

Messaggio

numero	data	Dipartimento
6716	5 dicembre 2012	CONSIGLIO DI STATO
Concerne		

Finanziamento tramite il budget globale e il mandato di prestazione delle Unità amministrative autonome (UAA)

INDICE

I.	CENNI STORICI.....	4
II.	VALUTAZIONE DELLA FASE PILOTA.....	6
2.1	La separazione della gestione politico-strategica dalla gestione operativa.....	7
2.1.1	Procedura di preparazione del conto prestazioni	8
2.1.2	I conti prestazione delle singole UAA.....	8
2.1.3	Considerazioni generali sul conto prestazioni e sulla separazione della gestione politico-strategica dalla gestione operativa.....	9
2.2	La gestione finanziaria.....	10
2.3	La gestione del personale.....	11
III.	VANTAGGI E SVANTAGGI DEL SISTEMA ADOTTATO FINO AD OGGI	12
IV.	SCENARI SUL FUTURO DEL PROGETTO UAA	13
4.1	Abbandono del progetto	13
4.2	Status quo	13
4.3	Estensione selettiva.....	14
4.4	Estensione generalizzata.....	14
4.5	Conclusione.....	15
V.	SOLUZIONE PROPOSTA	16
5.1	In generale	16
5.2	Procedure e criteri per il passaggio da UA a UAA.....	16
5.3	Le condizioni quadro favorevoli necessarie	18
5.4	La trasformazione in UAA.....	19
5.5	Proposta in “versione SUPSI”	21
VI.	COMMENTO AGLI ARTICOLI DI LEGGE	22
6.1	Nuovo disegno di legge concernente il finanziamento tramite il budget globale e il mandato di prestazione delle Unità amministrative autonome	22

VII.	CORRISPONDENZA CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO 2012 - 2015	27
7.1	Relazione con le Linee Direttive	27
7.2	Relazioni con il PF della gestione corrente	27
7.2.1	Conseguenze finanziarie sulla gestione corrente.....	27
7.2.2	Conseguenze finanziarie sulla gestione degli investimenti.....	27
VIII.	MODIFICHE LEGISLATIVE PROPOSTE CONTESTUALMENTE ALL'ADOZIONE DEL PRESENTE MESSAGGIO	28
8.1	Prolungo del Decreto legislativo concernente la creazione di Unità amministrative autonome	28
IX.	CONCLUSIONI.....	28

ALLEGATI

- I. Conti prestazione delle singole Unità amministrative autonome (UAA)
- II. Progetto Unità amministrative autonome (UAA), Rapporto finale di valutazione SUPSI del 15 novembre 2010
- III. Regolamento della legge sul finanziamento tramite il budget globale e il mandato di prestazione delle Unità amministrative autonome (RUAA)
- IV. Tabella riassuntiva Nuovo disegno di legge concernente il finanziamento tramite il budget globale e il mandato di prestazione delle Unità amministrative autonome (LUAA) / Regolamento della legge sul finanziamento tramite il budget globale e il mandato di prestazione delle Unità amministrative autonome (RLUAA)
- V. Tabella di confronto Decreto legislativo dell'11 ottobre 2005 / Nuovo disegno di legge concernente il finanziamento tramite il budget globale e il mandato di prestazione delle Unità amministrative autonome (LUAA)

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

il progetto pilota "Unità amministrative autonome" (UAA) ha preso avvio nel 2006 con l'obiettivo di identificare una nuova forma organizzativa per l'Amministrazione cantonale, atta a favorire la trasparenza nelle scelte politiche e ad attribuire un certo grado di autonomia alle Unità amministrative in modo da permettere un migliore uso delle risorse a vantaggio della razionalità operativa, dell'economicità, della professionalità e quindi del buon servizio all'utenza.

Questo traguardo è stato raggiunto durante anni di lavoro.

È stato identificato quel "margine di autonomia utile" necessario per migliorare il funzionamento delle strutture operative nell'Amministrazione cantonale e quindi per sviluppare una modalità gestionale performante a beneficio di una produzione razionale e ben controllata oltre che a sostegno di scelte politiche trasparenti.

Con questo messaggio l'esecutivo intende consolidare l'esperienza ottenuta grazie alle unità del progetto pilota e proporre un disegno di legge in sostituzione del DL deciso dal Parlamento nel 2006. Non stravolge la "gestione amministrativa" dell'Amministrazione cantonale ma introduce, in particolare, due nuovi strumenti di lavoro che nella fase pilota si sono rivelati essenziali per il raggiungimento dell'obiettivo generale di progetto:

- il mandato di prestazione, che disciplina i compiti di un'Unità amministrativa autonoma e le risorse che le sono attribuite a tale fine (budget globale);
- il conto prestazioni, che riprende nel dettaglio le prestazioni richieste all'Unità amministrativa autonoma e le registra per mezzo della contabilità analitica.

Si ha così una razionale e funzionale trasparenza che crea i presupposti per la periodica e ricorrente negoziazione delle prestazioni fra l'Unità amministrativa autonoma e la sua direzione politica.

Questi strumenti consentono anche di separare opportunamente la conduzione strategica da quella operativa, permettendo la razionalizzazione dell'utilizzo della spesa e la sua allocazione sulle prestazioni in funzione degli obiettivi dell'istanza politica.

La possibilità di riportare all'anno successivo parte degli importi contabilizzati ma non utilizzati, oppure di superare entro limiti precisi il preventivo, è stata apprezzata dalle unità pilota che possono pertanto pianificare la loro attività su più anni.

I buoni risultati produttivi e la razionalizzazione delle risorse impiegate hanno convalidato la nuova modalità di gestione finanziaria delle Unità amministrative autonome che viene ora riproposta, in termini di applicazione dinamica, nell'Amministrazione cantonale ad altre Unità amministrative con la procedura e con le peculiarità descritte nel messaggio.

Il progetto pilota è stato monitorato anche dalla SUPSI, che nel rapporto allegato riprende ed evidenzia le caratteristiche dell'esperienza fatta, indicando anche possibili scenari di sviluppo futuro.

Per il Governo la valutazione complessiva dei risultati del progetto pilota è molto positiva. I tempi sempre più stretti per decidere, i progetti che spaziano nella loro realizzazione su più anni, le risorse limitate e l'esigenza di dinamismo professionale e operativo richiedono, secondo il Consiglio di Stato, nuovi strumenti gestionali per l'Amministrazione pubblica. Quanto proposto con questo messaggio rappresenta una valida soluzione utile e necessaria per rispondere alle aspettative della nostra società.

I. CENNI STORICI

Nel corso degli anni Novanta si è sviluppato un importante dibattito attorno al ruolo dello Stato, alla sua attività, alle sue prerogative monopolistiche, alle necessità dei suoi interventi e alla sua immagine. Durante questo periodo, in diversi Paesi anglosassoni sono nati strumenti tesi a migliorare, nel senso più ampio del termine, i meccanismi amministrativi, a migliorare i rapporti tra "Stato e cittadino", concependo quest'ultimo quale utente da soddisfare con i servizi di cui necessita nel rispetto delle esigenze di qualità, di economicità, di efficienza e di efficacia. In questo contesto, gli enti pubblici stavano attraversando un periodo di importanti e incisivi cambiamenti che hanno portato a esaminare criticamente il rapporto tra il processo di produzione delle prestazioni pubbliche e il risultato della produzione stessa. Sotto il comune denominatore di espressioni quali "*New Public Management*" - NPM (Nuova Gestione Pubblica) o "*Wirkungsorientierte Verwaltungsführung*" - WOV, in diversi Cantoni e Comuni svizzeri, come pure a livello federale, sono stati condotti dei veri e propri progetti di riorganizzazione dello Stato tendenti a riformarne le modalità di produzione dei servizi, al fine di aumentarne l'efficienza e l'efficacia.

È in questo contesto che il Consiglio di Stato, nel **messaggio n. 4767 del 17 giugno 1998** concernente il "Progetto Amministrazione 2000", ha espresso la necessità «*di radiografare l'amministrazione, di proporre delle soluzioni di razionalizzazione delle funzioni e dei flussi di lavoro e di riformare il processo di produzione*». Obiettivo fondamentale del Consiglio di Stato era «*l'identificazione delle disfunzioni che nascondono importanti potenziali di miglioramento della qualità (efficacia), del flusso di lavoro interno e dei costi (efficienza) e di favorire la trasparenza delle scelte politiche e la verifica della loro attuazione*».

La volontà di riforma derivava quindi dall'esigenza di adattare l'organizzazione dell'Amministrazione ai tempi e alle tecnologie disponibili, rendendola meno burocratica, come pure dalla necessità di ottimizzare il rapporto con l'utenza per meglio comprenderne e soddisfarne i bisogni.

Per poter raggiungere questo scopo, come sottolineava il messaggio, «*l'ingrediente indispensabile per il successo è un progressivo cambiamento culturale, sia del modo di lavorare all'interno dello Stato, sia del dibattito politico*».

L'esame di diverse unità dell'Amministrazione cantonale aveva evidenziato la necessità di approfondire la questione dell'autonomia amministrativa e strategica; esigenza le cui origini erano state identificate:

- nell'esistenza d'importanti rigidità gestionali, che impediscono alle unità amministrative di portare a termine con successo gli obblighi legali cui sottostanno;
- nell'evoluzione delle condizioni di mercato in cui le unità operano, che possono addirittura minacciarne l'esistenza a medio-lungo termine;
- nella possibilità di sviluppare le attività svolte per accrescerne la redditività e per migliorare l'utilizzo delle infrastrutture a disposizione.

Allo scopo di approfondire la concessione di maggiore autonomia alle unità esecutive dello Stato, il Parlamento ha deciso di approvare il progetto "Autonomia", annoverandolo dapprima tra i progetti del "gruppo 1" (ossia delle azioni strutturali su cui poggiano i cambiamenti dell'Amministrazione e dello Stato) e successivamente tra i progetti del "gruppo B" (progetti necessari per garantire l'effettivo potenziale di A2000). Come rilevava infatti la Commissione della gestione nel suo rapporto del 18 febbraio 1999, il progetto Autonomia è «*un progetto strutturale che genera, assieme ad altri, le basi per il cambiamento dell'amministrazione, permettendo un miglioramento generale della produttività grazie ai benefici di ordine qualitativo. In particolare, si intende sviluppare un'apposita legislazione che permetta il raggiungimento di una maggior autonomia alle*

singole unità, di incrementare la loro efficacia e di responsabilizzare maggiormente i funzionari dirigenti».

Inoltre, il rapporto della Commissione della gestione sottolineava in particolare quanto segue: «*Si impone quindi di ristrutturare lo Stato dal punto di vista aziendale per adottare tutti quei provvedimenti che favoriscono obiettivi chiari, procedure più snelle, diminuzione della burocrazia, maggiore autonomia delle unità operative».* Lo sviluppo di unità amministrative autonome, gestite in regime di budget globale e mandato di prestazione, persegue, per l'appunto, questi obiettivi.

La concessione di maggiore autonomia amministrativa necessita di un ri-orientamento della strategia di gestione del settore pubblico, focalizzando la gestione sugli obiettivi e abbandonando quella orientata essenzialmente sui processi. Nel quadro dell'amministrazione pubblica, la gestione per obiettivi si realizza innanzitutto attraverso il potenziamento del ruolo strategico-politico (definizione degli obiettivi) del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato e l'incremento dell'autonomia operativa (realizzazione degli obiettivi) delle unità amministrative. Questa migliore suddivisione tra competenze politico-strategiche e autonomia operativa si realizza attraverso l'introduzione di unità amministrative gestite in regime di budget globale e mandato di prestazione.

Inizialmente il progetto era denominato "Autonomia e contrattualizzazione". Con la presentazione nel mese di **gennaio 2001** dei contenuti minimi dei contratti di prestazione e delle modalità di stesura di un contratto/mandato di prestazione tra Stato e unità di diritto pubblico o privato, interna o esterna all'Amministrazione cantonale, si è però conclusa la parte "Contrattualizzazione", che trattava la procedura utile alla stesura dei medesimi. Ne ha fatto seguito la messa in applicazione con i primi contratti di prestazione (EOC, USI, SUPSI, Musei etnografici, IRE). L'introduzione dei contratti di prestazione corrisponde alla necessità di rovesciare l'attuale logica produttiva dello Stato fondata sull'attribuzione passiva di risorse (a consuntivo e a copertura del disavanzo), focalizzando la produzione dei servizi pubblici sull'offerta delle prestazioni. Si ottiene così un ruolo più attivo - contrattuale - dello Stato nel processo produttivo delle prestazioni. L'obiettivo del cambiamento è quello di permettere un miglior controllo dei diversi servizi offerti dallo Stato.

Il **16 ottobre 2001**, con il licenziamento da parte del Consiglio di Stato del **messaggio n. 5167**, si è conclusa la fase di preparazione del progetto "Autonomia", che ha posto le basi per la messa in applicazione dei principi di nuova gestione pubblica in un ristretto numero di unità amministrative.

Il progetto "Autonomia" ha quindi avuto quale obiettivo lo sviluppo di una legislazione di portata generale tendente ad accordare alle singole unità amministrative quell'autonomia gestionale e strategica necessaria per rispondere ai bisogni attuali e futuri delle unità esecutive. Esso prevedeva l'introduzione di nuove regole gestionali (il mandato di prestazione, il budget globale, la deroga alla legge finanziaria) utili a favorire l'identificazione dal collaboratore all'unità amministrativa.

Le normative modificate sono state poche e limitate agli aspetti gestionali, ma i risultati raggiunti da "Autonomia" sono stati molti: dal "*come*" lo Stato lavora, si è passati progressivamente alla definizione delle prestazioni prodotte, facilitando il giudizio politico sul "*cosa*" lo Stato fa.

Dopo una fase di stasi, il 6 settembre 2005 la Commissione della gestione e delle finanze ha firmato il rapporto sul messaggio n. 5167 del 16 ottobre 2001; ciò che ha permesso l'approvazione in data **11 ottobre 2005** da parte del Gran Consiglio del citato messaggio e del relativo **Decreto legislativo concernente il finanziamento tramite budget globale e il mandato di prestazione delle Unità amministrative autonome (DL)**, entrato in vigore il

1° aprile 2006 e successivamente modificato, per quanto ne attiene alla durata, con l'approvazione, il 14 dicembre 2011, del messaggio n. 6652 sul Preventivo 2012 da parte del Parlamento.

Per il Cantone Ticino ha così preso avvio la fase pilota con la creazione, dapprima, di quattro Unità amministrative pilota (Archivio di Stato e Biblioteca cantonale di Bellinzona, Centro sistemi informativi, Controllo cantonale delle finanze, Organizzazione sociopsichiatrica cantonale) - avvenuta dopo l'approvazione in data **19 settembre 2006** da parte del Parlamento del **messaggio n. 5800 del 31 maggio 2006** - e, successivamente, di una quinta Unità amministrativa pilota (Scuola Superiore Alberghiera e del Turismo) dopo che il Gran Consiglio ha accolto, in data 17 dicembre 2007, il **messaggio n. 5965 del 18 settembre 2007**.

Tra la presentazione del primo e del secondo messaggio, il **26 novembre 2006** è stato elaborato ed è entrato in vigore il **Regolamento concernente la gestione delle Unità amministrative autonome (UAA)** con lo scopo di definire con maggior dettaglio rispetto al DL i margini di autonomia delle UAA.

Parallelamente sono stati elaborati i mandati di prestazione (quadriennale e annuale):

- a contare dal primo gennaio 2007 per il Centro sistemi informativi e per il Controllo cantonale delle finanze;
- dal primo gennaio 2008 per l'Archivio di Stato con la Biblioteca cantonale, come pure per l'Organizzazione sociopsichiatrica cantonale e la Scuola superiore alberghiera e del turismo.

I mandati quadriennali sono stati prorogati sino al 31 dicembre 2012 per permettere l'ultimazione dell'esperienza pilota in tutti i suoi aspetti tecnici.

La SUPSI, come indicato nel messaggio n. 5800, ha accompagnato il progetto con rapporti regolari fino a conclusione della fase pilota. Il rapporto finale di valutazione del progetto UAA del 15 novembre 2010 è stato trasmesso al Consiglio di Stato in data 11 gennaio 2011.

II. VALUTAZIONE DELLA FASE PILOTA

Il DL affidava al progetto UAA tre obiettivi principali:

- la separazione della gestione politico-strategica dalla gestione operativa tramite l'uso dei necessari strumenti (mandato di prestazione, budget globale, controlling);
- il completamento della gestione dell'unità secondo le risorse (input) con la gestione secondo gli obiettivi e i risultati (output);
- la concessione di maggior autonomia operativa e responsabilità alle unità,

La Commissione della gestione e delle finanze nel suo rapporto di maggioranza sul messaggio concernente la creazione di quattro UAA pilota specificava che l'accettazione del messaggio avrebbe significato:

- l'inserimento di un minimo di spirito imprenditoriale;
- l'identificazione dell'attività non attraverso costi e ricavi, ma attraverso prestazioni erogate, le quali vengono vagliate, analizzate e sottoscritte contrattualmente con l'autorità superiore.

Nel messaggio "Progetto di modifiche legislative necessarie allo sviluppo di progetti pilota di unità amministrative autonome gestite tramite mandato di prestazione e budget globale nell'ambito del Progetto "Autonomia" di A2000" a pagina 10 si specifica che:

«La gestione delle unità secondo gli obiettivi (definiti nel mandato di prestazione) implica anche un cambiamento delle modalità di finanziamento delle prestazioni e dei servizi offerti. In particolare si verificano tre modifiche sostanziali del sistema di finanziamento:

- i compiti di tipo "prestazionale" devono essere in linea di massima correttamente costificati e finanziati dall'utilizzatore;
- l'unità amministrativa autonoma è responsabile dei costi indiretti sopportati dal resto dell'amministrazione; d'altra parte essa imputa alle altre unità i costi da esse generati per prestazioni interne fatte dall'unità;
- da un finanziamento incentrato sull'"input" - ossia sulle diverse risorse a disposizione dell'unità ripartite nelle diverse poste contabili - si passa ad una gestione improntata sull'"output" (sulle prestazioni e gli obiettivi), caratterizzata da un budget di produzione (regolato secondo i principi del budget globale: assenza di specialità qualitativa, quantitativa e temporale delle poste contabili a preventivo)».

Oggi, come evidenziano i punti seguenti, in larga sostanza quanto sopra esposto è stato raggiunto.

2.1 La separazione della gestione politico-strategica dalla gestione operativa

La separazione della gestione politico-strategica dalla gestione operativa avviene principalmente attraverso due strumenti: i mandati di prestazione e il conto prestazione.

Ogni UAA possiede un mandato di prestazione quadriennale¹ - sottoscritto dal Direttore del Dipartimento e dal responsabile dell'UAA e ratificato da una risoluzione governativa - e un mandato di prestazione annuale², sottoscritto dal direttore di Dipartimento e dal responsabile dell'UAA. Nella fase pilota, sono stati allestiti un solo mandato di prestazione quadriennale (prorogato di 2 anni) e i mandati di prestazione annuali.

Il conto prestazioni, ossia il documento che indica nel dettaglio le entrate e le uscite per prestazione o per gruppo di prestazioni è pure presente, anche se in forma diversa a seconda della complessità, in ogni UAA. Questo è il documento che più ha richiesto tempo ed energie nella fase pilota. Di fatto, non è stato semplice identificare le singole prestazioni prodotte da un'unità amministrativa e applicare alle medesime una contabilità analitica.

Il conto prestazioni è il documento che meglio caratterizza ogni UAA riflettendone scelte e politiche. L'allegato I ne presenta il dettaglio - nonostante la consapevolezza che questo possa generare discussioni e domande non prettamente legate al presente messaggio - proprio per facilitare la comprensione degli elementi sui quali potrà chinarsi la politica,

Sulla base del conto prestazioni, le Direzioni dei Dipartimenti potranno interrogarsi sul volume e sulla qualità delle prestazioni offerte dall'unità e confrontarli con gli obiettivi prefissati nel mandato di prestazioni:

- le prestazioni corrispondono agli obiettivi prefissati?
- quali conseguenze finanziarie può avere la rinuncia ad una prestazione?

¹ Il mandato di prestazione quadriennale definisce gli obiettivi politico-strategici - oggetto del mandato - e le prestazioni da assicurare nel medio termine, ossia in quattro anni.

² Il mandato di prestazione annuale definisce il budget annuale a disposizione e in fase embrionale gli obiettivi operativi da raggiungere nel corto termine, ossia in un anno.

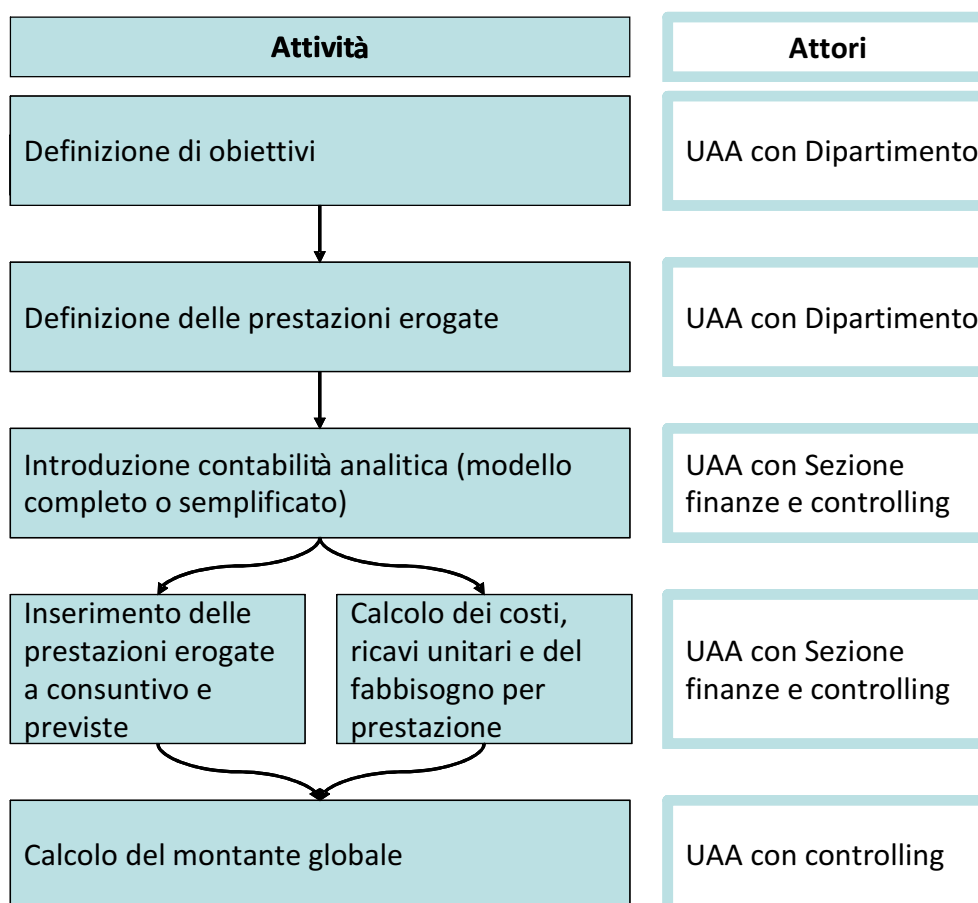
- in che modo si può redistribuire il budget privilegiando alcune prestazioni?
- vi è spazio finanziario per nuove prestazioni? A discapito di quali?
- in che modo variano le prestazioni se si attinge al fondo di capitalizzazione?
- per quale motivo il costo della prestazione X è così elevato?
- ritenuto l'elevato costo della prestazione X, è possibile raggiungere lo stesso obiettivo spendendo meno e con un'altra prestazione?

Queste e altre domande sorgeranno spontanee, leggendo i seguenti punti. L'importante non sarà tanto soffermarsi sul costo più o meno elevato della prestazione, quanto sulle potenzialità di maggior trasparenza offerte dal nuovo metodo di gestione.

2.1.1 Procedura di preparazione del conto prestazioni

Di seguito è indicato, in modo semplificato, il percorso necessario per giungere allo strumento.

È prevista la costituzione di una Commissione tecnica che collaborerà con l'UA in tutte le fasi della trasformazione in UAA.



2.1.2 I conti prestazione delle singole UAA

Le UAA negli anni di progetto pilota, con profondità e tempi differenti, hanno sviluppato il proprio conto prestazioni e un sistema di controlling dello scostamento tra consuntivo e preventivo.

Il conto prestazioni permette di avere un'idea riassuntiva del budget globale a disposizione, ma anche del costo unitario netto delle prestazioni erogate, del numero di

prestazioni e delle componenti di spesa che concorrono a crearne. È lo strumento fondamentale a disposizione dell'unità superiore all'UAA e del politico per capire in modo riassuntivo come opera l'unità amministrativa e con quali costi e ricavi.

Il processo per giungere alla creazione e soprattutto all'utilizzo del conto prestazioni è relativamente lungo e complesso, ma è proprio questo processo che permette al servizio contrattualizzato di crescere dal punto di vista manageriale, ragionando in termini di controllo di gestione e non solo di politica settoriale.

I dettagli relativi ai conti prestazione delle 5 UAA sono presentati nell'allegato I. È utile evidenziare che nel citato documento sono riportate anche le considerazioni sull'esperienza che ha permesso al Gruppo di accompagnamento per la fase esecutiva dei progetti pilota Unità amministrative autonome (di seguito Gruppo di accompagnamento) di fare delle valutazioni e di proporre dei criteri di selezione all'indirizzo del Consiglio di Stato.

2.1.3 Considerazioni generali sul conto prestazioni e sulla separazione della gestione politico-strategica dalla gestione operativa

La nota "opacità" dell'informazione dovuta al vantaggio del servizio contrattualizzato di possedere più competenze e conoscenze dell'entità superiore che sottoscrive il contratto (cosiddetta situazione di "asimmetria informativa") è evidentemente un problema, ma il Gruppo di accompagnamento rileva come sia possibile combatterla per mezzo di un sistema informativo trasparente quale potrebbe essere il conto prestazioni, che, se utilizzato nel modo corretto, potrebbe e dovrebbe contribuire a far capire "cosa" fa il servizio e "come" (con quali mezzi). Il Gruppo di accompagnamento ritiene utile evidenziare che questa asimmetria informativa può anche essere a favore di chi "contrattualizza" e non solo dell'ente contrattualizzato: è il caso, ad esempio, del servizio che eroga contributi in ambito sociale con enti contrattualizzati (case per anziani, servizi di assistenza e cura a domicilio, istituti per invalidi); il servizio cantonale infatti impone standard e prezzi, effettua la formazione per i gestori di questi enti e dispone di tutte le informazioni di tutti gli enti contrattualizzati in modo da confrontare prezzi e quantità delle prestazioni (benchmarking).

Le analisi effettuate confermano che la contabilità analitica permette al servizio di ragionare sulle prestazioni erogate e sul loro costo.

L'UAA in sé possiede quindi una valenza importante nella misura in cui si offrono strumenti di gestione che permettono a chi la gestisce e al Dipartimento/Consiglio di Stato di ottenere informazioni per la sua gestione e il suo controllo.

In questo ambito è richiesto uno sforzo importante sia da parte dei gestori delle UAA sia da parte delle Direzioni dipartimentali che devono entrare nella logica della discussione, anno per anno, della prestazione e del suo costo e non più in quella limitata ai montanti finanziari (CRB). Alcune UAA hanno iniziato questo processo virtuoso con indubbi risultati positivi sia per chi è chiamato a gestire operativamente l'UAA, sia per chi è chiamato politicamente alla responsabilità.

Il confronto intercantonale (si osservi il rapporto SUPSI) evidenzia come alcuni cantoni già oggi hanno introdotto questo processo in tutta la loro procedura decisionale, dalle linee direttive agli obiettivi dei singoli uffici. Processo che, prima di raggiungere tutti gli elementi dell'Amministrazione cantonale, necessiterà parecchi anni tanto da risultare, per il Gruppo di accompagnamento, non più procrastinabile.

2.2 La gestione finanziaria

L'importanza del conto prestazioni, anche in versione semplificata poiché adattata a una realtà poco complessa di determinate unità amministrative, è essenziale per un'effettiva e oggettiva negoziazione del budget globale. In un modello in cui è concesso il riporto all'anno successivo degli avanzi di budget conseguiti, risulta importante un'analisi preliminare, e in sede di consuntivo, delle poste che hanno determinato i riporti. L'assenza di tale disciplina implica il rischio di perdere il controllo sull'utilizzo dei crediti.

La tabella sotto esposta evidenzia l'importanza del riporto nei primi tre anni di gestione UAA. L'analisi degli scostamenti tra preventivo e consuntivo rileva che tutte le UAA coinvolte hanno ottenuto degli scostamenti positivi, generando riporti nel fondo di capitalizzazione grazie anche alle possibilità di meglio modulare la gestione delle spese attraverso gli anni.

UAA	Budget globale 2007 in milioni	% riporto	Budget globale 2008 in milioni	% riporto	Budget globale 2009 in milioni	% riporto	Budget globale 2010 in milioni	% riporto	Budget globale 2011 in milioni	% riporto	Budget globale 2012 in milioni	% riporto
CSI	26.4	7.7	27.8	11.7	29.2	-0.1	28.4	-10.6	29.1	-1.5	29.1	a fine 2012
CCF	1.8	1.6	1.9	17.5	2.0	-1.1	2.0	-3.6	2.1	5.0	2.0	a fine 2012
ASTI-BCB	non ancora UAA	-	5.1	2.9	5.2	4.0	5.3	4.0	5.1	0.0	5.1	a fine 2012
OSC	non ancora UAA	-	27.4	6.6	35.3	2.7	37.1	1.7	38.5	3.2	37.7	a fine 2012
SSAT	non ancora UAA	-	3.3	5.4	3.5	9.2	3.6	3.7	3.3	-9.4	3.7	a fine 2012
Totale	28.2	7.3	65.5	8.7	75.1	1.9	76.5	-2.8	78.2	0.7	77.6	

A regime le 5 UAA hanno oggi a disposizione circa 78 milioni di franchi di budget globale (spese correnti - ricavi correnti). Le spese correnti delle 5 UAA sommano circa 101 milioni di franchi, ossia il 3.1% delle spese correnti di tutta l'Amministrazione cantonale.

Nella fase pilota le UAA, come del resto altre unità amministrative, hanno conosciuto un aumento o una diminuzione di risorse a preventivo. Per quanto riguarda l'UAA OSC, considerando la rilevante differenza verificatasi tra il contributo globale 2008 e quello del 2009, è necessaria una precisazione relativa alle poste finanziarie più importate. Nel 2009, l'aumento del contributo globale all'UAA OSC è stato causato dall'entrata in vigore il 1° gennaio 2008 della Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti fra Confederazione e Cantoni (NPC)³. La NPC è entrata in vigore nel 2008 ma l'effetto sulle sovvenzioni, che venivano versate dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) l'anno successivo a quello dell'esercizio di competenza, ha avuto luogo nel 2009.

Con questa modifica, la Confederazione si è ritirata dal finanziamento - che avveniva tramite le prestazioni collettive dell'AI - delle strutture per invalidi adulti e minorenni e dell'educazione specializzata. Come riportato nell'allegato I, per l'OSC questo ha significato un mancato incasso delle sovvenzioni per un totale di fr. 6'704'012.--, così suddiviso:

- unità abitative del CARL (Centro abitativo, ricreativo e di lavoro): fr. 4'975'882.--;
- laboratori protetti CARL: fr. 298'774.--;

³ Messaggio governativo n. 5924 del 2 maggio 2007, accolto dal Gran Consiglio il 23 ottobre 2007.

- Centri diurni (CD): fr. 733'136.--;
- Centri psico-educativi (CPE): fr. 696'220.--;

Non si tratta quindi di un aumento delle spese, ma di una diminuzione delle entrate causata da una modifica della base legale.

Sempre nel 2009 il Consiglio di Stato ha autorizzato l'OSC ad aprire i centri diurni il fine settimana e nei giorni infrasettimanali e a concludere una convenzione con l'EOC per un progetto all'Ospedale Civico di Lugano. I costi preventivati ammontavano a 1.0 mio di franchi.

Nei cinque anni di esperienza UAA, di cui quattro con tutte e cinque le UAA operanti, si sono ottenuti i seguenti riporti sul budget preventivato:

UAA	Chiusura 2007	Chiusura 2008	Chiusura 2009	Chiusura 2010	Chiusura 2011	Riporto cumulato	
	"riporto sul budget preventivato"	"riporto sul budget preventivato"	"riporto sul budget preventivato"	"riporto sul budget preventivato"	"riporto sul budget preventivato"	in franchi	in % del Budget globale
	in franchi	in franchi	In franchi	In franchi	In franchi	in franchi	
CSI	2'031'599.19	3'257'425.88	-32'632.92	-3'008'225.29	-447'067.92	1'801'098.94	6.2
CCF	29'341.20	341'032.94	-21'922.41	-74'000.00	104'429.06	378'880.79	18.0
ASTI-BCB	-	148'211.82	208'528.11	215'288.59	0.00	572'028.52	11.2
OSC		1'805'354.42	944'198.24	623'527.60	1'230'812.19	4'603'892.45	12.0
SSAT	-	178'812.89	320'194.08	131'696.05	-313'667.76 ¹	317'035.26	9.5
Totale	2'060'940.39	5'730'837.95	1'418'365.10	-2'111'713.05	574'505.57	7'672'935.96	9.8

¹ Il riporto sull'anno 2011 per la SSAT è ammontato a -13'674.76 franchi. Considerando anche i movimenti sul fondo avuti durante l'anno per 299'993.- franchi, si ottiene un riporto totale di -313'667.76 franchi.

In quattro anni di esperienza (cinque per CSI e CCF) le cinque unità, che raggiungono consolidate i 78 milioni di budget globale annuo, hanno riportato a bilancio 7.7 milioni di franchi, in altri termini hanno speso 7.7 milioni di franchi in meno di quanto preventivato.

Il Gruppo di accompagnamento si è a lungo intrattenuto su questo punto e - pur ribadendo l'importanza della possibilità del riporto - ha ammesso la necessità di porre dei correttivi (si veda soluzione proposta al punto V), al fine di evitare che il riporto sia dovuto unicamente ad avvenimenti eccezionali, a lavori preventivati, ma annullati, a sovrastime del preventivo, a entrate straordinarie indipendenti dall'attività dell'unità eccetera. La valutazione del conto prestazioni a consuntivo è l'occasione per evidenziare quanto è corretto riportare (buona gestione, progetti pluriennali, ecc.) e quanto invece non lo è.

2.3 La gestione del personale

Il modello UAA ha introdotto una certa agevolazione nella gestione del personale, ossia la possibilità di assumere, limitatamente al budget globale, personale con contratto a tempo determinato. Questa soluzione, per quanto giudicata di minimo livello (cfr. rapporto SUPSI pagg. 20 e 21), viene mantenuta anche nella proposta di questo messaggio con il nuovo disegno di legge. Il Gruppo di accompagnamento, seppur sollecitato da alcune UAA a voler incrementare l'autonomia in questo settore, è cosciente che le recenti scelte fatte dal Parlamento in ambito della revisione della Lord non lasciano spazio a ulteriori autonomie.

III. VANTAGGI E SVANTAGGI DEL SISTEMA ADOTTATO FINO AD OGGI

Sulla base degli incontri effettuati con i responsabili delle UAA e dei documenti di rendiconto dell'attività annuale, è possibile riassumere nel modo seguente la situazione attuale.

Punti forti del sistema attuale

- aumenta la trasparenza nei confronti delle autorità superiori relativa alle prestazioni erogate oltre a quella di spese e ricavi
- accresce la coscienza nei confronti dei costi
- aumenta il margine di manovra della direzione dei servizi contrattualizzati
- facilita la compensazione degli obiettivi di risparmio da parte dei servizi contrattualizzati
- la chiara struttura di prodotti e progetti facilita l'attuazione di un'eventuale riduzione delle prestazioni e dei compiti
- il sistema facilita la correlazione tra gli obiettivi di legislatura del Governo e quelli del servizio e la sorveglianza e il controllo di questi obiettivi
- facilita il "change management"
- facilita la negoziazione del preventivo con l'autorità superiore
- la strategia è formulata dal servizio stesso con la collaborazione dell'autorità superiore

Punti deboli del sistema attuale

- le autorità superiori si servono solo parzialmente degli strumenti introdotti
- la negoziazione degli obiettivi e il loro controllo/monitoraggio non è ancora diffusa sistematicamente
- il preventivo non viene costruito partendo dalle prestazioni

Per quanto riguarda il dettaglio di ogni UAA si rinvia al punto 6 del rapporto SUPSI (vedi pag. 22 e seguenti, allegato II) che ben evidenzia, con una serie di tabelle e per singola UAA, i punti di forza e di debolezza, le opportunità e i rischi.

Nel presente messaggio ci si può quindi limitare a riportare la seguente tabella:

	Autonomia										
	Deroghe finanziarie					Nuova gestione					
	Rapporto del non speso e superamento del budget				Nessuna corsa alla spesa di fine anno	Possibilità di utilizzare i crediti per tutti i tipi di spesa		Contabilità analitica	Migliore conoscenza e presentazione delle attività	Miglior potere di negoziazione	Maggiore rapidità decisionale
	Sviluppo di attività non preventivate	Attività programmate su base pluriennale	Attività aggiuntive fatturate a terzi	Potenziamento di attività preventivate		Assunzione di personale fuori contingente	Sviluppo di attività non preventivate				
CSI											
CCF											
ASTI/BCB											
OSC											
SSAT											

Legenda: colorato = UAA ha riscontrato vantaggi; bianco = UAA non ha riscontrato vantaggio

IV. SCENARI SUL FUTURO DEL PROGETTO UAA

Le proposte scaturite dal Gruppo di accompagnamento e dal “Rapporto SUPSI” possono essere ricondotte alle quattro varianti presentate di seguito.

4.1 Abbandono del progetto

I servizi contrattualizzati ritornano alle modalità di gestione precedenti l'autonomia.

Vantaggi

- disimpegno dal progetto possibile senza perdite ingenti
- mantenimento di un'unica modalità di funzionamento all'interno dell'AC (parità di trattamento delle unità amministrative)

Svantaggi

- occasione perduta per improntare il funzionamento dell'ente pubblico a criteri di efficienza ed efficacia, responsabilizzando e fornendo autonomia operativa alle unità amministrative
- mancato allineamento alle moderne tendenze in fatto di gestione degli enti pubblici

L'opzione non è ritenuta praticabile: si perderebbe il know-how acquisito in questi anni e il Cantone andrebbe in controtendenza rispetto alle aspettative del Parlamento (cfr. rapporto della Commissione della gestione e delle finanze sul Preventivo 2011), del cittadino che desidera più trasparenza e maggiore efficienza e di quanto stanno realizzando o hanno realizzato con successo altre amministrazioni pubbliche (cfr. rapporto SUPSI, parte II).

4.2 Status quo

Il Governo e l'amministrazione non investono ulteriormente nel progetto, garantendo quanto acquisito fino ad oggi.

Vantaggi

- mantenimento del know-how acquisito negli anni di progetto pilota
- nessun impegno supplementare per i servizi contrattualizzati e per quelli che non sono stati oggetto del progetto

Svantaggi

- occasione perduta per improntare il funzionamento dell'ente pubblico a criteri di efficienza ed efficacia, responsabilizzando e fornendo autonomia operativa alle unità amministrative
- mancato allineamento alle moderne tendenze in fatto di gestione degli enti pubblici
- il sistema non può essere utilizzato da Governo e Parlamento per migliorare la gestione e il controllo dei servizi

L'ipotesi è praticabile senza difficoltà, ma anche in questo caso non si aderirebbe alle tendenze in atto nelle amministrazioni pubbliche e alle attese di Parlamento e cittadini.

4.3 Estensione selettiva

Sulla base delle analisi effettuate si propone di estendere ad altre unità amministrative il modello UAA valutando, in base a criteri da definire (come da punto V del messaggio), quali unità possono introdurre questi sistemi di gestione. Due sono le opzioni che possono essere adottate:

- su **base volontaria**: i servizi inoltrano la loro candidatura alla concessione dell'autonomia che viene valutata secondo criteri di scelta condivisi;
- su **base sistematica**, procedendo a una valutazione d'idoneità a priori per ogni unità amministrativa dell'AC.

Vantaggi

- diffusione graduale dell'autonomia all'interno dell'AC, senza stravolgimenti
- approccio mirato, che valuta a priori l'idoneità delle unità amministrative a uno statuto autonomo (con la possibilità di riconoscere margini di autonomia anche superiori a quelli concessi alle UAA)
- occasione per una riflessione strutturata interna alle unità amministrative, grazie all'allestimento dell'analisi organizzativa e del piano di riorganizzazione
- impressione verso l'esterno di un'AC attiva, innovativa e al passo con i tempi
- migliore controllo dei servizi da parte del Governo e maggiore trasparenza nei confronti di Parlamento e cittadini

Svantaggi

- coesistenza strutturale di due diverse modalità di funzionamento all'interno dell'AC (con relativa confusione, oneri amministrativi aggiuntivi e disparità di trattamento tra le unità amministrative)

L'estensione selettiva è indubbiamente l'approccio meno invasivo in caso di scelta dell'aumento delle UAA: saranno infatti i criteri adottati a definire quali servizi potranno divenire UAA come pure la necessità dei servizi e il loro livello di managerialità. Il Rapporto SUPSI suggerisce come evoluzione del progetto pilota UAA l'estensione senza riporto a fine anno; visti tuttavia gli evidenti vantaggi del sistema che prevede il riporto, adottato con successo anche presso altri Cantoni, non si ritiene di aderire a questa proposta.

4.4 Estensione generalizzata

Si tratta di un cambiamento di paradigma con il quale si ipotizza l'introduzione sistematica della contrattualizzazione dei servizi. L'ipotesi è radicale, ma non da escludere per principio: si propone la diffusione a tappeto della contrattualizzazione che deve tuttavia essere strutturata in modo da garantirne il successo.

Vantaggi

- adozione di un'unica modalità di funzionamento all'interno dell'AC (parità di trattamento delle unità amministrative)
- diffusione coerente e sistematica dell'autonomia all'interno dell'AC e nei rapporti tra AC e livello politico
- allineamento alle moderne tendenze in fatto di gestione degli enti pubblici
- investimento in competenze e nello sviluppo di nuovi strumenti di gestione giustificato dall'entità della loro diffusione all'interno dell'AC
- maggiore legittimazione del modello a tutti i livelli (consapevolezza dell'ineluttabilità della sua adozione futura)
- possibilità per le UAA, grazie ai riporti di budget, di impostare la gestione su base pluriennale
- migliore controllo dei servizi da parte del Governo e maggiore trasparenza nei confronti di Parlamento e cittadini

Svantaggi

- necessità di un investimento in competenze, risorse e strumenti, sia a livello di UAA che a livello centrale e dipartimentale, in vista della negoziazione
- necessità di risorse (in particolare a livello di servizi centrali) per la verifica sistematica degli scostamenti tra preventivo e consuntivo, al fine di determinare se essi sono derivati da decisioni operative da parte dell'UAA oppure da fattori esterni all'UAA stessa

4.5 Conclusione

In base a quanto precede e a quanto presentato nelle considerazioni delle UAA dell'allegato I, il Consiglio di Stato propone al Parlamento di continuare l'esperienza adottando la terza opzione, quella dell'**estensione selettiva sistematica con possibilità di riportare i crediti residui di fine anno**.

Il Consiglio di Stato definirà, nel corso dei mesi successivi alla presentazione del messaggio, le unità amministrative che saranno trasformate in UAA.

Per le ultime due opzioni (4.3 e 4.4) la scelta dovrà essere supportata dall'introduzione di sistemi di controllo di gestione. Risulta infatti indispensabile l'introduzione - in cambio di una maggiore autonomia gestionale del budget globale - di un minimo di strumenti di gestione, affinché l'autorità superiore possa gestire e controllare il servizio contrattualizzato conformemente alle indicazioni inserite nel messaggio per la costituzione di unità pilota UAA.

Il Governo propone pertanto che le prossime UAA, nei tempi tecnici necessari e con il supporto del nuovo gruppo tecnico, introducano gli strumenti e i processi seguenti:

- obiettivi misurabili da negoziare con l'autorità superiore;
- contabilità analitica (creazione di eventuali centri di costo interni, definizione di prodotti, prestazioni e progetti per centro di costo) oppure, per i servizi di piccole dimensioni, introduzione almeno di una ventilazione dei costi e dei ricavi sulle prestazioni definite;
- indicatori correlati agli obiettivi e alle prestazioni;
- conto prestazioni.

Il Consiglio di Stato inviterà inoltre i Dipartimenti ad attribuire, a una loro unità amministrativa già esistente, la funzione di controlling del mandato con il supporto della Sezione delle finanze.

V. SOLUZIONE PROPOSTA

5.1 In generale

Come esplicitato nel Rapporto SUPSI, le esperienze condotte presso gli altri Cantoni mostrano che il sistema serve a Parlamento e a Governo per meglio dirigere e controllare l'Amministrazione, fino ad arrivare ad analisi di prodotti e prestazioni da utilizzare per decidere la revisione dei compiti e i pacchetti di risparmio per le finanze.

Dall'esperienza analizzata si ritiene pertanto **che la proposta di incrementare gradualmente il numero delle UAA** (come da punto 4.3 del messaggio) **sia praticabile e realistica**: l'amministrazione ne può beneficiare in termini di flessibilità contabile, ma anche e soprattutto in termini di crescita culturale e manageriale. Il funzionario dirigente dovrà essere formato a ragionare in termini di obiettivi e di prestazioni e dovrà facilitare il passaggio di informazioni verso l'alto fino a Governo e Parlamento. Si propone anche di **tenere conto della maggior parte delle raccomandazioni presentate dalla SUPSI nel suo rapporto** (vedi pag. 57 e seguenti, allegato II) **per favorire l'incremento graduale delle UAA** con l'eccezione o parziale eccezione di alcune (la numero 4 - gestione delle risorse umane, la n. 5 - creazione di un'unità di contrattualizzazione in ogni Dipartimento, la n. 6 - creazione di un'unità di progetto con nuove risorse, la n. 11 - controllo di qualità).

Si ritiene infatti che all'interno dell'Amministrazione vi siano già conoscenze e competenze sufficienti per sostenere l'ampliamento del progetto senza creare nuove strutture: si propone un lavoro in rete tra chi dispone di queste conoscenze e competenze in tutti i Dipartimenti. Rete che sarà coordinata dalla Sezione delle finanze in quanto depositaria dei dati finanziari e di una visione d'insieme.

Le UAA prevedono una deroga alla specificità quantitativa, qualitativa e temporale della spesa. Queste deroghe permettono ai responsabili delle singole unità di disporre di una maggiore flessibilità gestionale e, di riflesso, di effettuare delle valutazioni gestionali di più ampio respiro. Questo tipo di auspicio è sentito anche in altri ambiti dell'Amministrazione cantonale, principalmente per quanto attiene alla deroga temporale. Essa permetterebbe infatti di contenere la propensione di ricorrere all'esaurimento dei crediti a fine anno, in assenza di un reale e concreto bisogno di spesa.

L'attuale ordinamento normativo (LGF) è però chiaro al riguardo e deroghe al di fuori della UAA non sono previste. È pertanto immaginabile una riflessione nell'ottica d'individuare delle modalità di gestione temporale dei crediti per quelle casistiche in cui una simile logica risulti concretamente essere opportuna, senza tuttavia snaturare i principi di gestione finanziaria previsti nella specifica legge di riferimento.

5.2 Procedure e criteri per il passaggio da UA a UAA

Il Consiglio di Stato ritiene che l'esperienza vada seguita in modo qualificato e uniforme: per questo motivo propone di delegare a una commissione tecnica, formata da rappresentanti dei Dipartimenti che conoscono l'esperienza pilota e gli strumenti da introdurre, l'avvicinamento dei servizi e il loro sviluppo all'autonomia.

Le strutture dell'AC coinvolte nella procedura sono le seguenti:

- Unità amministrativa richiedente (UA)
- Istanza superiore competente
- Commissione tecnica UAA (CT UAA) così composta:
 - Responsabile e coordinatore della CT
 - Responsabile della Sezione delle finanze
 - 1 rappresentante per ogni Dipartimento
- Consiglio di Stato (CdS)

Al fine di procedere a una corretta valutazione delle richieste di passaggio alla forma di gestione UAA, l'unità amministrativa richiedente deve svolgere alcune attività preliminari (o preparatorie) tra le quali la presentazione di uno studio di fattibilità e, in un secondo tempo, la stesura dei mandati di prestazione annuale e quadriennale. Dai mandati dovrà risultare una prima, anche se sommaria, descrizione delle prestazioni erogate con relativi costi e ricavi. La richiesta verrà sottoposta alla Commissione tecnica.

Sulla base dell'esperienza pilota con le cinque UAA nelle loro diverse specificità, nel valutare l'idoneità di una UA nel suo passaggio alla nuova forma UAA, è risultato essenziale per un servizio poter influenzare i suoi livelli di attività. Questa caratteristica è parte integrante dell'autonomia gestionale: i mezzi messi a disposizione dello Stato - via preventivo annuale - vengono infatti utilizzati in modo più flessibile, riportando i crediti concessi, ma non spesi, all'anno successivo, oppure anticipando spese i cui crediti saranno accordati negli anni successivi. L'autonomia gestionale è strettamente legata a una decisione strategica del servizio concordata con la sua direzione: i casi più evidenti sono costituiti dal posticipo di progetti (ad esempio, per il CSI può trattarsi di un progetto informatico e per l'Archivio cantonale di un'esposizione). Un servizio che non può influenzare i suoi livelli di attività è pertanto impossibilitato a riportare all'anno successivo i crediti non spesi.

L'autonomia non si limita ovviamente all'ambito finanziario: il preventivo va infatti negoziato con l'istanza superiore sulla base della quantità delle prestazioni erogate; l'impossibilità d'influenzare il numero di prestazioni erogate, e quindi il livello di attività, non permette di cogliere tutti i vantaggi che il modello UAA può offrire; per questa ragione l'esecutivo ha ritenuto di escludere questi servizi dal modello UAA.

Ritenuta la possibilità di influenzare il livello di attività, secondo il gruppo d'accompagnamento la trasformazione in UAA richiede la presenza di almeno uno dei seguenti criteri:

- a. sono fatturate prestazioni a terzi;
- b. l'UA è un servizio centrale o funziona come tale nel suo ambito di competenza;
- c. il servizio svolge la sua attività "per progetti";
- d. il servizio ha quale compito principale (non occasionale) l'organizzazione di eventi particolari;
- e. l'UA opera su mandato di prestazione di terzi (Confederazione, altri enti esterni all'AC);
- f. l'UA ha una struttura di dimensione significativa e tale da dimostrare in modo oggettivo i benefici della forma UAA;
- g. il servizio svolge attività per conto di terzi, ad esempio nella forma del "partenariato pubblico privato"; in particolare di esterni all'Amministrazione cantonale.

Questi criteri, ritenuti e spiegati anche nell'allegato I, derivano sostanzialmente dall'esperienza acquisita con il progetto pilota.

Il primo criterio (**fatturazione di prestazioni a terzi**) è stato considerato in quanto permette di aumentare i ricavi in funzione del volume di attività. Non si intende stimolare l'attività di un servizio sul mercato; si è tuttavia ritenuto opportuno considerare il citato criterio, in quanto sottende la capacità del servizio nell'identificare le prestazioni, nel valutarne il costo e quindi la rifatturazione.

Servizio centrale: si ritiene che tutti i servizi centrali e quelli che funzionano come tali lavorino in ambiti dove è possibile influenzare il proprio livello di attività e quindi adeguare il proprio servizio in funzione delle disponibilità finanziarie e dei cicli annuali di lavoro.

I servizi con **attività per progetti** o che **organizzano eventi particolari** possono essere facilitati nella loro attività se usufruiscono dello statuto di UAA: il servizio al cittadino (o all'Amministrazione, come nel caso dei servizi centrali) può essere adeguato facilmente quando vi sono progetti da posticipare, rispettivamente anticipare in funzione di elementi esogeni o di decisioni politiche.

Il **mandato di prestazione di terzi** implica la capacità di identificare e di quantificare le prestazioni, oltre a quella di attribuire loro costi e ricavi. L'esecutivo ritiene che i servizi che operano su mandato di prestazione di terzi trarranno una grande utilità nel divenire UAA; essi sono infatti già predisposti con strumenti di controllo di gestione. Inoltre, eventuali modifiche del mandato possono essere più facilmente assorbite finanziariamente e dal punto di vista organizzativo.

Dimensione significativa: il Consiglio di Stato non intende precludere per principio l'avvicinamento a questa forma di gestione da parte di servizi di dimensioni ridotte; è tuttavia cosciente dell'impegno necessario per l'introduzione degli strumenti giudicati indispensabili a un'UAA e pertanto non ritiene possibile che i servizi sprovvisti di una struttura sufficientemente adeguata possano diventarlo.

Attività per conto terzi: valgono gli argomenti evidenziati precedentemente per chi fattura a terzi e per chi svolge attività per progetti.

La Commissione tecnica dovrà anche verificare l'assenza di criteri di inidoneità che di principio precludono l'accesso alla forma UAA:

- a. servizi erogatori di contributi, in quanto il volume di attività non dipende dal servizio ma da fattori esterni;
- b. servizi la cui attività e le cui entrate o uscite non sono influenzabili dal volume di lavoro prestato;
- c. strutture il cui compito è preminentemente amministrativo e/o indipendente dalla quantità delle prestazioni erogate e/o il cui mandato è vincolato da precisi obblighi di legge.

5.3 Le condizioni quadro favorevoli necessarie

Il Consiglio di Stato - come da punto 4.5 del messaggio - propone di incrementare progressivamente il numero di UAA, programmandone la creazione nei prossimi anni.

Ciò implica:

- il lancio di un progetto con una "sponsorizzazione" forte da parte di Governo e Parlamento e la consecutiva creazione di una Commissione tecnica interna all'Amministrazione cantonale, coordinata dalla Sezione delle finanze e incaricata di preparare una procedura di avvicinamento delle unità amministrative alle UAA e successivamente di monitorarne e di agevolarne la trasformazione;
- la creazione di un percorso formativo obbligatorio da parte della Sezione delle risorse umane (in collaborazione con la Sezione delle finanze e con le unità di controlling presenti presso l'Amministrazione) per i funzionari dirigenti che si devono avvicinare ai principi del controllo di gestione;
- la definizione delle unità incaricate del controlling presso ogni Dipartimento che si dovranno occupare della diffusione del sistema, del suo controllo e del monitoraggio;
- a tendere, come obiettivo finale, la stesura del preventivo in funzione delle prestazioni.

L'ipotesi nasce da un bilancio positivo di vantaggi e svantaggi del sistema constatati anche presso gli altri Cantoni e parallelamente dalla prossima introduzione (probabilmente nel

2014) del nuovo modello contabile HRM2, che implica non solo il cambiamento delle regole contabili ma anche della modalità di presentazione di preventivo e consuntivo.

I vantaggi della maggiore flessibilità, della trasparenza sui costi, della possibilità di riportare quanto non è stato speso e di utilizzare questi fondi in modo più autonomo rispetto a un servizio non contrattualizzato implicano:

- un cambiamento culturale nei dirigenti del servizio che devono impegnarsi a introdurre e a seguire un sistema di controllo di gestione;
- un cambiamento culturale nei superiori del servizio con contratto di prestazione che devono gestire il sistema e negoziare gli obiettivi.

Il Consiglio di Stato ha deciso di consolidare l'esperienza delle attuali 5 UAA e parallelamente di aumentarne progressivamente il numero sulla base di condizioni chiare:

- rispetto dei criteri come da punto 5.2 del messaggio;
- capacità e volontà di introdurre un sistema di controllo di gestione;
- gestione delle informazioni provenienti dalla UAA (controlling, negoziazione obiettivi e preventivo) a livello dipartimentale.

La scelta delle UAA deve pertanto essere effettuata, oltre che sulla base dei criteri sopra osservati, anche, osiamo dire prioritariamente, in funzione della "maturità manageriale" del servizio e/o sulla volontà della direzione di Dipartimento di far crescere la cultura manageriale dello stesso, non solo in funzione della tipologia delle prestazioni erogate.

In determinate circostanze, vi potrebbero tuttavia essere degli ambiti operativi dello Stato in cui questa forma di gestione sarebbe auspicabile; il Consiglio di Stato potrebbe di conseguenza ordinarne l'adozione indipendentemente da un'eventuale richiesta formulata in tal senso dal responsabile operativo.

5.4 La trasformazione in UAA

La trasformazione di un servizio in UAA sarà costantemente monitorata dal Governo, il quale informerà regolarmente il Parlamento sullo stato di avanzamento del progetto.

La trasformazione sarà possibile per tutte le UA, fermo restando quanto evidenziato nei punti precedenti e la presentazione di uno studio di fattibilità che verrà preparato con il supporto della Commissione tecnica e dovrà prevedere, oltre a un'analisi iniziale del servizio, anche una prospettiva di miglioramento in termini di organizzazione e di flussi di lavoro.

Il Dipartimento e la Commissione tecnica saranno competenti nel valutare lo studio di fattibilità e la risultanza concreta del medesimo per poi decidere, a livello di Direzione dipartimentale, se promuovere o meno in Consiglio di Stato, cui compete la decisione finale, la proposta di trasformazione in UAA.

Vi sarà un solo modello di UAA, con differenti gradi di approfondimento (UA "semplici" e UA "più complesse") in funzione della complessità stessa dell'unità amministrativa. I requisiti posti (art. 11) sono i seguenti:

1. necessità di una contabilità analitica e di controlling: ciò permette di ridurre l'asimmetria informativa e agevola al responsabile UAA la conoscenza del proprio settore dal lato economico;
2. necessità di un conto prestazioni;
3. necessità di un mandato di prestazioni che descriva l'attività, le prestazioni e gli obiettivi/indicatori.

Per le UAA il DL prevede oggi due mandati di prestazioni: l'uno quadriennale e l'altro annuale di dettaglio. Si ritiene che la soluzione attuale sia ottimale e pertanto la si ripropone per il futuro.

Il periodo di valutazione per le UA che sono chiamate a diventare UAA sarà di 3 anni, durante i quali il monitoraggio sarà assicurato dal Dipartimento competente e dalla Commissione tecnica. Terminato tale periodo, il Consiglio di Stato potrà decidere se mantenere o meno questo statuto.

Come visto nel capitolo II del messaggio e in base a quanto analizzato dalla SUPSI, il riporto rimane uno degli elementi importanti dell'esperienza, in quanto permette di avere una flessibilità finanziaria altrimenti preclusa. Per tale motivo, l'esecutivo ha deciso di mantenere questo strumento seppur con un correttivo: durante i primi 3 anni di esperienza, la nuova UAA potrà riportare a bilancio, dopo negoziazione inerente ai motivi alla base del riporto, al massimo il 50% dell'importo.

Il Governo ritiene quindi che la possibilità del riporto debba fare parte dello statuto UAA, mantenendo un ulteriore limite, già presente nell'attuale DL, ossia un riporto integrale fino al +/-5% del budget globale. Dopo il periodo di valutazione di 3 anni, l'UAA potrà riportare all'anno successivo l'intero importo, a condizione che lo stesso non sia superiore al +/- 5% del budget globale. Vista la differenza dei budget globali tra unità e unità, l'articolo 5 del Regolamento prevede la possibilità di deroga a tale percentuale.

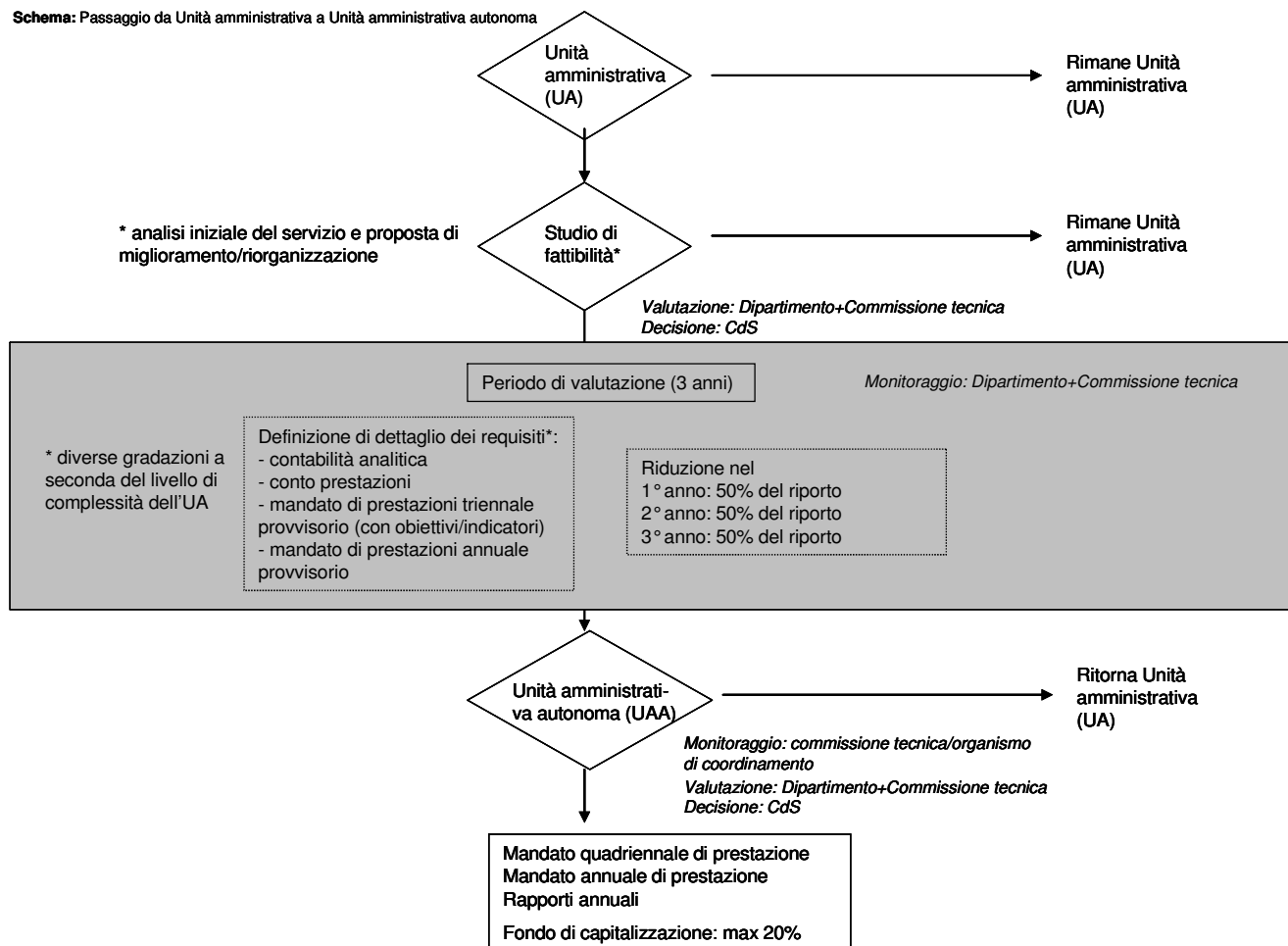
Per quanto attiene al fondo di capitalizzazione (conto di bilancio nel quale viene versato il riporto), si propone di mantenere la percentuale massima del fondo come da DL attuale (20% del budget globale).

Dopo il periodo di valutazione di 3 anni, l'UAA, decisa dal Consiglio di Stato, è monitorata:

- prima della stesura del nuovo preventivo, con il conto prestazioni dal Dipartimento responsabile della negoziazione dei mandati di prestazione e della definizione di obiettivi e indicatori in sede di consuntivo;
- dalla Commissione tecnica che valuta i mandati di prestazione unicamente dal profilo tecnico-finanziario; le valutazioni di merito competono di fatto alle autorità politiche.

Riassumendo in modo schematico:

Schema: Passaggio da Unità amministrativa a Unità amministrativa autonoma



5.5 Proposta in “versione SUPSI”

Qui di seguito, per facilitare il confronto, si propone un riassunto dei punti precedenti utilizzando la presentazione adottata dalla SUPSI nella Parte III “Scenari evolutivi, valutazione globale e raccomandazioni” (pp. 52 e 54). La scelta adottata è evidenziata in grigio.

Il modello				
Modello UAA	Regole uguali per tutte le unità	Regole diversificate per categoria di UAA		
Strumentario di gestione	Uguale per tutte le unità	Lo strumentario viene adeguato alle esigenze di ogni singola unità		
Riporto nel fondo di capitalizzazione	Non permesso	Permesso senza vincoli	Permesso con vincoli	

Il progetto				
Estensione	Regola uguale per tutte le unità	A tutte le unità dell'AC con eccezioni	Solo alle unità ritenute idonee tramite un assessment basato su un catalogo di criteri	Nessuna estensione: solo le 5 UAA finora coinvolte
Modalità di estensione	Tutte le unità contemporaneamente	Estensione in scaglioni successivi	Tempistica flessibile, determinata per ogni unità	
Adesione	Su base volontaria	Obbligatoria		

L'autonomia concessa con il progetto UAA, seppur corretta in alcuni punti nella proposta di legge presentata, si è rivelata positiva per tutti i settori interessati tanto da convincere sia il Gruppo di accompagnamento sia la SUPSI a raccomandarne l'estensione ad altre unità amministrative.

Gli strumenti di gestione sono stati individuati e, negli anni, corretti e potenziati per essere adottati, come è stato il caso, da tutte le UAA del progetto pilota.

La necessità del cambiamento non è sentita solamente a livello tecnico; di fatto, è soprattutto la dialettica tra chi richiede e chi produce a dover cambiare ed è qui che gli sforzi maggiori sono necessari. Negoziare il preventivo non su conti di bilancio, ma su prestazioni rimane un ambizioso obiettivo a cui tendere. Se a questo si aggiungerà maggiore trasparenza, sarà possibile attenuare anche l'asimmetria informativa.

L'esperienza ha dimostrato che il cambiamento è possibile e che, a volte, occorre stimolarlo per rendersi conto che le difficoltà sono superabili e che i vantaggi sono assai superiori agli svantaggi.

VI. COMMENTO AGLI ARTICOLI DI LEGGE

6.1 Nuovo disegno di legge concernente il finanziamento tramite il budget globale e il mandato di prestazione delle Unità amministrative autonome

Il nuovo disegno di legge concernente il finanziamento tramite il budget globale e il mandato di prestazione delle Unità amministrative autonome (UAA) ha ripreso e aggiornato l'omonimo Decreto legislativo (DL) del 11.10.2005. In particolare il nuovo disegno di legge è stato redatto tenendo in considerazione osservazioni, complementi e proposte di correzioni scaturite dall'esperienza dei progetti pilota.

Le principali modifiche possono essere così brevemente e genericamente riassunte:

- trasformazione in disegno di legge del Decreto legislativo concernente il finanziamento tramite il budget globale e il mandato di prestazione delle Unità Amministrative Autonome (UAA) dell'11.10.2005;
- introduzione di correzioni e completamento del testo con osservazioni di natura amministrativa e di gestione finanziaria scaturite dall'esperienza dei progetti pilota;

- introduzione di correzioni di natura legislativa, allineamento alle leggi vigenti (in particolare la legge sulla gestione e il controllo finanziario dello Stato del 20.1.1986, LGF), semplificazione del testo di legge ed eliminazione di ridondanze con altre basi legali;
- rinvio di alcuni aspetti tecnici di dettaglio al regolamento;
- rafforzamento degli aspetti relativi alla gestione del personale con l'inserimento di un articolo ad hoc;
- introduzione del ruolo e delle competenze del Dipartimento nella negoziazione del mandato di prestazione;
- introduzione delle norme di passaggio da unità amministrativa a UAA.

Nell'allegato V viene presentato un comparativo tra il nuovo testo di legge e il DL dell'11.10.2005 per facilitare la comprensione del contenuto e permettere un confronto agevole tra le due versioni.

Di seguito viene presentato il commento di dettaglio ai singoli articoli di legge.

Art. 1 - Scopo

La trasformazione del DL in testo di legge rafforza e consolida il concetto di UAA in seno all'Amministrazione cantonale (AC) ed esprime la volontà del Consiglio di Stato (CdS) di assicurare alle UAA un carattere duraturo nel tempo e non provvisorio come lo sarebbe stato con la presentazione di un DL unicamente rivisto e aggiornato.

Art. 2 - Definizione

La definizione di UAA è stata ripresa senza modifiche dall'art 2 del DL del 11.10.2005. L'UAA è integrata nella struttura del Dipartimento e gode di un'autonomia residua (di natura prettamente finanziaria) espressa dalla presente legge.

Non rientrano nella definizione di UAA tutti i settori della magistratura, per i quali si potranno ulteriormente valutare eventuali maggiori spazi di manovra così come prospettato in seno al gruppo di lavoro "Giustizia 2018".

Art. 3 - Finanziamento delle UAA tramite budget globale

Quest'articolo sancisce il principio del finanziamento tramite budget globale. La gestione del budget in un'ottica globale necessita della deroga (all'interno del budget globale) ai principi della specialità quantitativa (può essere utilizzato un importo superiore a quanto stabilito nel budget globale), qualitativa (il budget globale permette il trasferimento di credito tra le singole voci di spesa) e temporale (la parte di budget globale non utilizzata può essere riportata all'anno successivo). Le deroghe sono state riprese dall'art. 21a LGF e integrate nel presente articolo di legge. In questo senso si abbandona la logica dei crediti di preventivo a disposizione dei servizi dell'AC a favore della logica del budget globale.

I cpv. 3 e 4 del DL relativi agli investimenti sono invece stati abrogati, poiché per le spese d'investimento fa stato implicitamente quanto disciplinato dalla LGF, quale legge quadro di riferimento. Il limite di spesa per un investimento è stabilito dalla LGF a franchi 200'000.--e le UAA applicano, come del resto tutti i servizi dell'AC, le disposizioni della LGF fatta eccezione per le deroghe stabilite all'art 21a relative alla specialità quantitativa, qualitativa e temporale.

Art. 4 - Gestione del personale

La gestione del personale è il punto focale per il funzionamento di ogni servizio dell'AC; si è pertanto voluto rafforzare questo aspetto anche per quanto attiene al regime UAA e quindi si è deciso di inserire un articolo specifico che disciplinasse gli aspetti inerenti al personale.

Le UAA sottostanno come gli altri servizi dell'AC alle disposizioni previste dalla LORD; alle UAA è quindi concesso procedere ad assunzioni temporanee in un'ottica di una maggiore flessibilità nella gestione del personale. Le differenze sostanziali tra UAA e gli altri servizi dell'AC in merito alle assunzioni temporanee sono le seguenti:

- la creazione di Posti Permanenti Autorizzati transitori per i servizi dell'AC, legate a posti d'incarico, compete al Consiglio di Stato; per quanto riguarda le UAA la competenza è, per contro, dell'istanza superiore con il preavviso della Sezione delle risorse umane;
- per le UAA non sussiste il controllo della disponibilità di budget a livello di singola voce contabile legata ad assunzioni a tempo determinato.

Per quanto attiene alle assunzioni a tempo indeterminato (di competenza del Consiglio di Stato), occorre precisare che si tratta della procedura legata al potenziamento del PPA e pertanto la procedura di nomina resta ovviamente di competenza del Governo, avendo queste decisioni un carattere di principio permanente.

I potenziamenti di PPA possono avvenire:

- qualora compensati finanziariamente (rinuncia a crediti di altre voci di spesa oppure in presenza di durevoli finanziamenti da terzi);
- a fronte di decisioni relative a nuovi compiti (o potenziamento di esistenti) con relativo aumento di dotazione finanziaria (in questo caso personale).

Analogamente alle altre UA, un'UAA che volesse potenziare il proprio personale riducendo i crediti per beni e servizi (decisione di insurcing di attività) lo può fare con la dovuta documentazione a supporto e seguendo la prassi prevista dai servizi centrali.

Art. 5 - Definizione del fabbisogno da coprire tramite budget globale

Questo articolo definisce il fabbisogno da coprire tramite il budget globale, inteso come differenza tra spese e ricavi considerati ai fini del calcolo. La definizione di spese e ricavi considerati è oggetto di regolamento; di principio sono esclusi dal calcolo gli addebiti e gli accrediti interni per i quali il servizio non ha nessun controllo e dipendono dal volume di spesa e di prestazioni fornite dai servizi centrali indipendentemente dalla volontà del servizio.

Il budget globale delle singole UAA, cpv. 3, viene approvato dal Gran Consiglio unitamente al Preventivo annuale dello Stato, di cui ne è implicitamente parte integrante.

Art. 6 - Riporto del credito sull'anno successivo e sorpasso

Nell'articolo 6 sono definite le regole in caso di riporto del credito o di sorpasso del credito; la regola di ammortamento in caso di sorpasso di credito è stata spostata all'art 7 cpv. 3, in quanto pertinente alla gestione del fondo di capitalizzazione e non alle regole di riporto.

Art. 7 - Fondo di capitalizzazione

Questo articolo stabilisce l'attribuzione del credito residuo al fondo di capitalizzazione. Si tratta in pratica del trapasso di un credito sull'anno successivo, come pure, in caso di superamento del budget globale, della possibilità di attingere crediti dal fondo a compenso

di maggiori uscite o entrate dell'UAA. Il riporto massimo, come già definito nell'art 6 cpv. 2 del DL, ammonta al 20% del budget globale.

L'eventuale saldo negativo del fondo dovuto a prelievi superiori a eventuali riporti di anni precedenti dev'essere ammortizzato nei due anni successivi, in modo da evitare che l'UAA ecceda nell'utilizzo di crediti oltre questo lasso di tempo. Questa regola era già stata definita nell'art 5 cpv. 1 del DL del 11.10.2005 ed è applicata alla gestione finanziaria dei Comuni. Le regole di dettaglio della gestione del fondo saranno statuite nel regolamento. In particolare, il fondo di capitalizzazione può essere utilizzato nel limite dei compiti definiti nel mandato di prestazione; si evitano in questo modo eventuali derive di spese oltre i compiti formalizzati.

Art. 8 - Conto prestazioni

Il montante del budget globale viene approvato dal Consiglio di Stato e ratificato dal Gran Consiglio sulla base del conto prestazioni presentato in sede di preventivo e consuntivo.

Il presente articolo, comparato all'art. 7 del DL, è stato snellito nella sua struttura e ora è limitato ai cpv. 1 e 2 che definiscono gli aspetti principali del conto prestazioni. Sono stati invece riportati in sede di regolamento tutti i capoversi di dettaglio del conto prestazioni in quanto, pur ritenendolo uno strumento importante per la gestione delle UAA, l'esperienza dei progetti pilota ha mostrato una grande eterogeneità in questo ambito, come pure la necessità di potere adattare le differenti situazioni. Non tutte le UAA necessitano infatti dello stesso grado di dettaglio o di approfondimento del conto prestazioni, così come non tutte hanno i mezzi per ottenerlo; sarebbe quindi inopportuno e sproporzionato, rispetto ai benefici, approntare un conto prestazioni di dettagli e caratteristiche non propri dell'UAA.

Le informazioni presentate nel conto prestazioni permettono di ottenere la necessaria trasparenza delle prestazioni fornite dall'unità. L'esperienza pilota ha dimostrato che rimane comunque necessaria, e in ogni caso la LGF la rende obbligatoria, la presentazione dei conti delle UAA secondo il piano contabile armonizzato e inserita nei tradizionali documenti di preventivo e consuntivo dello Stato. A differenza delle altre unità amministrative, le poste contabili ivi indicate non sono vincolanti ma solo indicative (si veda l'art. 3 in merito alla deroga ai principi della specialità quantitativa, qualitativa e temporale).

Art. 9 - Mandato di prestazione

L'articolo 9 relativo al mandato di prestazione ha subito alcune modifiche formali rispetto all'originale del DL che ne hanno semplificato la struttura e migliorato il carattere informativo. Inoltre è stato posto l'accento sul ruolo centrale del Dipartimento nella definizione del mandato di prestazione annuale. Nella sostanza il contenuto dell'articolo è comunque rimasto quello originale: il mandato di prestazione annuale viene formalizzato dal Dipartimento competente sulla base del mandato di prestazioni quadriennale approvato dal Consiglio di Stato. Nel mandato annuale sono indicati obiettivi qualitativi e quantitativi ed elementi di monitoraggio delle prestazioni, indispensabili per la corretta valutazione delle UAA.

Nel mandato di prestazione possono essere indicati vincoli amministrativi e altre disposizioni a cui deve sottostare l'unità nella produzione di prestazioni: in questo ambito è possibile inserire particolari vincoli in merito all'utilizzo di servizi amministrativi centrali.

Art. 10 - Compiti delle UAA

Nel presente testo di legge è stato invertito rispetto al DL l'ordine degli articoli relativi ai compiti e alla gestione delle UAA, in quanto si è reputato necessario definire innanzitutto i compiti e quindi le modalità di gestione che ne conseguono.

Le UAA sono responsabili:

- di negoziare con l'istanza superiore di riferimento, di regola il Dipartimento, le prestazioni determinanti per la definizione del budget globale;
- della gestione finanziaria, della definizione dell'eventuale riporto di budget non speso, come pure di rispettare gli obiettivi loro assegnati.

Si tratta in sostanza dell'adeguamento alle unità amministrative autonome delle competenze proprie a tutti i servizi dell'AC espresse nell'art. 35 della legge sulla gestione finanziaria dello Stato.

Art. 11 - Gestione delle UAA

L'art. 11 della presente legge riprende in linea di massima il contenuto dell'art. 9 del DL; per quanto attiene al cpv. 1 viene stralciato il riferimento ai principi e alle leggi settoriali poiché il mandato di prestazioni cita e comunque formalizza il riferimento alle singole leggi settoriali.

Le UAA dispongono di una contabilità analitica che viene introdotta in funzione delle esigenze specifiche della singola unità, in analogia al conto prestazioni non può infatti essere adottato e applicato un unico modello di riferimento, ma vi dev'essere una costruzione della contabilità analitica coerente con le risorse a disposizione, con la complessità dei processi e con la diversificazione dei servizi erogati dall'UAA.

Nei primi tre anni di attività le UAA saranno sottoposte a revisione annuale dal Controllo cantonale delle finanze, successivamente la revisione avverrà periodicamente con regolarità stabilita in funzione del rischio e dell'importanza finanziaria dell'UAA, come avviene per gli altri servizi dell'AC.

Art. 12 - Trasformazione in UAA

Nel nuovo disegno di legge si è ritenuto necessario mantenere un articolo (nel DL art. 12 progetti pilota) che indicasse le modalità di trasformazione in UAA. La decisione, prettamente di natura amministrativa, di trasformazione in UAA spetta dunque al Consiglio di Stato, come pure l'eventuale revoca dello statuto.

A differenza di quanto sancito nel DL si è optato per delegare al regolamento i criteri che servono da base di valutazione per la trasformazione in UAA: studio di fattibilità, caratteristiche generali dell'unità amministrativa, esigenze di sviluppo futuro dell'unità, valutazione dei potenziali benefici derivanti dalla trasformazione e valutazione dell'impatto della trasformazione in rapporto alla struttura del Dipartimento competente. In pratica quanto definito dal cpv. 2 lett. a) - e) dell'attuale art. 12 del DL sono stati rimandati al regolamento.

In aggiunta nel regolamento sono stati definiti i criteri che possono portare alla revoca dello statuto di UAA; in particolare la revoca è possibile qualora:

- l'UAA viene meno ai requisiti che ne hanno permesso la trasformazione;
- se il disavanzo del fondo non viene ammortizzato nei due anni previsti dall'art. 7 cpv 3;
- come pure per decisione di abbandono propria dell'UAA qualora non si manifestassero i benefici attesi o il mantenimento dello statuto risultasse eccessivamente oneroso in funzione dei benefici ottenuti.

Art. 13 - Valutazione

Questo articolo stabilisce in tre anni la durata del periodo di valutazione della nuova UAA. Il monitoraggio in questo periodo, come disciplinato nel regolamento, verrà assicurato dal Dipartimento competente come pure da una Commissione tecnica, che a regime va a

sostituire il ruolo svolto dal Gruppo di accompagnamento e ne amplia i compiti: sarà infatti la Commissione tecnica che valuterà le richieste di trasformazione delle UAA ed emetterà un preavviso al Consiglio di Stato. Nel regolamento viene pure stabilito che durante i primi 3 anni è applicata una riduzione del 50% dell'eventuale riporto (positivo o negativo) sul fondo di capitalizzazione. In questo modo si intendono meglio affinare le modalità di riporto e correggere eventuali distorsioni che potrebbero insorgere nei primi anni dopo la trasformazione in UAA.

Art. 14 - Disposizioni esecutive

Il dettaglio delle modalità di gestione tramite mandato di prestazione e budget globale viene definito nello specifico regolamento di applicazione della presente legge.

Le UAA oggetto del progetto pilota, tenuti in considerazione i positivi risultati dell'esperienza condotta, mantengono lo statuto di UAA senza ulteriori periodi di valutazione.

Art. 15 - Entrata in vigore

L'entrata in vigore della presente legge avverrà non appena trascorsi i termini di referendum.

VII. CORRISPONDENZA CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO 2012 - 2015

7.1 Relazione con le Linee Direttive

La tematica delle UAA è contenuta nel Rapporto al Gran Consiglio sulle linee direttive e sul piano finanziario 2012-2015 al capitolo "Governance Pubblica", scheda n. 69 "Personale - Unità amministrative autonome", nella quale il Consiglio di Stato si era posto quali obiettivi: «*Verifica dell'esito dei progetti pilota, elaborazione di proposte di estensione del progetto derivanti da tale esperienza⁴*».

7.2 Relazioni con il PF della gestione corrente

La trasformazione di un'UA in UAA non prevede alcun nuovo compito e l'impatto finanziario è sostanzialmente neutro.

7.2.1 Conseguenze finanziarie sulla gestione corrente

L'impatto della trasformazione di un'UA in UAA non ha impatti particolari sulla gestione corrente, fatta eccezione per eventuali riporti o prelievi dal fondo di capitalizzazione. Minori spese o maggiori ricavi sono accreditati al fondo di capitalizzazione, mentre maggiori spese, o minori ricavi di un'UAA sono compensati dal fondo di compensazione.

7.2.2 Conseguenze finanziarie sulla gestione degli investimenti

Non sono previste conseguenze finanziarie sulla gestione degli investimenti.

⁴ Ndr: in riferimento ai progetti pilota.

VIII. MODIFICHE LEGISLATIVE PROPOSTE CONTESTUALMENTE ALL'ADOZIONE DEL PRESENTE MESSAGGIO

8.1 Prolungo del Decreto legislativo concernente la creazione di Unità amministrative autonome

Ritenuti i tempi necessari per la valutazione del presente messaggio da parte del Gran Consiglio, considerato che il Decreto legislativo concernente il finanziamento tramite il budget globale e il mandato di prestazione delle Unità amministrative autonome dell'11 ottobre 2005, modificato con il messaggio relativo al Preventivo 2012 è valido fino al 31 dicembre 2012, si propone l'adozione di un'ulteriore modifica del Decreto legislativo atta a prolungarne la scadenza sino all'entrata in vigore della legge sul finanziamento tramite il budget globale e il mandato di prestazione delle Unità amministrative autonome, ma non oltre il 31 dicembre 2013.

IX. CONCLUSIONI

Sulla scorta dei dati e delle esperienze positive fino a qui descritte, il Consiglio di Stato chiede al Parlamento di accogliere quanto proposto con questo messaggio dando così avvio a una nuova, dinamica e propositiva modalità di gestione degli interessi pubblici da parte dell'Amministrazione cantonale.

Per il servizio pubblico la possibilità di trasformare le attuali Unità amministrative (UA) in Unità amministrative autonome (UAA) è un passo importante, necessario per rispondere alle aumentate e mutate esigenze della nostra società.

La fase sperimentale fin qui condotta ha coinvolto 5 importanti servizi dell'Amministrazione cantonale, molto diversi fra loro per dimensione, budget e mandato istituzionale, permettendo di sondare a fondo le nuove modalità di gestione amministrativa e di comprovarne la validità.

A queste conclusioni è giunta anche la SUPSI (rapporto del 15 novembre 2010, allegato II), che ha seguito scientificamente e in modo critico l'intero progetto.

Siccome la trasformazione delle UA in UAA non può essere estesa indistintamente a tutte le unità amministrative per evidenti motivi, il Governo prevede (come da punto 4.3 del messaggio) una procedura selettiva, necessaria prima di decidere sulla possibilità/opportunità di autorizzare la trasformazione in UAA.

Ciò garantisce che il processo mantenga le caratteristiche e le peculiarità previste e presupposte nella legge, in base alle esperienze e ai ragionamenti sviluppati attorno al progetto pilota.

La trasformazione in UAA di alcuni servizi dell'Amministrazione cantonale permetterà così alle Unità "superiori" di riferimento (Dipartimenti, Divisioni, Sezioni) di meglio verificare l'attività delle unità amministrative subordinate e di definire contrattualmente con loro le prestazioni da fornire e i relativi costi, a tutto vantaggio della trasparenza, della razionalità operativa, dell'economicità e del buon servizio all'utenza.

Le nuove UAA si muoveranno nel rispetto delle nostre leggi con alcune caratteristiche gestionali innovative che daranno modo al nostro Cantone di adeguarsi al mutamento dei tempi e delle necessità operative in ambito pubblico a fronte di nuove esigenze.

Il presente messaggio si focalizza prevalentemente su quella parte dell'organizzazione che presenta le specificità descritte per cui una certa forma di autonomia finanziaria è ritenuta opportuna in quanto virtuosa.

Tuttavia è opportuno precisare che il Governo ritiene che i principi della negoziazione e della concorrenzialità delle risorse messe a disposizione per il funzionamento dell'amministrazione siano imprescindibili per il raggiungimento di buoni livelli di efficienza ed efficacia. A tale scopo l'esecutivo è intenzionato ad intensificare i propri sforzi parallelamente all'estensione selettiva della forma di gestione oggetto del presente messaggio.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, M. Borradori

Il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

LEGGE

sul finanziamento tramite il budget globale e il mandato di prestazione delle Unità amministrative autonome (LUAA)

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

visto il messaggio 5 dicembre 2012 n. 6716 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

Articolo 1

Scopo

La presente legge disciplina il funzionamento delle Unità amministrative autonome (in seguito UAA) tramite il budget globale e il mandato di prestazione.

Articolo 2

Definizione

È considerata UAA l'organismo integrato nella struttura di un Dipartimento e che gode di autonomia amministrativa residua.

Articolo 3

Finanziamento delle UAA tramite budget globale

Le UAA sono finanziate tramite il budget globale e sottostanno alle norme della legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato del 20 gennaio 1986 (LGF), riservate le seguenti deroghe:

- a) principio della specialità qualitativa, quantitativa e temporale della spesa (art. 9 cpv. 4 lett. g LGF);
- b) obbligo di presentare le richieste di crediti suppletori (art. 25 LGF);
- c) principio della decadenza dei crediti non utilizzati (art. 27 cpv. 2 LGF);
- d) divieto di sorpasso del credito di preventivo nei casi non espressi dall'art. 29 LGF, purché il superamento sia coperto da risparmi realizzati negli anni precedenti o ammortizzato nei due anni successivi all'esercizio.

Articolo 4

Gestione del personale

¹Le UAA, per la gestione del personale, sottostanno alle disposizioni legali previste dall'ordinamento dei dipendenti dello Stato.

²Le assunzioni a tempo determinato possono avvenire nella forma dell'incarico (art. 15 della legge sull'ordinamento dei dipendenti dello Stato e dei docenti del 15 marzo 1995) o di personale ausiliario. Il regolamento definisce la procedura.

³Le assunzioni a tempo indeterminato sono autorizzate dal Consiglio di Stato.

Articolo 5

Definizione del fabbisogno da coprire tramite budget globale

¹La differenza tra spese e ricavi ritenuti definisce il fabbisogno in termini di budget globale.

²Il regolamento definisce spese e ricavi considerati ai fini del calcolo del budget globale e del relativo riporto.

³Il budget globale delle UAA è approvato dal Gran Consiglio unitamente al Preventivo annuale dello Stato.

Articolo 6

Riporto del credito sull'anno successivo e sorpasso di credito

¹In deroga all'art. 27 cpv. 2 della LGF, i crediti relativi al budget globale, contabilizzati in un esercizio contabile e non utilizzati durante l'anno per il quale sono stati concessi, possono essere capitalizzati e riportati agli esercizi contabili successivi.

²Il riporto annuale massimo dei crediti non spesi è definito dal regolamento.

³Il sorpasso di credito del budget globale nei casi non indicati nell'art. 29 della LGF è coperto innanzitutto dal fondo di capitalizzazione.

Articolo 7

Fondo di capitalizzazione

¹Il credito di spesa non utilizzato in un esercizio è accreditato al fondo di capitalizzazione dell'UAA.

²Il fondo di capitalizzazione non può superare il 20% dell'ultimo budget globale stabilito in sede di Preventivo e di definizione del mandato di prestazione annuale.

³Il fondo di capitalizzazione, qualora presenti un saldo negativo, deve essere ammortizzato nei due anni successivi all'esercizio.

⁴L'utilizzazione del fondo di capitalizzazione è definita nel regolamento.

Articolo 8

Conto prestazioni

¹Il conto prestazioni è presentato congiuntamente al preventivo e al consuntivo dell'UAA stilati conformemente all'art. 31 della LGF.

²Il conto prestazioni indica le entrate e le uscite per prestazione e gruppo di prestazione come pure il fabbisogno da coprire con il budget globale.

³Il regolamento definisce le modalità di presentazione del conto prestazioni.

Articolo 9

Mandato di prestazione

¹Il mandato di prestazione quadriennale indica i vincoli amministrativi e le disposizioni a cui deve sottostare l'UAA nella produzione delle prestazioni e viene approvato dal Consiglio di Stato.

²Il Dipartimento competente sulla base del conto prestazioni formalizza le prestazioni fornite dall'UAA tramite il mandato di prestazione annuale in cui sono indicate le prestazioni, gli obiettivi quantitativi e qualitativi e il relativo monitoraggio.

Articolo 10

Compiti delle UAA

Le UAA sono responsabili:

- a) di negoziare annualmente con l'istanza superiore di riferimento decisa dal Dipartimento le prestazioni determinanti allo scopo di definire il budget globale;
- b) di gestire finanziariamente l'UAA nell'ambito del budget globale nei limiti fissati dagli art. 3, 5 e 6 della presente legge;
- c) di formulare proposte sull'utilizzazione della parte di budget globale non utilizzata nel corso dell'esercizio contabile;
- d) di rispettare gli obiettivi qualitativi e quantitativi fissati nel mandato di prestazione.

Articolo 11

Gestione delle UAA

¹Le UAA sono gestite conformemente al mandato di prestazione.

²Le UAA

- a) dispongono di un sistema di contabilità analitica e di un sistema di controlling e allestiscono un conto prestazioni con grado di dettaglio adeguato alla loro realtà operativa;
- b) sono anch'esse sottoposte a revisione periodica da parte del Controllo cantonale delle finanze.

Articolo 12

Trasformazione in UAA

¹Il Consiglio di Stato decide:

- la trasformazione dei servizi dell'amministrazione cantonale in Unità amministrative autonome;
- la revoca dello statuto di Unità amministrativa autonoma.

²Il regolamento definisce i criteri:

- di valutazione per la trasformazione da Unità amministrativa a Unità amministrativa autonoma;
- di revoca dello statuto di Unità amministrativa autonoma.

Articolo 13

Valutazione

Per le nuove UAA è previsto un periodo di valutazione della durata di 3 anni.

Articolo 14

Disposizioni esecutive

¹Il Consiglio di Stato emana le disposizioni necessarie all'esecuzione di questa legge.

²Le UAA del progetto pilota mantengono lo statuto di UAA.

Articolo 15

Entrata in vigore

¹Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge è pubblicata sul Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

²Il Consiglio di Stato ne fissa l'entrata in vigore.

Disegno di

DECRETO LEGISLATIVO

concernente il finanziamento tramite il budget globale e il mandato di prestazione delle Unità Amministrative Autonome dell'11 ottobre 2005; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

visto il messaggio 5 dicembre 2012 n. 6716 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

I.

Il decreto legislativo concernente il finanziamento tramite il budget globale e il mandato di prestazione delle Unità Amministrative Autonome dell'11 ottobre 2005 è così modificato:

Art. 14

Il presente decreto legislativo resta in vigore sino all'entrata in vigore della legge sul finanziamento tramite il budget globale e il mandato di prestazione delle Unità amministrative autonome, ma non oltre il 31 dicembre 2013.

II.

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, il presente decreto è pubblicato nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra immediatamente in vigore.