

Rapporto di minoranza 2

numero	data	Dipartimento
6625 R3	14 gennaio 2014	FINANZE E ECONOMIA
Concerne		

**della Commissione della gestione e delle finanze
sul messaggio 28 marzo 2012 concernente l'introduzione dei principi di
gestione finanziaria e del freno ai disavanzi pubblici nella Costituzione
cantonale del 14 dicembre 1997**

INDICE

1.	INTRODUZIONE	2
2.	IL MODELLO ALTERNATIVO: IL FRENO ALLA SPESA PUBBLICA.....	5
2.1	Principi e possibile applicazione del freno alla spesa pubblica.....	5
2.2	L'algoritmo	6
2.3	Risposte ad alcune possibili critiche.....	8
2.4	La posizione delle principali associazioni economiche	11
3.	VALUTAZIONE POLITICA.....	12
4.	CONCLUSIONE	13



1. INTRODUZIONE

In data 7 maggio 2012, il gruppo UDC ha presentato un'iniziativa parlamentare nella forma generica dal titolo "Freniamo la crescita della spesa pubblica, non aumentiamo le imposte ai cittadini". L'iniziativa è corredata dal messaggio n. 5425 del 17 settembre 2003 concernente l'allora "Nuova legge sul freno alla spesa pubblica" (Lfsp) e ne riprende integralmente i principi.

La presentazione di tale atto legislativo nella forma generica, sebbene lo stesso sia stato già altamente dettagliato dall'allora Consiglio di Stato in carica, permette di usufruire di una notevole flessibilità metodologica concentrandosi in primo luogo sullo spirito dello strumento stesso che è finalizzato alla sana gestione finanziaria tramite il controllo della spesa pubblica.

Il messaggio n. 5425 è stato infatti soppiantato, scomparendo dall'agone politico, in data 28 marzo 2012 con l'emanazione del messaggio intitolato "Introduzione dei principi di gestione finanziaria e del freno ai disavanzi pubblici nella Costituzione cantonale del 14 dicembre 1997" promosso dall'attuale compagine esecutiva.

Questo nuovo progetto prevede l'introduzione di riferimenti specifici al regime finanziario nella nostra Magna Carta e in particolare:

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.*

Ora - ammesso e concesso che sia necessario disciplinare le regole del gioco entro cui si sviluppano le politiche pubbliche in maniera tale da non travasare oneri eccessivi e insostenibili sulle future generazioni - un concetto che preveda un riequilibrio finanziario a mezzo dell'introduzione di un moltiplicatore cantonale è ai nostri occhi inaccettabile.

A mente del gruppo UDC è necessario concentrarsi sul fronte delle uscite, vero e proprio tallone d'Achille delle finanze cantonali che segnano un crescita media annua lineare dal 2000 di poco più del 3%. Maggiore al 3.6% se il calcolo partisse dal 1990.

(in 1'000.- fr.)	spese	Evoluzione delle spese rispetto all'anno precedente in %
1990	1'614	7.8%
1991	1'799	11.4%
1992	1'906	6.0%
1993	1'979	3.8%
1994	2'139	8.1%
1995	2'070	-3.2%
1996	2'176	5.1%
1997	2'265	4.1%
1998	2'247	-0.8%
1999	2'293	2.1%
2000	2'304	0.5%
2001	2'397	4.0%
2002	2'540	5.9%
2003	2'726	7.3%
2004	2'819	3.4%
2005	3'131	11.1%
2006	2'824	-9.8%
2007	2'890	+2.3%
2008	2'992	+3.5%
2009	3'021	+1.0%
2010	3'112	+3.0%
2011	3'204	+3.0%
2012	3'347	+4.5%
P2013	3'427	+2.4%
P2014	3'469	+1.2%

Tabella 1: evoluzione delle spese dal 1990 in percentuale rispetto all'anno precedente

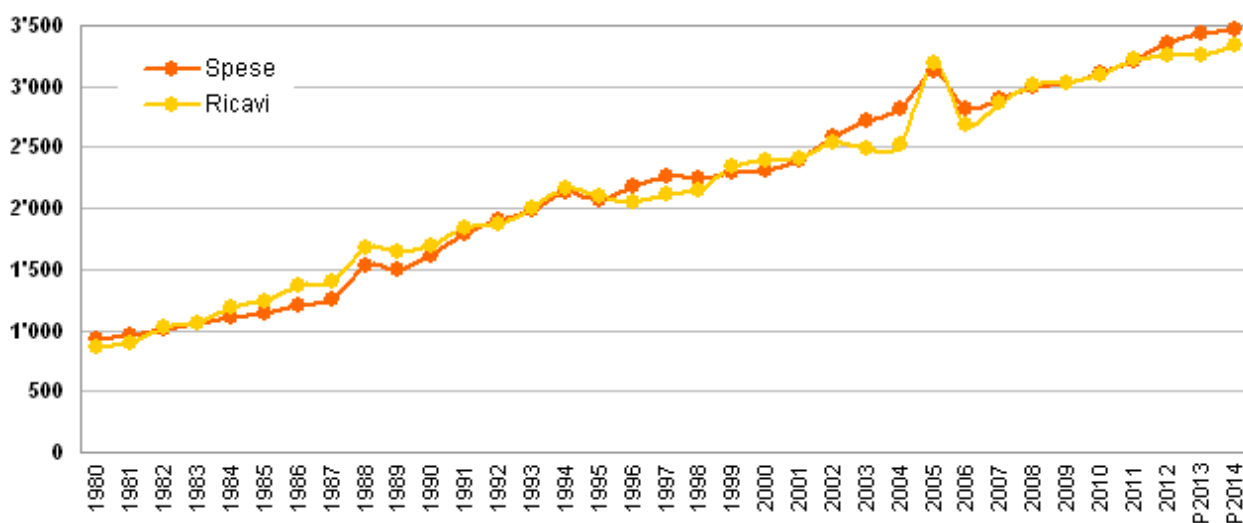


Grafico 1: Evoluzione delle spese e dei ricavi correnti dal 1980

(in fr.)	A	B	C	D	E	F	G	H	I	L	M
1990	495	526	1'295	93	479	1'170	292	78	158	986	5'571
1991	589	591	1'467	127	523	1'345	331	88	201	1'050	6'312
1992	593	603	1'507	123	537	1'574	322	103	213	1'004	6'579
1993	604	620	1'544	125	550	1'604	311	125	211	1'041	6'735
1994	653	623	1'575	131	543	1'690	321	74	210	1'382	7'203
1995	669	627	1'571	125	564	1'710	311	74	201	1'048	6'900
1996	671	627	1'613	132	589	1'931	324	74	206	1'060	7'227
1997	699	631	1'594	132	631	2'038	334	183	196	1'087	7'526
1998	673	606	1'601	139	605	2'129	329	62	199	1'104	7'448
1999	678	613	1'605	142	578	2'191	326	62	223	1'133	7'550
2000	700	600	1'617	150	731	2'010	344	64	201	1'058	7'475
2001	725	630	1'702	152	775	1'982	385	64	210	1'088	7'713
2002	816	664	1'867	166	888	2'084	394	69	218	1'085	8'252
2003	871	689	1'908	164	858	2'263	395	68	215	1'180	8'611
2004	887	682	1'933	163	881	2'387	395	66	215	1'218	8'827
2005	875	686	1'965	162	868	2'472	390	65	211	2'025	9'721
2006	850	704	2'024	172	866	2'484	412	67	214	900	8'694
2007	867	726	2'036	176	866	2'530	389	69	214	949	8'822
2008	930	744	2'159	169	881	2'403	430	66	212	1'023	9'017
2009	967	767	2'210	171	884	2'424	475	67	221	903	9'090
2010	974	780	2'230	166	900	2'519	466	71	221	1'001	9'328
2011	977	804	2'296	165	921	2'639	462	67	221	1'048	9'600
2012	943	809	2'326	164	1'225	2'672	463	67	220	1'045	9'934

A = per l'amministrazione; B = per la sicurezza; C = per l'insegnamento; D = per la cultura e il tempo libero; E = per la salute pubblica; F = per la previdenza sociale; G = per il traffico e i trasporti; H = per l'ambiente e la protezione del territorio; I = per l'economia; L = per le finanze e le imposte; M = per tutte le spese sostenute dallo Stato

Tabella 3: Spese pro capite - Ripartizione delle spese correnti per settori d'attività per il consuntivo 2012

2. IL MODELLO ALTERNATIVO: IL FRENO ALLA SPESA PUBBLICA

In questa sede è dunque opportuno ripercorrere per sommi capi quali sono gli intenti della legge sul freno alla spesa e quale potrebbe essere la sua applicazione trattandosi dell'unico strumento che attaccherebbe la radice del problema e permetterebbe una migliore gestione della crescita delle spese pubbliche. Ancora un volta il messaggio n. 5425 del 17 settembre 2003 ci viene in aiuto nell'allestimento di questa sintesi.

2.1 Principi e possibile applicazione del freno alla spesa pubblica

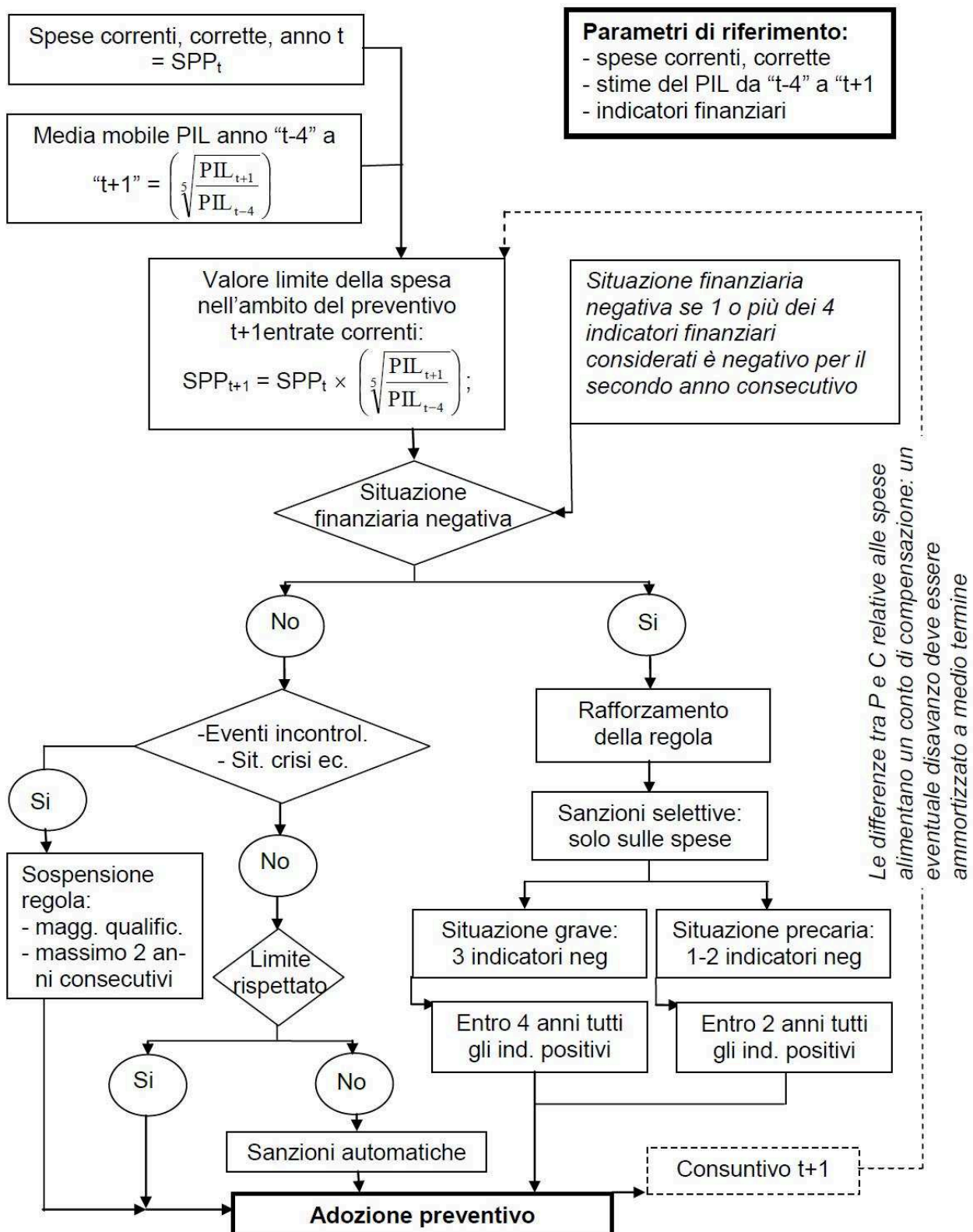
Scopo	Prevenire una crescita incontrollata della spesa pubblica e promuovere un costante riesame dei compiti dello Stato e delle priorità. La spesa corrente sottoposta al presente vincolo concerne la spesa corrente totale, compresi gli ammortamenti, dedotti i riversamenti di contributi di terzi e gli addebiti interni. Il freno alla spesa mira in particolare a stabilizzare la quota statale rispetto alla ricchezza prodotta dal paese.
Regola generale	<p>Nell'allestimento del preventivo, la progressione delle spese correnti dello Stato deve essere limitata, in per cento, alla crescita tendenziale del prodotto interno lordo cantonale (PIL). Per crescita tendenziale del PIL, s'intende il tasso di crescita medio del PIL su un periodo di cinque anni, compreso l'anno per il quale è allestito il preventivo. Il PIL cantonale di riferimento è quello calcolato dall'Istituto di ricerche congiunturali di Basilea (BAK) e pubblicato nel mese di luglio di ogni anno.</p> <p>Il limite massimo di spesa calcolato secondo la regola è ridotto se la situazione finanziaria dello Stato dovesse risultare negativa. La situazione finanziaria dello Stato è giudicata negativa se per il secondo anno consecutivo uno o più degli indicatori di riferimento sono negativi.</p>
Indicatori di riferimento	<p>Gli indicatori di riferimento, in base ai quali è valutata la situazione finanziaria, sono:</p> <ul style="list-style-type: none">• la capacità d'autofinanziamento media risultante dagli ultimi tre consuntivi approvati, considerata una soglia minima del 10%;• il grado d'autofinanziamento medio risultante dagli ultimi tre consuntivi approvati, considerata una soglia minima del 70%;• il capitale proprio risultante dall'ultimo consuntivo approvato, il quale deve essere positivo;• il grado di copertura medio della spesa corrente risultante dai tre ultimi consuntivi approvati, considerata una soglia minima dello 0%.
Sanzioni automatiche	<p>Se le spese correnti previste nel preventivo superano il limite stabilito dalla regola generale, il Consiglio di Stato le riduce automaticamente a concorrenza di questo limite.</p> <p>Il contenimento della crescita della spesa può essere attuato:</p> <ul style="list-style-type: none">• per genere di costo, ritenuto che le spese per il personale, per beni e servizi e i contributi non possono crescere oltre il tasso di crescita stabilito dalla regola generale• oppure per dipartimenti, ritenuto che la crescita della spesa di ogni dipartimento non può superare il tasso di crescita stabilito dalla regola generale. <p>Il contenimento della crescita della spesa può avvenire nella misura massima del 50% secondo la logica dei tagli lineari. Il preventivo non può essere votato dal Consiglio di Stato fintantoché l'obiettivo stabilito dall'art. 2 non sarà</p>

raggiunto. Il Gran Consiglio non può votare un preventivo che presenta maggiori spese rispetto al limite massimo fissato dal Consiglio di Stato in virtù della regola generale. Restano riservate le disposizioni previste dalla sospensione della regola.

Sanzioni selettive	In caso di situazione finanziaria negativa, il Consiglio di Stato propone al Gran Consiglio delle sanzioni selettive. Le sanzioni selettive consistono in misure di risparmio mirate che di regola non vengono attuate secondo la logica del taglio lineare. Il Gran Consiglio decide in merito ai pacchetti di risparmio che gli sono proposti dal Consiglio di Stato assieme al preventivo. Esso può opporsi ad una parte o all'insieme delle misure contenute, purché ne proponga altre in alternativa. In qualsiasi caso il Gran Consiglio è tenuto a rispettare l'importo delle misure di risparmio proposte dal Consiglio di Stato. I pacchetti vanno votati per il loro volume globale, senza possibilità di frazionamento. Restano riservate le disposizioni previste dalla sospensione della regola.
Portata delle sanzioni selettive	Le sanzioni selettive hanno quale obiettivo di riportare tutti gli indicatori a valori positivi. Se la situazione finanziaria è grave, il ritorno degli indicatori a valori positivi deve avvenire al più tardi entro quattro anni. Durante questo periodo, ogni proposta di nuova spesa deve essere compensata internamente. Se la situazione finanziaria è precaria, il ritorno degli indicatori a valori positivi deve avvenire al più tardi entro due anni.
Situazione finanziaria	La situazione finanziaria è grave se almeno 3 indicatori su 4 sono di segno negativo. La situazione finanziaria è precaria se meno di 3 indicatori sono negativi.
Sospensione della regola	In caso di eventi incontrollabili e di crisi economica il Parlamento può rinunciare temporaneamente all'applicazione della regola generale. La sospensione delle regole richiede il consenso della maggioranza dei due terzi dei membri del Parlamento. Questo regime derogatorio può essere applicato per al massimo due anni consecutivi.

2.2 L'algoritmo

Nell'ambito dell'audizione della Direttrice del Dipartimento delle finanze e dell'economia, signora Laura Sadis, e del Direttore della Divisione delle risorse, signor Nicola Novaresi, la Sottocommissione "Finanze" della Commissione della gestione e delle finanze ha potuto prendere conoscenza della seguente illustrazione del modello di freno alla spesa.



Il Direttore della Divisione delle risorse ha inoltre proposto le seguenti riflessioni:

«Il modello del freno alla spesa pone un limite all'evoluzione della spesa pubblica, Il parametro di riferimento utilizzato per determinare tale limite è costituito da una formula apparentemente complessa: in realtà si tratta semplicemente della media geometrica del PIL su un periodo di cinque anni.

Al di là di questo il valore fissato per le uscite dell'anno successivo dipende dalle spese correnti, corrette, preventivate l'anno precedente. Ad esempio se fossimo stati al mese di ottobre del 2012, avremmo preso le spese correnti 2012 e applicato questa crescita

media del PIL per determinare le spese massime per il 2013. Questo è il concetto principale del freno alla spesa: porre un vincolo alle spese autorizzate per l'anno precedente. Il modello in oggetto è completato da un altro tipo di ragionamento. Rivolto ad una valutazione dello stato delle finanze del Cantone in funzione di quattro indicatori finanziari. Lo scopo è di evitare che, in presenza di una situazione finanziaria tendenzialmente precaria, si lascino crescere le uscite e di conseguenza si peggiori ulteriormente questa situazione. Le possibili varianti sono sostanzialmente due:

1. *Se lo stato delle finanze non è negativo, il modello può essere applicato senza problemi, tenuto dunque conto che in presenza di eventi incontrollabili o situazioni di crisi l'attuazione della regola del limite alla crescita della spesa pubblica può essere sospesa. Comunque in caso di condizioni finanziarie normali, se il limite:
 - a. *È rispettato si possono evidentemente adottare i conti preventivi;*
 - b. *Non è rispettato, durante l'elaborazione del preventivo si impongono sanzioni automatiche, caratterizzate tra l'altro da tagli lineari nella misura del 50% dell'entità del risparmio.**
2. *Se invece lo stato delle finanze è negativo occorre rafforzare la regola con sanzioni selettive riguardanti unicamente le spese, sanzioni che si differenziano in funzione della gravità della situazione finanziaria:
 - a. *In presenza di tre o più indicatori negativi, il programma di rientro, essendo più impegnativo, deve essere attuato su quattro anni;*
 - b. *In presenza di uno o di due indicatori negativi, segno di una situazione precaria tale programma deve essere realizzato in due anni».**

2.3 Risposte ad alcune possibili critiche

Ben coscienti che nessun modello è esente da critiche, in questo breve sottocapitolo è utile riproporre alcune risposte fornite dal Consiglio di Stato in data 23 febbraio 2005 a seguito delle sollecitazioni della Sottocommissione della Commissione della gestione e delle finanze incaricata dell'esame preventivo del messaggio n. 5425 concernente la nuova legge sul freno alla spesa pubblica.

- a. Il riferimento al PIL cantonale (dato non sempre attendibile) potrebbe provocare misure inopportune o sbagliate?

L'alternativa rispetto alla proposta contenuta nel messaggio è l'assenza di qualsiasi riferimento. Ricordiamo che la legge si propone e si basa sul principio di commisurare il livello dell'intervento pubblico alla reale capacità dell'economia ticinese di finanziarlo. Un riferimento a una grandezza economica è dunque necessario la stessa relazione è stabilita nel freno all'indebitamento della Confederazione che ancora l'evoluzione della spesa pubblica all'evoluzione delle entrate, corrette però secondo un fattore congiunturale che tiene conto dell'evoluzione tendenziale del PIL e del PIL stimato per l'anno di preventivo. Ci si può chiedere perché lo stesso riferimento, se utilizzato a livello cantonale, debba essere considerato sbagliato e causa di misure inopportune, mentre invece è ritenuto opportuno a livello nazionale. Si dice che il PIL cantonale costituisce un dato non sempre attendibile. La stima del PIL in un'economia aperta come quella di un Cantone costituisce evidentemente un'operazione di non facile esecuzione. Lo stesso vale comunque anche per il reddito cantonale calcolato dall'UST. Le stime del PIL per il Cantone Ticino, come per altri Cantoni svizzeri ed altre regioni d'Europa, sono realizzate dal BAK che utilizza la stessa metodologia definita da Eurostat per la stima dei conti economici regionali in Europa: come il BAK stima il PIL per il Ticino, gli uffici di statistica in Francia, Italia, Germania ecc. stimano il PIL regionale per le loro regioni e province. La stima del PIL regionale del BAK è stata analizzata dal KOF di Zurigo (su mandato del Cantone di Zurigo) che ne ha riconosciuto la validità, con alcune riserve nel caso del

dettaglio settoriale del valore aggiunto in cantoni molto piccoli (questo dettaglio non entra comunque nel calcolo del modello proposto).

b. Il metodo utilizzato dal BAK non è trasparente e dà risultati diversi da quelli dell'UFS pubblicati molto più tardi?

Il metodo utilizzato dal BAK, come già detto, è quello definito da Eurostat per la stima dei conti economici regionali in Europa. Esso è stato analizzato e reputato valido dal KOF su mandato del Cantone Zurigo. È vero che la metodologia di calcolo utilizzata non è resa pubblica, ma non lo è neppure quella impiegata per il calcolo del reddito cantonale da parte dell'UST. Notiamo inoltre che il metodo utilizzato dal BAK non produce risultati diversi da quelli dell'UFS per il semplice fatto che l'UFS non produce il dato sul PIL cantonale, ma solo quello sul reddito cantonale.

c. Tra i dati utilizzati, in quattro casi su sei si tratta di previsioni e quelli "sicuri" sono lontani nel tempo

La legge sul freno alla spesa calcola il tasso di crescita tendenziale del PIL partendo da una media mobile che considera i dati da t-4 a t+1 (l'anno di preventivo); quelli definitivi sono solo quelli di t-4 e t-3, come avviene d'altra parte per il PIL nazionale calcolato dall'UST ed utilizzato nel freno all'indebitamento della Confederazione. Il preventivo è per natura previsionale, per cui non ci si deve stupire se anche i parametri utilizzati per il suo allestimento non sono ancora definitivi. Al punto 1 abbiamo già fatto riferimento al freno all'indebitamento della Confederazione. Ebbene questo freno, appoggiato anche dal nostro Cantone al momento della sua introduzione, utilizza come riferimento nel calcolo del fattore congiunturale il PIL stimato per l'anno di preventivo, dunque un dato completamente previsionale.

d. Il meccanismo delle sanzioni non è chiaro. Chi le decide e chi le applica? in che cosa consistono? Per quanto tempo?

Limitandoci alle sanzioni automatiche riportiamo per chiarezza l'articolo 9 contenuto nella proposta di legge annessa al messaggio n. 5425:

¹Se le spese correnti previste nel preventivo superano il limite stabilito all'art. 2, il Consiglio di Stato le riduce automaticamente a concorrenza di questo limite.

²Il contenimento della crescita della spesa può essere attuato:

- per genere di costo, ritenuto che le spese per il personale, per beni e servizi e i contributi non possono crescere oltre il tasso di crescita stabilito dall'art. 2 della presente legge;
- oppure per dipartimenti, ritenuto che la crescita della spesa di ogni dipartimento non può superare il tasso di crescita stabilito dall'art. 2 della presente legge.

³Il contenimento della crescita della spesa di cui ai cpv. 1 e 2 può avvenire nella misura massima del 50% secondo la logica dei tagli lineari.

⁴Il preventivo non può essere votato dal Consiglio di Stato fintantoché l'obiettivo stabilito dall'art. 2 non sarà raggiunto.

⁵Il Gran Consiglio non può votare un preventivo che presenta maggiori spese rispetto al limite massimo fissato dal Consiglio di Stato in virtù dell'art. 2. Restano riservate le disposizioni previste dall'art. 7 della presente legge.

In base a questo articolo risulta che:

- Chi decide le sanzioni?: Il cpv. 1 indica chiaramente che il Consiglio di Stato riduce le spese nel limite imposto dalla regola. Secondo il cpv. 5 il Parlamento non può aggiungere nuove spese senza prevedere riduzioni in altri settori;
- Chi le applica? Vedi sopra;

- In che cosa consistono? Vedi cpv. 2 e 3
 - Per quanto tempo? Finché la spesa non rientra nei limiti stabiliti dalla legge.
- e. Manca il concetto di consolidare la situazione nei periodi di espansione, ma è qui che si deve ristrutturare e non quando l'economia non tira

Concordiamo pienamente sul fatto che il consolidamento delle finanze pubbliche debba avvenire nelle fasi di espansione. Proprio per questo il modello di freno alla spesa è stato concepito in modo tale da poter ritardare l'effetto del ciclo economico sulla spesa pubblica: il riferimento non è al PIL annuale, ma a una media mobile calcolata su 5 anni; il modello esplica dunque volontariamente le sue conseguenze con un certo ritardo rispetto al ciclo economico. Le diverse simulazioni prodotte nel messaggio mostrano proprio che la Lfsp va in questo senso: nei periodi espansivi la spesa può crescere in misura minore rispetto alla crescita economica, mentre potrà crescere oltre il tasso di crescita dell'economia nelle fasi di rallentamento. Osserviamo inoltre che in teoria la politica fiscale viene valutata nei suoi effetti congiunturali in termini di avanzi e disavanzi pubblici: il freno alla spesa pubblica così come proposto non impedisce la creazione di disavanzi nelle fasi recessive ed il contrario nelle fasi espansive. In altri termini non si tratta di una regola di equilibrio finanziario richiesto annualmente, ma di una regola che permette l'alternanza di disavanzi e avanzi secondo la congiuntura economica.

- f. Se è vero che è difficile applicare una politica anticiclica, con questa legge si fa esattamente il contrario

Le simulazioni prodotte nel messaggio contraddicono questa affermazione. Le osservazioni alla domanda 6 valgono anche in questo caso: nei periodi espansivi, in base alla legge la spesa può crescere in misura minore rispetto alla crescita economica, mentre nelle fasi di rallentamento può crescere di più.

- g. Che cosa succede se le previsioni sul PIL risultano sbagliate?

La legge sul freno alla spesa proposta non considera la possibilità di rivedere il limite di spesa in base ad eventuali rettifiche di stima del PIL a posteriori. Il Consiglio di Stato ha operato deliberatamente questa scelta per motivi di semplicità della regola, ma è certamente disponibile ad entrare nel merito di eventuali emendamenti che ne perfezionino, se del caso, il funzionamento. Da notare che anche il freno all'indebitamento della Confederazione, che fa dipendere il calcolo del limite di spesa dalla stima del PIL per l'anno di preventivo (il fattore congiunturale consiste nel rapporto tra la tendenza del PIL ed il PIL stimato), non prevede una correzione ex post in base alle rettifiche nelle stime del PIL. Le correzioni registrate nel conto di compensazione riguardano due sole fattispecie:

- La spesa effettiva è superiore al limite consentito;
- Le entrate effettive sono superiori o inferiori alle entrate stimate in base alle quali è stato stabilito il limite di spesa. In questi casi, viene ricalcolato il limite di spesa in base alle entrate effettive.

- h. Non sarebbe opportuno non tener conto solo dei disavanzi di gestione corrente, ma anche del livello del debito pubblico?

Il modello cui s'ispira la contabilità pubblica è quello del piano contabile armonizzato che a sua volta trae la sue origini dalla regola d'oro delle finanze pubbliche: questa regola sostiene la necessità di separare il conto amministrativo in un conto di gestione corrente e in un conto degli investimenti, prevedendo l'equilibrio del primo e riservando il ricorso al debito - entro limiti sostenibili - per il solo finanziamento degli investimenti. Secondo questa regola, l'indebitamento, poco importa il suo livello, costituisce una variabile da

considerare in relazione agli investimenti e all'equilibrio del conto di gestione corrente: il debito contratto per finanziare gli investimenti implica dei costi finanziari, interessi e ammortamenti, che devono poter essere sostenuti senza compromettere l'equilibrio corrente. Risulta dunque evidente che il livello d'indebitamento è una variabile relativa da valutare in relazione ai suoi effetti sul saldo corrente. Fintantoché gli ammortamenti - attuati in misura adeguata - e gli interessi risultano coperti, l'indebitamento è sopportabile. Riteniamo pertanto che l'attenzione posta principalmente sul saldo corrente sia giustificata in quanto questa variabile considera indirettamente anche il livello del debito pubblico (tramite l'influenza degli interessi e degli ammortamenti). In questo contesto rileviamo inoltre l'importanza del controllo sulla spesa. Riteniamo infatti indispensabile non confondere causa ed effetto: la causa è la crescita della spesa, l'aumento dell'indebitamento l'effetto.

i. Legge freno spesa e democrazia

La legge sul freno alla spesa pubblica deve evidentemente esplicitare i suoi effetti nel contesto democratico in vigore. Essa si applica alle decisioni del Governo e del Parlamento e non può in alcun modo limitare le scelte democratiche dei cittadini. Ciò significa che il cittadino potrà sempre far uso del suo diritto referendario qualora le misure proposte in applicazione della Lfsp dovessero implicare delle modifiche legislative. Chiaramente, questo diritto si riferisce unicamente alle misure concrete (decreti legislativi) proposte per attuare il rientro nel rispetto di quanto imposto dalla Lfsp; l'importo nominale dell'operazione di contenimento della spesa non è invece modificato, ma solo differito nel tempo. Per effetto delle modalità previste nella Lfsp, eventuali divergenze tra preventivo approvato dal Parlamento e consuntivo devono infatti essere registrate in un conto di compensazione ed eventualmente ammortizzate negli anni successivi.

2.4 La posizione delle principali associazioni economiche

Le principali associazioni economiche cantonali (Associazione bancaria ticinese, AITI, Camera di Commercio Cantone Ticino, CATEF, SSIC) già nel 2008, in occasione della procedura di consultazione sulla proposta di legge sul freno ai disavanzi pubblici, hanno avuto modo di sottolineare sia la loro contrarietà all'introduzione di un coefficiente d'imposta cantonale che permettesse sostanzialmente un aumento della pressione fiscale, sia il fatto che la variabile da controllare fosse piuttosto quella delle uscite. Nel loro scritto del 18 aprile 2012, dal quale si sta estrapolando i contenuti, di fronte alla presentazione di un nuovo messaggio in merito alla gestione finanziaria e al freno dei disavanzi pubblici, il messaggio n. 6625, le associazioni confermano le obiezioni espresse pur convergendo sull'obiettivo complessivo di garantire l'equilibrio finanziario delle finanze pubbliche e dunque di procedere con un controllo rigoroso dell'evoluzione della spesa pubblica.

Le associazioni ritengono pertanto che anche nel cantone Ticino la priorità debba essere data al controllo della crescita della spesa pubblica, anzi alla sua riduzione, più in particolare attraverso una selezione precisa dei compiti dello Stato. Esse ritengono altresì che non vi sia spazio nel nostro Cantone per aumenti dell'imposizione fiscale e condividono altresì l'opinione di quanti rendono attenti sul fatto che in futuro l'obiettivo della politica finanziaria del Cantone arrischi di concentrarsi più sul fatto di evitare che il disavanzo d'esercizio superi il limite del 3 % dei ricavi correnti, invece che tendere al reale equilibrio fra entrate e uscite.

Non da ultimo, pur comprendendo che il riferimento al PIL cantonale per le sue caratteristiche di calcolo possa comportare un'affidabilità delle stime non ottimale, le associazioni economiche condividono la necessaria esistenza di un legame fra il

disavanzo d'esercizio e la misura dell'andamento dell'economia reale, per meglio mettere in relazione e considerare il rapporto fra la spesa e l'evoluzione economica.

Per le ragioni sopra evidenziate, ribadite pure nello scritto del 30 settembre 2013, le associazioni economiche si sono sempre espresse negativamente sull'introduzione di un coefficiente d'imposta cantonale che possa comportare un aumento dell'imposizione fiscale. Esse ricordano inoltre che sempre a questo proposito già a partire dagli anni ottanta e in più occasioni il Parlamento cantonale ha respinto l'idea di introdurre un moltiplicatore d'imposta cantonale.

3. VALUTAZIONE POLITICA

Un complimento e una menzione meritano i concetti espressi dal Presidente del Gran Consiglio Alessandro Del Bufalo. Senza volerne strumentalizzare la figura istituzione è tuttavia molto significativa la sua tranciante opinione riguardo le finanze pubbliche del nostro cantone e l'approccio del nostro Parlamento. In particolare, sollecitato dal Corriere del Ticino il 2 gennaio 2014, il Presidente ha affermato: *«...ma quello che a me preoccupa maggiormente è che si perda tempo a discutere sulla modalità di contenere il disavanzo, senza che nessuno abbia dimostrato la reale volontà di contenere la spesa, che è sempre e solamente cresciuta. Il freno ai disavanzi non va confuso con una riduzione della spesa: non è altro che uno strumento che permette al Parlamento di aumentare le imposte. Il fatto che si dica che tanto non si aumenteranno perché vincolato a una maggioranza dei 2/3 dei deputati significa che i tre partiti stanno discutendo intorno a una misura che loro stessi ammettono non verrà mai attuata. Personalmente la ritengo una presa in giro»*. Incalzato dalla giornalista Netoska Rizzi in merito al freno alla spesa, il Presidente ha inoltre aggiunto: *«Bisogna ricordare che il presidente del parlamento è il presidente di tutti i cittadini. Io non mi schiero con nessuno. Semplicemente da cittadino dico che se una famiglia spende troppo, la prima cosa da fare è controllare la spesa. Ed è quello che mi diceva mio padre "Ricordati che nella vita non è importante quanto guadagni ma quanto spendi". Questa frase purtroppo in parlamento e in Consiglio di Stato non viene recepita, dimostrando di essere incapaci di contenere la spesa. E ricordo che è stata Marina Masoni, all'epoca in cui era direttrice del DFE a presentare un messaggio sul freno alla spesa e che durante l'ultimo congresso del PLR, a parte il capogruppo Christian Vitta, tutti hanno parlato di freno alla spesa»*.

Al di là delle opinioni del Presidente del Gran Consiglio, che evidentemente ci sentiamo di sposare, il nostro Cantone non dovrebbe introdurre uno strumento che permetta l'aumento delle imposte cantonali ai cittadini, danneggiando in tal modo la già scarsa concorrenzialità fiscale del nostro Cantone, rendendola per di più ballerina e poco prevedibile nel medio termine.

Da notare che il tema del moltiplicatore di imposta è stato sollevato a intervalli regolari nelle discussioni politiche del nostro Cantone, sia in occasione delle varie revisioni della legge tributaria sia in risposta a determinati atti politici. L'argomento è stato 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 d'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 di 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 1981, una proposta unilaterale di aumento delle imposte.

Il freno alla spesa, al contrario, mira da un lato a garantire nel tempo una quota parte statale moderata e dall'altro a tenere costantemente sotto controllo la spesa pubblica, evitando in tal modo di dover correggere puntualmente la sua evoluzione con misure dolorose come avvenuto in un recente passato e sta avvenendo tuttora. Con ciò non si intende annichilire lo sviluppo dei servizi e delle prestazioni pubbliche, ma semplicemente stabilire un nesso tra l'aumento dei costi necessari per garantirli e l'effettiva capacità di finanziari adeguatamente tramite la reale produzione di ricchezza del Paese e non con l'aumento della pressione fiscale. Tale vincolo favorisce inoltre il costante riesame dei compiti dello Stato e le sue priorità. Coscienti che non vi sono deroghe multimilionarie al principio della crescita della spesa, ciò che rimarrà della spesa pubblica e del suo aumento dovranno essere i compiti precipui dello Stato e l'abbandono di prestazioni inefficaci e inefficienti. Questo nuovo assetto istituzionale è poi completato con l'introduzione di un conto di compensazione, simile a quello adottato dalla Confederazione, su cui registrare e compensare le differenze tra preventivo e consuntivo.

Il modello introduce infine un regime derogatorio, volto ad accrescere il margine di manovra dell'autorità politica. In altri termini, viene stabilito il principio secondo il quale il Parlamento può decidere, a determinate condizioni, una sospensione temporanea della regola.

Se è vero che il margine di manovra del Parlamento può risultare limitato dalla presenza del vincolo, va altresì osservato che la sovranità budgetaria resta intatta in relazione alla suddivisione delle spese tra compiti e dipartimenti. In altre parole, la regola si riferisce alle spese globali che possono figurare nel preventivo e non contiene direttive circa la loro composizione. 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.

4. CONCLUSIONE

Il presente rapporto chiede al Gran Consiglio ticinese di sostenere l'iniziativa parlamentare generica dell'UDC dal titolo "Freniamo la crescita della spesa pubblica, non aumentiamo le imposte ai cittadini". L'iniziativa è corredata dal messaggio n. 5425 del 17 settembre 2003 concernente l'allora "Nuova legge sul freno alla spesa pubblica" (Lfsp), nel frattempo ritirato dal Consiglio di Stato, e ne riprende integralmente i principi. L'applicazione dettagliata - sebbene già parzialmente trattata all'interno di questo rapporto e, evidentemente, ben illustrata fin nei più piccoli particolari nel messaggio n. 5425 - è demandata alla presentazione di un nuovo concreto progetto. Conformemente all'articolo 98 della legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato, si chiede al Parlamento di votare l'urgenza, decidendo immediatamente sul seguito da dare all'iniziativa.

Di converso il presente rapporto chiede al Parlamento di bocciare il messaggio n. 6625 relativo all'introduzione dei principi di gestione finanziaria e del freno ai disavanzi pubblici nella Costituzione cantonale del 14 dicembre 1997.

Per la minoranza 2 della Commissione gestione e finanze:

Marco Chiesa, relatore