

ANNO 2005/2006

Seduta XXI: martedì 11 ottobre 2005 - serale

SOMMARIO

1. 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
 - Messaggio del 16 ottobre 2001 no. 5167
 - Rapporto di maggioranza del 6 settembre 2005 no. 5167 R1; relatori: Ignazio Bonoli e Mario Ferrari
 - Rapporto di minoranza del 20 settembre 2005 no. 5167 R2; relatore: Michele Foletti
2. Mozione del 21 giugno 2004 presentata da Giuseppe (Bill) Arigoni, Graziano Pestoni e Lorenzo Quadri "Affinché il progetto ORTO abbia un futuro" - Concessione di un aiuto straordinario di fr. 200'000.- all'Associazione L'ORTO e stipulazione di contratti di prestazione con terzi per l'occupazione di persone in esecuzione di pena
 - Messaggio del 31 maggio 2005 no. 5658
 - Rapporto del 20 settembre 2005 no. 5658 R; relatore: Mario Ferrari
3. Chiusura della seduta e rinvio

PRESIDENZA: Werner Carobbio, Presidente

Alle ore 17.35 il Presidente dichiara aperta la seduta, presenti 85 deputati.

Sono presenti le signore e i signori deputati:

Adobati - Arigoni - Arn - Bacchetta-Cattori - Bagutti - Beltraminelli - Beretta Piccoli L. - Beretta-Piccoli F. - Bergonzoli - Bignasca - Bobbià - Boneff - Bonoli - Bordogna - Brivio - Butti - Caimi - Calastri - Canonica G. - Canonica I. - Carobbio - Carobbio Guscetti - Cavalli - Celio - Colombo - Croce - Dafond - David - Del Bufalo - Dell'Ambrogio - De Rosa - Ducry - Ferrari C. - Ferrari M. - Fiori - Foletti - Fornera - Gemnetti - Genazzi - Ghisletta D. - Ghisletta R. - Giudici - Gobbi N. - Gobbi R. - Guidicelli - Isenburg - Jelmini - Lepori - Lepori Colombo - Lombardi - Lotti - Lurati - Maggi - Malandrini - Marra - Marzorini - Mellini - Menghetti - Merlini - Orelli Vassere - Orsi - Pantani - Pedrazzini - Pellanda - Pelossi - Pestoni - Piazzini - Pinoja - Poli - Quadri - Ravi - Regazzi - Ricciardi - Righinetti - Rizza - Robbiani - Rusconi - Salvadè - Savoia - Soldati - Suter - Terrier - Torriani - Truaisch - Vitta

Si sono scusati per l'assenza:

Allidi-Cavalleri - Duca Widmer

Non si sono scusati per l'assenza:

Bertoli - Dominé - Pini

1. 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

Messaggio del 16 ottobre 2001 no. 5167

Conclusioni del rapporto di maggioranza della Commissione della gestione e delle finanze: adesione all'entrata in materia e approvazione del disegno di legge concernente le competenze organizzative del Consiglio di Stato e dei suoi Dipartimenti e del decreto legislativo concernente il finanziamento tramite il budget globale e il mandato di prestazione delle unità amministrative autonome annessi al rapporto medesimo.

Conclusioni del rapporto di minoranza della Commissione della gestione e delle finanze: si rinvia al testo del rapporto medesimo.

È aperta la discussione di entrata in materia.

BACCHETTA-CATTORI F. - Il gruppo PPD aderisce al messaggio governativo. Esso è di fatto favorevole alla proposta di riforma concernente le unità amministrative autonome, anche perché in seno alla Commissione della gestione e delle finanze si è riusciti a ottenere una serie di importanti modifiche.

Questa riforma va nella giusta direzione. Una direzione che, d'altronde, il gruppo PPD aveva già auspicato negli anni Novanta, quando il Gran Consiglio decise di promuovere il cantiere di "Amministrazione 2000". In quell'occasione esso votò infatti un rapporto di minoranza, il cui relatore era Ignazio Bonoli, che andava nella direzione di promuovere non una riforma globale, faraonica, bensì una riforma graduale, a tappe, sperimentale. Quindi, a distanza di qualche anno, è positivo il fatto che il Consiglio di Stato abbia proposto un progetto di riforma che va proprio in questa direzione e che la Commissione della gestione e delle finanze lo abbia appoggiato. Si tratta di promuovere progetti pilota, di promuovere appunto una riforma sperimentale graduale, a tappe, e non una riforma complessiva. Questo tipo di riforma è stato pure promosso dalla Confederazione, nonché da altri importanti Cantoni quali Berna.

In seno alla Commissione della gestione e delle finanze si è inoltre voluto che non fosse unicamente il Governo a occuparsi di questa riforma, come proposto nel messaggio in oggetto, ma venisse coinvolto in modo diretto anche il Gran Consiglio, assumendo chiare responsabilità. Alludo in particolare all'art. 12 del decreto legislativo annesso al rapporto commissionale. L'ultima parola sui progetti pilota proposti dal Consiglio di Stato spetterà quindi al Parlamento.

Con queste considerazioni, il gruppo PPD invita il Gran Consiglio a votare favorevolmente il disegno di legge e il decreto legislativo annessi al rapporto commissionale di maggioranza.

BIGNASCA A. - Il progetto in questione è figlio di "Amministrazione 2000". Il messaggio in oggetto è quindi uno specchietto per le allodole, poiché a questo punto tutti si aspettavano di vedere i risultati di "Amministrazione 2000", vale a dire la concretizzazione dei progetti, i risparmi faraonici, eccetera, e invece niente. La ex deputata Laura Sadis, in due anni di lavoro, non è riuscita a farsi dire dal Consiglio di Stato che cosa sperava di ottenere con queste unità amministrative autonome. Qui si potrebbe discutere a lungo, ma non è il caso di perdere altro tempo: se n'è già perso troppo in Commissione della gestione e delle finanze e se ne perderà ancora nella valutazione delle proposte di progetti pilota. Progetti pilota delle unità amministrative autonome, dei quali il disegno di legge in oggetto dovrebbe disciplinare il funzionamento, sulla base del budget globale dei mandati di prestazione. Ma chi li calcola i budget globali? Chi li discute? I funzionari che non fanno ancora parte delle unità amministrative autonome, ma che ne faranno parte in futuro? Siamo nell'assoluto vuoto giuridico. Il Gran Consiglio è chiamato a dare la sua approvazione prima o dopo la costituzione dell'unità amministrativa autonoma? La cosa non è affatto chiara.

Il collega Bacchetta-Cattori ha citato la Confederazione. In proposito va detto che essa mette alla base i risultati: ha introdotto un sistema di bonus-malus che tocca fino al 6% dello stipendio. Nel nostro caso, voglio vedere quale funzionario accetterebbe di entrare in un'unità amministrativa autonoma, votata dal Gran Consiglio, con un bonus-malus fino al 6% dello stipendio.

Ricordo che nel mese di maggio del 1999 il compianto Consigliere di Stato Giuseppe Buffi, nell'ambito di un incontro con la Commissione della gestione e delle finanze, disse che la revisione della Legge sull'ordinamento dei dipendenti dello Stato (LORD) era il compito più urgente del Consiglio di Stato. Nel frattempo, è passata "Amministrazione 2000" portandosi via diversi milioni di franchi ed è stato presentato il messaggio concernente le unità amministrative autonome, mentre la riforma della LORD si fa attendere. Senza la riforma della LORD, nessuno potrà obbligare un funzionario a entrare in queste unità amministrative. Che cosa bisogna fare, lo si pensiona con dieci anni di anticipo? Si sono visti i risultati delle uniche proposte di autonomizzazione: penso in particolare all'Istituto delle assicurazioni sociali (IAS). Si è trattato di un tira e molla. Per non parlare poi della recente esperienza con il Centro abitativo, ricreativo e di lavoro (CARL) di Mendrisio.

Che cosa ne è stato della riforma della LORD? Si è deciso di proseguire come prima? Questo significa che abbiamo perso tempo inutilmente? Si tratta di proposte su cui regna il silenzio assoluto, poiché alla minima difficoltà tutto si ferma. E noi dovremmo votare il disegno di legge e il decreto legislativo in questione? Se lo scopo è semplicemente quello di liberare i cassetti della Commissione della gestione e delle finanze dagli incarti vecchi, votiamo pure. Se la citata Commissione non vuole essere accusata di frenare i progetti innovativi del Governo, mi va anche bene votare; tengo tuttavia a precisare che quello in questione non è assolutamente un progetto innovativo. Si tratta infatti di un progetto nato stanco che, nel frattempo, è pure invecchiato.

PESTONI G. - La proposta in discussione oggi è parte integrante della riforma dell'Amministrazione cantonale, avviata una decina di anni fa. Lo studio sulla stessa, elaborato dalla Arthur Andersen, contava 922 pagine ed è costato 3.5 milioni di franchi. Per mesi, esperti o presunti tali hanno indagato, interrogando funzionari dirigenti di ogni grado, per capire e quindi proporre rimedi. L'obiettivo sembrava lodevole. Tutti – sindacati compresi – concordavano sulla necessità di operare una verifica in seno all'Amministrazione cantonale.

La società evolve rapidamente e l'Amministrazione cantonale non deve limitarsi ad aggiungere nuovi uffici a quelli già esistenti. Essa deve anche chiudere certi uffici, oppure deve modificarli e trasformarli, adeguandoli alla nuova realtà. Realtà che cancella determinati bisogni e che ne crea altri.

Già allora vi era tuttavia chi non concordava. Come rileva il rapporto commissionale di maggioranza, vi era chi non riteneva prudente investire una simile somma in un grande progetto non ben definito, in un grande mandato il cui costo finale era un'incognita. La somma totale investita in questo progetto si aggira attorno ai 40 milioni di franchi. Chi esprimeva dubbi non era contrario a una verifica; semplicemente riteneva più prudente e saggio procedere con progetti pilota, sull'esempio di quanto stava accadendo in altre amministrazioni cantonali. Progetti pilota che potevano essere generalizzati, corretti o abbandonati a dipendenza dei risultati.

La determinazione dei fautori, l'euforia di taluni e la buona fede di tanti altri portarono all'approvazione del progetto complessivo. Fu l'inizio di una brutta storia. È vero, alcune riforme tecniche a livello informatico, nonché a livello di gestione degli immobili, di gestione degli appalti e di gestione della liquidità sono state realizzate. Ma i problemi erano noti da tempo, così come le possibili soluzioni; mancava soltanto la volontà politica di realizzarle. Malgrado tutto, questo può dunque essere considerato un passo positivo. Lo stesso non può però essere affermato per quanto riguarda le altre proposte. Quelle proposte che si possono definire ideologiche. L'ideologia ha infatti preso il sopravvento rispetto a una verifica serena della situazione. La Arthur Andersen non era una ditta qualsiasi. E non solo perché qualche tempo dopo è fallita a causa di malversazioni. Essa aveva letteralmente sposato i concetti del New public management (la nuova gestione pubblica), figli della politica neoliberale. Secondo questa ideologia, il mercato, la concorrenza e il profitto sarebbero i migliori strumenti per gestire la cosa pubblica. Il cittadino-utente-paziente-studente verrebbe così sostituito dal "cliente".

Questa ideologia dimentica i valori fondamentali della collaborazione. Essa scorda volutamente che il cittadino ha precisi diritti, sanciti dalla legge. Il cliente può invece beneficiare di prestazioni soltanto nella misura in cui è in grado di pagare; non a caso la Arthur Andersen ha proposto anche l'introduzione del cosiddetto principio della corresponsione, ossia la fatturazione sistematica di ogni prestazione.

Si tratterebbe di uno stravolgimento dei rapporti tra Stato e cittadino, di un allontanamento del cittadino dall'Amministrazione e non – come veniva poco correttamente affermato – di un avvicinamento.

La ditta ha proposto una serie di privatizzazioni totali o parziali di servizi pubblici, l'aziendalizzazione, la precarizzazione del rapporto di impiego e quant'altro.

Lo studio elaborato per l'Amministrazione cantonale ticinese sembra una fotocopia di quello effettuato per il Cantone Ginevra. Chissà, forse lo era realmente...

In ogni caso, anche a Ginevra non ha riscontrato un grande successo. Ad esempio, la privatizzazione del Servizio delle automobili, l'equivalente della nostra Sezione della circolazione, è stata respinta clamorosamente in votazione popolare.

Ma torniamo al messaggio in oggetto. In proposito va riconosciuto che di tutte le proposte formulate dalla Arthur Andersen, le Unità amministrative autonome sono le meno invasive. Tuttavia, non potrò votare favorevolmente questo progetto. Il Consigliere di Stato lo capirà facilmente, anche perché ne abbiamo discusso a lungo nel Gruppo GRU 2000.

È vero, la Commissione della gestione e delle finanze ha svolto un ottimo lavoro. È importante, ad esempio, fare progetti pilota. Poi si vedrà. La domanda da porre è però la seguente: questa riforma è utile? Personalmente, non ne sono sicuro. Anzi: credo proprio trattarsi di una soluzione sbagliata a un problema reale.

Il problema reale è costituito dalla scarsa autonomia dei funzionari e dei funzionari dirigenti. Poche, malgrado le deleghe, sono infatti le decisioni che possono essere prese da questi ultimi con un minimo di autonomia. Gli uffici di tassazione sono una lodevole eccezione, da cinquant'anni. Nessuno sa – credo – perché lo stesso modello non sia stato applicato ad altri settori.

Un'iniziativa parlamentare¹ presentata anni fa da chi parla assieme al collega Raoul Ghisletta andava proprio in questa direzione. Ed era persino stata approvata dal Parlamento, ma poi dimenticata.

Dare più autonomia senza dimenticare la burocrazia: questo dovrebbe essere l'obiettivo. Le Unità amministrative autonome danno autonomia, ma aumentano la burocrazia. L'elaborazione di un contratto di prestazione, la definizione di indicatori qualitativi e quantitativi, ecc. necessitano di tempo e di risorse. Tempo e risorse che vengono sottratte all'attività lavorativa.

Non dimentichiamo che il sistema necessita la messa in atto di un complesso apparato di controllo. Un sistema che non dà garanzie di efficacia, malgrado la sua pesantezza.

È vero: è necessario che il lavoro sia trasparente e verificabile. Ma siamo certi che questi siano i migliori sistemi per farlo? È proprio necessario sapere quante schiene ha lavato un'infermiera in una mattina? E il controllo della qualità? Se non ci fidiamo della sua professionalità, chi lo effettua? Metteremo le telecamere?

In conclusione, credo che le risorse dello Stato debbano essere utilizzate per affrontare i problemi dei cittadini e non per fare inutili esercizi burocratici.

Per tali ragioni non posso quindi votare favorevolmente questo progetto, tanto caro al Consigliere di Stato Luigi Pedrazzini.

PIAZZINI G. - Il collega Bacchetta-Cattori ha giustamente sottolineato il fatto che a suo tempo si optò per la riforma complessiva e simultanea, malgrado la scelta della Confederazione tendente ad affrontare il discorso a piccoli passi. Francamente, fu un errore. E adesso ne prendiamo atto. In ogni caso, va detto che si trattava di una riforma complessiva e simultanea, che chiedeva la predisposizione di strumenti tecnici, ma soprattutto la predisposizione alle basi legali.

Oggi si passa alle riforme progressive con sperimentazione in alcuni settori, eccetera, il che mi dispiace un po'. Se si pensa a quanto avevamo investito e alle nostre aspettative, vi è da rimanere allibiti.

¹ Iniziativa parlamentare generica: *Modifica della Legge concernente le competenze organizzative del Consiglio di Stato e dei suoi Dipartimenti del 25 giugno 1926 e della Legge sulla gestione finanziaria dello Stato del 20 gennaio 1986*, Graziano Pestoni e Raoul Ghisletta, 31.01.2000.

Oggi abbiamo un'autonomia amministrativa, con una sorta di blindatura contabile (contabilità analitica, controlling, eccetera).

Personalmente, ho una certa paura, poiché abbiamo predisposto servizi quali la logistica, l'informatica, eccetera oggi ancora dimensionati al progetto iniziale. Non vorrei che adesso, passando a un discorso più minuto, si inficiasse il grosso lavoro di natura tecnica che era stato predisposto.

Penso valga la pena di fare un *nichtzustand* su questa avventura, ma non con obiettivi polemici che non servono a nulla.

Va detto che già inizialmente vi era un certo scetticismo. Parliamoci chiaro: il deputato Pestoni, ad esempio, non è mai stato un *fan* di questa riforma tecnica.

Si parla di "calo di tensione": spero non vi sia "il salto della catena", poiché quanto predisposto è comunque costato molto. È stato fatto un sforzo, per cui non vorrei che adesso si andasse a ridimensionarlo a obiettivi molto più ridotti.

PEDRAZZINI L., DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO DELLE ISTITUZIONI - Concludendo il suo intervento, il deputato Pestoni ha parlato di «*progetto tanto caro al Consigliere di Stato Luigi Pedrazzini*». Non nascondo che, entrato in Governo nel 1999, dopo che il Gran Consiglio aveva deciso l'avvio della riforma "Amministrazione 2000", e vistomi assegnato, tra l'altro, il progetto "Autonomia", avevo una valutazione sostanzialmente positiva della ricerca di soluzioni all'interno dell'Amministrazione cantonale che dessero maggiore autonomia ai funzionari nel perseguimento di obiettivi non strategici ma operativi. E le Unità amministrative autonome (UAA), sotto questo profilo, mi piacevano. Mi sembravano essere una risposta positiva. Per questo motivo, abbiamo cercato di portare avanti questo progetto che, tra tutti quelli di "Amministrazione 2000", credo sia il meno costoso. Praticamente lo abbiamo realizzato quasi tutto al nostro interno, senza far capo a esperti. Mi piaceva l'idea di questo progetto, proprio perché ritenevo interessante per l'Amministrazione cantonale avere ambiti che dessero maggiore autonomia ai funzionari, permettendogli di meglio motivare i loro collaboratori nel perseguimento di obiettivi operativi sull'arco di uno o più anni. Mi sono però reso conto abbastanza presto – tra l'altro, anche attraverso un colloquio con il deputato Pestoni e con altri rappresentanti sindacali – che in Ticino vi è una grossa diffidenza, giustificata o ingiustificata, verso questo genere di progetti. Vi è la paura che questo tipo di progetti possa portare a un cambiamento del sistema, a una perdita di controllo sull'Amministrazione cantonale sia da un punto di vista politico sia da un punto di vista sindacale, nonché a scelte di esternalizzazione, di liberalizzazione. Bisogna prenderne atto, poiché si tratta comunque di considerazioni legittime.

Mi sono reso conto della presenza di una forte resistenza anche all'interno dell'Amministrazione stessa, da parte dei funzionari. Vi è una certa difficoltà nel coniugare la parola "autonomia", che è richiesta, con la parola "responsabilità", che invece è un po' meno richiesta. Se il progetto "Autonomia" non riesce a creare una relazione tra autonomia e responsabilità, nasce "povero", senza grandi prospettive. E di questo ne ho preso atto. Ritengo valga tuttavia la pena di andare avanti, cercando perlomeno di impostare la soluzione in termini di progetto. La discussione di principio verrà poi fatta sulla base dei risultati ottenuti, nel 2010. Essa non avverrà quindi oggi. Oggi non sono qui per difendere le UAA come principio: lo avrei magari fatto all'inizio della mia carriera di Consigliere di Stato e lo farò sicuramente quando avremo sperimentato concretamente i modelli che saranno messi in funzione. Non ha infatti senso fare ora una discussione di principio. Oggi bisogna semplicemente decidere se avviare una sperimentazione, per

capire se la stessa possa effettivamente portare i risultati desiderati. E quindi, sotto questo punto di vista, è stato presentato alla Commissione della gestione e delle finanze un progetto già molto più prudente rispetto a quello che si immaginava all'inizio della riforma "Amministrazione 2000", quando si parlava di aziendalizzazione e di autonomia. Il Consiglio di Stato ha praticamente trasformato una "discesa libera" in "slalom gigante". La Commissione della gestione e delle finanze ha a sua volta trasformato uno "slalom gigante" in "slalom speciale", inserendo paletti ancor più stretti, onde evitare che in fase di sperimentazione questo progetto possa andare oltre determinati limiti. Essa ha introdotto limiti a livello di politica del personale, di politica finanziaria, nonché in merito all'assunzione diretta del Gran Consiglio della competenza per i progetti pilota, tant'è che mi sono chiesto se a questo punto il santo valga ancora la candela. Personalmente, penso di sì. Comunque, vi anticipo già che, a dipendenza dell'esito della discussione parlamentare, vi chiederò di concedere tempo al Consiglio di Stato per valutare il risultato finale, prima di dare la propria adesione. Evidentemente, il santo varrà la candela, se riusciremo a sperimentare qualche progetto, eliminando magari anche qualche legittima preoccupazione e qualche legittima perplessità. E quindi, sotto questo punto di vista, mi va bene andare avanti, sebbene il progetto non corrisponda più alle intenzioni iniziali del Consiglio di Stato.

Nel frattempo, ho maturato anche un'altra convinzione, sulla quale credo potrà concordare anche il deputato Pestoni: non bisogna credere che questo progetto da solo possa risolvere i problemi dell'Amministrazione cantonale. Sono convinto che vi siano spazi di miglioramento per rendere più efficace e più rapida la gestione dei problemi, senza necessariamente passare attraverso l'aziendalizzazione e l'autonomia dei settori dell'Amministrazione cantonale. Personalmente, ho fatto questa esperienza con la Sezione della circolazione, dove si è riusciti in un paio di anni a ottenere comunque il raggiungimento di determinati obiettivi che all'inizio sembravano essere raggiungibili soltanto attraverso un processo di aziendalizzazione. In tal senso, penso in particolare all'aumento importante della produttività nell'ambito del settore dei collaudi, senza un potenziamento del personale. E questo è stato possibile grazie alla fissazione di obiettivi chiari.

Ribadisco che non è necessario andare nella direzione dell'aziendalizzazione per ottenere risultati. Questi ultimi possono essere raggiunti anche seguendo altre strade. Ciò malgrado, vi sono settori che attraverso l'integrazione in un'UAA possono ulteriormente migliorare la loro capacità gestionale, a beneficio dei cittadini. Non va dimenticato che si rimane comunque nell'ambito del servizio pubblico, poiché quello delle UAA non è un discorso di privatizzazione. Si tratta semmai di un discorso di diversa organizzazione e di diversa ripartizione delle responsabilità.

FOLETTI M., RELATORE DI MINORANZA - Volevo iniziare il mio intervento chiedendo, in maniera retorica, al Consiglio di Stato che cosa pensasse delle modifiche apportate al progetto in questione dalla Commissione della gestione e delle finanze. La mia domanda ha però già trovato puntuale risposta: il fatto che il Consiglio di Stato si riservi di valutare il risultato che scaturirà dalla discussione parlamentare su questo progetto, credo la dica lunga su quanto la Commissione della gestione e delle finanze lo abbia modificato. È vero, come ha affermato il Consigliere di Stato, che questo progetto da solo non risolve i problemi dell'Amministrazione cantonale. E questo lo sottolinea anche il rapporto commissionale di minoranza. Noi siamo assolutamente convinti che questa sia una riforma zoppa.

Mi è parso strano che nella discussione di entrata in materia siano intervenuti i rappresentanti del PPD e della LEGA, ma non quelli del PLR e del PS, per esprimere la posizione dei rispettivi gruppi. Questo – secondo me – conferma la freddezza esistente in Parlamento sul progetto in questione. Freddezza – così mi è parso di capire – condivisa anche dal Consiglio di Stato, le cui aspettative in merito allo stesso erano più elevate. Il Consiglio di Stato si è trovato confrontato con una certa carenza di disponibilità da parte dell'Amministrazione cantonale.

Nel suo intervento, il Consigliere di Stato Luigi Pedrazzini ha parlato di "autonomia" e di "responsabilità": chi vuole l'autonomia deve assumersi le responsabilità. Credo che nelle sue parole vi fosse un po' di delusione in merito a questo aspetto, verso la mancanza di comprensione da parte dell'Amministrazione cantonale. Soltanto assumendo responsabilità precise, quest'ultima può pretendere una certa autonomia, vincolata da mandati di prestazione.

Ribadisco trattarsi di una riforma zoppa. Se dovesse passare la proposta della maggioranza commissionale, non ci troveremmo di fatto confrontati con nuove soluzioni, ma – molto probabilmente – con nuovi problemi. Con questa riforma non si introducono nell'Amministrazione cantonale nuovi strumenti adeguati (ad esempio, strumenti di gestione delle risorse umane); essa tende unicamente a creare centri di potere slegati dall'Amministrazione cantonale, rischiando di peggiorare la situazione.

Il controllo e la valutazione delle Unità amministrative autonome (UAA) saranno basati principalmente sulla verifica del raggiungimento degli obiettivi fissati nel mandato di prestazione annuale. Le UAA disporranno quindi di strumenti gestionali atti a implementare una logica di lavoro per obiettivi, nonché di strumenti di gestione del personale che permettano di valutare il raggiungimento o meno da parte dei singoli funzionari degli obiettivi prefissati. L'apprezzamento dell'attività del personale deve infatti essere coerente con l'apprezzamento del lavoro svolto dall'UAA nell'ambito del mandato di prestazione.

Per analogia, porto un esempio calcistico: il presidente e il club di una squadra calcistica si prefiggono obiettivi per la stagione. A dipendenza del raggiungimento o meno degli stessi, il club mette a disposizione premi partita. Se la squadra vince e arriva ai play-off, vengono messi a disposizione emolumenti per incoraggiare i giocatori. Se però i giocatori non vengono incoraggiati, per loro diventa indifferente raggiungere i play-off o meno. Quindi, credo che se si vogliono autonomizzare certi settori, se si vuole più responsabilità da parte del personale proprio perché gli è stata data maggiore autonomia, occorra dare anche "premi partita".

Il messaggio governativo fa riferimento a positive esperienze già fatte a livello di Confederazione e di Cantoni (segnatamente Berna). Orbene: in queste amministrazioni, per implementare i progetti di autonomia, sono stati modificati alcuni articoli delle leggi che regolano i rapporti con i dipendenti. A Berna è stato introdotto un sistema di premi, per ricompensare chi si impegna nel raggiungimento degli obiettivi; è stato addirittura introdotto un "premio idee" per coloro che portano idee costruttive per lo svolgimento dei compiti delle UAA. A livello federale si è andati ancor più in là: oltre ai bonus, sono stati introdotti anche i malus. Ciò significa che a chi non raggiunge gli obiettivi fissati viene decurtato lo stipendio. *«Il nuovo sistema salariale»* – cito testualmente da documenti dell'Ufficio federale del personale – *«inserito nell'Ordinanza sul personale della Confederazione prevede un'evoluzione salariale basata sui risultati ottenuti in rapporto a obiettivi fissati in comune e che riguardano sia le prestazioni, sia il comportamento»*. Si tratta di un'ulteriore dimostrazione del fatto che l'autonomia, senza responsabilità e senza premi, non può portare alcun beneficio all'Amministrazione pubblica. Risulta quindi

strano che il Consiglio di Stato, in risposta alla Commissione della gestione e delle finanze, abbia asserito: *«Il confronto con l'esperienza quasi decennale della Confederazione in ambito UAA [...] ha fatto propendere per il mantenimento delle normative LORD anche per il personale delle UAA»*.

Nel messaggio governativo, la cruciale questione della gestione del personale viene così risolta: *«Le principali innovazioni proverranno dai risultati del progetto "GRU 2000". In particolare, verrà applicata una gestione in funzione degli obiettivi»*. Mi chiedo chi sia il responsabile del progetto "GRU 2000". Si sa che i risultati di quest'ultimo attualmente non ci sono e che la mancanza degli stessi rende inapplicabile la gestione del personale in funzione degli obiettivi.

Il Consiglio di Stato afferma che *«si può prevedere l'applicazione dei nuovi principi di GRU 2000 in priorità ai progetti UAA»*. Che cosa significa? Significa che per il momento i nuovi principi non esistono e che non si sa quando arriveranno, così come non si sa se e quando saranno applicabili. Si sa soltanto che se un giorno vi saranno questi principi, il Consiglio di Stato li applicherà prioritariamente alle UAA.

Capisco che quella di oggi è una prova. Il Parlamento è infatti chiamato a votare alcune modifiche di legge per dare la possibilità al Consiglio di Stato di avviare una sperimentazione. Ma che questa sperimentazione non convinca nessuno lo dimostra innanzi tutto la modifica dell'art. 12 del decreto legislativo in questione (art. 13 nel decreto legislativo annesso al messaggio governativo) voluta dalla Commissione della gestione e delle finanze che dà praticamente al Consiglio di Stato la possibilità di sperimentare, ma solo su indicazione del Gran Consiglio; in secondo luogo lo dimostra la modifica dell'art. 9 del decreto legislativo in questione, tendente a porre limiti relativi all'assunzione di nuovo personale. E ciò va sicuramente contro gli intendimenti del Consiglio di Stato per l'applicazione di questo esperimento.

Noi crediamo che, così come è stata proposta, l'introduzione delle UAA non porterà alcun vantaggio. Essa non risolverà la questione dell'efficienza, non permetterà di premiare chi raggiunge gli obiettivi prefissati nei mandati di prestazione, e non permetterà a chi dovrà gestire queste unità di intervenire presso coloro che sono al di sotto degli obiettivi.

Con questa soluzione non si farà altro che replicare quanto già esiste, limitando però il controllo politico e lasciando maggiore autonomia all'Amministrazione cantonale. Quale sarà il risultato lo lascio immaginare a voi.

BONOLI I., CORRELATORE DI MAGGIORANZA - Devo forse premettere che non stiamo facendo il processo ad "Amministrazione 2000", che ormai è data per acquisita. Ricordo che al momento del voto sulla prima richiesta di credito concernente "Amministrazione 2000", quale relatore del rapporto di minoranza avevo proposto un approccio diverso da quello del Consiglio di Stato. Avevo proposto l'avvio di sperimentazioni con progetti pilota che applicassero alla gestione della cosa pubblica i principi del New Public Management. L'idea era del resto stata lanciata parecchio tempo prima con una mozione² presentata da chi vi parla e da altri deputati del gruppo PPD.

Ho riletto, per curiosità, i verbali dell'accesa discussione parlamentare di allora e mi sono spaventato per gli attacchi subiti sia dal Consigliere di Stato, sia dal relatore di maggioranza, sia da alcuni deputati.

² Mozione: *Nuovo sistema di gestione efficace delle risorse (GER)*, Ignazio Bonoli, Fiorenzo Robbiani e cofirmatari, 11.11.1996.

«Mai e poi mai» – si era detto allora – «sarà possibile applicare il *New Public Management* all'Amministrazione cantonale». Al punto tale che il messaggio di allora e perfino il consulente si erano guardati bene dall'utilizzare tale termine, men che meno in senso ideologico, come ha affermato poco fa il deputato Pestoni.

Il messaggio in oggetto propone invece proprio questo, anche se nel frattempo la moda è passata e il termine "New Public Management" è finito nel dimenticatoio. Chiaramente, la funzione di apripista che avrebbe potuto avere allora è oggi venuta meno e le Unità amministrative autonome (UAA) sono diventate solo una piccola parte del grande progetto "Amministrazione 2000".

Non a caso quindi – e il rapporto commissionale di maggioranza lo sottolinea – l'intervento si è ridotto a qualche esperimento e nessuno ha fatto pressioni affinché il messaggio in questione, datato 16 ottobre 2001, giungesse presto in Parlamento. Segno evidente, questo, di uno scemato interesse per la problematica. Non vorrei però che oggi si andasse troppo oltre con questa visione pessimistica.

Dopo tale premessa, devo infatti aggiungere che alla Commissione della gestione e delle finanze è parso utile portare avanti questo progetto, uno dei pochi non ancora giunti a termine di "Amministrazione 2000". Uno degli altri progetti rimasti in attesa è proprio quello che avrebbe dato un impulso migliore alle UAA: si tratta del progetto concernente le risorse umane (GRU 2000), in altri termini della revisione della Legge sull'ordinamento dei dipendenti dello Stato (LORD), che avrebbe potuto conferire un grado di autonomia maggiore e forse più efficace alle UAA. Le difficoltà politiche che una tale riforma incontra hanno impossibilitato quanto invece la minoranza commissionale avrebbe voluto, ossia l'entrata in vigore simultanea dei due progetti.

Chiaramente, il progetto "GRU 2000" riveste un'importanza che va ben al di là delle UAA. Nonostante ciò e dando ragione al Consigliere di Stato, la maggioranza commissionale crede sia utile tentare l'esperimento, che tra l'altro non comporta costi supplementari, ma riprende concetti già applicati nei confronti di enti esterni, vale a dire il mandato di prestazione, con relativo contratto e con la base finanziaria costituita dal contributo globale. Evidentemente, la riuscita di questo esperimento, seppur limitato, presuppone da parte dell'Amministrazione cantonale un utilizzo positivo degli spazi di autonomia che le vengono concessi e da parte del committente adeguati strumenti di controllo e modalità di contrattazione.

La maggioranza della Commissione della gestione e delle finanze ha corretto la proposta governativa da un lato per porre taluni limiti all'autonomia "residua" delle UAA, mentre dall'altro lato per coinvolgere maggiormente il Gran Consiglio nell'esperimento. Il correlatore di maggioranza Mario Ferrari potrà essere più preciso in proposito.

FERRARI M., CORRELATORE DI MAGGIORANZA - Non mi è mai capitato di essere così preoccupato dei sostegni ricevuti e quindi mi fanno quasi più piacere le opposizioni. Di fatto, la parola "diffidenza" e la parola "paura" hanno contagiato profondamente il Consiglio di Stato e lo hanno contagiato a tal punto da renderlo ormai allenatore stanco della sua squadra. E questo mi preoccupa moltissimo, anche perché sono risultate veramente poche le persone interessate alla riforma dell'Amministrazione cantonale, vale a dire della più grande azienda presente sul territorio cantonale. Oggi sembra quasi fuori moda, o comunque politicamente poco appagante, appassionarsi alla riforma dell'azienda Stato. Si tratta di un compito a volte oscuro, duro e tecnicamente complesso. Nessuno vuole più percorrere questa strada: risultano quindi più comodi i tagli lineari rispetto alle riforme. Questo a me preoccupa tantissimo, perché in fondo, in questi anni, in

Commissione della gestione e delle finanze non sono mai arrivate proposte serie di riforma di settori dell'Amministrazione cantonale. Non posso neanche accettare la pigrizia del sindacato che su questo ha fatto tattica e non ha mai attaccato uno Stato debole su tale terreno. Conoscere l'organizzazione del lavoro della propria azienda è fondamentale per essere rappresentativi sia presso i dipendenti sia presso la popolazione, al fine di creare un forte collegamento tra Stato e cittadini. Sul terreno delle riforme, soprattutto quando sullo stesso vi è un Consiglio di Stato debole, i lavoratori, se sono presenti, sono vincenti. E la debolezza è stata per me sentimento di preoccupazione, ritenendo personalmente possibile fare cose interessanti e importanti a questo livello. Le Unità amministrative autonome (UAA) – e tutti lo avranno capito – sono strumenti. E agli strumenti non vanno dati valori taumaturgici e risolutivi. Le UAA sono semplicemente modalità per far ripartire una logica di riforma e di ripresa di un'attività per l'Amministrazione cantonale, per la funzione che essa svolge e per il ruolo che dovrebbe svolgere. Quindi, le UAA dovrebbero permettere riforme di natura organizzativa e culturale (cultura del servizio, cultura professionale, cultura aziendale, senso di appartenenza), nonché riforme nel rapporto con i cittadini e la società. È chiaro che questo può avvenire solo in presenza di personale motivato e soprattutto di funzionari dirigenti motivati. Questo è importantissimo. Un'UAA funziona solo se condotta da gente responsabile, competente e professionalmente valida.

Per questo motivo mi lascia molto perplesso il fatto di voler "passare all'acqua bassa".

Il rapporto commissionale di maggioranza contiene riflessioni introduttive, nonché conclusioni in cui si rende attenti ai pericoli di burocratizzazione, ai pericoli insiti in contratti di prestazione mal interpretati, eccetera.

Per esperienza, posso dirvi che tre anni di lavoro attorno a un contratto di prestazione nel settore degli anziani, nel settore degli istituti e nel settore dell'aiuto domiciliare sono troppi. Un modello di contratto di prestazione può infatti essere costruito in sei mesi e sperimentato immediatamente, senza troppi corsi e senza troppo dispendio di risorse. Non bisogna enfatizzare il meccanismo, dandogli una dimensione esagerata, per poi giungere alla fine a chiudere i rubinetti (vedi esempio del decreto legislativo concernente la limitazione dei sussidi a enti, istituti, associazioni, fondazioni e aziende autonome per il periodo 2006-2007).

Credo che dovremmo appassionarci un po' di più a questi argomenti. In fondo, si tratta della nostra azienda. L'Amministrazione cantonale è l'azienda di cui ci occupiamo. Il Consiglio di Stato, in particolare, dovrebbe occuparsene tutti i giorni. Eppure pare che questo compito sia diventato *démodé*. Il messaggio che passa sembra essere il seguente: *«Dell'Amministrazione cantonale se ne occuperà chi verrà dopo, io intanto faccio politica!»*. Quello della riforma dell'Amministrazione cantonale – come ho già detto – è un intervento a bassa redditività politica, per cui pochi vi si appassionano. Io comunque ci provo, anche se, magari, il risultato è scarso.

BIGNASCA A. - Abbiamo appena sentito un correlatore di maggioranza appassionato e motivato. Quanto ha affermato il deputato Mario Ferrari è effettivamente giusto: bisognerebbe scegliere i funzionari dirigenti sulla base di criteri di responsabilità, di validità lavorativa e di competenza. Purtroppo, sappiamo benissimo che gli attuali capi sono stati scelti solo in base al loro "tesserino". Questo è quindi un motivo in più per lasciare la riforma dell'Amministrazione cantonale dove sta, onde evitare ulteriori danni.

Il Consigliere di Stato ha ammesso il suo entusiasmo iniziale per il progetto in questione. Tanti erano coloro che avevano una sensazione positiva anche in merito ad "Amministrazione 2000"...

È stato detto che il progetto "Autonomia" è uno dei meno costosi. È vero, ma il motivo va forse ricercato nel fatto che non vi era più sufficiente denaro per i consulenti. La riforma "Amministrazione 2000" è andata avanti, perché c'era la "benzina". Ed è stata la "benzina" a fare la fortuna dei consulenti, perché quasi nessuno era veramente entusiasta di questa riforma. L'unico a esserlo era l'ex Consigliere di Stato Pietro Martinelli.

PEDRAZZINI L., DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO DELLE ISTITUZIONI - Dal deputato Bignasca mi aspettavo una battuta migliore. Mi attendevo che dicesse: *«Il progetto "Autonomia" è costato poco, perché vale poco!»*.

Ritengo di dover intervenire in merito a quanto affermato dal correlatore di maggioranza Mario Ferrari, poiché non vorrei restasse l'impressione che il tono volutamente pacato e magari anche di basso profilo che ho assunto nel mio intervento significhi una mancanza d'interesse nei confronti dei temi concernenti l'Amministrazione cantonale e la riorganizzazione della stessa. Temi di cui il Consiglio di Stato si occupa di fatto ogni giorno. Credo però di avere anche il diritto di dire al Paese, al Parlamento e anche all'Amministrazione cantonale che quanto stiamo varando oggi non è una riforma, bensì la sperimentazione di una riforma. Essa sarà fatta con tutta la serietà del caso. Va però preso atto che il vestito già confezionato stretto dal Consiglio di Stato per tenere conto delle obiezioni espresse da diverse parti, anche dall'Amministrazione stessa, è diventato strettissimo dopo il passaggio in Commissione della gestione e delle finanze. Il Consiglio di Stato sfrutterà la possibilità di realizzare le UAA. Va tuttavia detto che si trova ad agire con uno strumento molto improntato alla prudenza e alla preoccupazione, sia della Commissione della gestione e delle finanze sia del Gran Consiglio, che non gli permetteranno di andare troppo lontano con le sue sperimentazioni.

Per quanto attiene al discorso concernente l'Amministrazione cantonale, non è mia intenzione lamentarmi, tengo però a sottolineare la mancanza di entusiasmo da parte dei funzionari verso questo tipo di riforma. Questo genere di riforma può essere richiesto, può essere motivato, eccetera, ma alla fine, se vi è diffidenza nei suoi confronti, diventa irrealizzabile. Sono di fatto i funzionari a dover compiere un passaggio di mentalità ed entrare con una cultura un po' diversa in queste UAA. Ed è questa la ragione per cui nel mio precedente intervento ho assunto un tono pacato.

Il Consiglio di Stato crede in questa riforma e la porta avanti per quanto è nelle sue possibilità. Va comunque tenuto conto che il Ticino è un Paese a volte un po' restio alle innovazioni e ai cambiamenti.

La proposta concernente la revisione della Legge sull'ordinamento dei dipendenti dello Stato (LORD) è pronta. Mi sembra però che le organizzazioni sindacali non siano altrettanto pronte a gettare in aria i cappelli per complimentarsi con il Consiglio di Stato per la proposta di una legge sul personale che contempla la possibilità di una conduzione per obiettivi, collegata anche all'eventuale riconoscimento di un aumento di salario per il raggiungimento degli stessi. Questo aspetto va considerato: ci si muove in un contesto dove, legittimamente, vi sono anche obiezioni sulle proposte che vuole portare avanti il Consiglio di Stato.

La revisione della LORD resta – a mio avviso – un capitolo fondamentale, anche per poter finalmente gestire in maniera diversa l'Amministrazione cantonale. Negli ultimi anni vi è stata una guerra di trincea tra Consiglio di Stato da una parte e sindacati dall'altra parte:

sembrava di essere sui fronti della prima guerra mondiale. Tale situazione deve cambiare in tempi brevi. Occorre di fatto riprendere il dialogo e valutare il da farsi. Personalmente, sono convinto che nel cambiamento della LORD vi siano anche le potenzialità per migliorare la qualità del lavoro, nonché il riconoscimento dei funzionari per lo stesso. Evidentemente, un altro ostacolo – che non è però dettato dalle persone, dai partiti e dai sindacati – è la situazione finanziaria del Cantone. Chi ha esperienze di riforme e di riorganizzazione del lavoro in aziende pubbliche o private delle dimensioni dell'Amministrazione cantonale sa che è oggettivamente difficile modificare una legge sul personale in una situazione di difficoltà finanziaria.

Concedetemi un'ultima considerazione: capisco che per il deputato Bignasca la questione della qualità dei funzionari e soprattutto dei funzionari dirigenti rappresenta un po' il cavallo cavalcato dalla LEGA; bisogna però evitare di fare ogni volta il medesimo discorso. Personalmente, ritengo che in Ticino la stragrande maggioranza dei funzionari e in particolare i funzionari dirigenti svolgano correttamente e con impegno il loro lavoro. Vi sono purtroppo casi che tendono all'insufficienza e che non possono essere sanzionati, mancando gli strumenti per farlo.

Comunque, dobbiamo smetterla di far passare messaggi negativi, perché alla fine ad andarci di mezzo non è solo l'immagine dei funzionari, ma anche quella dello Stato. E credo non serva a nessuno continuare a reiterare e a riproporre luoghi comuni che, alla prova dei fatti, non sono dimostrati.

PESTONI G. - Non mi sento di condividere le osservazioni del Consigliere di Stato, secondo cui il sindacato avrebbe assunto in questi anni un atteggiamento conservatore, e quindi contrario alle riforme, e il personale dell'Amministrazione cantonale, dal canto suo, si sarebbe dimostrato poco entusiasta.

Credo che in realtà sia mancato un dialogo costruttivo. È vero che il Consigliere di Stato Luigi Pedrazzini ha tentato in qualche occasione di aprire il dialogo, ma il Governo nel suo insieme non lo ha fatto.

Da quindici anni il sindacato avanza proposte importanti che potrebbero trasformare l'Amministrazione cantonale; proposte che non sono però mai state raccolte e discusse. La riforma va fatta con il personale e non contro il personale. E le riforme proposte dal Governo erano contro il personale, per cui non potevano avere successo.

Credo che per i funzionari il fatto di sentire il proprio datore di lavoro parlar male di loro non sia un elemento di entusiasmo.

Se cambiasse il sistema, sono certo che il personale e i sindacati sarebbero disposti a fare la loro parte.

BIGNASCA A. - Intervengo per una precisazione all'indirizzo del Consigliere di Stato: non ho detto che i funzionari "non funzionano", ma semplicemente che i funzionari, dal momento che sono nominati per meriti partitici, non vanno a prendersi il rischio di mettere in forse la loro posizione. Ho criticato il sistema di nomina e non la qualità dell'operato dei funzionari.

PIAZZINI G. - Nel mio precedente intervento ho sottolineato il fatto che sono stati installati notevoli strumenti per il controllo, per la contabilità analitica, per il supporto logistico, per la rivalutazione delle risorse umane, eccetera. Tutto questo strumentario messo in atto, bene

o male, salva "Amministrazione 2000". L'importante è che questi strumenti continuino a funzionare al cento per cento, cosicché li si possa poi applicare alle Unità amministrative autonome.

FOLETTI M., RELATORE DI MINORANZA - Noi la vogliamo la riforma dell'Amministrazione cantonale, poiché siamo assolutamente coscienti della possibilità e della necessità di riformare l'azienda Stato. Vogliamo però una riforma che sia abbinata alla nuova cultura della gestione delle risorse umane. Noi non diciamo che i funzionari dirigenti non sono bravi e che non fanno bene il loro lavoro, ma semplicemente che non hanno i mezzi per premiare i collaboratori bravi. Questi ultimi, anche se lavorano bene, non si sentono gratificati, poiché non ricevono un premio alla fine dell'anno. Si chiede responsabilità ai funzionari dirigenti, ma i funzionari dirigenti non possono prendersela, perché non hanno i mezzi per gestire i loro collaboratori in modo autonomo.

Noi siamo a favore di una riforma dello Stato seria. Non crediamo che dopo anni di sperimentazioni, di progetti e di implementazioni fatte dalla Confederazione e dai Cantoni Friburgo, Vaud, Lucerna, Zurigo e Berna, oggi si debba venire qui a chiedere di votare una sperimentazione. Di sperimentazioni in questo ambito ne sono già state fatte a sufficienza in Svizzera. Il New Public Management non parte da riforme di autonomizzazione, ma da un concetto di gestione diversa del personale e delle risorse dello Stato. Non si tratta di una questione estetica, ma di una questione di gestione del personale e di gratificazione del personale. Bisogna poter premiare anche all'interno dell'Amministrazione pubblica, così come avviene in quasi tutte le aziende private con il bene placito dei sindacati, chi raggiunge gli obiettivi prefissati.

Mi ha fatto piacere il fatto che il Consigliere di Stato abbia ammesso i motivi per cui questo genere di riforme non vengono fatte nell'Amministrazione cantonale ticinese:

- il sindacato non vuole collaborare (il deputato Pestoni ha invece affermato che è il Consiglio di Stato a non voler collaborare);
- vi è una "lobby" di funzionari che non vuole l'introduzione di queste novità (ma forse non le vuole perché non ha i mezzi per gestirle).

Se si vuole una riforma dell'Amministrazione cantonale, anche il Gran Consiglio ha un ruolo importante da assumere: esso deve riuscire a far passare i concetti di modernizzazione della gestione del personale, di valorizzazione delle risorse umane esistenti. Il grosso guaio è che quando non si hanno i mezzi per gestire il personale, lo si "posteggia". All'interno dell'Amministrazione cantonale vi è molta gente "posteggiata", molta gente che non viene valorizzata, mancando la mobilità interna.

Quindi, se si vuole veramente riformare l'Amministrazione cantonale bisogna partire dalla modifica della Legge sull'ordinamento dei dipendenti dello Stato (LORD). Legge che è diventata tabù, che è diventata intoccabile. Legge che – secondo noi – avrebbe le potenzialità per portare grossi vantaggi sia a chi lavora per il Cantone sia a chi usufruisce dei servizi del Cantone. È quindi da qui che bisogna partire e non da un progetto come quello presentatoci dal Consiglio di Stato e della cui bontà, a questo punto, viste le modifiche apportate dalla maggioranza della Commissione della gestione e delle finanze, neppure quest'ultimo è convinto.

Abbandoniamo questa proposta e rifacciamo una valutazione insieme, rifacciamo un progetto che possa portare qualcosa di positivo per il Cantone e per la sua amministrazione. Non dobbiamo stare qui a giocare con un progetto che sappiamo benissimo non porterà alcun risultato. Vi chiediamo quindi di votare contro questo

progetto, in maniera convinta. E vi chiediamo di farlo non perché non vogliamo la riforma dell'Amministrazione cantonale, ma perché vogliamo una riforma che possa portarci qualche passo più in là.

FERRARI M., CORRELATORE DI MAGGIORANZA - Intervengo semplicemente per dire che non si può "sparare a zero" sui funzionari e poi chiedere che siano motivati. Va inoltre precisato che tra i funzionari dirigenti ve ne sono molti interessati a progetti di questo tipo. Credo quindi che la sperimentazione di tre progetti possa essere una buona base di partenza per la costruzione di nuovi modelli più coinvolgenti e più interessanti per i cittadini.

La discussione di entrata in materia è dichiarata chiusa.

Messa ai voti, l'entrata in materia sul disegno di legge concernente le competenze organizzative del Consiglio di Stato e dei suoi Dipartimenti del 25 giugno 1928 annesso al rapporto commissionale di maggioranza è accolta con 55 voti favorevoli, 15 contrari e 7 astensioni.

Messi ai voti senza discussione, l'art. 2 cpv. 2 (nuovo) e il complesso del disegno di legge concernente le competenze organizzative del Consiglio di Stato e dei suoi Dipartimenti del 25 giugno 1928 annesso al rapporto commissionale di maggioranza sono accolti con 53 voti favorevoli, 15 contrari e 9 astensioni.

Messa ai voti senza discussione, l'entrata in materia sul decreto legislativo concernente il finanziamento tramite il budget globale e il mandato di prestazione delle unità amministrative autonome annesso al rapporto commissionale di maggioranza è accolta con 54 voti favorevoli, 14 contrari e 8 astensioni.

Messi ai voti senza discussione, i singoli articoli e il complesso del decreto legislativo concernente il finanziamento tramite il budget globale e il mandato di prestazione delle unità amministrative autonome annesso al rapporto commissionale di maggioranza sono accolti con 52 voti favorevoli, 15 contrari e 8 astensioni.

L'adesione del Consiglio di Stato – che, giusta l'art. 93 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato, il Direttore del Dipartimento delle istituzioni si riserva di dare – resta in sospeso.

(N.d.r.: la stessa giungerà con lettera dell'8 novembre 2005).

2. MOZIONE DEL 21 GIUGNO 2004 PRESENTATA DA GIUSEPPE (BILL) ARIGONI, GRAZIANO PESTONI E LORENZO QUADRI "AFFINCHÉ IL PROGETTO ORTO ABBA UN FUTURO" - CONCESSIONE DI UN AIUTO STRAORDINARIO DI FR. 200'000.- ALL'ASSOCIAZIONE L'ORTO E STIPULAZIONE DI CONTRATTI DI PRESTAZIONE CON TERZI PER L'OCCUPAZIONE DI PERSONE IN ESECUZIONE DI PENA

Messaggio del 31 maggio 2005 no. 5658

Conclusioni del rapporto della Commissione della gestione e delle finanze: adesione all'entrata in materia e approvazione del decreto legislativo annesso al messaggio governativo.

È aperta la discussione di entrata in materia.

ARIGONI G. - Tramite la mozione in oggetto, avevo chiesto, assieme ai colleghi Pestoni e Quadri, che l'esperienza del progetto ORTO avesse a continuare. Quindi, non posso che essere soddisfatto delle conclusioni del rapporto commissionale che invitano il Gran Consiglio ad approvare un credito straordinario di franchi 200'000.-, affinché si possa ripartire con il citato progetto, nonché il Consiglio di Stato a stipulare un contratto di prestazione tra il Dipartimento delle istituzioni e l'Associazione l'ORTO.

Questo passaggio dovrà essere il punto centrale per stabilire i movimenti, i compiti e le finalità di detta struttura sul territorio, ma anche le sue modalità di gestione, tenendo presente che non si tratta di un campo di lavoro. L'ORTO svolge di fatto una funzione sociale. Nel corso degli anni 2001-2003 essa ha accolto circa un centinaio di persone all'anno, equamente suddiviso in detenuti in fine pena, richiedenti l'asilo e disoccupati in assistenza. I condannati occupati sono stati in totale 148, provenienti da:

- la Sezione aperta del Penitenziario cantonale. Si tratta di condannati che hanno trascorso la prima fase di esecuzione nelle sezioni chiuse e che sono alla ricerca di un posto di lavoro per la semilibertà (art. 37 Codice penale svizzero) o per la liberazione condizionale (2/3 della pena). Presso la Sezione aperta del Penitenziario cantonale vengono inoltre convocate a scontare la pena tutte quelle persone con pene fino al massimo di un anno, condannate a piede libero che, non avendo un posto di lavoro, non possono essere ammesse ai benefici della semiprigionia e del Carcere aperto di Torricella, eventualmente del controllo elettronico (EM). Si tratta perlopiù di pene brevi (al massimo tre mesi) dovute a infrazioni alla legge sulla circolazione stradale. Lo stato di disoccupazione svantaggia ulteriormente queste persone nell'esecuzione della pena. L'ORTO attenua, al meno in parte, tale situazione permettendo a queste persone di avere un'occupazione fuori dal carcere e di approfittare, seppur per breve durata, del Servizio di sostegno al ricollocamento;
- il Carcere aperto di Torricella che, da qualche mese, funziona quale "Sezione aperta" per le donne. Da notare che il carcere aperto, accogliendo solamente la semiprigionia, dispone di personale di sorveglianza unicamente durante la notte e i fine settimana. Quindi, senza la disponibilità di una struttura lavorativa come l'ORTO, non sarebbe stata possibile la realizzazione dell'ultima fase di esecuzione delle pene per le donne condannate (art. 37 Codice penale svizzero). Questo perché la "baracca" adibita a

Sezione aperta per le donne è stata chiusa con l'avvio del cantiere per il nuovo carcere giudiziario.

L'ORTO contribuisce inoltre a "togliere dalla strada" i richiedenti l'asilo e fornisce un'occupazione ai cosiddetti "casi sociali", in cui rientrano spesso persone respinte da altri piani occupazionali.

Per alcune persone, l'ORTO è diventato il "posto di lavoro" per la liberazione. In effetti, una liberazione condizionale è di regola concessa unicamente in presenza di un posto di lavoro, essendo il lavoro il fulcro dell'inserimento sociale; da qui l'importanza di una simile struttura.

Per alcuni condannati la realizzazione di questo obiettivo di liberazione condizionale diventa pressoché impossibile (per esempio persone in pensione o invalide) o deve essere procrastinato a tempi più lunghi della durata della pena (per esempio persone dipendenti da sostanze stupefacenti).

Si aggiungono poi i condannati al lavoro di utilità pubblica (LUP). Detta casistica, per la quale è stata avviata unicamente qualche sperimentazione, è destinata ad aumentare con l'introduzione della revisione del Codice penale, che porta questo tipo di pena dagli attuali 90 giorni a 6 mesi.

In Ticino esiste tale possibilità solo dal 2004. In totale vi sono stati 13 casi. Ora, nella fascia di pena fino a 6 mesi, si trova buona parte delle infrazioni alla Legge sulla circolazione stradale, così come le infrazioni alla Legge sugli stupefacenti che riguardano le persone tossicodipendenti. Queste ultime, in particolare, non potranno essere proposte a enti di utilità pubblica quali ospedali, Case per anziani, istituti sociali e probabilmente neppure ai Comuni, se non saranno in grado di garantire un accompagnamento; esse avranno quindi un'unica possibilità: l'ORTO.

Quanto agli EM (controllo elettronico), ricordo che si tratta di pene fino a un massimo di 6 mesi. L'ORTO accoglie le persone durante il periodo di chiusura delle ditte: per esempio le prime tre settimane di agosto per chi lavora nell'edilizia. Se non vi fosse tale possibilità, bisognerebbe interrompere la pena, oppure mandare queste persone nel penitenziario.

Dall'analisi dei dati dal 2001 al 2003 risulta che il 50% delle persone condannate collocate all'ORTO è stato inserito nel mercato del lavoro: il 45% nel 2001; il 50% nel 2002; il 55% nel 2003. Il restante 50% è suddiviso: nella misura del 30% in persone che terminano la pena lavorando all'ORTO, perché straniere colpite dall'espulsione penale o perché in esecuzione di una pena di pochi giorni, e nella misura del 20% in persone trasferite in altre carceri (per esempio persone provenienti da altri Cantoni), presso case di cura, ospedali, o reintegrate in Sezione aperta. Per tutte queste persone l'ORTO rappresenta, in ogni caso, l'unica possibilità di applicazione del regime progressivo previsto dal Codice penale svizzero.

La presenza all'ORTO dei richiedenti l'asilo, pur essendo volontaria, raggiunge o addirittura supera l'80%.

Differentemente da quanto avviene nei centri o sul territorio, in azienda non si riscontrano atti di violenza, di spaccio o di conflitto etnico, malgrado una presenza estremamente eterogenea per nazionalità, cultura e problematiche.

Tra gli oltre 160 asilanti presenti fino a metà 2004, una sola persona è stata incarcerata e condannata per infrazione alla Legge sugli stupefacenti, il che rappresenta lo 0.6%. A titolo di confronto va detto che gli asilanti incarcerati alla Stampa sono stati 45 nel 2002, 37 nel 2002 e 35 nel 2003. Dati questi che, seppur empirici, forniscono una chiara indicazione dell'importanza del progetto ORTO.

Non va poi dimenticato che all'ORTO passano anche persone lontane dal mercato del lavoro da molto tempo; persone rese fragili da percorsi di vita difficili, per le quali portare a termine un programma di lavoro, dimostrando continuità e ripresa dei ritmi di vita, rappresenta un successo.

Vista l'importanza di questa struttura, che serve a reinserire nella società persone che hanno sbagliato e che si sono perse, vi invito ad approvare il decreto legislativo in questione.

SALVADÈ G. - Il gruppo della Lega dei ticinesi non ha dubbi circa il sostegno a questa struttura. Il lavoro è indispensabile per conferire dignità all'uomo. Non vi è colpa sufficiente per scusare una perdita di dignità, tanto è importante la persona.

Evidentemente, quanto si ha a che fare con persone che devono espiare una colpa, anche il lavoro deve essere offerto a condizioni di sicurezza e di sorveglianza particolari, per cui ben vengano strutture come l'ORTO, utili sia dal punto di vista lavorativo, sia per "transitare" la persona verso una maggior consapevolezza e una maggior indipendenza.

La LEGA vorrebbe però attirare l'attenzione del Consiglio di Stato sul fatto che, purtroppo, in questi anni, accanto ai crimini comuni, sono state viste nuove figure cadere in colpe anche gravi necessitanti di espiazione e di reinserimento; figure di giovani implicate in problematiche legate alla tossicodipendenza.

Ebbene, queste persone, nella carcerazione, sono accostate ad altre che della droga ne sfruttano il mercato, con maggiore o minore spregiudicatezza: gli spacciatori. Numerosi dati documentano le gravi conseguenze di questo fatto sulle persone più fragili. Persone esposte ai contatti di altre senza scrupoli, che ne hanno aggravato la condizione, offrendo loro agganci esterni per forniture e, spesso, fornendogli la droga direttamente in carcere attraverso misteriosi canali tuttora difficili da identificare.

Il fatto che tale accostamento possa persistere o addirittura approfondirsi nella fase di reintegrazione non può che essere fonte di grande preoccupazione.

Per tale ragione, la LEGA chiede di mantenere, laddove possibile, una separazione dei soggetti quando la loro promiscuità è foriera di cattivi pronostici. Solo così una struttura preziosa come l'ORTO potrà pienamente assolvere il suo delicato compito.

PEDRAZZINI L., DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO DELLE ISTITUZIONI - Il mio sarà un intervento breve. Posso sostenere tutto quanto ha affermato il deputato Arigoni e anche assicurare al deputato Salvadè che le sue preoccupazioni sono condivisibili, ed è proprio per questo che il Consiglio di Stato ritiene che un progetto come l'ORTO abbia una valenza particolare e pertanto meriti di essere riconfermato. Si tratta di un progetto che ha avuto un iter difficile; alla fine è però stata trovata una soluzione, attraverso un concordato, attraverso un nuovo avvio e un nuovo comitato, al fine di garantire una certa indipendenza nella conduzione di questa importante struttura.

Non posso far altro che ringraziare la Commissione della gestione e delle finanze, la quale ha capito l'importanza di questo progetto e lo ha sostenuto. Ringrazio inoltre i miei colleghi di Consiglio di Stato che in un momento difficile per le finanze cantonali hanno comunque voluto dar fiducia a questo progetto. Infine, ringrazio i promotori dell'ORTO e gli operatori che vi lavorano e che vi hanno lavorato negli anni passati in condizioni veramente straordinarie. Se l'ORTO esiste ancora, è merito di chi vi lavora.

Con la decisione del Parlamento, spero vengano date le premesse non solo per continuare quest'esperienza, ma anche per consolidarla e per attuarla su basi migliori e

più solide, nell'interesse dello Stato, del progetto e di tutti coloro a cui quest'ultimo si rivolge.

La discussione di entrata in materia è dichiarata chiusa.

Messa ai voti, l'entrata in materia è accolta all'unanimità (60 voti favorevoli).

Messi ai voti senza discussione, i singoli articoli e il complesso del decreto legislativo annesso al messaggio governativo sono accolti all'unanimità (58 voti favorevoli).

3. CHIUSURA DELLA SEDUTA E RINVIO

Alle ore 19.05 la seduta è tolta e il Gran Consiglio è riconvocato per mercoledì 12 ottobre 2005.

Per il Gran Consiglio:

Il Presidente, Werner Carobbio

Il Segretario generale, Rodolfo Schnyder