

INIZIATIVA PARLAMENTARE

presentata nella forma elaborata da Stefano Steiger, Bixio Caprara e cofirmatari per il Gruppo PLR per la revisione parziale della Costituzione cantonale “Verifica dell’efficacia e dell’efficienza” (art. 59bis - nuovo)

del 23 febbraio 2015

Con la presente iniziativa parlamentare, i sottoscritti deputati chiedono la seguente modifica della Costituzione cantonale:

Art. 59bis (nuovo)

Il Gran Consiglio provvede a verificare l’efficacia e l’efficienza dei provvedimenti del Cantone.

A supporto della modifica parziale della Costituzione cantonale qui richiesta, si portano i seguenti motivi:

1. La situazione attuale

Con il Decreto legislativo del 20 dicembre 2012 (Roadmap) sul preventivo 2014, si chiedeva in sostanza di analizzare la spesa, di capire quali compiti sono di esclusiva competenza cantonale, di capire se tutti i compiti sono ancora davvero prioritari e di riformare il funzionamento dell’amministrazione cantonale. Il sito dedicato alle 28 piste di azione individuate dal Consiglio di Stato è ancora piuttosto arido di informazioni in merito e, a parte la riduzione su due anni di oltre il 5% del personale della Sezione Logistica e la riforma dei sussidi cassa malati, non si costatano i necessari risultati. Il nuovo documento “Rapporto conti previsionali” proposto dal DFE va nella giusta direzione, ma è indispensabile che vi sia un progetto di riforma condiviso dall’intero collegio governativo. Su una spesa complessiva del personale di 1 miliardo e 1.7 miliardi di contributi deve essere infatti possibile ottenere concrete ottimizzazioni, come fatto per la Sezione Logistica. Sempre più si avverte dunque la necessità e l’urgenza di proporre nuove modalità di gestione delle risorse umane, la conduzione per obiettivi e la definizione di indicatori finanziari, quantitativi e qualitativi inseriti in una strategia di riforma dell’amministrazione pubblica, mirando dunque a una diversa gestione delle finanze cantonali. Per questi motivi, il tema del riequilibrio delle finanze cantonali deve essere affrontato urgentemente da un punto di vista sistemico, con verifiche serie dell’efficacia, che permettano di appurare come sono attuati i provvedimenti del Cantone, come reagiscono i destinatari, se insorgono effetti collaterali (e quali sono) e se si è raggiunto quanto ci si era prefissato. Di conseguenza e alla luce dei deficit inanellati nell’ultimo periodo, delle scarse risorse finanziarie e dell’esigenza costante di modificare le leggi vigenti, risulta sempre più fondamentale il quesito dell’efficacia e dell’efficienza degli interventi pubblici.

2. La nostra attuale Costituzione cantonale

La nostra Costituzione cantonale contempla al titolo Vbis i principi generali di regime finanziario (art. 34bis), nonché il freno ai disavanzi (art. 34ter). L’art. 34bis stabilisce che la gestione finanziaria dello Stato è retta dai principi di legalità, parsimonia ed economicità, tanto che le finanze cantonali devono risultare equilibrate a medio termine, tenuto conto dell’evoluzione economica. Inoltre, sempre la summenzionata disposizione costituzionale, stabilisce che, prima di assumere un nuovo compito, il Cantone ne esamina la sopportabilità finanziaria e le modalità di finanziamento e che ogni compito deve essere valutato periodicamente al fine di verificare se è ancora necessario e utile e se il carico finanziario che comporta è sopportabile. L’art. 34ter prevede invece e tra l’altro, che preventivo e consuntivo

di gestione corrente devono essere presentati in equilibrio, che possono essere preventivati disavanzi nei limiti sanciti dalla legge, che i summenzionati limiti vanno rispettati attraverso misure di contenimento della spesa, di aumento dei ricavi e di adeguamento del coefficiente d'imposta cantonale e che il Cantone adotta tempestivamente le misure necessarie a garantire il rispetto del principio dell'equilibrio finanziario. Visto quanto sopra, manca a parere dei sottoscritti deputati un vincolo stretto e diretto per l'Esecutivo e il Legislativo cantonali di verifica dell'efficacia e dell'efficienza dei provvedimenti del Cantone, come invece presente per l'Assemblea federale (e di riflesso per il Consiglio federale) all'art. 170 della Costituzione federale, che recita: "L'Assemblea federale provvede a verificare l'efficacia dei provvedimenti della Confederazione". Difatti, quanto correttamente sancito dall'art. 34bis della nostra Costituzione cantonale ha valenza di principio generale, dunque non strettamente vincolante, e indica genericamente il Cantone quale destinatario, senza vincolare sufficientemente il potere Legislativo e/o quello Esecutivo.

A parere dei sottoscritti deputati, è invece necessario poter pretendere che l'azione dello Stato sia orientata, come appunto lo è sul piano federale, alla definizione di obiettivi politici che permettano un confronto dei risultati ottenuti (efficacia), rispettivamente che permettano di disporre di indicazioni esplicite dei costi sopportati per le diverse attività dell'Amministrazione pubblica (efficienza). Si tratta dunque di consentire la messa in atto di alcuni principi di fondamentale importanza per l'uso parsimonioso delle risorse pubbliche, come previsto dall'art. 34bis della nostra Costituzione cantonale e che stanno alla base di diversi progetti di riforma dell'amministrazione pubblica oltre Gottardo. In particolare, citiamo:

- "Non vi sono settori pubblici in cui possano valere esclusivamente criteri economici, come non ve ne sono in cui non debbano valere i principi di una gestione efficace, efficiente ed economica" (cfr. prof. dr. P. Mastronardi).
- "Il politico è responsabile degli effetti mentre l'amministrazione delle prestazioni" (cfr. prof. dr. K. Schedler).

A scanso di equivoci, precisiamo che, alla base della presente iniziativa parlamentare costituzionale, non c'è alcuna riflessione di delega a terzi di eventuali servizi (outsourcing), nonché nessuna riflessione che mira a privatizzazioni, da sempre il timore dei contrari a simili processi di riforma. Si tratta invece di garantire una pubblica amministrazione performante, flessibile e intraprendente al fine di assicurare al cittadino il miglior servizio al giusto costo.

3. La proposta di nuovo articolo costituzionale

Il nuovo articolo costituzionale qui proposto, se accettato, imporrà al Gran Consiglio di verificare l'efficacia e l'efficienza dei provvedimenti del Cantone, tanto che la verifica di questi indicatori assurgerà a compito statale vero e proprio, contribuendo anche a instillare fiducia nelle Istituzioni da parte dei cittadini. Il mandato sancito è rivolto in primo luogo al Parlamento, pur costituendo tuttavia anche un mandato indiretto per il Consiglio di Stato, poiché offre lo spunto per analizzare con spirito critico quanto raggiunto e colmare eventuali lacune, coinvolgendo tutti i servizi e le gerarchie dell'amministrazione cantonale. Beninteso, gli stessi principi andranno applicati a tutte le attività svolte da enti terzi e sussidiate in modo prevalente dallo Stato, come ad esempio è il caso nella sanità e nella socialità.

Gli obiettivi che si intendono perseguire con uno strumento della valutazione dell'efficacia atto all'uso intensivo e periodico, sono quelli di rafforzare la cultura dei risultati nell'Amministrazione cantonale (con obiettivi fissati in termini di impatto, con una verifica regolare della realizzazione degli stessi e dell'impiego efficiente delle risorse pubbliche, con processi decisionali che poggiano sui risultati delle verifiche), quello della trasparenza (per mezzo di una pianificazione degli Uffici adeguata e interconnessa a livello di Dipartimenti e Consiglio di Stato), quello della qualità (con un'Amministrazione cantonale dotata di standard di qualità) e quello della rivalutazione dell'efficienza (con una partecipazione propositiva da parte dell'Amministrazione cantonale nella messa in relazione dei risultati ottenuti con i costi sopportati). La nuova disposizione costituzionale, che trae spunto dall'art. 170 della Costituzione federale, istituisce l'efficacia quale principio costituzionale, conferendo alla sua

verifica maggior peso politico e maggiore legittimità. La stessa si rivolge sì al Gran Consiglio, ma non statuisce alcuna competenza esclusiva del Parlamento, restando riservate eventuali attività autonome dell'Esecutivo e permettendo al Legislativo di incaricare il Consiglio di Stato di eseguire e organizzare le verifiche dell'efficacia. L'oggetto della verifica dell'efficacia e dell'efficienza copre l'operato statale in tutte le sue forme, senza prescrivere gli strumenti informativi da usare (valutazione, monitoraggio, sorveglianza, controlli di qualità, ecc.).

4. Il sistema di controllo

In caso di accettazione, prima del Parlamento e poi del Popolo ticinese, del nuovo dettato costituzionale qui proposto, si dovrà evidentemente concretizzare un sistema di controllo atto a verificare l'efficacia di tutti i provvedimenti cantonali. Non è intenzione dei sottoscritti deputati entrare nel merito dell'organizzazione di un simile sistema di controllo e delle modifiche legislative che esso potrebbe imporre. Ci si limita dunque a proporre alcuni spunti sugli aspetti ritenuti centrali:

- I singoli Dipartimenti dovranno definire le prestazioni da monitorare (a livello di Divisione, di Servizi e di Uffici) ed essere in primo luogo responsabili delle verifiche dell'efficacia e dell'efficienza, provvedendo a integrarle nella loro struttura gestionale e garantendo che il settore di loro competenza fornisca informazioni sufficienti per giudicare l'efficacia dei provvedimenti.
- I Dipartimenti dovranno assumere un ruolo più attivo nel coordinare, sorvegliare e sostenere gli Uffici, prendendo, se del caso, i necessari provvedimenti.
- I Dipartimenti e la Cancelleria dovranno presentare i risultati delle verifiche rilevanti per le decisioni del Consiglio di Stato.
- Il Consiglio di Stato, in qualità di destinatario centrale dei risultati delle verifiche, stabilirà le priorità in termini di contenuto della verifica adeguata dell'efficacia e dell'efficienza, fisserà le priorità, deciderà le verifiche sul piano interdipartimentale, ecc.
- Nei documenti programmatici di legislatura, di pianificazione e gestione annuale, saranno inseriti i risultati delle verifiche dell'efficacia, così come nell'ambito dell'attività legislativa si dovrà tener conto dei risultati.
- La priorità sarà accordata alla verifica dell'efficacia di atti normativi e provvedimenti importanti (per l'economia e la società, per le finanze cantonali, i cui effetti non sono ancora chiariti o prevedibili, ecc.).
- Sarà garantita un'informazione reciproca completa tra Gran Consiglio e Consiglio di Stato sulle verifiche dell'efficacia previste e sui risultati di quelle effettuate.
- Verranno previsti standard di qualità, allo scopo di incoraggiare lo svolgimento di verifiche dell'efficacia di alto livello e di garantire un minimo di uniformità sul piano procedurale.

Quanto sopra trae spunto da quanto portato avanti a livello federale (cfr. ad es. il rapporto del 14 giugno 2004 del Gruppo di lavoro interdipartimentale "Verifiche dell'efficacia").

Per il Gruppo PLR

Stefano Steiger e Bixio Caprara

Badaracco - Brivio - Cavadini - Celio - Del Bufalo - Dominé

Galusero - Garzoli - Gianora - Giudici - Gobbi - Orsi - Pagnamenta -

Pellanda - Polli - Quadranti - Schnellmann - Solcà - Viscardi - Vitta