

Rapporto

numero	data	Dipartimento
5029 R	5 aprile 2001	OPERE SOCIALI
5050 R	5 aprile 2001	ISTITUZIONI

della Commissione della gestione e delle finanze sui messaggi:

- ◆ **11 luglio 2000 concernente la legge sull'introduzione dei nuovi sistemi di sussidiamento a enti, istituti, associazioni, fondazioni e aziende autonome nei settori di competenza del Dipartimento delle opere sociali**
- ◆ **17 ottobre 2000 concernente la legge sull'introduzione del nuovo sistema di sussidiamento ai consultori matrimoniali-familiari**

1. INTRODUZIONE

Il messaggio n. 4929 sul Preventivo 2000 proponeva un decreto legislativo concernente la modifica del sistema di sussidiamento a enti, istituti, associazioni, fondazioni e aziende autonome.

Lo stesso messaggio da pag. 63 a pag. 66 elencava i contributi toccati dal decreto, in totale cinquantasette contributi.

La Commissione della gestione, pur in tempi molto ristretti, aveva cercato di approfondire il decreto e i temi che lo stesso poneva rendendosi subito conto della complessità delle questioni legate all'introduzione di nuovi modelli di finanziamento ed in particolare del contratto di prestazione.

La Commissione nel suo rapporto affermava che "la messa in atto di questa nuova metodologia di lavoro rappresenta dunque un'azione complessa sia di natura culturale che di natura tecnica" e di seguito aggiungeva che "La dimensione sperimentale, con successivi adeguamenti in base alle esperienze fatte dovrà essere lo strumento per permettere di raggiungere gli obiettivi che il mandato di prestazione vuole introdurre:

- migliore razionalizzazione;
- maggiori margini di manovra ma anche maggiore responsabilizzazione degli enti sussidiati;
- miglioramento delle prestazioni agli utenti;
- contenimento della spesa"

Il rapporto concludeva affermando: "La Commissione della gestione condivide questo nuovo indirizzo che non va certo banalizzato, ma recepito in tutta la sua complessità, tanto da valutare compiutamente il rapporto costi benefici".

Il decreto veniva dunque accolto dal Gran Consiglio con alcune modifiche proposte dalla Commissione.

A questo proposito val la pena richiamare esplicitamente il contenuto di almeno tre articoli per meglio comprendere il messaggio in esame:

Articolo 2

¹I messaggi per la modifica delle singole basi legali saranno presentati entro il 31 luglio 2000.

²Le nuove basi legali, che introdurranno contributi globali per mandati di prestazione, saranno corredate da norme transitorie valide fino all'entrata in vigore dei mandati di prestazione.

³Per il Preventivo 2000 rimangono applicabili le norme di sussidiamento attuali.

Articolo 3

¹Successivamente, i contributi di cui all'art. 1 saranno bloccati al livello del Preventivo 2000 fino alla presentazione dei messaggi concernenti la modifica delle basi legali di cui all'art. 2 cpv. 1.

²Le norme transitorie di cui all'art. 2 cpv. 2 stabiliranno i criteri per limitare i crediti fino all'entrata in vigore dei mandati di prestazione.

Articolo 4

¹Rimangono riservati i casi particolari, segnatamente quelli disciplinati da norme federali, concordati intercantonali o norme di altri Cantoni.

²Il Consiglio di Stato presenterà unitamente al Preventivo 2001 la lista dei contributi globali, rispettivamente dei contributi fissi di cui all'art. 1 che non soggiaceranno al campo di applicazione del presente decreto.

Il capoverso 2 dell'art. 4 contiene un refuso che lo rende contraddittorio e incomprensibile. Tale refuso viene giustamente corretto dal messaggio in esame con la proposta di un nuovo cpv. 2 del seguente tenore:

Articolo 4 cpv. 2

²Il Consiglio di Stato presenterà unitamente al Preventivo 2001 la lista dei contributi, contenuti nell'elenco allegato al messaggio n. 4929 del 15 ottobre 1999, che non soggiaceranno al campo di applicazione del presente decreto.

Nei termini previsti dall'art. 2 del decreto, vale a dire il 31 luglio 2000, sono pervenute le modifiche legislative relative ai contributi di competenza del Dipartimento delle opere sociali contenute appunto nel messaggio 5029 di cui si occupa il presente rapporto, mentre in precedenza era già stato presentato il messaggio relativo all'Ente ospedaliero cantonale.

Nei termini previsti dall'art. 4 del decreto, quindi unitamente al Preventivo 2001, è pure pervenuta la lista dei contributi sottoposti al decreto legislativo.

I contributi sottoposti al decreto sono stati ridotti a cinquanta per una spesa totale di 314,4 milioni di franchi (al lordo) e di 308 milioni di franchi al netto.

Rispetto al Preventivo 2000, l'aumento al lordo è di 4,7 milioni di franchi (+1,5% nominale, +0,3% reale) al netto è di 8,8 milioni di franchi (+2,9% nominale, + 1,1% reale).

Infatti, nel nuovo elenco (All. 1) mancano 7 contributi che non soggiacciono alle clausole limitative del decreto poiché regolati da norme federali, concordati intercantonali o norme di altri Cantoni.

Si tratta dei seguenti contributi:

	Rapp. Prev. 2000/01
- contributi per ospedalizzazioni fuori cantone	(- 333'000 franchi)
- contributi cantonali ai Cantoni universitari	(+ 1'600'000 franchi)
- contributi cantonali per tasse scolastiche	(+ 2'600'000 franchi)
- contributi alla Scuola di studi sociali di Losanna	(+ 15'000 franchi)
- contributo alla Scuola forestale di Maienfeld	(invariato)
- contributi alle imprese trasporto (*)	(+ 2'374'000 franchi)
- contributi alla Comunità tariffale (*)	(2'000 franchi)

(*) questi contributi si basano già su contratti di prestazione.

2. IL MESSAGGIO NO. 5029: CONTRIBUTI DOS

Conformemente a quanto stabilito dal Decreto legge del 16 dicembre 1999 il Consiglio di Stato presentava, in data 11 luglio 2000, le norme legislative riguardanti la modifica del modello di finanziamento per i settori di competenza del DOS.

Di seguito riassumiamo gli aspetti centrali del nuovo modello di finanziamento soffermandoci sulle definizioni, sui quattro regimi previsti, sul contratto di prestazione e sulla normativa relativa al periodo di transizione dal vecchio al nuovo modello.

2.1 Le definizioni

Prima di esaminare i contenuti specifici del messaggio in oggetto appare opportuno chiarire il significato di alcuni termini poiché essi non erano e non sono del tutto familiari.

Le definizioni che riportiamo si riferisce all'uso proposto nel messaggio.

Mandato di prestazione: per mandato di prestazione si intende il mandato, il compito, la missione che lo Stato intende affidare ad un ente o ad una associazione. Si tratta di un atto giuridico unilaterale deciso e voluto dallo Stato.

Contratto di prestazione: per contratto di prestazione si intende uno strumento di finanziamento di un ente o associazione tramite il quale promuovere una razionalizzazione nell'erogazione dei sussidi. Il sussidio viene versato sotto forma di **contributo globale**.

Si tratta di un atto giuridico bilaterale sottoscritto dai due contraenti.

Contributo fisso: per contributo fisso si intende un importo che viene deciso sulla base del Preventivo di attività e di spesa. Il contributo fisso in nessun caso può essere aumentato, può invece essere ridotto se l'attività per la quale è stato assegnato non fosse stata totalmente o parzialmente realizzata.

Si tratta di un atto giuridico unilaterale da parte del Cantone che necessita l'accettazione del destinatario.

2.2 I quattro regimi

Il messaggio in esame propone quattro tipi di regimi o quattro tipi di soluzioni in applicazione del decreto legge del 16.12.1999.

I quattro regimi si applicano ad un totale di 22 prestazioni o sussidi per un importo globale di fr. 208'283'000.-.

A questi sussidi vanno aggiunti quelli erogati all'Ente ospedaliero cantonale (mio. 138,973 secondo il Preventivo 2000) che saranno anch'essi sottoposti a contratto di prestazione.

Va infatti ricordato che con il messaggio n. 4965 del 19 gennaio 2000, concernente la nuova legge sull'Ente Ospedaliero Cantonale, sono state presentate le nuove basi legali per il passaggio al nuovo modello di finanziamento.

Ecco dunque i quattro regimi con la ripartizione degli importi in base ai dati del Preventivo 2000.

1. Contratto di prestazione (art. 1)	182,961	87,8%
2. Contributo fisso (art. 1)	12,472	6,0%
3. Esclusione dal DL (art. 4 cpv. 2)	0,410	0,2%
4. Esenzione dal DL (art. 4 cpv. 1)	12,440	6,0%

Come appare da questa tabella la maggior parte dei sussidi del DOS beneficerà del contratto di prestazione, solo il 12,2% dei sussidi sarà sottoposto agli altri tre regimi.

Quali dunque i criteri per l'applicazione degli altri regimi?

Lo strumento del **contributo fisso** viene utilizzato quando:

- esiste già un contratto di prestazione stipulato dalla Confederazione (es. laboratori sottoposti all'art. 73 della Legge assicurazione invalidità);
- l'ente e le attività sussidiate hanno una portata modesta (sarebbe più dispendioso utilizzare lo strumento del contratto di prestazione);
- il contributo del Cantone è modesto;
- sproporzione tra costi per l'introduzione del contratto e benefici;
- contesto semplice che non richiede procedure complesse per l'assegnazione del sussidio.

L'esenzione è proposta per alcuni contributi quando, come afferma l'art. 4 cpv. 1 del decreto afferma che "rimangono riservati i casi particolari, segnatamente quelli disciplinati da norme federali, concordati intercantonali o norme di altri Cantoni". Nell'introduzione sono stati elencati i contributi che non soggiacciono al decreto.

L'esclusione è proposta quando:

- l'attività sussidiabile è episodica (es. nel caso di una manifestazione musicale o teatrale);
- le prestazioni e l'utenza sono difficilmente quantificabili a priori (es. attività di un centro giovanile);
- il costo sussidiabile non è determinabile in sede di Preventivo (es. ricavi d'uno spettacolo);
- il contributo del Cantone è del tutto sussidiario e/o limitato.

2.3 Il contratto di prestazione

L'obiettivo del contratto di prestazione è quello di migliorare la qualità delle prestazioni, razionalizzare il servizio e nel contempo contenere i suoi costi.

Lo strumento per raggiungere questi obiettivi è rappresentato da una nuova modalità di sussidiamento che dovrebbe rafforzare l'autonomia degli enti sussidiati e attribuire loro maggiori responsabilità.

Con il contratto di prestazione il finanziamento non è più basato sul controllo diretto delle risorse utilizzate, ma sul controllo delle prestazioni, sia a livello qualitativo che a livello quantitativo.

Il finanziamento è predeterminato e non viene modificato a consuntivo, eventuali utili o perdite sono assunti dall'ente sussidiato.

Appare comunque utile dare qualche indicazione tecnica sulla natura del contratto di prestazione.

Quattro appaiono le esigenze tecniche di base per poter realizzare un contratto di prestazione:

- la definizione qualitativa e quantitativa delle prestazioni e il loro rilevamento;
- l'introduzione di una contabilità analitica armonizzata per determinare i costi delle singole prestazioni;
- la disponibilità di sistemi di monitoraggio e controllo delle prestazioni: indicatori di risultato e di esito a livello qualitativo e quantitativo;
- la disponibilità di statistiche di confronto con enti analoghi.

Sei sono invece i contenuti principali di un contratto di prestazione:

- l'obiettivo del contratto;
- la definizione delle prestazioni (qualità e quantità);
- l'organizzazione della struttura sussidiata;
- entità e modalità del finanziamento da parte del Cantone;
- condizioni esecutive del mandato (durata, scadenza, informazioni, ecc...);
- disposizioni finali (interruzione, contenzioso, ecc...).

Tre risultano invece le fasi per l'introduzione del contratto:

- definizione dei compiti, dei livelli di qualità e di quantità con i rispettivi indicatori e introduzione di sistemi di controlling;
- introduzione del nuovo modello con una normativa transitoria per permettere una sperimentazione adeguata;
- consolidamento della sperimentazione e approvazione delle normative definitive.

Questo intreccio di condizioni tecniche preliminari e di nuove procedure e metodologie di lavoro conferma quanto detto un anno fa dalla Commissione della gestione: "La messa in atto di questa nuova metodologia di lavoro rappresenta dunque un'azione complessa sia di natura culturale che di natura tecnica. Di natura culturale poiché richiede una revisione concettuale dei rapporti e quindi anche un mutamento di mentalità, ma anche la messa in atto d'una strumentazione nuova che da una parte deve essere approntata e dall'altra deve essere appresa" (cfr. Rapporto preventivi 2000 pag. 36).

A titolo d'esempio non va dimenticato che l'introduzione del contratto di prestazione per il sussidiamento delle aziende di trasporto ha necessitato cinque anni di lavoro, vale a dire dal 1991 al 1996.

Mentre per quanto riguarda l'Ente ospedaliero cantonale il messaggio 4965 del 19 gennaio 2000 mette ben in evidenza la complessità dell'operazione che tra l'altro comporta anche importanti modifiche di natura strutturale.

2.4 Le norme transitorie

Ritenuta la complessità del mutamento il decreto legge del 16.12.1999 all'art. 2.2 precisava: "Le nuove basi legali, che introdurranno contributi globali per mandati di prestazione, saranno corredate da norme transitorie valide fino all'entrata in vigore dei mandati di prestazione".

La Commissione della gestione, nel suo rapporto affermava a pag. 37 che

"Il passaggio dall'attuale regime al nuovo regime di sussidiamento richiederà del tempo e quindi necessita di norme transitorie che dovranno tener conto dei vari contesti normativi, di eventuali mutamenti della qualità di prestazioni o di leggi che nel frattempo possono mutare".

Esaminando le varie modifiche di legge proposte dal presente messaggio si possono evidenziare i criteri di base che dovranno essere tenuti presenti per l'erogazione dei sussidi nella fase di transizione.

Ecco i principali:

- il tasso di rincaro;
- il volume delle prestazioni;
- la qualità delle prestazioni;
- eventuali obblighi contrattuali;
- la decadenza di eventuali misure di risparmio per il personale dello stato, applicate per analogia anche ai dipendenti degli enti sussidiati.

3. LE RISORSE

Il problema delle risorse necessarie all'introduzione del nuovo modello di finanziamento ha giustamente preoccupato la Commissione della gestione.

Il messaggio del Consiglio di Stato a pag. 15 afferma:

"La formulazione di queste proposte di modifica di legge, per volontà politica, è avvenuta come tappa preliminare rispetto alle fasi di progettazione, di preparazione degli strumenti tecnici necessari, di introduzione e di gestione del contratto di prestazione.

Per questo motivo allo stato attuale non è possibile dare indicazioni sufficientemente comprovate sulle esigenze di risorse, in particolare di personale, per attuare il passaggio alla gestione dei contributi ad enti ed associazioni tramite le nuove modalità di finanziamento".

Più avanti il Consiglio di Stato afferma inoltre che "Rispetto alle attuali modalità di finanziamento, il contratto di prestazione risulta decisamente più complesso e sofisticato".

Nonostante queste affermazioni la Commissione della gestione, in data 9 ottobre 2000, poneva al Consiglio di Stato la seguente domanda:

“Quali risorse (finanziarie e in personale) sono necessarie, in linea di massima, per mettere in atto questi nuovi meccanismi di sussidiamento considerate anche le esperienze dell’Ente ospedaliero cantonale e del Dipartimento del territorio per il settore dei trasporti?”.

Nella risposta del 7 febbraio 2001 il Consiglio di Stato offre interessanti indicazioni relative alle risorse necessarie per i due settori direttamente interessati alla stipulazione di contratti di prestazione:

3.1 Sezione sanitaria

“In merito alle risorse necessarie per i contributi gestiti dalla Sezione sanitaria, oltre a quelle per la formazione e per la consulenza, che dovrebbero comunque essere solo di natura puntuale, il Dipartimento opere sociali valuta un’esigenza di **1-2 unità a tempo pieno**, per un tempo determinato legato al progetto (personale accademico con profilo appropriato). Questa prima stima si base anche sull’esperienza dell’Ente ospedaliero cantonale. Per il settore ospedaliero si ricorda inoltre che il Consiglio federale lo scorso 18 settembre 2000 ha presentato al Parlamento federale una modifica della legge federale sull’assicurazione malattia. Secondo questo disegno di legge i Cantoni sono tenuti a finanziare tutti gli ospedali pubblici e privati, in base alle prestazioni di cura da loro fornite, nella misura del 50%.

In Ticino gli istituti privati riconosciuti dalla pianificazione ospedaliera art. 39 cpv. 1 LAMal attualmente in vigore (cliniche somatiche acute, cliniche psichiatriche, cliniche di riabilitazione) sono 19; a questi va aggiunta la Clinica federale di Novaggio.

L’eventuale prossima approvazione di questa norma imporrebbe al Dipartimento la stesura di ulteriori 20 contratti di prestazione. In tal caso, la valutazione delle necessarie risorse indicate per la Sezione sanitaria andrà riesaminata”

3.2 Sezione del sostegno ad enti ed attività sociali

“Per quanto concerne i contributi gestiti dalla Sezione del sostegno ad enti ed attività sociali, si osserva che essa dispone attualmente di personale specializzato (revisori) per la gestione dei contributi. L’introduzione del nuovo strumento di gestione determinerà un sicuro e notevole aumento di lavoro, in particolare nella fase di messa a punto, sperimentazione e progressiva generalizzazione dei contratti di prestazione.

Infatti, bisognerà continuare a gestire con il metodo vigente i contributi agli enti interessati all’introduzione dei contratti di prestazione e, contemporaneamente, creare le premesse ed elaborare per la prima volta almeno 90 contratti in quattro settori diversi (istituti per anziani 44; assistenza e cura a domicilio 6; invalidi adulti e minorenni 22; maternità e infanzia circa 20).

Oltre all’ovvia constatazione che il contratto di prestazione e il contributo globale sono uno strumento di finanziamento più elaborato e laborioso di quello attuale (copertura dei disavanzi riconosciuti), occorre sottolineare che l’Amministrazione dovrà assicurare un indirizzo e un sostegno molto importante agli enti sussidiati affinché si mettano in condizione di poter rispondere alle esigenze di un contratto di prestazione (catalogo delle prestazioni, contabilità analitica, gestione della qualità, indicatori confrontabili di costo e di risultato).

Inoltre questi contratti presenteranno difficoltà supplementari per il fatto che di regola il Cantone non è l’unico ente pubblico sussidiante. A seguito di tutti questi aspetti e sulla base delle esperienze fatte presso il Dipartimento del territorio e l’Ente ospedaliero, il

Dipartimento delle opere sociali mette in evidenza la necessità dell'inserimento nella Divisione dell'azione sociale di **due unità di personale a tempo pieno** (accademici possibilmente già sperimentati in questo campo), che dovranno anche facilitare la formazione del personale attualmente in servizio. Inoltre, occorre poter ricorrere, se necessario, a consulenze per l'impostazione dei contratti e i contratti pilota".

Nel rapporto sui Preventivi 2001 la Commissione della gestione sottolineava la "necessità di disporre di forze lavorative qualificate in grado di elaborare i contratti di prestazione".

Questa indicazione sembra essere stata pienamente recepita dal Consiglio di Stato, anche se si dovrà tener conto che il contratto di prestazione esige di certo risorse supplementari per la sua introduzione, ma ne richiede anche per la costante verifica della sua applicazione, basti solo pensare all'abbinamento di controlli quantitativi e qualitativi sulle prestazioni erogate.

Sembra dunque poco realistico prevedere risorse umane solo per l'introduzione dei contratti di prestazione, esse necessiteranno anche nella fase di gestione degli stessi.

L'introduzione nel contratto di prestazione di verifiche qualitative apre un capitolo nuovo nel rapporto tra chi eroga il sussidio e chi lo riceve.

A questo proposito la Commissione della gestione invita il Consiglio di Stato a voler valutare attentamente la possibilità di creare in Ticino, attraverso il coinvolgimento dell'USI e della SUPSI, un centro di competenza nel campo della valutazione della qualità per il settore socio sanitario.

Questa proposta non tende solo ad arricchire la nostra realtà con una competenza che sarà sempre più richiesta, ma intende soprattutto predisporre strumenti di verifica qualitativa a diretto contatto con l'ente sussidiante.

Non va infatti dimenticato che la nuova perequazione finanziaria prevede il trasferimento di importanti competenze finanziarie ai cantoni (ad esempio l'intero finanziamento delle istituzioni per invalidi) motivo per cui sarà oltremodo opportuno sapersi adeguatamente sostituire alla Confederazione nella gestione e nel controllo qualitativo dei contributi.

4. IL COORDINAMENTO

Da quanto detto in precedenza emerge in maniera evidente la complessità dell'operazione volta a cambiare i meccanismi di sussidiamento.

Per questo, nell'ambito di Amministrazione 2000, è stato proposto un "Progetto contrattualizzazione" all'interno del quale si intende approfondire anche la questione del contratto di prestazione.

È stato dunque istituito un gruppo di lavoro, presieduto da Carlo Maggini, Direttore dell'Ente ospedaliero cantonale, il quale ha elaborato due documenti:

- il primo definisce la "Procedure per la stesura di un contratto di prestazione"
- il secondo definisce i "Contenuti minimi di un contratto di prestazione".

Si tratta di due documenti presentati lo scorso anno che dovrebbero rappresentare una guida per l'introduzione e la gestione dei contratti di prestazione nei vari settori dell'amministrazione cantonale.

Gli stessi sono stati approvati dal Consiglio di Stato in data 7 febbraio 2001.

Va rilevato che fin dalla presentazione di una prima bozza di contratto di prestazione per l'USI, la Commissione della gestione aveva manifestato l'esigenza d'un approfondimento

del tema e nel contempo d'un coordinamento delle metodologie e degli strumenti per evitare che si sviluppasse all'interno della stessa amministrazione modelli troppo disparati relativi al contratto di prestazione.

Con i due documenti citati si pongono dunque le basi per un percorso coordinato verso la realizzazione di contratti di prestazione nei vari settori dell'amministrazione.

5. I RITARDI E LE PROSPETTIVE FUTURE

La Commissione della gestione nel rapporto sul Preventivo 2000 a pag. 37 affermava:

“Il decreto, detto di -programma-, poiché appunto vuol sorreggere un programma di Governo presenta anche incertezze e lacune.

In particolare è apparso inopportuno che eventuali ritardi nell'approvazione da parte del Gran Consiglio delle modifiche legislative e delle norme transitorie potessero trasformarsi in penalizzazioni per gli enti sussidiati.

Da qui la proposta di far decadere il blocco dei sussidi al momento della presentazione del messaggio da parte del Governo e l'invito esplicito a voler presentare le normative entro il 31 luglio 2000.

La Commissione della gestione invita naturalmente il Consiglio di Stato a voler assolutamente rispettare tale data”

Quanto sembrava naturale alla Commissione, vale a dire la presentazione da parte di tutti i dipartimenti interessati e di seguito da parte del Consiglio di Stato, dei Messaggi per il cambiamento del sistema di sussidiamento non è avvenuto.

Anzi un solo Dipartimento, quello delle Opere sociali ha presentato nei termini previsti dal decreto le modifiche di legge richieste vale a dire: il messaggio sulla nuova legge sull'Ente ospedaliero cantonale del 19 gennaio 2000 e quello di cui stiamo discutendo dell'11 luglio 2000.

Il messaggio sul Preventivo 2001 non spiega i motivi di tale manchevolezza facendo riferimento genericamente a “considerazioni di ordine politico”. e affermando a pag. 9 che “I contributi, sottoposti al decreto, per i quali non sono stati presentati messaggi dovrebbero restare bloccati agli importi previsti nel Preventivo 2000”, mentre nella pagina successiva afferma il contrario dichiarando che:

“Il Consiglio di Stato ha deciso di non applicare il decreto sui sussidi a tutti i contributi elencati, facendo valere considerazioni di ordine politico e giudicando che una crescita nominale del 1,5% (e reale dello - 0,3%) al lordo 2,9% (rispettivamente 1,1% al netto) sia accettabile nel quadro finanziario dato dal Preventivo 2001, anche se l'obiettivo di Piano finanziario relativo al disavanzo di gestione corrente non è raggiunto.

Resta l'impegno a presentare prossimamente i messaggi per la trasformazione del sistema di sussidiamento per i contributi per i quali si ritiene opportuno un cambiamento di sistema.

Il Gran Consiglio mantiene comunque la facoltà di applicare alla lettera il decreto votato il 16 dicembre 1999, riportando se del caso i contributi eccedenti al livello del Preventivo 2000”.

La decisione del Consiglio di Stato di non applicare un decreto legislativo da lui urgentemente sollecitato rimandando la responsabilità al Gran Consiglio sconcerta e solleva più di una perplessità.

Questo conferma comunque l'impressione d'una certa improvvisazione da parte del Consiglio di Stato nel presentare il decreto nel 1999.

La Commissione della gestione a pag. 10 del rapporto sul Preventivo 2001 e sulle Linee direttive e Piano finanziario 2000-2003 del 5 dicembre 2000 affermava:

“La commissione è fortemente delusa di questa inadempienza del Governo e ritiene pertanto indispensabile che in tempi brevissimi, ma al più tardi per il 31.3.2001 tutte le basi legali per il cambiamento di sistema, siano sottoposte al Gran Consiglio.”

La Commissione della gestione, in data 9 ottobre, chiedeva al Consiglio di Stato i motivi di tali ritardi.

Riportiamo di seguito il testo della risposta del 7 febbraio 2001 in cui si precisano meglio gli intendimenti futuri del Consiglio di Stato:

“I Dipartimenti che non hanno presentato i messaggi intendono valutare l'effettiva necessità e opportunità di cambiare sistema di sussidiamento per i contributi, nei prossimi mesi. Per il Dipartimento delle finanze e dell'economia, i contributi a beneficio dell'agricoltura saranno regolati nella nuova legge di imminente presentazione; il contributo all'ETT sarà definito da un mandato di prestazione in relazione alla nuove strategie di Ticino turismo, in fase di elaborazione.

Il Dipartimento del territorio non deve effettuare modifiche di legge. Il Dipartimento delle istituzioni, il 17 ottobre scorso, ha presentato il messaggio concernente l'introduzione del nuovo sistema di sussidiamento dei consultori matrimoniali-familiari.

Per i contributi per i quali non è stato presentato un messaggio in tempo utile, il Consiglio di Stato ha limitato l'importo a quello del Preventivo 2000 (o l'ha diminuito), salvo i casi indicati nel messaggio sul Preventivo 2001.

Per quanto riguarda il Dipartimento dell'istruzione e della cultura, gli approfondimenti successivamente effettuati hanno portato a chiarire che sono esclusi dal decreto i seguenti contributi (e ciò a correzione della tabella pubblicata nel messaggio sul Preventivo 2001):

- contributi per perfezionamento e riqualificazioni personali, perché contributi personali;
- contributi a istituti privati per stipendi docenti, perché spesa trasferita al DOS;
- contributi per corsi di introduzione, perché attuati in base a disposizioni federali;
- contributi per testi didattici, perché già contributo fisso;
- contributi per scuole sociosanitarie, perché versati in base ad un accordo intercantonale;
- contributi per corsi di perfezionamento sociosanitari, perché versati in base ad un accordo intercantonale.

Dispongono già di una base legale secondo il decreto i seguenti contributi:

- contributo di gestione all'USI (già risolto fino al 2001, un decreto legislativo sarà presentato per il periodo 2001-2003);
- contributo per studenti all'USI (come sopra);
- contributo all'Orchestra della Svizzera italiana.

Saranno invece oggetto di un apposito decreto:

- contributo alla SUPSI (entro maggio 2001);
- contributo ai musei regionali (entro settembre 2001)”

La Commissione della gestione non entra nel merito della risposta del Consiglio di Stato relativa al programma futuro di contrattualizzazione dei rapporti tra ente sussidiante ed ente sussidiato.

I temi, in particolare quelli legati al Dipartimento dell'istruzione e della cultura, appaiono complessi e meritano certo un importante approfondimento nel corso dei prossimi mesi.

In questo contesto ci limitiamo a sottolineare che quando, nella risposta del Consiglio di Stato, si parla di contributi all'USI, agli studenti e all'Orchestra della Svizzera italiana già conformi al decreto legislativo del 1999 si sottolinea semplicemente che si tratta di contributi forfetari, vicini alla forma del contributo fisso.

Per l'USI, scaduto a fine 2001, il contributo quadro già votato dal Gran Consiglio, si passerà alla forma del contratto di prestazione.

6. LE SINGOLE MODIFICHE LEGISLATIVE

Il messaggio presenta in modo molto dettagliato tutte le singole modifiche di legge, la Commissione in questo contesto si limita ad elencare le modifiche legislative, indicare il modello di finanziamento ed eventualmente esporre qualche considerazione.

Prima di procedere all'elencazione delle modifiche legislative appare opportuno fare due precisazioni.

a) Nella parte iniziale del rapporto abbiamo presentato alcune definizioni parlando di mandato di prestazione, di contratto di prestazione e di contributo fisso.

Va sottolineato che nelle norme legislative quando si parla di contratto di prestazione si parla nel contempo di **contributo globale**, i due concetti sono strettamente legati. In più si deve tener presente che il contributo globale definito nel contratto di prestazione, come viene ripetuto nelle modifiche legislative, è fisso.

Quando invece si parla di **contributo fisso** si intende una modalità di finanziamento non sottoposto ad un contratto di prestazione.

b) Nell'allegato al messaggio e più precisamente a pag. 10 si parla della Legge sul sostegno e il coordinamento delle attività giovanili.

Per questa legge non vi è nessuna proposta di modifica poiché la caratteristica dei contributi dati in base alla stessa non permettono di applicare né il contratto di prestazione, né il contributo fisso.

Infatti la diversità delle iniziative sussidiabili, la loro particolarità rendono inapplicabili questi strumenti.

6.1 Legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza del 17 dicembre 1973

La legge prevede il finanziamento di due grandi settori:

- quello degli istituti sociali e delle associazioni di aiuto ai genitori;
- quello degli istituti per invalidi minorenni.

Per il primo settore è previsto il finanziamento tramite **contratto di prestazione**, ma anche tramite **contributi fissi** stabiliti a Preventivo per prestazioni difficilmente quantificabili).

Per il secondo settore è previsto il finanziamento unicamente tramite **contratto di prestazione**.

Il contributo cantonale per il collocamento di minorenni fuori Cantone è completamente determinato da concordati intercantionali e da norme di altri Cantoni, motivo per cui non soggiace all'applicazione del decreto legislativo.

Il contributo cantonale ai Consorzi profilattici, materni e pediatrici decade poichè poichè sono stati integrati nei Servizi di assistenza e cura a domicilio.

6.2 Legge sul promovimento e il coordinamento delle colonie di vacanza del 17 dicembre 1973

Il disegno di legge propone di finanziare le prestazioni delle colonie di vacanza tramite un **contributo fisso per giornata di presenza** ponderata per ospite minorenni.

La ponderazione si rende necessaria in considerazione delle differenze, anche parecchio consistenti, presenti nel composito scenario delle colonie estive di vacanza.

6.3 Legge sull'assistenza e cura a domicilio (LACD), del 16 dicembre 1997

La modifica di legge propone una soluzione mista tra contributi fissi e contratto di prestazione.

Il **contratto di prestazione** sarà lo strumento centrale per il finanziamento dei servizi di assistenza e cura a domicilio tramite un contributo globale.

Il contributo globale è versato da un'istanza di compensazione* designata dal Consiglio di Stato la quale riceve in pagamento i contributi del Cantone e dei Comuni.

Sono invece sottoposti al **contributo fisso** i sussidi:

- per i progetti specifici (cfr. art. 36), il contributo fisso non può superare il 25% di quanto stanziato dai Comuni interessati;
- per i servizi di appoggio (cfr. art. 37)
- per i sussidi particolari (cfr. art. 39), il contributo fisso non potrà superare il 75% delle spese preventivate.

6.4 Legge sull'integrazione sociale e professionale degli invalidi del 14/3/1979

Per questa legge le modalità di sussidiamento saranno determinate dal **contratto di prestazione**.

Se questa è la regola centrale va detto che l'art. 14 introduce un'importante precisazione, infatti vi si afferma:

1. Se al finanziamento partecipa la Confederazione e la stessa ha già concluso un contratto di prestazione con la struttura sussidiata, il finanziamento cantonale avviene mediante l'erogazione di un **contributo fisso**.

In altre parole dove la Confederazione e più precisamente l'UFAS ha stipulato dei contratti di prestazione il Cantone non introduce un secondo contratto di prestazione ma eroga il suo sussidio tramite lo strumento del contributo fisso.

Parimenti il contributo fisso è utilizzato anche per il sussidiamento dei servizi di integrazione sociale e professionale citati all'art. 7 lett. e) della LISPI.

6.5 Legge concernente il promovimento, il coordinamento e il sussidiamento delle attività sociali a favore delle persone anziane del 25 giugno 1973

Per quanto concerne questa legge il sussidio viene regolato da un **contratto di prestazione** ed il contributo globale è composto dalla partecipazione dello Stato da una parte e da quella dei comuni dall'altra.

La legge precisa che la determinazione del contributo globale e la stipulazione del contratto di prestazione è di competenza del Consiglio di Stato.

Anche in questo caso, come per i SACD, il Consiglio di Stato designa un'istanza di compensazione che riceve in pagamento i contributi del Cantone e dei Comuni i quali vengono poi versati sotto forma di contributo globale.

6.6 Legge sul servizio pre-ospedaliero di soccorso e trasporto sanitario

Il meccanismo di sussidiamento è assicurato da un **contratto di prestazione**.

Il contributo globale versato agli enti è pari al massimo al 20% del totale cantonale dei costi di gestione riconosciuti.

Va detto che l'allegato al messaggio propone, in via eccezionale, che le modifiche di legge qui proposte, vengano inserite dalla Commissione sanitaria nel disegno di Legge proposto con il messaggio no. 4881 del 13 aprile 1999.

6.7 Legge d'applicazione della legge federale sugli stupefacenti del 3 ottobre 1951 e del 19 giugno 1978

Il sussidiamento delle attività sottoposte a questa legge vengono regolate da un **contratto di prestazione**.

6.8 Commento

Prima di concludere la parte relativa alle modifiche legislative vale la pena rilevare due questioni riguardanti i punti **6.3** e **6.5**.

Infatti nel settore dei Servizi d'aiuto e cura a domicilio e in quello delle case per anziani risulta difficile far realizzare il contratto di prestazione all'ente che finanzia in modo prevalente questi servizi.

Né i SACD, né gli enti gestori delle case per anziani hanno le competenze per sviluppare un tale progetto.

Ecco dunque la necessità di affidare all'autorità cantonale, ed in particolare alla Sezione del sostegno ad enti e attività sociali, questo compito.

La Commissione della gestione ha voluto dunque sapere le modalità collaborazione tra DOS e questi enti nell'elaborazione del contratto di prestazione e ha voluto anche alcune delucidazioni sull'istanza di compensazione preposta all'erogazione dei sussidi.

Ecco le risposte ai due quesiti:

- a) Il DOS ha manifestato la sua piena disponibilità a coinvolgere gli enti interessati al momento dell'elaborazione del contratto di prestazione.

Appare ancora del tutto prematuro prevedere le modalità concrete del coinvolgimento. Esse potranno essere definite appena vi saranno le basi tecniche indispensabili per poter realizzare il contratto di prestazione.

- b) L'istanza di compensazione è già stata costituita ed è operativa fin dall'inizio del 2000, in concomitanza con l'entrata in vigore della Legge sull'assistenza e cura a domicilio e della revisione della Legge anziani.

Essa è costituita da una persona, assunta presso la Sezione del sostegno a enti e attività sociali, la quale elabora tutte le calcolazioni e lavora in collaborazione con la Banca dello Stato.

Essa si occupa anche della gestione dei dati necessari all'attività dei SACD e alla pianificazione. I suoi costi sono ripartiti fra il cantone (20%) e i comuni (80%).

7. MESSAGGIO NO. 5050: CONSULTORI MATRIMONIALI

In data 17 ottobre 2000 il Consiglio di Stato ha approvato la Legge sull'introduzione del nuovo sistema di sussidiamento ai consultori matrimoniali-familiari.

La Legge sui consultori matrimoniali e familiari del 20 febbraio 1989 prevede, agli art. 9 e 10, il finanziamento dei consultori per mezzo di fondi propri, emolumenti richiesti agli utenti e sussidi statali o di altri enti pubblici e privati.

Va sottolineato che il Cantone concede attualmente un sussidio fino ad un massimo dell'80% dei costi di gestione riconosciuti.

Con la modifica di legge proposta si chiede che il finanziamento sia devoluto in base ad un **contratto di prestazione**.

Anche in questo caso si abbandona il finanziamento in base alla copertura del deficit riconosciuto.

8. CONCLUSIONI

La Commissione della gestione a conclusione dei due messaggi riguardanti le modifiche legislative per introdurre nuove modalità di erogazione dei sussidi si permette di esprimere alcune considerazioni:

- a) La Commissione condivide l'indirizzo della riforma per altro promossa anche dalla Confederazione per ampi settori a lei sottoposti.

Sottolinea comunque la complessità dell'operazione che introduce sistemi più sofisticati sia nelle modalità di erogazione dei sussidi (definizione del costo della prestazione), sia nella promozione d'una politica della qualità dei servizi (introduzione di criteri di qualità).

Invita nel contempo a voler evitare, nello sviluppo di queste nuove metodologie, forme eccessive di burocratizzazione che spesso sottraggono tempo prezioso al servizio svolto dall'ente sussidiato aumentando in modo eccessivo i compiti amministrativi. Si

pensi ad esempio alle eccessive e sistematiche registrazioni degli atti svolti dal personale dei vari servizi sanitari e sociali.

- b) La Commissione invita sia nel caso dell'introduzione del contratto di prestazione, sia in quello del contributo fisso a procedere per fasi sperimentali in modo da approfondire adeguatamente tutti gli aspetti tecnici dei due meccanismi di finanziamento. Aver fatto precedere la definizione di norme legislative per rapporto all'elaborazione di progetti pilota espone infatti a rischi evidenti.
- c) La Commissione invita pure a voler esaminare attentamente il rapporto tra i nuovi modelli di finanziamento e le competenze decisionali e di controllo del legislativo cantonale.
- d) La Commissione invita infine a voler esaminare attentamente la possibilità di realizzare in Ticino, in particolare nel settore socio-sanitario, un polo di competenza riguardante il controllo di qualità.
La presenza di centri di ricerca quali la SUPSI e l'USI dovrebbero permettere di sviluppare organismi che, a diretto contatto con l'ente sussidiante stimolino il miglioramento qualitativo dei servizi.
Non va infatti sottaciuta la necessità di realizzare enti di controllo della qualità che, oltre ad un sapere teorico, abbinino competenze pratiche relative al terreno di applicazione dei criteri di qualità.
Questo appello vuole nel contempo evitare che aumentino in maniera eccessiva i costi di consulenza esterna.

* * * * *

Con queste raccomandazioni, la Commissione della gestione e delle finanze invita il Gran Consiglio ad approvare il messaggio no. 5029 con tutte le modifiche di legge proposte, come pure il messaggio no. 5050 con la specifica modifica di legge.

Per la Commissione gestione e finanze:

Mario Ferrari, relatore
Beltraminelli - Brenni - Carobbio Guscetti -
Croce - Etter - Ghisletta R. - Lepori Colombo -
Lombardi - Lotti - Merlini - Pezzati - Sadis