

Rapporto

numero	data	Dipartimento
5382 R	9 marzo 2004	FINANZE E ECONOMIA / ISTITUZIONI
Concerne		

della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 1° aprile 2003 concernente la modifica della legge sulla gestione finanziaria dello Stato del 20 gennaio 1986

1. INTRODUZIONE

Le Linee direttive 2000-2003 prevedevano, nel corso del 2002, la riforma della Legge sulla gestione finanziaria dello Stato.

Il messaggio in esame è stato presentato il 1. aprile 2003.

La legge finanziaria in vigore risale al 1986 e rimane valida nei suoi aspetti centrali e portanti.

Nel rapporto della Commissione della gestione del 5 dicembre 1985 si affermava:

“La nuova legge e il nuovo modello dei conti ad essa collegato, rappresentano uno strumento tecnico fondamentale a disposizione del politico, al quale forniscono tutta una serie di dati e di altre informazioni utili per poter prendere delle decisioni ragionate sull’impiego dei mezzi a disposizione dello Stato e per poterne poi verificare gli effetti, rispetto agli obiettivi voluti.

La maggior chiarezza legata all’impostazione finanziaria prevista dovrebbe quindi facilitare l’esame e la discussione sui preventivi e consuntivi dello Stato, ma anche permettere di valutare con più attendibilità l’incidenza delle decisioni provenienti da nuove leggi o dall’attuazione di opere pubbliche, sulla situazione finanziaria futura dello Stato e sull’economia del cantone. Con la nova legge si perfezionano infatti gli strumenti per una migliore gestione e pianificazione finanziaria che deve evidentemente tener conto degli obiettivi perseguiti dalla pianificazione politica dei compiti e delle funzioni dello Stato”.

Il collegamento tra la Legge sulla gestione finanziaria e la pianificazione politica appare centrale e ciò deve continuare ad essere il filo conduttore anche di questa riforma, pur riconoscendo che la proposta di modifica qui in esame rappresenta per lo più un adattamento a mutamenti che si sono verificati in questi ultimi anni e che possono essere così sintetizzati:

- adeguamento alla nuova Costituzione cantonale approvata il 14 dicembre 1997;
- introduzione del concetto di controlling quale strumento di gestione finanziaria;
- inserimento del concetto di contabilità analitica;
- norme relative al sistema di gestione delle unità autonome;
- riferimento ai contratti di prestazione;
- ridefinizione dei compiti del Dipartimento delle finanze e dell’economia;
- ridefinizione del ruolo dell’Ispettorato delle finanze.

Va sottolineato che i temi qui proposti rappresentano , indipendentemente, dalle specifiche modifiche legislative, argomenti di notevole interesse legati anche alla riforma dell'amministrazione statale e ai suoi meccanismi di gestione.

Sotto questo aspetto, già la modifica del titolo è significativa, poiché aggiunge alle competenze elencate anche quella sul controllo, di cui diremo più oltre.

Percorrendo i vari capitoli della riforma il rapporto cercherà dunque di evidenziare alcune tematiche al centro di riforme molto attuali.

2. LA NUOVA COSTITUZIONE

La Costituzione, accettata dal popolo ticinese il 14 dicembre 1997, contiene – in questo ambito - due riforme: la prima relativa ai limiti relativi al referendum finanziario facoltativo, la seconda riguardante le competenze del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato.

Per quanto concerne la prima questione, definita nell'art. 42 della Costituzione, viene dunque modificato l'**art. 25 cpv. 2** relativo al credito suppletorio innalzando i limiti da fr. 50'000.- a fr. 100'000.-:

“Il credito suppletorio deve essere chiesto se il sorpasso prevedibile o accertato sarà di almeno il 10% del credito originario e superiore a 100'000.- franchi. Per sorpassi inferiori è sufficiente chiedere la ratifica ad opera terminata”

Restando sempre alla prima questione viene modificato l'**art. 28** riguardante le nuove spese in preventivo e più precisamente il capoverso 2 i cui limiti vengono portati da fr. 100.000.- a 200'000.- e da fr. 10.000.- a 20'000.-.

“Le nuove spese

- *non ricorrenti che non raggiungono i franchi 200'000.-*
- *ricorrenti che non raggiungono i franchi 20'000.- annui.*

Possono essere approvate dal Gran Consiglio insieme con il preventivo; il Consiglio di Stato deve giustificarle singolarmente nel relativo messaggio.”

In pratica essendo cambiati i limiti finanziari definiti nella Costituzione si sono anche mutati i limiti previsti dalla Legge sulla gestione finanziaria dello Stato portandoli a livelli che tengano conto dell'evoluzione dei prezzi in questi anni.

Per quanto concerne la seconda questione, quella relativa alle competenze, va detto che l'art. 59 della nuova Costituzione sopprime la competenza del Gran Consiglio per rapporto all'assunzione dei prestiti a lungo termine.

Questo cambiamento comporta dunque la modifica **dell'art. 33** con l'abolizione della lettera h) che così recitava *“l'assunzione di mezzi finanziari a lungo termine, riservate le competenze del Gran Consiglio....”*.

3. IL CONTROLLING

La riforma “Amministrazione 2000” ha introdotto dei nuovi strumenti gestionali i quali hanno nel contempo portato ad una profonda modernizzazione dei supporti informatici.

Uno di questi strumenti è rappresentato dal così detto “controlling” che introduce un radicale cambiamento nella struttura informativa dello Stato.

Il progetto “controlling di Stato” era stato inserito nel primo gruppo delle riforme proposte da Amministrazione 2000 per sopperire ad importanti lacune rilevate dall'analisi Arthur

Andersen quando affermava la necessità di “un sistema di reporting da e verso l’autorità politica amministrativa che permettesse di catalogare una serie di informazioni necessarie per le decisioni politiche operative” tramite l’uso di indicatori di prestazione (qualità, quantità, tempi, performance), di indicatori finanziari per prestazione e per aree di intervento (costi, grado di copertura delle spese, giustificazioni) nonché di indicatori sull’evoluzione in corso (aspetti congiunturali, aspetti strutturali).

Il progetto è stato realizzato nei termini (febbraio 2002) e con i budget previsti e oggi offre all’amministrazione la possibilità d’avere :

- un controlling strategico, che data la sua complessità è stato applicato solo ad alcune unità amministrative;
- un controlling di gestione che accompagna l’attività di ogni unità amministrativa segnalando scostamenti dal budget e dai tempi di esecuzione;
- un controlling finanziario che informa mensilmente sull’andamento degli indicatori finanziari dell’Amministrazione cantonale.

Il controlling di gestione sarà particolarmente importante nel caso si realizzassero delle Unità amministrative autonome, mentre il controlling strategico sarà centrale per il monitoraggio dei mandati di prestazione.

Fatte queste considerazioni appare evidente che il concetto di controlling debba essere introdotto nella nuova Legge sulla gestione finanziaria dello Stato.

Ecco allora che l’**art. 1** della Legge e più precisamente il cpv. 1 risulta così modificato:

*“Questa legge disciplina, nell’ambito della pianificazione cantonale, la gestione finanziaria dello Stato, in particolare la pianificazione finanziaria, il preventivo, il consuntivo, **il controlling e l’analisi finanziaria, nonché il controllo della gestione finanziaria e dei crediti**”.*

4. LA CONTABILITÀ ANALITICA

La contabilità analitica è uno strumento ampiamente usato nel settore privato, ma meno diffuso in quello pubblico.

Nel corso del 2000 la Conferenza dei Direttori cantonali delle finanze ha sollecitato la creazione di un modello di contabilità analitica armonizzato per i Cantoni e la Confederazione, chiamato progetto Kolibri.

D’altra parte da quando si è cominciato a parlare dei concetti di Nuova Gestione Pubblica (New Public Management) il tema della contabilità analitica è emerso con vigore, poiché essa è un pilastro fondamentale del NPM.

Infatti, conoscere i costi delle risorse impiegate dalle varie unità amministrative, valorizzare le prestazioni fornite ed imputarle al servizio significa da un lato responsabilizzare il fruitore dei servizi sui costi degli stessi, dall’altro fornire informazioni atte a migliorare i metodi di lavoro del fornitore di servizi.

I concetti del NPM sono stati assunti da molte amministrazioni pubbliche, ma manca, a livello svizzero, un concetto ed un modello standardizzato per le amministrazioni pubbliche. Il progetto Kolibri vuole essere una guida generale per stabilire come dovrebbe configurarsi un sistema di contabilità analitica per un ente pubblico e come la contabilità analitica dovrebbe essere integrata nella contabilità finanziaria.

Il progetto Kolibri è sfociato nella pubblicazione (?) di un manuale che dovrebbe appunto costituire la base per concetti uniformi in tutte le amministrazioni pubbliche.

L'obbiettivo è di grande importanza poiché renderebbe molto meglio confrontabili i dati intercantionali e intercomunali e darebbe anche un sostegno rilevante a tutte le riforme legate alla perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni e non solo a quella.

Ritornando alla realtà cantonale va detto che già nel 1997 il Consiglio di Stato incaricava la società Fidinam di eseguire uno studio preliminare ed esplorativo relativo alla contabilità analitica, ciò che ha permesso di sviluppare la riflessione nell'ambito di Amministrazione 2000.

La contabilità analitica non sostituisce certo la contabilità finanziaria e tanto meno rappresenta una panacea per ogni problema. Essa rappresenta invece un importante strumento di lavoro interno all'amministrazione che permette la misurazione dei costi e serve appunto quale strumento di supporto per la gestione dei costi e delle risorse.

Essa infatti fornisce informazioni importanti relative:

- al calcolo del costo unitario dei prodotti/servizi o dei progetti/commesse;
- ai costi sostenuti in un dato periodo, suddivisi per servizio, processo, attività o altri livelli di aggregazione;
- sul controllo dell'economicità della gestione attraverso l'analisi degli scostamenti fra preventivo e consuntivo.

La contabilità analitica non va quindi considerata uno strumento generalizzato per tutta l'amministrazione cantonale, ma da applicare in quei settori dove si rende necessario conoscere in particolare il costo di una prestazione e quindi come supporto determinante nella definizione dei contratti di prestazione o in caso di autonomizzazione di certi servizi. Ecco allora la necessità di modifica della legge con particolare riferimento ai compiti del Consiglio di Stato e del Dipartimento delle finanze e dell'economia.

Per quanto concerne il Consiglio di Stato **all'art. 33** si aggiunge una nuova lettera l) del seguente tenore:

Il Consiglio di Stato ha segnatamente le seguenti competenze:

- l) *la designazione dei servizi che sono oggetto di una contabilità analitica ai sensi dell'art. 21 di questa legge.*

Per quanto concerne il Dipartimento delle finanze **all'art. 34** si precisa:

“Al Dipartimento delle finanze e dell'economia sono affidati i seguenti compiti:

- q) *la verifica e il preavviso al Consiglio di Stato per quanto riguarda le priorità nell'introduzione della **contabilità analitica** presso i servizi dell'Amministrazione;*
- r) *la definizione delle direttive di introduzione, l'implementazione e la gestione della **contabilità analitica** presso i servizi dell'Amministrazione che ne fanno richiesta, nel rispetto delle esigenze contabili del Cantone e delle direttive emanate.”*

5. LE UNITÀ AUTONOME

Il progetto “Autonomia” faceva parte dei 18 progetti di Amministrazione 2000 e messo nel primo gruppo di riforme.

Il Messaggio n. 5167 del 16 ottobre 2001 porta il seguente titolo: “Progetto di modifiche legislative necessarie allo sviluppo di progetti pilota di unità amministrative autonome gestite tramite mandato di prestazione e budget globale nell'ambito del “Progetto Autonomia di A2000”.

Esso ha fatto oggetto di un approfondito, ma anche molto lungo, esame da parte della Commissione della gestione ed è ormai pronto per essere dibattuto dal Gran Consiglio.

Si tratta di mettere le basi legali per permettere lo sviluppo di progetti pilota modificando la legge concernente le competenze organizzative del Consiglio di Stato e dei suoi dipartimenti aggiungendo all'art. 2 un nuovo cpv. 2 del seguente tenore:

“Il Consiglio di Stato può stipulare accordi di prestazione con le unità amministrative autonome costituite mediante decreto esecutivo”.

Segue poi un decreto legislativo specifico.

Queste aperture verso forme nuove di gestione amministrativa di servizi dello Stato comporta evidentemente anche un mutamento della Legge sulla gestione finanziaria dello Stato.

Da qui il nuovo **art. 21 a** che così recita:

¹Le unità amministrative autonome che in base ad un mandato di prestazione sono finanziate tramite un budget globale sottostanno alle norme di questa legge, riservate le seguenti deroghe:

- a) deroga al principio della specialità qualitativa, quantitativa e temporale della spesa previsto all'art. 9 cpv. 3 lett. g;*
- b) deroga dell'obbligo di presentare le richieste di crediti supplementari secondo l'art. 25;*
- c) deroga al principio della decadenza dei crediti non utilizzati previsto all'art. 27 cpv. 2;*
- d) deroga al divieto di sorpasso del credito di preventivo nei casi non espressi all'art. 29, purché il superamento sia coperto da risparmi realizzati negli anni precedenti o ammortizzato nei due anni successivi all'esercizio.*

²Restano invece valide le norme relative all'allestimento del preventivo e del consuntivo secondo gli art. 31 e 32 di questa legge.

La normativa più che proporre regole strette e precise apre deroghe e spazi che possano appunto adeguarsi alle esigenze di maggior autonomia delle varie unità amministrative e alle esigenze legate ai meccanismi del contratto di prestazione.

D'altra parte sarà poi il decreto citato sopra e contenuto nel Messaggio 5167 a regolamentare le modalità di funzionamento delle unità amministrative autonome.

6. NUOVO RUOLO DELL'ISPETTORATO DELLE FINANZE

Il rapporto del 3 dicembre 2002, relativo alla nuova legge sul Gran Consiglio, afferma che *“la modifica della legge sull'organizzazione dell'Ispettorato delle finanze non avverrà in questa occasione ma con un successivo messaggio. Il Consiglio di Stato avrà quindi modo di formulare una sua proposta”.*

D'altra parte l'art. 142 della legge sul Gran Consiglio prevede appunto che l'alta sorveglianza del Gran Consiglio, in materia finanziaria, è organizzata secondo le norme previste dalla legislazione sulla gestione finanziaria dello Stato.

Il Rapporto N. 6 di Arthur Andersen, del marzo 1998, affermava che *“Attualmente l'Ispettorato delle Finanze è investito di parecchi compiti e responsabilità di natura eterogenea che vanno dal controllo amministrativo al controllo finanziario, alla presa di posizione riguardo determinate decisioni, alla revisione esterna ed interna. Questa sorta di “crisi di identità” in cui si è venuto a trovare l'Ispettorato delle Finanze non è una peculiarità del Cantone Ticino, ma un fenomeno quasi inevitabile con il quale sono confrontati o si stanno confrontando molti degli organi di controllo a livello cantonale e federale”.*

D'altra parte la riforma Amministrazione 2000 ha introdotto o sta introducendo forme di maggior autonomia delle varie unità operative dell'Amministrazione che si sono e si stanno concretizzando in svariati modi.

Anche questo processo richiede evidentemente un potenziamento della funzione di controllo finanziario in genere e in particolare delle procedure di revisione portando quindi a rivedere le metodologie di lavoro, ma anche la funzione e i compiti dell'ispettorato delle finanze.

Il Messaggio n. 4767 relativo ad Amministrazione 2000 recepisce dunque la necessità di *“perfezionare l'operatività e l'efficacia/efficienza dei controlli eseguiti dall'IF, al fine di migliorarne la presentazione e di ridare ad esso un'identità specifica, definendone più chiaramente gli obiettivi, i compiti, le competenze e le responsabilità di spettanza dell'organo di controllo finanziario interno di un Ente Pubblico”* (cfr. pag. 22).

Operati importanti cambiamenti sul piano delle metodologie (es. introduzione del settore di revisione informatica, adeguamento agli standards di revisione riconosciuti dalle associazioni di categoria, ecc...) si tratta ora di consolidare nella legge le riforme in parte già attuate.

Va detto che contrariamente a quanto sollecitato da Arthur Andersen nel rapporto citato, l'ispettorato delle finanze, non è stato sottoposto alla Commissione della Gestione ed in particolare alla sua Sottocommissione delle finanze. D'altra parte a questa proposta aveva già esplicitamente rinunciato anche la speciale Commissione che si è occupata della revisione della Legge sul Gran Consiglio.

Nel solco di quella proposta si inseriscono comunque una serie di riforme che si possono così sintetizzare:

- migliore definizione dello statuto d'indipendenza;
- parificazione dei rapporti tra l'IF e le due istanze politiche superiori (Consiglio di Stato e Commissione della gestione);
- rafforzamento degli audit operazionali con l'introduzione di nuovi compiti;
- abbandono dei compiti consultivi prima previsti nei processi decisionali poiché incompatibili con i compiti di revisione;
- nuova formulazione della denominazione del servizio che da Ispettorato delle finanze assume il nome di **Controllo cantonale delle finanze**.

7. NUOVO RUOLO DEL DIPARTIMENTO DELLE FINANZE E DELL'ECONOMIA

Il nuovo art. 34 ridefinisce le competenze del Dipartimento finanze in particolare su quattro temi di relativa importanza:

- a) Il fatto che il Controllo cantonale delle finanze non assume più un ruolo di preavviso sulle spese, sulla legalità delle stesse e sui sorpassi vuol dire che tale compito viene assunto completamente e unicamente dal Dipartimento delle finanze;
- b) Il DFE acquisisce una vera e propria competenza decisionale nell'acquisizione dei mezzi finanziari a lungo termine sui quali prima dava solo un preavviso;
- c) La gestione della tesoreria, comparto ampiamente sottovalutato in precedenza, viene ora rivalutato con un servizio specifico e naturalmente sottoposto al DFE. Il DFE ha competenza solo sulla gestione dei beni mobili.

- d) Il DFE può autorizzare dei servizi a tenere una contabilità separata (contabilità con un piano contabile diverso da quello dell'Amministrazione e gestita in modo autonomo) oppure una contabilità ausiliaria (segue le stesse regole di quella dell'Amministrazione).

Questi mutamenti tendono a razionalizzare e a precisare le competenze in base a quanto emerso anche dalla riforma Amministrazione 2000 e nel contempo rafforzano indubitabilmente il ruolo del Dipartimento delle finanze e dell'economia.

8. ALTRI AGGIORNAMENTI

Una revisione di questa portata della legge finanziaria ha evidentemente creato le premesse per alcuni altri ritocchi, laddove si palesava una necessità di aggiornamento. Abbiamo già detto del nuovo titolo, mentre altre modifiche importanti sono rilevabili, per esempio, nei principi che reggono la contabilità, nella definizione del concetto di debito pubblico, modifiche che affronteremo più dettagliatamente nell'esame dei singoli articoli.

9. OSSERVAZIONI SULLE SINGOLE MODIFICHE DI ARTICOLI

Si è già detto dell'importante cambiamento dovuto all'introduzione della funzione di controllo finanziario, attribuito all'attuale Ispettorato delle finanze, ed evidenziato nel titolo stesso della legge.

Articolo 1

La conseguenza immediata di questa modifica è l'introduzione del concetto di controlling e di analisi finanziaria all'art.1, concernente il campo d'applicazione della legge.

L'indagine della Arthur Andersen aveva evidenziato come il cantone non fosse ancora aggiornato circa i moderni sistemi di "controlling" della gestione in ambito finanziario. Uno dei progetti di A2000 è stato dedicato a questo tema e ora si tratta di inserire il concetto nella apposita legge.

Gli altri articoli sui principi della gestione finanziaria (da 2 a 8) sono tuttora attuali e non necessitano di modifiche.

Articolo 9

Si tratta della contabilità. La modifica più importante concerne l'introduzione del principio della contabilità analitica, nell'intento di conoscere il costo di determinate prestazioni, sia interne che verso l'esterno, in base al principio della causalità. Verranno applicate le direttive del progetto Kolibri, di cui si è detto nelle premesse generali.

La contabilità analitica non sostituisce quella generale, per cui rimane al cpv. 4 lett. e) il principio dell'unità, che viene ulteriormente precisato con l'aggiunta "e della completezza; è tenuta un'unica contabilità generale per l'Amministrazione cantonale; essa contiene tutte le operazioni del periodo".

Un ulteriore paragrafo (g) specifica invece che un credito può essere utilizzato soltanto per l'obiettivo fissato a preventivo e la sua utilizzazione è limitata all'importo autorizzato per il tempo stabilito. Questi principi potrebbero urtarsi con i modelli di mandati di prestazione e budget globali, per cui si dovranno prevedere deroghe, come si dirà a proposito dell'art. 21a, nuovo.

La modifica precisa però opportunamente la necessità di utilizzare i crediti concessi conformemente allo scopo, nei tempi e nei limiti previsti. Parecchi cantoni hanno già introdotto questi principi e li applicano concretamente.

Articolo 13 cpv. 5

Il termine “sciogliere” è sostituito da “stralciare” che è sicuramente più conforme alla realtà.

Articolo 14

Degna di nota in questo ambito la definizione di debito pubblico, che finora figurava solo nel regolamento.

Per debito pubblico si intende un debito netto, risultante cioè dalla somma algebrica dei debiti verso terzi (segno meno) e del valore dei beni patrimoniali (segno +), cioè che possono essere alienati.

Articolo 19

L'introduzione della contabilità analitica crea diversi tipi di contabilizzazioni interne, che vanno trattate in modo differenziato, distinguendo quelle ad uso esclusivo della contabilità analitica stessa. Questo aspetto concerne in particolare l'attribuzione di costi fissi generali o il ribaltamento interno di attività di una stessa unità amministrativa.

L'aggiunta del cpv. 3 lo precisa.

Articolo 20 e 21

L'ordine di questi due articoli viene invertito. L'art.20 diventa quindi “Conto degli investimenti” e rimane invariato. L'art. 21 sostituisce il precedente art. 20, ma viene completamente rielaborato con due temi principali: la contabilità analitica e le unità amministrative autonome (art. 21a).

Si è già detto della contabilità analitica. Da notare due aspetti interessanti: la contabilità analitica è allestita a titolo complementare. I criteri di calcolo e di riparto sono stabiliti dal Dipartimento competente.

L'art. 21a stabilisce le deroghe alle norme di questa legge (vedi parte introduttiva), in modo da poterla applicare alle UAA, così come definite nel messaggio n. 5167 già citato.

Articolo 22

Viene modificata solo la forma.

Articolo 25

L'importo del credito suppletorio viene adeguato a quanto stabilito nella Costituzione cantonale e all'aumento dei prezzi al consumo.

Articolo 28

Anche in questo caso gli importi vengono adeguati per gli stessi motivi.

Articolo 29a

Viene completato l'art. 29 con l'aggiunta di un art. 29a concernente il controllo dei crediti. La novità consiste nel seguire nel tempo l'utilizzazione dei crediti, il che obbliga l'amministrazione a tenerla aggiornata. Finora veniva soltanto accertata la base legale,

quindi prima dell'utilizzo. Questo monitoraggio appare particolarmente importante per i contributi che rischiano di restare in vigore anche quando non fossero più giustificati.

Articolo 32

Rimane, ma con l'aggiunta alla lett. a) "... corredato dalle indicazioni sugli impegni condizionali" (per esempio lo scoperto del capitale tecnico della Cassa pensioni).

Articolo 33

Si precisa che al Consiglio di Stato compete anche la "gestione" dei beni immobili (patrimoniali).

Viene abrogato il paragrafo h) che dava competenza al Gran Consiglio per l'assunzione di prestiti a lungo termine. La stessa è già stata abrogata nella Costituzione cantonale del 1997. Questa competenza era già del Consiglio di Stato in base all'art. 33 della LGF e il disposto costituzionale veniva superato tramite una decisione annuale in sede di approvazione del preventivo per l'anno successivo. L'abrogazione della norma sulla LGF fa chiarezza sul modo di procedere e va anche un po' oltre. Infatti non si limita a lasciare al Consiglio di Stato la competenza per l'assunzione di prestiti di lunga durata, ma la trasferisce al Dipartimento delle finanze e dell'economia (art. 34 lett. i).

Questo trasferimento di competenze è giustificato dal fatto che oggi l'accensione di un prestito anche a media e lunga scadenza sottostà a condizioni che variano di giorno in giorno, talvolta di ora in ora. È quindi necessario per il debitore un tempo di decisione molto ristretto per poter approfittare delle migliori condizioni.

Per contro la nuova lett. l dell'art. 33 conferisce una nuova competenza al Consiglio di Stato in applicazione dell'art. 21 (servizi oggetto di una contabilità analitica). I criteri di calcolo e di riparto, come detto, restano di competenza del Dipartimento.

Articolo 34

Corollario di quanto appena detto a proposito dell'art. 34 lett. i) è la gestione della tesoreria (oggetto di un progetto specifico di A2000) e l'investimento di beni patrimoniali mobili (lett. l).

Nuovo è il concetto di tesoreria, che presuppone una gestione più immediata e professionale dei mezzi finanziari a disposizione dello Stato. Nel contempo precisa che la competenza del DFE si riferisce ai soli beni mobili.

Per le altre lettere dell'articolo si tratta essenzialmente di modifiche redazionali. Si noterà in questo ambito l'esplicita rinuncia a delegare eventualmente ad altri servizi la tenuta della contabilità e della cassa, che è e deve rimanere centrale.

Nuove sono invece le lettere p), q) e r) che riflettono anche nuovi compiti affidati al Dipartimento: gestione e organizzazione del controlling, dei dati, delle informazioni finanziarie e l'analisi critica della spesa; le priorità nell'introduzione della contabilità analitica (preavviso al Consiglio di Stato); la definizione e la sorveglianza per le direttive concernenti sempre la contabilità analitica.

Articolo 35

L'articolo, che concerne i dipartimenti, sopprime ogni riferimento alla questione delle deleghe. La lettera c) viene adeguata alle norme previste dall'art. 29a.

Viene introdotta una nuova lettera h) che dà la facoltà ai singoli dipartimenti di gestire le partecipazioni dello Stato a seconda delle competenze (per esempio aziende di trasporto). Il DFE ha solo un ruolo di consulente.

Articolo 36

L'Ispettorato delle finanze diventa "Controllo cantonale delle finanze". Non si tratta solo di forma, poiché il Controllo delle finanze è destinato ad assumere un ruolo molto più importante. Per questo l'articolo è completamente riformulato e ampliato.

Come fatto in occasione del rapporto sulla nuova legge sul Gran Consiglio, il Consiglio di Stato non intende sottoporre l'attività del Controllo delle finanze al Gran Consiglio. Il cpv.1 precisa comunque che il Controllo delle finanze coadiuva il Gran Consiglio per l'esercizio dell'alta vigilanza, per altro prescritta dalla Costituzione.

Il cpv. 2 precisa il concetto di autonomia del CCF. Il Consiglio di Stato lo sottopone però a uno dei suoi membri, escluso il direttore delle finanze.

Al cpv. 3 si precisa che anche la Commissione della gestione del Gran Consiglio può completare il mandato al CCF attribuito dal Consiglio di Stato per verifiche particolari. Questa commissione viene inoltre consultata per la nomina del direttore. La stessa può formulare un preavviso anche per l'emanazione del Regolamento d'applicazione da parte del Consiglio di Stato.

Sempre la Commissione della gestione è infine autorizzata a trattare con il CCF e a discuterne il rapporto d'attività, mentre le viene trasmesso il programma annuale.

Anche se non soddisfa appieno le richieste della Commissione della gestione formulate in occasione della revisione della legge sul Gran Consiglio, questo articolo stabilisce almeno un certo numero di competenze e pone la Commissione in grado d'espletare meglio il mandato di "alta vigilanza" che le è conferito.

La facoltà della Commissione della gestione di preavvisare l'emanazione del regolamento d'applicazione del CCF assume particolare importanza dal momento che sarà necessario elaborare una nuova base specifica per l'attività del CCF. Il Parlamento si è già reso conto in più di un'occasione dell'importanza degli organi di controllo dell'amministrazione. Controllo che viene sempre più esteso anche agli aspetti procedurali e amministrativi. Questo significa rendersi conto anche dei rischi, non necessariamente e non solo finanziari, insiti nei processi messi in atto sia dall'apparato politico, sia da quello amministrativo. È evidente che l'attività di un organo di controllo così concepito è destinata ad ampliarsi e perfezionarsi nel tempo.

Su richiesta dalla Commissione, il CdS ha precisato la struttura dell'IF e la definizione dei rapporti con la Commissione stessa (v. lettera annessa).

Articolo 38

Si sopprime la necessità di un mandato del Legislativo o dell'Esecutivo per eseguire controlli su enti pubblici o privati ai quali viene delegato un compito pubblico o che beneficiano di aiuti finanziari. Si sottolinea anche in questo caso l'autonomia operativa del CCF.

Articolo 39

L'abrogazione della lett. e) del cpv.1 è giustificata dall'orientamento dei compiti del CCF alla sola revisione e al controllo, sopprimendo quella di consulenza.

La lettera h) formalizza il controllo interno a ogni servizio e precisa che il CCF è autorizzato a verificarne il funzionamento. La lett. i) offre la possibilità di esaminare anche le applicazioni informatiche, mentre la lett. l) permette infine la verifica dell'organizzazione dei vari servizi dello Stato, principalmente con lo scopo di controllare l'utilizzazione razionale delle riserve a disposizione.

Articolo 40

Accanto ad aggiornamenti formali l'articolo precisa meglio due aspetti importanti: quello della collaborazione obbligatoria con il CCF e quello dell'accesso ai sistemi informatici e della levata del segreto d'ufficio.

Articolo 41

La novità di maggior rilievo è l'inserimento del presidente della Commissione della gestione fra coloro che devono essere informati nei casi di una certa gravità e della scoperta di un'azione punibile amministrativamente o penalmente.

10. MODIFICHE DI ALTRE LEGGI

La nuova definizione dell'Ispettorato delle finanze rende necessario l'aggiornamento di alcune leggi che il Consiglio di Stato elenca in coda al decreto di modifica di alcuni articoli della Legge sulla gestione finanziaria dello Stato del 20 gennaio 1986.

Il Consiglio di Stato ha segnalato che il gruppo di lavoro incaricato di elaborare proposte di modifiche della Legge finanziaria si è ritrovato per preparare per tempo l'adeguamento del Regolamento d'applicazione in funzione delle modifiche di Legge approvate dalla Commissione della gestione e delle finanze.

Iniziando questo lavoro, il gruppo ha riscontrato che la lista degli aggiornamenti di leggi elencati in coda al Disegno di legge deve essere completata per tenere conto del nuovo titolo della legge. Gli aggiornamenti necessari riguardano:

- La Legge concernente l'istituzione di un Ente per lo smaltimento dei rifiuti del Sottoceneri del 20 giugno 1987. Oltre all'articolo già evidenziato (punto V del Disegno di legge), l'art. 19 deve essere modificato come segue:

Art. 19

Per la presentazione dei preventivi e dei consuntivi, nonché per l'approvazione delle spese d'investimento è applicabile, per analogia, la Legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato.

- La Legge per lo stato di necessità del 15 aprile 1996. Proponiamo la seguente aggiunta:

VII.

La Legge per lo stato di necessità del 15 aprile 1996 è modificata come segue:

Art. 17cpv. 1

¹Dati gli estremi dello stato di necessità, è applicabile la procedura di urgenza di cui all'art. 26 della Legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato rispettivamente 165 cpv. 3 della Legge organica comunale.

Di conseguenza le norme relative all'entrata in vigore della Legge devono essere esposte al punto VIII.



Con queste osservazioni e richiamando l'attenzione del Parlamento sull'importanza di questa riforma che concerne la riorganizzazione di tutta la gestione finanziaria dello Stato, la Commissione della gestione e delle finanze invita il Gran Consiglio ad approvare le modifiche di legge così come presentate nel messaggio del Consiglio di Stato.

Per la Commissione gestione e finanze:

Ignazio Bonoli e Mario Ferrari, relatori
Bacchetta-Cattori - Beltraminelli -
Carobbio Guscetti (con riserva) - Croce -
Ghisletta R. - Lepori B. - Lepori Colombo -
Lombardi - Lotti - Merlini - Robbiani

Allegati:

- 1) modifiche della LGF a confronto con il testo precedente
- 2) lettera 2 marzo 2004 del CdS