

3. CRISI ECONOMICA E FINANZE PUBBLICHE

La crisi economica avrà evidenti effetti sulle finanze pubbliche, poiché alcune componenti budgetarie tendono ad evolvere in funzione dell'andamento congiunturale. Questa relazione, alla base della teoria degli stabilizzatori automatici descritta in precedenza, può essere più o meno immediata a dipendenza dei tempi di reazione e di trasmissione di determinati fenomeni dall'economia al settore pubblico, in particolare quello cantonale: per esempio, gli effetti della crisi in termini di disoccupazione sono scaglionati nel tempo; l'aumento della disoccupazione si tradurrà principalmente in un aumento delle indennità di disoccupazione di competenza federale e solo successivamente in un aumento delle prestazioni sociali di pertinenza cantonale.

I primi effetti del deterioramento del contesto economico evidenziato nel capitolo 1 hanno già indotto il Consiglio di Stato a rivedere alcune stime nell'ambito del primo aggiornamento delle Linee direttive e del piano finanziario 2008-2011 e conseguentemente gli obiettivi di politica finanziaria stabiliti all'inizio del quadriennio: l'azzeramento del disavanzo strutturale, che richiedeva inizialmente l'annullamento di qualsiasi disavanzo entro la fine della legislatura, dovrebbe infatti essere compatibile con un disavanzo di natura congiunturale di circa 73 milioni di franchi nel 2011 (p. 150).

Questo capitolo, senza voler essere esaustivo in quanto la situazione richiederà un approfondimento e un monitoraggio specifico nel corso dei prossimi mesi, ha lo scopo di evidenziare le principali componenti dei conti cantonali, che possono tendenzialmente evolvere in funzione della congiuntura e osservare se vi sono dei tempi di trasmissione più o meno lunghi tra l'evoluzione economica e quella delle finanze pubbliche.

3.1. Effetti della congiuntura sulla spesa pubblica

Solo una parte della spesa pubblica, specialmente nel settore sociale, è influenzata dalla congiuntura, generalmente secondo una relazione inversa: queste spese tendono di principio a crescere in modo più sostenuto in periodi di debole congiuntura, mentre crescono meno in seguito ad un periodo di crescita economica. Generalmente la reazione della spesa pubblica al mutare delle condizioni economiche non è immediata: da un lato, una crisi economica si ripercuote solo gradatamente sull'occupazione e quindi sui redditi della popolazione; dall'altro le lacune di reddito così generate possono inizialmente essere prese a carico dalle assicurazioni sociali nazionali. L'effetto sulle prestazioni cantonali è pertanto diluita nel tempo e può essere marginale rispetto all'intervento del settore pubblico nel suo insieme a tutela dei redditi delle persone.

3.1.1. Le spese suscettibili di essere influenzate dalla congiuntura

Al di là della rete di sicurezza sociale finanziata dalla Confederazione, il Cantone sostiene i redditi delle famiglie attraverso almeno sette tipi di prestazioni sociali:

Prestazione sociale – Valori in 1'000 fr.	Spesa prevista a P2009
Riduzione dei premi dell'assicurazione malattia ¹⁾	136'400
Contributi assicurativi per insolventi	5'900
Assegni familiari di prima infanzia	10'800
Assegni familiari integrativi	17'330
Prestazioni complementari AI	82'670
Contributi assistenziali ²⁾	73'300
Indennità straordinaria ai disoccupati	870
Totale	327'260

1) Non sono considerate le prestazioni versate ai beneficiari di prestazioni complementari (106 mio di fr.)

2) L'importo è comprensivo di tutte le prestazioni versate dall'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento.

L'evoluzione di queste spese dipende evidentemente da fattori strutturali (evoluzione dei costi della salute, cambiamento nelle strutture familiari, ...), ma anche congiunturali. Il volume di spesa in gioco è considerevole, per cui variazioni anche non consistenti in termini percentuali dovuti all'evoluzione economica corrispondono a valori assoluti di una certa importanza: per fare un esempio del tutto ipotetico, se queste spese cresceranno nei due anni successivi al 2009 del 3% per effetto della crisi, alla fine della legislatura l'impatto complessivo sarà di circa 20 milioni di franchi.

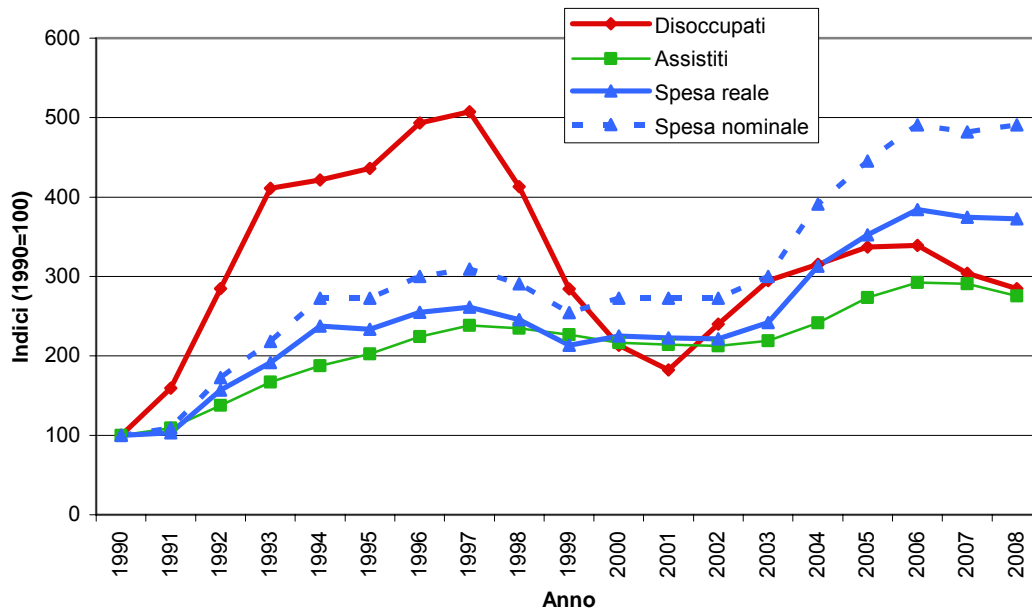
Lo studio delle relazioni tra evoluzione economica ed evoluzione delle spese sociali, in termini di elasticità (variazione percentuale delle prestazioni sociali ad una variazione data del PIL) e in termini di tempi di trasmissione degli effetti economici sulla spesa, è una condizione necessaria per riuscire a quantificare l'effetto degli stabilizzatori automatici nel nostro Cantone e andrà quindi valutato in modo più approfondito rispetto a quanto si è potuto fare in questo documento. A titolo esemplificativo nel punto seguente indichiamo alcune conclusioni riguardanti il settore dell'assistenza sociale e quello degli assegni familiari, che conducono sorprendentemente a risultati contrastanti: nel primo caso, la realtà conferma le relazioni ipotizzate tra evoluzione economica e oneri del sistema assistenziale, mentre nel secondo no.

3.1.2. Primo esempio: l'assistenza sociale

L'evoluzione della disoccupazione è, come logica impone, tendenzialmente legata all'evoluzione del PIL: la correlazione tra queste due variabili economiche nel periodo 1990 e 2008 è infatti di -0.5 partendo dallo stesso anno di riferimento e di -0.6 mettendo in relazione la variazione del Pil dell'anno "t" con quella del numero di disoccupati nell'anno "t+1" (il coefficienti di correlazione sono ancora più significativi dividendo in due questo periodo: tra il 1991 e il 1999 è pari a -0.75, mentre tra il 2000 e il 2008 è di -0.87).

Come appare dall'osservazione della figura 8, l'aumento e la riduzione della disoccupazione legata alle variazioni del PIL è accompagnata da una variazione di segno analogo dei casi d'assistenza, anche se la loro oscillazione ciclica è meno accentuata ed è parzialmente ritardata nel tempo.

Figura 8: Evoluzione disoccupazione, numero di assistiti e spesa assistenziale



Fonte: consuntivi cantonali, rendiconti cantonali, Segreteria di Stato dell'economia (Berna)

Ad esempio, partendo dall'anno 2001 in cui la disoccupazione ha toccato un minimo, constatiamo le variazioni seguenti del numero di beneficiari di prestazioni assistenziali (almeno una prestazione ricevuta nell'anno):

Anno	Disoccupati	Assistiti	Var. dis. Unità	Var. ass. Unità	Var. dis. %	Var. ass. %
2001	3'907	3'133				
2002	5'136	3'091	1'229	-42	31.5	-1.3
2003	6'309	3'188	1'173	97	22.8	3.1
2004	6'749	3'514	440	326	7.0	10.2
2005	7'218	3'976	469	462	6.9	13.1
2006	7'260	4'251	42	275	0.6	6.9
2007	6'513	4'228	-747	-23	-10.3	-0.5
2008	6'097	4'007	-416	-221	-6.4	-5.2

Osserviamo che:

- Con l'eccezione del 2006, i tassi di variazione dei disoccupati sono sempre maggiori di quelli degli assistiti;
- L'aumento dei disoccupati è iniziato nel 2002, quello degli assistiti nel 2003;
- La relativa stabilizzazione dei disoccupati del 2006 (solo +0,6%) si è tradotta in una relativa stabilizzazione degli assistiti (-0,5%) solo nel 2007;
- L'importante riduzione dei disoccupati del 2007 (-10,3%) è stata accompagnata da una sensibile riduzione anche degli assistiti solo nel 2008 (-5,2%).
- Dal 2001 (minimo) al 2006 (massimo) il numero di disoccupati è aumentato di 3'353 unità (+85,8%);
- Nel medesimo periodo, il numero di assistiti è aumentato di 1'118 unità (+35,7%);
- Dal 2006 al 2008, i disoccupati sono scesi di 1'163 unità (-16,0%);
- Nel medesimo periodo, il numero di assistiti è diminuito di 244 unità (-5,7%).

Osserviamo infine che:

- Il 2001, anno di disoccupazione minima, è stato un anno di relativo ristagno economico (il PIL reale è aumentato solo dello 0,5%);
- Nel 2002, secondo anno di relativo ristagno, (PIL reale: -0,2%) la disoccupazione è aumentata sensibilmente;
- Essa ha continuato poi la sua ascesa nei 3 anni seguenti, benché il PIL sia salito del 0,6% nel 2003, del 3,3% nel 2004 e del 2,7% nel 2005;
- Si è poi fermata, e poi diminuita, nel 2007 e nel 2008, con un PIL che cresceva del 3,3% nel 2007 e dell'1,1% nel 2008.

Anche la disoccupazione reagisce con un certo ritardo alle variazioni del PIL, così come il numero di assistiti reagisce con un certo ritardo alle variazioni della disoccupazione. La recessione che si preannuncia per il 2009 provocherà quindi un certo aumento della disoccupazione, che sarà probabilmente più importante nel 2010, e una stabilizzazione o un leggero aumento del numero di assistiti, che sarà più importante nel 2010 e nel 2011.

Quanto all'evoluzione della spesa per l'assistenza, la voce principale (per le prestazioni ordinarie e speciali agli assistiti che vivono a casa loro) è cresciuta dai 28 milioni del 1999 (di 6 milioni inferiore a quella del 1997, una riduzione dovuta anche all'introduzione in quell'anno degli assegni integrativi per i figli e degli assegni di prima infanzia) ai 54 milioni del 2006, stabilizzandosi poi nel seguito (-1 mio. fr. nel 2007 e +1 nel 2008).

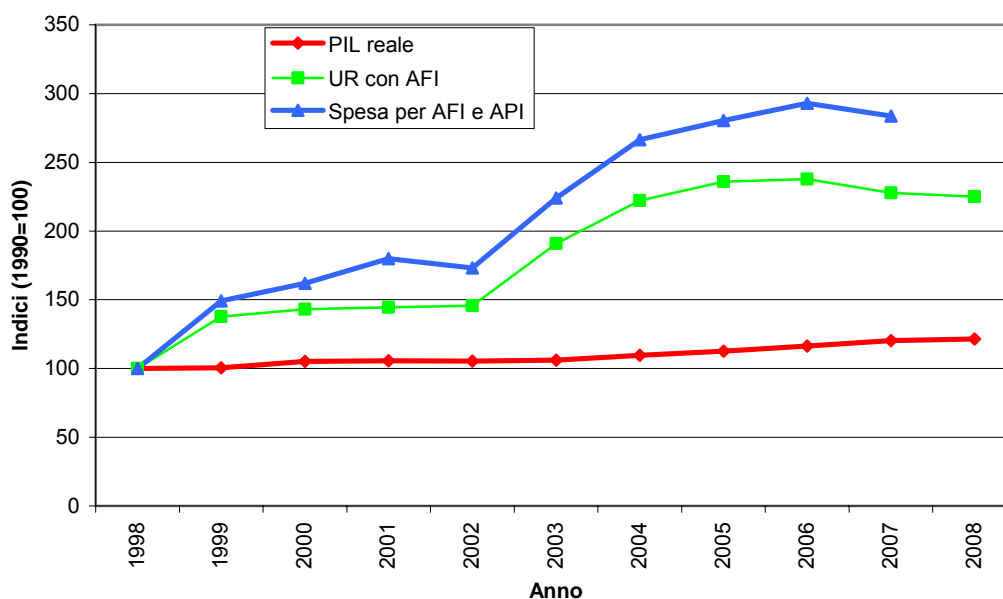
L'evoluzione della spesa è ben correlata con quella del numero di assistiti, ma vi sono altri fattori che ne provocano un rialzo tendenzialmente superiore, a parità di garanzie del minimo vitale: aumento della quota minima per il premio dell'assicurazione malattia, aumento delle pigioni e delle spese accessorie, aggravamento delle lacune di reddito (rispetto al minimo vitale) di chi già beneficia di prestazioni, esaurimento dei risparmi, deterioramento della salute e conseguenti spese, variazioni nella composizione degli assistiti (senza nessun reddito in famiglia, con figli o senza), e altro ancora.

La spesa d'assistenza, parzialmente sensibile al ciclo congiunturale (per effetto della disoccupazione e del numero di assistiti, ma anche in ragione del deterioramento dei redditi di chi già beneficia di prestazioni e di modesti salari) svolge quindi un certo ruolo di "stabilizzatore automatico": mantiene un livello minimo di reddito per tutti e, quindi, sostiene il consumo delle fasce deboli della popolazione (la propensione al consumo è molto elevata fra i bassi redditi, che non possono risparmiare).

3.1.3. Secondo esempio: gli assegni familiari

Come le prestazioni assistenziali, anche gli assegni familiari sono versati in funzione del reddito dell'economia domestica di riferimento e quindi possono dipendere dall'evoluzione economica. Ad incidere su queste spese, vi sono tuttavia altri fattori, verosimilmente più importanti e con effetti contrari. Lo testimonia l'osservazione della realtà, che non mostra alcuna relazione inversa tra variazione del PIL e variazione della spesa per AFI e API: i coefficienti di correlazione sono infatti positivi (contraddicendo quindi l'ipotesi testata in quanto significano che la spesa per AFI e API cresce con l'aumento del PIL), ciò che è anche riscontrabile nella figura 9:

Figura 9: evoluzione del PIL, del numero di beneficiari (UR) e della spesa per AFI e API



Fonte: consuntivi cantonali, rendiconti cantonali, Istituto BAK (Basilea)

L'andamento indicato nel grafico è tutt'altro che anticiclico: la dinamica degli AFI e API sembra quindi dettata perlopiù da fenomeni strutturali di tipo socio-familiare (divorzi di coppie con figli, nascite fuori matrimonio, quindi formazione di famiglie monoparentali) che sono in crescita anche in periodi di buona congiuntura.

Occorre inoltre osservare che, a più riprese, gli AFI e API sono stati adattati al rincaro o all'indice misto delle prestazioni complementari, cosa che non è stata fatta, invece, per le prestazioni assistenziali.

Una prima lettura di questi dati lascerebbe quindi intendere che gli AFI e API non possono essere considerati degli "stabilizzatori automatici". Conclusione, questa, comunque da relativizzare in quanto le rilevanze empiriche che precedono non distinguono l'effetto dei vari fattori che incidono su queste spese: la loro azione può quindi essere parzialmente o del tutto annullata, rispettivamente accentuata, dall'azione degli altri fattori. I risultati ottenuti indicano quindi solamente che vi sono fattori più importanti e di segno opposto che incidono sulla spesa per AFI e API: è comunque evidente che difficoltà economiche che dovessero colpire i redditi di famiglie con figli fino a 3 anni (per gli API) o fino a 15 anni (per gli AFI) troveranno una sponda nella disponibilità di queste prestazioni sociali condizionate al reddito.

3.2. Effetti della congiuntura sulle entrate

Come le uscite, anche le entrate del Cantone sono influenzate dalla congiuntura, generalmente secondo una relazione positiva: la crescita dei gettiti sarà maggiore nelle fasi di espansione e minore, o persino negativa, nelle fasi recessive. Con l'introduzione della tassazione annuale a partire dal 2003, la reazione della entrate al mutare delle condizioni economiche dovrebbe essere più immediata rispetto a quella delle spese: una riduzione della produzione e dei redditi si ripercuote infatti quasi immediatamente in una diminuzione degli elementi imponibili dei principali cespiti di imposta (imposta sul reddito delle persone fisiche e imposta sull'utile delle persone giuridiche).

3.2.1. Le entrate suscettibili di essere influenzate dalla congiuntura

Il volume complessivo di entrate che tendenzialmente evolvono in funzione dell'andamento economico è, con riferimento alla tabella che segue, maggiore rispetto a quanto osservato per le spese:

Ricavi – Valori in 1'000 fr.	Ricavi previsti P2009
Imposta sul reddito e la sostanza delle persone fisiche	821'500
Imposta alla fonte	91'500
Imposta sull'utile e sul capitale delle persone giuridiche	313'000
Imposta sugli utili immobiliari	58'000
Quota parte sull'imposta federale diretta (IFD)	104'000
Totale	1'388'000

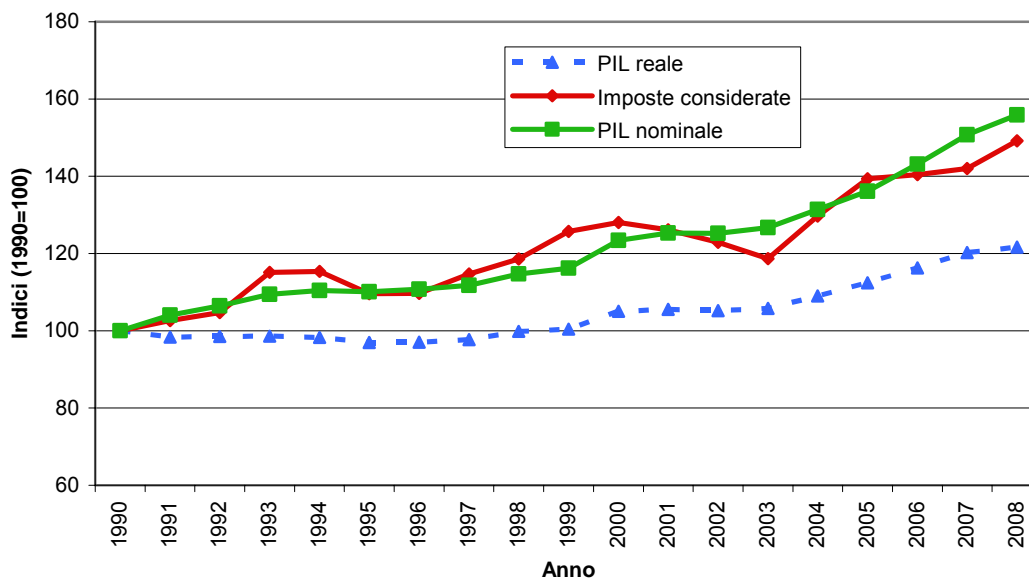
Quasi la metà delle entrate del Cantone è quindi legata all'andamento economico, ciò che giustifica l'attenzione posta sugli effetti degli stabilizzatori automatici: una riduzione o un aumento del gettito di queste imposte dell'1% per ragioni congiunturali, rappresenta per esempio un importo di quasi 13.9 milioni di franchi.

Lo studio delle relazioni tra l'andamento economico (PIL) e l'evoluzione delle imposte, in particolare di quelle sulle persone fisiche e sulle persone giuridiche, assume una rilevanza importante nell'ambito delle previsioni fiscali. A questo proposito, il Cantone applica da anni un modello distinto per le persone fisiche e per le persone giuridiche: per le prime, le previsioni di gettito sono calcolate considerando un'elasticità del gettito rispetto al PIL nominale di 1 (variazione percentuale del gettito conseguente a una variazione percentuale del PIL nominale); per le seconde, si procede invece ad un'analisi di dettaglio per alcuni settori (per esempio bancario), applicando poi agli altri settori lo stesso criterio adottato per le persone fisiche.

3.2.2. Evoluzione del gettito relativo ai principali cespiti di entrate influenzati dalla congiuntura

L'analisi delle relazioni esistenti tra l'evoluzione delle imposte indicate precedentemente e quella della congiuntura è caratterizzata da alcune difficoltà, legate alle diverse modifiche della Legge tributaria che si sono succedute nel tempo: tra il 1990 e il 2008, vi è per esempio stata una revisione completa della LT (con l'introduzione dell'imposta sugli utili immobiliari, che ha sostituito l'imposta sul maggior valore immobiliare), quattro programmi di sgravi fiscali e diverse decisioni puntuali di modifiche transitorie delle aliquote (supplementi di imposta). Appare quindi evidente come l'analisi retrospettiva presentata nella figura 10 è solo indicativa e non permette di trarre conclusioni assolute. Riteniamo d'altra parte che qualsiasi tentativo di eliminare questo problema, simulando una serie di dati epurati dalle modifiche puntuali avvenute in questi anni (cercando quindi di migliorare la comparabilità dei dati), rischierebbe di portare a conclusioni arbitrarie: per quanto riguarda per esempio gli sgravi, aggiungere semplicemente il minor introito stimato nell'anno di entrata in vigore della riduzione delle imposte all'evoluzione successivamente prodottasi dei gettiti fiscali non considererebbe i potenziali effetti che taluni sgravi fiscali possono aver avuto sui gettiti stessi.

Figura 10: evoluzione del gettito delle imposte considerate (PF, PG, imposta alla fonte, imposta sugli utili immobiliari, quota su IFD) in rapporto all'evoluzione del PIL



Fonte: consuntivi cantonali, Istituto BAK (Basilea)

Fatte queste premesse, la figura 10 mostra, come logica impone, che l'evoluzione del gettito complessivo delle imposte considerate è fortemente influenzato dall'andamento economico. Nel periodo temporale di riferimento, la relazione tra le due variabili è elevata e caratterizzata da un coefficiente di correlazione di 0.95.

Le imposte considerate sembrano quindi crescere a pari passo rispetto all'incremento del PIL nominale. Non potendo dire a priori qual è stato nel periodo considerato l'effetto degli sgravi fiscali, un calcolo preciso dell'elasticità di queste imposte rispetto al PIL risulta impossibile. A titolo indicativo, sembra comunque del tutto ammissibile ipotizzare a medio termine un valore di 1 (la variazione percentuale del gettito conseguente ad una variazione del PIL dell'1% è pari all'1%).

3.3. Possibili effetti nel corso della legislatura legati agli stabilizzatori automatici

Considerato quanto precede, la valutazione degli effetti sui conti pubblici dovuti agli stabilizzatori automatici è giocoforza approssimativa e di natura prettamente indicativa.

La situazione è esaminata partendo dal primo aggiornamento del piano finanziario 2008-2011, che fornisce una prima stima del disavanzo di gestione corrente per componenti: la parte strutturale del disavanzo è quantificata in circa 60 milioni di franchi, mentre la parte congiunturale (ossia quella generata dall'azione degli stabilizzatori automatici) è quantificata a circa 20 milioni nel 2009, a 47 nel 2010 e a 73 nel 2011 (si vedano al proposito le pp. 149-50 del primo aggiornamento delle Linee direttive). Al momento della pubblicazione del documento, l'effetto cumulato degli stabilizzatori automatici nel periodo 2009-2011 poteva quindi essere valutato all'incirca a 140 milioni di franchi. Segnaliamo che la parte principale di questo effetto è originata da minori entrate (revisione delle stime, tenendo conto dei dati sul PIL del BAK del mese di ottobre); sul fronte delle spese, infatti, l'aggiornamento del piano finanziario non considera ancora eventuali aggravii dovuti alla situazione economica.

Nel frattempo, le prospettive economiche sono peggiorate ulteriormente, come confermano le ultime valutazioni fornite dal BAK nel mese di gennaio (variazione in % del PIL nominale):

Dati in %	Ottobre 2008 Rif.: agg. PF	Gennaio 2008	Differenza
2009	1.3	-0.1	-1.4
2010	2.7	2.0	-0.7
2011	3.1	2.8	-0.3

Il peggioramento riguarda principalmente il 2009: la minor crescita rispetto a quanto previsto nel mese di ottobre del 2008 è infatti valutata a -1.4%, contro -0.7% nel 2010 e -0.3% nel 2011. Indicativamente possiamo quindi stimare che nei prossimi anni vi sarà, rispetto a quanto previsto nel mese di ottobre, una minore crescita dell'1.4% nel 2009, del 2.1% nel 2010 e del 2.4% nel 2011.

Questa riduzione dei fattori di crescita peggiorerà quindi ulteriormente le valutazioni illustrate nel primo aggiornamento del piano finanziario. Secondo una stima di grande massima, possiamo quindi formulare delle prime ipotesi per quanto riguarda gli effetti degli stabilizzatori automatici:

- In ragione di quanto indicato nel capitolo 3.1., la riduzione del PIL non si traduce automaticamente in un aumento generalizzato delle prestazioni sociali: l'effetto è ritardato di almeno un anno e riguarda solo una parte delle prestazioni precedentemente indicate. Da prime analisi condotte dal Dipartimento della sanità e della socialità, la crisi potrebbe comportare nel biennio 2010-2011 un aumento di circa 500 casi in assistenza. La spesa supplementare rispetto alle tendenze attuali di piano finanziario potrebbe allora essere di circa 3 milioni di franchi nel 2010 e di circa 7.5 nel 2011; per il 2009, considerato l'effetto ritardato della crisi sul numero di assistiti, il valore di preventivo è ancora attuale. Per gli altri ambiti di intervento sociale, eventuali spese supplementari sono per ora difficilmente prevedibili.
- Conformemente a quanto osservato nel capitolo 3.2. una parte delle entrate correnti evolve tendenzialmente in funzione del PIL secondo un'elasticità di 1. Applicando questa ipotesi al valore complessivo delle entrate considerate precedentemente (circa 1'390 milioni di franchi), le minori entrate per singolo anno sono le seguenti:
 - 2009: $-1.4\% \cdot 1'390$ milioni di fr. \approx -19 milioni di fr.;
 - 2010: $-2.1\% \cdot 1'390$ milioni di fr. \approx -29 milioni di fr.;
 - 2011: $-2.4\% \cdot 1'390$ milioni di fr. \approx -33 milioni di fr.

Di conseguenza, la riduzione delle entrate conseguente all'aggiornamento dei fattori di crescita del BAK può essere stimata indicativamente a circa 80 milioni di franchi nei prossimi tre anni.

Aggiungendo quindi questi valori a quelli già indicati con riferimento al primo aggiornamento del piano finanziario, l'effetto complessivo degli stabilizzatori automatici dovrebbe generare dei disavanzi cumulati di natura congiunturale di circa 230 milioni di franchi tra il 2009 e il 2011: 140 milioni già indicati a piano finanziario ai quali si aggiungono 10 milioni di maggiori spese e 80 milioni di minori entrate per effetto delle revisioni dei fattori di crescita.

