

Rapporto

numero

6166 R

data

24 marzo 2009

Dipartimento

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 27 gennaio 2009 riguardante la modifica della Legge concernente le competenze organizzative del Consiglio di Stato e dei suoi dipartimenti

Con il messaggio qui in esame il Consiglio di Stato propone di colmare una lacuna legislativa segnalata a più riprese dal Controllo cantonale delle finanze relativa alle basi legali per le spese di partecipazione a conferenze e organismi intercantionali da parte del Cantone Ticino.

1. PREMESSA

La Legge sulla gestione e il controllo finanziario dello Stato (LGF) prevede i seguenti principi:

- una spesa deve essere prevista da una base legale (art. 3 cpv. 1). La base legale sussiste in particolare quando una spesa corrente o di investimento è la conseguenza immediata o prevedibile di leggi o decreti legislativi cantonali, dell'applicazione di norme imperative del diritto federale o di sentenze giudiziarie (art. 3 cpv. 2). Tutte queste spese costituiscono le cosiddette spese vincolate di competenza del Consiglio di Stato. La giurisprudenza riconosce le seguenti tre specie alternative di **spese vincolate**: le **spese determinate**, il cui scopo e ammontare vengono esplicitamente definiti nella base legale che le prevede (crediti d'impegno, spese per stipendi, spese per sussidi ecc.), le **spese assolutamente necessarie** (lavori di manutenzione, aggiornamenti tecnici ecc.), le **spese prevedibili o ininfluenti**;
- una spesa deve essere autorizzata mediante un credito di preventivo (art. 27).

Se le spese non adempiono a questi requisiti, esse sono da considerarsi spese nuove, di competenza del Gran Consiglio.

Attualmente i predetti principi non vengono osservati relativamente ad una serie di versamenti del Cantone a Conferenze intercantionali e Associazioni di interesse pubblico, per cui con il messaggio qui in esame il Consiglio di Stato propone di adottare la base legale necessaria.

A parere del Governo le conferenze intercantionali a livello di direttori di dipartimento o di unità amministrative subordinate rientrano nel cosiddetto federalismo cooperativo di tipo orizzontale, tramite il quale i Cantoni collaborano fra loro anche allo scopo di realizzare compiti di interesse regionale (art. 48 cpv. 1 Cost. fed.). Secondo il Consiglio di Stato la collaborazione fra i Cantoni sarebbe prescritta già in sede costituzionale, con il divieto ai

Cantoni di farsi giustizia da sé e l'imperativo di comporre le controversie fra di loro con il negoziato e la mediazione (art. 44 cpv. 3 Cost. fed.), come pure con il principio del vicendevole sostegno e assistenza amministrativa e giudiziaria (art. 44 cpv. 2 Cost. fed.). Ne risulterebbe che questi contributi rientrano nelle spese vincolate, perché assolutamente necessarie all'adempimento di un compito costituzionale federale, e che devono essere approvate nell'ambito del Preventivo. La Commissione può sottoscrivere questa impostazione giuridica della questione qui in oggetto, che permetterà al Parlamento di continuare a potersi pronunciare compiutamente su queste spese in sede di Preventivo e Consuntivo.

2. IL DIRITTO INTERCANTONALE

Accanto al corpo legislativo federale, composto in primis dalle leggi, dai decreti e dalle ordinanze federali, e ai corpi legislativi cantonali, composti dagli atti normativi dei Cantoni, si è sviluppato nel tempo nel nostro Paese anche il diritto intercantonale, fondato principalmente sui concordati. Con questo strumento i Cantoni si accordano per regolamentare un certo settore di competenza cantonale con delle norme condivise, sia per incentivare la collaborazione intercantonale nell'espletazione di un determinato compito, sia per armonizzare le legislazioni cantonali evitando differenze marcate tra un Cantone e l'altro.

Il diritto intercantonale ha avuto uno sviluppo recente, con l'adozione il 28 novembre 2004 da parte di popolo e Cantoni delle modifiche costituzionali correlate con la nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC). Nella Costituzione federale sono segnatamente stati inseriti:

- l'art. 48 cpv. 4 e 5, secondo il quale, mediante trattato intercantonale, i Cantoni possono autorizzare organi intercantonali a emanare disposizioni contenenti norme di diritto per l'attuazione di un tale trattato e i Cantoni devono rispettare il diritto intercantonale;
- l'art. 48a, secondo il quale, su domanda dei Cantoni interessati, la Confederazione può dichiarare di obbligatorietà generale i trattati intercantonali conclusi in alcuni settori rilevanti (esecuzione di pene e misure, università cantonali, scuole universitarie professionali, istituzioni culturali d'importanza sovraregionale, gestione dei rifiuti, depurazione delle acque, trasporti negli agglomerati, medicina di punta e cliniche speciali, istituzioni d'integrazione e assistenza per gli invalidi) e obbligare tutti i Cantoni a parteciparvi.

La messa a punto di questi accordi è in genere affidata a gremi politici intercantonali, nei quali è usuale che siedano i Consiglieri di Stato responsabili per materia. Si tratta quindi di gremi importanti, ai quali il Ticino ha un interesse marcato a partecipare, segnatamente per far valere la sua specificità di Cantone italofono, fisicamente separato dal resto della Svizzera a causa della barriera alpina, con scarse possibilità di collaborazione immediata con altri Cantoni, se non con il vicino Grigioni. I concordati intercantonali sono oggettivamente uno strumento piuttosto rigido, essendo messo a punto da queste conferenze intercantonali di livello governativo ed essendo sottoposti ai Legislativi cantonali per approvazione con la formula non particolarmente democratica del "prendere o lasciare". Tuttavia, come detto, essi hanno avuto un impulso positivo dal voto costituzionale del 2004, per cui è verosimile che l'uso di questo strumento in futuro diverrà più importante rispetto a quanto accaduto fin qui.

Accanto ai gremi politici appena citati vi è poi una serie di gremi più tecnici, che radunano le persone che nei Cantoni si occupano di un certo settore dell'amministrazione o di un certo compito specifico. L'importanza di questi gruppi di lavoro non può essere paragonata a quella del primo gruppo e a prima vista non è sempre possibile cogliere il senso della loro utilità, ma hanno un certo ruolo nell'espletazione armonica su tutto il territorio nazionale dei medesimi compiti, rispettivamente nel quadro dello scambio di informazioni, conoscenze e esperienze.

3. ORGANISMI INTERCANTONALI DI CUI IL TICINO È MEMBRO

Come già menzionato, gli organismi intercantionali di cui fa parte anche il Ticino possono essere divisi in due categorie:

- le diverse conferenze dei direttori di dipartimento, con una serie di sottogruppi e sottocommissioni;
- una serie di gremi più tecnici, che radunano i funzionari competenti in un determinato settore.

Tra gli organismi del primo gruppo, le cui finalità sono ben descritte nel messaggio, a cui rimandiamo, menzioniamo:

- la Conferenza dei Governi cantonali (CGC), fondata nel 1993, alla quale partecipano tutti i Cantoni svizzeri con un finanziamento proporzionale alla popolazione (ultima spesa per il Ticino fr. 127'000.-). Alla CGC si aggiunge la Fondazione per la collaborazione confederale (CH Stiftung) (ultima spesa per il Ticino fr. 14'000.-);
- la Conferenza latina dei direttori cantonali del Dipartimento di giustizia e polizia, fondata negli anni '60, alla quale partecipano tutti i Cantoni latini con un finanziamento stabilito in un concordato (ultima spesa per il Ticino fr. 54'000.-);
- la Conferenza svizzera dei direttori cantonali del Dipartimento di giustizia e polizia (CDDGP), alla quale partecipano tutti i Cantoni svizzeri con un finanziamento proporzionale alla popolazione (ultima spesa per il Ticino fr. 89'000.-);
- la Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS), alla quale partecipano tutti i Cantoni svizzeri con un finanziamento proporzionale alla popolazione (ultima spesa per il Ticino fr. 65'000.-);
- la Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (SKOS/CSIAS/COSAS), alla quale partecipano tutti i Cantoni svizzeri con un finanziamento proporzionale alla popolazione (ultima spesa per il Ticino fr. 14'000.-);
- la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della sanità (GDK/CDS), alla quale partecipano tutti i Cantoni svizzeri con un finanziamento proporzionale alla popolazione (ultima spesa per il Ticino fr. 112'000.-);
- la Conferenza latina degli affari sanitari e sociali (CLASS), alla quale partecipano tutti i Cantoni latini con un finanziamento proporzionale alla popolazione (ultima spesa per il Ticino fr. 61'000.-);
- la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) alla quale partecipano tutti i Cantoni svizzeri con un finanziamento proporzionale alla popolazione (ultima spesa per il Ticino fr. 480'000.-);
- la Conferenza intercantonale istruzione pubblica Romandia e Ticino (CIIP), alla quale partecipano tutti i Cantoni latini con un finanziamento fisso (ultima spesa per il Ticino fr. 71'000.-);

- la Conferenza universitaria svizzera (CUS), alla quale partecipano tutti i Cantoni universitari con un finanziamento a forfait (ultima spesa per il Ticino fr. 145'000.-);
- la Conferenza svizzera degli affari della formazione professionale (CSFP) e il Centro svizzero di servizio di formazione professionale, universitario e di carriera (CSFO), ai quali partecipano tutti i Cantoni svizzeri con un finanziamento proporzionale alla popolazione (ultima spesa per il Ticino fr. 65'000.-);
- la Conferenza dei direttori cantonali dell'energia (CDE) e la Conferenza dei delegati cantonali dell'energia, alle quali partecipano tutti i Cantoni svizzeri con un finanziamento proporzionale alla popolazione (ultima spesa per il Ticino fr. 25'000.-
- la Conferenza direttori cantonali dei trasporti pubblici (CDTP), fondata nel 1992, alla quale partecipano tutti i Cantoni svizzeri con un finanziamento proporzionale alla popolazione (ultima spesa per il Ticino fr. 7'000.-);
- la Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione e della protezione dell'ambiente (CDPA), alla quale partecipano tutti i Cantoni svizzeri con un finanziamento proporzionale alla popolazione (ultima spesa per il Ticino fr. 28'000.-);
- la Conferenza svizzera dei direttori delle foreste, alla quale partecipano tutti i Cantoni svizzeri con un finanziamento proporzionale alla popolazione (ultima spesa per il Ticino fr. 13'000.-);
- la Conferenza svizzera delle imposte (CSI), alla quale partecipano tutti i Cantoni svizzeri con un finanziamento proporzionale alla popolazione (ultima spesa per il Ticino fr. 10'000.-);
- la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze, alla quale partecipano tutti i Cantoni svizzeri con un finanziamento proporzionale alla popolazione (ultima spesa per il Ticino fr. 30'000.-);
- la Conferenza dei governi dei Cantoni alpini (RKGK), alla quale partecipano Uri, Nidvaldo, Obvaldo, Glarona, Grigioni con un finanziamento a forfait e a progetti (ultima spesa per il Ticino fr. 50'000.-);
- la Conferenza dei direttori cantonali dell'economia (CDEP), alla quale partecipano tutti i Cantoni svizzeri con un finanziamento proporzionale alla popolazione (ultima spesa per il Ticino fr. 6'000.-);
- la Conferenza dei direttori cantonali dell'agricoltura (CDAgr), alla quale partecipano tutti i Cantoni svizzeri con un finanziamento forfettario (ultima spesa per il Ticino fr. 1'000.-).

Il costo annuo di questa prima serie di organismi è stimato a poco meno di 1,5 mio.

Tra gli organismi del secondo gruppo vi è invece una serie di gremi amministrativi che si occupano di temi intercantionali puntuali. La tabella ne riassume nome e costo annuo per il Ticino:

Contributo	Fr.
Conferenza svizzera dei Cancellieri di Stato	150
Centro intercantonale di informazione sulle credenze (CIC)	10.000
Conferenza delle autorità cantonali di tutela	5.086
Conferenza delle autorità cantonali di vigilanza sullo stato civile	2.902
Commissione intercantonale per la circolazione stradale	274
Associazione dei servizi cantonali di migrazione (ASM)	3.750
Centro svizzero di coordinamento per la prevenzione della criminalità	29.237
Federazione ticinese delle società di tiro (FTST)	7.000

Diversi Comandi di grandi unità, Scuole reclute e Associazioni paramilitari ticinesi	28.600
Commissione tecnica delle polizie svizzere (VULPUS Telematic)	6.620
Commissione tecnica delle polizie svizzere (finanziamento CPTS)	11.500
Commissione sportiva svizzera di polizia	1.333
Finanziamento banca dati centralizzata SWISS AFIS	32.072
Finanziamento organismo di coordinamento KOBIK	19.646
Contributo spese amministrative alla CTPS-Intranet	11.500
Conferenza svizzera degli uffici della formazione professionale (CSFP)	18.062
Centro svizzero di servizio formazione professionale, orientamento professionale, universitario e di carriera (CSFO)	47.055
Conferenza svizzera dei pianificatori cantonali	3.030
Conferenza romanda dei pianificatori cantonali	1.000
Conferenza dei delegati cantonali del trasporto pubblico	100
Conferenza velo svizzera	537
Conferenza svizzera degli ispettori della caccia e della pesca	2.000
Conferenza dei delegati della protezione della natura e del paesaggio (CDPNP)	200
Conférence suisse des secrétaires des travaux publics	100
Associazione istituti cantonali assicurazioni antincendio (AICCA)	37.988
Associazione TicinoEnergia	1.000
Fondazione dei registri svizzeri degli ingegneri, degli architetti e dei tecnici	4.500
Centro svizzero per la costruzione adatta agli handicappati	7.018
Associazione svizzera dei professionisti della protezione delle acque (VSA)	3.100
Contributi a associazioni e conferenze legate al settore della protezione dell'ambiente, delle acque e dell'energia	13.590
Contributo cantonale all'Associazione svizzera di economia forestale di Soletta	6.880
Fondo per la promozione della ricerca sul bosco e sul legno	6.340
Società forestale svizzera (SFS)	561
Economia svizzera del legno (Lignum e Selva)	685
Equiterre	300
Société suisse d'études pour l'organisation de l'espace et la politique régionale (ROREP)	200
Comitato del Gottardo	5.700
Associazione svizzera degli ingegneri del traffico (SVI)	400
Associazione per un sistema informativo sulle commesse pubbliche in Svizzera	20.295
Associazione svizzera per gli appalti pubblici (ASAP)	50
Associazione svizzera degli aerodromi	5.314
Contributi ricorrenti ad organizzazioni e conferenze tecniche legate all'attività nel settore stradale	4.725
Associazione ticinese di economia delle acque	500
Comitato svizzero delle dighe	500
Verein für Ingenieurbiologie	200
Conferenza svizzera degli uffici regionali di statistica (CORSTAT)	1.200
Conferenza svizzera dei capi del personale delle amministrazioni pubbliche (Cantoni e città) e del Principato del Liechtenstein	300
Conferenza svizzera sull'informatica (SIK CSI)	18.833
Spesa totale	381.933

Compresa questa seconda “tranche” di gremi, il costo complessivo della partecipazione del Ticino a tutti gli organismi intercantionali ammonta a poco meno di 2 mio annui.

4. CONSIDERAZIONI DELLA COMMISSIONE

La Commissione della gestione e delle finanze ritiene di principio rilevante la partecipazione del Cantone Ticino alle conferenze dei direttori dei vari Dipartimenti e ai gremi politici intercantionali.

Se essa ritiene doveroso che il Cantone partecipi in maniera ancor più qualificata ai gremi importanti e migliori i suoi rapporti diretti con la Confederazione, si è anche posta qualche domanda sul senso di quello che può apparire come una eccessiva proliferazione degli organismi più tecnici.

Essa si riserva di approfondire il tema dei benefici apportati della partecipazione del Ticino a questi gremi sui temi di maggior interesse in sede di consuntivo e nel contempo **chiede al Consiglio di Stato di voler fornire una valutazione critica dell'efficacia della partecipazione ai vari gremi intercantionali, perlomeno a quelli più politici, nell'ambito del Consuntivo 2009.**

5. CONCLUSIONI

Con le considerazioni appena espresse la Commissione della gestione e delle finanze invita il Gran Consiglio ad approvare il decreto legislativo allegato al messaggio qui in esame.

Per la Commissione gestione e finanze:

Manuele Bertoli, relatore
Bacchetta-Cattori - Beltraminelli - Bobbià -
Celio (con riserva) - Foletti (con riserva) -
Gobbi N. (con riserva) - Lurati - Merlini -
Orelli Vassere - Pinoja - Regazzi -
Righinetti - Vitta