

Rapporto

numero

6857 R

data

12 novembre 2013

Dipartimento

CONSIGLIO DI STATO

Concerne

della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 8 ottobre 2013 concernente il prolungo del Decreto legislativo concernente il finanziamento tramite il budget globale e il mandato di prestazione delle Unità amministrative autonome (UAA) dell'11 ottobre 2005

1. PREMESSA

A fine settembre 2013 la Commissione della gestione e delle finanze, preso coscienza che non sarebbe riuscita a concludere entro la fine dell'anno l'esame del messaggio n. 6716 (5.12.2012) *Finanziamento tramite il budget globale e il mandato di prestazione delle Unità amministrative autonome (UAA)*, ha invitato il Consiglio di Stato a licenziare un messaggio che prolungasse di un anno, cioè fino (e non oltre) al 31 dicembre 2014, il Decreto legislativo concernente il finanziamento tramite il budget globale e il mandato di prestazione delle Unità amministrative autonome dell'11 ottobre 2005, richiesta alla quale esso ha prontamente dato seguito con il presente messaggio.

La Commissione coglie l'occasione in questa sede per presentare in maniera succinta quanto svolto sinora dalla sua Sottocommissione "Unità amministrativa autonome", appositamente istituita nel dicembre 2012 per analizzare i contenuti del messaggio n. 6716, tramite il quale, lo si ricorda, il Governo propone al Parlamento di consolidare *«l'esperienza ottenuta grazie alle unità del progetto pilota»*, tra l'altro attraverso l'approvazione di un disegno di legge in sostituzione dell'attuale decreto legislativo, ciò allo scopo di rispondere meglio e più rapidamente alle esigenze e alle aspettative della società; a suo dire, infatti, *«i tempi sempre più stretti per decidere, i progetti che spaziano nella loro realizzazione su più anni, le risorse limitate e l'esigenza di dinamismo professionale e operativo richiedono [...] nuovi strumenti gestionali per l'Amministrazione pubblica»*.

2. IL LAVORO SVOLTO DALLA SOTTOCOMMISSIONE "UNITÀ AMMINISTRATIVE AUTONOME" DELLA COMMISSIONE DELLA GESTIONE E DELLE FINANZE

Prima di entrare nel merito dei lavori svolti dalla Sottocommissione "Unità amministrative autonome", la Commissione gradirebbe soffermarsi sui rapporti intercorsi con il Consiglio di Stato e l'Amministrazione cantonale su questo delicato tema, perlomeno difficili fino alla presentazione del messaggio n. 6716, come del resto sottolineato nel relativo rapporto parziale dell'8 gennaio 2013; vale forse la pena proporre un passaggio: *«malgrado le ripetute sollecitazioni inoltrate dalla Commissione della gestione e delle finanze al Consiglio di Stato dall'inizio della presente legislatura, quest'ultimo si è infatti sempre rifiutato, apportando argomentazioni difficilmente condivisibili, di far pervenire alla stessa*

sia il rapporto consegnato dalla Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana al Consiglio di Stato in data 15.11.2010 concernente la valutazione dell'esperienza dei primi anni di introduzione dello strumento delle UAA, sia il rapporto del gruppo di coordinamento interdipartimentale sulle UAA risalente all'11.1.2011: in pratica due anni e mezzo di assenza di una qualsiasi minima informazione veramente sostanziosa». Ebbene, non si può non evidenziare come da inizio gennaio 2013 il Governo e, per esso, l'Amministrazione cantonale abbiano risposto in modo sollecito, trasparente ed esaustivo alle varie richieste di informazione e di documentazione inoltrate dalla Sottocommissione "Unità amministrative autonome". La Commissione si permette di comunque di sottolineare come la sua richiesta, formulata nelle conclusioni del rapporto parziale sul messaggio n. 6716, di ricevere «a scadenza trimestrale (la prima a fine marzo 2013) e fino a quando il Gran Consiglio non avrà evaso il messaggio in esame, di un dettagliato aggiornamento circa l'evoluzione del progetto UAA» sia stata solo in parte esaudita; alla stessa è infatti stato trasmesso un solo rapporto circa l'evoluzione del progetto, quello riguardante il primo trimestre del 2013 (risoluzione governativa n. 2066 del 24 aprile 2013). Si invita pertanto il Consiglio di Stato a voler riiniziare a dare seguito a tale richiesta e, ovviamente, a continuare ad adempierla fino all'evasione dell'oggetto da parte del Gran Consiglio.

La Sottocommissione "Unità amministrative autonome" si è sinora riunita in otto occasioni, un numero considerevole ritenuto che la Commissione della gestione e delle finanze ha attualmente attive cinque altre Sottocommissioni su temi altrettanto importanti di quello in discussione. Dopo aver effettuato nelle sue prime tre sedute un'entrata in materia sull'argomento, essa ha sentito in audizione i responsabili delle cinque Unità amministrative autonome coinvolte nel progetto pilota, cioè:

- il Direttore del Controllo cantonale delle finanze (CCF), signor Giovanni Cavallero, circa l'esperienza del CCF quale Unità amministrativa autonoma pilota;
- l'ex Direttore delle Biblioteche cantonali di Bellinzona e Locarno e dell'Archivio di Stato del Cantone Ticino (ASCT), signor Andrea Ghiringhelli, l'attuale Direttore dell'ASCT, signor Marco Poncioni, e il Direttore delle Biblioteche cantonali di Bellinzona e Locarno, signor Stefano Vassere, circa l'esperienza dell'ASCT e della Biblioteca cantonale di Bellinzona quale Unità amministrativa autonoma pilota;
- il Direttore del Centro sistemi informativi (CSI), signor Silvano Petrini, circa l'esperienza del CSI quale Unità amministrativa autonoma pilota;
- il Direttore della Scuola superiore alberghiera e del turismo (SSAT), signor Mauro Scolari, circa l'esperienza della SSAT quale Unità amministrativa autonoma pilota;
- il Direttore dell'Organizzazione sociopsichiatrica cantonale (OSC), signor Michele Salvini, e la Vicedirettrice dell'OSC, signora Rina Moles, circa l'esperienza dell'OSC quale Unità amministrativa autonoma pilota.

Si preannuncia che è intenzione della Sottocommissione "Unità amministrative autonome" sentire prossimamente in audizione da una parte i membri del Consiglio di Stato a capo dei Dipartimenti interessati dal progetto pilota, dall'altra persone esterne all'Amministrazione cantonale, tra cui il Direttore del Centro sportivo nazionale della gioventù di Tenero, signor Bixio Caprara, centro toccato da un'esperienza simile in seno all'Amministrazione federale.

Nell'ambito delle sue riflessioni, la Sottocommissione si è inoltre chinata, a titolo di paragone con quanto attuato nel Cantone Ticino, sulle esperienze portate avanti in tale ambito dalla Confederazione - il cui programma "Gestione mediante mandati di prestazioni e preventivo globale" sarà verosimilmente esteso entro il 2016, come

proposto dal Consiglio federale nell'aprile 2013, all'insieme delle unità dell'Amministrazione federale - e da altri Cantoni.

La Sottocommissione ha infine posto, coinvolgendo preventivamente tutti i gruppi parlamentari, una serie di domande riguardo a questa tema, alle quali il Consiglio di Stato ha debitamente risposto con la risoluzione governativa n. 3065 del 12 giugno 2013.

3. ALCUNE RIFLESSIONI DELLA SOTTOCOMMISSIONE "UNITÀ AMMINISTRATIVE AUTONOME"

La Commissione della gestione e delle finanze, su indicazione della Sottocommissione "Unità amministrative autonome", reputa opportuno informare il plenum del Gran Consiglio e il Consiglio di Stato circa alcuni dei quesiti che sono stati e saranno oggetto di riflessioni nel suo seno e alle quali si cercherà di dare una risposta:

- il coinvolgimento della sfera politica (Consiglio di Stato e, in particolare, Gran Consiglio) nella gestione delle Unità amministrative autonome e - questo vale solo per il Parlamento - nel processo di istituzione di nuove.

Al riguardo a pagina 71 del *Rapporto finale di valutazione "Progetto pilota Unità amministrative autonome"*, pubblicato dalla SUPSI nel novembre 2010, si può leggere: «*il controllo politico delle UAA rappresenta [...] un tassello importante del nuovo modello di gestione, in quanto la nuova ripartizione dei ruoli tra livello politico e livello amministrativo (al livello politico la strategia - il cosa - e al livello amministrativo l'operatività - il come) implica una nuova impostazione delle relazioni tra i soggetti coinvolti. Soltanto grazie ad un processo di pianificazione strutturato in modo coerente, senza falle e lacune informative, che parta dal Parlamento per abbracciare in sequenza il Governo e i diversi livelli gerarchici dell'Amministrazione, risulta possibile scongiurare il rischio concreto di una perdita di controllo e di influenza da parte del Parlamento*».

La Sottocommissione "Unità amministrative autonome" si è soffermata in particolare sull'aspetto, a suo avviso centrale, del coinvolgimento del Gran Consiglio nella decisione di istituire una nuova Unità amministrativa autonoma. Si coglie l'occasione per ricordare che nel rapporto di maggioranza sul messaggio n. 5167 (16 ottobre 2001) *Progetto di modifiche legislative necessarie allo sviluppo di progetti pilota di unità amministrative autonome gestite tramite mandato di prestazione e budget globale nell'ambito del "Progetto Autonomia" di A2000*, datato 6 settembre 2005, si affermava a chiare lettere la necessità di «*dare maggiore forza e significato alla riforma*» attribuendo al Gran Consiglio «*la competenza di definire, su proposta del Consiglio di Stato, i progetti pilota su cui attuare la sperimentazione*», necessità consolidata con l'art. 12 ("Progetti pilota") cpv. 1 del disegno di legge concernente il finanziamento tramite il budget globale e il mandato di prestazione delle Unità amministrative autonome: «*Il Gran Consiglio, su proposta del Consiglio di Stato, definisce i progetti pilota delle Unità amministrative autonome*». Il corrispondente disegno di legge annesso al messaggio n. 5167, quindi quello per così dire "originario", all'art. 13 ("Progetti pilota") cpv. 1 recitava: «*Il Consiglio di Stato, entro tre mesi dall'entrata in vigore del presente decreto legislativo, stabilisce la lista delle unità amministrative (progetti pilota) che saranno oggetto di trasformazione in unità amministrative autonome*». La modifica apportata a suo tempo dal Legislativo cantonale quanto a contenuti è stata quindi in tale ambito molto importante e sostanziosa.

Ora, con il messaggio n. 6716, il Consiglio di Stato pare non voler tenere conto di questa precisa indicazione; a pagina 25 si può infatti leggere che «*nel nuovo disegno*

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

- le procedure e gli strumenti di controllo esistenti per appurare il grado di raggiungimento da parte delle Unità amministrative autonome degli obiettivi prefissati, questione che riguarda comunque l'intera Amministrazione cantonale.
La Sottocommissione vuole valutare se esistono sufficienti competenze e strumenti collaudati per verificare l'effettivo raggiungimento di questi obiettivi.
- la gestione del personale, aspetto circa il quale a pagina 11 del messaggio n. 6716 si può leggere che *«il modello UAA ha introdotto una certa agevolazione nella gestione del personale, ossia la possibilità di assumere, limitatamente al budget globale, personale con contratto a tempo determinato. Questa soluzione, per quanto giudicata di minimo livello [...], viene mantenuta anche nella proposta di questo messaggio con il nuovo disegno di legge».*
La Sottocommissione ritiene che questo aspetto debba essere seriamente valutato; in modo particolare essa si domanda se sia questa la politica da seguire relativamente al personale statale, considerando un'eventuale estensione delle Unità amministrative autonome ad altri ambiti dell'Amministrazione cantonale.
- l'estensione del progetto pilota ad altri settori dell'Amministrazione cantonale, il cui scopo dovrebbe essere quello di ottimizzare il funzionamento di quest'ultima. In occasione delle audizioni con i responsabili delle cinque Unità amministrative autonome coinvolte nel progetto pilota è uscita una prima e sommaria risposta, e cioè che i servizi interessati a diventare nuove Unità amministrative autonome dovrebbero presentare una caratteristica essenziale: quella di influenzare, grazie a tale trasformazione, il loro livello di attività (vendita di prodotti a terzi), traendone vantaggi. Un altro punto fermo dovrebbe consistere nel fatto che bisognerebbe evitare che il progetto pilota conosca un'estensione generalizzata, magari attraverso imposizioni; in tal senso risulterà importante che i servizi potenzialmente interessati prendano progressivamente coscienza della natura di essere un'Unità amministrativa autonoma. Una sorta di freno in tale ambito sarà comunque posto dalla nuova legge sul finanziamento tramite il budget globale e il mandato di prestazione delle Unità amministrative autonome; a pagina 17 del messaggio n. 6716 si precisa infatti che *«al fine di procedere a una corretta valutazione delle richieste di passaggio alla forma di gestione UAA, l'unità amministrativa richiedente deve svolgere alcune attività preliminari (o preparatorie) tra le quali la presentazione di uno studio di fattibilità e, in un secondo tempo, la stesura dei mandati di prestazione annuale e quadriennale. Dai mandati dovrà risultare una prima, anche se sommaria, descrizione delle prestazioni erogate con relativi costi e ricavi».*
- il processo di creazione e di implementazione di un'Unità amministrativa autonoma, processo che, in base allo stato attuale delle riflessioni della Sottocommissione, appare piuttosto macchinoso, oneroso e complesso, anche se vi è - aspetto evidenziato da tutti e cinque i responsabili delle Unità amministrative autonome coinvolte nel progetto pilota - il prezioso accompagnamento e supporto della Sezione delle finanze per quanto concerne soprattutto l'introduzione dei nuovi strumenti gestionali di natura finanziaria (contabilità analitica e conto prestazioni raggruppante, in base a specifici indicatori, le rispettive prestazioni/attività).
Secondo la Sottocommissione è necessario valutare se non sia sufficiente introdurre dei correttivi in tal senso circa la gestione dei singoli servizi.

- il budget globale che, grazie alla sua flessibilità ed elasticità (possibilità di riportare importi da un anno all'altro o di coprire eventuali ammanchi negli anni successivi), rappresenta uno dei principali vantaggi di essere un'Unità amministrativa autonoma.

Si tratta senz'altro di un elemento positivo, soprattutto per quei servizi dell'Amministrazione cantonale che promuovono progetti su più anni e/o che operano sul mercato (vendita di prodotti a terzi). La Sottocommissione ritiene utile avviare una riflessione sull'estensione di questa possibilità anche ad altri settori indipendentemente dal fatto che siano un'Unità amministrativa autonoma.

4. CONCLUSIONI

Premesso che è intenzione della Commissione della gestione e delle finanze portare a termine l'esame del messaggio n. 6716 nel corso del 2014, si invita il Parlamento ad approvare il decreto legislativo annesso al messaggio n. 6857 che prolunga il decreto legislativo concernente il finanziamento tramite il budget globale e il mandato di prestazione delle Unità amministrative autonome dell'11 ottobre 2005 fino all'entrata in vigore della legge sul finanziamento tramite il budget globale e il mandato di prestazione delle Unità amministrative autonome, ma non oltre il 31 dicembre 2014.

Per la Commissione gestione e finanze:

Pelin Kandemir Bordoli, relatrice
Bacchetta-Cattori - Badasci - Caimi -
Chiesa - Foletti - Gianora - Guidicelli -
Lurati S. - Savoia - Solcà - Vitta