

Rapporto di maggioranza

numero	data	Dipartimento
5800 R1	5 settembre 2006	CONSIGLIO DI STATO
Concerne		

della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 31 maggio 2006 concernente la creazione di quattro Unità Amministrative Autonome pilota

1. INTRODUZIONE

Con il Messaggio in esame il Governo dà puntuale esecuzione all'art. 12 del decreto legge concernente il finanziamento tramite il budget globale e il mandato di prestazione delle unità amministrative autonome, approvato dal Gran Consiglio l'11 ottobre 2005.

L'art. 12 afferma:

¹Il Gran Consiglio, su proposta del Consiglio di Stato, definisce i progetti pilota delle Unità amministrative autonome.

²Il Consiglio di Stato definisce i progetti pilota sulla base in particolare:

- a) del risultato dello studio di fattibilità;*
- b) delle caratteristiche generali dell'unità amministrativa;*
- c) delle esigenze di sviluppo futuro dell'unità;*
- d) della valutazione dei benefici potenziali legati alla gestione tramite mandato di prestazione e budget globale;*
- e) della valutazione dell'impatto della trasformazione dell'unità in rapporto alla struttura del dipartimento competente e in rapporto al buon funzionamento dell'amministrazione cantonale.*

³I Dipartimenti interessati dai progetti pilota provvederanno ad un'adeguata informazione del personale delle unità amministrative coinvolte.

La Commissione della gestione aveva 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.

Approvare i quattro progetti dovrebbe quindi rappresentare uno stimolo per dare forza di esemplarità a questa esperienza i cui obiettivi principali, secondo il Consiglio di Stato sono:

- una maggiore identificazione tra unità amministrativa e collaboratore;
- l'inserimento, nella pratica amministrativa pubblica, di un minimo spirito imprenditoriale;
- l'identificazione dell'attività dell'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.

In altre parole con l'approvazione dei quattro progetti si inizia un percorso di riforma amministrativa settore per settore e non più, come proposto da Amministrazione 2000, attraverso un processo globale di riforma.

2. IL CONTESTO DELLA RIFORMA

Ricordiamo in breve, come già evidenziato nel dibattito parlamentare dell'ottobre 2005, che le AAA sono già ampiamente conosciute e sperimentate, sia pure con grado di autonomia variabile di caso in caso, presso altre amministrazioni pubbliche: quella federale e di numerosi cantoni.

Le UAA non hanno personalità giuridica ed organi propri (ed in questo si distinguono dagli enti quali EOC, AET, BancaStato, ACR ecc.), e quindi appartengono in tutto e per tutto all'amministrazione cantonale, ma rispetto ai servizi "normali" di quest'ultima dispongono di alcune deroghe, segnatamente in materia budgetaria.

Lo scopo di queste deroghe è di incentivare una gestione maggiormente responsabile, finalizzata non solo al rispetto formale di basi legali, regolamentari e budgetarie (come è norma per l'amministrazione cantonale), ma anche al conseguimento degli obiettivi indicati nell'introduzione oltre a quelli di efficienza e di efficacia.

Le deroghe prescritte dal DL per le UAA ticinesi, rispetto ad altri modelli sperimentati altrove, sono piuttosto prudenti e limitate: in particolare non vi è alcuna deroga per la gestione del personale, che continua ad essere di nomina governativa e sottoposto al regime di funzionario regolato dalla LORD. Questa limitazione ha fatto e fa ritenere illusori, ad alcuni, gli scopi di una vera autonomia ed efficienza gestionale; ma la maggioranza della Commissione della Gestione – secondo il principio che l'ottimo è nemico del meglio – ha ritenuto e ritiene utile comunque sperimentare la formula, pur così limitata.

In pratica, come detto, la deroga principale è quella ad alcune regole budgetarie. La più significativa è quella che le UAA, se fanno meno spese o conseguono più ricavi rispetto al preventivo, possono in una certa misura accantonare questi "utili" in forma di "riserva" per disporne negli esercizi successivi. Questa possibilità è fondamentale per incentivare ad una gestione economica. Anche solo p.e. per rinviare da un anno al successivo determinate spese, magari per cogliere occasioni migliori: operazione resa quasi impossibile dall'attuale disciplina budgetaria fondata sui crediti annuali. Altrimenti si ha il ben noto fenomeno, dominante nell'amministrazione pubblica, per cui le unità si battono in sede di preventivo per ottenere i crediti maggiori possibili, che poi in un certo senso sono costrette a spendere entro fine anno, anche malamente, pena la decurtazione dei medesimi crediti per gli anni successivi; ciò per effetto della "logica inerziale lineare" con la quale inevitabilmente vengono fatti i preventivi, in mancanza di strumenti come quelli che Amministrazione 2000 avrebbe dovuto procurare (costo unitario per prodotto, possibilità di attingere a prestazioni esterne se meno costose rispetto a quelle interne ecc.), che sono stati svuotati di senso dall'empasse politica sul tema chiave della gestione e dello statuto del personale. In verità, le misure di contenimento del personale applicate da Governo e Parlamento in questi ultimi anni hanno stimolato razionalizzazioni anche in assenza di strumenti analitici.

Il DL ha fissato infine alcuni "paletti", per evitare che delle deroghe le UAA possano fare uso inopportuno. Un'UAA può p.e. di propria iniziativa intraprendere un'attività, conforme ai suoi scopi ma non preventivata, purché autofinanziata. Ciò è giustificato se l'autofinanziamento avviene conformemente a principi di mercato. P.e. una biblioteca o un museo può organizzare mostre e pubblicazioni in sovrappiù, reperendo sponsor o

vendendo biglietti e cataloghi, e decidendo liberamente il prezzo dei medesimi. Gli utenti sono in tal caso liberi di acquistare o meno. Un'UAA non può invece intraprendere attività non preventivate finanziandole con maggiori ricavi da tasse imposte obbligatoriamente. L'imposizione di tasse obbligatorie, a differenza del prezzo di una prestazione libera, è un atto politico, sottoposto restrittivamente ai principi di base legale, non un atto riconducibile direttamente a criteri di buona gestione. Altro "paletto" è quello del personale. Una certa autonomia budgetaria può portare, grazie a maggiori ricavi o risparmi su altre spese, ad una maggiore disponibilità per impiegare personale. E magari poi alla necessità di rientrare con il personale al mutare delle contingenze di mercato. L'attuale rigidità dell'impiego pubblico, con le norme della LORD e più ancora la cultura del posto di lavoro garantito in ogni caso, può portare facilmente al fenomeno che le assunzioni fatte "fuori contingente" dalle UAA diventino definitive, anche quando non vi sono più le premesse di maggior ricavo o di risparmio su altri costi da parte delle UAA medesime. Per questo si è prescritto che le assunzioni presso le UAA fuori dai contingenti approvati dal Parlamento con i preventivi possano avvenire soltanto a titolo avventizio, senza le garanzie dello statuto di funzionario pubblico. Del resto, l'autonomia delle UAA permette loro di fare capo, in caso di maggiori autofinanziamenti, all'acquisto di prestazioni esterne, piuttosto che alle assunzioni dirette, quando la maggiore flessibilità così conseguita sia in ragionevole rapporto con la differenza immediata di costo.

3. LA PROPOSTA

Il Governo propone ora che lo statuto di UAA sia attribuito, a titolo di sperimentazione pilota, a quattro servizi dell'amministrazione cantonale:

- Il Controllo cantonale delle finanze (CCF); attualmente escluso dai 5 dipartimenti, con regime di diretta dipendenza da un Consigliere di Stato. Svolge compiti di ispettorato finanziario non solo per l'amministrazione cantonale (nel qual caso avrebbe avuto poco senso attribuirgli lo statuto di UAA), ma anche per numerosi enti autonomi (cfr. elenco nel Messaggio). In questo senso si giustifica che il CCF possa ampliare o restringere una parte dei propri costi e ricavi, con la necessaria flessibilità, senza dipendere in modo restrittivo dalla pianificazione finanziaria e dai preventivi annuali, a dipendenza dei mandati che gli sono affidati e che negozia direttamente con terzi, sostanzialmente in regime di libera concorrenza con altre istituzioni di revisione accreditate.

Situazione 2005

Unità personale:	15,1
Spese:	fr. 2 mio
Ricavi per mandati esterni:	fr. 320'000.-

- L'Organizzazione Sociopsichiatrica Cantonale (OSC), attualmente la maggior servizio della Divisione della salute pubblica e dello stesso Dipartimento Sanità e Socialità per numero di dipendenti. Tentativi di riforma dell'assetto istituzionale dell'OSC erano già stati ipotizzati in passato. In un primo tempo si era pensato alla sua aggregazione all'EOC, di seguito alla costituzione in ente autonomo ed un progetto di legge era stato elaborato sotto la direzione Gambazzi (1998), più recentemente il Consiglio di Stato aveva proposto la creazione di una Fondazione privata per la gestione del CARL (Cfr. Messaggio N.5999 del 26 novembre 2004). Nessuna di queste proposte è giunta a buon fine per opposizioni di varia natura. Ecco oggi la proposta di trasformazione in UAA dell'OSC che raggruppa tutti servizi pubblici ospedalieri ed ambulatoriali che si occupano in Ticino della prevenzione e della cura della malattia psichica e del disagio psicosociale.

Questo cambiamento, in più forme già auspicato, dovrebbe contribuire a rendere più flessibile la gestione dell'OSC e nel contempo ad introdurre una cultura aziendale nuova.

Situazione 2005

Unità personale: 449,1
Spese: fr. 56,7 mio
Ricavi fr. 31,6 mio

- L'Archivio di Stato (già archivio storico) e la Biblioteca cantonale di Bellinzona, fondate su leggi distinte, ma costituenti di fatto un'unica unità amministrativa del Dipartimento dell'educazione della cultura e dello sport (DECS), riunificata sotto il medesimo funzionario dirigente. Si tratta qui di un caso esemplare di UAA: i compiti di natura cultural permettono abbastanza facilmente di distinguere uno "zoccolo minimo", finanziato con i crediti approvati a preventivo dal Parlamento, da una sfera "facoltativa", la cui estensione può esser minima o massima, a dipendenza di accordi e sinergie con istituzioni terze, della qualità e rispondenza delle proposte riscontrate da finanziamenti raccolti; il tutto in un contesto di massima flessibilità per quanto concerne i tempi di preparazione, realizzazione, le priorità nell'utilizzo del personale ecc.

Situazione 2005

Unità personale: 33,9
Costi Archivio fr. 3,4 mio
Ricavi Archivio fr. 340'000.-
Costi Biblioteca fr. 1,8 mio

- Il Centro Sistemi Informativi, presso il Dipartimento delle Finanze e dell'Economia. Si tratta di un servizio centrale, al servizio dell'amministrazione medesima ed in parte di enti esterni, per il quale valgono considerazioni analoghe a quelle fatte per il CCF: con la differenza che si tratta di un'unità molto più importante, con un'importante spesa per beni e servizi (acquisti hardware e software, licenze ecc.). Per essa è molto importante inoltre la flessibilità budgetaria in rapporto alla distinzione tra spesa corrente ed investimenti; come pure i tempi decisionali, vista l'obsolescenza tecnologica e la possibilità di applicare formule alternative nella produzione dei servizi (acquisti o leasing, sviluppo in proprio o mandato a terzi, ecc.). La formula dell'UAA risponde bene all'indirizzo politico maturato in senso alla Commissione della Gestione, per cui, con 45 milioni annui (o cifra da meglio stabilire in sede di piano finanziario e di preventivi) si possono benissimo assicurare in modo decente i servizi informatici ed informativi dell'amministrazione, compresi gli sviluppi importanti necessari. Spesi come ed in quale modo, per quali priorità e applicativi, e con quali modalità, è questione sostanzialmente tecnico-gestionale, da risolvere in uno stretto ed efficace meccanismo di cooperazione tra il CCI e i servizi beneficiari. Questi ultimi possono anche essere insoddisfatti delle prestazioni del CSI, e quindi (a livello politico) deve restare aperta la possibilità di trasferire a loro, progressivamente, parte dei crediti. Come invece si gestisce il CSI per offrire al meglio le sue prestazioni, rispettivamente per estender la sua attività offrendo prestazioni anche a terzi, segnatamente altri enti pubblici, è questione difficilmente governabile con gli strumenti budgetari tradizionali, e va quindi adottata la formula dell'UAA.

Situazione 2005

Unità personale: 122,4
Spese: fr. 39 mio.
Ricavi: fr. 3,5 mio.

4. INDICAZIONI DELLA COMMISSIONE

La Commissione della gestione, a conclusione del suo rapporto del 6 settembre 2005, affermava:

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.*

Le osservazioni, espresse dalla Commissione della gestione sono da tenere presente nella sperimentazione dei quattro progetti in esame.

La Commissione ritiene adeguata la scelta dei quattro progetti, si permette comunque di fare alcune osservazioni specifiche:

- per quanto riguarda il Controllo cantonale delle finanze (CCF): l'autonomia non deve portare ad elevare unilateralmente il costo della revisione a quegli enti autonomi che, per legge, sono tenuti ad essere controllati dal CCF medesimo;
- per quanto concerne l'OSC: l'autonomia non deve incentivare la domanda di prestazioni sanitaria. Il contratto di prestazione dovrà prevedere, nei limiti consentiti dall'obbligo di cura e assistenza (art. 5 della legge sulla promozione della salute e il coordinamento sanitario), un controllo rigoroso delle prestazioni a carico delle casse malati in modo da non contribuire ad un aumento dei loro costi e di quelli a carico degli assicurati;

- per quanto concerne l'Archivio-Biblioteca di Bellinzona non vi sono particolari osservazioni se non la rilevazione che il progetto dovrebbe assumere in un futuro una valenza più forte coinvolgendo tutte le biblioteche cantonali;
- infine per il CSI non vi sono riserve particolari, tranne quelle generali già evocate e quelle contenute nel rapporto della Commissione gestione relativo al messaggio n. 5518 dell'11 maggio 2004.

5. CONCLUSIONE

In conclusione la Commissione sottolinea che il Gran Consiglio approvando i quattro progetti, approva delle esperienze pilota di durata limitata.

La sperimentazione, previa decisione definitiva del Consiglio di Stato, sarà seguita dalla SUPSI la quale avrà il mandato di accompagnare e verificare la realizzazione del progetto ed in particolare di fornire una valutazione neutrale sui risultati del progetto e sull'adeguatezza (utilità) dei concetti e degli strumenti applicati a livello di gestione delle singole UAA.

Con il presente rapporto si ritiene evasa la mozione 14 dicembre 1999 presentata da Luciano Canal e cofirmatari (ripresa da Giorgio Salvadè) intitolata "Clinica psichiatrica cantonale" (vedi anche messaggio del CdS no. 5216 del 12 marzo 2002).

* * * * *

Per questi motivi, vi proponiamo di approvare il decreto legislativo allegato al presente rapporto, decreto modificato poiché la clausola referendaria è stata inclusa impropriamente (art. 2) e perché vi era un'imprecisione all'art. 1.

Per la maggioranza della Commissione gestione e finanze:

Mauro Dell'Ambrogio e Mario Ferrari, relatore
Arn - Bacchetta-Cattori - Beltraminelli - Bonoli -
Carobbio Guscelli - Ghisletta R. - Lepori Colombo -
Lombardi - Merlini - Righinetti - Robbiani (con riserva)

Disegno di

DECRETO LEGISLATIVO

concernente la creazione di quattro Unità Amministrative Autonome pilota

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il decreto legislativo dell'11 ottobre 2005 concernente il finanziamento tramite il budget globale e il mandato di prestazione delle Unità Amministrative Autonome;
- visto il messaggio 31 maggio 2006 n. 5800 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto di maggioranza 5 settembre 2006 n. 5800 R1 della Commissione della gestione e delle finanze,

d e c r e t a :

Articolo 1

È approvata la creazione delle seguenti quattro Unità Amministrative Autonome pilota:

- Controllo cantonale delle finanze (attualmente attribuito amministrativamente al Consigliere di Stato Luigi Pedrazzini);
- per il Dipartimento della sanità e della socialità: Organizzazione sociopsichiatrica cantonale di Mendrisio;
- per il Dipartimento dell'educazione della cultura e dello sport: Archivio di Stato con la Biblioteca cantonale di Bellinzona;
- per il Dipartimento delle finanze e dell'economia: Centro Sistemi Informativi.

Articolo 2

Il presente decreto legislativo è pubblicato sul Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra immediatamente in vigore.