

Messaggio

numero	data	Dipartimento
7836	24 giugno 2020	CONSIGLIO DI STATO
Concerne		

Modifica della Legge sul finanziamento tramite il budget globale e il mandato di prestazione delle unità amministrative autonome (LUAA) del 12 ottobre 2015

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente messaggio vi sottoponiamo una proposta di modifica della Legge sul finanziamento tramite il budget globale e il mandato di prestazione delle unità amministrative autonome (LUAA) del 12 ottobre 2015.

Il Consiglio di Stato – conscio dell'importanza del tema delle Unità amministrative autonome (UAA) in seno all'Amministrazione cantonale, della validità delle argomentazioni espresse dalla Commissione tecnica UAA (CT UAA) e dalla conseguente necessità di adeguare l'ordinamento delle UAA – propone al Gran Consiglio la modifica della LUAA nei termini del presente messaggio.

1. SINTESI DELLE PROPOSTE

1.1 Introduzione

Il Consiglio di Stato ha incaricato la CT UAA di approfondire il tema delle UAA ed eseguire un bilancio in merito all'applicazione di questa forma organizzativa, indicando: i freni allo sviluppo delle UAA, i possibili scenari evolutivi e le eventuali modifiche di base legale necessarie, i vantaggi e le controindicazioni degli scenari. In estrema sintesi i risultati dell'approfondimento sono riassunti di seguito.

1.2 Stato attuale

A dodici anni dall'introduzione delle UAA pilota presso l'Amministrazione Cantonale (AC), i servizi che hanno optato al 31 dicembre 2019 per questa scelta organizzativa sono 8 (per i dettagli vedi capitolo 2 – Stato UAA al 31 dicembre 2019).

In generale tutte le UAA si ritengono soddisfatte della scelta strategica di trasformazione in UAA (per i vantaggi del sistema si rimanda al M6716 del 5 dicembre 2012 cap. III), pur riconoscendo alcuni limiti del modello che possono essere così sintetizzati:

- autonomia finanziaria residua che permette il riporto unicamente di una percentuale troppo esigua dei crediti non spesi;
- assenza di veri incentivi per affrontare la sfida conseguente alla limitata autonomia operativa e finanziaria;

- avvicinamento alla forma organizzativa dell'UAA complesso: studio di fattibilità, analisi della CT UAA e applicazione di strumenti amministrativi dispendiosi in termini di risorse (es. contabilità analitica) rendono il sistema poco attrattivo, soprattutto in ambiti nei quali non è presente un supporto amministrativo adeguato;
- scarsa conoscenza del modello gestionale UAA che potrebbe non essere stato percepito correttamente da parte dei funzionari dirigenti di unità amministrative eleggibili per la trasformazione in UAA;
- limitata applicabilità ai servizi dell'AC che devono presentare determinate caratteristiche per aderire al modello di gestione proposto dalle UAA;
- variegata propensione verso il modello UAA da parte dei funzionari dirigenti (FD): non tutti i FD hanno la stessa attitudine al cambiamento, considerando anche che il supporto amministrativo interno o da parte dei servizi centrali può essere ad oggi garantito solo in misura limitata.

In un'ottica evolutiva, il Consiglio di Stato ritiene comunque utile e necessario proseguire con l'attuale modello organizzativo delle UAA; lo sviluppo del sistema da preferire è rappresentato dall'**estensione selettiva** del modello, in quanto meno invasiva e fatta su base volontaria del servizio, che ne vede/intuisce le potenzialità, pur riconoscendone i limiti.

1.3 Proposte operative

In sintesi, il Consiglio di Stato propone una strategia di rilancio e alcuni correttivi che potrebbero incentivare e facilitare il passaggio a UAA:

- raddoppiare l'ammontare del fondo di capitalizzazione, 20% dell'ultimo budget globale, rispetto all'attuale 10%, modifica della LUAA oggetto del presente messaggio;
- raddoppiare le aliquote relative al riporto annuale sul fondo di capitalizzazione al 10% del budget globale dell'anno, rispetto all'attuale 5% (modifica del Regolamento);
- rafforzare il principio della negoziazione del budget globale nell'ambito dell'allestimento del preventivo, evitando, nel limite del possibile, limature al budget una volta definito lo stesso;
- dare maggiore flessibilità al sistema, assicurando ad esempio la possibilità di diventare UAA anche a servizi che non rientrano tra quelli ai quali il modello è applicabile (modifica del Regolamento);
- assicurare un supporto accresciuto ai servizi nella fase di avvicinamento alla trasformazione e dopo il passaggio a UAA, tramite i servizi centrali. A tale scopo, la Sezione delle finanze potrà essere potenziata con 0.5 unità nel caso in cui il modello UAA dovesse estendersi in modo importante (aspetto organizzativo);
- semplificare il conto prestazioni e la contabilità analitica e la procedura di passaggio a UAA eliminando il pre-studio di fattibilità (aspetto procedurale e organizzativo);

I dettagli sono presentati al capitolo "4. Strategia di rilancio del modello UAA".

2. IL CONTESTO DELLE UNITÀ AMMINISTRATIVE AUTONOME

2.1 Stato UAA al 31 dicembre 2019

Al 31 dicembre 2019, sono 8 i servizi gestiti in regime di UAA in seno all'AC:

- Controllo cantonale delle finanze (CRB 90)
- Organizzazione sociopsichiatrica cantonale (CRB 245-249/251/256-259/261-263)
- Centro di risorse didattiche e digitali (CRB 432)
- Archivio di Stato (CRB 664)
- Biblioteca cantonale di Bellinzona (CRB 672)
- Scuola superiore alberghiera e del turismo (CRB 598)
- Museo cantonale di storia naturale (CRB 722)
- Centro dei sistemi informativi (CRB 951 e 952)

Annualmente il Consiglio di Stato presenta alla Commissione della gestione e delle finanze un riassunto dell'attività delle UAA; a questo proposito, per i dettagli relativi agli aspetti finanziari quali budget globale, riporto annuale e saldo fondo di riporto, si rimanda al reporting annuale delle UAA del 08 maggio 2020.

2.2 Grado di soddisfazione delle UAA

La CT UAA ha condotto un'inchiesta per rilevare il grado di soddisfazione dei servizi passati a regime di UAA, come pure per raccogliere le osservazioni sui limiti e sulle difficoltà del sistema sugli aspetti tecnici da eventualmente correggere, modificare o semplificare.

In generale tutte le UAA si ritengono soddisfatte dell'esperienza UAA, con una procedura di riconoscimento onerosa (in termini di apporto di conoscenze tecniche e di risorse umane da investire), ma tutto sommato sostenibile, perché supportate in modo sufficiente dai servizi centrali. Ritengono inoltre che le UAA dispongano di un margine di autonomia sufficiente, pur riconoscendo che la procedura di definizione del Preventivo ha il primato sulla negoziazione del budget globale e delle prestazioni da eseguire. Ritengono infine utile apportare correttivi alla gestione del personale (da migliorare) e attribuiscono alla scarsa conoscenza del sistema il disinteresse di altri servizi dell'AC verso questa forma gestionale.

3. APPLICABILITÀ DEL MODELLO E FRENO ALLO SVILUPPO

3.1 Criteri di esclusione e applicabilità del modello

Il modello UAA non è applicabile a tutti i servizi dell'AC; il messaggio n. 6716 del 5 dicembre 2012 definiva una serie di criteri che permettevano la trasformazione di un servizio in UAA. Dai criteri di esclusione citati ne consegue che il modello UAA è potenzialmente applicabile a un numero certamente più ristretto degli oltre 400 Servizi che compongono l'organigramma dell'AC.

A titolo esemplificativo, possono essere le seguenti categorie di servizi a disporre delle caratteristiche richieste dal modello UAA, ripartite secondo le differenti tipologie di attività (elenco non esaustivo):

- servizi che possono influenzare il loro livello di attività e fatturano le prestazioni a terzi (escluse fatturazioni interne a servizi dell'AC); si tratta di unità che prestano servizi a pagamento all'utenza e che potrebbero beneficiare dell'elasticità fornita dal sistema;

- servizi centrali (o che funzionano come tali nei loro ambiti di competenza) o responsabili di acquisti particolari o servizi che hanno necessità di riporto crediti di gestione corrente, in quanto lavorano per progetti (in analogia a CSI, avanzamento progetti non limitato all'anno corrente);
- musei e settore cultura e sport in generale, ossia servizi che necessitano di una certa autonomia finanziaria per organizzare eventi particolari (esposizioni, mostre, convegni, ...);
- servizi che beneficiano di un mandato di prestazione della Confederazione e pertanto necessitano di una certa autonomia finanziaria;
- grosse strutture (in analogia all'OSC) che potrebbero trarre beneficio da una maggiore autonomia finanziaria;
- scuole professionali o medie superiori: alcune potrebbero necessitare di una certa autonomia finanziaria, in quanto erogano prestazioni a terzi o godono di una certa indipendenza nello svolgere programmi o per acquisti particolari, ma pur sempre attinenti alla loro attività.

Il Consiglio di Stato condivide le valutazioni della commissione tecnica UAA secondo cui i criteri troppo selettivi rappresentano di fatto un limite del sistema.

3.2 Freno allo sviluppo

La commissione tecnica UAA riconosce come fattori di freno allo sviluppo del modello organizzativo UAA i seguenti aspetti di carattere prettamente tecnico del sistema o legati alla figura del funzionario dirigente:

- il sistema propone un'autonomia finanziaria residua, con possibilità di riporto di una percentuale insufficiente dei crediti non spesi;
- ne consegue una possibilità di riporto limitata che non incentiva il servizio ad affrontare la sfida;
- il processo di avvicinamento alla trasformazione del servizio in UAA è ritenuto complesso; ciò che rende poco appetibile il sistema: studio di fattibilità, analisi della CT e applicazione di strumenti amministrativi complessi (es. contabilità analitica) rendono il sistema poco attrattivo, soprattutto in ambiti nei quali non è presente un supporto amministrativo adeguato;
- la scarsa conoscenza del modello gestionale UAA potrebbe aver influenzato la percezione corretta da parte dei funzionari dirigenti di unità eleggibili alla trasformazione in UAA;
- il modello non è applicabile a tutti i servizi dell'AC: vedi punto precedente;
- la propensione verso il modello UAA dei funzionari dirigenti è molto diversificata, considerando anche che il supporto amministrativo interno o da parte dei servizi centrali può essere garantito solo in misura limitata.

4. STRATEGIA DI RILANCIO DEL MODELLO UAA

Il Consiglio di Stato, ritenute le proposte della CT UAA, intende pertanto rilanciare la strategia e suggerisce di apportare alcuni correttivi o alleggerimenti alle attuali procedure di trasformazione e di gestione delle UAA per incentivare e facilitare il passaggio a questa forma organizzativa e rendere la gestione corrente delle UAA più snella. Di seguito le proposte formulate suddivise per tipologia.

4.1 Aspetti finanziari

La limitata autonomia finanziaria sembrerebbe costituire il fattore che più di ogni altro non incentiva la trasformazione di un servizio in UAA. A questo proposito il limite di riporto finanziario e il tetto massimo di capitalizzazione sul fondo sono pure percepiti come un fattore limitante; si propone pertanto di raddoppiare le attuali percentuali di riporto, in particolare:

- fondo capitalizzazione: riporto massimo del 20% del budget globale (attualmente 10%)
- budget globale: riporto massimo del 10% (attualmente 5%)

Al fine di evitare il riporto di fondi dovuti unicamente ad avvenimenti eccezionali, lavori preventivati e successivamente annullati o eventuali sovrastime di preventivo o ancora entrate straordinarie indipendenti dall'andamento dell'attività di una singola, è stata introdotta una negoziazione a fine anno tra la Sezione delle finanze e le UAA. In questo modo è assicurato il riporto unicamente di quelle eccedenze derivanti da una corretta e oculata gestione finanziaria. Il raddoppio delle aliquote di riporto non comporta automaticamente un riporto di più eccedenze, ma di quelle eccedenze venutesi a creare per una corretta e oculata gestione delle risorse a disposizione delle UAA.

In relazione al fondo di capitalizzazione, si propone inoltre di limitare unicamente a titolo eccezionale eventuali tagli in sede di preventivo o pianificazione finanziaria, in particolare solo se applicati linearmente a tutte le realtà dell'AC, così da assicurare alle UAA l'utilizzo dei mezzi capitalizzati negli anni.

4.2 Rafforzamento del principio della negoziazione del budget globale

Attualmente, durante la fase di allestimento del preventivo, è possibile che le UAA siano chiamate come tutte le unità amministrative a partecipare a eventuali misure di rientro finanziario.

Nel limite del possibile, una volta negoziato il budget globale e fatte salve importanti e prioritarie esigenze di rientro definite durante il processo di definizione del preventivo che toccano tutti i servizi, lo stesso non dovrebbe più essere oggetto di limature fino alla presentazione del messaggio sul preventivo. In questo modo l'UAA, pur rientrando nelle logiche di definizione del preventivo, avrebbe la possibilità di pianificare e negoziare l'attività dell'anno successivo senza dover attendere il voto del preventivo in Gran Consiglio. Questo, fatte salve chiaramente eventuali decisioni del Parlamento che possono incidere a posteriori sul budget globale dell'UAA.

Questo principio non necessita di una modifica di base legale.

4.3 Strumenti di gestione

Per quanto attiene alla complessità del sistema di gestione delle UAA, vi sono attualmente alcuni elementi che sembrano rappresentare un freno alla crescita del sistema; vanno citati in particolare alcuni aspetti amministrativi quali:

- il conto prestazione, che riprende nel dettaglio le prestazioni richieste all'UAA e le registra per mezzo della contabilità analitica; si ritiene che l'elaborazione del conto prestazioni possa essere semplificata a un numero minimo di indicatori (adeguato alla struttura) e con il supporto della Sezione delle finanze per la fornitura dei dati contabili necessari;
- la contabilità analitica: da introdurre facoltativamente per evitare di appesantire l'amministrazione della UAA; in alternativa può essere utilizzato il *time report* come nel

caso del CCF, che permette di imputare ai prodotti e alle prestazioni in modo semplificato l'attività del servizio. L'utilizzo del *time report* in alternativa alla contabilità analitica può essere adottato anche da altri servizi.

Si propone pertanto utile semplificare questi elementi applicabili in funzione del grado di evoluzione e della complessità dell'UAA.

4.4 Altre misure di supporto

Sono proposte ulteriori misure che potrebbero incentivare i servizi ad avvicinarsi alle UAA, quali ad esempio:

- la semplificazione della procedura di passaggio a UAA, eliminando il pre-studio di fattibilità;
- una maggiore flessibilità del sistema, assicurando ad esempio la possibilità di diventare UAA anche a servizi che non rientrano tra quelli ai quali il modello è applicabile; si pensa in particolare al riporto delle voci di funzionamento del servizio (gruppi di spesa 30 e 31) e dei relativi ricavi ad esclusione delle voci contabili che il servizio non influenza con la sua attività (es. contributi che possono variare per fattori esogeni e non controllabili dal servizio);
- un ruolo più attivo dei membri dipartimentali designati nella Commissione tecnica UAA nel supportare e incentivare l'estensione delle UAA nei servizi dei rispettivi dipartimenti;
- un accompagnamento accresciuto da parte dei servizi centrali con l'obiettivo di facilitare la trasformazione di servizi in UAA; a questo proposito si può ipotizzare una risorsa supplementare presso la Sezione delle finanze quale supporto tecnico e finanziario alle UAA, qualora le UAA aumentassero;
- una campagna di promozione del modello UAA sostenuta dal Consiglio di Stato e mirata ai servizi dell'AC che potenzialmente hanno le caratteristiche per la trasformazione.

5. MODIFICHE ALLA LEGGE SUL FINANZIAMENTO TRAMITE BUDGET GLOBALE E IL MANDATO DI PRESTAZIONE DELLE UNITÀ AMMINISTRATIVE AUTONOME

Art. 7 – Fondo di capitalizzazione

²Il fondo di capitalizzazione non può superare il 20% dell'ultimo budget globale stabilito in sede di preventivo e dal mandato di prestazione annuale.

La modifica proposta comporta il raddoppio del volume del fondo di capitalizzazione, dall'attuale 10% al 20%, in considerazione del fatto che il principale freno allo sviluppo del modello UAA è senz'altro da attribuire alla limitata possibilità di riporto sul fondo di capitalizzazione e alla dimensione, o al volume stesso del fondo di capitalizzazione. Viene così proposto il raddoppio delle aliquote relative alla dimensione del fondo (art 7 LUAA) accompagnato a quello del riporto massimo sul fondo (art 5 RLUAA, vedi capitolo 6), ferma restando la negoziazione di fine anno intesa a verificare la natura delle eccedenze e permettere il riporto unicamente di quelle relative a una gestione oculata delle risorse finanziarie a disposizione del servizio.

Art. 9 – Mandato di prestazione

Si approfitta della revisione della LUAA per apportare una modifica di forma all'art 9 (cpv. 2 e 3) relativo al mandato di prestazione (il cpv. 1 rimane invariato), in quanto di difficile comprensione e interpretazione dei due capoversi.

²*Il mandato di prestazione annuale, elaborato sulla base del conto prestazioni, indica le prestazioni fornite dall'UAA, gli obiettivi quantitativi e qualitativi, il relativo monitoraggio e viene approvato dal Dipartimento competente.*

³*Abrogato.*

Il cpv. 2 dell'art 9 è stato riformulato in quanto la formulazione precedente era poco chiara e di difficile comprensione; il nuovo cpv. esprime in modo diretto la competenza del Dipartimento nell'approvare il mandato di prestazione annuale sulla base del conto prestazioni.

Il cpv. 3 dell'art 9 viene invece abrogato in quanto l'approvazione da parte del Dipartimento delle finanze e dell'economia (DFE) avviene implicitamente in sede di CT UAA, al momento dell'approvazione del primo mandato di prestazione quadriennale e annuale per il servizio che richiede la trasformazione in UAA. Non è pertanto necessario, e nemmeno operativamente significativo, chiedere al DFE l'approvazione del primo mandato; da qui la proposta di abrogazione del citato capoverso.

6. MODIFICHE AL REGOLAMENTO CONCERNENTE LA LEGGE SUL FINANZIAMENTO TRAMITE BUDGET GLOBALE E IL MANDATO DI PRESTAZIONE DELLE UNITÀ AMMINISTRATIVE AUTONOME (RLUAA DEL 15 MARZO 2016)

A titolo informativo e per trasparenza, si segnala che saranno modificati anche i seguenti articoli del Regolamento concernente la Legge sul finanziamento tramite il budget globale e il mandato di prestazione delle unità amministrative autonome (RLUAA) del 15 marzo 2016.

Art. 5 – Budget globale

¹*Le spese considerate comprendono **unicamente le uscite** di conto economico legate allo svolgimento dell'attività delle UAA.*

La versione precedente dell'art. 5 prevede *“la totalità delle uscite”*, con la modifica proposta di fatto vengono riportate unicamente le voci di funzionamento del servizio (in principio le voci di spesa dei gruppi 30, spese del personale, e 31 spese per beni e servizi), direttamente influenzabili dal servizio, mentre sarebbero escluse altre tipologie di voci di spesa, quali ad esempio il gruppo 36 spese di trasferimento, che per contro non sono direttamente influenzabili dal servizio ma sono inerenti e in funzione di fattori esogeni all'attività dell'AC, quali ad esempio la variazione del numero di disoccupati, piuttosto che di richiedenti di prestazioni assistenziali ecc.)

In questo modo viene allargato lo spettro di servizi che potenzialmente può richiedere la trasformazione in UAA.

Art. 6 – Riporto del credito sull'anno successivo e sorpasso

³*Il riporto massimo annuale ammonta di regola al **10%**. Se vi sono i motivi, il Dipartimento, sentita la Sezione delle finanze, può decidere di derogare al tasso del **10%**.*

Il raddoppio dell'aliquota massima di riporto dal 5% al 10% potrebbe fungere da stimolo finanziario a richiedere la trasformazione di un servizio in UAA (vedi anche capitolo 5).

Art. 8 – Fondo di capitalizzazione b) utilizzazione

*Il fondo di capitalizzazione può essere utilizzato nel limite dei compiti definiti nel mandato di prestazione e **di regola non è oggetto di misure di risanamento strutturali o puntuali.***

Una preoccupazione espressa dalle UAA è la possibilità, in caso di misure di risanamento in sede di preventivo, di fare capo a un prelievo “forzato” dal fondo di capitalizzazione, come avvenuto in passato, vanificando quindi le misure intraprese dal servizio per capitalizzare il risparmio di budget globale.

Viene in questo modo assicurato che il fondo di capitalizzazione non faccia oggetto di misure di risanamento in sede di definizione del preventivo.

7. RIPERCUSSIONI FINANZIARIE

Considerato il raddoppio delle aliquote di riporto sul fondo e dell'ammontare del fondo di capitalizzazione, le ripercussioni finanziarie potrebbero ammontare nell'ordine di CHF 1'500'000.- all'anno per un periodo di 5/6 anni, dovuto a maggiori riporti sul fondo di capitalizzazione fino a raggiungere il nuovo volume massimo consentito del fondo di capitalizzazione (20% del budget globale), di cui tutte le UAA beneficerebbero per un certo numero di anni fino a raggiungere appunto il tetto massimo autorizzato. Si tratta di un'uscita non monetaria, ma unicamente contabile. La stima comprenderebbe anche, qualora si realizzasse, l'aggiunta di una mezza unità presso la Sezione delle finanze.

Questa stima di una maggiore spesa, pur incidendo sul risultato d'esercizio, dev'essere valutata tenendo in considerazione due aspetti importanti:

- il riporto sul fondo non rappresenta un'uscita monetaria, ma un'operazione contabile di gestione corrente rappresentata da un trasferimento su un conto di bilancio della quota di budget globale non speso;
- il maggiore riporto sui fondi delle UAA potrebbe comunque essere compensato da altrettante uscite, qualora la singola UAA decidesse o si trovasse nella necessità di utilizzare i fondi riportati.

8. CONCLUSIONI

In considerazione di quanto precede, vi proponiamo di approvare l'annesso disegno di revisione legislativa.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Norman Gobbi

Il Cancelliere, Arnoldo Coduri

Disegno di

LEGGE

sul finanziamento tramite il budget globale e il mandato di prestazione delle unità amministrative autonome del 21 ottobre 2015 (LUAA); modifica

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

visto il messaggio 24 giugno 2020 n. 7836 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

I

La legge sul finanziamento tramite il budget globale e il mandato di prestazione delle unità amministrative autonome del 21 ottobre 2015 (LUAA) è così modificata:

Art. 7 cpv. 2

²Il fondo di capitalizzazione non può superare il 20% dell'ultimo budget globale stabilito in sede di preventivo e dal mandato di prestazione annuale.

Art. 9 cpv. 2 e 3

²Il mandato di prestazione annuale, elaborato sulla base del conto prestazioni, indica le prestazioni fornite dall'UAA, gli obiettivi quantitativi e qualitativi, il relativo monitoraggio e viene approvato dal Dipartimento competente.

³*Abrogato*

II

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