

MOZIONE

Un'Amministrazione cantonale più efficace verso il cittadino e più efficiente per chi ci lavora

del 18 settembre 2023

1. Premessa

Esprimiamo innanzitutto grande rispetto per ogni singola collaboratrice e collaboratore dell'Amministrazione cantonale ticinese (AC), così come per ogni servizio pubblico che costituisce la macchina organizzativa dello Stato. Quest'ultimo è chiamato ad assolvere compiti spesso essenziali, in una società sempre più complessa.

Il fattore umano è decisivo nell'AC, come in qualsiasi altra amministrazione pubblica. Basti riflettere sul fatto che l'AC è caratterizzata da un'importante percentuale di costi relativi alle risorse umane (Consuntivo 2022: 1.14 mia a fronte di 349.3 mio di uscite per beni e servizi). La quantificazione del personale nel C22 è indicata a 5'176.83 FTE (unità equivalenti a tempo pieno). Inoltre la voce "spese di trasferimento" di 2.17 mia copre pure per una larga parte costi del personale di organizzazioni non-profit e aziende del para-pubblico che sovente hanno spese per il personale che superano l'80% del totale, con condizioni salariali simili o parificabili agli impiegati dell'AC.

A fronte di questi dati oggettivi e concreti, è ben evidente che in ogni organizzazione umana, in particolare quando vi sono dimensioni importanti, vi siano sempre margini di miglioramento e possibili ottimizzazioni. E questo anche a vantaggio della responsabilità e della motivazione dei loro membri che – seppur in un'azienda così grande – desiderano spesso poter dare il proprio personale contribuito.

Il presente atto parlamentare intende proporre l'introduzione dell'AC di nuovi sistemi e modalità di gestione, che vadano *oltre* alla gestione per obiettivi, con le seguenti finalità:

- Maggiore soddisfazione e responsabilizzazione del collaboratore
- Maggior responsabilizzazione dei quadri grazie alla definizione di obiettivi quantitativi, qualitativi e finanziari per ogni unità organizzativa (livello da definire a dipendenza dei settori)
- Migliore efficienza della macchina statale
- Migliore efficacia dei servizi erogati
- Una reale differenziazione tra i funzionari meritevoli e quelli che non lo sono (v. per esempio totale assenza di note insufficienti ("d" o "e") nelle valutazioni).

La percezione, anche da parte di molti collaboratori dello Stato, è quella per cui nell'Amministrazione cantonale si gestisce – anziché condurre e motivare – il proprio personale con una logica ormai vetusta e superata, con un notevole ritardo rispetto a quanto innovato a livello di Confederazione.

Inoltre, per legge è formalmente citata la gestione per obiettivi (v. art. 1b e 1c LORD). Tuttavia, sulla base dei rendiconti e di diverse testimonianze interne all'impiego pubblico, tale disposizione rimane perlomeno latente.

2. I principi della corretta gestione del servizio pubblico

È giusto precisare – a scanso di equivoci – che l'AC non deve essere considerata alla stregua di un'azienda privata soggetta al mercato e che la logica di gestione di qualsiasi servizio pubblico non risponde alle medesime logiche economiche private. Esiste semmai la possibilità di un interessante confronto (*benchmark*) con le altre realtà cantonali o estere.

L'argomento ha suscitato l'interesse di molti studiosi che hanno approfondito le peculiarità e le specificità del servizio pubblico evidenziandone gli aspetti rilevanti.

In modo del tutto selettivo, ma di sostanziale importanza, citiamo alcune riflessioni che evidenziano alcuni principi chiave:

- *“non vi sono settori pubblici in cui possano valere esclusivamente criteri economici, come non ve ne sono in cui non debbano valere i principi di una gestione efficace, efficiente ed economica”* (P.Mastronardi, 1990).
- per tendere a una miglior efficace ed efficienza *“si auspica una separazione tra la responsabilità politica e quella dirigenziale dei servizi pubblici; il politico è responsabile degli effetti mentre l'amministrazione delle prestazioni”* (K.Schedler, 1990).
- modello di Public Management dell'Università di Berna: *“Im Zentrum der Disziplin steht die zielorientierte Leitung und Gestaltung öffentlicher Organisationen sowie deren internen und externen Prozesse unter Berücksichtigung der politisch-rechtlichen Legitimation, einer effektiven wie effizienten Aufgabenerfüllung und eines nachhaltigen Ressourceneinsatzes”.* (A.Ritz, N.Thom 2019)

L'osservazione conclusiva e ampiamente condivisa e, ci permettiamo di osservare, piuttosto scontata, è che i principi di efficacia e efficienza sono alla base di una corretta gestione di ogni amministrazione pubblica. E questo nel rispetto sia di chi ci lavora, sia della cittadinanza che finanzia e usufruisce dei servizi erogati.

3. Criticità

L'attuale contesto finanziario – gravato dalle finanze cantonali in tensione – porta sempre più sovente a chiedersi se l'AC sia organizzata correttamente e in modo efficace ed efficiente.

Esiste una diffusa perplessità di fronte al progressivo aumento delle spese di funzionamento dell'AC correlata a quella che appare di fatto una crescente burocratizzazione di ogni procedura amministrativa. Sussiste una consolidata e diffusa impressione, nonché consapevolezza pratica, che ogni processo amministrativo diventi sempre più complesso, farraginoso, poco trasparente ed eccessivamente lungo con il relativo corollario della crescita dei costi di gestione. Ciò è peraltro riconosciuto anche dagli attori stessi della macchina amministrativa, che svolgono attività sempre più codificate. Ciò toglie margine di manovra e di apprezzamento, svuotando una parte importante dell'attività che demotiva il singolo funzionario ed è vissuto altrettanto male dal cittadino-utente. Bisogna dunque arrestare ed invertire la progressiva deresponsabilizzazione dei funzionari.

Tutto è sempre più complicato. La procedura di domanda di costruzione, ogni variante di piano regolatore, le domande di sussidi per ottenere aiuti a iniziative imprenditoriali, le procedure fiscali particolari ad esempio in caso di successioni, l'affitto di una casa secondaria, la richiesta di sussidi alle assicurazioni sociali, il rimborso di animali sbranati dal lupo, la scelta di una località particolare per sposarsi, eccetera.

Il cittadino si deve orientare da solo mancando il concetto di sportello unico e di servizio al cittadino. Se non trovi l'amico che ti aiuta o il professionista che paghi, ci si perde facilmente in contrasto con il principio di equità che dovrebbe garantire una bassa soglia di accesso ad ogni servizio del Cantone.

Sorgono al proposito alcune domande: *conosciamo la durata media delle diverse procedure? Il servizio viene invitato a ripensare i processi per accelerare le risposte da dare ai cittadini? Sappiamo il costo delle diverse procedure? I servizi vengono incentivati a ridurli? La burocratizzazione della macchina statale quanto disincentiva i propri collaboratori?*

Anche la lettura del documento di Consuntivo non permette di valutare e capire se i diversi servizi mettano in relazione i risultati ottenuti nel corso dell'anno con gli obiettivi prefissi visto che gli obiettivi mancano (principio dell'efficacia). Così come non esiste una diffusa presenza di

indicatori per capire in che modo le risorse impiegate siano messe in relazione alle prestazioni erogate (principio dell'efficienza).

Questo dato di fatto dipende dalle Leggi e dai relativi regolamenti? Quanto dipende dal Parlamento o dall'organo esecutivo e quindi dal Consiglio di Stato? È verosimile pensare che entrambi abbiano in un qualche modo contribuito a questa situazione. Ma è tempo di correggere il tiro, per evitare che ogni riforma dell'amministrazione diventi definitivamente impossibile realizzare. Se per il Gran Consiglio dovrebbe valere il principio "*one in, one out*" (per ogni nuova norma bisognerebbe abolirne almeno una vecchia), per il Governo diventa irrinunciabile e urgente l'avvio di una fase di trasformazione anche tenendo conto della possibilità – anzi della *necessità* – di una progressiva, ma celere, digitalizzazione dei servizi.

4. Proposta

Si chiede al Consiglio di Stato la presentazione di un messaggio per l'avvio di una riforma dell'AC che permetta di applicare i principi cardini di una gestione efficace e efficiente dell'AC in base ai criteri seguenti:

- la definizione di obiettivi strategici espliciti del Consiglio di Stato da declinare nei singoli Dipartimenti;
- la definizione di obiettivi operativi qualitativi, quantitativi e finanziari nelle singole unità organizzative;
- una coerente declinazione di questi obiettivi a cascata sul/-la singolo/-a collaboratore/-trice a livello individuale su cui poter basare la valutazione del personale secondo l'art 21 della LORD e permettendo ai funzionari dirigenti l'assunzione delle rispettive responsabilità come indicato all'art 24 della stessa LORD;
- la definizione di indicatori quantitativi, qualitativi e finanziari che permettano di valutare il funzionamento del servizio;
- la riflessione su modalità gestionali che incrementino lo spirito imprenditoriale, l'innovazione e la dinamica virtuosa all'interno dell'AC grazie a una maggior delega di responsabilità e autonomia per un maggior orientamento ai risultati (modello UAA o altro);
- la valutazione delle modifiche della LORD decise nel 2012 formulando eventuali ulteriori migliorie laddove si reputassero necessarie per raggiungere lo scopo prefisso.

Un progetto di riforma che per primo deve dimostrarsi efficace e efficiente evitando burocrazia fine a sé stessa. Si invita in particolare ad osservare i principi evidenziati da Jann (2004) per una gestione smart del progetto, evitando eccessivi formalismi e gerarchie, rigide regolamentazioni interne, procedure lente e complicate, problemi di coordinazione, mancanza di consapevolezza dei costi, spersonalizzazione, mancanza di orientamento al cittadino-utente, linguaggio burocratico incomprensibile, mancanza di trasparenza.

Ricordiamo l'esito davvero poco entusiasmante del progetto Amministrazione 2000 di cui si sono perse le tracce. Ma dopo oltre 20 anni crediamo sia tempo e ora di riaprire il cantiere sull'Amministrazione cantonale che coinvolge direttamente oltre 5'000 collaboratrici e collaboratori, e indirettamente circa altrettanti, per dare un senso concreto al principio di uso parsimonioso delle risorse pubbliche come sancito dall'art 34 della Costituzione cantonale.

Bixio Caprara e Alessandro Speciali per il Gruppo PLR