

Messaggio

numero

6542

data

4 ottobre 2011

Dipartimento

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

Rapporto sulla mozione 14 marzo 2011 presentata da Fabio Regazzi e Raffaele De Rosa “Un nuovo modello contabile per dare concretezza agli obiettivi politici”

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente messaggio ci preghiamo sottoporre alla vostra attenzione il rapporto relativo alla mozione che chiede di studiare la possibilità di adottare strumenti, come fatto ad esempio presso il Cantone di Ginevra, che permettono una migliore comprensione dei conti del Cantone e le relazioni con il programma di legislatura.

1. INTRODUZIONE

La richiesta dei deputati Regazzi e De Rosa riguarda un tema attuale e meritevole di attenzione, anche perché prossimamente il nostro Cantone dovrà aggiornare il proprio modello contabile alle nuove raccomandazioni emanate dalla Conferenza dei direttori cantonali delle finanze (CDF).

Le attuali modalità di tenuta della contabilità e di gestione finanziaria fanno riferimento al Manuale di contabilità pubblica edito dalla CDF nel 1981 allo scopo di favorire una miglior comprensione e una progressiva armonizzazione degli strumenti contabili e finanziari a livello cantonale e comunale. La legge sulla gestione finanziaria e sul controllo finanziario dello Stato del 20 gennaio 1986 e il capitolo sulla gestione finanziaria e la contabilità della legge organica comunale del 10 marzo 1987 trovano infatti ispirazione da questo Manuale di contabilità pubblica e dalla relativa legge modello elaborato dalla CDF.

I successivi sviluppi intervenuti nel settore della contabilità pubblica e la crescente diffusione a livello internazionale degli “Standard contabili internazionali per il settore pubblico (IPSAS)” editi dall’International Public Sector Accounting Standard Board (IPSASB), hanno indotto la CDF a rivedere le raccomandazioni proposte nel 1981 nel primo manuale di contabilità pubblica (modello MCA1).

Nel 2008 la CDF ha pubblicato il nuovo Manuale “Modello contabile armonizzato per i Cantoni e i Comuni (MCA2)”. Le nuove disposizioni contabili rispondono alle esigenze di maggiore trasparenza e avvicinano le regole contabili pubbliche a quelle vigenti nel settore privato. La CDF auspica che il nuovo modello contabile armonizzato possa essere adottato progressivamente dai cantoni e comuni svizzeri nell’arco di dieci anni.

L’Amministrazione cantonale ha iniziato quest’anno i lavori di preparazione per l’introduzione di MCA2 per i conti del Cantone, prevista in concomitanza con la stesura del Preventivo 2014. Più specificatamente sono stati creati all’interno del DFE gruppi di lavoro

che stanno valutando le raccomandazioni ed elaborando un progetto per la loro introduzione. I lavori comprendono anche una verifica e un aggiornamento della legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato e una rivisitazione delle modalità di presentazione dei conti.

Il processo di introduzione del nuovo modello contabile nei cantoni che l'hanno già implementato (GE; ZH, BL, FR, GL e NW) ha necessitato in media 3, 4 anni.

La possibilità di presentare una programmazione finanziaria sulla base di obiettivi misurabili come richiesto dalla mozione e parzialmente attuato nel Cantone di Ginevra, è comunque un cambiamento che implica profonde trasformazioni degli aspetti organizzativi e dei processi decisionali. Come peraltro già riconosciuto dai mozionanti, in questi anni sono stati fatti degli sforzi per migliorare le modalità di presentazione delle linee direttive e del piano finanziario. Le linee direttive sono presentate per aree d'intervento prioritario, corredate da schede programmatiche che indicano obiettivi, misure e conseguenze finanziarie. Il piano finanziario traduce e integra, per quanto già quantificabili, obiettivi e misure del programma di legislatura. Annualmente linee direttive e piano finanziario sono aggiornati, evidenziando anche in modo trasparente quanto è stato realizzato o si è deciso di modificare per rapporto agli intendimenti originari. Per diversi settori è stato introdotto e consolidato il mandato di prestazione, quale forma di gestione che permette di decidere quali prestazioni con quante risorse. Il progetto pilota delle unità amministrative autonome (UAA) che sarà prolungato di un ulteriore anno (sino al 31.12.2012) per completarne l'esperienza, va pure nella direzione di una maggiore responsabilizzazione dei servizi e di una maggiore trasparenza, ottenuta grazie all'introduzione e all'utilizzo di strumenti che permettono di capire quali sono le attività svolte dal servizio (prestazioni) e per quali costi.

Il Consiglio Stato ritiene prioritario vagliare e formulare delle proposte per l'aggiornamento del vigente modello contabile e della presentazione dei conti sulla base delle nuove raccomandazioni emanate dalla CDF. In questo progetto saranno senz'altro valutati i possibili miglioramenti riguardanti le modalità di presentare delle informazioni di carattere finanziario come pure degli obiettivi e delle attività dei vari settori dell'amministrazione pubblica.

Con queste considerazioni il Consiglio di Stato ritiene di far propri gli intendimenti della mozione e quindi di accoglierla.

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

Per il Consiglio di Stato:

La Presidente, L. Sadis
Il Cancelliere, G. Gianella

Annessa: Mozione 14.03.2011

MOZIONE

Un nuovo modello contabile per dare concretezza agli obiettivi politici

del 14 marzo 2011

1. Introduzione

La Commissione della gestione e delle finanze ha approfittato dell'ultimo rapporto di legislatura sul Preventivo [6408r1] per evidenziare i limiti dell'attuale sistema di presentazione dei conti del Cantone e invitare Governo e Parlamento a valutare la possibilità di adottare un nuovo strumento. Ha presentato quale spunto di riflessione il modello di budget del Canton Ginevra spiegandone i numerosi vantaggi.

I mozionanti rinnovano l'invito al Gran Consiglio e al Consiglio di Stato a valutare la possibilità di dotarsi di un nuovo strumento di programmazione finanziaria traendo spunto dal modello introdotto nel Canton Ginevra.

2. Motivazioni: il superamento di un modello troppo "contabile"

Il modello contabile attualmente in uso nell'amministrazione del Cantone Ticino consiste in pratica in un elenco di dati finanziari di dettaglio non gerarchizzati per obiettivi, ma ordinati secondo la loro attribuzione a organigrammi, strutturati in centri di responsabilità budgetaria (CRB). Ciò, oltre a nutrire il fenomeno del "dipartimentalismo", non permette al Gran Consiglio di attingere informazioni complete, comparabili e direttamente utilizzabili in un processo decisionale finalizzato allo svolgimento di un compito e attento all'utilizzo delle risorse pubbliche.

Il modello contabile attualmente in vigore ha diversi svantaggi: non facilita la lettura e l'interpretazione dei dati, non facilita la gerarchizzazione dei medesimi, non permette di ragionare secondo logiche aziendali - ossia di ragionare secondo obiettivi politici e finanziari - non permette una valutazione del grado di raggiungimento dei medesimi. A mente dei mozionanti disporre in maniera sistematica di dati e informazioni ordinati secondo programmi permetterebbe di valutare in modo più corretto e celere l'evoluzione delle diverse voci di spesa e di stabilire se essa è dovuta a fattori strutturali o congiunturali.

3. Il modello ginevrino: descrizione e vantaggi

3.1 Breve descrizione

Il modello ginevrino, analizzato in maniera più ampia nel rapporto di maggioranza sul Preventivo 2011 a cui si rinvia, ha la particolarità d'impostare la presentazione dei conti secondo una prospettiva più strategica che operativa, tramite il riordino delle diverse voci di spesa secondo i vari settori dell'azione pubblica¹. Il budget di Ginevra si suddivide in 16 politiche settoriali, che coprono 61 programmi e 177 prestazioni. I programmi o progetti sono elencati a partire dai loro obiettivi, accompagnati da indicatori che ne misurano il raggiungimento secondo criteri di qualità, efficacia ed efficienza. Anche gli investimenti sono ripartiti, in funzione della loro finalità, nelle 16 politiche pubbliche.

La concretizzazione di un budget per programmi presuppone cambiamenti di natura concettuale, contabile e informatica; perciò il Consiglio di Stato di Ginevra ne ha auspicato l'introduzione graduale, in un primo tempo quale allegato al preventivo ordinario. Esso non presuppone invece necessariamente un cambiamento delle modalità della tenuta dei conti. È concepito per accogliere i principi della contabilità analitica, ma non comporta, in una fase d'applicazione iniziale, la sua introduzione immediata o la sua estensione generalizzata. Il

¹ [Présentation du projet de budget par programme 2011](#)

primo passo verso la sua concretizzazione comporta unicamente un nuovo modo di presentare le informazioni e i dati di preventivo (e di consuntivo). Il modello è compatibile con l'introduzione delle nuove norme IPSAS² internazionali (a cui anche il Canton Ticino si sta adattando) senza necessariamente richiederne l'immediata attuazione.

3.2 Esigenza di omogeneità tra gli strumenti di gestione e pianificazione finanziaria: Linee Direttive e Piano Finanziario, contratti di prestazione

Il modello ginevrino ha suscitato l'interesse dei mozionanti in quanto strumento di programmazione finanziaria secondo obiettivi misurabili. Ne è un'applicazione diretta il contratto di prestazioni, già utilizzato in Ticino da una decina di anni per il finanziamento cantonale di molti enti sovvenzionati in diversi settori di attività (universitario, ospedaliero pubblico, degli anziani, degli invalidi, dell'assistenza e cura a domicilio, ecc.). Si concretizza pure, seppur non ancora pienamente, nella nuova concezione delle Linee direttive del Piano finanziario introdotta ad inizio legislatura 2007-2011 a seguito dell'entrata in vigore il 1° gennaio del 2008 del nuovo sistema di perequazione dei compiti e delle risorse tra Cantoni e Confederazione. Essa consiste nella definizione di sette aree di intervento prioritario.

L'utilizzo di un codice omogeneo nell'allestimento dei documenti finanziari, che li renda più facilmente consultabili e confrontabili, contribuirebbe a sviluppare una maggior attenzione da parte del Parlamento verso LD/PF, spesso non sufficientemente approfonditi. Purtroppo i dati e le informazioni presentati nei documenti relativi al Preventivo (messaggio e piano dei conti) non trovano immediato riscontro nelle LD e PF, ciò che porta Commissione e Gran Consiglio a trattare in maniera separata due oggetti che sono invece indissolubilmente correlati, nella misura in cui il preventivo è lo strumento finanziario che anno dopo anno dovrebbe permettere di realizzare quanto stabilito nel programma quadriennale, in generale e per le diverse politiche settoriali in particolare (aree di intervento prioritario).

Il budget per programma introdotto nel Canton Ginevra permetterebbe questo avvicinamento, che a sua volta consentirebbe di valutare in modo più corretto anche le manovre finanziarie per il contenimento dei costi. Si ricorda in proposito che la manovra di riequilibrio che avrebbe dovuto figurare nel P2011 è stata annunciata per il 2012.

4. Conclusioni

Nella prossima legislatura, che vedrà un importante rimpasto a livello di Consiglio di Stato e di Gran Consiglio, occorrerà pertanto affrontare con determinazione e incisività il risanamento dei conti pubblici del Cantone affinché la situazione non sfugga al controllo. L'adozione di strumenti che permettono una miglior comprensione dei preventivi e delle loro relazioni con il programma di legislatura faciliterà il compito di Gran Consiglio e Consiglio di Stato. È la ragione per cui i mozionanti propongono di studiare la possibilità di introdurre un modello di presentazione dei conti analogo al modello introdotto nel Canton Ginevra e di predisporre le basi giuridiche necessarie per la sua attuazione.

Fabio Regazzi
Raffaele De Rosa

² www.efd.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/archiv/03616/index.html?lang=it