

Rapporto

numero

6852 R

data

3 dicembre 2013

Dipartimento

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 25 settembre 2013 concernente la modifica della Legge sul controllo e sulla gestione finanziaria dello Stato del 20 gennaio 1986 (LGF)

La revisione della Legge sul controllo e sulla gestione finanziaria dello Stato (LGF) è conseguente all'introduzione, a partire dall'anno 2014, del nuovo modello contabile armonizzato di Cantoni e Comuni (MCA2) in sostituzione del modello MCA1 in vigore in Svizzera dagli anni Ottanta. I contenuti del modello attuale sono ripresi ed estesi tenendo conto in particolare delle norme internazionali del settore privato basate sul principio della trasparenza contabile.

Come indicato nel messaggio, il MCA2 è stato sviluppato su mandato della Conferenza cantonale dei Direttori delle finanze in sintonia con il modello contabile della Confederazione. Questa Conferenza ha adottato il nuovo modello contabile nel gennaio del 2008 e ne consigliava l'implementazione presso i Cantoni ed i Comuni entro i successivi dieci anni.

Quattro sono gli elementi principali legati all'adozione del presente messaggio che la Commissione ritiene opportuno evidenziare:

- l'anticipo al 30 settembre della presentazione del messaggio governativo al Parlamento per il progetto di preventivo;
- la chiara definizione della modalità di azione in caso di non approvazione del preventivo entro il 31 dicembre da parte del Legislativo;
- le modifiche a bilancio;
- la nuova presentazione dei conti.

Prima di approfondire questi elementi la Commissione ritiene comunque utile ricordare anche gli aspetti di rilievo del nuovo modello contabile:

- il piano dei conti è stato rivisto e armonizzato con quello della Confederazione ed è stato adattato alle altre realtà pubbliche;
- viene introdotto il conto dei flussi di mezzi liquidi con il *cash flow* da attività operative, quello proveniente da attività d'investimento (corrispondente ai movimenti del conto degli investimenti e ai movimenti degli investimenti finanziari) e quello proveniente dall'attività di finanziamento. Il saldo finale mostra la variazione di liquidità totale;
- lo stato e la variazione del capitale proprio devono essere presentati dettagliatamente nell'allegato;
- vi sarà un nuovo allegato ai conti annuali, comprendente informazioni relative a: regole e principi utilizzati per la tenuta dei conti, del bilancio e della sua valutazione, metodo e

tassi di ammortamento utilizzati, tabella di dettaglio dei fondi propri, degli accantonamenti, delle partecipazioni e delle garanzie dello Stato nonché dei beni amministrativi;

- il risultato verrà presentato in un modo differente, scindendo l'attività ordinaria da quella straordinaria e rilevando in modo distinto anche il risultato finanziario;
- per la contabilità degli immobili, la prima contabilizzazione viene eseguita al valore di acquisto. I beni amministrativi vengono successivamente ammortizzati mentre per i beni patrimoniali le correzioni di valore, se necessarie, vengono effettuate sulla base del valore venale;
- l'ammortamento degli immobili dei beni amministrativi avviene secondo il criterio della durata teorica di utilizzo del bene (in MCA1 l'ammortamento è effettuato secondo il principio dell'autofinanziamento delle spese d'investimento, detto altrimenti l'ammortamento è calcolato in base alle future esigenze d'investimento);
- la presentazione dei conti pubblici deve offrire una visione il più conforme possibile alla realtà ("*true and fair view*"). Ciò viene ottenuto attraverso:
 - il rafforzamento del concetto di contabilità per competenza (i costi e i ricavi devono essere delimitati in base all'anno contabile di competenza);
 - la valutazione dei beni patrimoniali di principio secondo il loro valore venale;
 - l'ammortamento dei beni amministrativi secondo il loro valore d'utilizzo teorico;
 - la creazione di accantonamenti a copertura di impegni probabili fondati su eventi del passato e per i quali l'importo e la scadenza sono incerti ma stimabili.

I principali elementi contenuti nella modifica di legge che la Commissione ritiene debbano essere evidenziati al Parlamento vengono sviluppati qui di seguito.

1. Anticipo del termine per la presentazione del messaggio di preventivo da parte dell'esecutivo

Con la proposta di modifica dell'articolo 31 cpv. 3, la data attuale del 15 ottobre che definisce l'ultimo termine per il Consiglio di Stato per la consegna al Legislativo del messaggio di preventivo, viene anticipata al 30 settembre, accogliendo così parzialmente l'iniziativa parlamentare elaborata presentata il 13 dicembre 2011 dal deputato Carlo Luigi Caimi per il gruppo PPD volta ad anticipare di un mese la presentazione dei conti preventivi. Con l'adozione del presente messaggio si ritiene pertanto evasa la citata iniziativa.

L'anticipo della presentazione è stato auspicato anche nel Decreto legislativo sul programma di risanamento finanziario (*Roadmap 2013-2014*), contenuto nel rapporto di maggioranza della Commissione della gestione e delle finanze del 18 dicembre 2012. Ci sarà quindi più tempo per approfondire il messaggio di preventivo che costituisce oggettivamente l'atto legislativo più importante da analizzare per la Commissione della gestione e delle finanze e per l'intero Parlamento dal punto di vista politico.

2. Definizione delle modalità di azione in caso di mancata approvazione del preventivo da parte del Parlamento entro il 31.12

Attualmente in caso di non approvazione dei conti preventivi da parte del Parlamento non vi è chiarezza in merito ai crediti che il Consiglio di Stato è autorizzato a utilizzare. La modifica proposta all'art. 31 cpv. 4 LGF autorizza in futuro il Governo a impiegare mensilmente la quota di preventivo dell'anno precedente e solo per compiti per i quali si dispone di norme legali già vigenti.

Ciò permette al Parlamento di mantenere uno stretto controllo sui crediti da concedere attraverso il preventivo ma garantisce contemporaneamente anche all'Esecutivo di attuare quei compiti per i quali già dispone di una base legale; si mantiene quindi l'operatività dell'Amministrazione cantonale, aspetto fondamentale in particolare per quanto riguarda le prestazioni erogate ai cittadini più in difficoltà.

3. Le modifiche a bilancio

La Commissione non ritiene necessario affrontare le singole modifiche legislative che implicano cambiamenti a livello di procedure o contabilità; è necessario tuttavia segnalare che l'introduzione del nuovo modello contabile armonizzato avrà un effetto importante sul bilancio dello Stato, e ciò possiede evidenti implicazioni politiche.

Dovranno infatti essere attivati a bilancio diversi valori controbilanciati dalla creazione di riserve di rivalutazione che avranno invece un impatto di rilievo sul capitale proprio. Sulla base dei dati di bilancio al 31.12.2011, il capitale proprio dovrebbe aumentare di circa 235 milioni di franchi: ciò deriva da maggiori attivi per 280 milioni e maggiori passivi per 45 milioni.

Nel messaggio sono presenti i dettagli di queste valutazioni. La Commissione ritiene comunque utile soffermarsi brevemente sulla questione della modifica del capitale proprio: esso è attualmente negativo e ha raggiunto, dopo le chiusure 2012, un valore di -173 milioni di franchi. Dopo le chiusure del 2013, per le quali si prospetta un disavanzo d'esercizio forse anche superiore a quello preventivato di -166 milioni di franchi, e dopo le modifiche contabili che avverranno conseguentemente al messaggio oggetto di questo rapporto, il capitale proprio sarà ancora negativo ma comunque più vicino allo zero.

Le modifiche contabili quindi, pur avendo un impatto rilevante sullo stato del capitale proprio, non permettono a quest'ultimo di raggiungere un valore positivo. La Commissione rimane pertanto convinta che il compromesso raggiunto per presentare al Parlamento lo strumento del freno ai disavanzi pubblici e le legittime richieste del Gran Consiglio decise lo scorso anno con il Decreto legislativo sul programma di risanamento finanziario (*Roadmap* 2013-2014) costituisce una premessa fondamentale per mantenere la pressione sulla spesa pubblica in modo da contenere i disavanzi d'esercizio e raggiungere a breve un capitale proprio positivo.

4. Nuova presentazione dei conti

Il nuovo modello contabile richiede a consuntivo alcuni allegati obbligatori e una differente modalità di presentazione dei conti di gestione corrente e investimenti sia a preventivo che a consuntivo. Ciò sarà visibile con il Preventivo 2015 e permetterà di aumentare la qualità delle informazioni trasmesse al Parlamento. Contemporaneamente il Governo ha già pubblicato un nuovo documento (Rapporto conti previsionali 2014) che vuole dare il giusto seguito ad atti parlamentari e a richieste della Commissione della gestione e delle finanze, con il quale, per la prima volta proprio con il Preventivo 2014, ai dati finanziari sono aggiunti quelli sul personale e associati dei commenti specifici elaborati dai centri di responsabilità aggregati per ambito di intervento pubblico. Per ognuna di queste aggregazioni sono altresì presentati i compiti principali e i progetti in corso.

La Commissione ritiene si tratti di un ottimo primo passo verso il miglioramento della trasparenza e una maggiore fruibilità dei dati finanziari.

5. Comuni

Un ultimo accenno è d'obbligo pure per i Comuni: anche questi ultimi a medio termine dovranno adottare il nuovo modello contabile. L'avvio di questo importante cambiamento, coordinato dalla Sezione degli enti locali, è previsto nel 2014. Saremo pertanto chiamati in qualità di Commissione e Parlamento ad affrontare nuovamente la tematica anche per i Comuni ritenuto che anche la Legge organica comunale dovrà essere adattata alle nuove norme di riferimento per la tenuta dei conti.

6. Conclusioni

La Commissione della gestione e delle finanze ha valutato positivamente questo cambiamento nell'ottica di garantire una maggiore trasparenza nella presentazione dei conti pubblici e, tenuto conto del nuovo rapporto sui conti previsionali, della maggiore chiarezza e immediatezza nel comprendere le modalità con cui le limitate risorse sono impiegate per rispondere ai differenti compiti e bisogni della nostra società.

L'adozione del presente messaggio permette inoltre di rispondere all'esigenza di disporre di una regola più precisa che definisce le modalità operative per l'impiego dei crediti in assenza di un preventivo approvato entro la fine dell'anno precedente.

Tale esigenza per il 2014 è reale tenuto conto del fatto che la maggior parte delle forze politiche cantonali ha già deciso di differire la trattazione del messaggio sul Preventivo 2014 a fine gennaio 2014, unitamente ai messaggi n. 6875 (13.11.2013) *Rapporto concernente il piano di azione per la concretizzazione del Decreto legislativo urgente concernente il programma di risanamento finanziario del 20.12.2012* e n. 6625 (28.3.2012) *Introduzione dei principi di gestione finanziaria e del freno ai disavanzi pubblici nella Costituzione cantonale del 14.12.1997*.



Considerato quanto precede, la Commissione della gestione e delle finanze invita il Parlamento ad approvare il messaggio governativo n. 6852.

Per la Commissione gestione e finanze

Christian Vitta, relatore

Bacchetta-Cattori - Badasci - Bignasca A. -

Brivio - Caimi - Chiesa - Dadò - Foletti -

Garobbio - Gianora - Guerra - Guidicelli -

Kandemir Bordoli - Lurati S. - Savoia - Solcà