

Rapporto

numero

data

Dipartimento

6716 R

29 settembre 2015

CONSIGLIO DI STATO

Concerne

della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 5 dicembre 2012 concernente il finanziamento tramite il budget globale e il mandato di prestazione delle Unità amministrative autonome (UAA)

INDICE

1.	PREMESSA	2
2.	UNA RIFORMA INDISPENSABILE	3
2.1	Ruolo determinante nelle spese dello Stato	3
2.2	Basi legali	3
2.3	Maggior trasparenza	4
2.4	Febbre d'ottobre	4
2.5	Scetticismo diffuso	4
3.	LA GESTIONE PUBBLICA	5
3.1	In Svizzera	5
3.2	All'estero.....	5
3.3	In Ticino	6
4.	SITUAZIONE ATTUALE	7
4.1	Unità pilota	7
4.2	Responso della fase pilota	7
4.3	Modello (Proposte gruppo di accompagnamento e Studio SUPSI)	8
4.4	Gli elementi chiave	9
4.5	La promozione del modello UAA da parte del CdS	10
5.	LA GESTIONE FINANZIARIA	10
5.1	Budget Globale	10
5.2	Riporto credito	11
5.3	Fondo di capitalizzazione	11
5.4	Conto prestazioni	11
6.	LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE	12

6.1	La gestione del personale per le UAA	12
6.2	LORD	13
6.3	La formazione del personale.....	14
7.	OPPORTUNITÀ E RISCHI	15
8.	CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI	16
9.	CONCLUSIONI.....	17



Signor Presidente,
signore e signori deputati,

dopo lunga gestazione la Commissione delle finanze e della gestione ha maturato il convincimento necessario per sottoporre al parlamento il rapporto inerente il messaggio in oggetto.

1. PREMESSA

Il messaggio 6716 propone di regolare in un quadro giuridico definitivo quanto avviatosi quasi vent'anni orsono con il primo messaggio relativo alla riforma dell'amministrazione cantonale (AC). Questo rapporto non può esimersi dal sottolineare la lentezza con cui le nostre istituzioni hanno affrontato e continuano ad affrontare il tema della riforma della pubblica amministrazione. Una prudenza sospetta che merita qualche riflessione. Infatti vi è da chiedersi quali siano le cause di questo apparente immobilismo sia da parte dell'esecutivo che del parlamento cantonale.

È piuttosto evidente che l'applicazione dei principi di gestione menzionati dal Consiglio di Stato nel messaggio in oggetto provocano un cambiamento importante soprattutto della cultura aziendale nell'AC. In particolare si chiede alla politica di definire cosa deve esser fatto, grazie ad esempio a leggi e agli obiettivi definiti in mandati di prestazione, mentre si delega all'amministrazione come raggiungere quanto richiesto. Ciò significa una diversa suddivisione di ruoli con una precisa assunzione delle rispettive responsabilità che consente un'informazione maggiormente trasparente verso il parlamento e verso la cittadinanza tutta.

Si tratta di un cambiamento di sistema che chiede un approccio molto diverso rispetto all'amministrazione tradizionale in cui, mancando obiettivi espliciti, è più facile "glissare in politichese" non dovendo riferire su indicatori di prestazione oggettivi di tipo qualitativi, quantitativi e finanziari.

2. UNA RIFORMA INDISPENSABILE

Vale la pena riflettere su alcuni aspetti che ci sembrano centrali per convincersi della necessità di un aggiornamento delle modalità di funzionamento dell'amministrazione pubblica.

2.1 Ruolo determinante nelle spese dello Stato

Le spese di gestione del Cantone ammontano a ca. 3 mia all'anno, di cui ca. un miliardo per le risorse umane, 300 milioni per beni e servizi e ca. 1,7 miliardi per contributi a terzi. Significa che ca. il 50% delle uscite è destinato all'AC in senso stretto ciò che conferma quanto sia importante adoperarsi per riforme virtuose della macchina statale.

A scanso di ogni equivoco non significa affermare che l'AC funzioni male e stia lavorando in modo insufficiente. Tuttavia è altrettanto evidente che oggi è estremamente difficile, per non dire impossibile, per il parlamento esprimere delle valutazioni sulle attività dell'AC sulla base di dati trasparenti.

Grazie a modelli innovativi che sappiano premiare l'intraprendenza dei servizi e la loro volontà a mettersi in gioco, è possibile un'ottimizzazione del funzionamento dell'AC a favore dei cittadini del Cantone.

Utile ricordare inoltre che gran parte dei contributi a enti terzi (per esempio USI, SUPSI, EOC, case anziani, SACD, enti attivi nel sociale, ecc.) vengono gestiti sulla base di mandati di prestazione e crediti globali. Ci si potrebbe chiedere come possa essere possibile che l'AC amministri enti terzi con uno strumento che non applica internamente.

2.2 Basi legali

La Legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato (LGF del 20 gennaio 1986) indica all'art. 2 i principi su cui si deve basare la gestione e il controllo finanziario dello Stato:

Art. 2 *La gestione finanziaria è retta dai principi:*

- a) *della legalità;*
- b) *dell'equilibrio finanziario;*
- c) *della parsimonia;*
- d) *dell'economicità;*
- e) *della causalità;*
- f) *della compensazione dei vantaggi;*
- g) *del divieto del vincolo delle entrate sia di conto economico sia di investimento.*

È utile sottolineare alcuni aspetti tipicamente gestionali quali l'equilibrio finanziario, la parsimonia, l'economicità e la causalità riassumibili nei principi cardini di efficacia e di efficienza. Principi non menzionati esplicitamente nella legge ma apparentemente da tutti pretesi quando si discute di gestione virtuosa dell'amministrazione pubblica.

Senza necessariamente parlare di processo di aziendalizzazione dell'AC, bisogna pure ammettere che quando ad un'organizzazione si chiede di produrre determinate prestazioni mettendole a disposizione risorse umane e materiali allora i principi di efficacia e efficienza non sono molto diversi se si è in un ambito pubblico o aziendale. Giova ricordare che già lo studioso prof. Max Weber (nel 1976) aveva indicato come nei loro principi fondamentali un servizio pubblico e un'azienda si trovino di fronte a problematiche simili e che questa constatazione suggeriva di correggere la tendenza all'eccessiva burocratizzazione dei servizi pubblici.

2.3 Maggior trasparenza

La lettura critica dei conti dello Stato rappresenta un esercizio tutt'altro che scontato basato su cinque documenti:

- il messaggio di Consuntivo del CdS;
- il libro dei conti che indica per ogni voce di spesa l'importo di preventivo, il consuntivo dell'anno precedente e quello dell'anno in corso;
- il rendiconto del Consiglio di Stato che commenta l'andamento dei diversi servizi dell'AC commentando l'andamento e gli aspetti finanziari rilevanti;
- l'allegato statistico che indica alcuni dati quantitativi per alcuni settori dell'AC;
- il rapporto conti previsionali (novità del preventivo 2014) che indica per ogni attività dell'AC le basi legali di riferimento e le risorse umane a disposizione.

Il rendiconto spiega in effetti l'andamento dei diversi servizi commentando dati e finanze ma la presentazione e la qualità informativa è molto differenziata per i diversi servizi. È praticamente impossibile, se non in modo puntuale, valutare se i principi di efficienza (ossia la relazione tra i risultati ottenuti e le risorse messe a disposizione) e efficacia (vale a dire il rapporto tra i risultati ottenuti e gli obiettivi fissati) siano stati messi in pratica concretamente.

In particolare visto che non sono indicati gli obiettivi com'è possibile capire se il risultato sia stato o meno soddisfacente? Sarebbe un po' come essere certi di trovarsi sulla strada giusta senza però aver prima stabilito la meta da raggiungere.

In questa situazione può succedere la situazione paradossale in cui l'ufficio che ha oltrepassato il budget previsto a preventivo venga preso di mira e debba giustificare magari una maggior mole di lavoro svolta, mentre un servizio che si è esclusivamente preoccupato di rispettare i crediti disponibili, magari anche grazie a un'attività meno performante a scapito del cittadino, sia invece lasciato in pace e non messo in discussione.

2.4 Febbre d'ottobre

La "febbre d'ottobre" (meglio conosciuta in tedesco come "*Oktoberfieber*") è quel fenomeno che porta l'amministrazione pubblica tradizionale ad adoperarsi per esaurire i crediti annuali disponibili entro fine anno per la paura di non più riceverli l'anno successivo. Questo comporta la corsa alle spese in autunno con il rischio evidente di non effettuare gli acquisti giusti e necessari in quanto decisi solo in base al credito disponibile.

È ben evidente che una gestione flessibile dei crediti disponibili grazie al credito globale, consente una valutazione migliore di quanto si necessita evitando inutili sprechi.

2.5 Scetticismo diffuso

Non è possibile evitare un accenno al sentimento diffuso nella popolazione che l'AC sia sovradimensionata e che anche in Ticino si soffra di eccessiva burocratizzazione. Parlatene, ma è solo un esempio, con qualsiasi architetto impegnato in una domanda di costruzione.

Il sentimento è probabilmente maggiormente diffuso per svariati motivi nel Sottoceneri. Ma è uno scetticismo che si riflette in Parlamento in cui non mancano critiche ai vari dipartimenti in occasione di discussione di preventivi e consuntivi.

È un atteggiamento pericoloso contro cui lottare scientemente. Il cittadino e chi lo rappresenta deve avere una ragionevole certezza che le imposte versate siano ben amministrare e chi vi sia il massimo sforzo per una gestione parsimoniosa delle risorse pubbliche a favore dell'interesse pubblico generale. Per questo motivo modelli sistemici di gestione dell'AC che consentono di migliorare la trasparenza sull'applicazione dei principi di efficacia e efficienza vanno a rafforzare la stessa AC.

3. LA GESTIONE PUBBLICA

3.1 In Svizzera

Il messaggio spiega in modo esteso quanto fatto ormai oltre una ventina di anni orsono da Confederazione e numerosi altri Cantoni nella riforma della pubblica amministrazione.

Utile riprendere due citazioni chiave di quel periodo di due studiosi che possono essere definiti i padri dei progetti di riforma applicati nel nostro paese:

- *“Non vi sono settori pubblici in cui possano valere esclusivamente criteri economici, come non ve ne sono in cui non debbano valere i principi di una gestione efficace, efficiente ed economica”* (Prof.Dr.P.Mastronardi, Uni SG)
- *“Si auspica una separazione tra la responsabilità politica e quella dirigenziale dei servizi pubblici; il politico è responsabile degli effetti mentre l'amministrazione delle prestazioni”* (Prof.Dr.K.Schedler, Uni SG)

Sono principi cardini che consentono di riflettere sulle specificità del servizio pubblico in cui evidentemente non è possibile né auspicabile applicare esclusivamente criteri economici in quanto vi devono trovare posto anche valutazioni di pertinenza (basi legali e obiettivi politici). Tuttavia l'obbligo dell'uso parsimonioso delle risorse pubbliche deve sempre essere rispettato.

La seconda riflessione consente di precisare che il servizio pubblico ha il compito di adoperarsi al meglio, quindi definendo le modalità (il come), per ottenere l'obiettivo (il cosa) che invece è di competenza della politica (esecutivo per gli obiettivi e parlamento per le basi legali).

3.2 All'estero

Vale la pena ricordare che all'estero la critica alla pubblica amministrazione elaborata dai “Chicago Boys” negli anni '70 (con i maggiori esponenti i premi Nobel Milton Friedman e George Stigler) fu la base per la politica delle esternalizzazioni di stampo Reaganiano e Thatcheriano. Questi processi di privatizzazioni, alcuni virtuosi altri molto meno, svilupparono il sospetto che ogni riforma dell'amministrazione pubblica volesse automaticamente tendere allo smantellamento del servizio pubblico a favore del privato. Questa impostazione ha provocato molti effetti problematici con la concentrazione di utili nelle mani di pochi, in certi Stati addirittura vere e proprie ruberie a scapito dell'interesse generale.

La fase successiva (per esempio con il primo ministro Tony Blair in GB) ha proposto un modello di compromesso con la ricerca di un equilibrio maggiore nella gestione dei servizi pubblici. Questa impostazione venne definita anche come la Terza Via. In questo contesto la gestione di servizi pubblici è basata su modelli gestionali innovativi e performanti senza necessariamente procedere alla privatizzazione del servizio.

3.3 In Ticino

In Ticino la reazione a questi cambiamenti epocali avviene molto lentamente e con estrema prudenza. Riprendiamone le tappe principali:

- **17 giugno 1998, messaggio n. 4767**, 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»*.
- **16 ottobre 2001, messaggio n. 5167**, 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.
- **6 settembre 2005** la Commissione della gestione e delle finanze firma il rapporto sul messaggio n. 5167 del 16 ottobre 2001;
- **11 ottobre 2005**, approvazione da parte del Gran Consiglio del citato messaggio 5167 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.

Riassumendo la tempistica: dall'inizio delle riflessioni nel 1998, si è arrivati ai primi servizi pilota nel 2007, e dopo una sperimentazione di quasi 8 anni, alla presentazione del rapporto attuale al Gran Consiglio. Dall'inizio sono quindi passati ben 17 anni!

Spiace constatare come in passato anche alcune incomprensioni tra CGF e CdS, dovute in particolare a poca tempestività nel passaggio di informazioni sul rapporto SUPSI, abbiano ulteriormente rallentato la procedura di approvazione del messaggio. Proprio su un tema in cui la crescita del rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento è basilare.

4. SITUAZIONE ATTUALE

4.1 Unità pilota

Sono attualmente 5 le Unità amministrative autonome:

- Organizzazione sociopsichiatrica cantonale (OSC)
- Archivio di Stato e Biblioteca cantonale di Bellinzona (ASTi-CBC)
- Il Centro sistemi informativi (CSI)
- La Scuola alberghiera e del Turismo (SSAT)
- Il Controllo cantonale delle finanze (CCF)

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.

La SUPSI ha effettuato uno studio di valutazione nel 2010 che è stato valutato dal rispettivo Gruppo di accompagnamento istituito dal Consiglio di Stato con un rapporto consegnato l'11 gennaio del 2011 all'esecutivo cantonale. Il documento citato è alla base del messaggio oggetto di questo rapporto.

Visto il procrastinarsi dell'evasione del messaggio da parte del Gran Consiglio, il Consiglio di Stato proponeva nel frattempo anno dopo anno, via messaggio (ultimo n. 7003 del 3.12.2014), la proroga del DL concernente il finanziamento tramite il budget globale e il mandato di prestazioni delle UAA dell'11 ottobre 2005.

4.2 Responso della fase pilota

Le varie audizioni commissionali dei responsabili delle unità UAA hanno sempre confermato i benefici del modello sulla cultura aziendale del servizio e la possibilità concreta di realizzare dei cambiamenti interessanti a favore dell'utenza.

La possibilità di un uso maggiormente flessibile delle risorse finanziarie, l'opzione di creare un fondo di riserva e una certa flessibilità nella gestione delle risorse umane rappresentano certamente gli elementi cardine apprezzati dall'unità UAA.

La creazione del conto prestazione con un monitoraggio dei costi nelle rispettive prestazioni e l'informazione trasparente grazie a indicatori quantitativi, qualitativi e finanziari consentono al servizio un salto di qualità determinante nella verifica di efficacia e efficienza della propria attività.

4.3 Modello (Proposte gruppo di accompagnamento e Studio SUPSI)

Le proposte inerenti il modello organizzativo e procedurale è frutto dell'analisi effettuata dalla SUPSI sulla base del quale il gruppo di accompagnamento ha elaborato le conclusioni fatte proprie dal Consiglio di Stato.

In un progetto di riforma dell'AC è di fondamentale importanza che Governo e Parlamento concentrino la propria attenzione sugli obiettivi del cambiamento mentre all'AC stessa si pone il quesito di definire le modalità migliori per ottenere quanto auspicato.

Il progetto UAA ha 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.

Citiamo i passaggi prioritari del rapporto del Gruppo di accompagnamento.

*Come esplicitato nel Rapporto SUPSI e in quello del Gruppo di accompagnamento, le esperienze analizzate presso gli altri Cantoni mostrano che il sistema serve a Parlamento e a Governo per meglio dirigere e controllare la sua amministrazione, fino ad arrivare ad analisi di prodotti e prestazioni da utilizzare per decidere la revisione dei compiti e pacchetti di risparmio per le finanze. Dall'esperienza analizzata il Gruppo ritiene pertanto **che la proposta di incrementare gradualmente il numero delle UAA (punto 3.3 di questo documento) 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 prestazioni e faciliterà il passaggio di informazioni verso l'alto fino a Governo e Parlamento.*

*Il Gruppo propone anche di **tenere conto della maggior parte delle raccomandazioni presentate dalla SUPSI nel suo rapporto per favorire l'incremento graduale delle UAA con l'eccezione o parziale eccezione di alcune** (la numero 4 – gestione delle risorse umane, n. 5 – creazione di un'unità di contrattualizzazione in ogni dipartimento, n. 6 – creazione di un'unità di progetto con nuove risorse, n. 11 – controllo di qualità).*

Il Gruppo ritiene 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. Dopo la decisione sulla direzione da seguire sarà necessario definire i servizi che prioritariamente potrebbero diventare UAA.

Fermo restando l'importanza della maturità manageriale del servizio e/o della volontà della direzione di Dipartimento di far crescere la cultura manageriale dello stesso, il Gruppo ritiene che possano essere presi in considerazione ad es. i seguenti servizi:

- i servizi che oggi "contrattualizzano" (Ufficio degli anziani e delle cure a domicilio, Ufficio degli invalidi, Area di gestione sanitaria, Servizio affari universitari, Servizi generali del DT, Sezione della mobilità) sono quelli che già conoscono gli strumenti necessari e che quindi più facilmente rispetto ad altri possono cominciare a lavorare con queste logiche;
- i servizi che possono influenzare il loro livello di attività e fatturano le prestazioni a terzi (escluse fatturazioni interne a servizi dell'AC): laboratori, musei e settore cultura in generale, gioventù e sport;

- *i servizi che grazie alla flessibilità che acquisirebbero con questo statuto potrebbero assumersi compiti dall'esterno autofinanziandoli oppure darne altri in outsourcing temporaneamente per soddisfare esigenze di cicli di lavoro;*
- *l'esperienza realizzata con la SSAT può essere infine diffusa in altri ambiti scolastici per mezzo di un'analisi dei costi che si avvicina alla contabilità analitica e di una definizione delle prestazioni semplificata.*

Il Consiglio di Stato ha fatte proprie le conclusioni del Gruppo di accompagnamento in particolare condividendo l'opzione di un'estensione selettiva sistematica delle UAA confermando la possibilità di riportare i crediti residui di fine anno.

Il Governo propone 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.

Inoltre il Consiglio di Stato parte dal presupposto che la il passaggio alla gestione secondo il modello UAA debba presupporre 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.

Pur potendo condividere le riflessioni alla base dei criteri elencati la Commissione ritiene che fondamentale sia il fatto che il servizio in questione sia motivato per la trasformazione e presenti un concetto di gestione adeguato per l'implementazione del sistema.

4.4 Gli elementi chiave

Gli elementi chiave del progetto non portano a stravolgere la "gestione amministrativa" dell'Amministrazione cantonale ma sono ripresi in particolare i 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.

È importante sottolineare che la reportistica, ossia le modalità di informazione al parlamento delle attività della UAA, dovrà a sua volta rispettare gli indicatori definiti nel mandato di prestazione ciò che consentirà un'informazione trasparente ed esaustiva in sede di consuntivo. Al parlamento è quindi garantito un'informazione di qualità miglior e la conseguente possibilità di proporre i correttivi che si reputeranno più opportuni.

4.5 La promozione del modello UAA da parte del CdS

La Commissione ha valutato a lungo la questione relativa alla competenza della trasformazione di un servizio in UAA. Se da un lato si condivide il fatto che si tratta di una questione di pertinenza dell'Esecutivo è altrettanto importante sottolineare che l'applicazione del modello deve basarsi su criteri oggettivi e su una valutazione precisa della situazione. Non deve e può evidentemente diventare uno strumento di premio di autonomia all'interno di un Dipartimento in funzione di criteri soggettivi o peggio ancora sulla base di simpatie del funzionario dirigente. Proprio per questo motivo la Commissione auspica che vi sia una specifica Commissione tecnica di valutazione e che il processo coinvolga sin dall'inizio il Dipartimento delle Finanze e dell'economia.

5. LA GESTIONE FINANZIARIA

La gestione finanziaria delle UAA è definita dettagliatamente negli articoli da 5 a 8 della nuova Legge che considerando l'aspetto centrale che rappresentano riprendiamo integralmente.

5.1 Budget Globale

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.

5.2 Riporto credito

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.

5.3 Fondo di capitalizzazione

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.

La Commissione ritiene il limite fissato al 20% del budget globale per il fondo di capitalizzazione eccessivo e propone un suo dimezzamento al 10%.

I motivi di questa riduzione sono:

- Un servizio può aspirare ad essere UAA se raggiunge determinate dimensioni. Facilmente l'UAA in questione raggiunge quindi un credito globale significativo e l'accumulo di un fondo di capitalizzazione del 20% può diventare addirittura controproducente nella gestione finanziaria del servizio permettendo al Dipartimento in questione, situazioni già successe, di attingere al fondo per operazioni di risparmio. È una situazione che deve essere evitata proprio perché in contrasto con i principi cardini del modello orientati a premiare le unità che raggiungono gli obiettivi e migliorano la propria efficienza.
- Il fondo di capitalizzazione non deve diventare un fondo tale da permettere al servizio di assumere nuovi compiti o rischi eccessivi ma rappresentare invece un fondo che possa contribuire al miglioramento del servizio a favore degli utenti.
- Nel caso in cui il servizio UAA ha necessità di nuovi investimenti o di un ampliamento particolarmente significativo della propria attività, ciò che con un fondo del 20% del proprio budget globale diventa manifestamente possibile, allora devono essere percorsi i classici canali istituzionali.

5.4 Conto prestazioni

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).

6. LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE

Nel budget dello Stato i costi del personale rappresentano una voce di spesa estremamente importante. Il Ticino non fa eccezione visto che il costo complessivo della voce personale ammontano a ca. 1 miliardo ciò che rappresenta un terzo delle uscite dello Stato. Anche nel progetto UAA la gestione delle risorse umane conosce alcuni adeguamenti.

6.1 La gestione del personale per le UAA

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 (PPA) 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 di competenza del Governo. 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.

6.2 LORD

Nell'amministrazione cantonale la gestione del personale è notoriamente definita nella LORD. Il progetto di UAA non tocca che di sfuggita questo argomento. A parziale spiegazione della linea prudente adottata dal Governo, è utile riprendere il rapporto del 3 aprile 2012 della CGF in merito al messaggio 6463 del 22 febbraio 2011 e 24 gennaio 2012 concernenti la revisione parziale della Legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti (LORD).

In particolare si cita il successo registrato in votazione del 28 novembre 2010 del referendum contrario all'introduzione del principio del salario al merito:

L'esame commissionale presentato in questo rapporto è stato preceduto dai seguenti atti amministrativi e politici:

- a) *il licenziamento del messaggio n. 6260 del 1° settembre 2009, con il disegno di legge che modifica la legislazione in materia di pubblico impiego che contemplava la revisione della LORD collegata a quella della Legge sugli stipendi degli impiegati dello Stato e dei docenti (LStip) per il tramite dell'introduzione di un sistema di valutazione che avrebbe costituito la base di una retribuzione corrispondente alla prestazione (art. 1c, cpv. 3) e a alla conseguente revisione di parti minori di altre leggi;*
- b) *l'approvazione del disegno di legge sopramenzionato con il confronto di due rapporti, uno di maggioranza, favorevole, e l'altro di minoranza, contrario, il 23 giugno 2010;*
- c) *la richiesta di referendum, riuscita;*
- d) *la bocciatura in votazione popolare del 28 novembre 2010 della Legge uscita dal Parlamento;*
- e) *la presentazione dell'iniziativa parlamentare presentata nella forma elaborata da Manuele Bertoli e Raoul Ghisletta il 29 novembre 2010;*
- f) *il licenziamento di un nuovo messaggio n. 6463 il 22 febbraio 2011 in versione ristretta, sostanzialmente ridotta alla sola LORD.*

*Il nuovo messaggio propone la revisione della LORD e di alcune leggi conseguenti, tralasciando qualsiasi intervento di modifica delle norme di legge sulla retribuzione dei dipendenti, fatta eccezione della norma d'indennizzo nel caso di disdetta del rapporto di lavoro di Direttori di divisione per l'insorgenza di difficoltà nel rapporto con il Direttore del Dipartimento (per esempio in caso di cambiamento del Consigliere di Stato). Il nuovo disegno di legge riprende dunque pari pari quello già approvato il 23 giugno 2010 dal Gran Consiglio nell'ambito del messaggio n. 6260, tranne lo stralcio del capoverso che introduce il principio della retribuzione corrispondente alle prestazioni, **sostituito dall'introduzione del principio della promozione della gestione per obiettivi e dall'applicazione di un sistema di valutazione periodica per il personale.***

Pur comprendendo la prudenza dell'approccio scelto dal Consiglio di Stato, ci sia consentito auspicare che il tema sia presto ripreso.

Se da un lato è evidente come non sia opportuno riprendere il concetto di salario legato alla prestazione in considerazione della relativamente recente (2010) bocciatura popolare, è altrettanto vero che risulta ai più incomprensibile che la crescita salariale del dipendente dell'AC sia ancora oggi esclusivamente collegata al passare degli anni prescindendo dalla qualità del lavoro svolto.

La Confederazione, ad esempio, da molti anni mette in relazione lo scatto annuale (quindi la crescita salariale del collaboratore nella rispettiva classe di stipendio attribuita alla funzione) alla valutazione annuale in base agli obiettivi stabiliti. La velocità di crescita può, anzi direi deve, essere influenzata dalla valutazione del collaboratore e della collaboratrice.

Senza voler entrare nei dettagli si citi solamente che da una parte, per chi non raggiunge una valutazione sufficiente, non vi sarà alcun aumento, mentre per chi invece raggiunge una valutazione particolarmente brillante, vi può essere un aumento superiore al normale scatto annuale (Il tutto evidentemente in un contesto di equilibrio e con gli indispensabili elementi di controllo).

Ricordando che il principio della valutazione è già inserito nella LORD in vigore, non sembrerebbe così complicato completare e collegare lo strumento ad una conseguenza dal punto di vista della crescita salariale.

In particolare in un servizio UAA in cui vi è una definizione esplicita degli obiettivi e in cui vi sono indicatori di prestazione trasparenti, sarebbe opportuno e auspicabile che anche la gestione del personale possa svilupparsi in modo meno rigido acquisendo innovative forme di riconoscimento della qualità del lavoro svolto.

Un'ultima osservazione che però al relatore sembra essere decisiva; è di fondamentale importanza che la valutazione degli obiettivi inizi dal vertice della direzione del dipartimento con una definizione esplicita degli obiettivi da parte del Consiglio e del rispettivo Dipartimento per la Divisione in questione. Per questo motivo vi deve essere una precisa volontà politica del Consiglio di Stato di voler implementare queste modalità di gestione senza la quale l'applicazione della gestione per obiettivi diventa di fatto inattuabile.

Purtroppo ad una domanda della CGF sul C2014 in merito al controllo dell'efficacia delle attività dell'AC il CdS risponde *"... allo stato attuale non è ancora matura una politica governativa di controllo di gestione per obiettivi"*. Non possiamo accettare questo stato di cose che deve preoccupare chi ritiene invece prioritario una gestione delle risorse pubbliche alla cui base vi siano principi fondamentali quali efficacia e efficienza. Si tratta di una lacuna grave che rende estremamente problematica per non dire aleatoria qualsiasi operazione di risanamento strutturale della spesa pubblica cantonale vista l'assenza di indicatori di riferimento espliciti.

6.3 La formazione del personale

Il modello UAA richiede da parte dei quadri l'acquisizione di determinate competenze e conoscenze certamente non scontate che richiedono una certa formazione.

È noto alla Commissione che all'interno dell'AC sono stati proposti numerosi corsi per la gestione per obiettivi. Pur essendo un buon segnale bisogna sottolineare come questo elemento sia solo una parte della questione. La constatazione ad esempio che il master in pubblica amministrazione offerto da USI e SUPSI sia stato annullato per mancanza di iscritti dopo la prima edizione del 2011 non è certamente un bel segnale.

La Commissione auspica che vi sia maggior consapevolezza nella promozione della formazione dei quadri dirigenti all'interno dell'AC in quanto rappresenta una premessa indispensabile per l'implementazione a larga scala del modello affinché sia possibile il beneficio auspicato.

7. OPPORTUNITÀ E RISCHI

L'applicazione del modello UAA all'interno dell'AC è un'opportunità se promossa con la dovuta convinzione e se raggiunge una certa massa critica. Vale la pena di riflettere su quelli che possono essere intravisti come elementi positivi e quelli meno del cambiamento.

Forza

- Il modello UAA consente di valorizzare i servizi che intendono implementare un sistema di gestione innovativo che premia certamente l'imprenditorialità gestionale.
- Il modello è motivante, premia chi si impegna e lascia un certo margine di manovra.
- Il sistema costringe a un monitoraggio delle attività grazie a indicatori espliciti di gestione che rafforzano la trasparenza della gestione del servizio.

Debolezza

- Il CdS non ha fatto moltissimo per promuovere l'implementazione del modello, prova ne sia il fatto che le unità pilota rappresentano solo il 3% del budget dello Stato.
- Insufficiente preparazione dei quadri dirigenti che dovrebbero e potrebbero applicare il modello.
- Alcuni funzionari dirigenti, magari prossimi alla pensione, potrebbero avere qualche resistenza al cambiamento considerando le energie richieste.
- Non è scontato che all'interno dell'unità sussistano le premesse personali e le necessarie competenze (gestione dei mandati, contabilità analitica, negoziazione, capacità imprenditoriale, capacità di analisi dei processi, ecc.) per la corretta applicazione del modello UAA. In situazioni simili bisognerà pensare al necessario aiuto e sostegno esterno.
- Considerando che oggi, per stessa ammissione del CdS, non esiste una esplicita volontà politica per una gestione per obiettivi, la strada da percorrere risulta piuttosto lunga e impegnativa.

Opportunità

- Certamente la promozione di questi modelli dinamici di gestione favoriscono un cambiamento della cultura aziendale all'interno dell'AC stimolando la consapevolezza finanziaria dei dirigenti.
- Il sistema porta l'AC a promuovere al proprio interno la definizione di obiettivi e di indicatori di gestione quantitativi, qualitativi e finanziari ciò che rappresenta la premessa fondamentale per una maggior trasparenza dell'AC verso Governo e Parlamento.

Rischi

- L'UAA non deve essere uno specchietto per le allodole ed essere visto come esercizio fine a se stesso. Il CdS stesso deve assumere un ruolo attivo ed essere disposto a promuovere in modo deciso la gestione per obiettivi sanciti poi dai mandati di prestazione.
- Il successo del cambiamento sarà strettamente legato a quanto i vari attori, Governo e Parlamento da un lato e funzionari dirigenti dall'altro, crederanno e investiranno nel modello e in queste diverse modalità di gestione.

Il CdS ha riassunto nelle conclusioni del messaggio le proprie valutazioni in merito al modello UAA, non possiamo che riprenderle sottolinearle.

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.

8. CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI

La CGF ha valutato con attenzione le varie implicazioni dell'applicazione del modello di gestione UAA e sottolinea alcuni aspetti che sono apparsi prioritari.

- La competenza di accettare quale UAA un servizio, proprio per il principio della suddivisione dei ruoli e delle competenze, spetta al CdS sulla base di una valutazione e di un preavviso della Commissione tecnica interna alla AC. Il GC mantiene il controllo sulla base delle indicazioni di preventivo e consuntivo a cui saranno da allegare il relativo contratto di prestazione e budget globale.
- Il messaggio presenta diversi criteri per valutare l'eventuale trasformazione di un servizio in UAA. La CGF ne condivide lo spirito ma invita ad una certa flessibilità prevedendo la possibilità di deroga così da poter privilegiare la volontà di un determinato servizio di implementare un modello di gestione che condivida gli obiettivi connessi alle UAA. A titolo di esempio potremmo dire che se il CCF è definito conforme ad essere UAA, così come una scuola (ndr la scuola per l'albergheria e del turismo), non si vede quali servizi dello Stato non lo possano essere.
- Il fondo di capitalizzazione è uno strumento importante per garantire la necessaria flessibilità alle UAA. Tuttavia il limite massimo posto al 20% sembra davvero eccessivo e foriero di malintesi permettendo al servizio di principio di assumere rischi o compiti che potrebbero portare piuttosto lontani rispetto al mandato di prestazione. Inoltre bisognerebbe evitare il ripetersi di prelievi dal Fondo quale manovra di risparmio del CdS. Pertanto l'emendamento dell'articolo 7 propone di limitare il fondo al 10% del credito globale.
- Nella definizione del mandato di prestazione e credito globale appare logico, in particolare tenendo conto della necessità di un risanamento strutturale delle finanze cantonali, che il Dipartimento competente definisca le risorse disponibili coinvolgendo il Dipartimento delle finanze sin dall'avvio della procedura per la definizione di UAA. Per questo motivo sembra utile alla CGF proporre il rispettivo emendamento all'articolo 9.
- La diffusione del modello UAA è un cambiamento sostanziale dell'approccio nella gestione del servizio pubblico e dell'AC sotto vari punti di vista come evidenziato nel rapporto. Anche per il Parlamento si tratta di un approccio piuttosto nuovo che richiede attenzione. Per questo motivo si richiede che il Consiglio di Stato assicuri il monitoraggio del processo di cambiamento grazie a un reporting annuale all'indirizzo della Commissione della gestione e delle finanze che potrà esprimersi in merito.

9. CONCLUSIONI

A fronte delle considerazioni espresso la CGF propone al plenum del Parlamento l'approvazione del messaggio in oggetto affinché il modello di gestione UAA possa passare da un fase pilota ad una consolidata e stabile.

Nondimeno si invita il CdS a voler sostenere con maggior convinzione di quanto fatto sinora questa modalità di gestione all'interno dell'AC consapevole dell'opportunità offerta per un cambiamento della cultura aziendale nei servizi pubblici cantonali.

Per la Commissione gestione e finanze:

Bixio Caprara, relatore

Bacchetta-Cattori (con riserva) - Badasci - Caverzasio -

Chiesa - Dadò (con riserva) - De Rosa (con riserva) -

Farinelli - Foletti - Garobbio (con riserva) - Gianora -

Guerra - Kandemir Bordoli (con riserva) -

Lurati S. (con riserva) - Pini - Quadranti

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;
- visto il rapporto 29 settembre 2015 n. 6716R della Commissione della gestione e delle finanze,

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

budget

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 10% 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.

³Il Dipartimento competente per il servizio che si intende trasformare in UAA definisce il mandato di prestazione e il credito globale sentito il preavviso del Dipartimento delle finanze e dell'economia.

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

¹Per le nuove UAA è previsto un periodo di valutazione della durata di 3 anni.

²Il Consiglio di Stato assicura il monitoraggio del processo di cambiamento dell'amministrazione cantonale con questo modello di gestione grazie a un reporting annuale all'indirizzo della Commissione delle gestione delle finanze che potrà esprimersi in merito.

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.