

Rapporto

numero 7836 R	data 8 febbraio 2022	competenza CONSIGLIO DI STATO
-------------------------	-------------------------	----------------------------------

**della Commissione gestione e finanze
sul messaggio 25 giugno 2020 concernente la modifica della Legge sul
finanziamento tramite il budget globale e il mandato di prestazione delle
unità amministrative autonome (LUAA) del 12 ottobre 2015**

INDICE

1. PREAMBOLO.....	2
2. INTRODUZIONE.....	2
3. BASI LEGALI	3
3.1 Generali	3
3.2 Basi legali specifiche.....	5
3.3 Modello per i Comuni	6
3.4 Confederazione.....	7
4. SITUAZIONE ATTUALE PROGETTO UAA.....	8
5. CRITICITÀ EMERSE CON GLI UFFICI UAA	8
5.1 Volontà politica.....	8
5.2 Funzionari dirigenti.....	9
5.3 Indicatori	9
5.4 Finanze	9
5.5 Risorse umane	10
6. PROPOSTA DI ADEGUAMENTO	10
6.1 Correzioni al modello	10
6.2 Conseguenze finanziarie.....	11
7. MODIFICHE DI LEGGE	11
7.1 Modifiche alla Legge sul finanziamento tramite budget globale e il mandato di prestazione delle Unità amministrative autonome (LUAA)	11
<i>Art. 7 - Fondo di capitalizzazione.....</i>	<i>11</i>
<i>Art. 9 - Mandato di prestazione</i>	<i>11</i>
7.2 Modifiche al Regolamento concernente la Legge sul finanziamento tramite budget globale e il mandato di prestazione delle Unità amministrative autonome (RLUAA del 15.03.2016)	12
<i>Art. 5 - Budget globale.....</i>	<i>12</i>
<i>Art. 6 - Riporto del credito sull'anno successivo e sorpasso.....</i>	<i>12</i>
<i>Art. 8 - Fondo di capitalizzazione b) utilizzazione</i>	<i>12</i>
8. DISCUSSIONI COMMISSIONALI.....	13

9. PROPOSTE COMMISSIONALI	13
9.1 Promozione del modello UAA	13
9.2 Premi al personale correlati ai risultati	14
9.3 Invito al Consiglio di Stato	14
10. CONCLUSIONE	14

1. PREAMBOLO

La recente presentazione del Preventivo 2022 con il relativo piano finanziario evidenzia come le finanze del Cantone richiedano una decisa correzione affinché si possa tornare a breve e medio termine a una gestione finanziaria in equilibrio.

In questo contesto evitiamo di addentrarci nell'inevitabile contrapposizione tra il privilegiare la diminuzione delle uscite oppure propendere per un aumento delle entrate. Il messaggio in oggetto desidera dare un contributo e un senso all'auspicio e alla necessità, apparentemente condivisa da tutti, di un miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza nella gestione delle risorse del Cantone.

La promozione di un modello di gestione dei servizi dell'amministrazione cantonale che sappia promuovere al meglio questi principi sembra essere un passo irrinunciabile e indispensabile da effettuare, almeno parallelamente ad altre discussioni volte alla revisione della spesa pubblica.

2. INTRODUZIONE

Per contestualizzare il discorso relativo alle UAA si invita a riprendere il rapporto del 29 settembre 2015 della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio n. 6716 del 5 dicembre 2012 concernente l'approvazione delle basi legali specifiche relative al finanziamento tramite il budget globale e il mandato di prestazione delle Unità amministrative autonome (UAA). Il GC approvò il rapporto e relativo messaggio il 12 ottobre 2015.

Il progetto UAA ha tre obiettivi principali:

- la **separazione della gestione politico-strategica dalla gestione operativa** tramite l'uso dei necessari strumenti (mandato di prestazione, budget globale, indicatori di prestazione);
- il completamento della gestione dell'unità amministrativa secondo le risorse (input) con la **gestione secondo gli obiettivi e i risultati** (output);
- la concessione di maggior autonomia operativa con la conseguente assunzione di **maggior responsabilità da parte delle unità amministrative** coinvolte.

Evitiamo di riprendere i contenuti del rapporto citato limitandoci a ribadire l'attualità delle considerazioni introduttive e generali di allora sull'opportunità di consolidare il modello di gestione UAA.

A quasi 10 anni dall'introduzione del modello, correva appunto l'anno 2012, la constatazione che questa modalità di gestione sia ancora poco diffusa pone diversi interrogativi che meritano alcuni approfondimenti.

3. BASI LEGALI

3.1 Generali

La riflessione sulle modalità di gestione della pubblica amministrazione non può prescindere dalle basi costituzionali e legali che gestiscono le nostre istituzioni. La Costituzione cantonale sancisce in modo esplicito i compiti e le competenze del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato anche e nello specifico per quanto attiene gli aspetti economici e finanziari.

L'art. 34 bis cita in particolare i principi generali di parsimonia ed economicità.

Cost. cantonale Regime finanziario

Principi generali

Art. 34bis

¹La gestione finanziaria dello Stato è retta dai principi della legalità, della parsimonia e dell'economicità; le finanze devono essere equilibrate a medio termine, tenuto conto dell'evoluzione economica.

Al potere legislativo si attribuisce il compito di alta vigilanza (Cst, art. 57), di approvazione dei conti previsionali (Cst, art. 59 lett. f) e di verifica a consuntivo (Cst, art. 59 lett g).

...

B. Potere legislativo

Gran Consiglio

Art. 57

¹Il Gran Consiglio di novanta membri è l'autorità legislativa del Cantone.

²Esso esercita l'alta vigilanza sul Consiglio di Stato

Competenze

Art. 59

¹Il Gran Consiglio:

...

- f) stabilisce, su proposta del Consiglio di Stato, il bilancio preventivo delle entrate e delle spese del Cantone;
- g) esamina ogni anno l'amministrazione e i conti del Cantone su rapporto del Consiglio di Stato e li approva;

Infine al Consiglio di Stato, organo esecutivo, sono attribuiti i compiti di direzione, pianificazione e amministrazione delle attività dello Stato nel contesto delle basi legali vigenti.

C. Potere esecutivo

Consiglio di Stato

Art. 65

¹Il Consiglio di Stato di cinque membri è l'autorità governativa ed esecutiva del Cantone.

²Esso dirige collegialmente gli affari cantonali in base alle competenze previste dalla Costituzione e dalle leggi.

Competenze

Art. 70

Il Consiglio di Stato, riservati i diritti del popolo e del Gran Consiglio:

- a) pianifica l'attività del Cantone e provvede a realizzarne i programmi;
- b) cura l'esecuzione delle leggi federali e cantonali e delle decisioni del Gran Consiglio; emana le necessarie norme mediante decreti esecutivi, regolamenti, risoluzioni o altre disposizioni;
- c) amministra le finanze ed i beni del Cantone e presenta annualmente i conti consuntivi e preventivi;
- d) dirige l'amministrazione cantonale e ne fa rapporto ogni anno al Gran Consiglio;

In aggiunta ai principi costituzionali evocati, la **Legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato (LGF)**^[1] (del 20 gennaio 1986) conferma la necessità di consapevolezza per ogni spesa dello Stato con la raccomandazione della **ricerca della soluzione che consenta di raggiungere gli obiettivi nel modo più economico**.

Principio dell'equilibrio finanziario

Art. 4 Il conto economico deve essere pareggiato a medio termine.

Principio della parsimonia

Art. 5

¹Prima di procedere a una spesa devono essere esaminate la sua necessità e la sopportabilità dei costi diretti e indiretti che ne derivano.

²Le spese devono essere effettuate nell'ordine dettato dalle priorità definite dalla pianificazione, in particolare dalle linee direttive.

....

Principio dell'economicità

Art. 6

Per ogni decisione deve essere scelta la variante che permetta di raggiungere gli obiettivi prefissati nel modo più economico.

Questa premessa giuridica consente di ribadire come le nostre istituzioni **dispongano delle basi normative che ribadiscono la necessità di una gestione efficace e efficiente delle risorse dello Stato** e quindi delle finanze delle cittadine e dei cittadini di questa nostra Repubblica.

Al Parlamento è altrettanto utile ricordare che la conduzione dell'Amministrazione cantonale è compito precipuo del Consiglio di Stato mentre al Gran Consiglio spetta il compito di stabilire, e semmai adeguare, le basi legali affinché si possa favorire il miglior rispetto possibile dei principi costituzionali che confermano, come abbiamo visto, l'importanza della **parsimonia** e dell'**economicità** della gestione dei servizi dello Stato. Ma quali altre condizioni possano favorire l'attuazione di questo approccio e la concretizzazione di questi auspici?

L'ingrediente fondamentale e irrinunciabile è favorire una gestione dinamica e flessibile che permetta la crescita di un certo spirito imprenditoriale all'interno dei servizi, una "**cultura aziendale**" diversa, che preveda degli incentivi atti a migliorare in modo continuativo i processi produttivi proprio in quell'ottica di gestione parsimoniosa ribadita nella nostra Costituzione e dalla citata LGF.

Già nel dicembre 2014 intervenendo in GC in merito al modello dello della Unità amministrative autonome, il relatore ricordava che ci si dovrebbe impegnare maggiormente affinché anche in Ticino fosse possibile applicare il principio espresso dal prof. dr. P. Mastronardi nel 1998, quindi oltre 20 anni fa, allorquando in Svizzera di iniziò a riflettere sulla necessità di promuovere nuovi modelli di gestione nel settore pubblico: *“Non vi sono settori pubblici in cui possano valere esclusivamente criteri economici, come non ve ne sono in cui non debbano valere i principi di una gestione efficace, efficiente ed economica”*.

Gli elementi che consentono di raggiungere questo auspicio sono ormai consolidati e applicati da molto tempo in molte amministrazioni pubbliche svizzere e estere. Utile precisare e sottolineare in questo contesto che l'applicazione di questo principio sacrosanto non significa obbligatoriamente privatizzazioni o esternalizzazione di servizi. Basti constatare che in Svizzera non vi sono state privatizzazioni selvagge rispettivamente che l'esternalizzazione di servizi pubblici è stata estremamente prudente e semmai circoscritta ad ambiti precisi e particolari.

Nel caso oggetto del presente messaggio si tratta di permettere all'amministrazione cantonale di evolvere in modo positivo e innovativo verso modelli di gestione virtuosi. La premessa chiave è la definizione in modo esplicito degli **obiettivi** da perseguire. Beninteso innanzitutto a livello governativo e successivamente declinandoli a livello dipartimentale e nelle diverse unità amministrative. Obiettivi che devono essere accompagnati in modo altrettanto esplicito da **indicatori di carattere qualitativo, quantitativo e finanziario**.

Il modello di gestione pubblica denominato UAA è sicuramente una possibile risposta a questa sfida ma purtroppo bisogna constatare come finora la sua applicazione nell'Amministrazione cantonale è stata molto limitata e modesta.

3.2 Basi legali specifiche

Abbiamo già citato d'entrata il messaggio n. 6716 e relativo rapporto approvato dal Gran Consiglio il 12.10.2015. (Legge sul finanziamento tramite il budget globale e il mandato di prestazione delle unità amministrative autonome, LUAA).

Il messaggio in essere propone una correzione rispetto alla base legale attuale in particolare ampliando la dimensione massima del fondo di capitalizzazione del budget globale al 20% ritenendo l'attuale limite del 10% eccessivamente ridotto.

Sul tema è utile riprendere le riflessioni del citato rapporto al messaggio n. 6716.

“La Commissione ritiene il limite fissato al 20% del budget globale per il fondo di capitalizzazione eccessivo e propone un suo dimezzamento al 10%.

I motivi di questa riduzione sono:

- *Un servizio può aspirare ad essere UAA se raggiunge determinate dimensioni. Facilmente l'UAA in questione raggiunge quindi un credito globale significativo e l'accumulo di un fondo di capitalizzazione del 20% può diventare addirittura controproducente nella gestione finanziaria del servizio permettendo al Dipartimento in questione, situazioni già successe, di attingere al fondo per operazioni di risparmio. È una situazione che deve essere evitata proprio perché in contrasto con i principi cardini del modello orientati a premiare le unità che raggiungono gli obiettivi e migliorano la propria efficienza.*

- *Il fondo di capitalizzazione non deve diventare un fondo tale da permettere al servizio di assumere nuovi compiti o rischi eccessivi ma rappresentare invece un fondo che possa contribuire al miglioramento del servizio a favore degli utenti.*
- *Nel caso in cui il servizio UAA ha necessità di nuovi investimenti o di un ampliamento particolarmente significativo della propria attività, ciò che con un fondo del 20% del proprio budget globale diventa manifestamente possibile, allora devono essere percorsi i classici canali istituzionali. “*

Visto che il Consiglio di Stato propone di correggere questo limite e portarlo al 20% significa che l'esperienza di questi anni consiglia questa correzione per favorire un maggior margine di manovra all'Unità amministrativa.

È stata una richiesta esplicita del gruppo tecnico che accompagna la trasformazione e l'applicazione del modello UAA che tuttavia ha anche espresso l'esplicito auspicio che il fondo sia precluso a operazioni finanziarie per eventuali risanamenti delle finanze cantonali.

3.3 Modello per i Comuni

È forse utile ricordare che un modello simile esiste anche sul piano comunale per la gestione di servizi comunali. Infatti mutatis mutandis il modello di Ente autonomo di diritto comunale previsto dalla LOC all'art. 193c e ss favorisce l'applicazione di principi simili, ossia:

c) mandati di prestazione

Art. 193b

¹Il comune può affidare mandati di prestazione a enti pubblici o privati per l'esecuzione di suoi compiti. Il mandato deve prevedere:

- la prestazione e le modalità esecutive,
- i mezzi finanziari,
- i controlli,
- diritti e obblighi reciproci,
- durata, facoltà di revoca.

²Contro le decisioni di carattere amministrativo del soggetto esterno è dato ricorso ai sensi degli art. 208 e seguenti.

³Il mandato deve essere adottato dall'assemblea o dal consiglio comunale secondo le modalità previste per il regolamento comunale.

...

d) ente autonomo di diritto comunale

Principio

Art. 193c

¹Il comune può costituire enti di diritto pubblico con propria personalità giuridica, anche con la collaborazione di altri enti pubblici e di privati.

²L'assemblea o il consiglio comunale adottano lo statuto dell'ente, secondo le modalità previste per il regolamento comunale.

³Il comune può attribuire il compito all'ente mediante mandato di prestazione. È applicabile l'art. 193b.

Infatti in questi anni abbiamo potuto constatare come molti comuni si sono dotati di enti comunali per la gestione di servizi quali ad esempio per le case anziani, il servizio cura a domicilio oppure ancora per la gestione di impianti sportivi comunali.

Sembrerebbe perlomeno sospetto che lo Stato che promuove modalità di gestione virtuose sul piano comunale non affronti con lo stesso slancio la gestione di propri servizi dell'Amministrazione cantonale.

La stessa riflessione potrebbe estendersi alla constatazione che lo Stato contribuisce e sussidia la gestione di molti servizi gestiti da enti terzi sulla base di mandati di prestazioni e crediti globali. È una voce di spesa in continua crescita ma che paradossalmente viene sovente gestita da servizi che non sono gestiti con le stesse modalità. Nasce spontanea la riflessione di come sia possibile che uffici cantonali gestiscano mandati di prestazioni di terzi quando loro stessi rimangono gestiti con modalità tradizionali ossia con crediti di gestione corrente e senza obiettivi e indicatori di prestazione che permettono la valutazione dell'efficacia e efficienza del loro operato.

3.4 Confederazione

La Commissione ha preso atto anche del rapporto di valutazione del 20 gennaio 2021 sull'applicazione del Nuovo modello di gestione dell'amministrazione federale (www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-86074.html) e citiamo:

*“Nella seduta del 24 novembre 2021 il Consiglio federale ha adottato il rapporto di valutazione sul Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale (NMG). Introdotto quattro anni fa, il NMG dimostra nel complesso la propria **efficacia**. Con l'ottimizzazione mirata di due strumenti, è possibile migliorare ulteriormente le condizioni quadro per il Parlamento e l'amministrazione. Sulla base della discussione relativa al rapporto in seno alle commissioni parlamentari, l'Esecutivo deciderà le tappe successive.*

Il NMG è stato introdotto il 1° gennaio 2017. L'accento è stato posto sui seguenti obiettivi:

- *migliorare la **pianificazione, la gestione e l'esecuzione** del bilancio federale tramite un **preventivo con piano integrato dei compiti e delle finanze (PICF)**;*
- ***sviluppare** ulteriormente la **gestione e la cultura** dell'amministrazione attraverso le convenzioni sulle prestazioni e la contabilità analitica;*
- ***migliorare l'economicità e l'efficienza** dell'Amministrazione federale mediante preventivi globali nel settore proprio e margini di manovra operativi più ampi.*

Questi tre obiettivi principali sono stati ampiamente raggiunti nei primi quattro anni d'esercizio, ossia nel periodo 2017–2020. Gli strumenti per migliorare l'economicità e l'efficienza, in particolare i preventivi globali nel settore proprio o la costituzione e lo scioglimento di riserve, sono considerati utili. Essi hanno aumentato la flessibilità e i margini di manovra dell'amministrazione, senza che il Parlamento perda la sua competenza in materia di gestione. Il mondo politico e l'amministrazione considerano il preventivo con PICF utile e appropriato. La trasparenza delle prestazioni si è consolidata. Questo permette al Parlamento di ottenere un quadro generale dei circa 130 gruppi di prestazioni dell'amministrazione e di gestirli in modo mirato e oculato attraverso singoli obiettivi, parametri e valori di riferimento.”

L'esempio dell'Amministrazione federale, con oltre 36'000 collaboratrici e collaboratori, pur considerando alcune criticità e le migliorie proposte nel rapporto citato, dimostra che il modello è applicabile anche in un contesto certamente più complesso e articolato dell'amministrazione cantonale e dovrebbe essere da sprone per una diffusione più ampia del modello sul piano cantonale.

4. SITUAZIONE ATTUALE PROGETTO UAA

L'impatto del modello UAA all'interno dell'AC rimane piuttosto limitato per non dire scarso. Le due unità amministrative maggiori sono certamente l'Organizzazione sociopsichiatrica cantonale con un budget di oltre 76 mio e il CSI con un budget di oltre 50 mio.

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

Unità amministrativa	Budget (P2021)
- Controllo cantonale delle finanze (CRB 90)	CHF 2'543'000
- Organizzazione sociopsichiatrica cantonale (CRB 245-249/251/256-259/261-263)	CHF 76'580'700
- Centro di risorse didattiche e digitali (CRB 432)	CHF 3'470'900
- Archivio di Stato (CRB 664)	CHF 2'905'300
- Biblioteca cantonale di Bellinzona (CRB 672)	CHF 2'168'000
- Scuola superiore alberghiera e del turismo (CRB 598)	CHF 5'190'500
- Museo cantonale di storia naturale (CRB 722)	CHF 2'864'000
- Centro dei sistemi informativi (CRB 951 e 952)	CHF 50'977'300
Totale	CHF 146'699'700

La cifra complessiva delle uscite delle attuali otto UAA è di CHF 146'699'700.-. In relazione al totale delle uscite correnti a Preventivo 2021 dello Stato di CHF 3'491'241'000.- rappresenta un modesto 4%.

Ma cosa sono queste UAA Unità amministrative autonome?

Non sono altro che servizi amministrativi dell'amministrazione cantonale per i quali sono definiti obiettivi di gestione, indicatori di prestazione in cambio di un minimo di autonomia finanziaria. Insomma si tratta di funzionari dirigenti che più di altri si espongono e sono chiamati a presentare in modo esplicito e trasparente i risultati raggiunti. Proprio quanto servirebbe al Consiglio di Stato e al Parlamento nella sua funzione di controllo per capire se i principi di gestione efficace e efficiente vengano messi in atto e siano rispettati.

5. CRITICITÀ EMERSE CON GLI UFFICI UAA

Il relatore ha preso contatto con i responsabili di alcune delle unità UAA e raccolto le loro impressioni che riassumiamo in alcune tematiche principali.

5.1 Volontà politica

L'impressione generale è che non vi sia una chiara volontà del Consiglio di Stato di promuovere attivamente e con determinazione il modello UAA. Vi è la sensazione che se qualcuno lo vuole fare va bene ma non vi è un chiaro obiettivo in tale senso. Sembrerebbe sussistere il malcelato sospetto che una maggior autonomia dei servizi possa coincidere con la perdita di un certo potere di intervento da parte del Governo. Questo dubbio, abbinato a una certa perplessità di fondo del Consiglio di Stato nelle capacità gestionali e di conduzione di taluni funzionari dirigenti, non sono certamente le premesse migliori per una promozione del modello.

5.2 Funzionari dirigenti

Da parte dei funzionari dirigenti incontrati dal relatore sono emerse le osservazioni seguenti:

- I funzionari dirigenti percepiscono il modello come un ulteriore carico di lavoro, perlomeno dal punto di vista amministrativo, senza che sussista un beneficio perlomeno di pari entità.
- Il sostegno loro dato nel processo di trasformazione rimane piuttosto limitato per non dire nullo, vi sono lacune di informazione, nella formazione, nella consulenza e nell'accompagnamento del processo di cambiamento.

Potrebbe ad esempio essere interessante creare dei momenti di confronto fra dirigenti che applicano il modello con i servizi centrali dell'AC, con particolare riferimento a Finanze e Risorse umane, e i membri del gruppo tecnico UAA per condividere difficoltà e potenzialità del modello. In questa sede potrebbero essere coinvolti eventuali dirigenti di future unità amministrative interessate.

- Il beneficio in termini di flessibilità finanziaria è certamente interessante ma sussiste il forte dubbio e la preoccupazione che esigenze di bilancio, in particolare nei momenti di difficoltà come è il caso oggi, possano portare facilmente il Consiglio di Stato a decidere dei prelievi straordinari dal fondo di capitalizzazione accumulato.
- Il modello permette una gestione delle risorse umane maggiormente flessibile per la gestione di progetti finanziabili da parte del fondo. Rimane invece rigida, e per tutti troppo rigida, ingabbiata secondo la LStip per quanto riguarda la gestione dei PPA.

5.3 Indicatori

La definizione di **indicatori quantitativi e finanziari** presuppone da parte dell'unità amministrativa un'analisi delle proprie prestazioni e dei processi produttivi con la relativa allocazione delle risorse. Si tratta di una premessa indispensabile per poter affrontare il tema di una miglior efficacia e efficienza del servizio.

Più difficile rimane la definizione di **indicatori qualitativi** che a dipendenza del settore richiedono la predisposizione di strumenti diversi come la raccolta sistematica e regolare della valutazione del servizio da parte degli utenti. È un passaggio che richiede un certo cambio di mentalità, torniamo al discorso di cambiamento della "cultura aziendale". Un approccio verosimilmente non così diffuso all'interno dell'AC.

5.4 Finanze

La maggior flessibilità nella gestione delle risorse è certamente valutata positivamente; ciò vale per l'assunzione di risorse a tempo determinato e per le deroghe alle norme della Legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato. Sono aspetti che permettono un **utilizzo più flessibile e efficiente delle risorse finanziarie** disponibili.

Poi però l'entusiasmo è relativizzato dalla rigidità nella gestione delle risorse umane (PPA e posizioni a tempo indeterminato) che comunque rappresenta sovente la voce di spesa principale.

Il modello UAA deve trovare un nuovo punto di equilibrio tra la logica della classica gestione dei crediti a livello di preventivo dello Stato e la gestione del credito globale che è la somma dei crediti tradizionali connesso agli obiettivi del mandato di prestazione rispettivamente ai risultati raggiunti. Il raggiungimento di obiettivi migliori dal punto di vista quantitativo non può prescindere dal rispettare perlomeno lo stesso saldo preventivato a livello di budget globale quale differenza tra entrate e uscite dell'unità amministrativa.

La possibilità di accumulare un **fondo di capitalizzazione**, ricordiamo che il messaggio propone di portare al 20% del budget annuo disponibile, è certamente visto con favore. L'importante però sarebbe avere la certezza che il Consiglio di Stato non lo veda come un fondo da cui poter prelevare in caso di necessità. A tal proposito sembra preferibile la soluzione adottata in passato da altri cantoni con la possibilità di versare al fondo una parte del miglior risultato ottenuto rispetto al budget (almeno il 50% o il 75% a dipendenza della situazione delle finanze del Cantone) ma poi garantendo l'impossibilità di successivi prelievi per esigenze di bilancio dello Stato.

5.5 Risorse umane

Il modello UAA è un'opportunità per la promozione di un percorso formativo interno e potrebbe facilitare una nuova cultura aziendale dell'unità amministrativa rispettivamente nell'AC. Purtroppo la rigidità interna di molti processi decisionali, uno su tutti le conseguenze della legge sulle commesse pubbliche, smorza parecchio la volontà di intraprendenza e dinamicità dei servizi disposti all'innovazione e gestiti con spirito imprenditoriale.

Un aspetto indiscutibilmente positivo, come già detto, è la possibilità grazie al fondo di capitalizzazione di assunzioni a tempo determinato per lo sviluppo di nuovi progetti che consentono al servizio di portare innovazione e un miglioramento delle proprie prestazioni. Giusto sottolineare che si tratta di un'opportunità di difficile attuazione per i servizi che hanno poche possibilità di lavorare su progetti e che auspicherebbero soluzioni alternative per aumentare la flessibilità dell'unità amministrativa.

Così come è altrettanto importante sottolineare che qualora da progetto l'attività dovesse divenire compito permanente, il personale poi deve essere integrato nell'organico.

6. PROPOSTA DI ADEGUAMENTO

Il Consiglio di Stato nel messaggio condivide le diverse criticità emerse e al capitolo 4 e propone dei cambiamenti puntuali per rilanciare il modello di UAA.

6.1 Correzioni al modello

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 **negoiazione 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);

6.2 Conseguenze finanziarie

In considerazione del raddoppio delle aliquote massime a favore del fondo di capitalizzazione e del possibile ammontare massimo dello stesso, è stato stimato un importo totale massimo di 1.5 mio annui su 5 o 6 anni (inclusa l'eventuale risorsa supplementare di mezza unità alle Sezione delle finanze).

Beninteso si tratta di un'uscita puramente contabile trattandosi del trasferimento di una quota del budget globale in un conto di bilancio.

7. MODIFICHE DI LEGGE

7.1 Modifiche alla Legge sul finanziamento tramite budget globale e il mandato di prestazione delle Unità amministrative autonome (LUAA)

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 RLUA, 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.

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.

³Abrogato.

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.

7.2 Modifiche al Regolamento concernente la Legge sul finanziamento tramite budget globale e il mandato di prestazione delle Unità amministrative autonome (RLUAA del 15.03.2016)

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

*¹Le 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

*³Il 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.

8. DISCUSSIONI COMMISSIONALI

La Commissione ha preso atto del messaggio e delle proposte di modifica del modello UAA presentate dal Consiglio di Stato e ne sostiene le finalità. Al proposito formula le seguenti considerazioni e proposte:

- Il modello UAA favorisce il miglioramento di efficacia e efficienza nei servizi coinvolti esplicitando il rapporto tra obiettivi fissati e risultati ottenuti (efficacia) e migliorando la trasparenza nei costi di gestione (efficienza). Condividendo questo aspetto centrale si invita il Consiglio di Stato ad elaborare una strategia per una **maggior diffusione del modello**. Si propone che il Consiglio di Stato fissi per ogni Dipartimento un **obiettivo quantitativo** in merito all'ampliamento del modello UAA così da promuovere il modello con maggior slancio. Ad esempio in ogni Dipartimento ogni anno si analizzi a fondo la possibilità di trasformare almeno un nuovo Ufficio o Sezione in UAA. La Commissione è consapevole che non necessariamente ogni attività dell'Amministrazione cantonale presenta le giuste caratteristiche per l'applicazione del modello ma è altrettanto palese che siamo ben lungi dall'aver applicato il modello ogni volta che invece le premesse sono date.
- Un esempio scolastico potrebbe essere il progetto pilota di Centro polivalente di Camorino, messaggio n. 7898, per il quale si proponeva una gestione pilota per poter valutare l'efficacia di una gestione in proprio da parte del Cantone. In situazioni simili il modello UAA presenta vantaggi evidenti.
- Si invita il Consiglio di Stato a proporre un **apposito credito di investimento** per sostenere con maggior decisione la trasformazione dell'amministrazione cantonale così da appoggiare in modo adeguato i funzionari dirigenti.
- La Commissione propone che l'eventuale beneficio finanziario raggiunto dal servizio in termine di maggiori entrate, minor costo o relativo miglioramento del risultato a saldo, sia contabilizzato nel fondo di capitalizzazione già al netto di un eventuale versamento nei conti generali dello Stato evitando la possibilità di successive manovre di recupero che snaturano lo scopo stesso del fondo.
Per questo motivo **si propone di fissare l'aliquota a favore dei conti cantonali al 50% fino al raggiungimento del pareggio nei conti dello Stato, successivamente al 25%**, sempre nel rispetto del limite massimo fissato del conto di capitalizzazione.
- Accanto ad indicatori quantitativi e finanziari è fondamentale riflettere su **aspetti qualitativi** delle prestazioni erogate. In particolare il servizio coinvolto dovrebbe eseguire a scadenza regolare un sondaggio all'interno della propria clientela o utenza, interna e esterna all'AC per poter valutare il grado di soddisfazione suscitato.

9. PROPOSTE COMMISSIONALI

La Commissione in base alle considerazioni espresse propone pertanto alcuni **emendamenti** ai decreti legislativi presentati dal Governo.

9.1 Promozione del modello UAA

All'art. 1 è opportuno esplicitare un obiettivo quantitativo nella Legge affinché il modello venga diffuso con maggior determinazione.

Art. 1

¹La presente legge disciplina il funzionamento delle Unità amministrative autonome (in seguito UAA) tramite il budget globale e il mandato di prestazione.

²Il numero di UAA è esteso in modo progressivo. Il Consiglio di Stato analizza annualmente la fattibilità dell'applicazione del modello **di regola di almeno** una nuova unità per ogni Dipartimento.

9.2 Premi al personale correlati ai risultati

Il Regolamento dei dipendenti dello stato stabilisce all'art. 56 la possibilità data al Consiglio di Stato di attribuire dei premi per prestazioni eccezionali. Anche in questo caso sembra essere opportuno che l'attribuzione di eventuali premi, da intendere in modo collettivo o individuale, debba essere correlato al superamento degli obiettivi fissati nel mandato di prestazione e quindi essere finanziati dal miglioramento del risultato finanziario dell'UAA.

Gestione del personale**Art. 4**

¹Le UAA, per la gestione del personale, sottostanno alle disposizioni legali previste dall'ordinamento dei dipendenti dello Stato.

²Le assunzioni a tempo determinato possono avvenire nella forma dell'incarico (art. 15 della legge sull'ordinamento dei dipendenti dello Stato e dei docenti del 15 marzo 1995) o di personale ausiliario. Il regolamento definisce la procedura.

³Le assunzioni a tempo indeterminato sono autorizzate dal Consiglio di Stato.

⁴L'attribuzione di premi collettivi o individuali all'interno delle UAA è correlata ai risultati raggiunti.

9.3 Invito al Consiglio di Stato

Come ribadito all'inizio di questo rapporto, la responsabilità della conduzione dell'Amministrazione cantonale è di competenza del Consiglio di Stato e in questo senso la Commissione non può che invitare il Governo a una maggior determinazione per promuovere l'innovazione anche nei processi amministrativi. Per questo motivo l'auspicio commissionale è di mettere disposizione specifiche risorse per investire in questo processo di trasformazione con maggiore determinazione e quindi è un invito al Governo ad elaborare un apposito messaggio. La quantificazione delle risorse da investire potrebbe essere messe in relazione all'ammontare del riversamento delle stesse UAA nei conti dello Stato.

La definizione invece dell'ammontare dell'aliquota da destinare ai conti dello Stato, con un **importo massimo del 50% fino all'ottenimento del pareggio di bilancio e la successiva riduzione al 25%**, rientra nell'apposito Regolamento di competenza del Governo che definisce i dettagli del funzionamento delle UAA.

10. CONCLUSIONE

La Commissione della gestione e delle finanze auspica un deciso cambio di passo nell'applicazione del modello UAA all'interno dell'amministrazione cantonale. La Commissione condivide che lo strumento favorisce maggior consapevolezza nel miglioramento di efficacia e efficienza da parte dei servizi coinvolti e migliori la trasparenza nelle valutazioni di preventivo e consuntivo grazie e obiettivi e indicatori espliciti.

Tenendo conto delle considerazioni e dei suggerimenti espressi, la Commissione propone al plenum del Parlamento di approvare il disegno di legge allegato al rapporto.

Per la Commissione gestione e finanze:

Bixio Caprara, relatore

Agustoni - Balli (con riserva) - Bignasca (con riserva) -

Biscossa (con riserva) - Bourgoin (con riserva) -

Caverzasio (con riserva) - Dadò - Durisch (con riserva) -

Ferrara - Gianella Alessandra - Guerra (con riserva) -

Jelmini - Pamini - Quadranti - Sirica (con riserva)

Disegno di

LEGGE

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

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

- visto il messaggio 24 giugno 2020 n. 7836 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 8 febbraio 2022 n. 7836 R della Commissione gestione e finanze,

decreta:

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:

Scopo

Art. 1 cpv. 2 (nuovo)

²Il numero di UAA è esteso in modo progressivo. Il Consiglio di Stato analizza annualmente la fattibilità dell'applicazione del modello di regola di almeno una nuova unità per ogni Dipartimento.

Gestione del personale

Art. 4 cpv. 4 (nuovo)

⁴L'attribuzione di premi collettivi o individuali all'interno delle UAA è correlata ai risultati raggiunti.

Fondo di capitalizzazione

Art. 7 cpv. 2

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

Mandato di prestazione

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

Entrata in vigore

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.