

Messaggio

numero

7466

data

13 dicembre 2017

Dipartimento

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare 23 gennaio 2017 presentata nella forma elaborata da Sergio Morisoli e Paolo Pamini per la modifica della Legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato (LGF) del 20 gennaio 1986 - Regolazione e controllo strutturale della crescita della spesa corrente

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

l'iniziativa in oggetto chiede di introdurre nella Legge sulla gestione e sul controllo finanziario (LGF) un nuovo art. 4 cpv. 2 con l'obiettivo di fissare specifiche regole per limitare la crescita delle principali voci di spesa corrente (personale, beni e servizi, contributi).

Concretamente, l'iniziativa propone di introdurre i seguenti vincoli:

- a) *spese per il personale*: a preventivo dell'anno " $t + 1$ " può figurare un importo massimo equivalente al valore medio aritmetico mobile degli ultimi 4 anni (t ; $t-1$; $t-2$; $t-3$) del gettito di imposte delle persone fisiche;
- b) *spese per beni e servizi*: a preventivo dell'anno " $t + 1$ " può figurare un importo massimo equivalente al valore medio aritmetico mobile degli ultimi 4 anni (t ; $t-1$; $t-2$; $t-3$) della spesa per beni e servizi;
- c) *spesa netta di trasferimento (voce 363 al netto)*: a preventivo dell'anno " $t + 1$ " può figurare un importo massimo equivalente al 90% del valore medio aritmetico mobile degli ultimi 4 anni (t ; $t-1$; $t-2$; $t-3$) della somma del gettito di imposte delle persone fisiche e delle persone giuridiche.

I. CONTESTO DI RIFERIMENTO

L'obiettivo di introdurre un principio di freno alla spesa, concettualmente simile a quello proposto con l'iniziativa in esame, è stato oggetto di un intenso dibattito politico agli inizi degli anni 2000 con la presentazione del messaggio n. 5425 del 17 settembre 2003 "Nuova legge sul freno alla spesa pubblica". Nel caso concreto, il limite alla spesa pubblica era posto in relazione all'evoluzione del PIL nell'intento di mantenere a medio termine un rapporto stabile della quota statale (rapporto spesa/PIL).

Il progetto ha sollevato importanti perplessità già durante la procedura di consultazione e forti critiche nell'ambito dell'esame parlamentare del progetto, che possiamo così sintetizzare:

- *L'obiettivo di limitare la spesa al livello attuale non sarebbe stato supportato da alcuna giustificazione economica.* In una visione storico-economica l'aumento della quota statale ha comportato un'evoluzione sociale positiva che spesso è andata a correggere gli squilibri sociali, che il puro mercato, senza correttivi, avrebbe comportato. Di conseguenza il modello proposto è sembrato riduttivo e non suffragato da una consistenza concettuale.
- *Il riferimento al PIL regionalizzato calcolato dall'Istituto BAK di Basilea sarebbe stato problematico,* trattandosi di un dato non sempre attendibile, calcolato in base ad un metodo poco trasparente.
- *La regola avrebbe inibito qualsiasi politica congiunturale.*
- *Il modello avrebbe utilizzato una definizione problematica della spesa sottoposta al vincolo,* che avrebbe potuto incitare ad adottare dei comportamenti di contabilità creativa.
- *La regola avrebbe influenzato negativamente la sovranità del Parlamento.*

Tenendo conto delle diverse critiche espresse e dell'impossibilità a trovare il necessario consenso politico attorno al progetto presentato di nuova legge sul freno alla spesa pubblica, il Consiglio di Stato decise di abbandonarlo.

Convinto comunque della necessità di introdurre dei vincoli efficaci per garantire una maggiore disciplina finanziaria, nel 2008 sottopose in consultazione una proposta alternativa, basata sul controllo del risultato di gestione corrente e non delle sole spese. Questo obiettivo fu oggetto del messaggio no. 6625 del 28 marzo 2012 "*Introduzione dei principi di gestione finanziaria e del freno ai disavanzi pubblici nella Costituzione cantonale del 14 dicembre 1997*", approvato dal Parlamento il 27 gennaio 2014 e dal popolo nella votazione del 18 maggio 2014.

Il nuovo modello di disciplina finanziaria è stato introdotto nel 2015 ed ha ottenuto un importante consenso politico e democratico. Il meccanismo del freno al disavanzo è stato considerato una soluzione più equilibrata e più flessibile rispetto al solo controllo delle spese, che avrebbe impedito all'autorità di esercitare le sue prerogative in relazione alle nuove esigenze della popolazione e influenzato negativamente anche la sovranità del Parlamento.

Questo nuovo modello di disciplina finanziaria ha influenzato efficacemente le scelte operate in questi ultimi anni, risultando determinante per il miglioramento della situazione finanziaria del Cantone, imponendo per esempio l'adozione nel 2016 di un pacchetto di misure di riequilibrio delle finanze cantonali per un valore complessivo di CHF 185 milioni.

L'esistenza di questo vincolo ha posto l'obiettivo del risanamento finanziario al centro delle priorità politiche di questa legislatura e consentito di identificare delle misure di riequilibrio finanziario ben ponderate che hanno riguardato le più importanti voci sia di spesa sia di ricavo. Le misure di risparmio, frutto di attente e approfondite valutazioni, condivise dall'intero collegio governativo e dal Parlamento, hanno permesso di evitare tagli lineari poco efficaci o problematici blocchi della spesa.

Il messaggio sul preventivo 2018 appena trasmesso dal Consiglio di Stato al Parlamento conferma l'efficacia della manovra di risanamento attuata. Il risultato dell'importante lavoro svolto influenza positivamente pure il piano finanziario che presenta un conto economico in equilibrio già entro la fine della presente legislatura.

II. VALUTAZIONE DELLA PROPOSTA DEGLI INIZIATIVISTI

L'iniziativa parlamentare in esame chiede ora di introdurre nella legge sulla gestione finanziaria dello Stato dei limiti alle varie componenti della spesa pubblica. Diversamente dal progetto proposto nel 2003, il controllo della spesa non avverrebbe con riferimento all'evoluzione del PIL, ma con riferimento all'ammontare del gettito di imposta o, nel caso delle spese per beni e servizi, con riferimento al loro valore registrato negli anni precedenti.

Benché diversa, questa proposta mostra sostanzialmente le stesse criticità che hanno portato all'abbandono del modello proposto nel 2003, in particolare per quanto concerne la rigidità del dispositivo e la visione asimmetrica che introduce nella gestione delle finanze pubbliche, che non tengono adeguatamente conto delle esigenze evolutive dei costi, rispettivamente delle reali necessità della società.

D'altra parte, anche il concetto di spese sottoposte al vincolo, come il precedente modello sottoposto al Parlamento nel 2003, pone dei problemi di definizione. Non solo i contributi, per i quali l'iniziativa propone di considerare le spese nette, ma anche le spese per il personale e quelle per beni e servizi possono per esempio beneficiare di entrate che compensano parzialmente o totalmente gli oneri. Considerare quindi globalmente le diverse categorie di spese costituirebbe un'inutile limitazione nella misura in cui le stesse possono anche essere parzialmente o totalmente autofinanziate.

Anche dal profilo della politica congiunturale, le limitazioni proposte presentano le stesse problematiche evidenziate per quanto riguarda il precedente modello di freno alla spesa proposto nel 2003. Per quanto concerne in particolare le spese di trasferimento, se le entrate fiscali mostrassero per esempio una contrazione, potrebbero mancare le risorse per finanziare i bisogni maggiori che si osservano in particolare in periodi di difficoltà economica per il sostegno dei redditi delle fasce più deboli della società. All'opposto, le entrate fiscali in aumento potrebbero consentire maggiori spese in periodi più favorevoli dal punto di vista economico nei quali i bisogni di intervento dello Stato risultano tendenzialmente minori.

Le limitazioni proposte rischiano quindi di introdurre inutili rigidità nell'evoluzione delle spese in risposta ai bisogni effettivi della popolazione, quando determinante è garantire la solidità delle finanze cantonali misurata dal risultato d'esercizio.

Senza intraprendere simulazioni estremamente complesse, che in ogni caso sarebbero soggette a molteplici ipotesi quanto all'effettivo impatto dei vincoli nel tempo, di seguito esponiamo alcune semplici proiezioni sulla base dei criteri proposti dall'iniziativa.

Quanto evidenziato nella tabella mostra la situazione che avremmo osservato applicando la regola per la prima volta nell'anno considerato.

mio fr.	Personale			Beni e servizi			Contributi		
	prev. effettivo	prev. simulato	differenza	prev. effettivo	prev. simulato	differenza	prev. effettivo	prev. simulato	differenza
2011	934.5	884.1	-50.3	277.5	260.9	-16.6	1'376.8	1'109.3	-267.6
2012	930.1	910.2	-19.9	281.6	269.1	-12.5	1'529.9	1'138.1	-391.8
2013	976.0	948.6	-27.4	268.3	274.3	5.9	1'553.3	1'176.6	-376.7
2014	998.7	993.7	-5.0	269.5	271.1	1.6	1'573.6	1'204.4	-369.2
2015	1'000.5	1'030.4	30.0	269.5	272.2	2.8	1'629.4	1'227.3	-402.1
2016	996.7	1'056.0	59.3	282.0	273.3	-8.7	1'652.2	1'255.9	-396.3
2017	1'014.1	1'072.6	58.5	283.3	278.1	-5.2	1'694.5	1'266.6	-427.9
2018	1'023.5	1'105.7	82.2	288.2	285.4	-2.7	1'736.4	1'297.9	-438.5

Nota: per i calcoli delle simulazioni inerenti le spese per il personale e i contributi, è stata applicata la riclassificazione utilizzata nei messaggi di preventivo e consuntivo pertinente al "totale imposte persone fisiche" e "totale imposte persone giuridiche", contenenti le sopravvenienze e rispettivamente le imposte suppletorie e multe per le PF ed il Supplemento imposte immobiliari per le PG.

Per quanto concerne per esempio le spese per il personale, la regola avrebbe imposto una correzione, applicandola per la prima volta nel 2011, di circa 50 milioni di franchi; se applicata a partire dal 2018 la regola avrebbe permesso di spendere circa 82 milioni in più per il personale.

Per quanto concerne le spese per beni e servizi, la regola avrebbe imposto una riduzione di circa 17 milioni di franchi applicandola la prima volta nel 2011 e di circa 3 milioni di franchi applicandola la prima volta nel 2018.

Più problematica risulta la situazione per le spese per contributi per le quali l'applicazione della regola avrebbe richiesto una correzione nel 2011 di circa 268 milioni di franchi (-19.4%) e di 439 milioni di franchi (-25.3%) se applicata per la prima volta nel 2018.

Quanto precede mostra chiaramente che, fatta eccezione per la spesa per beni e i servizi, che tra le tre considerate è quella più controllabile da parte dello Stato e già sostanzialmente in linea con l'applicazione teorica dell'iniziativa, nel complesso il meccanismo e i parametri proposti non tengono adeguatamente conto della situazione effettiva e delle problematiche che caratterizzano l'evoluzione delle spese e dei compiti dello Stato. Già solo la necessità di ridurre drasticamente di oltre un quarto la spesa per contributi per circa 439 milioni di franchi se avessimo applicato per la prima volta la regola nel 2018, evidenzia che il metodo e i parametri proposti non sono applicabili.

Anche un'eventuale modifica dei parametri dell'iniziativa per tenere conto di quanto precede, non risolverebbe la problematica in prospettiva. L'applicazione delle regole proposte comporterebbe, infatti, una rigidità estrema nell'evoluzione delle spese, ostacolando, di fatto, una gestione delle finanze pubbliche in base a priorità chiaramente definite all'interno del vincolo generale del pareggio di bilancio. La tabella che precede, anche se basata su una semplice simulazione, permette, infatti, di rilevare che la regola proposta limiterebbe le spese per contributi e per il personale in modo incompatibile con il mantenimento dello stato sociale e con lo svolgimento adeguato dei compiti dello Stato. Le tendenze di spesa richieste non tengono conto delle necessità reali della società.

Per quanto riguarda poi in particolare la regola applicata alle spese per beni e servizi, la sua applicazione implica di fatto che in prospettiva queste spese, se i valori di consuntivo rispettano quelli di preventivo, non potranno più avere crescita in valori assoluti. Determinare infatti il valore di un anno sulla base della media dei valori passati della stessa variabile, comporta che, dopo pochi anni, si assisterà al blocco delle spese su questo valore. Questo significa, ammettendo che i consuntivi rispettino i preventivi, che le spese per beni e servizi saranno semplicemente bloccate per anni indipendentemente dai bisogni più o meno importanti di manutenzione stradale e degli immobili, dei bisogni per quanto concerne le superfici locate, dei costi per il trasporto pubblico degli allievi e delle mescite scolastiche, delle spese per assistenza giudiziaria o ancora delle spese di gestione degli applicativi informatici, per citare solo alcuni ambiti. Questo risultato è chiaramente contrario a qualsiasi logica di gestione delle finanze pubbliche. Un'attenzione costante e ferma in merito all'evoluzione delle spese per beni e servizi è certamente opportuna ed è quanto si è sforzato di fare il Consiglio di Stato in questi anni. Questo è dimostrato dall'evoluzione di queste spese, che nel periodo 2011-2018 sono cresciute di soli 13.9 milioni di franchi (274.3 milioni di franchi a consuntivo 2011 e 288.2 milioni nel preventivo 2018), nonostante i nuovi bisogni che inevitabilmente si manifestano nel tempo.

III. CONCLUSIONE

Per le ragioni esposte, il Consiglio di Stato invita il Parlamento a respingere le proposte contenute nell'iniziativa parlamentare in oggetto. Il freno ai disavanzi pubblici introdotto nel 2015 costituisce uno strumento sufficiente allo scopo di garantire nel tempo finanze pubbliche sane, basate sulla determinazione di priorità politiche determinate nel rispetto del ciclo economico.

L'introduzione di limiti alla spesa come quelli proposti comporta una gestione asimmetrica delle finanze pubbliche, una rigidità accresciuta nella gestione delle stesse incompatibile con la necessità di garantire una politica congiunturale adeguata attraverso gli stabilizzatori economici e in definitiva una perdita di sovranità da parte del Consiglio di Stato e del Parlamento in materia di scelte pubbliche.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Manuele Bertoli
Il Cancelliere, Arnoldo Coduri