

Rapporto

numero

6809 R

data

27 agosto 2013

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 29 maggio 2013 concernente lo stanziamento di un credito d'investimento di fr. 6'750'000.- per l'adozione di un sistema integrato di condotta per la centrale operativa della Polizia cantonale e dei relativi crediti per la gestione corrente

Con il messaggio n. 6809 del 29 maggio 2013 il Consiglio di Stato chiede al Parlamento di stanziare le risorse necessarie per finanziare l'acquisizione e l'installazione di un sistema integrato di condotta per la centrale operativa della Polizia cantonale.

L'acquisizione avviene in collaborazione con l'Amministrazione federale delle dogane, che si dota dell'identico sistema per installarlo nelle sue quattro centrali d'intervento distribuite nel Paese, una delle quali verrà insediata nel Centro comune di condotta in progettazione a Bellinzona. I due sistemi saranno pertanto adeguatamente connessi per favorire il coordinamento degli interventi. Grazie alla comune acquisizione, avvenuta sulla scorta di un pubblico concorso, il Cantone fruisce di una riduzione dell'investimento di circa il 30%.

1. ANTEFATTI

L'investimento che discutiamo, unitamente alle spese di gestione, trova la sua origine, secondo le indicazioni del messaggio, nella lacuna esistente a livello di conduzione degli organismi di polizia cantonale, privi di strumenti di condotta moderni e integrati e condivisi con tutti i protagonisti che operano sul campo della sicurezza, in particolare le polizie comunali, il Corpo della guardia di confine, i corpi dei pompieri, la REGA (che copre quale unico e indiscusso operatore gli interventi d'emergenza sul territorio cantonale), la Centrale d'allarme del 118, Ticino soccorso, centrali private di sorveglianza, ecc.

Il messaggio illustra con dovizia di dati la tipologia di questi eventi e le modalità con cui vengono notificati e gestiti, per cui si rimanda allo stesso.

La lacuna sopramenzionata si fa ovviamente maggiormente sentire in occasione di eventi che impegnano in modo straordinario tutti questi organismi. Ma anche nei casi di ordinaria amministrazione, classificabili in precise categorie, per i quali si possono codificare procedure standard di evasione (i cosiddetti "processi") supportate in modo informatico, molto personale di comando ai livelli che dovrebbero essere operativi e dunque essere presenti sul terreno, è trattenuto nelle retrovie, presso la Centrale operativa di Camorino o quelle regionali pure di Camorino e di Noranco, per assicurare, dopo la notifica di un evento, la corretta evoluzione, con gli strumenti appropriati, del relativo intervento e la corretta registrazione amministrativa. Questi strumenti sono purtroppo oggi ancora rappresentati, con le disposizioni da seguire, sia da cartelle informatiche sparse, sia addirittura ancora da supporti cartacei.

La realizzazione del Centro comune di condotta – di cui, sulla scorta del messaggio n. 6551 del 19 ottobre 2011 e del Decreto legislativo del 13 marzo 2012, è in corso la progettazione e in cui saranno insediati sia la Centrale cantonale di allarme, sia il Comando del Corpo delle guardie di confine – ha promosso anche l'esigenza e la ricerca accelerata di questi strumenti di aiuto alla condotta, attualmente mancanti, che potessero essere condivisi da tutti gli attori in campo.

A partire da una dichiarazione d'intenti sottoscritta nel 2009, la collaborazione tra Cantone e Corpo delle guardie di confine è stata regolamentata formalmente dalla Convenzione tra Cantone e Amministrazione federale delle dogane concernente il Centro comune di condotta dell'11 marzo 2011. La Convenzione regola sia le questioni inerenti alla realizzazione e all'occupazione dello stabile, sia quelle inerenti all'acquisizione di un sistema di aiuto alla condotta unico. Gli aspetti finanziari sono poi stati aggiornati con una modifica alla Convenzione, introdotta il 27 marzo 2013, secondo cui il Cantone e l'Amministrazione federale delle dogane acquistano il sistema ciascuno in modo autonomo, con contratti separati, prevedendo tuttavia una piattaforma d'interscambio dei dati, come illustrato a pagina 14 del messaggio (capitolo 4.4). In precedenza la Convenzione prevedeva l'acquisto di un sistema unico condiviso e i costi sarebbero stati suddivisi al 50%. Come già detto, l'acquisto autonomo del sistema nell'ambito di un pool di acquirenti ha comunque consentito una riduzione dell'uscita per il Cantone di circa il 30% rispetto a una procedura di acquisto condotta singolarmente, pur avendo dovuto lo stesso partecipare, in modo inizialmente impreveduto, alle spese per l'analisi di dettaglio, spese di cui si chiede appunto la ratifica nel disegno di Decreto legislativo allegato al presente messaggio.

Il contratto con la ditta fornitrice, la Intergraph (Schweiz) AG, in Dietikon, cui la fornitura è stata aggiudicata il 18 settembre 2012, come detto sulla scorta di un pubblico concorso bandito il 20 marzo 2012 dall'Amministrazione federale delle dogane, è già stato sottoscritto dal Centro sistemi informativi, ovviamente con la clausola dell'accettazione del credito da parte del Gran Consiglio del Cantone Ticino (punto 11 del contratto).

2. NEL MERITO

2.1 In generale

La Commissione della gestione e delle finanze conviene che l'esigenza per la Polizia di dotarsi di un sistema di aiuto alla condotta sia incontrovertibile, considerato che il Cantone è uno dei pochissimi che ancora non se ne è dotato e che l'esigenza traspare già nell'audit sull'organizzazione della Polizia cantonale commissionato nel 2006 dal Consiglio di Stato all'ex-comandante della Polizia vallesana, Laurent Krüger.

Questi sistemi sono impiegati anche al di fuori del contesto di compiti di polizia o di sicurezza, per la gestione di attività (ad esempio aziendali) di una certa complessità, tant'è che quadri dell'industria partecipano regolarmente ai corsi di formazione sulla condotta organizzati dall'esercito nel suo apposito Centro di Kriens. Essi consentono certamente una gestione più ordinata e più efficace degli eventi di carattere straordinario e grave, purtroppo sempre più frequenti, e, a maggior ragione, di quelli più di ordinaria amministrazione.

Infine, una motivazione supplementare non secondaria per dotarsi, nel caso del Corpo di polizia cantonale, di un sistema di aiuto alla condotta, consiste, come indicato nel messaggio ai capitoli 2.4 e 3.2 nella possibilità di liberare, per interventi diretti sul terreno,

risorse umane oggi impegnate in compiti di gestione, più di carattere amministrativo, degli eventi.

2.2 Nel dettaglio

2.2.1 Aspetti tecnici

La Commissione non è entrata nel merito tecnico dei vari interventi previsti descritti nel capitolo 4 del messaggio, che, come detto, non si esauriscono nell'acquisto dell'applicativo di aiuto alla condotta, ma comprendono l'adeguamento del sistema di comunicazione, il completamento di quello di geo-localizzazione delle unità di polizia in servizio sul territorio, la piattaforma di gestione comune tra Polizia cantonale e Corpo delle guardie di confine (che si sostituisce alla prima intenzione dell'acquisizione di un sistema unico), il sistema di gestione del personale (che consente di far capo ai collaboratori più adatti a determinate fattispecie di intervento), nonché la necessaria infrastruttura e il mobilio speciale.

La Commissione ritiene giustificato integrare nell'acquisizione dell'applicativo di aiuto alla condotta tutti quegli strumenti che ne consentano poi effettivamente un uso efficiente.

2.2.2 Formazione al cambiamento

Nel contratto stipulato con la Intergraph, che non è pubblico, è contemplata, perlomeno implicitamente, poiché menzionata nel protocollo di accettazione da convenire tra le parti due mesi prima della messa in servizio del sistema base, una parte destinata alla formazione del personale. Nella fattispecie si tratta evidentemente della formazione tecnica per la gestione del sistema. Per contro non tanto il contratto ma il messaggio e pure l'organizzazione di progetto per il Progetto Centrale cantonale d'allarme (CECAL), del 20 marzo 2013, sembrano sottovalutare il cambiamento paradigmatico legato all'introduzione di un sistema integrato di aiuto alla condotta, in particolare dell'applicativo specifico.

Infatti si tratta di passare da una gestione degli eventi basata essenzialmente sul rapporto diretto umano a una gestione che sostituisce l'uomo, perlomeno in parte della catena di comando e nelle fasi più di ordinaria amministrazione o iniziali, con impulsi dettati per via informatica dal sistema. Questo cambiamento esige un'adeguata preparazione soprattutto ai livelli inferiori dei collaboratori, poiché bisogna presumere che i quadri superiori della polizia e degli altri servizi coinvolti abbiano già avuto la formazione richiesta e già maturato anche le necessarie esperienze. Né vale la presunzione che – trattandosi della polizia, quindi di un servizio di per sé militarizzato – si possa ovviare alla formazione al cambiamento semplicemente con l'esercizio del comando. La disponibilità al cambiamento esige in tutte le organizzazioni, siano esse pubbliche o private, un convincimento condiviso a tutti i livelli, che non si può ottenere semplicemente con interventi di natura gerarchica.

La Commissione ritiene pertanto che parallelamente ai lavori di preparazione all'installazione del sistema e alla sua messa in esercizio debba essere organizzato un processo di formazione al cambiamento, attraverso la formazione interna che può essere conferita nell'ambito della formazione continua offerta dalla Scuola di polizia o mediante competenze di coaching esterne specializzate in queste mansioni.

3. QUESTIONI APERTE

L'acquisizione del sistema di aiuto alla condotta è stato sicuramente accelerato, come si lascia intendere in ingresso al messaggio, dall'operazione di realizzazione della sede congiunta della Centrale cantonale di allarme e del Centro d'intervento delle guardie di confine. La decisione che è chiamato a prendere il Parlamento potrebbe sembrare intempestiva, nel senso che, dopo l'approvazione data al credito di progettazione, ancora non è stato presentato il messaggio concernente il credito di costruzione di tale sede. Tuttavia il sistema può essere installato sui server del Centro sistemi informativi indipendentemente dall'esistenza della nuova sede e sarà comunque reso operativo anche presso l'esistente Centrale operativa della Polizia a Camorino. Dunque l'acquisizione e il relativo investimento possono essere attivati indipendentemente dall'esistenza della nuova sede, fatta astrazione degli investimenti accessori per gli impianti tecnici e per l'arredamento speciale, per una quota parte dell'importo complessivo di circa 1 milione di franchi, nella nuova sede della Centrale cantonale d'allarme.

4. ASPETTI FINANZIARI

4.1 Investimento

Il messaggio mette in evidenza come l'applicativo di aiuto alla condotta costituisca una parte relativamente piccola del credito richiesto, meno di un quinto (il 18,2%, IVA esclusa). In effetti, per la funzionalità dello stesso, occorre inserire l'applicativo in un contesto integrato di altri strumenti che ne rendano possibile un impiego efficiente.

Questo strumentario, in parte esistente in parte da costituire ex-novo o perlomeno da potenziare o da completare, è descritto a pagina 11 del messaggio (capitolo 4). Così deve essere completata la dotazione di rilevamenti satellitari dei veicoli di servizio, per un'uscita complessiva di fr. 705'560.-. Deve pure essere potenziato, per un importo di fr. 919'872.-, il sistema di comunicazione, per il quale il Cantone ha già fatto un importante investimento con l'introduzione del sistema Polycom. I vari strumenti devono essere connessi e pertanto devono essere sviluppate interfacce per un importo di fr. 804'000.-. Infine il funzionamento del sistema esige impianti e mobilio speciale, quest'ultimo pensato principalmente per la nuova sede, per un importo di fr. 1'064'735.-.

Pertanto, dall'uscita di fr. 1'141'257.- per l'acquisizione pura e semplice dell'applicativo (IVA esclusa), con le uscite collaterali il montante complessivo dell'investimento sale a fr. 6'250'000.- (IVA esclusa).

In merito alle questioni aperte evocate sopra, la parte dell'investimento richiesto con questo messaggio che sarà dedicata alla nuova Centrale cantonale d'allarme è assai contenuta, riducendosi, secondo la tabella della ripartizione per centrale operativa (pagina 22 del messaggio) a fr. 309'330.-. La Commissione si ripromette comunque di analizzare con particolare attenzione, quando sarà presentato, il messaggio concernente il credito di costruzione della Centrale cantonale di allarme, per escludere la presenza di ridondanze in quest'ultimo capitolo.

4.2 Spese di gestione

I costi d'esercizio del sistema integrato di aiuto alla condotta appaiono certamente di una certa rilevanza, raggiungendo, secondo la tabella a pagina 23 del messaggio, il 10% (fr. 620'371.-, fr. 670'000.- con l'IVA) dell'investimento richiesto, non compresi gli

ammortamenti amministrativi. Questa spesa non è contemplata nel Piano finanziario della gestione corrente e neppure figura fra i nuovi compiti del Cantone. Occorre pertanto che il Piano finanziario della gestione corrente sia adeguato, ovviamente con le compensazioni del caso, soprattutto in relazione anche al programma di risparmi proposto dal Governo.

Tenuto conto dell'indispensabile formazione al cambiamento per buona parte dei collaboratori, occorre pure che nei preventivi del Corpo di polizia cantonale siano definite per almeno un paio di anni, con compensazioni interne, le necessarie risorse a tal fine.

4.3 Personale

Il messaggio prospetta, mediante l'acquisto dell'applicativo di aiuto alla condotta, la possibilità di poter dispiegare meglio le forze di polizia, togliendo alcuni quadri a livello operativo dalle funzioni di gestione "manuale" degli eventi, delegata in seguito all'applicativo, per impiegarli sul campo. La Commissione chiede che dopo due anni dall'entrata a regime dell'applicativo riceva dal Consiglio di Stato una succinta informazione sul seguito di questa prospettiva.

5. CONCLUSIONI

La Commissione della gestione e delle finanze considera che l'investimento, pur importante, si giustifichi, anche perché dovrebbe aver preso in considerazione non solo la pura e semplice acquisizione dello strumento di aiuto alla condotta, che rappresenta del resto appena un quinto dell'uscita, ma tutti gli aspetti che ne conseguono con le relative uscite e i costi di gestione corrente.

Riprendendo quanto precede, la Commissione chiede che:

- a) il Consiglio di Stato, nella misura in cui non l'avesse ancora fatto, aggiorni il Piano finanziario della gestione corrente con le spese d'esercizio e di manutenzione relative all'acquisto del sistema, prospettando le relative compensazioni;
- b) siano definite nel preventivo del Corpo di polizia, rispettando il quadro delle disponibilità esistenti, le risorse finanziarie per assicurare la necessaria formazione al cambiamento relativa all'introduzione del sistema;
- c) a distanza di due anni dall'entrata a regime del sistema sia allestito un succinto rapporto sugli sviluppi funzionali del personale che ne sono conseguiti.

* * * * *

Tenuto conto di quanto precede, la Commissione della gestione e delle finanze propone al plenum di adottare il Decreto legislativo annesso al messaggio governativo.

Per la Commissione gestione e finanze:

Christian Vitta, relatore

Bacchetta-Cattori - Badasci - Bignasca A. -

Chiesa - Dadò - Garobbio - Gianora -

Kandemir Bordoli - Lurati S. - Savoia - Solcà