

Rapporto di maggioranza

numero

5167 R1

data

6 settembre 2005

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

**della Commissione della gestione e delle finanze
sul messaggio 16 ottobre 2001 concernente il progetto di modifiche
legislative necessarie allo sviluppo di progetti pilota di unità
amministrative autonome gestite tramite mandato di prestazione e
budget globale nell'ambito del Progetto autonomia di Amministrazione
2000**

1. INTRODUZIONE

Il presente messaggio si occupa esclusivamente della realizzazione di "unità amministrative autonome" che faranno parte a tutti gli effetti dell'Amministrazione cantonale.

Nessuna confusione va dunque fatta con la realizzazione di unità indipendenti di diritto pubblico (enti con personalità giuridica propria).

Fatta questa indispensabile premessa, per evitare confusioni, va detto che la Commissione della gestione presenta questo rapporto con grande ritardo e se ne assume anche la responsabilità.

Gli approfondimenti chiesti dalla Commissione alla relatrice (Laura Sadis), la quale ha redatto gran parte di questo rapporto, la sua partenza e l'assegnazione del rapporto a due nuovi relatori hanno senza dubbio provocato ritardi ma non lo spiegano completamente. Va infatti sottolineato che nel frattempo è in qualche modo scemato l'interesse per questa riforma e ci si è maggiormente concentrati sui temi legati al contenimento della spesa.

Vale allora la pena approfondire le reticenze che hanno dilazionato nel tempo l'esame del "Progetto Autonomia".

1.1 Calo di tensione

Affrontando Amministrazione 2000 erano nati due fronti: coloro che aderivano ad una riforma complessiva e simultanea e coloro che prediligevano una politica fatta di riforme progressive, con sperimentazioni in alcuni settori dell'amministrazione statale.

Prevalse la prima ipotesi lasciando comprensibili reticenze in alcuni a cui si aggiunsero le normali resistenze sia all'interno dell'amministrazione che all'esterno (vedi sindacati).

È comunque opportuno rilevare quanto affermava la Commissione speciale Amministrazione 2000, nel suo rapporto del 1° marzo 2000: "È evidente che Amministrazione 2000 sta evolvendo, da un insieme organico di progetti definiti e impostati contemporaneamente con un credito globale, a un "processo" comprendente progetti, anche successivi e non ancora impostati. Questa evoluzione permette ai progetti di soggiacere ad una direzione operativa, ad un controllo e ad un coordinamento unici, sfuggendo al rischio di "dipartimentalismi".

Nel contempo si annotava che “Gli elementi tecnici e le strutture informatiche saranno presenti prevedibilmente alle date previste, ma non sarà così per i necessari cambiamenti che le persone dovranno affrontare e far propri”.

La percezione d’una riforma che ha portato miglioramenti sul piano dell’innovazione tecnologica e sul sistema e la qualità della rilevazione dei dati, ma che si è in qualche modo incagliata nei suoi aspetti di rinnovamento culturale, sembra essere ormai un’impressione generale sempre confermata anche nei rapporti successivi della Commissione speciale.

A distanza di oltre due anni dal terzo rapporto (febbraio 2003) questa sensazione sembra purtroppo consolidarsi in un calo di tensione emblematicamente rappresentato dalla mancata unificazione del settore gestione del personale dello Stato.

Sembra quasi fuori moda e comunque politicamente poco pagante appassionarsi alla riforma dell’ “azienda Stato”, un compito a volte oscuro, duro, tecnicamente complesso.

Spesso si preferisce scagliarsi contro l’amministrazione statale più che riformarla.

D’altra parte va pur detto che, nessuno, in questi anni, ha sollecitato la Commissione gestione affinché facesse avanzare il “Progetto Autonomia” , neppure chi era titolare del progetto.

La Commissione speciale Amministrazione 2000 nel suo terzo rapporto affermava: “Quale strumento (di riforma) si prospettavano i progetti di autonomia e contrattazione, ai quali lo stesso Governo non sembra più molto credere”.

1.2 Capacità di gestione

La Commissione della gestione, affrontando il tema dei contratti di prestazione, nel suo rapporto del dicembre 1999 affermava: “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”.

Il Consiglio di Stato, in data 7 febbraio 2001, approvava due documenti volti a definire delle linee direttive comuni per l’introduzione e la gestione dei contratti di prestazione:

- il primo trattava delle “Procedure per la stesura di un contratto di prestazione”;
- il secondo definiva i “Contenuti minimi di un contratto di prestazione”.

Si mettevano dunque le basi per un coordinamento delle metodologie e degli strumenti per evitare che si sviluppassero, all’interno della stessa amministrazione cantonale, modelli troppo disparati.

Anche se va pur sempre tenuta presente l’indicazione espressa nel Messaggio dell’11 luglio 2000 relativa all’introduzione dei nuovi sistemi di sussidiamento : “Molto realisticamente la Commissione della gestione e delle finanze ha rilevato – come il decreto agisce su contesti assai diversificati motivo per cui l’applicazione del mandato di prestazione o del contributo globale andrà contestualizzato a dipendenza della specificità del settore”.

Il 16 ottobre 2001 poteva quindi giustamente prender corpo il Messaggio che stiamo esaminando e quindi il “Progetto Autonomia” di A2000.

Legittima può comunque apparire la preoccupazione della Commissione della gestione relativa alla capacità di gestione di queste nuove modalità di organizzazione e finanziamento se, come si è detto sopra, alla definizione di una nuova modalità operativa non corrisponde un mutamento culturale che si traduca: da una parte nella capacità di

utilizzare positivamente i nuovi spazi di autonomia e dall'altra nel mettere in atto modalità adeguate di contrattazione e strumenti di controllo nuovi ed efficaci.

La costituzione di UAA deve infatti tradursi in stimoli verso:

- una maggiore autonomia operativa;
- una maggiore responsabilità;
- una maggiore trasparenza.

Realizzare e gestire queste nuove modalità di rapporto con settori dell'amministrazione deve portare a raggiungere gli obiettivi detti sopra e non certo a frazionare in corpi separati e non comunicanti l'amministrazione o a costruire piccole cittadelle impenetrabili rafforzando difetti già troppo noti.

1.3 Burocratizzazione

La Commissione della gestione, nel suo rapporto, già citato, del 30 novembre 1999 concludeva la parte relativa all'introduzione dei contratti di prestazione 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".

Quell'affermazione conteneva una preoccupazione di fronte alle attese spesso sproporzionate, quasi miracolistiche, dovute all'introduzione di innovazioni e modalità gestionali nuove.

Espressioni quali: "New public management", "contratto di prestazione", "contabilità analitica" "budget globale", ecc... diventano icone del cambiamento, dimenticando spesso che si tratta pur sempre di nuovi strumenti di lavoro che debbono marciare sulla motivazione e la comprensione dei collaboratori e nel contempo realizzare un rapporto sensato tra costi e benefici.

Dentro queste mitologie prendono spesso forma mandati esterni di grossa rilevanza, dipendenze sempre più forti da consulenze, le quali non portano ad incorporare saperi nell'amministrazione.

Ma vi sono anche pericoli legati alla burocratizzazione quando le esigenze di quantificazione delle prestazioni si scostano da un sensato rapporto tra investimenti e risultati (cfr. modalità di applicazione e d'uso della contabilità analitica).

Il saper modulare sensatamente l'uso di strumenti, senza dubbio interessanti, tenendo conto della realtà, delle sue specificità e varietà rappresenta un antidoto importante a forme di burocratizzazione inutili o alla produzione di dati che nessuno legge ed usa.

1.4 Densità innovativa

La Commissione della gestione si è posta il problema della forza innovativa legata alla riforma qui proposta.

Parte dei commissari hanno sottolineato che appare più netta, chiara ed efficace la strada volta a creare unità indipendenti di diritto pubblico (UIP) che, come già detto, non sono regolate dalla proposta di legge allegata al presente messaggio.

In altre parole sembra più efficace realizzare enti autonomi di diritto pubblico, piuttosto che Unità autonome poste all'interno dell'Amministrazione cantonale.

Ai più è parso comunque interessante trovare forme intermedie di autonomia, le quali, tenendo presente le preoccupazioni espresse qui sopra, sappiano rappresentare elementi di innovazione organizzativa e di rinnovamento culturale dell'Amministrazione stessa.

Se A2000, come detto all'inizio, ha avuto dei limiti soprattutto culturali, non è certo nell'immobilismo e nel blocco di ogni nuova sperimentazione che si potrà recuperare slancio e voglia di cambiamento.

Proprio la dimensione sperimentale deve diventare un metodo di lavoro che può stimolare l'assieme dell'Amministrazione cantonale riproponendo e in parte recuperando una strada difesa dalla minoranza in occasione del dibattito su A2000, quella volta a riformare in modo progressivo i settori dell'Amministrazione.

1.5 Mancata riforma della LORD

La Commissione della gestione ha più volte sottolineato, nei suoi rapporti sui preventivi e sui consuntivi dello Stato, la necessità di far avanzare il cambiamento della LORD che possa permettere di dar forza alle riforme proposte nell'ambito di A2000 e in particolare possa essere di supporto al "Progetto autonomia".

La Commissione speciale Amministrazione 2000, nel suo rapporto del 5 febbraio 2003 affermava: "Questa fine legislatura assomiglia a quella 1991-1995. Allora come oggi fu presentato un progetto di nuova LORD (questa volta ancora soltanto in consultazione), per rendere più efficace la gestione del personale. Approvato quello, fu poi di fatto poco applicato nelle sostanziali novità. Al punto che sembra scemato l'entusiasmo di mandare avanti questo: apparentemente per le resistenze sindacali, ma forse perché supposto essere destinato ad uguale esito" (pag. 9).

In assenza di tale riforma alcuni ritengono che sono del tutto inutili esperienze volte a rendere maggiormente autonomi alcuni settori dell'amministrazione, altri, pur recependo i nessi tra gestione delle risorse umane e realizzazione di UAA ritengono che non si possa bloccare ogni cambiamento in attesa di riforme più profonde della LORD.

Va comunque detto che il Consiglio di Stato, rispondendo ad alcuni interrogativi della Commissione, nella sua lettera del 10 giugno 2005 affermava: "Per rispondere in termini almeno parziali alle richieste della Commissione si può prevedere l'applicazione dei nuovi principi di GRU 2000 in priorità ai progetti pilota".

2. IL CONTESTO IN CUI SI INSERISCE LA RIFORMA

Esposti i motivi del ritardo nella presentazione di questo rapporto ed alcuni nodi problematici della riforma appare utile contestualizzare la proposta qui in esame.

Questa riforma si ispira in sostanza ai modelli del New Public Management, già sperimentati in vari paesi e, in Svizzera, sia dalla Confederazione, sia da parecchi cantoni e Comuni.

Il Progetto Autonomia faceva parte della riforma A2000 presentato con il Messaggio 4767, ma con un aspetto particolare, quello dell'autonomia gestionale, che solleva parecchi problemi nuovi nell'ambito dell'Amministrazione pubblica.

Forse è bene ricordare che cosa s'intende con New Public Management (NPM), la cui implementazione va oltre il concetto classico di riorganizzazione amministrativa e implica una riforma radicale delle modalità operative dell'amministrazione statale. I suoi obiettivi sono:

- prestazioni maggiormente orientate all'utenza (cittadino), grazie anche all'utilizzazione di nuove tecnologie
- Attività orientate all'efficacia (qualità) delle prestazioni statali e all'efficienza nella gestione del bilancio (flussi di lavoro razionali e consapevolezza dei costi)

- Concessione di maggiori autonomie gestionali e aziendali alle unità amministrative. Per fare ciò l'autorità politica deve saper delegare compiti, competenze e responsabilità chiaramente definiti. Gli strumenti sono il mandato di prestazione e il finanziamento con contributo globale.
- Trasparenza dei costi e delle prestazioni.
- Predisposizione d'adequati strumenti di controllo e di verifica gestionale, base essenziale per le decisioni politiche e di gestione delle unità amministrative

Gli obiettivi a loro volta ci fanno comprendere come questo progetto di riforma non coinvolga unicamente l'amministrazione bensì anche l'autorità politica.

Da un sistema, quello attuale, in cui l'interesse dell'esecutivo e del legislativo è tendenzialmente incentrato sulle risorse messe a disposizione dell'amministrazione (input) ci si orienta verso un sistema in cui l'attenzione è maggiormente focalizzata sugli obiettivi da raggiungere, sulle prestazioni da erogare e sull'efficacia di queste ultime (output).

Il NPM dovrebbe consentire una distinzione, e con essa maggior chiarezza, fra i compiti politici e operativi. Fra indirizzi e gestione, fra definizione degli obiettivi e realizzazione degli obiettivi.

Un cambiamento sostanziale quindi non solo per l'amministrazione ma anche per il mondo politico, sia esso legislativo o esecutivo.

Con l'adozione dei criteri gestionali del NPM lo Stato modifica le sue modalità di funzionamento nell'erogazione di prestazioni. Ciò non deve essere confuso con una modifica delle prestazioni erogate dallo Stato.

Eventuali decisioni in tal senso continueranno a dipendere da esplicite decisioni politiche, di per sé indipendenti dal modo in cui opera l'amministrazione statale.

Cambieranno invece sostanzialmente gli strumenti con i quali l'autorità politica vigilerà sull'operato dell'amministrazione.

2.1 Quale grado d'autonomia nello svolgimento di compiti d'interesse pubblico?

Per rispondere a questa domanda si può attingere alle riflessioni già maturate a livello federale.

Il progetto GEMAP (gestione amministrativa fondata sul concetto di gestione mediante mandati di prestazione e preventivo globale) ha individuato e si basa su un modello di gestione amministrativa a quattro cerchi. Ciò sta anche ad indicare che vi sono ambiti della presenza dello Stato in cui il NPM non deve essere applicato, perché non necessario o inadeguato.

Il **primo cerchio** comprende tutte le unità organizzative che forniscono prestazione di conduzione e di coordinamento dipartimentali (servizi centrali, segreterie generali e uffici interdipartimentali). Esse non sono gestite secondo i criteri GEMAP.

Il **secondo cerchio** comprende le unità amministrative che sono gestite con mandato di prestazione e contributi globali. Sono integrate nelle strutture dipartimentali e nel conto amministrativo. Non hanno quindi personalità giuridica propria. Possono fornire anche servizi commerciali, quindi in concorrenza con il privato, collaterali al loro mandato statale principale. Hanno autonomia amministrativa ma non hanno autonomia strategica.

Il **terzo cerchio** comprende aziende, enti e istituti autonomi, che hanno personalità giuridica propria, poggiano su leggi speciali e sottostanno al diritto pubblico. Hanno propri organi e patrimonio e sono contabilmente separati dai conti dello Stato, benché di sua

proprietà. Sono dotati d'autonomia amministrativa e strategica. Lo Stato regola i suoi rapporti finanziari con aziende, enti e istituti autonomi di diritto pubblico per il tramite di contratti di prestazione

Il **quarto** e ultimo **cerchio** comprende imprese d'economia mista e società anonime, al cui capitale lo Stato partecipa. Hanno personalità giuridica propria e sottostanno al diritto privato. L'ente pubblico può concludere contratti di prestazione.

Il terzo e il quarto cerchio rientrano nel concetto d'amministrazione federale decentralizzata, mentre le unità amministrative del primo e del secondo cerchio fanno parte dell'amministrazione federale centrale.

Come rilevato dal Governo a pag. 4 del messaggio in esame "l'obiettivo del progetto Autonomia era quello di studiare l'introduzione dell'autonomia amministrativa all'interno dell'amministrazione cantonale - attraverso principalmente l'uso della gestione con budget globale e mandato di prestazione - come pure di valutare le modalità di concessione di un ulteriore grado di autonomia (l'autonomia strategica) sempre nell'ambito dell'amministrazione pubblica."

Il progetto autonomia ha individuato due forme di unità amministrative autonome gestite con mandato o contratto di prestazioni e contributo globale:

- l'Unità amministrativa autonoma (UAA):
un'unità amministrativa facente parte dell'amministrazione cantonale dotata di autonomia amministrativa ma non di autonomia strategica e gestita per il tramite di un mandato di prestazione e con contributo globale (secondo cerchio)
- l'Unità indipendente di diritto pubblico (UIP):
un ente di diritto pubblico, con personalità giuridica propria, quindi indipendente, dotato di autonomia amministrativa e strategica e gestito per il tramite di un contratto di prestazione e con contributo globale (terzo cerchio)

Inoltre, come indicato nel messaggio governativo a pag. 5 e a pag. 9, il Progetto Autonomia ha condotto ulteriori analisi ed è giunto ad esprimersi anche sui seguenti temi, senza però elaborare documenti d'approfondimento specifici ed aggiuntivi:

- i criteri per la definizione della forma più appropriata di unità autonoma (unità amministrativa autonoma, unità indipendente di diritto pubblico, società anonima, ente autonomo non profit);
- la definizione di un procedura standard di trasformazione di un'unità amministrativa in un'unità amministrativa autonoma, in un'unità indipendente di diritto pubblico, in una società anonima rispettivamente in un ente non profit;
- la necessità dell'esistenza di un gruppo di accompagnamento e di coordinamento per la realizzazione di progetti pilota (coaching o comitato di pilotaggio), composto di funzionari responsabili di vari progetti pilota e della Divisione delle risorse;
- L'elaborazione di un manuale di progetto quale ausilio alla realizzazione di progetti pilota.

Attingendo all'esperienza maturata dalla Confederazione e da altri Cantoni (in particolare Berna) si vuole procedere per tappe, sperimentando con progetti pilota e abbandonando l'obiettivo originario di una riforma globale dell'amministrazione. Nello stesso tempo, dotandosi dei documenti di lavoro sopra indicati, si vuole evitare il proliferare di criteri eterogenei nella creazione e nella gestione di UAA.

Come ben evidenziato nel messaggio il Progetto Autonomia e Contrattualizzazione è strettamente connesso ad altri progetti facenti parte del Progetto Amministrazione 2000 e più precisamente ai seguenti:

- **Progetto Automazione dei processi centrali:** l'introduzione della contabilità analitica è indispensabile per poter determinare e verificare il costo delle prestazioni, che sono oggetto del mandato/contratto di prestazione. Il progetto è concluso, tranne per quanto attiene alle risorse umane.
- **Progetto Controlling di Stato**
"L'obiettivo del progetto è la creazione di un sistema di reporting da e verso l'autorità politica e amministrativa che permetta di catalogare una serie d'informazioni necessarie per le decisioni politiche e le decisioni operative. Il progetto prevede la realizzazione di uno strumento composto da indicatori di prestazione (qualità, quantità, tempi, performance), da indicatori finanziari per prestazione e per aree d'intervento (costi, grado di copertura delle spese, giustificazioni) e da indicatori sull'evoluzione in atto (aspetti congiunturali e aspetti strutturali) " (Messaggio n. 4767 del 17 giugno 1998, allegato 1 pag. 16). Il progetto è concluso.
- **Progetto Risorse umane:** vedasi pag. 8 - 11 dell'allegato 1 del messaggio n. 4767 del 17 giugno 1998. Il progetto è ancora in corso.

Per quanto attiene alla parte riguardante la contrattualizzazione nel gennaio 2001 sono stati rassegnati due rapporti: Procedura per la stesura di un contratto di prestazione e Contenuti di massima di un contratto di prestazione.

Risulta infatti evidente che la gestione di un'unità amministrativa per il tramite di un mandato di prestazione necessita la definizione delle prestazioni oggetto del mandato stesso ma anche degli obiettivi quantitativi, qualitativi, temporali, di costo e degli indicatori per una loro verifica.

L'unità amministrativa deve poter essere messa nella condizione di appurare i costi diretti e indiretti generati dalle sue prestazioni. Per costi indiretti s'intendono essenzialmente quelli cagionati ad altre unità amministrative.

Occorre pertanto la contabilità analitica, strumento che consente un computo corretto dei costi fra le diverse unità amministrative. Il tutto a favore di un'accresciuta consapevolezza dei costi cagionati dalla propria attività e del grado di copertura dei costi della stessa.

2.2 Il modello di unità amministrativa autonoma proposto dal Consiglio di Stato

Il Consiglio di Stato propone al Gran Consiglio l'adozione di un decreto legislativo, con il quale si definiscono la natura, le modalità di gestione e i compiti delle UAA come pure il loro finanziamento con un contributo globale e in base a un mandato di prestazione.

Con la proposta di modifica della Legge concernente le competenze organizzative del Consiglio di Stato e dei suoi dipartimenti si dà la facoltà al Governo di stipulare mandati di prestazione con le UAA, istituite con decreto esecutivo.

Il Decreto legislativo scadrà il 31 dicembre 2011 e il Consiglio di Stato s'impegna a sottoporre al Gran Consiglio una valutazione dell'esperienza fatta con i progetti pilota di UAA entro il 31 dicembre 2010.

L'UAA è parte integrante di un dipartimento dell'amministrazione cantonale.

Gode d'autonomia amministrativa residua. Con ciò s'intende che l'UAA potrà definire liberamente la propria politica di gestione finanziaria, decidendo come utilizzare le risorse finanziarie messe a disposizione con il contributo globale.

L'UAA potrà destinare mezzi finanziari agli investimenti per importi non superiori a CHF 100,000. L'UAA non ha di principio la facoltà di decidere i propri investimenti.

Il **contributo globale** corrisponde al fabbisogno dell'UAA. Esso è pari ai costi non coperti dai ricavi dell'UAA. I costi, grazie alla contabilità analitica e agli addebiti interni, comprendono i costi diretti e quelli indiretti.

I ricavi non includono imposte e tasse prelevate a nome del Cantone. Includono invece le tasse percepite in base al principio di causalità per prestazioni fornite dall'UAA.

Alle UAA è data la possibilità di capitalizzare gli avanzi d'esercizio, cioè di trasferire un credito non utilizzato all'esercizio seguente. Il **fondo di capitalizzazione** non può però superare il 20% del contributo globale annuo.

L'UAA dovrà attingere al fondo di capitalizzazione qualora dovesse accusare dei disavanzi d'esercizio. Qualora il fondo di capitalizzazione non consentisse di compensare il disavanzo d'esercizio, quest'ultimo dovrà essere ammortizzato nei due esercizi seguenti.

L'UAA presenterà ogni anno al Gran Consiglio, sia in sede di preventivo sia in sede di consuntivo, il **conto prestazioni**. Il conto prestazioni è la base per la determinazione del contributo globale che, dopo essere stato approvato dal Consiglio di Stato, viene sottoposto al Gran Consiglio per approvazione.

Il conto prestazioni indicherà:

- le entrate e le uscite per ogni gruppo di prestazioni erogate
- lo stato del fondo di capitalizzazione
- l'ammontare del fabbisogno da coprire con il contributo globale

Il conto prestazioni presentato in occasione del preventivo indicherà per ogni gruppo di prestazioni:

- le entrate e le uscite dell'anno (n-1), dell'anno n e dell'anno (n+1)
- la descrizione delle prestazioni, il loro livello quantitativo e qualitativo e il loro finanziamento
- gli obiettivi secondo il mandato di prestazione
- indicatori sulle prestazioni e sull'attività dell'UAA

Il conto prestazioni presentato in occasione del consuntivo dell'anno n indicherà per ogni gruppo di prestazioni:

- le entrate e le uscite dell'anno (n-1), del preventivo e del consuntivo
- la descrizione delle prestazioni, il loro livello quantitativo e qualitativo e il loro finanziamento
- una valutazione sul raggiungimento degli obiettivi in base agli indicatori sulle prestazioni e sull'attività dell'UAA

I dati finanziari forniti dalle UAA con il conto prestazioni confluiranno nei conti preventivi e consuntivi del Cantone secondo il piano contabile armonizzato.

Questi dati non saranno però vincolanti per le UAA, poiché finanziati per il tramite del contributo globale e nel rispetto dell'autonomia amministrativa residua loro concessagli.

Il conto prestazioni una volta approvato dal Consiglio di Stato serve da base al Dipartimento competente per definire il **mandato di prestazione annuale**. Il quale

specifica le prestazioni, la qualità e la quantità delle stesse, come pure gli indicatori per il controllo.

Al mandato di prestazioni annuale si affianca un **mandato di prestazioni quadriennale**, che deve essere approvato dal Consiglio di Stato (non dal Gran Consiglio) e specifica:

- le prestazioni da erogare
- la strategia da adottare per raggiungere specifici obiettivi
- le condizioni di produzione
- gli indicatori qualitativi e quantitativi
- le modalità di controllo del raggiungimento degli obiettivi
- i vincoli amministrativi ai quali deve sottostare l'UAA. Ad esempio si può imporre all'UAA di utilizzare determinati servizi dell'amministrazione per svolgere le sue mansioni (accordi d'acquisto di attività).

L'UAA è obbligata a presentare annualmente al Consiglio di Stato e al Gran Consiglio il suo **rapporto d'attività annuale** in sede di consuntivo.

Essa è pure soggetta alla revisione annuale dei conti da parte dell'Ispettorato delle finanze. L'UAA deve disporre di un sistema di contabilità analitica e di un sistema di controllo.

A un regolamento emanato dal Consiglio di Stato è demandata la regolamentazione:

- dell'utilizzazione del fondo di capitalizzazione
- dell'utilizzazione del contributo globale
- delle disposizioni sulla contabilità
- delle disposizioni di controllo della gestione finanziaria
- del calcolo del costo delle prestazioni

La creazione di UAA non comporterà alcun cambiamento di statuto per i dipendenti.

Per ogni innovazione in merito alla gestione del personale alle dipendenze dell'amministrazione cantonale si dovranno attendere le proposte che sortiranno dal Progetto risorse umane. Il progetto di nuova LORD è stato posto in consultazione nel 2002.

La gestione di servizi amministrativi in base agli obiettivi influenzerà verosimilmente quanto sortirà dal predetto progetto.

Riprendiamo un passaggio del messaggio governativo (pag. 13), che richiede un approfondimento:

"Sulla base dell'esperienza maturata dalle 12 unità pilota del progetto federale FLAG (*GEMAP n.d.r.*), si prevede che le unità pilota UAA **non saranno sottomesse a limitazioni quantitative del personale** (Piano dei Posti Autorizzati e direttive quali la riduzione del personale di punti percentuali). Nel rispetto delle prestazioni e degli obiettivi contenuti nel mandato di prestazione e del budget globale le unità pilota **potranno far capo a personale supplementare**, secondo gli specifici bisogni dell'unità. Naturalmente i costi legati al personale supplementare devono essere coperti da un aumento delle entrate proprie all'UAA oppure da corrispondenti risparmi su altre poste.

Questo grado di libertà nella gestione delle unità del personale sarà iscritto nel mandato quadriennale di prestazione. La concessione di questo margine di manovra non è quindi automatica per tutte le unità pilota ma sarà oggetto di valutazione - caso per caso - da parte dell'autorità demandante il mandato di prestazione (il Consiglio di Stato)." Di

conseguenza l'istituzione di UAA non può derogare al principio della specialità qualitativa della spesa per assumere personale a tempo indeterminato (art. 3 cpv. 5 [nuovo]).

Le UAA potranno ricorrere all'outsourcing, cioè all'acquisto di beni e servizi all'esterno dell'amministrazione cantonale, rispettivamente potranno delegare all'esterno parte dei propri compiti (contracting out).

Il Consiglio di Stato ne definirà le condizioni e i limiti. Per la delega all'esterno di compiti pubblici occorrerà una base legale e il Consiglio di Stato dovrà presentare un apposito messaggio.

Le UAA potranno concludere mandati di prestazioni con altri enti pubblici, sempre però nell'ambito dell'erogazione di prestazioni definite nel mandato di prestazione concluso con il Cantone.

2.3 I progetti pilota

Come detto il Consiglio di Stato ha modificato la propria strategia originaria. Da un approccio di riforma globale dell'amministrazione si è passati a un approccio graduale di riforma dell'amministrazione per il tramite di progetti pilota.

Si è proceduto a definire una procedura standard di autonomizzazione suddivisa in tre fasi principali.

Prima fase: rilevamento del bisogno di cambiamento, analisi critica del bisogno (allestimento di un rapporto di opportunità e di fattibilità), decisione di sviluppo del progetto da parte del direttore del dipartimento, programmazione in base a un documento di programmazione.

Seconda fase: elaborazione di una proposta di Decreto esecutivo per la creazione di UAA rispettivamente di una legge specifica per la creazione di un'unità indipendente di diritto pubblico (UIP), approvazione della nuova legge da parte del Gran Consiglio rispettivamente del Decreto esecutivo da parte del Consiglio di Stato, creazione delle premesse operative entro i due anni seguenti, sperimentazione durante il periodo di prova di almeno tre anni

Terza fase: allestimento di un rapporto finale per la verifica dei risultati ottenuti durante il periodo di prova, decisione finale e definitiva sull'opportunità o meno di concedere l'autonomia rispettivamente l'indipendenza al servizio. Il Gran Consiglio decide solo qualora occorra nuovamente modificare un testo di legge.

Il Consiglio di Stato indicherà entro tre mesi dall'entrata in vigore del Decreto legislativo oggetto del presente rapporto quali unità amministrative costituiranno i progetti pilota.

Il Governo prenderà la sua decisione in base:

- ai risultati degli studi di fattibilità (economica, finanziaria, strutturale e legale)
- delle caratteristiche dell'unità amministrativa
- delle prospettive di sviluppo futuro dell'unità
- della valutazione dei benefici preventivabili connessi alla gestione per il tramite di un mandato di prestazione con contributo globale, non solo per l'unità direttamente interessata ma anche per l'intera amministrazione cantonale

Ad oggi cinque unità amministrative hanno presentato un rapporto di fattibilità:

- la Divisione delle costruzioni
- la Sezione della circolazione

- la ST-samb
- il Centro sistemi informativi
- l'Ispettorato delle finanze

altre due unità amministrative vi stanno lavorando:

- il Museo cantonale d'arte
- la Scuola degli aiuti medici

Si rileva che le summenzionate unità amministrative variano moltissimo quanto a numero di dipendenti e spesa annua.

2.4 Esperienze maturate a livello federale

Il Consiglio federale ha pubblicato il suo rapporto di valutazione sulla gestione mediante mandati di prestazione e preventivo globale del 19 dicembre 2001 (FF n. 18 del 7 maggio 2002 p. 3193 e seg.).

La fase pilota si è svolta dal 1996 al 2001 ed ha interessato 12 servizi amministrativi, corrispondenti al 7% degli effettivi del personale (2472), al 5% delle spese di funzione (418 mio. di franchi) e all'1% delle entrate (239 mio. franchi). Non facevano parte dei progetti pilota i servizi che erogano sussidi ed i servizi appartenenti al primo cerchio.

La valutazione dei 5 anni di sperimentazione con i progetti pilota può essere così sintetizzata nei suoi aspetti critici:

- vi è stata una marcata richiesta di sostegno da parte dell'unità amministrative nel settore della contabilità aziendale e dell'informatica. Richiesta solo parzialmente soddisfatta per i costi cagionati dagli esperti esterni, che non conoscevano abbastanza bene le condizioni quadro dell'Amministrazione federale e che rischiavano di elaborare soluzioni isolate, che avrebbero avuto effetti negativi sulla realizzazione del progetto GEMAP.
- "I mandati di prestazione, le convenzioni di prestazioni e i corrispondenti strumenti di reporting hanno indotto notevoli miglioramenti sullo stato dell'informazione a livello di output e di costi. Un linguaggio troppo complicato, la disparità delle forme e l'assenza di standardizzazione rendono nondimeno difficile il lavoro del parlamento in materia di mandati di prestazione e di rapporti di reporting." (valutazione scientifica, pag. 3207 e seg.)
- "Per quanto concerne la questione di un maggior coinvolgimento del Parlamento nella fissazione e nell'assegnazione dei mandati di prestazioni, il Consiglio federale ha espresso il parere che per le considerazioni di principio era preferibile che le Camere federali non approvassero i mandati di prestazioni. Come insegna l'esperienza, la procedura di consultazione attualmente in vigore presso le competenti commissioni parlamentari offre ampie opportunità di far valere le modifiche auspiccate. Se del caso le Camere federali possono presentare richieste di correzioni avvalendosi del nuovo strumento parlamentare del mandato." (pag. 3213). Lo strumento del mandato è previsto all'art. 22 quater LRC e consente al Parlamento federale di far adottare una modifica o conferire un mandato di prestazioni.
- "Il sistema GEMAP può affermarsi a lunga scadenza soltanto se il relativo dispendio di tempo a tutti i livelli (compreso il Parlamento) potrà essere ridotto, se i singoli strumenti potranno essere semplificati e se il reporting potrà essere ridotto all'essenziale e standardizzato. Si dovranno in particolare introdurre miglioramenti nella definizione

degli obiettivi di prestazioni e di efficienza, come pure nella loro misurazione, nella contabilità e nel controlling in funzione dei diversi livelli.” (pag. 3213)

A queste considerazioni si aggiungono quelle contenute nel rapporto della Commissione della gestione e della Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati del 28 giugno e del 29 agosto 2002 (pubblicate nel FF n. 42 del 22 ottobre 2002):

- si conviene che un’approvazione da parte del Parlamento federale dei mandati di prestazione, che sono strumenti di gestione amministrativa (operativa e strategica), violerebbe l’organizzazione delle competenze e confonderebbe le responsabilità. Si ritiene che vada invece mantenuta la procedura di consultazione parlamentare dei mandati di prestazione.
- “La sovranità in materia di budget del Parlamento, una competenza classica del legislativo, sarebbe troppo limitata se esso potesse statuire a pieni diritti, per ogni ufficio dell’Amministrazione, solo a livello di budget globale, ovvero di un importo unico per le spese e per gli introiti oppure mediante un saldo.” I gruppi di prodotti hanno solo una funzione indicativa nel conto finanziario. Infatti i sorpassi di preventivo a livello di gruppi di prodotti non comportano l’obbligo di chiedere un credito supplementare fintanto che a livello d’ufficio il conto finanziario non presenta eccedenze di spese. “La migliore informazione consentita dalla GEMAP a livello della fornitura di prestazioni e la trasparenza dei costi compensano solo in parte la perdita di competenza subita se la legislazione finanziaria non permette un orientamento vincolante almeno a livello di gruppi di prodotti e se nessuna indicazione relativa alla fornitura di prestazioni è sottoposta alla decisione del Parlamento, com’è previsto invece in alcuni Cantoni”.
- Occorre uno sforzo per standardizzare, uniformare e sintetizzare i rendiconti, che devono pervenire in tempo utile al Parlamento per poter integrare eventuali modifiche nel mandato di prestazione seguente.
- Occorre prestare grande attenzione agli indicatori di prestazione e d’efficacia, perché determinanti nell’ambito del controllo.

3. COMMENTO AI SINGOLI ARTICOLI DEL DL

La Commissione della gestione ha introdotto numerose modifiche di natura formale ai vari articoli del decreto legislativo.

In questo commento ci soffermeremo solo sulle modifiche di natura sostanziale che in qualche modo di interpretare le riflessioni espresse nell’introduzione.

Articolo 1 - Scopo

La Commissione della gestione ha ritenuto opportuno dare a questa legge il carattere della sperimentazione senza consolidare una riforma che va in primo luogo verificata con grande attenzione e rigore.

Per questo motivo si è introdotto il concetto di “**progetti pilota**” fin dal primo articolo della legge, concetto d’altra parte ben evidenziato anche nel titolo del Messaggio.

Con questa sottolineatura si vuole recuperare quella dimensione di riforma progressiva, settore per settore, dell’amministrazione statale, metodo che era stato ampiamente sottolineato nel dibattito iniziale relativo ad Amministrazione 2’000.

Articolo 3 - Finanziamento delle UAA tramite budget globale

La Commissione della gestione ritiene importante dare maggiore autonomia operativa alle singole unità amministrative, nel contempo ritiene che essa non debba tradursi nella creazione di compartimenti stagni che sviluppino dinamiche non controllabili.

A questo proposito, oltre alle precisazioni già espresse nel presente rapporto, la Commissione ha manifestato la sua preoccupazione relativa alle possibilità di assunzione di nuovo personale.

Gli obiettivi di riduzione del personale decisi dal Consiglio di Stato e confermati dal Gran Consiglio debbono essere mantenuti e solo in quel contesto possono esprimersi elementi di autonomia che il Consiglio di Stato, nella sua risposta del 19 aprile 2005, ha così precisato: "Naturalmente i costi legati al personale supplementare devono essere coperti da un aumento delle entrate proprie all'UAA, oppure da corrispondenti risparmi su altre poste contabili. Questo grado di libertà gestionale sarà iscritto nel mandato quadriennale di prestazione".

Come già detto nel rapporto, ribadiamo che l'iscrizione nel mandato è solo possibile ma non dovuta.

La Commissione ha comunque voluto introdurre un nuovo paragrafo 5 per precisare e limitare nel contempo l'autonomia in fatto di assunzioni:

⁵È vietato alle UAA derogare al principio della specialità qualitativa della spesa per assumere personale a tempo indeterminato.

Articoli 4, 5 e 6

Si tratta unicamente di una formulazione più precisa rispetto al testo del CdS.

Articolo 7 - Conto prestazioni

La Commissione della gestione, oltre alla riformulazione di parte dell'articolo, al punto 5) sottolinea l'importanza che vi sia una sincronizzazione tra la discussione e approvazione dei preventivi dello Stato e l'approvazione dei budget globali delle UAA, ma anche delle UIP (Unità indipendente di diritto pubblico). La prassi attuale di discutere il budget globale dell'EOC, rispettivamente di USI e SUPSI dopo aver già approvato i preventivi dello Stato risulta anacronistica e inutile.

⁵Il budget globale è proposto in sede di preventivo dal Consiglio di Stato (sulla base del conto prestazioni) al Gran Consiglio per approvazione.

Articolo 8 - Mandato di prestazione

Si precisa meglio il mandato di prestazione quadriennale.

Articolo 9 - Gestione delle UAA

La Commissione ha voluto introdurre, al par. 1, una precisazione, che potrà apparire ovvia poiché è connaturata al mandato di prestazione stesso, volta a sottolineare come la gestione delle UAA deve essere sviluppata nei limiti delle risorse disponibili.

Seguendo la logica voluta all'art. 7, per l'approvazione del budget globale, alla Commissione è parso opportuno conglobare nel rendiconto del Consiglio di Stato il

rapporto di attività in modo che possa essere discusso e approvato con i Consuntivi dello Stato.

La sola presentazione di un rapporto al Dipartimento competente non permette al Gran Consiglio di seguire e valutare una sperimentazione che deve avere i caratteri forti della riforma e dare indicazioni per ulteriori cambiamenti.

La discussione sui Consuntivi dello Stato rappresenta il luogo istituzionale più idoneo per farlo.

c) *presentano nell'ambito del Rendiconto del Consiglio di Stato un rapporto di attività annuale, che deve essere trasmesso al Gran Consiglio e approvato in sede di Consuntivo dello Stato.*

Articolo 11 - Disposizioni esecutive

Si sopprime il termine " di dettaglio" ritenuto superfluo.

Articolo 12 - Progetti pilota

L'art. 12 del messaggio viene ritenuto superfluo. Se ne propone l'abrogazione, cambiando la numerazione che segue.

La Commissione della gestione ha ritenuto di dar maggior forza e significato alla riforma dando al Gran Consiglio la competenza di definire, su proposta del Consiglio di Stato, i progetti pilota su cui attuare la sperimentazione.

Il Consiglio di Stato, nella sua risposta del 10 giugno 2005 alla Commissione della gestione, ribadiva che gli obiettivi principali della riforma sono:

- *una maggiore identificazione tra unità amministrativa e collaboratore;*
- *l'inserimento, nella pratica amministrativa pubblica, di un minimo spirito imprenditoriale;*
- *l'identificazione dell'attività di un'unità non attraverso costi e ricavi, ma prestazioni erogate, le quali vengono vagliate, analizzate e sottoscritte contrattualmente con l'autorità superiore;*
- *una migliore qualifica del ruolo dell'autorità politica. La discussione tra competenza politica e amministrativa non si farà più esclusivamente su costi e ricavi, ma sulle prestazioni.*

Se questa è opportunamente la sfida contenuta nella sperimentazione è giusto che la selezione dei progetti sia fatta con estrema cura affinché rivestano il significato di esemplarità per l'importanza del settore prescelto, per le potenzialità di cambiamento prospettate ecc.

Il coinvolgimento diretto del Gran Consiglio appare dunque opportuno.

Il Gran Consiglio, su proposta del Consiglio di Stato, definisce i progetti pilota delle Unità amministrative autonome.

La Commissione della gestione ritiene che la sperimentazione debba iniziare sottoponendo al Gran Consiglio tre progetti pilota.

Articoli 13 e 14 - Valutazione e Durata

I ritardi accumulati nell'esame del Messaggio 5167 comportano naturalmente la ridefinizione delle scadenze per la presentazione del rapporto di valutazione (31 dicembre 2010) e della validità del presente decreto (31 dicembre 2011).

4. CONCLUSIONI DELLA COMMISSIONE

Una riforma amministrativa, che prudentemente, sperimentando dapprima con progetti pilota, sia rivolta a concedere più autonomia gestionale alle unità amministrative e quindi, logicamente, maggiore responsabilità gestionale, raccoglie un consenso di fondo.

Obiettivo dell'esercizio è e rimane un funzionamento più efficiente ed efficace dello Stato, confrontato con risorse limitate. Rimaniamo comunque nell'ambito del *come* lo Stato lavora

Interessante appare la messa a disposizione di nuovi strumenti di controllo basati su una rilevazione più accurata dei costi delle prestazioni e del grado di soddisfazione degli utenti (qualità), che consentiranno di effettuare raffronti anche con altre amministrazioni.

Ciò permetterà ai politici di disporre di maggiori informazioni riguardo alla qualità e quantità delle prestazioni erogate.

L'autonomia finanziaria, escluse le spese per il personale gestite centralmente, comporterà la predisposizione di una contabilità dell'UAA:

- un conto amministrativo (ordinario), composto dal conto di gestione corrente (spese e ricavi d'esercizio) e dal conto degli investimenti;
- un bilancio nel quale si registrano al passivo le variazioni del fondo di capitalizzazione e all'attivo l'impiego dei relativi fondi;
- una contabilità analitica i cui dati servono da base per definire il conto delle prestazioni e il mandato di prestazione.

Il programma SAP R/3 permette all'UAA di conoscere in tempo reale il budget residuo a disposizione.

La Commissione della gestione fa notare che l'adozione del DL concernente le UAA presuppone una modifica dell'art. 2 cpv. 2 della legge concernente le competenze organizzative del CdS e dei suoi Dipartimenti con un nuovo capoverso specifico. Essa invita quindi il GC ad approvare preventivamente questa modifica, come indicato nel messaggio del CdS.

La Commissione, a conclusione di questo rapporto, intende sottolineare alcuni punti:

1. La creazione di UAA deve essere lo strumento per dare vigore a riforme di singoli settori dell'amministrazione:
 - riforme di natura organizzativa;
 - riforme di carattere culturale (cultura del servizio, cultura professionale, cultura aziendale, senso di appartenenza ecc...);
 - riforme nel rapporto con i cittadini e la società.

In questo senso deve essere centrale la valorizzazione della competenza e della professionalità del personale a cominciare dagli organismi direttivi.

Riforme di questo tipo non possono funzionare senza capi con un reale carisma professionale e personale.

Le UAA non debbono dunque diventare centri di potere impermeabili che vadano a peggiorare meccanismi che spesso gravano ancora sul funzionamento dell'amministrazione, quali il dipartimentalismo, il clientelismo ecc....

2. Il sistema dei mandati di prestazione si sta sviluppando e consolidando. Dopo le aziende di trasporto, l'EOC, l'USI e la SUPSI questo nuovo modello di finanziamento e di gestione sarà esteso, a partire dal 2006, ad importanti settori quali le case per anziani, i servizi di assistenza e cura a domicilio, gli istituti sociali e quelli per invalidi. L'esperienza sviluppata in questi settori dovrebbe essere capitalizzata, confrontata e verificata in modo che possa servire all'impostazione dei mandati di prestazione per le UAA.

In questa prima fase è emersa una certa difficoltà da parte dell'esecutivo cantonale ad utilizzare e ad interpretare adeguatamente questa nuova metodologia di lavoro.

La costruzione di una capacità contrattuale seria presuppone una profonda conoscenza dei vari settori sottoposti a mandato di prestazione per poter definire (contrattare) compiti e obiettivi.

L'uso dello strumento del decreto legislativo per definire gli obiettivi finanziari degli enti sottoposti a mandato di prestazione ben sintetizza la fragilità di chi finanzia i vari enti.

3. L'introduzione dei mandati di prestazione vuole perseguire una serie di obiettivi che sono già stati sottolineati in questo rapporto. L'uso dei contratti di prestazione deve essere fatto con rigore, senza però cadere in eccessive burocratizzazioni che comportano spese inutili e sottrazione di risorse umane da meglio impiegare sul terreno. I cambiamenti proposti rappresentano sempre e comunque degli strumenti per migliorare dei servizi. È bene dunque mantenere un rapporto sensato e controllato tra l'investimento richiesto e i risultati che si vogliono conseguire. Appare opportuno stare lontano dalle mitologie o da interpretazioni catartiche degli strumenti per evitare attese che debbono comunque passare dalla qualità del personale e dalla sua motivazione.

* * * * *

Fatte queste considerazioni, la Commissione della gestione invita il Gran Consiglio ad approvare il testo di Decreto legislativo così come uscito dalle discussioni commissionali.

Per la maggioranza della Commissione gestione e finanze:

Ignazio Bonoli e Mario Ferrari, relatori
Bacchetta-Cattori - Carobbio Guscelli - Croce -
Dell'Ambrogio - Ghisletta R. - Lepori B. -
Lepori Colombo - Lombardi - Merlini

Disegno di

LEGGE

concernente le competenze organizzative del Consiglio di Stato e dei suoi dipartimenti del 25 giugno 1928; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 16 ottobre 2001 no. 5167 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 6 settembre 2005 n. 5167 R della Commissione della gestione e delle finanze,

d e c r e t a :

I.

La Legge concernente le competenze organizzative del Consiglio di Stato e dei suoi dipartimenti del 25 giugno 1928 è così modificata:

Art. 2 cpv. 2 (nuovo)

²Il Consiglio di Stato può stipulare mandati di prestazione con le unità amministrative autonome.

II.

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi del Cantone Ticino ed entra immediatamente in vigore.