

## INIZIATIVA PARLAMENTARE

**presentata nella forma elaborata da Sergio Morisoli e cofirmatari per la modifica dell'art. 4 cpv. 2, 3, 4, 5 e 6 della Legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato (Crescita della spesa corrente vincolata alla crescita del PIL cantonale)**

del 22 settembre 2021

### Introduzione

L'origine del disastro finanziario che si prospetta all'orizzonte, è in parte rintracciabile a cavallo degli anni '10 di questo secolo. Cioè quando si decise di lasciar correre le spese senza limiti e di compensare i deficit attraverso le entrate; operazione di fatto, aleatoria, fragile e riuscita raramente.

Dalla grande crisi economica e dalle finanze disastrose degli anni '90 del secolo scorso, si uscì grazie a un approccio pragmatico: correggere la crescita delle spese (– 510 mio sull'arco di 5-6 anni); e aumentare la produzione di reddito attraverso la riduzione della pressione fiscale (+ 500 mio di maggior gettito "tesoretto"). Poi la politica economica e finanziaria, cambiò di 180 gradi e seguì un orientamento statalista e di maggiori spese. Nel 2008 veniva presentato e messo in consultazione un progetto di Legge per il freno ai disavanzi: i conti si possono far quadrare anche con l'aumento delle entrate, segnatamente utilizzando pure il moltiplicatore cantonale automatico di imposte.

Il Governo, sentendosi legittimato a procedere con il nuovo corso, presentò il messaggio n. 6625 del 28 marzo 2012 *"Introduzione dei principi di gestione finanziaria e del freno ai disavanzi pubblici nella Costituzione cantonale del 14 dicembre 1997"*. Il popolo lo approvò in votazione popolare il 18 maggio 2014.

La presentazione coincise con il ritiro del messaggio n. 5425 del 17 settembre 2003 *"Nuova legge sul freno alla spesa pubblica (Lfsp)"*. Un messaggio formale del Governo che era rimasto inevaso e volutamente posteggiato/osteggiato sui tavoli commissionali per 9 anni.

Se da una parte le imposte non sono più state oggetto di sgravi degni di questo nome dal 2003 (data dell'ultimo pacchetto di sgravi); dall'altra l'aumento della spesa non ha avuto limiti da oltre 10 anni. Siamo quindi di fronte a una politica e a una disciplina finanziaria "strabica": dal lato delle entrate c'è un articolo costituzionale e una legge per aumentare le imposte anche automaticamente in caso di grossi disavanzi, sul lato delle spese non c'è nessun vincolo di legge per il loro contenimento.

È forse uno scherzo della storia, ma 20 anni dopo l'emergenza finanziaria che forzò la presentazione da parte del Governo nel 2003 di una Legge per frenare la spesa, questa emergenza finanziaria non solo si presenta più forte, bensì anche con caratteri irreversibili senza una correzione duratura. Il peggio è che diversamente da allora, non abbiamo davanti a noi un decennio di crescita economica, di vantaggi dalla nascente globalizzazione, di un mondo unito e lanciato al progresso. No, l'emergenza finanziaria cade a XXI secolo ormai lanciato, e con esso assaporiamo le grosse contraddizioni che emergono dalle speranze che ponevamo ad inizio secolo.

Ma il fatto più importante è che la presunta furbizia o l'atto scorretto (forse illegale) perpetrato dal Governo nel 2012, quello di ritirare dopo 9 anni un progetto di legge (freno spesa) approvato da un Governo precedente e di sostituirlo con un progetto opposto (moltiplicatore automatico di imposte) con la gravità che la Commissione della gestione non mosse un dito per impedirglielo o dibatterlo, si sta trasformando a 10 anni di distanza in un boomerang. Cioè la mancanza di uno strumento di legge che faccia da calmiera sulla spesa che da oltre un decennio i politici e i

partiti non riescono a gestire in modo parsimonioso, economico al fine dell pareggio duraturo del conto economico; principi imposti dalla vigente legge sulla gestione finanziaria.

Verrebbe da dire che l'hanno buttato fuori dalla finestra alla chetichella, pensando che buttando il rimedio si sarebbe buttato appresso anche il problema finanziario; oggi rientra imponente dalla porta con il problema grande il triplo.

Riteniamo, rimandando a tutta la letteratura, agli studi e ai documenti riguardanti il progetto di legge sul freno della spesa pubblica (Lfsp) del 2003, di riprendere il nucleo di quelle intenzioni degli inizi degli anni 2000 e di riproporlo, aggiornato, per affrontare il risanamento finanziario che ci occuperà nei prossimi anni.

Attraversi lo strumento dell'Iniziativa elaborata vogliamo correggere, finalmente, lo strabismo di politica finanziaria pubblica che da oltre un decennio ci accompagna. Quello di aumentare le imposte, di sperare nella magia della crescita economica per aumentare le entrate; dimenticando volutamente di occuparsi delle dinamiche di spesa che consumano in modo sproporzionato, cumulando deficit e debiti, le risorse prodotte dai cittadini e dalle imprese.

### **La regola generale**

La regola generale cui si è già fatto riferimento è assai semplice: le spese correnti che figurano a preventivo dell'anno "t+1" sono determinate dalle spese per l'anno in corso e vincolate all'evoluzione del PIL. Benché chiara, la regola solleva un problema d'ordine tecnico relativo al periodo di riferimento delle variabili che concorrono al suo funzionamento: da un lato occorre stabilire se considerare le spese dell'ultimo consuntivo oppure quelle dell'ultimo preventivo; dall'altro occorre valutare se fissare il vincolo in base al tasso di crescita annuo del PIL oppure considerando la sua tendenza per un determinato periodo. Sulla scorta delle considerazioni che seguiranno, la regola generale che si propone è la seguente:

$$SPP_{t+1} = SPP_t \times \left( \sqrt[5]{\frac{PIL_{t+1}}{PIL_{t-4}}} \right);$$

dove  $SPP_{t+1}$  indica la spesa ammissibile per il prossimo preventivo,  $SPP_t$  la spesa stanziata nell'ultimo preventivo approvato e l'espressione indicata tra parentesi il tasso di crescita medio del PIL tra "t-4" e "t+1".

### **Le spese prese in considerazione**

Evidentemente al momento dell'allestimento del preventivo dell'anno "t+1" i risultati relativi a "t" non sono ancora disponibili. Non è dunque tecnicamente possibile applicare la regola partendo dalle spese registrate nel consuntivo di "t". Due alternative sono dunque possibili: considerare il livello di spesa raggiunto nell'ultimo consuntivo conosciuto, ossia quello di "t-1", oppure partire dal valore introdotto nel preventivo di "t".

La prima alternativa pone un chiaro problema in termini di coordinazione nel tempo poiché il livello di spesa è stabilito sulla base di quello di due anni prima. La spesa consentita dal vincolo risulterebbe di conseguenza sistematicamente sottostimata.

La seconda variante permette di risolvere questo problema, sebbene possa essere criticata perché fonda la regola su dei valori stimati. Ma, paradossalmente, è proprio questo aspetto che offre un argomento a favore di questa variante. Il preventivo è infatti uno strumento programmatico dove figurano gli obiettivi relativi alla gestione finanziaria di un dato anno. Il consuntivo può risultare conforme a quanto stabilito nel preventivo ma può anche contenere delle divergenze più o meno importanti rispetto a quanto ipotizzato, sotto forma di maggiori o minori spese. L'applicazione della regola partendo dal preventivo o dal consuntivo diventa allora una questione rilevante. Se applicata al preventivo, il livello di spesa che sarà ammesso manterrà effettivamente una relazione diretta con gli obiettivi stabiliti negli anni precedenti. Se fondata sul consuntivo, questa relazione potrebbe spezzarsi: se per esempio il consuntivo

registrasse costantemente delle spese maggiori a quanto preventivato secondo la regola, la base di calcolo per i preventivi successivi risulterebbe maggiorata rispetto agli obiettivi; tendenzialmente la spesa potrebbe allora crescere più di quanto faccia il PIL.

L'applicazione della regola sulla base dei preventivi impedisce dunque che si creino delle distorsioni rispetto all'obiettivo di mantenere costante la quota statale.

## **Il PIL di riferimento**

La seconda variabile di riferimento, ossia il PIL, può anch'essa essere considerata secondo più varianti, a dipendenza del periodo su cui è osservata.

La prima variante consiste nel fissare la spesa del preventivo di "t+1" sulla base del tasso di crescita del PIL stimato per "t+1". La spesa subirebbe così degli sbalzi puntuali, più o meno forti, dettati dal ritmo di crescita dell'economia.

La seconda variante è invece espressa in termini tendenziali: la crescita della spesa sarebbe legata non al PIL di "t+1" ma a una tendenza del PIL, calcolata in base al tasso di crescita medio del PIL. In questo modo i correttivi della spesa imposti dalla regola risulterebbero meno sensibili alle variazioni annuali del PIL: l'evoluzione risulterebbe meno irregolare, dando di conseguenza una maggiore continuità alla politica budgetaria. Quanto precede impone che la tendenza sia calcolata con una media mobile su 5 anni.

## **COMMENTO AI SINGOLI ARTICOLI**

### **Articolo 4 cpv. 2**

Si definisce lo scopo generale della misura: controllando la crescita della spesa, vengono forniti quegli stimoli necessari affinché lo Stato proceda costantemente a un riesame dei propri compiti, in funzione dei cambiamenti che si manifestano nella società.

Si precisa lo scopo, fornendo un metro di giudizio per quanto riguarda l'obiettivo di controllo della spesa. In questo senso, occorre introdurre gli adeguati strumenti che possano permettere di stabilizzare il peso dell'intervento pubblico sull'economia, espresso dal rapporto tra la spesa dell'ente pubblico e la ricchezza prodotta dal paese (ossia il PIL cantonale).

### **Articolo 4 cpv. 3 - Regola generale**

Si formula la regola generale secondo cui la crescita della spesa tollerata di anno in anno a preventivo è vincolata all'evoluzione tendenziale del PIL. Considerando una tendenza si correggono parzialmente le fluttuazioni annuali, a volte importanti, dell'economia. L'applicazione della regola risulta così meno sensibile alle variazioni puntuali del PIL, consentendo un'evoluzione più continua della spesa.

### **Articolo 4 cpv. 4 - Spesa corrente sottoposta al vincolo**

Si definisce le categorie di spese sottoposte alla regola, in modo da evitare continue e diverse interpretazioni in funzione delle priorità politiche del momento.

Il paragrafo 1 precisa la definizione generale: sottostanno al vincolo solo le spese correnti, senza i riversamenti di contributi di terzi e gli addebiti interni. I riversamenti hanno la loro contropartita nei ricavi e non influenzano minimamente il risultato dello Stato. Gli addebiti interni dal canto loro rappresentano degli utili strumenti di contabilità analitica, ma sono delle registrazioni puramente contabili che non provocano reali uscite. Gli investimenti sono esclusi dal campo d'applicazione della regola; essi sono tuttavia indirettamente considerati tramite l'inclusione degli ammortamenti nelle spese sottoposte al vincolo.

Il paragrafo 2 introduce un meccanismo di deroga qualora nell'anno di allestimento del preventivo si prefigurassero dei mutamenti nella ripartizione dei compiti tra Cantone e Confederazione oppure tra Cantone e Comuni. Tali modifiche sono infatti da considerare

strutturali per cui è necessario che vengano "neutralizzate" nel computo della spesa sottomessa al vincolo. Si è così deciso di procedere ad un calcolo fittizio, non considerando l'importo che risulterebbe dal cpv. 2, ma calcolando quale sarebbe stata la spesa se la ripartizione dei compiti dell'anno precedente fosse stata mantenuta.

#### **Articolo 4 cpv. 5 - Base di calcolo**

Il preventivo dell'anno in corso costituisce la base di riferimento per l'allestimento del prossimo preventivo. Il limite di spesa consentito è così calcolato sulla base dell'obiettivo dell'anno precedente, determinato applicando la stessa regola.

#### **Articolo 4 cpv. 6 - Crescita tendenziale del PIL**

Questo articolo riprende e definisce un elemento menzionato nel capoverso 3. Dopo serie valutazioni, si è preferito prendere come riferimento una tendenza pluriennale del PIL, nel caso concreto calcolata su cinque anni, e non le sue variazioni annuali. Se definiamo "t+1" il periodo per il quale si deve allestire il preventivo, sarà così calcolato il tasso di crescita medio del PIL tra l'anno "t-4" e l'anno "t+1"; per il preventivo 2023, per esempio, si dovrebbe calcolare il tasso di crescita medio del PIL tra il 2018 e il 2023. Evidentemente per "t+1", ad esempio per il 2023, si disporrà unicamente nel 2022 di una stima del PIL (la più recente), sulla base della fonte dei dati usata dal CdS per la normale pianificazione finanziaria e per l'anno di Preventivo.

Per il Gruppo UDC  
Sergio Morisoli  
Filippini - Galeazzi - Pamini -  
Pellegrini - Pinoja - Soldati

- vista l'iniziativa parlamentare elaborata 22 settembre 2021 presentata da Sergio Morisoli e cofirmatari per il Gruppo UDC,

**d e c r e t a :**

La legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato (LGF) del 20 gennaio 1986 è così modificata:

<b>Principio dell'equilibrio finanziario</b>	<p><b><u>Articolo 4 cpv. 1</u></b></p> <p><sup>1</sup>Il conto economico deve essere pareggiato a medio termine.</p>
<b>Vincolo di crescita della spesa</b>	<p><b><u>Articolo 4 cpv. 2 (nuovo)</u></b></p> <p><sup>2</sup>L'obiettivo va raggiunto attraverso un meccanismo di freno alla spesa, che ha lo scopo di prevenire una crescita incontrollata della spesa pubblica e promuovere un costante riesame dei compiti dello Stato e delle priorità. Esso mira in particolare a stabilizzare la quota statale rispetto alla ricchezza prodotta dal paese.</p>
<b>Regola generale</b>	<p><b><u>Articolo 4 cpv. 3 (nuovo)</u></b></p> <p><sup>3</sup>Nell'allestimento del preventivo, la progressione delle spese correnti dello Stato deve essere limitata, in per cento, alla crescita tendenziale (media mobile su 5 anni) del prodotto interno lordo cantonale (PIL). La regola generale è la seguente:</p> $SPP_{t+1} = SPP_t \times \left( \sqrt[5]{\frac{PIL_{t+1}}{PIL_{t-4}}} \right)$ <p>dove <math>SPP_{t+1}</math> indica la spesa ammissibile per il prossimo preventivo, <math>SPP_t</math> la spesa stanziata nell'ultimo preventivo approvato e l'espressione indicata tra parentesi il tasso di crescita medio del PIL tra "t-4" e "t+1".</p>
<b>Spesa corrente sottoposta al vincolo</b>	<p><b><u>Articolo 4 cpv. 4 (nuovo)</u></b></p> <p><sup>4</sup>Per spesa corrente sottoposta al vincolo dell'Art.4 cpv. 2 s'intende la spesa corrente totale, compresi gli ammortamenti, dedotti i riversamenti di contributi di terzi e gli addebiti interni. Sono esclusi dal computo della spesa corrente gli investimenti. Se nel corso dell'anno di allestimento del preventivo si dovessero verificare spostamenti di oneri e di compiti tra enti pubblici, questi beneficiano di un regime di deroga. La spesa relativa a tali compiti viene conteggiata come se gli spostamenti non fossero avvenuti. Il Consiglio di Stato definisce annualmente le spese che sono oggetto del regime di deroga.</p>

#### **Articolo 4 cpv. 5 (nuovo)**

##### **Base di calcolo**

<sup>5</sup>L'ultimo preventivo approvato dal Gran Consiglio costituisce la base di calcolo per l'applicazione della regola di cui all'Art 4 cpv. 3.

#### **Articolo 4 cpv. 6 (nuovo)**

##### **Crescita tendenziale del PIL**

<sup>6</sup>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, più recente, usato dal Consiglio di Stato per la pianificazione finanziarie.