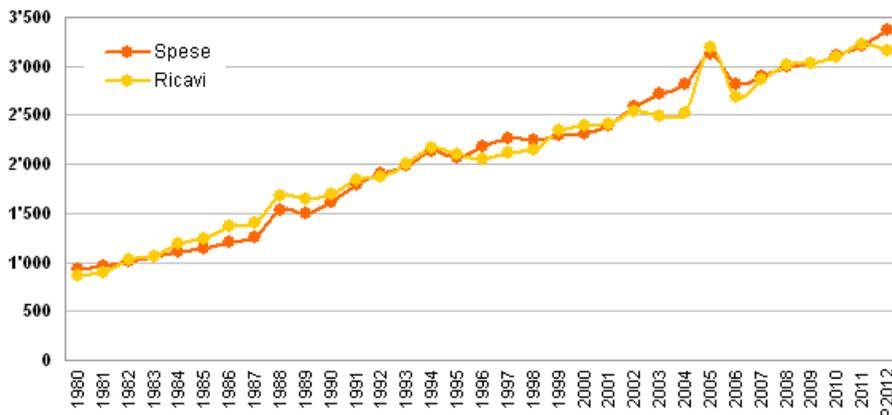
curva tornò a innalzarsi appena l'anno successivo. In tutto ciò, inoltre, mancano elementi fondamentali e negativi come i costi del risanamento della CPDS, rimandato alle calende greche di esercizio in esercizio e ora atteso (ma non tratteniamo il fiato) per il 2013. Oltre a questo vanno considerati anche gli aumenti di spesa nell'ambito della sanità.

L'aumento continuo della spesa è grave, a nostro modo di vedere, non tanto per una questione contabile quanto perché esso si sviluppa in mancanza totale di una visione politica. In sostanza, non possiamo dire che il Governo abbia "deciso" di spendere di più. Esso si è limitato a fare da stolido amministratore di una situazione che, di automatismo in automatismo (e saltando da un "preventivo di transizione" a un altro), produce questo risultato in assenza di politica, scelte, visioni.

**Grafico 2**  
Spese correnti totali e ricavi correnti totali 2001-2012, in milioni di franchi



In serie storica va sottolineato che la spesa è in aumento costante dal 1980 (vedi grafico in calce). Una parte di questo aumento sarebbe spiegabile e comprensibile a fronte di nuove richieste allo Stato. Tuttavia non è possibile stabilire se si tratti di una situazione reale (ossia aumentano le richieste e i servizi) oppure no (aumenta la spesa ma non i servizi o la loro qualità) finché non avremo a disposizione uno strumento efficace di analisi della spesa.



Il dato contabile, con una spesa cresciuta del 2,96% rispetto al 2010 (la spesa si situa a 3 miliardi e 200 milioni di franchi) non fa che fotografare ed esprimere questa realtà politica. La forbice tra spese ed entrate si sta allargando e noi non ci siamo preparati. L'analisi tecnica è svolta bene nel rapporto di maggioranza, e non ha senso ripeterla in questa sede. Tuttavia stupisce che i firmatari di quel rapporto non traggano, da quell'analisi, le conclusioni inevitabili e finiscano per votare un consuntivo che andrebbe respinto.

Di seguito riportiamo unicamente alcuni dati salienti.

- Crescono le spese per il personale (quasi un miliardo di franchi). Rispetto al P2011 sembrano scendere ma, nella realtà, sono aumentate del 2% rispetto al C2010.
- Crescono molto (+13%) i contributi senza precisa destinazione e i contributi cantonali (+3,76%).
- Cresce del 2% gli interessi passivi, come pure, in percentuale leggermente maggiore, il debito pubblico. A questo proposito occorre considerare anche che lo stesso, a seguito del disavanzo totale, è salito a oltre 1 miliardo e 350 milioni di franchi. Ossia ogni cittadino del Cantone è gravato da una quota di debito pubblico di 4'049 franchi (la media intercantonale svizzera è di 3'319 franchi).

Diminuisce per contro la spesa per beni e servizi (-2,5% rispetto al C2010), che pure contribuisce in una certa misura a sostenere l'economia, anche se non sono disponibili dati reali sull'indotto effettivo di questa spesa. Diminuiscono anche (-13,8%) i rimborsi agli enti pubblici.

## **2.2 Ricavi e investimenti**

I ricavi, che superano i 3 miliardi e 220 milioni, sono cresciuti del 4% circa, inclusi però i contributi che il Cantone dovrà riversare.

Considerata la facilità con cui il lettore (non solo politici e funzionari, ma anche giornalisti e cittadini) possono perdersi tra percentuali e cifre di dettaglio, vale la pena di riassumere in maniera molto schematica la situazione dei ricavi.

Sono cresciuti i ricavi da imposte (+5,3%) a quasi 1 miliardo e 740 milioni, il che, secondo il relatore di maggioranza, fa prevedere un'entrata di 2 miliardi di franchi a breve medio termine. Sono le imposte sul reddito e sulla sostanza a costituire il grosso di questo aumento (+11,26%) con oltre un miliardo di gettito. Diminuiscono le imposte su utile e capitale (-4,63%) e le imposte di successione e donazione (-12,1%). Per il dettaglio si rimanda al messaggio o al rapporto di maggioranza.

Gli investimenti sono aumentati nonostante l'anno pre-elettorale (o a causa di ciò?) di oltre il 5%.

## **3. SPESE IMPORTANTI IN PROSPETTIVA**

La stima delle tendenze finanziarie per gli anni 2012-2015 è presentata nella tabella riportata a pagina 5 del presente rapporto, ripresa dal documento "Linee direttive e Piano finanziario 2012-2015", reso noto con colpevole ritardo dal Consiglio di Stato. Tale tabella si basa sul Preventivo 2012 approvato dal Parlamento lo scorso mese di dicembre e non tiene conto dei 24 milioni di franchi della defunta amnistia fiscale, messi a Preventivo per il 2012 che andranno ad aggravare il già sostanzioso deficit. D'altro canto, sebbene con una qualcerta amarezza, grazie alla nuova Convenzione di distribuzione degli utili della banca

nazionale svizzera a Confederazione e Cantoni, per un importo complessivo di un miliardo di franchi e solo in presenza di riserve dell'istituto per distribuzioni di utile, il nostro Cantone percepirà circa 28,5 milioni di franchi. Importo che non figura nel Preventivo 2012 e che ne migliorerà il risultato. Da notare, e qui si iscrive la nostra delusione, che questo riversamento è tuttavia notevolmente inferiore ai circa 71 milioni di franchi del Consuntivo 2011, ai quali si sommano 16 milioni di riduzione della quota cantonale sulla perequazione delle risorse a livello federale.

<b>Stima dell'evoluzione della situazione finanziaria 2012-2015</b>				
tendenza <u>senza</u> compiti nuovi e misure di risanamento, in mio fr.				
	P2012	PF2013	PF2014	PF2015
Uscite correnti	2'987	3'034	3'088	3'132
Entrate correnti	2'962	2'996	3'056	3'127
Ammortamenti ordinari e straordinari	195	201	205	206
Risultato d'esercizio	-220	-239	-237	-211
Autofinanziamento	-25	-38	-32	-5
Grado d'autofinanziamento, in %	neg.	neg.	neg.	neg.
Investimenti netti	230	250	240	240
Disavanzo totale	-255	-288	-272	-245
Debito pubblico	1'621	1'909	2'181	2'426
Capitale proprio / Disavanzo riportato	-326	-565	-802	-1'013

Le già funeste previsioni, frutto, secondo il parere dei firmatari del rapporto di minoranza, del susseguirsi dei "preventivi di transizione" privi di coraggio politico, peggiorano considerevolmente con l'assunzione dei nuovi compiti che lo Stato dovrà assumersi nel corso della legislatura.

<b>Obiettivi finanziari 2012-2015</b>				
tendenza <u>con nuovi</u> compiti e misure di contenimento, in milioni di franchi				
	P2012	PF2013	PF2014	PF2015
<b>Dati di tendenza</b>				
Uscite correnti	2'987	3'034	3'088	3'132
Entrate correnti	2'962	2'996	3'056	3'127
Risultato d'esercizio	-220	-239	-237	-211
Autofinanziamento	-25	-38	-32	-5
<b>Nuovi compiti <sup>1)</sup></b>				
Uscite correnti		56	63	70
Entrate correnti		0	0	0
Totale (effetto sul risultato)		-56	-63	-70
<b>Dati di tendenza con nuovi compiti</b>				
Uscite correnti	2'987	3'090	3'151	3'202
Entrate correnti	2'962	2'996	3'056	3'127
Risultato d'esercizio	-220	-295	-300	-281
Autofinanziamento	-25	-94	-95	-75

In una visione prospettica che non si fermi al solo Consuntivo 2011, ma che ne è strettamente e logicamente collegata, preoccupa dunque molto vivamente la media di una

sessantina di milioni di franchi preventivati nel capitolo nuovi compiti. Alcuni di essi sono puntualmente citati e quantificati nel rapporto sulle linee direttive e sul piano strategico 2012-2015, ossia la pianificazione sociopsichiatrica cantonale 2013-2016 (+6 mio in tre anni), le spese per i docenti della scuola dell'obbligo (+14,4 mio), la nuova scala salariale per i docenti (+6,6 mio), l'attuazione delle norme federali e cantonali sulla geoinformazione (+4,8 mio). In questo ambito si aggiungerà poi un importo più che sostanzioso, sempre rinviato nel tempo, di circa 40 milioni, destinato al risanamento della Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato, che in pratica costituisce i due terzi dell'importo complessivo dei nuovi compiti.

#### **4. ANALISI DELLA SPESA**

La domanda politica che sempre di più dovremo porci è relativamente semplice, se la si sfronda dei tatticismi, delle minuzie contabili e del consueto teatrino retorico: dove deve spendere, lo Stato, i soldi dei cittadini? Quali sono le spese irrinunciabili e quelle invece superflue o comprimibili? Infine, dove vogliamo spendere di più e dove di meno rispetto a quanto succede oggi?

I documenti e le varie esternazioni del Governo non permettono di rispondere in maniera chiara a queste domande. I preventivi e i consuntivi sono ormai documenti che al tempo stesso riescono a essere enciclopedici e muti. L'informazione vi è presentata in maniera quantitativa e non qualitativa. Occorre cambiare metodo e dotarsi di nuovi strumenti.

L'analisi qualitativa della spesa attuale dello Stato (*spending review*) deve permettere di fare immediatamente apparire dove lo Stato investe, dove disinveste e quali sono le priorità, dividendo le informazioni per grandi e medie categorie di spesa, che siano "smart", ossia intelligenti e portatrici di significato reale. I conti presentati per articolazioni burocratiche (uffici, sezioni, poste contabili e via dicendo) non sono, da soli, in grado di restituire la visione che serve per poter fare scelte sensate.

Da questo punto di vista anche la Commissione della gestione e delle finanze deve reclamare a gran voce che vi sia una revisione della spesa e, di conseguenza, dei compiti dello Stato e che l'Ente pubblico si muova in seguito sulla scorta di visioni forti (che dipenderanno inevitabilmente da impostazioni anche di principio per non dire ideologiche) che possano poi essere sottoposte al giudizio dei cittadini.

#### **5. GIUDIZIO POLITICO**

Con il Preventivo 2011 il nostro Cantone ha perso una chance irripetibile. A fronte di tre Consiglieri di Stato che non avrebbero più affrontato le forche caudine delle elezioni era lecito chiedere e ottenere maggiore coraggio politico. Al contrario il Parlamento ha accettato, sebbene ammonendo il Consiglio di Stato sulle ineludibili sfide finanziarie in divenire, di proseguire nell'inerzia e nell'assenza di progettualità, lasciando tutto il lavoro a chi sarebbe subentrato nel nuovo Esecutivo. Purtroppo, anche il nuovo Governo uscito dalle urne dell'aprile 2011, non ha saputo affrontare con decisione le riforme che si stanno viepiù imponendo, avanzando per giunta progetti senza futuro, quali il freno ai disavanzi, che si discostano anni luce dalla logica gestione del buon padre di famiglia. Il fatto poi che il Preventivo 2011, al di là del puro lato contabile, sia stato smentito dal presente consuntivo lascia l'amaro in bocca. La frustrazione nasce dal fatto che, in assenza di una corretta visione prospettica dei conti pubblici presentata dal Consiglio di Stato, l'Esecutivo e il Legislativo disattendono le necessarie scelte strategiche, intimoriti dalle possibili ripercussioni finanziarie. Due cantieri su tutti, a mente degli scriventi, dovranno essere celermente affrontati. Il primo riguarda la revisione dei compiti dello Stato, per il quale ci

attendiamo un'analisi seria di quanto il settore pubblico deve imperativamente prendersi carico, paradossalmente magari aumentando il suo impegno, e quanto al contrario risponde a delle esigenze superate, o quantomeno non prioritarie, e dunque si ripercuote in attività ridimensionabili o addirittura abbandonabili. D'altro canto, sebbene con sensibilità diverse e partendo da impostazioni politiche decisamente differenti, gli estensori del rapporto di minoranza ritengono imprescindibile il miglioramento delle condizioni quadro del nostro Cantone, in particolare per quanto attiene al reindirizzamento della leva fiscale, migliorando l'attrattività per quanto determinati comparti strategici quali ad esempio l'innovazione.

## **6. CONCLUSIONI**

Con queste considerazioni, la minoranza della Commissione della gestione e delle finanze non può che invitare il Gran Consiglio a bocciare i conti consuntivi 2011 dello Stato del Cantone Ticino.

Per la minoranza della Commissione gestione e finanze:

Marco Chiesa e Sergio Savoia, relatori