

Messaggio

numero

4605

data

17 dicembre 1996

CONSIGLIO DI STATO

Concerne

Richiesta di un credito di fr. 3'250'000.- per il lavoro di analisi e di ridefinizione delle procedure di funzionamento dell'amministrazione cantonale denominato: Amministrazione 2000

Onorevole signor Presidente,
onorevoli signore e signori Consiglieri,

la richiesta che vi sottoponiamo con il presente messaggio è intesa a finanziare e a dare avvio al progetto di verifica globale del funzionamento dell'amministrazione pubblica denominata Amministrazione 2000.

1. INTRODUZIONE

Il Consiglio di Stato, conformemente all'allegato 3 del PF, ha deciso di affidare ad una società di consulenza aziendale, la ditta Arthur Andersen di Lugano, il compito di radiografare l'Amministrazione cantonale e di proporre soluzioni di razionalizzazione delle funzioni e dei flussi di lavoro, al fine di semplificare il processo decisionale, senza possibilmente diminuire la qualità delle prestazioni e dei servizi dello Stato e comprimere i costi dell'apparato statale.

Con ciò il Consiglio di Stato intende rispondere anzitutto alle necessità di contenere e selezionare la spesa pubblica e far fronte alla richiesta di utilizzare meglio le potenzialità disponibili all'interno di un apparato burocratico che ha conosciuto un considerevole sviluppo conseguente all'attribuzione progressiva di compiti di interesse pubblico da parte della società dal dopo guerra in avanti.

Soluzioni analoghe sono state adottate recentemente anche in altri Enti pubblici.

La scelta effettuata rappresenta l'ultimo atto di un importante processo di riforma iniziato nella scorsa legislatura con:

- il diverso accorpamento e con la riduzione dei Dipartimenti secondo criteri di affinità della materia trattata, e con il conseguente spostamento di unità amministrative;
- Il riordino gerarchico all'interno dei singoli Dipartimenti con l'affermazione di tre livelli quali la Divisione, la Sezione, l'Ufficio;
- la modifica di leggi che regolano il funzionamento dell'Amministrazione ed il rapporto tra Consiglio di Stato e dipendenti, funzionari e docenti;
- l'attribuzione di deleghe di competenze decisionali in materia amministrativa e di gestione del personale.

Questa scelta permetterà alla struttura amministrativa di predisporre le misure necessarie ad assorbire le competenze che in base alla nuova perequazione finanziaria ricadranno sui Cantoni e di svolgere, in questa nuova ottica federale, al meglio il compito di coordinamento e di tramite tra Comuni e Confederazione.

Il quadro finanziario preoccupante rende ancora più urgente un serio esame delle possibilità di ulteriori riforme.

Dapprima il Consiglio di Stato si è chiesto se questa ulteriore operazione di riforma potesse avvenire unicamente con le forze interne all'amministrazione: ma dopo una approfondita ed accurata riflessione ha deciso di far capo alla collaborazione di una società specializzata. Il ricorso ad una società esterna è parso infatti indispensabile per garantire un'analisi più obiettiva e neutrale del funzionamento dell'apparato dello Stato, superando quelle comprensibili resistenze interne che potrebbero compromettere il raggiungimento di risultati concreti. I dipendenti dello Stato saranno i principali protagonisti del progetto Amministrazione 2000; ma sarà il consulente esterno, secondo schemi collaudati, che indicherà concetti e metodi per raggiungere gli obiettivi fissati dal CdS nelle LD/PF. Lo stesso consulente esterno fornirà allo Stato quegli elementi oggettivi relativi alla situazione attuale, che mostrino potenziali di miglioramento significativi in termini di efficacia e di efficienza, e formulerà i suggerimenti articolati sul breve e sul medio - lungo termine, in merito ai provvedimenti in grado di conseguire concretamente gli obiettivi di miglioramento.

Il Consiglio di Stato vi trasmette quindi il presente messaggio con la richiesta di credito per svolgere il mandato sopra indicato e specificato qui di seguito, invitandovi ad adottare l'annesso decreto legislativo.

2. INTENDIMENTI UFFICIALI DEL CONSIGLIO DI STATO

Nel documento linee direttive e piano finanziario di legislatura 1996-99 pubblicato nell'ottobre 1995 il Consiglio di Stato al punto 3.5 a pagina 29 rileva.

" Al fine di poter raggiungere gli obiettivi di politica finanziaria enunciati nel paragrafo 3.3 (tab. 4) si impone pertanto - acquisito un volume netto di investimento pari a 1129 mio fr. - un radicale intervento sul conto di gestione corrente, con gli obiettivi seguenti:

- A. Liberare il margine di manovra finanziario per garantire allo Stato la capacità di assolvere, in modo adeguato alle necessità riconosciute e alla situazione economica generale, i compiti e le funzioni che gli sono affidati, grazie alla messa a disposizione di mezzi finanziari indispensabili;
- B. Ripensare l'intervento pubblico attuale sulla base di una analisi critica e secondo le indicazioni di priorità della legislatura, a garanzia di una gestione rigorosa dei mezzi finanziari e delle risorse disponibili, valorizzando tutte le possibilità di razionalizzazione e snellimento delle procedure e delle strutture amministrative;
- C. Ricostituire una maggiore flessibilità e capacità di adattamento, sul piano finanziario, a mutate condizioni esterne, sia sul fronte delle uscite che su quello delle entrate; "

Si rimanda poi all'allegato 3 del documento per ciò che riguarda la parte operativa. Nell'allegato 3 al punto 1. si legge:

".....Un miglioramento di questa ampiezza deve comportare in ogni caso riforme radicali, sia del volume, sia delle modalità di esecuzione dei compiti oggi affidati all'ente pubblico.

Gli interventi che saranno proposti nel corso della legislatura andranno considerati come una ulteriore fase del processo di riforma dell'amministrazione avviato nel 1992. Dopo i primi interventi, riassunti nelle fasi di:

riforma delle strutture (1992; nuovi accorpamenti dei Dipartimenti e delle unità amministrative), riforma dei processi decisionali (1994 e 1995; nuovi strumenti di delega di competenze decisionali, con conseguente riparto delle competenze fra Consiglio di Stato e Amministrazione),

riforma dell'ordinamento dei dipendenti (1994 e 1995; revisione totale della LORD e revisione parziale della LCP e della Lstip)

appare oggi necessario avviare una nuova tappa di revisione dei compiti e di riforma dei processi di produzione."

In occasione della presentazione del 1° aggiornamento delle Linee direttive e del Piano finanziario 1996-99, lo stesso Consiglio di Stato, prendendo atto del marcato peggioramento delle prospettive finanziarie rispetto alla stima del piano finanziario 96-99 (edizione ottobre'95), specificava al punto 4e:

" I nuovi provvedimenti di contenimento della spesa dovranno contemplare il riesame dei compiti attribuiti allo Stato (v. Terzo obiettivo programmatico delle linee direttive) e serviranno ad evitare una divaricazione strutturale fra evoluzione delle uscite ed evoluzione delle entrate....."

E il Governo aggiungeva altresì:

".... il Consiglio di Stato intende continuare la collaborazione con i tre gruppi di lavoro interni (gruppo del personale, gruppo dei beni e servizi, gruppo dei contributi) costituiti per l'esame del Preventivo 97 e con il gruppo di lavoro per gli investimenti. Questi gruppi collaboreranno con il Consiglio di Stato anche nell'ambito del riesame dei compiti dello Stato, su indicazioni di principio del Consiglio di Stato.

Parallelamente all'elaborazione di misure che avranno effetti a breve termine, il Consiglio di Stato ha inoltre deciso di conferire un mandato esterno di verifica del funzionamento dello Stato denominandolo Amministrazione 2000. I risultati del lavoro di questi gruppi ed il rapporto esterno serviranno come base tecnica per l'adozione delle proposte politiche da parte del Consiglio di Stato."

Il Consiglio di Stato ha poi fissato le sue intenzioni nella scheda programmatica numero 7 sempre inserita nell'aggiornamento LD/PF 96-99.

3. BASE DI PARTENZA

Dopo le indicazioni contenute nel PF presentato nell'ottobre 1995, anche il consuntivo 1995, nonostante il risultato d'esercizio positivo, dava indicazioni chiare sulla precarietà della salute delle finanze pubbliche. Il primo aggiornamento delle LD/PF 96-99 ha confermato l'urgenza di un intervento deciso sulla spesa pubblica.

Di fronte a questa tendenza (cfr. LD/PF 96-99 I. Aggiornamento), peraltro già molto ben visibile grazie alla documentazione che accompagna i Preventivi 1996 e 1997, il Consiglio di Stato decideva la scorsa estate di richiedere un'offerta di alcune società specializzate nella riorganizzazione strutturale di enti pubblici o privati.

Sulla base delle offerte giunte a fine agosto 1996, il Consiglio di Stato decideva il 16 ottobre 1996 di continuare le trattative per la realizzazione del progetto Amministrazione 2000 con la ditta Arthur Andersen di Lugano. Le trattative hanno portato alla conclusione del contratto di mandato e all'allestimento del capitolato d'onere allegati.

4. GLI OBIETTIVI

4.1 Obiettivi generali

Il Consiglio di Stato ha confermato nel primo aggiornamento delle LD/PF 96-99 di voler perseguire gli obiettivi strategici e finanziari di legislatura fissati lo scorso anno. In particolare:

- disavanzi d'esercizio cumulati: massimo 285 milioni di franchi
- volume netto di investimento: massimo 993 milioni di franchi
- crescita del debito pubblico: massimo 447 milioni di franchi
- tasso medio di ammortamento sui beni amministrativi: 16%

Per raggiungere questi obiettivi occorre procedere ad un miglioramento della tendenza di 335 milioni di franchi (inclusi compiti nuovi per 98 mio). Come è stato detto in precedenza, la situazione finanziaria allarmante dei conti dello Stato ha spinto il Consiglio di Stato a muoversi a due livelli paralleli e contemporanei nell'intento di correggere la tendenza finanziaria: da una parte, opererà con gruppi interni a seconda delle sue priorità tecniche e politiche, dall'altra affidando all'esterno l'analisi del funzionamento globale dell'amministrazione.

Il primo approccio previsto dal Consiglio di Stato gli consentirà di presentare un secondo pacchetto di correzione delle tendenze entro fine gennaio 1997; in seguito il lavoro tramite gruppi interni dovrà permettere di analizzare e di ridefinire la tendenza finanziaria per il 1998 e il 1999. Oltre a ciò il lavoro interno creerà, sulla base di approfondite analisi tecniche, le premesse concrete per la discussione politica dei compiti dello Stato, così da lanciare il dibattito sulle misure di correzione finanziaria che avranno effetto a medio e lungo termine.

Il secondo approccio (Amministrazione 2000), mandato esterno affidato alla società specializzata, dovrà invece avere degli obiettivi realizzabili in tempi medio brevi, ma

soprattutto obiettivi di carattere operativo che permetteranno di migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'amministrazione pubblica producendo dei risparmi finanziari.

Orientativamente l'Arthur Andersen indica in 20-25 volte il costo del mandato il volume di risparmi che realisticamente potrebbero essere la conseguenza finanziaria diretta dell'analisi e delle raccomandazioni.

I due approcci scelti dal Consiglio di Stato devono mirare a:

- far migliorare l'evoluzione della tendenza finanziaria da qui alla fine del quadriennio;
- permettere di ristrutturare e di ridefinire le componenti di spesa e di entrata (imposte escluse);
- gettare le basi organizzative e definire gli strumenti di gestione che permetteranno di controllare e di contenere l'evoluzione della spesa pubblica in futuro.

Il mandato esterno deve quindi concorrere, assieme all'indirizzo interno, al raggiungimento di questi obiettivi generali. I risultati del lavoro dovranno permettere di concretizzare il miglioramento finanziario dei conti dello Stato e quello del suo funzionamento amministrativo.

In quest'ottica la ditta specializzata si impegna innanzitutto a perseguire una maggiore efficacia ed efficienza dell'amministrazione pubblica e propone il miglioramento finanziario come derivato e conseguenza del miglioramento del funzionamento amministrativo. Per ulteriori dettagli sugli obiettivi del mandato esterno si rimanda al capitolato d'onere al punto 3.2 "Obiettivi specifici del mandato" e all'Offerta del 30.8.96 a pagina 4.

4.2 Obiettivi specifici al mandato

Lo scopo del mandato è quello di fornire allo Stato gli strumenti per poter dirigere e attuare la riforma e quindi perseguire gli obiettivi generali espressi sopra. In particolare, gli obiettivi specifici del mandato sono:

- a) Identificare le disfunzioni nei processi amministrativi e gestionali che nascondono potenziali significativi in termini di miglioramento:
 - della qualità delle prestazioni (servizio cittadino-Stato)
 - finanziario
 - del flusso di lavoro interno all'amministrazione
- b) Presentare proposte di intervento fattibili, che permettano di realizzare i miglioramenti precedentemente identificati.
- c) Pianificare gli interventi a breve (anni 1998 e 1999) e a medio termine (2000-2003).

Per una informazione più esaustiva degli obiettivi di Amministrazione 2000 si rimanda al punto 3 a pagina 3 del capitolato d'onere allegato al presente messaggio.

5. IL PROGETTO

Decidendo di rivolgersi ad una ditta specializzata nel campo della ristrutturazione aziendale, il Consiglio di Stato è convinto di creare le premesse ideali per le successive decisioni prettamente politiche miranti al miglioramento della tendenza finanziaria dei conti dello Stato. Grazie al contributo conoscitivo e di esperienza della ditta incaricata, il Consiglio di Stato potrà disporre, a distanza di circa 7 mesi dall'assegnazione del mandato, di un rapporto esaustivo sulla verifica globale delle aree con potenziale di miglioramento significativo.

Il Consiglio di Stato ha chiesto alla ditta esterna di utilizzare un approccio che privilegi concretezza e fattibilità.

A questo scopo ha discusso gli aspetti procedurali in modo da verificare che venisse garantita una costante relazione tra mandante e mandataria, il coinvolgimento dei quadri dirigenti dell'amministrazione, la suddivisione per moduli dei lavori di analisi, tempi stretti d'azione.

Appurato che queste esigenze erano rispettate dalla ditta scelta, per ragioni di coerenza e di qualità dell'esercizio intero, il Consiglio di Stato le ha lasciato piena libertà nel gestire ed organizzare l'operatività del progetto. Questa libertà d'azione mette l'azienda specializzata nella condizione migliore per dare la massima garanzia di raggiungere gli obiettivi fissati.

Purché il lavoro si sviluppi, come detto con la costante partecipazione dell'amministrazione e la costante vigilanza del Consiglio di Stato. I nodi tecnici e politici che dovessero ostacolare la fattibilità al momento di passare alla fase di attuazione, dovranno essere opponibili e sciolti man mano che si presentano. Solo in questo modo le raccomandazioni finali potranno essere immediatamente operative evitando che il lavoro rimanga a livello teorico.

Per la parte descrittiva del progetto si rimanda all'Offerta che è a disposizione della Commissione della gestione e dei Deputati che ne facessero richiesta.

Nel contratto di mandato e nel capitolato d'onere che vi alleghiamo, vengono indicati unicamente quei punti che a livello di Offerta risultavano essere imprecisi oppure non compiutamente definiti secondo la volontà del Consiglio di Stato. Il progetto poggia quindi su tre documenti ufficiali: offerta, contratto di mandato e capitolato d'onere. Gli incontri avuti tra Consiglio di Stato e ditta mandataria hanno permesso di affinare il contenuto del contratto e del capitolato d'onere.

Essenzialmente il progetto si suddivide in 5 moduli:

- mobilitazione delle risorse
- verifica globale
- analisi e raccomandazioni
- verifica delle fattibilità
- presentazione dei risultati

Lo sviluppo operativo dei cinque moduli è illustrato nell'Offerta del 30.8.96 a pagina 61 e seguenti.

L'organizzazione del progetto mette in moto diversi attori nello stesso tempo e definisce chiari rapporti di responsabilità e di competenza (vedi punto 4 pag. 22 dell'Offerta del 30.8.1996). In sostanza si prevede:

- il Consiglio di Stato, mandante, partecipa all'elaborazione del progetto ed ha la competenza decisionale (mandante)
- il gruppo di progetto, composto dai consulenti della Arthur Andersen (mandatario)
- il gruppo pilota, coordina i lavori tra i diversi dipartimenti e funge da intermediario tra CdS e Arthur Andersen.

Esso è così composto:

Presidente: Sergio Morisoli DFE
 Vice presidente: Giovanni Petazzi DOS
 Membri: Marilena Fontaine Macullo Consulente per la condizione femminile
 Giampiero Gianella Cancelliere dello Stato
 Benedetto Antonini DT
 Diego Erba DIC
 Guido Santini DI

- l'amministrazione con i suoi quadri dirigenti formula proposte e critica quelle emergenti in corso di analisi
- il collegio degli esperti esterni quali garanti della metodologia adottata (v. offerta pag. 22)
- l'esperto della qualità quale controllore del funzionamento operativo del progetto (v. offerta pag. 22)

Il campo di indagine del progetto toccherà 3 livelli:

- il funzionamento dell'apparato amministrativo globale (funzionamento interno)
- le prestazioni (servizi) forniti dallo Stato alla società civile e ad altri enti pubblici
- il processo (il come) di redistribuzione finanziaria (sussidi, contributi, prestiti)

L'oggetto dell'analisi saranno i 5 Dipartimenti più la Cancelleria dello Stato. Gli enti e le corporazioni aventi uno statuto particolare (parastatale) saranno esaminati solo a livello di relazioni finanziarie e di coordinamento con lo Stato; il mandato non verificherà il funzionamento di tali entità (vedi punto 4 capitolato d'onere).

6. I COSTI

6.1 Tempi e volume di lavoro

Il lavoro di analisi inizierà 6 settimane dopo che il Gran Consiglio avrà votato il credito per il progetto Amministrazione 2000 e si protrarrà per circa 23-25 settimane (alcuni moduli hanno delle fasi in parallelo). Gli sforzi della mandataria saranno commisurati in modo da assicurare il rispetto di questi tempi. Le cinque fasi del progetto (moduli) avranno la seguente durata:

I.	Mobilizzazione delle risorse	3	settimane
II.	Verifica globale	6	settimane
III.	Analisi e raccomandazioni	11	settimane
IV.	Verifica e fattibilità	6	settimane
V.	Presentazione dei risultati	4	settimane

Per rispettare i termini, si procederà alla raccolta e al trattamento delle informazioni con cinque gruppi di lavoro che opereranno in parallelo sotto il coordinamento del Gruppo di progetto composto dai consulenti Arthur Andersen.

La partecipazione dei diversi interlocutori al progetto varierà a seconda dei moduli e del metodo di lavoro. L'Arthur Andersen ha organizzato il lavoro mettendo a disposizione 17 consulenti/esperti assegnandoli a ruoli specifici:

Gruppo progetto	4 consulenti esperti
Team di lavoro	5 consulenti esperti
Assicurazione qualità	1 consulente esperto
Esperti interni	4 consulenti esperti
Esperti esterni	3 consulenti esperti

Tutti questi consulenti esperti sono complementari tra di loro nel portare le esperienze accumulate in lavori analoghi svolti prima:

- . nei settori pubblici
- . nella politica pubblica
- . nella gestione governativa e pubblica
- . nel settore legale e fiscale
- . nella gestione di progetto
- . nella nuova gestione pubblica (NPM)
- . nella gestione della comunicazione
- . nella gestione dell'organizzazione
- . nel controllo e la riduzione dei costi
- . nella gestione delle risorse umane
- . nella gestione del cambiamento
- . nell'analisi finanziaria

Il carico di lavoro globale previsto in termini di giorni/uomo per i diversi moduli dell'analisi è visibile nel seguente specchio:

	Gruppo di progetto	Team di lavoro	Collegio esperti	Collab. amministr.	
I. Mobilitazione delle risorse	30	100	10	15	
II. Verifica globale	55	180	8	55	
III. Analisi e raccomandazioni	110	405	25	115	
IV. Verifica e fattibilità	65	135	15	65	
V. Presentazione dei risultati	50	55	2	30	
Totali	310	875	60	280	(1'525)

I carichi di lavoro indicati nella tabella per i membri dell'Amministrazione cantonale si riferiscono ai tempi, che indicativamente la Arthur Andersen ha stimato per le riunioni dove sono convocati i collaboratori dell'amministrazione.

In questo tempo globale non è invece considerato il tempo interno che il personale dell'Amministrazione dovrà dedicare alla raccolta di informazioni e dati sul proprio settore che l'azienda consulente richiederà.

L'onere di tempo che i membri del gruppo pilota dovranno dedicare al progetto è stimabile in 10 giorni uomo per persona. Il tempo globale che i funzionari dirigenti potrebbero essere chiamati a mettere a disposizione per il progetto varia tra il 5% e il 15% (membri del gruppo pilota) sull'arco delle 23-25 settimane dell'esercizio: questo è traducibile in circa 4,5 ore in media per settimana per i membri del gruppo pilota e in circa 1,5 ore in media per settimana per i funzionari dirigenti e collaboratori coinvolti nell'analisi. A dipendenza dei settori analizzati, ci potrebbero essere dei collaboratori più coinvolti di altri sull'arco delle 23-25 settimane di analisi.

6.2 Quantificazione dei costi

La quantificazione dei costi deve essere calcolata tenendo conto degli oneri legati ai consulenti esterni e ai costi interni provocati dall'esercizio Amministrazione 2000.

Per il primo tipo di costo il calcolo corrisponde all'offerta fatta dall'Arthur Andersen in data 30 agosto 1996. Più precisamente, in virtù delle esigenze di competenze richieste per questo progetto, la Arthur Andersen indica una tariffa media di onorario di 1'950 fr. per giorno/uomo, IVA esclusa.

Questa tariffa corrisponde ad una giornata lavorativa di 8 ore. Le ore straordinarie del personale Arthur Andersen eseguite per soddisfare gli obiettivi di tempo fissati saranno completamente a carico della mandataria.

Complessivamente gli onorari ammontano a franchi 2'427'750, IVA esclusa. Le spese di segretariato e le spese vive vengono fissate in modo forfetario in franchi 360'000.

Il costo dei 5 moduli di indagine può essere così riassunto:

Modulo	Consulenti	Prezzo
I. Mobilitazione delle risorse	140 g/u	273'000 fr.
II. Verifica globale	243 g/u	473'850 fr.
III. Analisi e raccomandazioni	540 g/u	1'053'000 fr.
IV. Verifica e fattibilità	215 g/u	419'250 fr.
V. Presentazione dei risultati	107 g/u	208'650 fr.
Totali	1'245 g/u	2'427'750 fr.

Il costo interno del progetto Amministrazione 2000 è riconducibile a:

- costo del personale coinvolto: 280 giorni/uomo = 2240 ore
- spazi messi a disposizione: 5 uffici all'interno dell'amministrazione
1 sala riunione, 1 locale pausa
- arredamento degli spazi: scrivanie, sedie, portabiti, cestini ecc...
- materiale vario: flipcharts, blocchi, cancelleria

- telefono: 5 linee telefoniche esterne
1 linea accesso internazionale
1 linea 64Kb dedicata per server
- telefax: 1 linea esterna
- materiale particolare: 1 frigorifero
1 fotocopiatrice
1 armadio anti-incendio
2 retroproiettori
2 schermi fissi a colori per PC (15")
1 apparecchio telefax
- pulizia: ogni 2 giorni durante l'orario di lavoro

Parte di questi costi sono teorici poiché lo Stato dispone già sia degli spazi che delle attrezzature; il calcolo dell'affitto e del noleggio è puramente una stima teorica dei costi. Il costo del personale coinvolto invece è una spesa reale poiché ha incidenze dirette sul lavoro nei settori di provenienza dei collaboratori coinvolti. Il costo globale interno per l'Amministrazione è quindi stimabile tra i **300'000 e i 400'000 franchi**, di cui fr. 100'000.– imputabili come spesa viva al budget di Amministrazione 2000 (cablaggio, informatica, comunicazione, stampati, informazione, ecc.).

Oltre ai costi sopra indicati occorrerà tenere conto di eventuali spese straordinarie dovute a necessità di approfondire determinate tematiche in corso di analisi, oppure per complicazioni tali da dover dare dei sottomandati a specialisti settoriali al fine di non compromettere l'analisi globale; per questo genere di spesa ed unicamente a titolo cautelativo si indicano **200'000 franchi**. Lo scopo è quello di non dover lasciare in sospeso l'esercizio Amministrazione 2000 per un tempo indeterminato, dovendo riformulare una richiesta di credito aggiuntiva. Va ricordato che tutto l'esercizio deve essere terminato entro 7 mesi circa dal suo inizio; un'interruzione di qualche settimana potrebbe quindi compromettere il raggiungimento degli obiettivi globali che si vogliono perseguire nel 1998 e nel 1999.

6.3 Riassunto dei costi

Mandato Arthur Andersen	2'427'750 fr
Spese forfetarie Arthur Andersen	360'000 fr
IVA sul mandato (6,5% degli onorari)	157'804 fr
Spese amministrative interne	100'000 fr
Spese per imprevisti o approfondimenti	200'000 fr
Totale	3'245'554 fr

6.4 Pagamento

Per i dettagli e le condizioni di pagamento si rimanda al contratto di mandato (capitolo 5) allegato al presente messaggio. Al momento dell'inizio dei lavori lo Stato verserà all'Arthur Andersen un acconto di fr. 100'000; in seguito gli onorari saranno pagati mensilmente in base al volume di lavoro effettivamente svolto secondo le tabelle del pt.6.1 indicate sopra. Gli onorari saranno pagati mensilmente entro 20 giorni dalla ricezione della fattura.

I valori indicati per gli onorari sono validi se l'esercizio Amministrazione 2000 inizia prima del 1 giugno 1997; in caso contrario i valori saranno indicizzati secondo il costo della vita di quel momento.

L'intero credito richiesto per Amministrazione 2000 sarà iscritto alla voce contabile di gestione corrente della Cancelleria dello Stato: 020.318.01 Onorari e spese per analisi organizzative. Questa voce di spesa era già stata attivata in occasione della riforma amministrativa denominata Lago d'Orta.

7. PROSIEGUO

Se lo Stato, alla fine della verifica globale, riterrà opportuno che sia la stessa Arthur Andersen ad assumersi la responsabilità dell'implementazione delle raccomandazioni lo potrà fare poiché l'azienda ha già dato il suo consenso di principio.

L'Arthur Andersen si impegna a formulare e a concepire le raccomandazioni in modo da indicare i mezzi più appropriati per sfruttare i potenziali di risparmio identificati e di permettere allo Stato di decidere comunque di implementare le raccomandazioni tramite una eventuale nuova consulenza esterna diversa dalla Arthur Andersen.

In questo caso però il CdS si impegna a richiedere un'offerta anche a quest'ultima.

8. CONCLUSIONE

Ritenute le motivazioni qui evidenziate, e a più riprese descritte nei documenti ufficiali pubblicati in precedenza dal CdS (LD/PF 96-99, P'96, P'97. 1. Aggiornamento LD/PF 96-99, Consuntivo '95), lo scrivente Consiglio di Stato invita il Legislativo a voler approvare questo messaggio con il relativo disegno di decreto legislativo annesso.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, P. Martinelli
p.o. Il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

DECRETO LEGISLATIVO

concernente la concessione di un credito di 3'250'000.- franchi per il lavoro di analisi e di ridefinizione delle procedure di funzionamento dell'amministrazione cantonale denominato: Amministrazione 2000

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino

visto il messaggio 17 dicembre 1996 no. 4605 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

Articolo 1

E' concesso un credito di 3'250'000.- franchi per il progetto di verifica globale dell'amministrazione pubblica denominato: Amministrazione 2000.

La spesa è iscritta al conto di gestione corrente, voce contabile 020.318.01 Onorari e spese per analisi organizzative, della Cancelleria dello Stato.

Al conto 020.318.01 viene assegnato un credito suppletorio di fr. 3'250'000.-- sul Preventivo 1997.

Articolo 2

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, il presente decreto è pubblicato nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi del Cantone Ticino ed entra immediatamente in vigore.

CONTRATTO DI MANDATO

stipulato tra

La Repubblica e Cantone del Ticino, rappresentato dal Consiglio di Stato della Repubblica e Cantone del Ticino;

(di seguito, il "**Mandante**")

da una parte

e

ARTHUR ANDERSEN SA, Via Monte Ceneri 1, 6901 Lugano, rappresentata dai Signori Adriano P. Vassalli e Roberto Fridel.

(di seguito, la "**Mandataria**")

dall'altra parte

1. PREMESSE

- 1.1. In data 16 ottobre 1996, il Consiglio di Stato ha accettato l'offerta della Mandataria (proposta I) riguardante la verifica globale dell'Amministrazione, denominata "Amministrazione 2000".
- 1.2. Il Consiglio di Stato sottoporrà al più presto al Gran Consiglio il messaggio relativo allo stanziamento del credito necessario per la realizzazione della verifica globale.

2. OGGETTO DEL CONTRATTO

- 2.1. La Mandataria s'impegna a fornire al Mandante le prestazioni menzionate nel capitolato d'onere, nell'offerta e negli altri allegati.
- 2.2. In caso di divergenza tra l'offerta e il capitolato d'onere sarà determinante il testo di quest'ultimo.

3. PERIMETRO DELLA VERIFICA GLOBALE

- 3.1. Il perimetro della verifica globale comprende le entità organizzative dell'Amministrazione cantonale: i 5 Dipartimenti e la Cancelleria dello Stato.
- 3.2. Le corporazioni e gli istituti avente statuto particolare non sono inclusi in questo perimetro, ma vengono presi in considerazione nei limiti fissati dal punto 4. del capitolato d'onere.

4. AZIONI DI RIFORMA IN CORSO O PROGETTATE

- 4.1. Le parti si impegnano a coordinare la verifica globale con le azioni di riforma in corso o progettate all'interno dell'Amministrazione cantonale, relativamente al perimetro della verifica (cfr. punto 3.).
- 4.2. Perché la Mandataria possa, tra l'altro, prendere conoscenza delle azioni di riforma in corso o progettate (cfr. punto 4.1.), il Mandante metterà a disposizione della Mandataria la lista esaustiva delle azioni e la relativa documentazione al più tardi entro la prima riunione del Gruppo pilota con la Mandataria stessa.

5. SVOLGIMENTO DELLA VERIFICA GLOBALE

- 5.1. La verifica globale si svolgerà conformemente al capitolo 3 dell'offerta.
- 5.2. La data d'inizio dei lavori preparatori (cfr. modulo I all'allegato 2 dell'offerta) coinciderà con quella di approvazione da parte del Gran Consiglio del decreto legislativo relativo allo stanziamento del credito per la verifica globale.

- 5.3. I lavori relativi ai moduli successivi (cfr. allegato 2 dell'offerta) avranno inizio unicamente dopo che sia trascorso il termine di referendum relativo allo stanziamento del credito per la verifica globale.
- 5.4. In caso di domanda di referendum formalmente riuscita, la Mandataria sospenderà immediatamente i lavori sino all'esito della relativa votazione popolare. Gli onorari maturati e le spese sopportate sino al momento dell'interruzione saranno a carico delle parti nella misura di ½ ciascuno. Al massimo, tuttavia, l'importo a carico del Mandante sarà pari a Fr. 100'000.—.
- 5.5. Se i cittadini dovessero rifiutare la suddetta concessione di credito, il presente mandato prenderà automaticamente fine e nulla sarà dovuto dal Mandante, ad alcun titolo, oltre a quanto indicato al punto 5.4.. La Mandataria dovrà dal canto suo restituire quanto ricevuto a titolo di acconto, in eccedenza rispetto all'importo sopra indicato.
- 5.6. Se i cittadini dovessero accettare la suddetta concessione di credito, i lavori preparatori della verifica globale verranno ricominciati dall'inizio e quanto pagato dal Mandante in virtù del punto 5.4. resterà dovuto e non sarà da considerare quale acconto sull'importo totale di onorari e spese.

Inoltre, gli onorari previsti dall'offerta saranno automaticamente indicizzati sulla base dell'indice ufficiale svizzero dei prezzi al consumo, alla data di ripresa dei lavori e rispetto alla data dell'offerta (30.8.1996).

- 5.7. La fine dei diversi moduli di lavoro (cfr. allegato 2 dell'offerta) verrà comunicata dalla Mandataria al Gruppo pilota, in occasione delle riunioni previste specificatamente per la sorveglianza della verifica globale (cfr. punto 7.3.).
- 5.8. Al momento della conclusione della verifica globale, la Mandataria farà pubblicare nel Foglio Ufficiale della Repubblica e Cantone del Ticino (FUCT) il deposito del rapporto finale.

6. IMPLEMENTAZIONE DELLE RACCOMANDAZIONI

- 6.1. La Mandataria si dichiara pronta ad assumere la responsabilità dell'implementazione delle raccomandazioni che formulerà alla fine della verifica globale, qualora venisse richiesto da parte del Mandante e alle condizioni da concordare fra le parti.
- 6.2. Qualora il Mandante decidesse di implementare una o più delle raccomandazioni emesse dalla Mandataria, e nel caso in cui il Mandante

decidesse di fare ricorso alla consulenza esterna per la loro implementazione, quest'ultimo si impegna ad includere la Mandataria fra i vari offerenti inviandole una richiesta di offerta.

7. ORGANIZZAZIONE

7.1. Mandante

Il Consiglio di Stato designa i membri del Gruppo pilota, che vengono indicati nel capitolato d'onere.

Il Gruppo pilota è composto da funzionari dirigenti rappresentanti tutti i dipartimenti, nonché dal Cancelliere dello Stato.

Il responsabile del Gruppo pilota nei confronti del Consiglio di Stato e della Mandataria sarà il presidente; il suo sostituto sarà il vice-presidente.

Al fine di garantire le condizioni di successo della verifica globale, il Mandante si impegna a facilitare i contatti necessari alla realizzazione dei lavori della Mandataria. Il Mandante metterà fra l'altro a disposizione collaboratori qualificati quali corrispondenti per ciascuna delle materie oggetto dell'analisi e i cui compiti sono definiti al capitolo 4 dell'offerta. L'impegno di questi corrispondenti viene indicato nel 10-15% del loro tempo di lavoro.

7.2. Mandataria

La Mandataria si impegna a mettere a disposizione persone in possesso delle competenze e qualifiche richieste per l'esecuzione del mandato. Si prende atto che il responsabile del mandato è il Signor Adriano P. Vassalli; corresponsabile è il Signor Roberto Fridel.

La società Mandataria si impegna, su espressa domanda del Consiglio di Stato, a sostituire il o i collaboratori che non dovessero rivelarsi adatti allo svolgimento della missione a loro affidata.

Se, durante lo svolgimento del mandato, le circostanze imponessero alla Mandataria l'utilizzo di ulteriori esperti, esterni alla sua organizzazione, che dovessero entrare in contatto diretto con l'Amministrazione, essa può farne ricorso previa autorizzazione da parte del Consiglio di Stato.

7.3. Riunioni fra il Gruppo pilota e la Mandataria

Il calendario delle riunioni tra il Gruppo pilota e la Mandataria sarà definito durante i lavori preparatori (cfr. modulo I descritto all'allegato 2 dell'offerta). La frequenza ordinaria è di 2 (due) riunioni al mese.

7.4. Riunioni fra il Consiglio di Stato e la Mandataria

La frequenza ordinaria delle riunioni tra il Consiglio di Stato (in corpore) e la Mandataria è fissata in 1 (una) riunione al mese della durata minima di 2 (due) ore (di preferenza il martedì dalle 11:30 alle 13:30). Il calendario esatto verrà definito all'inizio dei lavori (cfr. modulo I descritto all'allegato 2 dell'offerta). Su specifica richiesta del Consiglio di Stato o della Mandataria potranno essere convocate riunioni straordinarie.

8. COMUNICAZIONE

8.1. La Comunicazione ufficiale relativa allo svolgimento e alla fine della verifica globale, nei confronti del personale dell'Amministrazione (interna), del Gran Consiglio, nonché di terzi (esterna), sarà preparata e concordata fra il Consiglio di Stato e la Mandataria e trasmessa congiuntamente. La frequenza esatta e le modalità saranno decise durante le riunioni previste fra il Consiglio di Stato e la Mandataria (cfr. punto 7.4.).

8.2. A partire dall'inizio della verifica globale verranno organizzate al minimo 3 (tre) comunicazioni ufficiali:

- la prima all'inizio dei lavori, durante il modulo I (cfr. allegato 2 dell'offerta);
- la seconda alla fine del modulo II (cfr. allegato 2 dell'offerta);
- la terza alla fine della verifica globale (cfr. punto 5.8.).

8.3. Entro 2 (due) mesi dalla consegna del rapporto finale (cfr. punto 5.8.), il Consiglio di Stato si impegna a comunicare ufficialmente in merito alle modalità di continuazione del progetto "Amministrazione 2000", ed in particolare sull'implementazione delle raccomandazioni presentate dalla Mandataria nel rapporto finale.

9. CONFIDENZIALITÀ E SEGRETO DI FUNZIONE

- 9.1. La Mandataria si impegna, per sé stessa così come per gli esperti esterni a lei subordinati per lo svolgimento del mandato, a considerare come confidenziali tutte le informazioni che le saranno trasmesse dal Mandante e acquisite durante la verifica globale.
- 9.2. Su specifica richiesta del Mandante, tutti i documenti e i rapporti messi da quest'ultimo a disposizione della Mandataria, comprese le copie che ne saranno state fatte, dovranno venire restituiti alla scadenza del mandato.
- 9.3. La Mandataria resta assoggettata all'obbligo di confidenzialità anche dopo la fine del presente mandato.
- 9.4. Il Mandante libera i funzionari dal segreto di funzione nei confronti della Mandataria durante lo svolgimento del mandato.

10. PROPRIETÀ INTELLETTUALE

- 10.1. Il metodo di lavoro, il software, i documenti e altri supporti realizzati e utilizzati dalla Mandataria per lo svolgimento della verifica globale sono da considerarsi proprietà intellettuale della Mandataria, che è dunque unica legittimata a regolarne l'utilizzo.
- 10.2. Per quanto concerne il rapporto finale, le parti convengono che dal momento della sua consegna (cfr. punto 5.8.) esso potrà essere utilizzato:
 - a) dal Mandante per i soli scopi previsti dal progetto "Amministrazione 2000";
 - b) dalla Mandataria, nei limiti dell'obbligo di confidenzialità di cui al punto 9, nell'ambito della sua attività di consulenza.

11. CESSIONE DEL CONTRATTO

- 11.1. Il presente contratto non potrà in alcun caso fare l'oggetto di una cessione totale o parziale, a titolo oneroso o gratuito, da parte della Mandataria.

12. CONDIZIONI FINANZIARIE

- 12.1.** Il preventivo totale (onorari e spese) per la verifica globale dell'Amministrazione della Repubblica e Cantone del Ticino corrisponde a quanto previsto al capitolo 6 dell'offerta.
- 12.2.** Si tratta di un importo fisso, per onorari e spese, di Fr. 2'800'000.-, IVA esclusa.
- 12.3.** Se l'inizio dei lavori dovesse protrarsi oltre il 1. agosto 1997, gli onorari previsti dall'offerta saranno automaticamente indicizzati sulla base dell'indice ufficiale svizzero dei prezzi al consumo, alla data di ripresa dei lavori e rispetto alla data dell'offerta (30.8.1996).
- 12.4** Le modalità di pagamento sono fissate come segue :
- un acconto di Fr. 100'000.- sarà versato dal Mandante alla Mandataria al momento dell'inizio della verifica globale (cfr. punto 5.).
 - gli onorari della Mandataria saranno in seguito fatturati su base mensile, pagabili a 20 giorni, sulla base del tempo dedicato al mandato dai collaboratori della Mandataria e comunque nel quadro dell'importo finanziario globale.

13. ASSICURAZIONE

- 13.1.** La Mandataria assicura che è titolare di una polizza d'assicurazione che copre la propria responsabilità civile e professionale, che essa si impegna a comunicare al Mandante su semplice richiesta.

14. LOGISTICA

- 14.1.** Il Mandante metterà a disposizione della Mandataria dei locali di lavoro a Bellinzona.

Durante lo svolgimento della verifica globale, l'accesso a tali locali sarà gestito unicamente dal gruppo di lavoro della Mandataria.

Le spese di elettricità, di telefono e di pulizia saranno assunte dal Mandante.

Quest'ultimo assicurerà ugualmente il servizio di sorveglianza (così come previsto dalle norme già in uso per gli uffici dell'Amministrazione cantonale) e i relativi costi.

15. SOSPENSIONE DEL MANDATO

- 15.1.** Le parti si riservano il diritto, unicamente in coincidenza con la fine dei moduli I, II o III (cfr. allegato 2 dell'offerta) e con comunicazione e giustificazione scritta, di sospendere l'esecuzione del presente contratto. In questo caso, le parti si accorderanno sulle modalità di riavvio del progetto, segnatamente sull'adattamento dei termini e la sostituzione di alcuni collaboratori della Mandataria o del Mandante.

Se le parti non dovessero pervenire ad alcun accordo entro 10 giorni lavorativi dalla data di ricezione della comunicazione, il contratto sarà da considerare come definitivamente revocato e le disposizioni del punto 16 saranno applicabili.

16. DURATA DEL CONTRATTO

- 16.1.** Il presente contratto è stipulato per una durata indeterminata. Esso prenderà fine con la consegna del rapporto finale (cfr. punto 5.8.).
- 16.2.** La revoca anticipata del presente contratto segue le disposizioni di legge, in particolare quelle dell'articolo 404 del Codice delle obbligazioni svizzero (CO).

Il risarcimento per revoca intempestiva è stabilito dal tribunale arbitrale previsto dal punto 17.

17. CLAUSOLA D'ARBITRATO

- 17.1.** Per qualsiasi controversia fra le parti relativa all'interpretazione o all'esecuzione del presente contratto, è competente il tribunale arbitrale con sede a Bellinzona, organizzato come qui di seguito.

- 17.2. Il tribunale arbitrale sarà composto dal Presidente del Tribunale di appello in carica al momento in cui il tribunale stesso sarà stato adito, in qualità di presidente, e di due altri membri designati da ciascuna delle parti.
- 17.3. La procedura sarà quella prevista dal Concordato intercantonale accettato dalla Conferenza dei direttori dei dicasteri cantonali di giustizia il 27 marzo 1969, a cui il Cantone Ticino ha aderito il 17 febbraio 1971.
- 17.4. Il tribunale arbitrale deciderà inappellabilmente.

Stipulato a Bellinzona, 12 dicembre 1996

Per il Consiglio di Stato

Il Presidente:

p.o. il Cancelliere:

Per la società Arthur Andersen SA

- Allegati:**
- Capitolato d'onere per la verifica globale
 - Offerta della società Arthur Andersen SA
 - Verbali delle audizioni della società Arthur Andersen SA (del 06.09.1996, del 18.09.1996 e del 29.10.1996)
 - Estratto del verbale della seduta del Consiglio di Stato del 10.12.1996 che ha designato i membri del Gruppo pilota e il suo rappresentante ufficiale.
 - Estratto del verbale della seduta del Consiglio di Stato del 10.12.1996 che libera il personale dell'Amministrazione dal segreto di funzione nei confronti della Mandataria, per tutta la durata della verifica globale.
 - Estratto del verbale della seduta del Consiglio di Stato del 10.12.1996 che ha approvato il progetto di contratto di mandato da concludere fra la Repubblica e Cantone del Ticino e la società Arthur Andersen SA.

CAPITOLATO D'ONERE PER IL PROGETTO DI AMMINISTRAZIONE 2000

1. Premessa

Il Consiglio di Stato (in seguito CdS) del Canton Ticino ha reso noto in data 30.10.96 l'aggiornamento delle Linee direttive e del Piano finanziario per il quadriennio 1996-1999. Nell'aggiornamento LD/PF 96-99 il CdS ribadisce e riconferma la necessità di mantenere gli obiettivi strategici inalterati: crescita economica, lotta all'esclusione e miglioramento dei rapporti Stato - cittadino.

Il CdS, oltre a mantenere gli obiettivi strategici, si è impegnato a perseguire gli obiettivi finanziari fissati all'inizio della legislatura aggiornati come segue:

disavanzi d'esercizio cumulati: massimo 285 milioni di franchi
volume netto di investimento: massimo 993 milioni di franchi
crescita del debito pubblico: massimo 447 milioni di franchi
tasso medio di ammortamento sui beni amministrativi: 16%

Per raggiungere questi obiettivi occorrono misure di correzione della tendenza per un importo di 237 milioni di franchi negli anni 1998 e 1999; con i nuovi compiti la correzione dovrà essere di 335 milioni di franchi.

(Per altri dati di dettaglio sulla situazione finanziaria dello Stato l'aggiornamento LD/PF 96-99 ottobre 1996).

Le conseguenze dell'evoluzione tecnologica nell'ambito dell'attività amministrativa, la tendenza finanziaria allarmante dei conti dello Stato, l'esigenza di migliorare i rapporti cittadino - Stato hanno spinto il CdS a muoversi a due livelli paralleli e contemporanei di intervento sulla spesa pubblica e sul funzionamento dell'Amministrazione.

Il CdS ha quindi deciso di operare tramite gruppi interni di lavoro per il contenimento dei costi nei settori personale, beni e servizi, contributi; investimenti, rispettivamente per una maggiore copertura dei costi da parte degli utenti. Ha deciso inoltre di delegare all'esterno il mandato di identificare le possibilità di risparmio significativo dell'amministrazione pubblica nel suo complesso, conseguenti alla razionalizzazione e allo snellimento delle procedure e delle strutture amministrative, e in particolare:

- evitando sovradimensionamenti, sovrapposizioni, carenze, contraddizioni e un eccesso di burocrazia, e così riducendo i costi netti di funzionamento dell'amministrazione cantonale,

- migliorando l'efficacia (gestionale) e l'efficienza dell'amministrazione nell'esecuzione dei compiti

Vista l'ampiezza e la complessità dell'Amministrazione cantonale, e considerati i tempi ridotti per disporre dei risultati richiesti, la formula considerata dal Consiglio di Stato è quella della *verifica globale* (analisi generale preliminare e successivo approfondimento delle aree con potenziale di risparmio significativo) e non di una verifica dettagliata (analisi approfondita di tutti gli uffici e gli istituti pubblici che dipendono dallo Stato).

Questo secondo livello di intervento è denominato Amministrazione 2000 (A 2000).

In quest'ambito il CdS richiede alla mandataria di utilizzare un approccio che privilegi concretezza e fattibilità.

Sempre nell'ambito del progetto Amministrazione 2'000, le modalità di messa in opera delle raccomandazioni finali del consulente (ad esempio la priorità degli interventi, l'impegno di gruppi interni, l'eventuale utilizzo di supporto esterno, ecc.) saranno decise dopo la fine del mandato di verifica globale.

2. Amministrazione 2000

In data 16 ottobre 1996 il CdS ha deciso di proseguire le trattative con la ditta Arthur Andersen per perfezionare il progetto di Amministrazione 2000 per il mandato di verifica globale. Il CdS ritiene acquisito tutto il contenuto generale dell'offerta dell'Arthur Andersen presentata in data 30 agosto 1996, ma ritiene di formulare delle precisazioni, per evitare malintesi e contraddizioni tra le parti in corso di procedura o alla fine della stessa.

Il presente capitolato d'onere è parte integrante del contratto di mandato tra CdS e Arthur Andersen.

3. Obiettivi

Le richieste del CdS elencate in questo capitolo si riferiscono unicamente ad un'analisi fatta sulla base dei compiti conosciuti al momento della firma del contratto di mandato tra le parti.

3.1 Obiettivi generali

Il CdS ritiene che il progetto Amministrazione 2000 debba in particolare:

CAPITOLATO D'ONERE PER IL PROGETTO DI AMMINISTRAZIONE 2000

1. Premessa

Il Consiglio di Stato (in seguito CdS) del Canton Ticino ha reso noto in data 30.10.96 l'aggiornamento delle Linee direttive e del Piano finanziario per il quadriennio 1996-1999. Nell'aggiornamento LD/PF 96-99 il CdS ribadisce e riconferma la necessità di mantenere gli obiettivi strategici inalterati: crescita economica, lotta all'esclusione e miglioramento dei rapporti Stato - cittadino.

Il CdS, oltre a mantenere gli obiettivi strategici, si è impegnato a perseguire gli obiettivi finanziari fissati all'inizio della legislatura aggiornati come segue:

disavanzi d'esercizio cumulati: massimo 285 milioni di franchi
volume netto di investimento: massimo 993 milioni di franchi
crescita del debito pubblico: massimo 447 milioni di franchi
tasso medio di ammortamento sui beni amministrativi: 16%

Per raggiungere questi obiettivi occorrono misure di correzione della tendenza per un importo di 237 milioni di franchi negli anni 1998 e 1999; con i nuovi compiti la correzione dovrà essere di 335 milioni di franchi.

(Per altri dati di dettaglio sulla situazione finanziaria dello Stato l'aggiornamento LD/PF 96-99 ottobre 1996).

Le conseguenze dell'evoluzione tecnologica nell'ambito dell'attività amministrativa, la tendenza finanziaria allarmante dei conti dello Stato, l'esigenza di migliorare i rapporti cittadino - Stato hanno spinto il CdS a muoversi a due livelli paralleli e contemporanei di intervento sulla spesa pubblica e sul funzionamento dell'Amministrazione.

Il CdS ha quindi deciso di operare tramite gruppi interni di lavoro per il contenimento dei costi nei settori personale, beni e servizi, contributi; investimenti, rispettivamente per una maggiore copertura dei costi da parte degli utenti. Ha deciso inoltre di delegare all'esterno il mandato di identificare le possibilità di risparmio significativo dell'amministrazione pubblica nel suo complesso, conseguenti alla razionalizzazione e allo snellimento delle procedure e delle strutture amministrative, e in particolare:

- evitando sovradimensionamenti, sovrapposizioni, carenze, contraddizioni e un eccesso di burocrazia, e così riducendo i costi netti di funzionamento dell'amministrazione cantonale,

- migliorando l'efficacia (gestionale) e l'efficienza nell'esecuzione dei compiti dell'amministrazione.

Vista l'ampiezza e la complessità dell'Amministrazione cantonale, e considerati i tempi ridotti per disporre dei risultati richiesti, la formula considerata dal Consiglio di Stato è quella della *verifica globale* (analisi generale preliminare e successivo approfondimento delle aree con potenziale di risparmio significativo) e non di una verifica dettagliata (analisi approfondita di tutti gli uffici e gli istituti pubblici che dipendono dallo Stato).

Questo secondo livello di intervento è denominato Amministrazione 2000 (A 2000).

In quest'ambito il CdS richiede alla mandataria di utilizzare un approccio che privilegi concretezza e fattibilità.

Sempre nell'ambito del progetto Amministrazione 2'000, le modalità di messa in opera delle raccomandazioni finali del consulente (ad esempio la priorità degli interventi, l'impegno di gruppi interni, l'eventuale utilizzo di supporto esterno, ecc.) saranno decise dopo la fine del mandato di verifica globale.

2. Amministrazione 2000

In data 16 ottobre 1996 il CdS ha deciso di proseguire le trattative con la ditta Arthur Andersen per perfezionare il progetto di Amministrazione 2000 per il mandato di verifica globale. Il CdS ritiene acquisito tutto il contenuto generale dell'offerta dell'Arthur Andersen presentata in data 30 agosto 1996, ma ritiene di formulare delle precisazioni, per evitare malintesi e contraddizioni tra le parti in corso di procedura o alla fine della stessa.

Il presente capitolato d'onere è parte integrante del contratto di mandato tra CdS e Arthur Andersen.

3. Obiettivi

Le richieste del CdS elencate in questo capitolo si riferiscono unicamente ad un'analisi fatta sulla base dei compiti conosciuti al momento della firma del contratto di mandato tra le parti.

3.1 Obiettivi generali

Il CdS ritiene che il progetto Amministrazione 2000 debba in particolare:

- permettere di ristrutturare e di ridefinire le componenti di spesa e delle entrate (imposte escluse);
- gettare le basi e ideare l'organizzazione e gli strumenti di gestione che permettano di controllare l'evoluzione della spesa pubblica anche nel futuro, tramite un contenimento duraturo dei conti delle uscite e senza incidere negativamente sul livello di servizio offerto dallo Stato ai cittadini e agli utenti.
- perseguire gli obiettivi finanziari nei limiti indicati nell'aggiornamento LD/PF 1996-1999;

3.2 Obiettivi specifici al mandato

3.2.1 Scopo

Scopo del mandato è quello di fornire allo Stato gli strumenti per poter dirigere e attuare la riforma e quindi perseguire gli obiettivi generali espressi più sopra.

In particolare, gli obiettivi specifici del mandato sono:

1) Identificare le disfunzioni nei processi amministrativi e gestionali che nascondono potenziali significativi in termini di miglioramento:

- della qualità delle prestazioni (facilità di accesso ai servizi, rapidità del servizio al "cliente", efficacia dell'assistenza);
- del flusso di lavoro interno
- finanziario

ricercando quindi il miglioramento della:

- efficacia gestionale (grado di raggiungimento degli obiettivi, p. es. Gestione degli acquisti, di progetti edili, dell'informatica, ecc.);
- efficienza (grado di razionalità nell'uso delle risorse disponibili per raggiungere gli obiettivi);

e concorrendo alla realizzazione degli obiettivi generali espressi al punto 3.1.

2) Presentare proposte di intervento fattibili, che permettano di realizzare i miglioramenti precedentemente identificati (vedi punto 1)).

3) Pianificare gli interventi e il loro impatto:

- a breve termine (anni 1998 e 1999);
- a medio termine (2000-2003).

Per potenziale di miglioramento finanziario (pt.1) si intende una stima della correzione di tendenza del Piano Finanziario, realizzabile annualmente rispetto alle condizioni attuali, una volta ultimata l'introduzione delle misure correttive proposte e quindi fatti salvi i costi, le modalità ed i tempi necessari per il cambiamento.

I potenziali di miglioramento finanziario stimati dal consulente dovranno orientativamente ammontare ad almeno 20 - 25 volte gli onorari della verifica stessa.

Il CdS è comunque cosciente che al momento attuale, e cioè senza conoscere la presente situazione dell'amministrazione, il consulente non può formalmente garantire il raggiungimento di questo obiettivo specifico: richiede tuttavia allo stesso di adoperarsi durante il mandato affinché anche questo obiettivo venga raggiunto.

3.2.2 Proposte

Le proposte di intervento dovranno considerare misure di diverso tipo, quali:

A) La razionalizzazione e/o la riorganizzazione dei processi di:

- pianificazione (definizione degli obiettivi, preparazione e organizzazione delle attività, definizione delle azioni di miglioramento, ..),
- di esecuzione o produzione (espletamento delle attività, produzione dei servizi, ..),
- di controllo (resoconto e sorveglianza, analisi dei risultati, controllo delle risorse, analisi dei rischi,..),

per esempio tramite la riorganizzazione dei flussi di lavoro, il posizionamento delle unità amministrative (divisioni, uffici, sezioni,..) o includendo possibili forme di outsourcing (trasferimento all'esterno di servizi per Stato);

B) L'ottimizzazione gestionale degli interventi sul demanio pubblico.

C) La responsabilizzazione degli enti esecutivi, tramite l'introduzione di contratti di prestazione che regolano i rapporti fra Stato ed esecutore privato o pubblico in merito a obiettivi da raggiungere, risultati e costo/prezzo/budget (per esempio con forme di "nuova gestione pubblica"),

D) Il conferimento di maggiore autonomia statutaria (azienda pubblica o privata) ed operativa (modalità di gestione) agli enti esecutori,

E) L'introduzione o l'utilizzo di principi e regole di gestione e di strumenti di pianificazione e controllo più adeguati;

F) L'indicazione delle principali normative (leggi, regolamenti, direttive) da modificare per realizzare gli interventi proposti.

3.2.3 Attività di pertinenza dello Stato

Sono attività di pertinenza diretta dello Stato assunte dai suoi organismi politici, e quindi non incluse nei compiti del mandato, quelle di:

- definire quali sono i compiti dello Stato (cosa e quanto), prerogativa a valenza squisitamente politica,
- decidere le modifiche legislative che saranno necessarie per attuare gli interventi di riforma proposti, una volta decisa la loro realizzazione.

3.2.4 Mandato complementare

Il Consiglio di Stato intende affidare ad una ditta specialista l'analisi del funzionamento del Centro Cantonale di Informatica. Nell'esecuzione del presente mandato la mandataria terrà conto di questa analisi e coordinerà con la ditta incaricata le misure di intervento nel campo dell'informatica.

4. Perimetro

Il campo di analisi della mandataria comprende:

- A) il funzionamento dell'apparato amministrativo globale (funzionamento interno);
- B) le prestazioni (servizi) forniti dallo Stato alla società civile e a altri enti pubblici;
- C) le modalità (come) di redistribuzione finanziaria ai cittadini, ai Comuni e ad altre entità dei mezzi prelevati alla società (sussidi, contributi, prestiti).

L'oggetto dell'indagine da parte della mandataria è l'amministrazione intera secondo gli organigrammi ufficiali dei 5 Dipartimenti e della Cancelleria al momento della conclusione del contratto di mandato. Per il Centro cantonale di informatica vale quanto specificato sopra al pt. 3.2.4.

Sono pertanto esclusi dal perimetro di indagine del mandato gli enti, le corporazioni e gli istituti con statuto particolare e segnatamente:

- l'ente ospedaliero cantonale
- l'ente per lo smaltimento dei rifiuti
- l'azienda elettrica ticinese
- la banca dello stato
- la cassa pensioni dei dipendenti dello stato
- la cassa cantonale di compensazione per gli assegni familiari
- la cassa di compensazione cantonale AVS

Vengono tuttavia analizzati il coordinamento e le relazioni finanziarie tra questi enti e lo Stato.

Per evitare le possibili conflittualità o incompatibilità fra il mandato di verifica globale e le azioni in corso o progettate di riforma e di riorganizzazione dello Stato, il CdS e la mandataria si adopereranno per un'azione di coordinamento come convenuto fra le parti al punto 4. del Contratto di Mandato.

5. Approccio

Circa l'approccio che la mandataria intende assumere per raggiungere gli obiettivi fissati, il CdS condivide quanto è stato esposto nel capitolo 2 dell'offerta.

Per ciò che riguarda la comunicazione, il CdS ritiene che la mandataria debba presentare e discutere con il CdS una strategia di informazione interna ed esterna prima dell'inizio dei lavori. Durante lo svolgimento del mandato la comunicazione verrà regolata come convenuto fra le parti al punto 8. del Contratto di Mandato.

L'informazione al mandante da parte della mandataria avverrà secondi i principi fissati nel contratto di mandato.

6. Svolgimento

Il CdS accetta integralmente il contenuto del capitolo 3 e degli allegati 1 e 2 dell'offerta della mandataria.

7. Organizzazione

La struttura organizzativa del progetto come esposta nell'offerta della mandataria, è accettata integralmente dal mandante. Per i mutamenti della struttura organizzativa vale quanto previsto nel contratto di mandato.

I membri che il mandante designa per il Gruppo pilota (7 persone) sono:

Membri: Benedetto Antonini, Diego Erba, Marilena Fontaine Macullo, Giampiero Gianella (Cancelliere dello Stato), Sergio Morisoli, Giovanni Petazzi e Guido Santini.

di cui:

Presidente: Sergio Morisoli

Vice-presidente: Giovanni Petazzi

a richiesta della mandataria o del mandante o del gruppo pilota, alle sedute del Gruppo pilota potranno fare parte:

il consulente giuridico del CdS;

il responsabile del personale

il responsabile della cassa e contabilità

il responsabile dell'ispettorato delle finanze

il responsabile del settore informatica

altre persone in rappresentanza di funzioni specifiche

Una volta accertata l'idoneità dei membri del Gruppo pilota, nel rispetto di quanto richiesto dalla mandataria e espresso al capitolo 4 della proposta, la stessa dovrà informare in merito il CdS.

8. Metodo di lavoro

Per permettere alla mandataria di svolgere il suo compito con il massimo di certezza di riuscita nel raggiungere gli obiettivi fissati e nel pieno rispetto della sua esperienza acquisita in questo campo di progetti, il mandante non precisa alcunché a riguardo della metodologia di lavoro adottata dalla mandataria.

