

Messaggio

numero	data	Dipartimento
5382 Concerne	1° aprile 2003	FINANZE E ECONOMIA / ISTITUZIONI

Modifica della legge sulla gestione finanziaria dello Stato del 20 gennaio 1986

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente messaggio, vi sottoponiamo il disegno di legge relativo alla modifica della legge sulla gestione finanziaria dello Stato del 20 gennaio 1986.

1. INTRODUZIONE

La revisione della "Legge sulla gestione finanziaria dello Stato" figura tra le principali modifiche legislative che il Consiglio di Stato si è proposto di realizzare nel corso del quadriennio di legislatura 2000-2003 (cfr. Rapporto al Gran Consiglio sulle Linee direttive e sul Piano finanziario 2000 - 2003, ottobre 1999, allegato 4).

La legge finanziaria attualmente in vigore data del 1986. Elaborata sulla base della legge quadro sulla gestione finanziaria dei Cantoni e dei Comuni pubblicata dalla Conferenza dei Direttori cantonali delle finanze nel 1981, essa ha permesso di regolare in modo più dettagliato rispetto alla legge allora vigente le complesse procedure legate alla gestione finanziaria ed al suo controllo amministrativo e parlamentare, introducendo delle innovazioni di peso soprattutto nei capitoli consacrati ai crediti, alle competenze ed al controllo.

A distanza di sedici anni la legge attuale rimane complessivamente valida nella sua struttura e nella sua logica. Recenti cambiamenti istituzionali e l'introduzione di nuovi strumenti legati all'implementazione del progetto "Amministrazione 2000" (A2000) determinano tuttavia nuove condizioni che obbligano il presente Consiglio di Stato a proporre un adattamento della legge finanziaria. Adattamento che non si propone di riscrivere l'attuale legge ma solamente d'aggiornarla in funzione dei cambiamenti avvenuti e previsti per il prossimo futuro, sempre tenendo presente come la legge sulla gestione finanziaria deve rimanere una legge quadro. Si tratta dunque di una revisione parziale, intesa in particolare a regolare i seguenti aspetti:

- l'adeguamento della legge sulla gestione finanziaria ai cambiamenti intervenuti con l'adozione della nuova Costituzione cantonale del 14 dicembre 1997;
- l'introduzione del controlling quale strumento di gestione finanziaria;
- l'inserimento nella legge di un riferimento specifico alla contabilità analitica;
- la regolamentazione del sistema di gestione per le unità autonome;

- il riferimento alla questione dei contratti di prestazione;
- un ripensamento dell'attività di controllo, revisione e verifica contabile e finanziaria all'interno dell'Amministrazione, sia per quanto riguarda le attività di competenza del Dipartimento delle finanze e dell'economia (DFE), sia per quanto concerne l'attività specifica dell'Ispettorato delle finanze (IF).

La revisione proposta con questo messaggio viene eseguita in armonia con le direttive ed i principi emanati dalla Conferenza dei Direttori cantonali delle finanze, in particolare per quanto attiene:

- al modello contabile degli enti pubblici svizzeri e alle rispettive regole di tenuta dei conti e dei principi contabili previsti;
- alla classificazione dei conti secondo il criterio funzionale ed istituzionale;
- alla sussidiarietà della contabilità analitica rispetto alla contabilità finanziaria, che rimane lo strumento di gestione contabile ufficiale.

Essa ribadisce inoltre il principio di una contabilità di tipo centralizzato, secondo la quale le competenze per la tenuta della contabilità e la gestione finanziaria dello Stato sono e rimangono concentrate presso la Sezione delle finanze del DFE.

2. OBIETTIVI DELLA REVISIONE DELLA LEGGE SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELLO STATO

Come segnalato in introduzione, la presente revisione si propone di adeguare le norme vigenti ai principi della nuova Costituzione, ai nuovi strumenti introdotti da A2000 nonché al progetto di riorganizzazione dell'IF. Nel contempo è stata colta l'occasione per riformulare alcuni passaggi della legge e per ribadire alcuni suoi elementi fondamentali.

2.1 L'adeguamento alla nuova Costituzione

La nuova Costituzione, accettata dal popolo ticinese il 14 dicembre 1997, contiene due modifiche rispetto al precedente assetto costituzionale che implicano un ripensamento dell'attuale legge sulla gestione finanziaria. La prima riguarda l'aggiornamento dei limiti relativi al referendum finanziario facoltativo, la seconda concerne le competenze rispettive attribuite al Gran Consiglio e al Consiglio di Stato.

2.1.1 Referendum finanziario

I limiti stabiliti dalla Costituzione per l'esercizio del referendum facoltativo hanno costituito la base per la determinazione delle competenze finanziarie del Consiglio di Stato inserite nelle singole leggi. Secondo la vecchia Costituzione sottostavano a referendum facoltativo gli atti che comportavano una spesa unica superiore a 200'000 franchi o una spesa annua superiore a 50'000 franchi per almeno quattro anni. Con la nuova Costituzione i valori minimi sono stati portati rispettivamente a 1'000'000 e a 250'000, risultando dunque quintuplicati.

Il motivo che sta essenzialmente alla base dell'innalzamento degli importi minimi del referendum facoltativo, ossia il necessario adeguamento dei limiti per tenere conto della perdita di potere d'acquisto della moneta dovuto all'inflazione, giustifica pure un aumento dei limiti finanziari inseriti nelle singole leggi. Per quanto riguarda la legge sulla gestione

finanziaria, si segnala la necessità di procedere ad un adeguamento dei limiti previsti agli articoli 25 e 28 relativi rispettivamente al credito suppletorio e alle nuove spese in preventivo.

2.1.2 Competenze

L'articolo 59 della nuova Costituzione regola le competenze del Gran Consiglio. Per quanto riguarda l'ambito finanziario, la revisione ha portato alla soppressione della competenza del legislativo per l'assunzione dei prestiti a lungo termine. Alla lettera d è infatti specificato che il Gran Consiglio "autorizza il prelevamento delle imposte e le spese;" mentre il vecchio art. 29 cpv. 3 recitava "vota le imposte, autorizza le spese e i prestiti a carico dello Stato, esclusi quelli che devono essere rimborsati con le entrate dell'esercizio in corso;".

Questo cambiamento a livello costituzionale richiede di conseguenza un adattamento dell'attuale legge finanziaria, segnatamente dell'articolo 33 lettera h relativo alle competenze del Consiglio di Stato.

2.2 L'adeguamento ai nuovi strumenti introdotti da "Amministrazione 2000"

L'implementazione di A2000 ha permesso al Cantone di dotarsi di nuovi strumenti gestionali che mirano a rendere più efficiente il suo funzionamento. A loro volta questi nuovi strumenti hanno richiesto una profonda modernizzazione dei mezzi informatici. Per il loro consolidamento occorre ora apportare i giusti accorgimenti alla legislazione cantonale ed in particolare alla legge sulla gestione finanziaria. La riforma comprende più ambiti come il controlling finanziario, la contabilità analitica o ancora i mandati di prestazione.

2.2.1 Il controlling

Il Messaggio 4767 del 17 giugno 1998 relativo alla concessione di un credito per la realizzazione del progetto A2000 ribadiva, sulla base dell'analisi Arthur Andersen, la necessità di nuovi strumenti di gestione destinati a migliorare l'informazione sull'operato dell'Amministrazione e dello Stato. Nello stesso messaggio si rilevava infatti come fosse proprio la carenza di informazioni, a sua volta riconducibile alla mancanza di adeguati sistemi informatici e informativi, sia per la gestione delle attività operative sia per la consuntivazione e il monitoraggio, a non consentire "allo Stato la valutazione dell'efficacia e dell'efficienza dell'apparato amministrativo, oltre che dell'efficacia delle politiche" (p. 14). Si considerava dunque necessario un cambiamento radicale nella struttura informativa dello Stato per mezzo di un nuovo sistema di controlling, volto a "creare una nuova cultura amministrativa" e a "favorire una nuova cultura politica basata sulla trasparenza". In particolare questo nuovo strumento doveva poter servire al Gran Consiglio e i cittadini/utenti per "verificare i rapporti di efficacia e di efficienza nella realizzazione degli obiettivi fissati dal legislatore" e al "Consiglio di Stato per fare le scelte strategiche necessarie o per la loro correzione analizzando i risultati conseguiti o per adeguarle al mutare delle contingenze" (Messaggio 4767, p. 23).

Il progetto "Controlling di Stato", inserito nel gruppo 1 delle azioni considerate da A2000, doveva dunque ovviare alle lacune espresse nell'analisi Arthur Andersen e sottolineate dal Consiglio di Stato nel suo messaggio. L'obiettivo del progetto era chiaro: creare "un sistema di reporting da e verso l'autorità politica amministrativa che permettesse di catalogare una serie di informazioni necessarie per le decisioni politiche e le decisioni operative" (Rapporto finale Arthur Andersen, p. 16) 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 e aspetti strutturali). Secondo l'analisi Arthur Andersen, questo sistema di monitoraggio costituiva "il necessario supporto alle decisioni e il mezzo più adeguato per il controllo della spesa e dell'efficacia delle politiche".

Il progetto "Controlling di Stato" di A2000 è terminato nel febbraio 2002. Coerentemente con gli obiettivi iniziali del progetto, occorre pertanto diffondere la cultura di controllo di gestione all'intera Amministrazione al fine di rendere i servizi più attenti alla spesa e alle conseguenze delle loro scelte, gestire dati e informazioni finanziarie nonché effettuare delle analisi critiche della spesa volte ad un costante riesame dei compiti dello Stato e a migliorare l'allocazione delle risorse in seno all'Amministrazione.

L'inserimento del controlling nella legge sulla gestione finanziaria dello Stato è dunque necessario in relazione alla sua importanza quale strumento di aiuto alla decisione e agli sviluppi recenti avvenuti all'interno dell'Amministrazione.

2.2.2 La contabilità analitica

La contabilità analitica è uno strumento comunemente utilizzato nel settore privato ma finora poco diffuso nel settore pubblico. Il ripensamento generale del ruolo dello Stato e del suo funzionamento avviato in Svizzera nella seconda parte degli anni novanta ha tuttavia posto il tema della contabilità analitica al centro dell'attenzione. A testimonianza dell'importanza conferita a questo strumento, nel 2000 la Conferenza dei Direttori cantonali delle finanze ha dato avvio ad un'iniziativa volta alla creazione di un modello di contabilità analitica armonizzato per i Cantoni e la Confederazione (progetto Kolibri), sottolineando che ogni miglioramento dell'efficienza dell'Amministrazione presuppone l'esistenza di una contabilità analitica. Per quanto riguarda il nostro Cantone, si può notare come il Governo già nel 1997 incaricava la società Fidinam di Lugano di eseguire uno studio preliminare ed esplorativo in materia di contabilità analitica. Sulla base di questo lavoro, che ha permesso in particolare al Governo di verificare la fondatezza del metodo e soprattutto i risultati che questo tipo di contabilità può dare a livello di aiuto nella presa di decisioni, la contabilità analitica è stata introdotta come elemento specifico nell'ambito del progetto A2000.

Scopo della contabilità analitica è di fornire un'informazione precisa del costo completo delle prestazioni dello Stato, indispensabile per indirizzare e controllare l'efficienza dell'apparato produttivo. In particolare, essa¹:

- fornisce le basi informative sui costi, necessarie alla presa di decisione;
- permette di procedere a dei paragoni dei costi per determinate prestazioni nel tempo e nello spazio (benchmarking);
- fornisce una base alla decisione in relazione alla scelta di produrre in proprio o di attribuire mandati a terzi;
- permette di determinare i giusti contributi che consentono di coprire i costi di determinati servizi;
- offre uno strumento d'informazione interno per il controlling, nonché per la revisione interna ed esterna.

¹ E. Buschor, *Messbarkeit des Handelns öffentlicher Verwaltungen und Betriebe*, esposto presentato al colloquio intercomunale Visura del 17.1.1997, p. 4.

Evidentemente la contabilità analitica non potrà essere generalizzata all'insieme dell'Amministrazione pubblica, ma dovrà essere riservata a determinati ambiti in cui si rivela indispensabile conoscere il costo completo e reale di una singola prestazione offerta dallo Stato. In questo senso, si ribadisce che la contabilità analitica rimarrà uno strumento di lavoro interno, tenuto a titolo complementare rispetto alla contabilità finanziaria.

L'introduzione della contabilità analitica presuppone infine lo sviluppo di un concetto globale che definisca la filosofia e la metodologia di base comune a tutte le fasi di realizzazione, valido e vincolante per tutte le unità per le quali si intende applicarla. Il Consiglio di Stato propone pertanto che sia il DFE a svolgere un'attività di coordinamento in ambito di contabilità analitica, delegandogli la competenza di stabilire le direttive basi applicabili all'intera Amministrazione nonché la supervisione generale sull'implementazione da parte dei singoli servizi delle direttive fissate.

2.2.3 Progetto autonomia e contrattualizzazione

Nell'ambito di A2000 è pure stato sviluppato un nuovo modo di gestione, basato sulla concessione di budget globali tramite mandati di prestazione. L'introduzione di questi nuovi strumenti richiede un'estensione dell'autonomia gestionale e strategica accordata alle singole unità implicate nella riforma (responsabilizzando maggiormente i funzionari), nonché una maggiore flessibilità nelle scelte finanziarie (svincolandole dalle voci di preventivo). Elementi questi che possono risultare in contrasto con gli imperativi contabili e di gestione finanziaria previsti nella legge sulla gestione finanziaria, e che pertanto vanno adeguatamente regolati. Conformemente a quanto avvenuto in altri Cantoni, non si è ritenuto opportuno procedere all'adattamento prevedendo delle regole specifiche relative al loro funzionamento nella legge finanziaria, già peraltro inserite in uno specifico decreto legislativo presentato al Gran Consiglio con il messaggio 5167, ma solamente stabilendo una deroga generale ai principi della legge nell'ambito dei progetti di autonomizzazione.

2.3 La riorganizzazione dell'Ispettorato delle finanze

2.3.1 Premessa

La nuova legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato appena approvata dal Parlamento introduce il nuovo principio dell'alta vigilanza in sintonia con quanto espresso dall'art. 57 della Costituzione del 14 dicembre 1997. L'art. 142 di questa legge prevede che l'alta sorveglianza in materia finanziaria è organizzata secondo le norme previste dalla legislazione sulla gestione finanziaria dello Stato. L'art. 152, che definisce l'organizzazione dei servizi del Gran Consiglio, non menziona l'attuale IF tra i suoi servizi. In virtù dell'art. 156 della stessa legge, esso rimane organizzato secondo la legislazione sulla gestione finanziaria dello Stato. La nuova legge sul Gran Consiglio non modifica dunque lo statuto dell'Ispettorato, delegando questo compito ad una futura revisione della legge sulla gestione finanziaria: "la modifica della legge sull'organizzazione dell'IF non avverrà in questa occasione ma con un successivo messaggio. Il Consiglio di Stato avrà quindi modo di formulare una sua proposta" (Rapporto 5319 del 3 dicembre 2002).

2.3.2 Considerazioni

Nell'ottica della riforma A2000, l'IF, quale organo di revisione interna dell'Amministrazione, non poteva esimersi da un'analisi e riorganizzazione delle sue metodologie e risorse interne, nonché da una ridefinizione dei suoi compiti e del suo statuto.

Gli strumenti proposti dalla Nuova gestione pubblica, in particolare le nuove forme istituzionali che prevedono una maggiore autonomia di alcuni servizi e enti statali, unitamente alle tendenze nel settore della revisione interna, sfociano in una crescente esigenza in ambito di controllo in generale ed in special modo nel contesto della revisione operativa (analisi dei rischi e verifiche procedurali e amministrative).

L'importanza della revisione interna è stata d'altronde già confermata dal Consiglio di Stato che ha introdotto la riorganizzazione del servizio in uno specifico progetto nel messaggio 4767 di A2000, i cui contenuti perseguono l'obiettivo 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" (p.22).

Se da un lato l'attuazione di tali principi presuppone interventi concreti (peraltro già attuati) quali la riorganizzazione dell'organico, l'istituzione del settore di revisione informatica e l'introduzione di strumenti e metodologie di lavoro secondo standards moderni e riconosciuti dalle associazioni di categoria, dall'altro l'efficacia delle misure proposte dipende anche dalla loro formalizzazione nella legge finanziaria.

Il capitolo VI inerente l'IF assume quindi, in questo contesto, un'importanza particolare; il processo di formalizzazione prevede essenzialmente alcuni interventi nei seguenti ambiti:

- 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 dell'ambito di audit operativo con l'introduzione di nuovi compiti;
- abbandono di compiti consultivi nel processo decisionale poco compatibili con l'attività di revisione;
- nuova formulazione della denominazione del servizio.

2.4 Altri ambiti coperti dalla revisione

Parallelamente agli adattamenti imposti dagli sviluppi istituzionali e organizzativi segnalati in precedenza, è stata colta l'occasione per compiere una rilettura integrale della legge attuale, aggiornandola dove necessario. Tra gli altri, sono proposti la modifica del titolo della legge come pure dei capitoli I e VI, delle modifiche dell'art. 9 relativo ai principi della contabilità, un nuovo capoverso che precisa l'art. 19 relativo alle contabilizzazioni interne, nonché due nuovi articoli, il primo volto a definire il concetto di debito pubblico, il secondo destinato a regolamentare il monitoraggio dei crediti; sono inoltre previsti altri cambiamenti minori di natura puramente formale. Considerata l'eterogeneità delle modifiche proposte, per la loro spiegazione si rimanda al commento dei singoli articoli.

3. COMMENTO AI SINGOLI ARTICOLI

Titolo

Il titolo della legge è modificato come segue: **Legge sulla gestione e il controllo finanziario dello Stato**. In tal modo viene fatto un esplicito riferimento al controllo finanziario e pertanto all'attività specifica dell'IF, che ricordiamo funge da organo di revisione interna dell'Amministrazione nonché da consulente finanziario delle unità amministrative e delle loro direzioni.

Capitolo I

A seguito del cambiamento apportato al titolo della legge, il titolo del capitolo è completato introducendo la nozione di controllo finanziario.

Per quanto concerne i principi della gestione e del controllo finanziario, si è ritenuto che gli stessi elencati nella legge siano tuttora attuali e non necessitino di alcuna revisione. Sono invece proposte delle modifiche all'articolo 1.

Articolo 1 cpv. 1 - Campo d'applicazione

Il nuovo tenore dell'art. 1 permette di distinguere le tematiche relative alla gestione finanziaria (ossia la pianificazione finanziaria, il preventivo, il consuntivo, il controlling e l'analisi finanziaria), dalle tematiche legate al controllo e alla revisione (controllo della gestione finanziaria).

A seguito del consolidamento del progetto "Controlling di Stato" di A2000, è proposto l'inserimento del concetto di controlling già all'art. 1. Questo strumento dovrebbe permettere un monitoraggio periodico e regolare della spesa nonché un'analisi della sua economicità, per esempio tramite valutazioni del costo di determinate prestazioni in relazione alla quantità di lavoro svolto, alla qualità della prestazione o ad altre variabili di confronto.

Va detto che la legge attuale contiene delle norme che di fatto implicano il bisogno di controlling come strumento di analisi e di anticipazione della realtà, senza tuttavia menzionarlo esplicitamente. Essa prevede per esempio all'articolo 2 che la gestione finanziaria è retta dal principio della parsimonia (lett. c) e dell'economicità (lett. d). Questi principi, ripresi negli articoli 5 e 6, richiedono evidentemente un'attività di controlling, inteso come insieme di strumenti che permettono di meglio capire la realtà e gli elementi o fatti che determinano la spesa, e pertanto permettono di anticipare ciò che potrebbe accadere. Ancora oltre si evidenzia la necessità di effettuare confronti tra realtà simili (benchmarking), di effettuare calcolazioni sui costi delle prestazioni e di simulare gli effetti dell'evoluzione delle entrate e delle uscite. Ci si situa dunque nell'ambito dell'attività di controlling, senza peraltro specificarlo esplicitamente.

Nonostante queste regole e la necessità di un'attività di controlling, il Cantone, come sottolineato dal rapporto Arthur Andersen, ha accumulato un certo ritardo nello sviluppo di un concetto di controlling. Questa lacuna sono state corrette con lo specifico progetto di A2000. Ora si tratta di consolidare i risultati ottenuti, inserendo esplicitamente il controlling nella presente legge e dunque ufficializzandolo quale strumento di gestione in ambito finanziario.

Articolo 9 cpv. 1, cpv. 2 lett. b, cpv. 3 e cpv. 4 lett. c e g (nuova) - Principi

L'elenco dei principi della tenuta della contabilità è stato rivisto e completato.

Cpv 1: La sostituzione della nozione di "visione chiara" con l'espressione di "visione trasparente" costituisce semplicemente un adattamento formale della terminologia utilizzata. Da notare che il concetto di chiarezza sarà ribadito al cpv. 4 lett. c.

Cpv 2 lett. b: l'introduzione della nozione di calcolo dei costi anticipa la questione della calcolazione dei costi tramite la contabilità analitica, tematica inserita ufficialmente nel capoverso successivo.

Il Consiglio di Stato propone inoltre di sopprimere la relazione a tasse e contributi poiché, nell'ottica dell'introduzione della contabilità analitica, si vuole evitare ogni specificità relativamente al suo campo d'applicazione. Le tasse e i contributi rappresentano in altri

termini uno dei molti ambiti per i quali si dovrà procedere ad una calcolazione dei costi tramite la contabilità analitica; la vecchia espressione "soprattutto in relazione al calcolo di tasse o contributi" lascerebbe invece intendere che la contabilità analitica sarebbe creata essenzialmente per permettere una precisa fatturazione delle prestazioni erogate dallo Stato.

Cpv 3: questo cpv. ufficializza la nozione di contabilità analitica, quale strumento di calcolazione dei costi. I dettagli relativi alla sua tenuta sono specificati più avanti nello stesso capitolo (articolo 21) e saranno ulteriormente fissati nel regolamento. La contabilità analitica è stata inserita tra gli obiettivi del progetto di A2000 "Automazione processi centrali e riorganizzazione della contabilità" e funge da base di lavoro per altri progetti di A2000 (es. riorganizzazione CSI, autonomia e contrattualizzazione, agenzia patrimoniale e centrale approvvigionamento per citarne alcuni). Essa fa oramai parte degli strumenti utilizzati dal DFE per ottemperare alle esigenze poste dai cpv. 1 e 2 del presente articolo. Per analogia con quanto previsto all'art. 1, è inoltre ripresa la nozione di controlling finanziario.

Cpv 4 lett. c: il principio della specificazione viene completato con la nozione di "chiarezza" poiché, secondo il Manuale di contabilità pubblica e il "Manuel suisse d'audit '98 vol 4", la descrizione dei capitoli, dei gruppi e delle rubriche contabili dev'essere comprensibile e senza ambiguità, sia per quanto attiene al preventivo sia per quanto riguarda la pubblicazione dei conti.

Cpv 4 lett. e: il principio dell'unità è mantenuto, ribadendo e rafforzando la volontà di tenere un'unica contabilità generale per tutta l'Amministrazione; in virtù di questo principio, eventuali contabilità separate e/o contabilità ausiliarie devono essere integrate nella contabilità generale dell'Amministrazione. Accanto a questo principio si propone l'introduzione della nozione di completezza per indicare l'obbligo di rilevare tutti i movimenti contabili relativi a un esercizio.

Cpv 4 lett. g: il principio della specialità qualitativa, quantitativa e temporale è già presente nelle leggi finanziarie di parecchi Cantoni ed è peraltro suggerito dal "Manuel suisse d'audit '98 vol 4". Con esso si esprime la necessità che l'importo registrato a preventivo in una data voce contabile sia utilizzato conformemente allo scopo di questa voce (specialità qualitativa), che non possa essere superato senza un'autorizzazione specifica (specialità quantitativa) e che la parte non utilizzata non possa essere riportata all'anno successivo (specialità temporale).

L'introduzione di nuovi modelli di gestione attraverso mandati di prestazione e budget globali richiederà una regolamentazione speciale che permetta di derogare ai principi in questione (vedi nuovo articolo 21a).

Articolo 13 cpv. 5 - Finanziamenti speciali

Al cpv. 5 il verbo "stralciare" sostituisce il verbo "sciogliere" presente nella legge attuale poiché, quando lo scopo di un finanziamento speciale è raggiunto, questo viene puramente stralciato dalla contabilità e non solo sciolto.

Articolo 14 (marginale) - Impegni condizionali

La modifica riguarda puramente un aspetto formale inerente il titolo ed è intesa a correggere un errore di trascrizione presente nell'attuale legge (il termine condizionati è sostituito con il termine condizionali).

Articolo 14a (nuovo) - Debito pubblico

Il debito pubblico riflette la situazione d'indebitamento di un ente pubblico in un determinato momento, secondo il concetto di gestione amministrativa del modello contabile degli enti pubblici. Il debito pubblico viene stabilito sottraendo dai debiti verso terzi il valore dei beni patrimoniali, ossia quei beni che possono essere alienati senza pregiudicare la realizzazione dei compiti pubblici. Il debito pubblico può pertanto anche essere definito quale debito netto di un ente pubblico. Il debito pubblico viene regolarmente messo in relazione al numero degli abitanti (debito pubblico pro capite). Questo indicatore è molto utilizzato nell'analisi delle finanze degli enti pubblici del nostro Cantone poiché consente il confronto delle situazioni di indebitamento di enti pubblici di differenti livelli gerarchici e di differente grandezza (Cantone - comuni e comuni fra di loro), nonché l'evoluzione negli anni dell'indicatore.

Il concetto di debito pubblico è attualmente contenuto nel regolamento d'applicazione della LGF (cfr. art. 9). Vista la sua importanza si ritiene opportuno inserirlo direttamente nella LGF, stralciandolo di conseguenza dal regolamento.

Articolo 19 cpv. 3 (nuovo) - Contabilizzazioni interne

L'attuale art. 19 già esprime convenientemente il principio secondo il quale le contabilizzazioni interne devono servire per una maggiore trasparenza nei costi o per calcoli legati alla fatturazione delle prestazioni. Esso è per contro meno preciso per quanto riguarda la determinazione del loro significato poiché parla genericamente di "contabilizzazioni interne" e di "accrediti e addebiti fra due servizi amministrativi". Ora, nel momento in cui viene istituita la contabilità analitica, nascono diversi tipi di contabilizzazioni interne, di natura diversa e che pertanto non vanno trattati allo stesso modo. In particolare, occorre distinguere fra le imputazioni interne che l'art. 19 deve considerare e quelle che invece devono rimanere esclusivamente nell'ambito della contabilità analitica. In generale, si possono distinguere quattro tipi di contabilizzazioni interne, ma solo i primi due rientrano nell'art. 19:

- ripartizioni di costi diretti fra unità organizzative: alcuni tipi di spesa, autorizzati esclusivamente presso determinate unità organizzative, sono poi ridistribuiti sui reali beneficiari (esempio: riparto spese telefoniche);
- distribuzioni di costi fra unità organizzative: le contabilizzazioni interne avvengono sulla base delle prestazioni effettivamente erogate da un'unità amministrativa "fornitrice" ad un'altra unità amministrativa "cliente". Per la corretta determinazione delle distribuzioni interne occorre eseguire una calcolazione dei costi (mentre nel caso delle ripartizioni si considerano i soli costi diretti) basata, a seconda delle circostanze, su costi standard, effettivi o normalizzati. La distribuzione dei costi degli stabili erariali costituisce un esempio di questo tipo di contabilizzazioni interne;
- ribaltamenti di costi fissi generali: avvengono fra diverse unità organizzative sulla base di precise chiavi di riparto o sulla base di stime ("pauschal") e servono per la costruzione dei costi pieni;
- ribaltamenti interni di attività in una stessa unità amministrativa: si tratta di distribuzioni interne di costi all'interno di una stessa unità amministrativa, realizzate per mezzo di tariffe orarie, chilometriche, ecc. (esempio: ribaltamenti interni di attività tramite il time report e le tariffe orarie standardizzate presso il CSI).

Il nuovo cpv. 3 definisce dunque quali tipi di contabilizzazioni interne devono essere riservate esclusivamente alla contabilità analitica e che pertanto sono escluse dall'art. 19. Esso implica in particolare che non solo i ribaltamenti interni di attività, ma anche i

ribaltamenti di costi fissi centrali, non possono essere operati tramite i conti 39/49.

Il Consiglio di Stato intende infine ribadire l'importanza delle contabilizzazioni interne quale mezzo per sensibilizzare i servizi dell'Amministrazione sui costi da loro generati. Lo sviluppo della contabilità analitica renderà il loro impiego sempre più importante.

Articolo 20 - Conto degli investimenti

Si propone d'invertire l'ordine degli attuali art. 20 e 21 poiché il conto degli investimenti costituisce un elemento tradizionale della contabilità finanziaria che, come tale, deve precedere le norme relative alla contabilità analitica previste nel nuovo art. 21.

L'attuale art. 21 di legge esprime in maniera completa i principi e gli elementi costitutivi fondamentali generalmente riconosciuti in materia di investimenti. Si ribadisce così quanto contenuto nel messaggio '86: "il conto degli investimenti comprende tutte le spese destinate ad accrescere gli attivi necessari per fare fronte ai compiti pubblici. Gli investimenti raggruppano tutte le spese importanti di una collettività per l'acquisto di nuovi beni amministrativi con una durata di utilizzo di più anni. In seguito agli investimenti dunque la capacità di prestazione di un ente pubblico viene accresciuta quantitativamente e qualitativamente. La definizione vale anche per i sussidi a investimenti". Nonostante la chiarezza della legge e del relativo messaggio, negli ultimi anni la distinzione tra spese di gestione corrente e d'investimento è stata oggetto di parecchie controversie, determinate da una tendenza generalizzata all'attribuzione di determinate spese di gestione al conto degli investimenti. Questo modo di fare, benché possa creare l'illusione del risparmio nelle spese correnti a corto termine, è chiaramente controproducente a medio e lungo termine poiché determina successivamente un aumento delle spese d'ammortamento e d'interesse. Si ritiene dunque indispensabile che vengano definiti dei paletti più stretti a livello di regolamento relativamente alla definizione delle spese di investimento.

L'attivazione delle spese del personale nel caso di grossi progetti o progetti ad hoc con un proprio credito costituisce un'area che merita un'attenzione particolare in relazione alla problematica segnalata sopra. In particolare si ritiene che questa pratica debba essere limitata alle prestazioni proprie che servono alla creazione o al miglioramento di beni durevoli del patrimonio amministrativo. In questo contesto, sono considerati beni durevoli i beni materiali (terreni, strade e sottostrutture, stabili e opere del genio civile, mobili, macchine e attrezzature), mentre di principio non lo sono i beni immateriali (studi e ricerche, formazione professionale, riorganizzazioni amministrative, campagne informative, progetti e piani non direttamente finalizzati alla creazione di beni materiali o all'organizzazione del territorio). L'attivazione non può essere effettuata caricando direttamente il conto degli investimenti; le spese devono prima essere registrate nel conto di gestione corrente sotto i conti del personale (in modo da avere il totale delle spese del personale corretto) e poi, in sede di consuntivo, essere capitalizzate addebitando il conto degli investimenti con contropartita i ricavi correnti.

Il presente Consiglio di Stato segnala infine la necessità, in relazione alla perdita di potere d'acquisto dovuto all'inflazione, di adeguare il valore di fr. 100'000.-- indicato nel vecchio messaggio quale limite per l'iscrizione di spese d'investimento nel conto di gestione corrente. L'adattamento sarà effettuato modificando il Regolamento d'applicazione della legge finanziaria.

Articolo 21 - Contabilità analitica

L'attuale articolo 20 relativo al calcolo dei costi viene sostituito con un nuovo articolo che riprende il concetto di contabilità analitica introdotto dalla revisione dall'art. 9 cpv. 3 della presente legge. La contabilità analitica, quale strumento di calcolo dei costi, rimarrà

complementare rispetto alla normale contabilità finanziaria. Essa dovrà permettere di determinare il costo di determinate prestazioni, sia effettuate internamente all'Amministrazione sia offerte all'esterno in virtù del principio della causalità. Si ricorda a questo proposito che l'art. 7 cpv. 3 implica necessariamente la determinazione esatta del costo delle prestazioni offerte poiché è previsto che il loro prezzo non può superare il loro costo.

L'impostazione concreta della contabilità analitica sarà dettagliata nel regolamento sulla gestione finanziaria dello Stato: si può comunque già anticipare ch'essa si baserà sulle direttive stabilite nell'ambito del progetto d'armonizzazione contabile intercantonale (Kolibri). Responsabile per la coordinazione nell'applicazione armonizzata della contabilità analitica sarà il DFE (vedi nuovo art. 34 lett. r); tale vincolo è necessario per evitare che in futuro i servizi dell'Amministrazione procedano in modo confuso, per esempio elaborando proprie calcolazioni secondo propri criteri.

Articolo 21a (nuovo) - Unità amministrative autonome

La volontà di conferire maggiore autonomia gestionale ad alcune unità amministrative attraverso l'uso della gestione con budget globale e mandato di prestazione risulta incompatibile con alcuni dettami dell'attuale legge finanziaria. Per questo motivo si propone di introdurre un articolo di deroga che consenta l'implementazione di questi strumenti nei servizi che saranno trasformati in unità autonome.

In futuro, pur se gestite con budget globali, le unità autonome dovranno figurare nel preventivo e nel consuntivo come finora, ossia secondo il piano dei conti normali valido per tutte le unità. In altre parole, il preventivo e il consuntivo dovranno presentare, per ragioni di trasparenza, il dettaglio delle spese e dei ricavi e non solo l'importo globale attribuito alle unità. Il cambiamento rispetto alla situazione attuale consiste nella possibilità di poter spostare i crediti tra le diverse voci, in deroga al principio della specialità qualitativa, quantitativa e temporale.

Articolo 22 cpv. 1 - Crediti d'impegno

Il cpv. 1 è modificato nella sua forma.

Articolo 25 cpv. 2 - Credito suppletorio

Il messaggio del 20 marzo 1985 concernente la LGF indicava, relativamente al cpv. 2 dell'art. 25, come fosse "necessario mantenere un adeguato rapporto con i limiti referendari previsti dalla Costituzione cantonale" (p. 13). In virtù delle modifiche apportate alla nuova Costituzione in quest'ambito e in relazione alla riduzione del potere d'acquisto della moneta dovuto all'inflazione, si è ritenuto di dover ritoccare l'attuale cpv. 2, aumentando il limite di spesa oltre il quale è imperativo richiedere un credito suppletorio (da 50'000 a 100'000 franchi). Si ricorda che nell'intervallo di tempo tra il 1985 e il 2002, l'aumento dell'indice nazionale dei prezzi al consumo è stato di circa il 40% (1985: 73,1; 2002: 102,0).

Articolo 28 cpv. 2 - Nuove spese in preventivo

L'innalzamento dei limiti previsti all'art. 28 cpv. 2 si giustifica per gli stessi motivi che hanno portato all'aumento del limite indicato all'art. 25 cpv. 2.

Articolo 29a (nuovo) - Controllo dei crediti

Attualmente il controllo dei crediti consiste in un controllo a priori limitato ad una

valutazione dei criteri legali che consentono una data spesa. Sempre più si evidenzia tuttavia la necessità di seguire nel tempo l'evoluzione quantitativa e qualitativa di questi crediti. Si ritiene così importante introdurre una nuova normativa che non limiti il controllo dei crediti al momento del loro stanziamento, ma che obblighi l'Amministrazione a monitorarli e apprezzarli costantemente quanto alla loro dinamica temporale, alla loro efficacia e alla realizzazione degli obiettivi per i quali sono stati stanziati. Questo vale in particolare per i contributi che spesso, una volta decisi, seguono una loro dinamica propria; raramente messi in discussione nella loro sostanza, si mantengono anche se i presupposti che ne hanno motivato l'introduzione perdono d'importanza. Questo controllo deve essere effettuato da ogni singolo servizio e coordinato dal DFE.

Articolo 32 cpv. 2 lett. a - Consuntivo

Per quanto riguarda gli allegati al consuntivo, si precisa che il bilancio patrimoniale deve essere corredato da tutte le informazioni sugli impegni condizionali assunti dal Cantone, come peraltro già specificato all'art. 14 cpv. 2. Questi impegni possono infatti modificare la situazione patrimoniale dello Stato, per cui vanno adeguatamente esposti in calce al bilancio.

Articolo 33 lett. e, h (abrogata) e l (nuova) - Consiglio di Stato

La modifica della lett. e è volta a chiarire le competenze nel campo della gestione dei beni patrimoniali immobili.

L'attuale lett. h viene abrogata. La regolamentazione in materia di assunzione di prestiti da parte del Cantone era infatti condizionata al momento dell'emanazione della LGF del 1986 dalla normativa contenuta al riguardo nella Costituzione cantonale del 4 luglio 1830 (riordinata il 29 ottobre 1967) la quale assegnava al Gran Consiglio la competenza per l'assunzione di prestiti a lungo termine. L'art. 29 cpv. 3 della Costituzione del 1830 recitava *"vota le imposte, autorizza le spese e i prestiti a carico dello Stato, esclusi quelli che devono essere rimborsati con le entrate dell'esercizio in corso"*. L'art. 59 della nuova Costituzione cantonale del 14 dicembre 1997, relativo alle competenze del Gran Consiglio, ha eliminato la competenza del Parlamento in materia di assunzione di prestiti. Infatti la lett. d dice unicamente *"autorizza il prelevamento delle imposte e le spese"*. Di conseguenza grazie alla nuova regolamentazione costituzionale in materia si dà la possibilità di ridefinire le competenze in questo campo fra Parlamento e Consiglio di Stato rispettivamente DFE.

L'attuale art. 33 lett. h LGF assegnava la competenza decisionale al Consiglio di Stato. La limitazione della Costituzione cantonale veniva poi superata tramite una decisione, fatta annualmente in sede di approvazione del preventivo per l'anno successivo, con la quale il Parlamento autorizzava il Consiglio di Stato ad assumere i prestiti a lungo termine che si rendevano necessari per quell'anno. Secondo l'art. 34 lett. i LGF il DFE ha unicamente una competenza propositiva in materia (*"la proposta per l'assunzione di mezzi finanziari a lungo termine;"*). I cambiamenti avvenuti negli ultimi anni sul mercato del denaro e dei capitali, caratterizzati da rapidi mutamenti delle condizioni anche nel corso della stessa giornata (tassi d'interesse, ecc.), impongono decisioni rapide da parte dei potenziali debitori. Gli istituti di credito, interpellati per un prestito a lungo termine di grosse dimensioni, pretendono dunque una decisione in uno spazio di tempo molto ristretto. Per tale motivo si ritiene indispensabile assegnare la competenza decisionale per l'assunzione e il rinnovi di prestiti direttamente al DFE e non al Consiglio di Stato. La possibilità di una rapida decisione permette di agire con tempestività nei momenti in cui la situazione di mercato è favorevole. Per questi motivi si propone lo stralcio dell'attuale articolo 33 lett. h relativo alle competenze del Consiglio di Stato e l'inserimento di questo statuto nelle

competenze del DFE all'art. 34 lett. i. Si indica in modo esplicito anche l'assunzione di mezzi finanziari (prestiti) a medio termine, quali prestiti per una durata di ca. 2-3 anni.

La nuova lett. l accorda una competenza supplementare al Consiglio di Stato il quale sarà responsabile per la designazione dei servizi dell'Amministrazione che dovranno sottoporsi ad una contabilità analitica. Questo strumento non può infatti essere introdotto simultaneamente e in modo generalizzato nell'intera Amministrazione. È dunque importante che il Consiglio di Stato fissi un ordine di priorità per quanto concerne i servizi che dovranno prioritariamente sottoporsi al nuovo strumento. In quest'ambito occorre tuttavia osservare che esistono più tipi di contabilità analitiche e che già oggi parecchi servizi dell'Amministrazione sono tenuti ad elaborarne una quale condizione per beneficiare di sussidi federali. Ora non tutte queste contabilità si adeguano ai criteri armonizzati di cui al nuovo art. 21; esistono dunque più contabilità analitiche, spesso imposte dalla Confederazione, le quali vanno chiaramente considerate separatamente rispetto a quella che servirà da riferimento per il Cantone. Per questo motivo la competenza del Consiglio di Stato è limitata al campo ristretto dell'art. 21.

Articolo 34 lett. e, f, g, i, l, n; lett. h (abrogata); lett. p, q e r (nuove) - Dipartimento delle finanze e dell'economia

L'art. 34 consacrato alle competenze del DFE è modificato in più punti e segnatamente alle lettere:

- e): la modifica è puramente formale.
- f): il DFE sarà il solo responsabile per quanto concerne la presa di posizione sulle conseguenze finanziarie e la legalità delle proposte di messaggio e di risoluzione governativa, nonché sui sorpassi dei crediti di preventivo. Si propone in altri termini l'abbandono del compito di supporto decisionale ora conferito dalla LGF all'IF, come peraltro già proposto nel messaggio concernente il progetto A2000. Questa modifica s'iscrive nella volontà di ridefinire i compiti e il perimetro d'azione dell'Ispettorato, che sempre più dovrà concentrare la sua attività sulla revisione interna. Non da ultimo va sottolineato il potenziale "conflitto d'interessi" che interessa attualmente l'Ispettorato, organo chiamato a valutare l'attività dell'Amministrazione ma che nel contempo svolge il compito di supporto decisionale sull'attività stessa.
- g): l'abbandono del riferimento alla "cassa" rappresenta la conseguenza logica dei mutamenti intervenuti in seno all'Amministrazione, dove non esiste più una cassa centrale (anche se esistono "piccole" casse ausiliarie). D'altro lato viene pure eliminata la parte che fa riferimento alla delega speciale ad altri servizi poiché la contabilità deve rimanere per principio centralizzata presso il DFE.
- h): si propone l'abrogazione di questa lett., integrando le competenze relative all'acquisizione di mezzi finanziari a breve termine nella lett. i.
- i): da organo propositivo, il DFE acquisisce una vera e propria competenza decisionale per l'acquisizione di mezzi finanziari a lungo termine. Questo cambiamento è la logica conseguenza dell'abrogazione della lett. h dell'art. 33. Per il resto, vengono integrate in questa lett. le competenze del DFE circa l'assunzione di mezzi finanziari a corto e medio termine.
- Si propone di modificare l'attuale art. 34 lett. l, riservandolo esplicitamente alla gestione della tesoreria. Questo campo, che è oggetto di un progetto specifico nell'ambito di A2000, assume sempre maggiore importanza per il Cantone, considerato l'elevato volume del bilancio statale (totale entrate e uscite oltre 5 miliardi di franchi) e il

notevole numero delle transazioni finanziarie. Da qui l'esigenza per il Cantone di sviluppare presso i propri servizi finanziari un settore specifico di tesoreria, diretto da persone con conoscenze specifiche in materia. Il servizio esegue il cash management per tutta l'Amministrazione cantonale in modo tale da minimizzare sia le giacenze attive che i saldi negativi sui singoli conti di liquidità, pianifica in modo ottimale i flussi finanziari del Cantone in entrata e in uscita e colloca a reddito le giacenze in conto. In merito al collocamento della liquidità si intende operare sul mercato in modo più professionale rispetto al passato facendo capo alle nuove possibilità che il settore finanziario, segnatamente quello bancario, regolarmente offre. In tal modo si intende migliorare la redditività della tesoreria, comunque e sempre solo entro adeguati limiti di rischio per il capitale investito.

Rispetto all'attuale lett. l, viene poi precisato che la competenza del DFE per quanto riguarda la gestione dei beni patrimoniali è limitata a quelli mobili. Con questa modifica s'intende chiarire che il DFE non è competente per la gestione dei beni immobiliari facenti parte del patrimonio finanziario.

Viene infine eliminato il riferimento all'art. 33 lett. e) in quanto questo articolo tratta dei beni immobili, mentre l'articolo sotto esame è riferito solamente ai beni mobili.

- la lett. n prevede che il DFE possa autorizzare altri servizi a tenere contabilità separate e ausiliarie. Per contabilità separata s'intende una contabilità distinta da quella dell'Amministrazione, dotata di un proprio piano contabile e gestita in modo autonomo da un ente dell'Amministrazione (esempio: organizzazione sociopsichiatrica); la contabilità ausiliaria è invece un sistema contabile subordinato alla contabilità dell'Amministrazione e sottoposto alle stesse regole di gestione (esempio: contabilità fisco).
- p): questa nuova lett. introduce il controlling tra le competenze del DFE.
- q): la responsabilità di decidere quali servizi possono adottare la contabilità analitica deve rimanere di competenza del Consiglio di Stato, come previsto dalla nuova lettera l dell'art. 33. Le risorse finanziarie e umane sono tuttavia limitate presso i servizi centrali dell'Amministrazione: occorre pertanto coordinare al meglio le attività, per cui rivestirà una certa importanza la definizione delle priorità, in caso di più richieste contemporanee, per l'introduzione della contabilità analitica nei servizi dell'Amministrazione. Il preavviso in tale ambito al Consiglio di Stato è demandato al DFE.
- r): questa nuova lettera stabilisce formalmente che l'introduzione della contabilità analitica in seno all'Amministrazione deve essere effettuata sotto il controllo del DFE.

Articolo 35 cpv. 1 lett. c; lett. h (nuova) - Dipartimenti

In primo luogo, si propone di stralciare dal cpv. 1 ogni riferimento alla questione delle deleghe, conformemente a quanto prevede l'art. 4 della Legge concernente le competenze organizzative del Consiglio di Stato e dei suoi Dipartimenti del 25 giugno 1928, legge che riserva all'esecutivo il conferimento di eventuali deleghe al Consiglio di Stato.

L'articolo 35 cpv. 1 lett. c è modificato conformemente alle norme previste dal nuovo art. 29a.

La nuova lett. h prevede invece che le partecipazioni amministrative detenute dal Cantone (pacchetti azionari in aziende di trasporto, nella Banca dello Stato, ...) siano gestite singolarmente dai Dipartimenti, in funzione dei loro settori di competenza. In questo contesto il DFE assumerà unicamente un ruolo di consulenza, prettamente circoscritto agli aspetti finanziari.

Capitolo VI

Il cambiamento del titolo del capitolo segue logicamente la modifica apportata al titolo della legge. Il termine "Controllo", rispetto all'attuale "Ispettorato", risulta più consono alla tendenza generale notata presso gli altri Cantoni e ai potenziali maggiori compiti futuri del servizio. La nuova denominazione non è stata tuttavia riportata correttamente nella nuova Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato appena approvata dal Parlamento: per questo motivo l'allegato disegno di legge prevede una modifica degli art. 141 e 156 di tale legge.

Articolo 36 - Statuto e competenze del Controllo cantonale delle finanze

La marginale è riformulata tenendo conto del cambiamento di nome dell'IF e delle nuove prescrizioni relative al suo statuto.

Il nuovo cpv.1 riprende la sostanza dell'attuale cpv. 3. Contrariamente a quanto stabilito a livello federale, non si prevede dunque di sottomettere l'attività del Controllo cantonale delle finanze (CCF) al Parlamento per gli stessi motivi già esposti nel messaggio 5352 del 12 dicembre 2002 (Rapporto del Consiglio di Stato concernente il disegno di nuova Legge sul Gran Consiglio allestito dalla Commissione speciale per la riorganizzazione amministrativa del Gran Consiglio il 14 maggio 2002 e osservazioni aggiuntive del 3 dicembre 2002). Questo cpv. riprende inoltre la nozione di "Alta vigilanza" introdotta dalla nuova Costituzione.

Il nuovo cpv. 2 riprende e rafforza la nozione di autonomia attualmente prevista al cpv. 1. Viene dunque ribadito che l'autonomia deve essere alla base dell'attività del CCF, pur essendo amministrativamente attribuito ad un direttore di Dipartimento, escluso quello del DFE. Nel regolamento di applicazione, il Consiglio di Stato stabilirà a quale dei suoi membri attribuire il CCF. Si può comunque prevedere che questo ruolo sarà delegato come attualmente al direttore del Dipartimento delle Istituzioni (DI). La scelta sembra logica in analogia a quanto previsto per il settore giudiziario, amministrativamente legato al DI ma completamente autonomo per quanto riguarda la sua attività.

Il nuovo cpv. 3 definisce la competenza di verifica del CCF. Esso stabilisce le modalità di assegnazione di mandati e compiti particolari che esulano dall'attività ordinaria e pianificata di revisione interna, rafforzando nel contempo l'autonomia operativa del CCF. In ogni caso, l'assegnazione di verifiche particolari dovrà tenere conto delle risorse a disposizione del CCF e della pianificazione delle sue attività regolari.

Il cpv. 5 prevede che l'autorità di nomina del direttore del CCF resti il Consiglio di Stato. Il coinvolgimento della Commissione della gestione del Gran Consiglio nel processo di nomina avviene unicamente a titolo consultivo. Questa procedura di nomina è già in vigore in diversi Cantoni svizzeri.

Cpv. 6: il recente dibattito che ha portato alla nuova legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato ha mostrato molto bene l'importanza crescente attribuita agli organi di controllo sull'Amministrazione. Un controllo non esclusivamente finanziario, bensì esteso agli aspetti procedurali e amministrativi che comunque hanno effetti sull'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'apparato amministrativo. Tale aspetto, nonché la crescente esigenza di poter disporre di un organo di controllo autonomo rispetto all'Amministrazione, conducono alla necessità di elaborare una base legale specifica per il CCF, riservando comunque gli aspetti fondamentali alla legge in esame. Questo nuovo regolamento offrirà la possibilità di meglio definire i concetti espressi dalla legge e soprattutto di delineare il perimetro d'intervento del CCF sulla base dei rischi insiti sui processi. Tali rischi non sono necessariamente prettamente finanziari: altri tipi di rischio possono infatti avere degli effetti

sulle funzionalità dell'organizzazione e quindi indirettamente sull'efficienza dei processi. Questo capoverso formalizza poi la necessità di coinvolgere la Commissione della gestione, la quale avrà la facoltà di preavvisare il regolamento sul CCF e quindi di conoscere le modalità gestionali del servizio.

Il cpv. 7 prevede che il CCF può trattare direttamente con qualsiasi organo dell'Amministrazione senza intermediari; può invece trattare con la Commissione della gestione solo informando preventivamente il Consiglio di Stato.

L'autonomia garantita ad un organo di controllo non deve impedire alle istituzioni politiche di prendere visione dell'attività del servizio. Il cpv. 8 prevede dunque le norme relative alla diffusione dell'informazione al Consiglio di Stato e al Gran Consiglio: da un lato, il CCF dovrà trasmettere annualmente il proprio programma d'attività; dall'altro, dovrà allestire e discutere il rapporto dell'attività svolta tramite un rapporto semestrale, in luogo degli specifici rapporti sulle singole attività. Evidentemente questi documenti di dettaglio resteranno a disposizione su richiesta.

Articolo 37 - Principi

Si procede unicamente alla sostituzione di "Ispettorato delle finanze" con "Controllo cantonale delle finanze".

Articolo 38 - Estensione dei controlli

Al cpv. 2 si propone di eliminare la condizione secondo cui il CCF può esaminare enti pubblici e privati ai quali lo Stato delega un compito pubblico contro concessione di aiuti finanziari, solo su incarico del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato. In tal modo si riconosce al CCF la piena autonomia nello svolgimento di tale compito nel senso che un mandato in questo contesto potrebbe essere assolto o meno, esclusivamente sulla base di una sua valutazione dei rischi e della materialità finanziaria in relazione alla sua programmazione annuale.

In particolare, se l'esecuzione di un mandato specifico dovesse pregiudicare la programmazione delle verifiche del CCF, allestita tramite una sistematica orientata ai rischi, questi potrebbe rinunciare all'incarico e/o eventualmente ricorrere a specialisti esterni.

Articolo 39 cpv. 1 lett. g, cpv. 2; cpv. 1 lett. e (abrogata); cpv. 1 lett. h, i e l (nuove) - Compiti

Attraverso l'abrogazione dell'attuale cpv. 1 lett. e, il presente Consiglio di Stato manifesta la sua volontà di riorientare i compiti del CCF sulla sola attività di revisione e controllo. Per quanto riguarda i motivi che giustificano questa scelta si rimanda al commento dell'art. 34 lett. f.

Per quanto concerne la modifica del cpv. 1 lett. g, si tratta semplicemente di un adattamento formale, ritenuto che "il sistema contabile" (centralizzato) precede per logica "le casse" (ausiliarie).

Il nuovo cpv. 1 lett. h si inserisce perfettamente nella nuova politica di definizione dei compiti segnalata sopra in quanto formalizza la verifica del controllo interno dei diversi servizi in sintonia con quanto espresso dal regolamento LGF che già evidenzia e prevede questo concetto. Ciò significa da un lato che ogni servizio deve mantenere un controllo organizzato sull'attività dei propri funzionari e dall'altro che il CCF è abilitato a verificarne il funzionamento.

Il nuovo cpv. 1 lett. i sancisce in modo formale quanto già proposto dal Consiglio di Stato in merito alle procedure amministrative nel settore informatico.

La nuova lett. I stabilisce infine che il CCF sarà competente per la verifica dell'organizzazione dei servizi dell'Amministrazione. Tale compito, previsto nella legge quadro sulla gestione finanziaria dei Cantoni e dei comuni ed in numerose leggi finanziarie di altri Cantoni, quali Berna, Vallese, Giura, Friburgo e Vaud, è chiaramente legato all'esigenza di utilizzare in modo razionale le risorse che il Gran Consiglio mette a disposizione del Consiglio di Stato.

Articolo 40 - Obbligo d'informazione

Le modifiche sono prevalentemente di natura formale. Va tuttavia sottolineata l'aggiunta effettuata al cpv. 2 secondo la quale i servizi non possono invocare il segreto d'ufficio. Tale regola deve evidentemente valere unicamente se i documenti richiesti sono necessari all'esecuzione dei compiti del CCF.

Articolo 41 - Rapporti di revisione

L'articolo viene rivisto nella sua forma, soprattutto per quanto concerne l'ordine dei capoversi. La sola modifica di una certa rilevanza riguarda i nuovi cpv. 4 e 5 ed in particolare la necessità di estendere l'informazione sui rilievi di una certa gravità al Presidente della Commissione della gestione (come del resto previsto in altri Cantoni).

Articolo 43 (abrogato) - Modifiche di leggi

Il vecchio articolo 43 è abrogato poiché nel frattempo è divenuto privo di attualità.



Per i motivi esposti nel Messaggio, il Consiglio di Stato vi invita a voler approvare l'allegato disegno di legge.

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

Per il Consiglio di Stato:

La Presidente, P. Pesenti
Il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

LEGGE

sulla gestione finanziaria dello Stato del 20 gennaio 1986; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

visto il messaggio 1° aprile 2003 n. 5382 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

I.

La legge sulla gestione finanziaria dello Stato del 20 gennaio 1986 è modificata come segue:

Titolo

Legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato

Capitolo I - Campo d'applicazione e principi della gestione e del controllo finanziario

Art. 1 cpv. 1

¹Questa 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.

Art. 9 cpv. 1, cpv. 2 lett. b), cpv. 3 e cpv. 4 lett. c), e) e g) (nuova)

¹La contabilità deve permettere una visione trasparente, completa e veridica della gestione finanziaria, del patrimonio e dei debiti dello Stato.

²In particolare deve permettere di:

b) calcolare i costi relativi ai singoli servizi e alle singole prestazioni;

³A tale scopo sono previsti il piano finanziario, il preventivo, il consuntivo, il bilancio patrimoniale, la contabilità analitica, il controllo dei crediti, il controlling e la statistica finanziaria.

⁴La contabilità dev'essere tenuta osservando i seguenti principi:

c) principio della specificazione e della chiarezza: le operazioni finanziarie vengono registrate secondo il piano contabile e la nomenclatura vigenti;

- e) principio dell'unità e della completezza: è tenuta un'unica contabilità generale per l'Amministrazione cantonale; essa contiene tutte le operazioni del periodo;
- g) principio della specialità qualitativa, quantitativa e temporale: un credito non può essere utilizzato che per l'obiettivo fissato dal conto di preventivo (specialità qualitativa) e l'utilizzazione del credito è limitata sia all'importo autorizzato dal preventivo (specialità quantitativa) che al periodo di preventivo (specialità temporale).

Art. 13 cpv. 5

⁵Il Consiglio di Stato stralcia i finanziamenti speciali il cui scopo è stato conseguito o non può più essere raggiunto convenientemente e ne informa il Gran Consiglio in sede di consuntivo.

Art. 14 (marginale)

Impegni condizionali

Art. 14a (nuovo)

Debito pubblico

Il debito pubblico è costituito dalla differenza tra il capitale dei terzi, inclusi i debiti per i finanziamenti speciali, e i beni patrimoniali e gli anticipi ai finanziamenti speciali.

Art. 19 cpv. 3 (nuovo)

³Contabilizzazioni interne, utilizzate esclusivamente a fini di calcolo di costi, sono eseguite unicamente nell'ambito della contabilità analitica.

Art. 20

Conto degli investimenti

¹Il conto degli investimenti considera i movimenti finanziari che servono alla creazione di importanti beni amministrativi propri o sussidiati, con una durata di utilizzazione di più anni.

²Il conto degli investimenti deve indicare l'investimento lordo e netto, l'autofinanziamento e l'avanzo o il disavanzo totale.

Art. 21

Contabilità analitica

¹Per la determinazione del costo di specifiche prestazioni o di servizi fatturati all'esterno e per l'ottenimento di una gestione più economica può essere elaborata una contabilità analitica a titolo complementare.

²Sugli oggetti di calcolo vengono di regola rappresentati i costi pieni. I criteri di calcolo e di riparto dei costi dei servizi centrali sono centralizzati presso il Dipartimento competente.

Art. 21a (nuovo)

Unità amministrative autonome

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 all'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 dall'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 cpv. 1 e 32 cpv. 1 di questa legge.

Art. 22 cpv. 1

¹Il credito d'impegno autorizza l'assunzione di impegni finanziari fino all'importo di spesa stabilito e per uno specifico scopo, la cui realizzazione è di durata limitata, e può coprire più di un esercizio annuale.

Art. 25 cpv. 2

²Il credito supplementario 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.

Art. 28 cpv. 2

²Le 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.

Art. 29a (nuovo)

Controllo dei crediti

L'efficacia, l'economicità e la realizzazione degli obiettivi dei crediti, sia per investimenti propri sia quali contributi a terzi di gestione e investimenti, devono essere costantemente monitorati.

Art. 32 cpv. 2 lett. a

²Il consuntivo deve essere completato con:

- a) il bilancio patrimoniale, corredato dalle indicazioni sugli impegni condizionali;

Art. 33 lett. e), h) e l) (nuova)

Il Consiglio di Stato ha segnatamente le seguenti competenze:

- e) l'acquisizione, l'alienazione e la gestione di beni immobili che non sono destinati durevolmente all'adempimento di compiti pubblici (beni patrimoniali);
- h) abrogata
- l) la designazione dei servizi che sono oggetto di una contabilità analitica ai sensi dell'art. 21 di questa legge.

Art. 34 lett. e), f), g), h), i), l), n) e p), q), e r) (nuove)

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

- e) l'esame periodico, all'indirizzo del Consiglio di Stato, dell'evoluzione delle spese e dell'adeguatezza delle entrate;
- f) la presa di posizione sulle conseguenze finanziarie e la legalità delle proposte di messaggio e di risoluzione governativa, nonché sui sorpassi dei crediti di preventivo;
- g) la tenuta della contabilità;
- h) abrogata;
- i) l'acquisizione di mezzi finanziari a breve, medio e lungo termine;
- l) la gestione della tesoreria, in particolare la gestione e il piazzamento sicuro e a condizioni favorevoli dei beni patrimoniali mobili;
- n) l'autorizzazione ad altri servizi di tenere contabilità separate e ausiliarie, sentito il Controllo cantonale delle finanze;
- p) la gestione e l'organizzazione delle attività di controlling nonché la gestione dei dati, le informazioni finanziarie e l'analisi critica della spesa;
- 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 d'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.

Art. 35 cpv. 1 lett. c) e h) (nuova)

¹I Dipartimenti sono responsabili:

- c) d'eseguire il monitoraggio costante delle spese e delle entrate di loro competenza e di valutare la loro adeguatezza e opportunità;
- h) di gestire le partecipazioni amministrative nei settori di loro competenza, sentito il Dipartimento delle finanze e dell'economia.

Capitolo VI - Controllo cantonale delle finanze

Art. 36

Statuto e competenze del Controllo cantonale delle finanze

¹Il Controllo cantonale delle finanze è l'organo amministrativo superiore del Cantone in materia di controllo della gestione finanziaria. Esso coadiuva il Consiglio di Stato per la sorveglianza in materia finanziaria e amministrativa e il Gran Consiglio per l'esercizio dell'alta vigilanza.

²Il Controllo cantonale delle finanze è organicamente autonomo e indipendente; il Consiglio di Stato stabilisce a quale dei suoi membri, escluso il direttore del Dipartimento delle finanze e dell'economia, è attribuito amministrativamente.

³Esso ha un potere illimitato di verifica e può effettuare in qualsiasi momento dei controlli con o senza preavviso, su sua propria iniziativa. Delle verifiche particolari possono essere attribuite al Controllo cantonale delle finanze:

- dal Consiglio di Stato,
- dalla Commissione della gestione del Gran Consiglio, previa informazione al Consiglio di Stato, che ne può completare il mandato.

Tali compiti devono tenere conto delle risorse a disposizione e dell'attività regolare annuale pianificata.

⁴Se un mandato di controllo esige particolari conoscenze tecniche, il Controllo cantonale delle finanze può chiedere l'aiuto di esperti.

⁵Il direttore del Controllo cantonale delle finanze è nominato dal Consiglio di Stato con consultazione della Commissione della gestione del Gran Consiglio.

⁶Il Regolamento d'applicazione del Controllo cantonale delle finanze è emanato dal Consiglio di Stato con il preavviso della Commissione della gestione del Gran Consiglio.

⁷Il Controllo cantonale delle finanze tratta direttamente con il Consiglio di Stato, con i Dipartimenti, con la Cancelleria di Stato, con i servizi e le altre istanze sottoposte al suo controllo e con la Commissione della gestione del Gran Consiglio, previa informazione al Consiglio di Stato.

⁸Il Controllo cantonale delle finanze elabora annualmente il proprio programma d'attività che trasmette al Consiglio di Stato e alla Commissione della gestione del Gran Consiglio. Esso allestisce semestralmente il proprio rapporto dell'attività svolta, che sarà discusso sia con il Consiglio di Stato sia con la Commissione della gestione del Gran Consiglio.

Art. 37

Il Controllo cantonale delle finanze esercita la sua attività di controllo secondo i principi contenuti nella presente legge e secondo quelli generalmente applicati in materia di revisione.

Art. 38

¹L'attività del Controllo cantonale delle finanze si estende a tutta l'Amministrazione cantonale e alle aziende statali la cui autonomia non è disciplinata da una legislazione speciale federale o cantonale.

²Il Controllo cantonale delle finanze può esaminare enti pubblici e privati ai quali lo Stato delega un compito pubblico, concede aiuti finanziari o ai quali partecipa finanziariamente.

Art. 39 cpv. 1 lett. e), g) e h), i) l) (nuove) e cpv. 2

¹Al Controllo cantonale delle finanze competono in particolare:

- e) abrogata
- g) l'esame dell'organizzazione del sistema contabile e delle casse, in modo da garantire l'efficacia delle misure di controllo interno;
- h) la verifica del controllo interno presso i servizi dell'Amministrazione;
- i) l'esame delle applicazioni informatiche sia in fase di sviluppo sia in fase di esercizio, nell'ambito del controllo interno e della gestione finanziaria.
- l) la verifica della razionalità dell'organizzazione interna dei servizi dell'Amministrazione.

²Al Controllo cantonale delle finanze non possono essere attribuite operazioni di natura contabile o finanziaria.

Art. 40

¹Le decisioni di natura finanziaria e contabile del Gran Consiglio, del Consiglio di Stato e dei dipartimenti, sono da trasmettere al Controllo cantonale delle finanze.

²Gli organi sottoposti alla vigilanza del Controllo cantonale delle finanze devono prestare la loro collaborazione e mettere a disposizione di quest'ultimo tutte le informazioni, la documentazione, e gli accessi ai loro sistemi informatici, necessari all'esecuzione di suoi compiti. In tali ambiti, non possono invocare l'obbligo del segreto d'ufficio.

³Gli organi amministrativi con compiti di vigilanza finanziaria trasmettono i loro rapporti di controllo al Controllo cantonale delle finanze. Questo può pronunciarsi sul seguito da dare a tali rapporti.

Art. 41

¹Il Controllo cantonale delle finanze redige in forma scritta i suoi rapporti di revisione.

²Sulle osservazioni contenute nei rapporti, il Dipartimento o l'ufficio interessato devono prendere posizione scritta entro due mesi.

³In caso di divergenze il Consiglio di Stato decide in modo definitivo sui rapporti di revisione contestati.

⁴Nel caso di rilievi di una certa gravità, il Controllo cantonale delle finanze informa il Dipartimento competente, il Consiglio di Stato, il Dipartimento delle finanze e dell'economia e il Presidente della Commissione della gestione.

Il Controllo cantonale delle finanze può proporre gli opportuni provvedimenti.

⁵Se il Controllo cantonale delle finanze scopre un'azione punibile amministrativamente o penalmente, esso lo comunica al Dipartimento interessato e al Consiglio di Stato, che prendono immediatamente le misure necessarie, e informa il Presidente della Commissione della gestione.

Art. 43

Abrogato

II.

La Legge cantonale sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato del 17 dicembre 2002 è modificata come segue:

Art. 141 cpv. 3

³La Commissione si avvale del servizio parlamentare di controllo dell'amministrazione e collabora con il Controllo cantonale delle finanze.

Art. 156

Il controllo cantonale delle finanze

Il controllo cantonale delle finanze è organizzato dalla legislazione sulla gestione finanziaria dello Stato.

III.

La Legge cantonale di applicazione della legge federale sulla esecuzione e sul fallimento (LALFE) del 12 marzo 1997 è modificata come segue:

Art. 10 cpv. 2

²Il controllo contabile dell'amministrazione degli uffici viene esercitato dal Controllo cantonale delle finanze che informa l'autorità di vigilanza.

IV.

La Legge cantonale sul registro di commercio del 12 marzo 1997 è modificata come segue:

Art. 3

**Controllo cantonale
delle finanze**

La vigilanza sulla gestione finanziaria è affidata al Controllo cantonale delle finanze.

V.

La Legge concernente l'istituzione di un Ente per lo smaltimento dei rifiuti del Sottoceneri del 20 giugno 1987 è modificata come segue:

Art. 13 cpv. 1 e 3

¹La revisione dei conti spetta al Controllo cantonale delle finanze.

³Il Controllo cantonale delle finanze ha in ogni tempo il diritto di prendere visione dei libri contabili dell'Ente.

VI.

La Legge sulla Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato del 14 settembre 1976 è modificata come segue:

Art. 46a

¹La Cassa può far capo al Controllo cantonale delle finanze per compiti di revisione interna.

²Le competenze del Controllo cantonale delle finanze sono definite di volta in volta dagli Organi direttivi della Cassa.

VII.

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

Il Consiglio di Stato ne fissa la data di entrata in vigore.