

Rapporto del Gruppo PLR

numero	data	Dipartimento
6697 R1	4 dicembre 2012	FINANZE E ECONOMIA
Concerne		

della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 15 ottobre 2012 concernente il Preventivo 2013

INDICE

1.	PREMESSA	2
2.	CONSIDERAZIONI GENERALI INTRODUTTIVE.....	2
2.1	La situazione economica generale	2
2.2	Il Preventivo 2013 nel contesto evolutivo dei preventivi dello Stato.....	3
2.3	Il Preventivo 2013 nel contesto delle Linee direttive e del Piano finanziario 2012-2015.....	3
2.4	Il Preventivo 2013 nel contesto dei preventivi degli enti pubblici (Comuni, Cantoni, Confederazione).....	4
3.	ATTIVITÀ COMMISSIONALI E POLITICHE ATTORNO AL PREVENTIVO 2013.....	4
3.1	La discussione in seno alla Commissione della gestione e delle finanze e il seguito dei suoi lavori.....	4
3.2	Le prese di posizione dei partiti	5
3.3	Le audizioni della Commissione della gestione e delle finanze	6
3.3.1	<i>Ragioni</i>	6
3.3.2	<i>Esiti</i>	6
3.4	Domande al Consiglio di Stato e risposte.....	6
3.5	Prime valutazioni.....	7
3.5.1	<i>La disponibilità collaborativa del Governo</i>	7
3.5.2	<i>Le risposte alle domande dei partiti</i>	7
3.5.3	<i>Le residue possibilità di manovra dei gruppi, della Commissione e dei deputati</i>	7
4.	CONSIDERAZIONI DI PRINCIPIO.....	8
4.1	Le basi legali sottogiacenti in generale al Preventivo	8
4.2	Gli obiettivi.....	9
4.2.1	<i>Obiettivi generali</i>	9
4.2.2	<i>Obiettivi finanziari</i>	9
4.3	Metodi.....	10
5.	NEL MERITO	10
5.1	Nuove misure di risparmio	10
5.1.1	<i>Proposte dal Consiglio di Stato</i>	10
5.1.2	<i>Proposte dagli altri gruppi o partiti</i>	10
5.1.3	<i>Proposte aggiuntive del Gruppo PLRT</i>	10
6.	MODIFICHE LEGISLATIVE.....	12
7.	CONCLUSIONI	12

1. PREMESSA

Per il tramite dei suoi rappresentanti in seno alla Commissione della gestione e delle finanze, il Gruppo dei deputati del PLRT ha presentato la richiesta di rinvio alla sessione di gennaio del dibattito sul Preventivo 2013. La richiesta non ha ottenuto il consenso necessario affinché fosse fatta propria dalla Commissione, in cui sono prevalse, da parte dei gruppi rappresentati, altre ipotesi sui tempi e sui modi di affrontare il dibattito nel plenum del Parlamento.

Sin dalla presentazione del messaggio, il nostro Gruppo ha elaborato delle ipotesi concrete di miglioramento dei conti, per un importo valutato sommariamente a 35 milioni di franchi tra risparmi e maggiori entrate. La definizione ultima di queste proposte era legata anche alle risposte che il Gruppo si attendeva dalle domande inoltrate al Governo per il tramite della Commissione della gestione e delle finanze, proposte che ovviamente dovevano ancora essere confrontate con gli altri partiti, con il Governo stesso e, se del caso, con le organizzazioni del personale. Parimenti le proposte che altri partiti hanno avanzato sotto forma di domande, sempre per il tramite della Commissione della gestione e delle finanze, necessitano di un minimo di tempo per l'esame, la discussione e l'eventuale condivisione. Le risposte del Governo sono pervenute con la risoluzione n. 6635 del 22 novembre 2012, certamente senza il tempo necessario, per parlamentari di milizia, per adeguatamente impiegarle entro le scadenze per la sessione di dicembre.

Le proposte di miglioramento elaborate dal PLRT sono elencate sommariamente al punto 5.1.3 del presente rapporto, anche all'attenzione degli altri partiti e per farne un elemento di concertazione politica.

Il presente rapporto illustra dunque le ragioni della proposta di rinvio fatta in Commissione della gestione e delle finanze e sostiene la presentazione della richiesta di rinvio rivolta stavolta al plenum del Parlamento. Il nostro Gruppo, con il senso di responsabilità che ha nei confronti dei cittadini e dell'Amministrazione cantonale e dei suoi operatori, funzionari e docenti, intende infatti affrontare il dibattito sui conti, con l'obiettivo che sembra essere da molti condiviso di migliorarli, sulla scorta di un esame ponderato che nel breve tempo avuto a disposizione non ritiene sia stato possibile fare.

2. CONSIDERAZIONI GENERALI INTRODUTTIVE

2.1 La situazione economica generale

Il Preventivo 2013 è presentato in una fase incerta di transizione. Si sta uscendo da un periodo favorevole dal profilo economico, durato alcuni anni e che ha consentito anche, in pratica, la chiusura dei conti a pareggio dello Stato per l'intera legislatura 2007-2011. La fase economica espansiva si è certamente rallentata e vi sono indubbi segnali di un'evoluzione negativa dell'economia sul piano europeo che condiziona fortemente anche quella svizzera, votata in ogni suo settore agli scambi con l'estero, e conseguentemente anche quella ticinese.

Una disanima della situazione economica generale e particolare del Cantone è sviluppata nel messaggio e non è dunque il caso di riproporne una che, perlomeno nelle grandi linee, non porterebbe granché di originale. Inoltre su questa situazione si sono espressi e si esprimono commentatori accademici ticinesi, svizzeri ed esteri. Conviene allora concentrarsi su qualche effetto che si sarebbe potuto attendere nel nostro Cantone in uscita da una fase sicuramente espansiva e in ingresso di una fase se non recessiva perlomeno di stagnazione o di debole progresso.

Un appunto di principio che si può muovere e che sembra raccogliere un consenso allargato è l'aver perso, durante il periodo espansivo, l'occasione di riforme strutturali nei compiti dello Stato, atte a prepararsi, attraverso la costituzione di riserve, all'inversione di tendenza che puntualmente sembra ormai arrivata.

2.2 Il Preventivo 2013 nel contesto evolutivo dei preventivi dello Stato

Come preannunciato sopra, il Preventivo 2013 è già il secondo licenziato dal Governo di questa legislatura, iniziata il 10 aprile 2011, e si presenta, così come il precedente, con il marchio di un rilevante disavanzo nei conti. La fase di tregua nei conti dello Stato verificatasi durante la precedente legislatura, ancorché rilevata solo nei conti consuntivi e non a preventivo, sembra dunque definitivamente da archiviare.

In quest'evoluzione impensierisce ovviamente la dimensione raggiunta dal disavanzo prospettato nei conti, che nella gestione corrente si avvicina a 200 milioni di franchi, superando il 5% dei costi. È pur vero che il salto nell'evoluzione, che si registra quest'anno, è da imputare anche a fattori esogeni, in parte peraltro già presenti nel 2012, ossia il trasferimento o l'assunzione di nuovi oneri, in particolare nel campo della sanità, oppure la riduzione di ricavi da partecipazioni di varia natura sul piano federale (esempio riduzione degli utili della Banca nazionale svizzera). Peraltro questi fattori erano ampiamente conosciuti e avrebbero potuto essere neutralizzati o ridotti attraverso una rigorosa politica di riesame di tutte le altre spese dello Stato, considerato che il capitolo del possibile aumento dei ricavi, attraverso la leva fiscale o altre misure che comunque chiamano alla collaborazione il contribuente, per ragioni evidenti è sempre difficile da affrontare.

È anche vero che la stessa Commissione della gestione e delle finanze e infine il Parlamento devono assumere perlomeno la condivisione di qualche responsabilità nella mancata risposta alle sollecitazioni che si potevano già cogliere lo scorso anno. Tuttavia occorre ricordare che lo scorso anno il Preventivo 2012 è stato licenziato il 26 ottobre 2012 e mancava un importante documento - Linee direttive e Piano finanziario 2012-2015 - che consentisse di valutare quei conti preventivi in un'ottica evolutiva. Per cui, lo scorso anno, la Commissione della gestione e delle finanze e la maggioranza del Parlamento, ha dovuto considerare il Preventivo 2012 come preventivo di transizione, in attesa delle indicazioni di più ampio respiro per l'intera legislatura e ne ha dovuto accettare il peggioramento avvenuto rispetto al progetto governativo nella prospettiva però di successivi correttivi.

2.3 Il Preventivo 2013 nel contesto delle Linee direttive e del Piano finanziario 2012-2015

Nell'ambito del dibattito in corso sul Preventivo 2013 non sono mancati gli accenni al fatto che, in ultima analisi, lo stesso non fa che rispecchiare fedelmente le indicazioni contenute nel Piano finanziario 2012-2015 discusso dal nostro Parlamento nella prima parte di quest'anno. Piano finanziario che indicava in modo chiaro l'entità del disavanzo che si ritrova puntualmente nel Preventivo 2013.

In proposito si devono tuttavia rilevare alcuni aspetti importanti: innanzitutto che il Piano finanziario è un documento che il Parlamento discute ma non approva (o disapprova) con voto formale. Secondariamente che sul Piano finanziario in questione sono piovute nella discussione osservazioni disparate al punto tale che appare difficile accettarlo o additarlo come punto di riferimento per dare legittimità ai dati del Preventivo 2013. Inoltre, il Preventivo 2013 contiene delle misure puntuali e temporanee che non permettono di correggere la tendenza negativa delle finanze cantonali in modo strutturale.

Con il Preventivo 2013 sono inoltre state considerate delle stime sulle sopravvenienze d'imposta. Questa nuova impostazione è da salutare positivamente perché permette di considerare un importate parametro che spesso in passato era in parte la fonte delle discrepanze fra preventivi e consuntivi. Questo nuovo elemento deve però essere considerato nei confronti fra il preventivo in discussione e quelli degli anni precedenti e il Piano finanziario. In effetti, senza questi introiti stimati il Preventivo 2013 avrebbe chiuso con un disavanzo superiore.

2.4 Il Preventivo 2013 nel contesto dei preventivi degli enti pubblici (Comuni, Cantoni, Confederazione)

Nel contesto dei preventivi degli enti pubblici, quello del nostro Cantone per il 2013 si presenta meno anomalo del solito. Infatti, in generale, anche negli altri Cantoni sembra essersi concluso il periodo delle cifre nere persistenti, tant'è che una buona parte dei Cantoni annuncia per il 2013 cifre rosse. Tuttavia, scorrendo i messaggi, i documenti contabili e, soprattutto, i piani finanziari di buona parte degli altri Cantoni, anche di quelli i cui dati di preventivo volgono al rosso, la situazione si presenta in genere più favorevole, vuoi per il capitale proprio cumulato, vuoi soprattutto per le incisive politiche di risparmio messe in atto, facilitate talvolta anche dell'esistenza della leva del freno alla spesa, coniugata in vari modi, o, come estrema ratio, del coefficiente cantonale o, infine, di tutti e due.

Se si guarda alla Confederazione, il confronto torna ancora a svantaggio del Cantone, visto che la Confederazione conosce una situazione finanziaria favorevole. Determinanti a tal fine sono gli strumenti introdotti per arrivare a tale risultato, in particolare il freno alla spesa.

Per quel che riguarda i Comuni, sembra che in generale il trend di avanzi d'esercizio consistenti non trovi riscontro nei preventivi 2013 dei principali centri. Si denotano significativi segnali di inversione di tendenza nelle città, che più facilmente si avvicinano, per organizzazione dei servizi e per la qualità e la quantità degli impegni, al caso cantonale. In particolare, complici anche le difficoltà del momento della piazza finanziaria, le difficoltà sembrano affiorare a Lugano, che sta esaminando anch'essa misure incisive di risparmio o sembra prospettare addirittura un aumento del moltiplicatore d'imposta. È ben evidente che di questo mal comune il Cantone non trae particolare vantaggio, stante il ruolo di traino economico svolto dalle città ticinesi. Comprensibile è pertanto la divergenza d'opinione tra la neonata Associazione dei Comuni ticinesi, che ritiene di non poter nascondere la buona situazione finanziaria dei suoi associati e di poter accettare, seppur con una correzione del meccanismo previsto, un contributo a suo carico per migliorare i conti preventivi del Cantone, e un gruppo di città che si sono escluse dalla stessa, confrontate con orizzonti meno rosei nell'immediato futuro.

3. ATTIVITÀ COMMISSIONALI E POLITICHE ATTORNO AL PREVENTIVO 2013

3.1 La discussione in seno alla Commissione della gestione e delle finanze e il seguito dei suoi lavori

La Commissione della gestione e delle finanze è l'organismo istituzionalmente deputato all'esame dei conti preventivi. I lavori della Commissione si sono sviluppati parallelamente alle discussioni avvenute fra partiti e Governo. Una prima conclusione la si è avuta il 27 novembre 2012, con la presentazione di una richiesta di rinvio del dibattito sui preventivi in Parlamento alla sessione di gennaio 2013 che non ha raccolto i necessari

consensi in seno alla Commissione. Occorre ricordare che il Governo ha comunicato il 26 novembre 2012 il dettaglio sulle misure supplementari di 18 milioni di franchi di rientro del disavanzo d'esercizio, manovra che era stata preannunciata nell'incontro che la nostra Commissione ha avuto il 20 novembre 2012 con il Consiglio di Stato.

La Commissione della gestione e delle finanze ha pure avuto modo d'incontrare i rappresentanti dei Comuni e dei sindacati nella sua seduta del 13 novembre 2012. Da questi incontri è emerso un chiaro problema di comunicazione e di dialogo fra l'autorità cantonale e quelle comunali e con i rappresentanti sindacali. In particolare, per quanto riguarda i rapporti fra Cantone e Comuni sarà sicuramente da rivedere la modalità di lavoro della relativa Piattaforma di dialogo.

3.2 Le prese di posizione dei partiti

Parallelamente ai lavori della Commissione della gestione e delle finanze, che di per sé, dopo il licenziamento del messaggio è l'organo istituzionale autonomo che esamina i preventivi, si sono sviluppate le prese di posizione dei partiti, siano questi partiti rappresentati in Governo o no. Si tratta di prese di posizione che la Commissione, benché autonoma nel suo esame, non può ovviamente ignorare.

A tale proposito il Preventivo 2013 licenziato dal Consiglio di Stato non è stato accolto, per utilizzare un eufemismo, con particolare entusiasmo. In pratica esso ha raccolto le critiche di quasi tutti i partiti: chi per il disavanzo, chi per la metodologia adottata per confezionarlo (o, piuttosto, secondo queste critiche, per la mancanza di metodologia adottata soprattutto nell'individuare, attraverso la revisione della spesa, i compiti essenziali dello Stato), chi per altro ancora.

Tre dei quattro partiti di Governo (PLR, Lega e PPD) attraverso i loro presidenti, hanno richiesto formalmente al Consiglio di Stato un miglioramento dei conti, con la riduzione del disavanzo di 50 milioni di franchi (dai 198 in cui si situa attualmente). Anche il PS ha presentato sue ipotesi di manovra correttiva chiedendo di eliminare alcune misure di risparmio e di inserire una misura che prevede la cessione di uno stabile al nuovo Istituto di previdenza del Cantone Ticino in luogo del versamento del primo importo annuale di 35 milioni di franchi per il risanamento, registrando poi ovviamente nella gestione corrente la relativa spesa per la pigione. Le richieste avanzate dai partiti di Governo sono state esaminate dal Consiglio di Stato, che nell'incontro con i partiti del 20 novembre 2012 ha preannunciato un intervento correttivo di 18 milioni di franchi, fornendo indicazioni precise il 26 novembre 2012, alla vigilia della riunione della Commissione.

Per quel che riguarda i partiti non di Governo che fanno gruppo, l'UDC e i Verdi hanno manifestato la loro avversione ai conti preventivi licenziati dal Governo. L'UDC criticando il disavanzo e lamentando l'assenza di misure di risparmio più incisive sulla spesa, anche per poter dare spazio alla riduzione della pressione fiscale che è sempre presente, attraverso, tra l'altro, una sua iniziativa parlamentare, nei suoi obiettivi. I Verdi rimproverando al Governo e indirettamente ai partiti che vi sono rappresentati, l'assenza di una strategia per definire i compiti dello Stato e proponendo al riguardo lo svolgimento della "spending review".

Di fronte a un coro di critiche quasi all'unisono ci si è sentiti sollecitati a fare tutto il possibile per approfondire la pertinenza di tali critiche e per verificare la possibilità di interventi correttivi supplementari sui dati del conto preventivo, mediante l'individuazione di corrispondenti misure supplementari specifiche; in assenza delle quali l'unica soluzione prospettabile diventerebbe fatalmente quella dei tagli lineari della spesa in tutti i settori del preventivo.

3.3 Le audizioni della Commissione della gestione e delle finanze

3.3.1 Ragioni

Tenuto conto delle riserve espresse sul preventivo da parte di vaste cerchie politiche e della società civile, anche la Commissione della gestione e delle finanze ha ritenuto di approfondire le questioni relative a due importanti misure previste dallo stesso, ossia la misura di riduzione del 2% degli stipendi dei dipendenti, sia pure con una quota iniziale esente e il trasferimento di oneri ai Comuni.

3.3.2 Esiti

3.3.2.1 Riduzione del 2% dei salari

Una misura di riduzione degli stipendi, che si accompagna per di più a un'ulteriore riduzione per il contributo dell'1% al risanamento dell'istituto di previdenza professionale, non è mai una misura che si prende a cuor leggero. È dunque da considerare come una misura eccezionale da prendere in considerazione unicamente in situazioni difficili.

Secondo le comunicazioni, peraltro non consolidate in una formale proposta, intervenute dopo l'incontro della Commissione della gestione e delle finanze con le organizzazioni sindacali, un certo margine di manovra è stato intravisto:

- a) nel rendere gradualmente più incisiva la riduzione con l'aumentare degli stipendi,
- b) eventualmente nell'innalzare la quota iniziale esente dal taglio, per diminuire la penalizzazione degli stipendi più bassi.

L'adozione di questi correttivi renderebbe socialmente più accettabile la misura e sarebbe applicabile mantenendo l'obiettivo di risparmio inizialmente prefissato. A questo proposito sono state fatte allestire delle simulazioni che dimostrano la fattibilità di un tale correttivo. Da parte nostra ci si è da subito dimostrati aperti ad entrare nel merito di una soluzione del genere.

3.3.2.2 Trasferimento di oneri ai Comuni

Mentre persistono le riserve in particolare di alcuni centri urbani che sono confrontati con le stesse difficoltà di preventivo del Cantone, la neocostituita Associazione dei Comuni ticinesi ha dichiarato la propria disponibilità a entrare nel merito della partecipazione dei Comuni, per il prospettato importo di 20 milioni di franchi, al miglioramento dei conti preventivi del Cantone. L'Associazione dei Comuni ticinesi propone tuttavia una partecipazione che tenga conto anche della forza finanziaria dei singoli Comuni, mentre il Cantone, nella sua proposta, ha prospettato un contributo pro capite che facesse astrazione da questo criterio.

Vi è stata sin dall'inizio la disponibilità a entrare in materia anche sulla misura riguardante i Comuni.

3.4 Domande al Consiglio di Stato e risposte

Anche con l'obiettivo di evitare i tagli lineari, il Gruppo PLRT, come del resto altri, ha trasmesso alla Commissione della gestione e delle finanze e per essa al Governo, tutta una serie di domande, osservazioni e suggestioni. A queste sollecitazioni scritte il Consiglio di Stato ha risposto in una prima tornata con la già citata risoluzione governativa n. 6635 del 22 novembre 2012.

Dati il numero e la varietà degli argomenti toccati nelle domande si rinuncia a fare un commento di dettaglio sia delle domande, sia delle risposte, rimandando al documento governativo sopra citato. Prendiamo atto, che le sollecitazioni avanzate tramite le

domande, le osservazioni o i suggerimenti non sembrano aver sempre indirizzato l'Amministrazione cantonale e di riflesso il Consiglio di Stato agli approfondimenti e alle rimesse in discussione che ci si poteva attendere, e di conseguenza a una formulazione più incisiva di proposte supplementari di miglioramento dei conti preventivi.

3.5 Prime valutazioni

3.5.1 La disponibilità collaborativa del Governo

Per disporre degli elementi per poter dare un giudizio fondato sul Preventivo 2013 e alla luce delle dichiarazioni del Consiglio di Stato, secondo cui tutto il possibile era stato fatto per ridurre il disavanzo e il risultato conseguito era il massimo che aveva potuto ottenere l'unanimità del Governo attorno al messaggio, era stato richiesto dalla Commissione che fossero messi a disposizione i materiali utilizzati dai vari Dipartimenti per l'elaborazione finale del preventivo stesso. La richiesta è stata fatta nella consapevolezza che, stante anche gli obiettivi inizialmente fissati per il preventivo dal Dipartimento delle finanze e dell'economia agli altri Dipartimenti, le proposte di risparmio anche estreme elaborate dai Dipartimenti fossero ben superiori a quelle poi adottate e difese unanimemente dal Governo stesso. L'impressione era e resta che nelle misure scartate ci fossero ancora margini di ricupero degli obiettivi iniziali di contenimento della spesa. Insomma, sembra essere prevalso un certo dipartimentalismo, secondo cui il Governo ha accettato, nell'intento di preservare l'unanimità, quello che ogni singolo Dipartimento era disposto a concedere e non ci sia stata una particolare disponibilità da parte dell'intero consesso nel sindacare i conti dei singoli Dipartimenti.

La risposta data dal Governo a questa richiesta si limita a poche sintetiche indicazioni (stralcio di 9 misure di risparmio per complessivi 7.879 milioni di franchi).

3.5.2 Le risposte alle domande dei partiti

Le domande presentate dai partiti in Commissione della gestione e delle finanze erano certamente intese, come già detto, anche a provocare un approfondimento nell'intera Amministrazione sulla possibilità di migliorare i conti. Esse potevano servire all'Amministrazione per interrogarsi essa pure sulla pertinenza, sull'attualità, sull'efficacia e sulla sostenibilità finanziaria delle attività prese in considerazione dalle varie domande. Le domande presentavano in fondo l'ottica dell'utenza dei servizi e di chi è chiamato ad assumere la responsabilità politica per chiedere che il contribuente paghi, attraverso le imposte, per questi servizi. Un'occasione dunque per i servizi sollecitati per rimettersi in questione.

Le risposte puntualmente presentate, che sono sicuramente state elaborate con cura dai funzionari dell'Amministrazione e alla fine avallate dal Consiglio di Stato, non vanno però molto al di là di una presa di posizione tecnica. In poche risposte s'intravede questa disponibilità, che s'intendeva appunto far scaturire, a volersi riconsiderare e a offrire un vero contributo a un riesame dei propri compiti e della spesa cagionata. In pratica, in alcune risposte ci si sarebbe attesi anche delle considerazioni con un taglio politico.

3.5.3 Le residue possibilità di manovra dei gruppi, della Commissione e dei deputati

Stante la situazione presentata nei due sottocapitoli immediatamente precedenti, le possibilità di manovra dei partiti e della stessa Commissione della gestione e delle finanze si sono inesorabilmente ristrette, anche sotto la pressione delle scadenze regolari per l'approvazione del Preventivo. Proprio per questo motivo abbiamo formulato la richiesta di rinviare il dibattito a gennaio al fine di evitare misure estreme. Questo rinvio avrebbe

permesso alla Commissione della gestione e delle finanze prima e al Parlamento in seguito di assumersi le sue responsabilità nel provare a migliorare ulteriormente i conti preventivi andando oltre i 18 milioni di franchi proposti dal Governo. Un tentativo in questa direzione riteniamo avrebbe dovuto essere raccolto da quelle forze politiche, in particolare Lega e PPD, che condividono l'obiettivo di una riduzione del disavanzo d'esercizio.

4. CONSIDERAZIONI DI PRINCIPIO

4.1 Le basi legali soggiacenti in generale al Preventivo

Per l'esame del Preventivo 2013 occorre forse ricordare, non tanto al Consiglio di Stato e ai Parlamentari che ne sono certamente consapevoli, ma più in generale all'opinione pubblica e a chi sarà chiamato a chiosare queste note, che i dati di un preventivo sottostanno ad alcune regole e che pertanto non possono essere accettati indipendentemente da queste ultime. Infatti, la Legge sulla gestione finanziaria dello Stato indica, all'art. 2, che la gestione finanziaria dello Stato «è retta dai principi:

- a) della legalità;
- b) dell'equilibrio finanziario;
- c) della parsimonia;
- d) dell'economicità;
- e) della causalità;
- f) della compensazione dei vantaggi;
- g) del divieto del vincolo delle imposte principali».

Tralasciando di sviluppare il principio a), la cui applicazione dovrebbe essere sottintesa, per quel che riguarda il punto b) si intende, secondo l'art. 4, che «il conto di gestione corrente deve essere pareggiato a medio termine». Sull'interpretazione da dare al «medio termine» le posizioni si possono naturalmente sprecare. Sta il fatto che al momento attuale il pareggio dei conti difficilmente sarà raggiungibile entro la fine della legislatura, anzi le prospettive anche in considerazione dell'andamento economico sono poco incoraggianti.

Per quel che riguarda l'interpretazione degli altri criteri, si può anche rinviare al testo di legge, ma per completezza essa è qui ripresa interamente in nota¹.

¹ Principio della parsimonia

Art. 5 Prima di procedere a una spesa devono essere esaminate la sua necessità e la sopportabilità dei costi diretti e indiretti che ne derivano.

²Le spese devono essere effettuate nell'ordine dettato dalle priorità definite dalla pianificazione, in particolare dalle linee direttive.

Principio dell'economicità

Art. 6 Per ogni decisione deve essere scelta la variante che permetta di raggiungere gli obiettivi prefissati nel modo più economico.

Principi della causalità e della compensazione dei vantaggi

Art. 7 ¹I beneficiari di prestazioni particolari da parte dello Stato devono di regola sopportarne i costi ragionevolmente esigibili (tenuto conto degli obiettivi della legge e della loro situazione sociale ed economica).

²Per particolari vantaggi economici derivanti dall'emanazione di norme legali o dall'utilizzazione di strutture pubbliche devono essere prelevati contributi.

³La legislazione speciale fissa le modalità e l'importanza di questi contributi, che non devono però superare i costi effettivi.

Principio del divieto del vincolo delle imposte principali

Art. 8 Per la copertura di singole spese attraverso finanziamenti speciali o per l'ammortamento immediato di determinate spese non possono essere prelevate quote fisse dell'imposta sul reddito e sulla sostanza delle persone fisiche, dell'imposta sull'utile e sul capitale delle persone giuridiche, come pure delle imposte di successione e donazione.

Da considerare, oltre ai criteri che valgono soprattutto per lo svolgimento delle attività dell'Amministrazione cantonale, i principi e) ed f), descritti all'art. 7, che dovrebbero avere un'incidenza sul fronte delle entrate ad esempio attraverso adeguamenti al rincaro delle tasse causali.

Ci si rende ben conto che i criteri di legge del Cantone Ticino per la sua gestione finanziaria non hanno quel carattere preciso e vincolante che consenta interventi restrittivi efficaci e raggiunti con un certo automatismo, senza estenuanti contrattazioni, sul Preventivo 2013. Altro è il caso di buona parte dei Cantoni svizzeri, come risulta dal quadro sinottico (riportato in allegato) pubblicato dalla Conferenza dei Direttori delle finanze (FDK-CDS) e a cui si potrebbe guardare per qualche modifica in senso restrittivo dei criteri della legge menzionata sopra. Una modifica cui si dovrebbe por mano, per evitare ogni anno, almeno in parte, le peripezie in cui anche quest'anno ci si trova, e che sarebbe da concertare in un gruppo di lavoro misto da costituire tra Legislativo ed Esecutivo: una simile composizione potrebbe apparire inusuale istituzionalmente, ma è forse l'unico modo per giungere a qualcosa di concreto che sia poi condiviso, approvato dai due livelli istituzionali e trasformato in norme di legge vincolanti. Queste modifiche di legge dovranno poi essere coordinate con l'introduzione di un meccanismo di freno ai disavanzi/controllo della spesa (sono attualmente al vaglio di una sottocommissione della Commissione della gestione e delle finanze alcune varianti) che ci auguriamo possa a breve essere trattato dal Parlamento.

4.2 Gli obiettivi

4.2.1 Obiettivi generali

Gli obiettivi di carattere generale che riteniamo utile esplicitare consistono nel produrre un cambio di mentalità, affinché non sia più considerato irrinunciabile, come invece oggi appare alla luce delle difficoltà incontrate per rientrare in importi più presentabili del disavanzo, ogni servizio prestato dallo Stato. Si tratta, adottando mezzi anche più coercitivi di quelli fin qui a disposizione, di obbligare ogni funzionario, e in particolare ogni funzionario dirigente a:

- a) riflettere sull'essenzialità del servizio che presta,
- b) ipotizzarne liberamente anche la soppressione,
- c) verificare nel contempo le alternative esistenti,
- d) assicurare le possibilità e i meccanismi per il reinserimento del personale coinvolto in un'eventuale soppressione in altre attività dello Stato in obiettiva crescita, oppure strutturalmente in ritardo nell'evasione delle sue pratiche, oppure ancora da cui sono attese risposte immediate.

Si tratta insomma di spezzare il tabù della perpetuità degli uffici e dei servizi. Si tratta, in ultima analisi, di concretizzare il principio della parsimonia (art. 5) della Legge sulla gestione finanziaria dello Stato.

4.2.2 Obiettivi finanziari

Gli obiettivi finanziari consistono in una diminuzione sensibile del disavanzo del Preventivo 2013. Si ritiene che un risultato migliore di quello esposto nel messaggio si possa raggiungere, come del resto dimostrato dalla nuova situazione che consegue dalle misure supplementari proposte dal Governo per un importo di 18 milioni di franchi. Si ritiene pure che una diminuzione del disavanzo a indicativamente 150 milioni di franchi possa essere perseguita e, sia pure con qualche difficoltà, anche raggiunta se vi fosse una reale volontà politica da parte delle forze politiche.

4.3 Metodi

Per le misure di risparmio preconizzate dal Consiglio di Stato per il proprio personale o che in genere toccano persone esterne si ritiene che sia da adottare il principio della gradualità dell'intervento a seconda della classificazione rispettivamente, per le persone esterne, a seconda del reddito. In altre parole, risparmio o svantaggio maggiore per chi sta meglio.

5. NEL MERITO

5.1 Nuove misure di risparmio

5.1.1 Proposte dal Consiglio di Stato

Prendiamo atto con soddisfazione che, anche grazie alla pressione dei partiti, sia stato possibile ottenere un ulteriore miglioramento dei conti di circa 18 milioni di franchi.

5.1.2 Proposte dagli altri gruppi o partiti

Riteniamo che alcune proposte avanzate attraverso le domande poste in Commissione della gestione e delle finanze dal Gruppo PLRT e da altri Gruppi possano pure essere prese in considerazione.

5.1.3 Proposte aggiuntive del Gruppo PLRT

Nei paragrafi che seguono elenchiamo a titolo esemplificativo alcune misure che potrebbero essere approfondite con un rinvio del dibattito sul Preventivo 2013 nel mese di gennaio. Alcune di queste misure potrebbero trovare un riscontro diretto nel Preventivo 2013 altre potrebbero essere oggetto di indicazioni da utilizzare negli anni a venire per introdurre correttivi di natura strutturale.

5.1.3.1 Riduzione del numero delle unità amministrative (sezioni, aree, uffici, servizi)

Si tratta di ricondurre l'organigramma dell'Amministrazione cantonale agli intenti che lo fecero nascere nelle giornate del Lago d'Orta. Da allora l'organigramma si presenta infatti in modo disorganico, frutto di aggiunte e aggiustamenti cresciuti negli anni, con squilibri nelle dimensioni, nelle competenze e nel budget delle unità amministrative di ugual livello che sono limitativi anche per i trasferimenti di personale all'interno dell'Amministrazione. Si chiede l'accorpamento di uffici "minori" o che si occupano di tematiche analoghe, semplificando i livelli e il numero delle funzioni dirigenziali, operazione che è riuscita all'Amministrazione federale.

5.1.3.2 Riduzione delle spese sul conto 317 (rimborso spese, indennità di trasferta)

Benché la risposta del Consiglio di Stato sia negativa, si ritiene utile passare a un sistema forfettario che riduca l'impegno amministrativo sia per colui che ne ha diritto sia per i servizi chiamati a erogare le indennità e introduca meccanismi di risparmio. Le valutazioni in proposito della risposta sono a nostro giudizio sottostimate.

5.1.3.3 Riduzione del contributo per la formazione professionale all'EOC

Si prende atto che il contributo è stato già ridotto in modo consistente per l'esercizio 2013, da 16.8 a 6.5 milioni di franchi, in attesa che siano definiti i criteri in modo uniforme nelle trattative tra le parti. Tenuto conto che la parte coperta dalle casse malati è valutata in 1.6 milioni di franchi è legittimo chiedersi sulla pertinenza degli importi pagati in

precedenza dal Cantone per l'intera formazione, in parte confluiti, con la rinuncia nel 2010 e 2011 agli ammortamenti, nei rispettivi Fondi rischi.

5.1.3.4 Frequenza settimanale del Foglio ufficiale

Si prende atto della risposta del Consiglio di Stato nella già citata risoluzione governativa n. 6635, che considera l'ipotesi di un cambiamento, con il passaggio al solo formato elettronico.

5.1.3.5 Riduzione del tasso di ammortamento

Anche se il Consiglio di Stato nella sua risposta alle domande si esprime negativamente, riteniamo vada considerata la proposta di rivedere leggermente al ribasso la politica d'ammortamento. Intanto perché le attuali quote d'ammortamento attualmente adottate si situano nelle fasce alte del Manuale della Conferenza dei direttori delle finanze (Handbuch des harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden, FDK, Ausgabe 2008, pag. 64). Inoltre perché i tassi minimi fissati per legge dal Cantone ai Comuni sono inferiori (ciò che alla fine consente ai Comuni non solo risultati ma anche moltiplicatori d'imposta migliori). Infine, perché per suoi enti il Cantone consente tassi variabili da un anno all'altro (vedi esercizi 2010 e 2011 dell'EOC). Non da ultimo in tempi di difficoltà finanziarie diffuse anche una leggera e contenuta riduzione dei tassi d'ammortamento è ammissibile. Con la variazione percentuale media di un punto il Cantone ricupererebbe una dozzina di milioni sull'esercizio 2013.

5.1.3.6 Scioglimento dei fondi esistenti, rispettivamente riduzione a un massimo

Un'indagine svolta alcuni anni or sono aveva messo in evidenza fondi per importi consistenti in varie unità amministrative e scolastiche, praticamente inutilizzati per vincoli formali. Riteniamo vi sia la possibilità di superare questi vincoli e, comunque nel rispetto sostanziale della loro destinazione, riportare questi fondi al 20% della loro consistenza attuale impiegandone le risorse nell'esercizio 2013.

5.1.3.7 Riduzione del contributo cantonale all'EOC (quota per ammortamenti)

Si prende atto della risposta del Consiglio di Stato che invoca la provvisorietà dei dati. Tuttavia considerando l'importo di 15.4 milioni di franchi dell'ammortamento a carico del Cantone (55% del 10% della tariffa forfettaria di base, mentre il 45% restante è a carico delle Casse malati), ci si deve pur chiedere se il contributo globale in cui prima era compreso l'ammortamento non merita comunque una revisione con conseguente risparmio per il Cantone.

5.1.3.8 Azione di recupero dei crediti assicurativi da insolventi

Si prende atto, dalla risposta del Consiglio di Stato, dei lavori in corso per migliorare durante il 2013 il recupero, anche attraverso azioni particolari, dei circa 40 milioni di franchi di insolvenze esigibili a fronte di un montante di 120 milioni di franchi. Ciò dovrebbe consentire di porre un obiettivo leggermente più ambizioso nel recupero rispetto a quanto preventivato per il 2013.

5.1.3.9 Aumento dei ricavi da enti propri o da altre partecipazioni

Il Consiglio di Stato non sembra fare molto affidamento, nella già più volte citata risposta, sull'aumento di partecipazioni. Con i dati oggi a disposizione un possibile miglioramento non è da scartare a priori, visto in particolare l'andamento positivo dei conti della Banca nazionale svizzera.

6. MODIFICHE LEGISLATIVE

Non intendiamo, a questo stadio, entrare nel merito delle modifiche legislative proposte dal Consiglio di Stato, considerando che un lavoro serio e strutturato richiederebbe un rinvio a gennaio 2013 del dibattito sul preventivo. Rileviamo semplicemente che un aggiornamento a gennaio del dibattito avrebbe verosimilmente permesso di raggiungere l'obiettivo di rientro ipotizzato in 50 milioni di franchi. In effetti, ai 18 milioni proposti dal Governo potrebbero aggiungersi ulteriori misure. A titolo di esempio elenchiamo alcuni capitoli dove vi sono verosimilmente dei margini di manovra, ad esempio recuperando dai 10 ai 15 milioni di franchi sul fronte degli ammortamenti (con un allineamento dei tassi a quanto praticato mediamente dagli altri Cantoni), un ulteriore risparmio di poco meno di 10 milioni di franchi sul fronte dei rapporti con gli enti parastatali e infine poco meno di 10 di milioni di franchi con ulteriori misure puntuali nei vari Dipartimenti. Alcune suggestioni sono state inserite nel presente rapporto nei paragrafi precedenti. Per verificare le ipotesi sopra elencate sono necessari degli approfondimenti.

Questi approfondimenti sono da eseguire in collaborazione con Governo e Amministrazione, permettendo poi le necessarie modifiche legislative sotto forma di emendamenti al progetto iniziale di preventivo. Senza però un rinvio del dibattito a gennaio l'esercizio di correzione del disavanzo diventa impossibile. A nostro giudizio le modifiche e l'aggiornamento del Preventivo potrebbero essere oggetto di un dibattito nel mese di gennaio 2013. Il rinvio del dibattito, viste le condizioni sopra esposte, non sarebbe inutile, ma anzi dimostrerebbe la volontà da parte di tutti di voler agire concretamente evitando di sfuggire alle proprie responsabilità. Una bocciatura prematura del Preventivo 2013 nel mese di dicembre 2012 non è un buon servizio che viene fatto al Paese in quanto bloccherà l'attività dello Stato, in particolare sul fronte degli investimenti, per più mesi generando una chiara crisi istituzionale.

7. CONCLUSIONI

Come detto in ingresso e in altre parti che precedono, riteniamo che nel breve tempo intercorso dalla messa sul tavolo delle misure aggiuntive di 18 milioni di franchi da parte del Consiglio di Stato, non è possibile fare un esame fondato delle misure stesse, di eventuali emendamenti, di controproposte e di misure supplementari senza un rinvio del dibattito sul Preventivo 2013 al mese di gennaio.



Per il senso di responsabilità verso le istituzioni, le cittadine e i cittadini, proponiamo al plenum del Parlamento il rinvio del dibattito sul Preventivo 2013 alla sessione di gennaio con l'obiettivo di effettuare un serio approfondimento delle misure supplementari di 18 milioni di franchi proposte dal Governo e di altre misure che potrebbero essere adottate autonomamente dal Parlamento.

Per la Commissione gestione e finanze:

Christian Vitta, relatore
Brivio - Gianora - Solcà

Allegato: Conferenza dei direttori cantonali delle finanze, *Règles de politique budgétaire des cantons: freins aux dépenses, aux déficits et à l'endettement (état: 30.12.2009)*