

Messaggio

numero 4767
data 17 giugno 1998
dipartimento Finanze e economia

Concessione di un I° credito quadro complessivo di investimento di 32'000'000.-- franchi per il periodo 1998-2003 per la realizzazione del Progetto Amministrazione 2000, concessione di un credito ricorrente di 500'000.-- franchi annui per la direzione ed il coordinamento del progetto dal 1998 al 2003 e concessione di un credito di 1'000'000.-- franchi quale copertura dei costi della fase cosiddetta di programmazione (marzo - settembre 1998) non inclusa nel credito per l'analisi globale

Indice

1.	INTRODUZIONE	pag. 2
1.1	La riforma dell'Amministrazione	pag. 2
1.2	Considerazioni generali	pag. 3
1.3	Ristrutturazione dell'azienda e riforma dello Stato	pag. 4
1.4	Modernizzazione dello Stato	pag. 4
1.5	Modelli di riferimento e i cambiamenti in corso negli altri Cantoni o enti pubblici svizzeri	pag. 5
1.6	Conclusioni	pag. 7
2.	Situazione finanziaria	pag. 8
2.1	Crisi finanziaria e peso dell'ente pubblico (in generale)	pag. 8
2.2	Breve descrizione della situazione attuale ed obiettivi finanziari del Governo	pag. 9
2.3	Azioni di risparmio intraprese per il periodo 1996-99	pag. 10
2.4	Azioni in corso e risultati intermedi	pag. 11
3.	L'analisi svolta dai consulenti esterni	pag. 12
3.1	Arthur Andersen	pag. 12
3.2	I risultati della Gartner Group	pag. 16
3.3	I risultati Fidiam	pag. 18
3.4	Conclusioni generali sulle analisi svolte	pag. 18
4.	Le scelte del Governo	pag. 19
4.1	Organizzazione del lavoro di programmazione	pag. 19
4.2	Descrizione delle singole azioni: i 30 progetti specifici	pag. 23
4.3	Aggregazione delle 30 azioni in 4 gruppi	pag. 23
4.4	Scelte definitive e motivazioni	pag. 25
4.5	Investimenti, costi e benefici del cambiamento	pag. 29
4.6	Programmazione degli interventi	pag. 38
5.	organizzazione e gestione della riforma	pag. 38
5.1	Gestione dei singoli progetti	pag. 38
5.2	Gestione globale della Riforma	pag. 38
	disegno di Decreto legislativo	pag. 41

1. INTRODUZIONE

1.1 La riforma dell'amministrazione

Il 10 maggio 1982 il Gran Consiglio approvava all'unanimità una iniziativa del 30.6.1981 per la promulgazione di una legge sull'organizzazione e la gestione del Consiglio di Stato e dell'Amministrazione cantonale. La legge doveva servire a definire in modo trasparente l'indirizzo politico dello Stato, i mezzi da mettere a disposizione per raggiungere un determinato obiettivo, doveva favorire la responsabilizzazione dell'Amministrazione nei confronti dei compiti assegnati dal Parlamento, doveva permettere al Parlamento e al Governo di esercitare il controllo sull'efficienza e l'efficacia del funzionamento dello Stato.

Nel settembre 1988 il Gran Consiglio votava un credito di 223'940 fr. per uno studio preliminare in vista della riforma amministrativa. Lo studio veniva affidato al prof. Paolo Urio dell'Università di Ginevra che consegnava il rapporto conclusivo il 26 gennaio 1990. Lo studio del prof. Urio prospettava 3 strategie possibili: una relativa a misure di coordinamento da prendere all'interno dei dipartimenti, la seconda prevedeva dei trasferimenti di settori da un dipartimento all'altro, la terza implicava il raggruppamento dei diversi dipartimenti esistenti in 5 aggregazioni il più possibile omogenee.

Il raggruppamento dei dipartimenti, deciso dal Consiglio di Stato in una riunione svoltasi durante 2 giorni ad Orta all'inizio del mese di dicembre 1991, veniva realizzato il 1. aprile 1992.

Ognuno dei 5 nuovi dipartimenti veniva suddiviso in 3 divisioni e i capi divisione venivano chiamati a far parte di un gruppo di coordinamento.

Negli anni successivi furono effettuate diverse sistemazioni di sezioni e uffici all'interno dei 5 dipartimenti e vennero affrontati i problemi di delega delle competenze ai livelli subordinati.

Il 17 dicembre 1996 il Consiglio di Stato presentava un messaggio per un credito di 3.25 mio che doveva servire per assegnare, con un mandato esterno, il compito di radiografare l'amministrazione, di proporre delle soluzioni di razionalizzazione delle funzioni e dei flussi di lavoro e di riformare il processo di produzione. Quel messaggio è stato approvato dal Gran Consiglio il 9 giugno 1997, circa 1 anno fa. Oggi presentiamo il risultato dello studio e le proposte che ne sono scaturite grazie a un intenso lavoro comune di Amministrazione, Consulenti e Consiglio di Stato.

Obiettivo fondamentale del Consiglio di Stato è l'identificazione delle disfunzioni che nascondono importanti potenziali di miglioramento della qualità (efficacia), del flusso di lavoro interno e dei costi (efficienza) e di favorire la trasparenza delle scelte politiche e la verifica della loro attuazione.

In senso più generale riteniamo si tratti di accettare la sfida dei tempi nuovi, utilizzando le tecnologie più avanzate per garantire una più alta qualità del lavoro e favorire grazie a una migliore partecipazione alla vita pubblica e alla politica anche una dimensione nuova di libertà e diritto. Ingrediente indispensabile per il successo è un progressivo cambiamento culturale, sia del modo di lavorare all'interno dello Stato (parallelamente a quanto avviene in altri Cantoni), sia del dibattito politico. Utilizzando alcuni concetti, che l'economia di mercato applica nei rapporti fornitore-cliente, quali la definizione chiara degli obiettivi, il controllo grazie a specifici indicatori della qualità e dei costi, il soddisfacimento dell'utente.

1.2 Considerazioni generali

Il seguente messaggio è stato elaborato sulla base dell'analisi globale dell'amministrazione svolta dalla ditta Arthur Andersen

Il mandato alla ditta Arthur Andersen evidenziava in modo chiaro che l'analisi doveva permettere di individuare **come** l'amministrazione avrebbe dovuto produrre in modo più efficiente e più efficace e eventualmente **chi** dovrebbe fornire un determinato servizio o un determinato bene di interesse. Il **cosa** produrre non poteva essere delegato ad una ditta di consulenti esterni. Era e rimane una decisione politica che deve scaturire dal dibattito e dalla concertazione politica.

L'analisi ha poi confermato un dato evidente e cioè che il "cosa produrre" influenza il "come produrre" e viceversa. Da una parte i miglioramenti di tipo produttivo nonché i benefici di ordine finanziario, che scaturiranno dalla messa in azione dei provvedimenti del Progetto Amministrazione 2000, non potranno essere realizzati al 100% senza riesaminare i compiti che lo Stato è tenuto a svolgere o sussidiare (gruppo

offerta e gruppo 36) e senza ripensare le competenze e la quantità di personale necessario anche in funzione delle nuove necessità. Dall'altra le scelte strategiche relative a cosa lo Stato è tenuto a fare o sussidiare dovranno essere favorite da una migliore informazione, da confronti, da un controllo continuo garantito dalle nuove modalità di gestione dei processi che traducono obiettivi chiaramente delimitati in azione politica. In questo senso, l'esercizio A 2000 deve essere preso anche come uno degli strumenti che dovranno permettere al governo di raggiungere gli obiettivi finanziari fino al 2001, fissati nell'ultimo aggiornamento delle LD/PF 96-99 e dibattuti lo scorso mese di maggio in Gran Consiglio. È opportuno ricordare subito che, per rispettare quegli obiettivi finanziari, occorrerà individuare 186 milioni di franchi (già compresi i costi di Amministrazione 2000, ma non i benefici) di correzione della tendenza di spesa nel 2001 per ottenere un disavanzo di esercizio di 177 milioni di franchi che darebbe un autofinanziamento di 50 milioni di franchi su un volume di investimenti netti di 253 milioni di franchi, corrispondente a ca. al 20% di grado di autofinanziamento (i dati completi sono esposti al cap. 2). Come si può facilmente intuire, per ottenere questo obiettivo non si potrà limitare a misure riguardanti il come lo Stato svolge i compiti che gli sono stati assegnati, ma bisognerà affrontare anche il problema di cosa lo Stato è chiamato a produrre direttamente o indirettamente.

Amministrazione 2000 ha permesso di individuare gli ostacoli che rallentano o appesantiscono il processo produttivo dell'amministrazione e che innescano ripercussioni negative sull'intera azienda. Questi ostacoli sono riconducibili a quattro cause fondamentali:

- a) una definizione spesso poco chiara degli obiettivi politici stabiliti per volontà del legislatore con conseguente difficoltà per il Gran Consiglio a verificare l'efficacia e l'efficienza dell'azione dello Stato e per il Consiglio di Stato a stabilire le competenze necessarie per conseguirle. Questo difetto originario favorisce inoltre la tendenza da parte dei Dipartimenti, delle Divisioni e degli uffici competenti a considerare ogni compito stabilito da una legge come un compito a sé stante, disgiunto dagli altri compiti dello Stato (dipartimentalismo);
- b) una insufficiente consapevolezza dei limiti gestionali e amministrativi dell'azienda di fronte all'accavallarsi di nuovi impegnativi compiti, in particolare nei campi dell'occupazione, della formazione, della salute, della protezione del territorio, del funzionamento delle istituzioni;
- c) il ritardo - nell'adattamento a nuovi processi di produzione, nell'adottare stili gestionali e nell'introdurre nuovi strumenti di lavoro - rispetto ad aziende di analoghe dimensioni (quasi 7000 dipendenti diretti, e circa altrettanti in strutture e servizi sussidiati e 5 miliardi di movimento di cassa), siano esse pubbliche o, per alcune analogie importanti, private;
- d) la conseguente mancanza di una cultura "aziendale" aggiornata, indispensabile per ogni processo decisionale e operativo di miglioramento e di trasformazione di apparati amministrativi complessi e delicati come il nostro.

1.3 Ristrutturazione dell'azienda e riforma dello Stato

L'analisi effettuata dalla Arthur Andersen rappresenta oggi un documento fondamentale per rendere possibile la ristrutturazione dell'Amministrazione. D'altra parte le conseguenze della crisi economica sulle finanze dello Stato hanno fatto sì che l'esercizio di Amministrazione 2000 coincida in termini di tempo anche con la necessità sempre più drammatica di risanamento finanziario.

Parlare di ristrutturazione aziendale significa adottare tutti quei provvedimenti che favoriscono obiettivi chiari, procedure più snelle, diminuiscono la burocrazia, permettono l'automatizzazione di certi processi di produzione, migliorano le competenze del personale amministrativo.

Di fronte all'aumento quantitativo dei problemi e di fronte alla loro complessità, lo Stato ha spesso risposto soprattutto ingrandendo l'apparato amministrativo. Ora ci si accorge che questo aumento non è stato supportato da nuovi concetti di management, da nuovi rapporti istituzionali e da riprogettazioni della struttura di produzione dello Stato. È diventato quindi urgente per il presente, e per metterci in grado di affrontare il futuro, che lo Stato metta a fuoco e risolva le lacune gestionali accumulate nel tempo.

L'intervento a livello istituzionale (riforma dello Stato) è stato segnalato come necessario da parte della ditta consulente di Amministrazione 2000.

Le nuove modalità di lavoro proposte (in particolare lo strumento del controlling) dovrebbero permettere di modificare in modo importante i rapporti tra Legislativo e Esecutivo e tra Esecutivo e Amministrazione.

Queste tematiche dovranno diventare materia di discussione e di lavoro nei prossimi anni per i politici e gli amministratori.

1.4 Modernizzazione dello Stato

La modernizzazione dell'apparato amministrativo dipende da come si sapranno sfruttare:

l'evoluzione della tecnologia informatica e della tecnologia dell'informazione

i nuovi processi di produzione messi in condizione di massimizzare la resa grazie all'evoluzione informatica

le nuove metodologie di direzione e di conduzione operativa

i nuovi concetti di informazione transazionale interna, con i rispettivi potenziali di monitoraggio e quindi di controllo.

Il salto di qualità operativa che l'amministrazione è chiamata a fare in poco tempo è considerevole. Come infatti emerge da Amministrazione 2000, un piano strategico inteso come una visione futura dell'innovazione gestionale non è mai stato elaborato prima d'oggi. Sarebbe comunque ingeneroso e scorretto affermare che nessun settore si sia mosso in questa direzione anche se, in mancanza di un piano globale, dove si è operato ci si è limitati a risolvere le contingenze e i problemi specifici senza che visione e strumenti impiegati siano stati oggetto di una scelta strategica.

Si potrebbe dire che l'introduzione di tecnologia avanzata nei settori amministrativi non ha finora innescato un processo di ripensamento, né dei rapporti a livello istituzionale, né della gestione operativa e dei processi produttivi e nemmeno ha portato a dei risparmi finanziari. Miglioramenti marginali si sono registrati nei tempi di risposta e di lavorazione più brevi e nella diminuzione dei volumi cartacei. Sostanzialmente, però lo strumentario tecnologico introdotto non è stato né concepito né recepito come leva fondamentale per un cambiamento di mentalità diffuso a livello politico e a livello amministrativo. Tant'è vero che, ancora oggi da una parte il Gran Consiglio e lo stesso Consiglio di Stato non dispongono di un accesso *on line* ai dati più significativi della gestione dello Stato e dall'altra l'informatica dispone di un budget centralizzato e i costi non vengono ripartiti per settore o per progetto.

Questo Consiglio e i funzionari coinvolti nell'esercizio di Amministrazione 2000, si sono sentiti motivati nel definire concretamente i passi da intraprendere per la modernizzazione dell'azienda. A questo punto, ridurre il processo di modernizzazione ad un puro lavoro di burocrazia indipendente dal clima e dalla realtà "politica" e aziendale sarebbe un grave errore.

La modernizzazione dell'amministrazione infatti non ha unicamente il fine di produrre a minor costo o in modo migliore il servizio pubblico. Essa è anche un fattore di sviluppo di una nuova cultura politica e amministrativa del settore pubblico e di nuovi rapporti con la società civile e le sue attività, quindi di attrazione economica sia per l'insediamento di nuove aziende e attività imprenditoriali, sia per il mantenimento di quelle già presenti nel nostro cantone. In ogni paese economicamente sviluppato sono in corso processi di ridefinizione dell'azione dello Stato proprio anche perché diventano un fattore determinante nella competitività tra le regioni nel processo di creazione di argomenti di attrazione.

1.5 Modelli di riferimento e i cambiamenti in corso negli altri Cantoni o enti pubblici svizzeri

Già all'inizio degli anni '90 alcuni Cantoni hanno iniziato processi di ristrutturazione e di ammodernamento dell'amministrazione. Ben pochi hanno però intrapreso il difficile processo di ridefinizione dei compiti dello Stato. La dottrina di fondo, variamente interpretata, che accomuna questi processi è il New Public Management (NPM) che in genere intende applicare con l'utente dello Stato dei principi (informazione, confronti, monitoraggio, verifica del soddisfacimento, controllo di efficacia e di efficienza) che nel mercato vengono utilizzati a beneficio del cliente.

Sinteticamente riportiamo alcuni esempi di riforma dello Stato e della ristrutturazione amministrativa già avviati in altri Cantoni.

Canton Ginevra

Nel processo di ristrutturazione dell'amministrazione pubblica, il Canton Ginevra ha privilegiato il miglioramento del livello di prestazione e il miglioramento della soddisfazione del cittadino-utente. Questi obiettivi sono in fase sperimentale in tre settori pilota e i primi risultati saranno a disposizione nel 2000. In base ai risultati ottenuti il Consiglio di Stato deciderà se e come estendere la riforma ad altri servizi. Nel quadro degli esperimenti pilota il cantone Ginevra ha impostato la riforma sui seguenti elementi:

enveloppe budgétaire,

budget per gruppi di prodotti,

totale responsabilità dei servizi pilota nel perseguire gli obiettivi settoriali (scelta e impiego di mezzi fino a concorrenza dell'enveloppe budgétaire),

introduzione degli strumenti gestionali quali ad esempio la contabilità analitica, il monitoraggio, inchiesta per misurare il grado di soddisfazione dell'utente, ecc.,

partecipazione finanziaria ai risultati da parte del servizio,

reinvestimento nell'attività,

libertà nella promozione di attività nuove se miranti a soddisfare gli utenti,

Nella fase sperimentale il servizio non è assoggettato ai regolamenti del personale, ma è sottoposto a un severo e costante controllo finanziario.

Canton Lucerna

Nel 1996 il Canton Lucerna ha lanciato 9 progetti sulla base della filosofia del NPM, in particolare sul contratto di prestazione e sul budget globale. L'esperimento durerà fino alla fine del 1999. I progetti sono strettamente controllati da:

1 capo progetto e 2,5 unità a tempo pieno

1 consiglio scientifico nell'ambito della contabilità e del calcolo dei costi riunioni mensili di verifica tra i partecipanti al progetto

1 comitato esecutivo come organo di congiunzione tra Amministrazione e Consiglio di Stato

1 delegazione di 3 Consiglieri di Stato

1 commissione speciale del Gran Consiglio

Nel 1996 nove servizi hanno ricevuto un budget globale uguale al preventivo 1995 con un contratto di prestazioni immutato. A consuntivo 1996 si è avuto una minor spesa del 5-10% per ogni servizio pilota. Sono già stati lanciati altri progetti pilota.

Canton Sciaffusa

Il Cantone Sciaffusa si è ispirato al modello lucernese. Gli obiettivi principali della riforma sono:

separare nettamente l'aspetto della gestione operativa (amministrativa) dalla gestione strategica (politica)

definire degli standard dettagliati di costo, di prestazione e di qualità per i servizi

richiedere il minimo di restrizioni operative ai servizi

cercare l'efficienza nello svolgimento dei compiti

A partire dal 1995 sono stati elaborati i nuovi strumenti di gestione e introdotti i concetti di cultura aziendale. Nel 1997, questi nuovi strumenti sono stati inizialmente applicati solo a 4 servizi, nel 1998 sono stati estesi ad altri 6 servizi e nel 1999 dovrebbero coinvolgere altri 4-6 servizi. Questi servizi lavorano sotto contratto di prestazione e con un budget per gruppi di prodotto.

Canton Vallese

La riforma è stata promossa nel 1994 a due livelli: aziendalizzazione a corto termine e riforma globale dell'ente pubblico a medio termine.

L'obiettivo dell'azione a breve termine è quello di aumentare l'efficacia dell'amministrazione concentrandosi sui compiti essenziali per ottenere una maggiore soddisfazione del cittadino - utente. Tutte le aree di intervento dello Stato sono state denominate Amministrazione 2000 (Istruzione 2000, Giustizia 2000, ecc...). Questi progetti di area sono accompagnati da progetti di riforma istituzionale anch'essi denominati "2000": nuova organizzazione dei dipartimenti, sviluppo della nuova gestione pubblica con i Comuni.

La riforma sta procedendo con 4 progetti parziali (analisi delle prestazioni, management tramite contratti, calcolo dei costi e contabilità analitica, gestione delle risorse umane) che toccano trasversalmente ogni settore dell'amministrazione pubblica. Questi 4 progetti sono affiancati da altri 6 progetti pilota di approfondimento per il cambiamento integrale della gestione: servizio della salute pubblica, sezione delle strade nazionali, ufficio bonifiche, servizio delle costruzioni, protezione del fuoco e protezione civile, istituto dell'insegnamento professionale superiore. I 6 progetti pilota hanno il compito di sperimentare i nuovi concetti di gestione pubblica e di facilitare l'introduzione integrale dei 4 progetti parziali in tutte le aree.

Tra il 1997 e il 1998 si sono sperimentalmente sviluppati dei contratti di prestazioni sottoscritti da tre parti: parlamento, governo e dipartimenti. I contratti saranno vincolanti per un periodo di 4 anni.

Diversi sono quindi i Cantoni che hanno introdotto la sperimentazione di nuovi strumenti gestionali ma in nessun caso le amministrazioni sono già funzionanti secondo i nuovi modelli.

1.6 Conclusioni

Dopo la riforma del Lago d'Orta del 1992, con un certo anticipo sugli altri Cantoni, in Ticino si procedeva nel ridisegnare 5 nuovi dipartimenti. Sei anni dopo, continuando il lavoro impostato ad Orta, è giunto il momento di introdurre tutti quegli elementi e quelle conoscenze nel frattempo maturati.

A sei anni di distanza, il Ticino deve affrontare dei problemi più difficili in rapporto alla scarsità delle risorse disponibili ed è quindi essenziale poter promuovere una riforma dello Stato in tempi brevi che sappia rispondere alla mutata realtà socio-economica del Paese. La riforma dello Stato implica una nuova ripartizione di compiti, competenze, informazioni, responsabilità gestionali e controllo tra gli attori della cosa pubblica.

Questo processo sarà lungo e per potersi sviluppare necessita, come è stato ripetutamente detto, sia di un cambiamento culturale generale sia di una ridefinizione dei compiti stessi dello Stato.

Il lavoro svolto con Amministrazione 2000 e presentato qui di seguito, traccia le linee direttrici per il delicato ma indispensabile lavoro di ristrutturazione dell'azienda pubblica.

L'azione di ristrutturazione dell'azienda dovrà essere abbinata alla riforma dello Stato (rapporti istituzionali) e al ripensamento dei compiti dello Stato.

Pensiamo in particolare al nuovo modello comunale, ai gruppi di lavoro sui contributi e sui compiti dello

Stato, alla nuova perequazione finanziaria tra Cantoni e Confederazione, al gruppo di lavoro sui rapporti Comuni-Cantone, alle proposte di maggiore autonomia di istituti pubblici. In questo ambito, per completare il quadro, manca ancora un progetto che analizzi i rapporti tra legislativo, esecutivo e amministrazione.

Il fatto che altri Cantoni e che la Confederazione abbiano già iniziato un lavoro analogo ci permetterà di trarre insegnamenti utili dall'esperienza fatta altrove. Il rapporto di Amministrazione 2000, consegnato a fine marzo e le successive elaborazioni del Governo tengono già parzialmente conto di tutto ciò. In particolare anche altrove si è capito che l'urgenza nel modernizzare l'amministrazione non può significare voler ottenere tutto e subito. Un lavoro di cambiamento stabile e proficuo è un processo continuo e coerente sui tempi medi, con le necessarie correzioni di rotta suggerite dalle prime esperienze.

2. SITUAZIONE FINANZIARIA

2.1 Crisi finanziaria e peso dell'ente pubblico (in generale)

La crisi finanziaria dello Stato ha mostrato i primi concreti segnali all'inizio di questa legislatura. I risultati negativi degli ultimi 2 o 3 anni non vanno però confusi con l'inizio della crisi. Se si osservano gli indici finanziari generali si può infatti vedere come il progressivo degrado delle finanze pubbliche sia iniziato almeno 8-10 anni fa, con 3 periodi distinti: fino al 1989-90 i consuntivi chiudevano con oltre 100 milioni di saldo attivo, dal 1991 al 1995 il saldo attivo si era ridotto a 20-30 milioni, mentre dal 1996 si è passati a un saldo passivo tra 125 e 200 milioni. Negli ultimi anni quindi, complice la crisi economica, vi è stata un'accelerazione brutale che ha portato il mondo politico ed amministrativo a dover introdurre provvedimenti di risparmio a breve termine (correzione delle tendenze) e a lavorare a fondo su progetti di correzione definitiva a medio lungo termine (interventi strutturali nel campo dei sussidi e dell'offerta pubblica). Per l'analisi dei dati finanziari e del commento alla situazione si rimanda agli aggiornamenti fatti in sede di preventivo, consuntivo, aggiornamento LD/PF ed in sede di incontri con la commissione della gestione.

La crisi finanziaria ha convinto il Governo compatto a porre mano senza indugi all'analisi dell'azienda pubblica con l'obiettivo di ristrutturarla. La ristrutturazione dell'amministrazione non implica solo il raggiungimento di una maggiore efficienza ed efficacia ma anche di una migliore riallocazione delle risorse perciò, oltre ai benefici direttamente collegati con le azioni di ristrutturazione di A 2000 (vedi capitolo 4), è da ritenere che, prima della fine del progetto globale, dovranno essere analizzati i vecchi e i nuovi bisogni in modo da ridurre - anche nel settore sussidiato, che appare il più sollecitato - nuovi costi e nuove assunzioni o da compensarli con riduzioni di costi e personale altrove.

Questo Consiglio scarta, in ogni caso, qualsiasi ipotesi di licenziamento per ragioni finanziarie pur proponendosi di ricercare 30 milioni di minore spesa nelle voci 300 (personale) e 360 (contributi) come conseguenza dei vantaggi conseguiti a livello di efficienza e delle ricadute su "cosa produrre" da parte dello Stato.

L'esercizio di Amministrazione 2000 rappresenta quindi in questo senso e in questo momento anche uno strumento per frenare la crescita delle spesa pubblica in generale e per innescare quei meccanismi di controllo e di contenimento dei costi strutturali aziendali (personale e beni e servizi) che permettano di contenere gli effetti del calo delle entrate non vincolate a partire dal 1993/94 (vedi Messaggio n. 4625 del 21.3.1997).

2.2 Breve descrizione della situazione attuale ed obiettivi finanziari del Governo

In occasione del II° aggiornamento delle LD/PF 96-99 presentato nell'ottobre 1997, veniva ampiamente descritta la situazione finanziaria e le tendenze per il futuro. In breve occorre ricordare che:

il consuntivo 1997 (Vedi messaggio CdS di aprile) ha chiuso con un disavanzo di esercizio di 156.2 milioni di franchi e con un disavanzo totale di 217.5 milioni di franchi. Per il 1997, gli indici finanziari indicavano un autofinanziamento di 40 milioni corrispondente ad un grado di autofinanziamento del 15.7%. Il debito pubblico saliva a 963 milioni di franchi.

le tendenze per gli anni a venire fino al 2001 senza correzioni e con i compiti nuovi (Spitex 30 mio dal 2000, Il pacchetto fiscale 35 mio dal 1999) così come previste nel secondo aggiornamento delle LD/PF 96-99 e corrette con i dati Consuntivo 1997 con l'aggiunta dei costi di A 2000, ma senza i benefici (16 mio per il

1999, 20,5 mio per il 2000, 17,8 mio per il 2001) si presentano come segue:

Ris. Eserc. Disav. Tot. Autofino Grado autof. Debito pubblico

1998 - 210 - 244 + 1 + 0.41% 1207

1999 - 281 - 319 - 59 - 22.69% 1526

2000 - 353 - 387 - 125 - 47.71% 1913

2001 - 363 - 388 - 135 - 53.36% 2301

Di fronte a questi scenari il Governo ha fissato l'obiettivo di non scendere sotto lo 0% con il grado di autofinanziamento e di raggiungere al più tardi entro il 2001 un grado di autofinanziamento del 20%. Resta sottinteso che da subito bisogna agire per raggiungere il 20% il più presto possibile (la media dei gradi di autofinanziamento per i 26 Cantoni a preventivo '98 è del 20%). Il raggiungimento di questo secondo obiettivo permetterebbe di correggere le tendenze esposte sopra ma non certo di migliorare drasticamente la situazione finanziaria poiché la situazione si presenterebbe nonostante tutto ancora molto grave. Con l'ipotesi del grado di autofinanziamento del 20% già per il 1999 e con la quantificazione dei risparmi ancora da ricercare si presenterebbe come segue:

Correzione Ris. Eserc. Disav. Tot. Autofino Grado autof. Debito pubb.

1998 0 - 210 - 244 + 1 + 0.41% 1207

1999 111 - 170 - 208 + 52 + 20% 1415

2000 177 - 176 - 210 + 52 + 20% 1625

2001 186 - 177 - 202 + 50 + 20% 1827

I disavanzi di esercizio rimangono molto elevati nonostante i correttivi necessari (non ancora individuati) e la situazione finanziaria permane estremamente critica. I primi correttivi in termini di benefici (vedi capitolo 4) portati da Amministrazione 2000 sono valutati nella misura di 5,5 mio per il 1999, 14,3 mio per il 2000 e 22,7 mio per il 2001. È evidente che la differenza tra necessità di miglioramento e benefici derivanti da A 2000 dovrebbe essere colmata con delle misure riguardanti il cosa lo Stato fa (contributi, compiti dello Stato, indirettamente personale).

Il controllo costante dell'aspetto finanziario è fondamentale, perciò il livello di guardia e le operazioni di risanamento in corso (gruppi interni) non devono subire nessuna interruzione: per riportare i conti dello Stato in pareggio, se non interverrà un deciso aumento delle entrate, non basterà risolvere le disfunzioni interne messe in luce da Amministrazione 2000. La ristrutturazione dell'amministrazione porterà nuovi risparmi ma non in tempi brevi e non tali da colmare i disavanzi evidenziati sopra. Questo, per il Governo significa continuare a lavorare seriamente su due fronti: quello del risanamento finanziario (gruppo 36 e gruppo Offerta in particolare) e quello della ristrutturazione aziendale. Su entrambi i fronti dovranno essere illustrati i provvedimenti che potenzialmente permetteranno la riduzione della spesa corrente dello Stato che, se escludiamo la parte non comprimibile (partite di giro interne ed esterne, finanziamento AVS/AI e contributi ai Cantoni universitari) può essere suddivisa in:

spesa per il personale direttamente o indirettamente	1'130	mio
(strutture sussidiate)		
sussidi alle persone	400	mio
finanziamento investimenti (interessi e ammortamenti)	270	mio
onorari per mandati esterni	80	mio
manutenzione strade e stabili	60	mio
	1'940	mio

2.3 Azioni di risparmio intraprese per il periodo 1996-99

Il Governo da tre anni è impegnato nel correggere le tendenze dei conti dello Stato, concentrando la sua azione soprattutto sui centri di costo e sui generi di spesa. Con gli interventi compiuti dall'inizio della legislatura ad oggi si sono potuti risparmiare 462.6 milioni di franchi in 4 anni ('96-'99) e più in dettaglio:

correzione P' 96 17.2

correzione GC P '96 39.1

I Pacchetto 75.8

correzione P '97 142.0

II Pacchetto 159.7

Con un approccio classico di contenimento non è più possibile trovare consistenti margini di risparmio non solo per riportare il bilancio in pareggio, ma nemmeno per portare i conti all'interno degli obiettivi dello 0% e del 20% di grado di autofinanziamento. Nuovi contenimenti della spesa possono essere ricercati solo grazie a una maggiore efficienza (con riflesso sulla spesa diretta o indiretta per il personale) o rivedendo i compiti dello Stato

2.4 Azioni in corso e risultati intermedi

Il Governo, nell'ambito del II° aggiornamento delle LD/PF 96-99, ribadiva la sua determinazione a voler proseguire con i lavori di risparmio ed indicava con quali analisi, oltre ad Amministrazione 2000, perseguire questo obiettivo. Il 26 novembre 1997 il Governo, tramite risoluzione governativa, istituiva i tre gruppi di lavoro ad hoc per l'analisi dei sussidi, per l'analisi dell'offerta pubblica e per l'analisi del settore degli investimenti.

Gruppo contributi

Al gruppo veniva chiesto di proseguire i lavori iniziati durante l'allestimento del P'98. In quell'occasione il gruppo aveva infatti presentato al Governo un inventario completo della descrizione dei sussidi dello Stato scomponendoli in 5 categorie distinte (contributi fissi, aliquota min-max, copertura deficit, chiave di ripartizione, forza finanziaria) alle quali potevano essere associate possibili metodologie di riduzione (ridefinizione delle chiavi di riparto, introduzione di forfait, riduzione delle "fourchettes", abolizione, sospensione). Il Governo, nel novembre 1997, ha deciso di prorogare il mandato al gruppo di lavoro con un nuovo obiettivo: stilare una graduatoria dei sussidi secondo criteri tecnici e parzialmente politici per i sussidi minori. A questa graduatoria dovevano poi essere associate le operazioni di riduzione esposte nel lavoro precedente.

In aprile il gruppo di lavoro ha consegnato al Governo il rapporto intermedio sulla graduatoria dei contributi allestita con l'analisi multicriteri. Ogni sussidio è stato valutato secondo 10 criteri: interesse pubblico, promozione economica, lotta all'esclusione, rapporti Stato cittadino, sussidiarietà, beneficiari, vincolo legale, copertura finanziaria, rapporto tra sussidio netto e volume netto, rapporto con la confederazione.

Per ogni singolo contributo il gruppo dovrà ora indicare quale provvedimento applicare in funzione della posizione in classifica e dell'importanza del sussidio: ev. abolizione o sospensione per i sussidi minori, riduzione in funzione della posizione in graduatoria per gli altri.

Gruppo offerta

Il gruppo di lavoro è stato creato dal Governo per verificare cosa lo Stato deve fare. Nell'allegato 5 del II aggiornamento delle LD/PF 96-99 il Governo indicava l'indirizzo che l'analisi dei compiti dello Stato doveva avere. Sulla base di questo indirizzo il compito del gruppo è stato suddiviso in due tappe. La prima: inventariare l'offerta pubblica intesa come prestazioni, servizi e beni; la seconda: definire i criteri per

individuare quali attività abbandonare, trasformare nel loro modo di produzione (gestione in proprio, outsourcing, contracting out, privatizzazione, finanziamento), ridurre di intensità (standard) o mantenimento dello stato attuale.

Conformemente al mandato, in aprile il gruppo di lavoro ha consegnato al Governo un primo elenco delle schede di analisi e di descrizione tecnica dell'offerta. Le schede sono state allestite analizzando l'aspetto funzionale dell'offerta pubblica sulla base del modello della contabilità pubblica in Svizzera. Scendendo funzionalmente a cascata si sono trovati 149 compiti da analizzare attraverso i seguenti criteri: monopolio naturale, bene pubblico, economie esterne, diseconomie esterne, insufficienza di offerta privata, insufficienza di offerta non profit, bene meritorio, confronto con altre realtà (bench marking), entità della spesa corrente, entità della spesa totale, grado di autocopertura e composizione della spesa. Dopo questa prima fase il gruppo si sta impegnando per consegnare al Governo entro l'estate una prima selezione dei compiti secondo i seguenti provvedimenti: abbandono, trasformazione, standard (riduzione dell'intensità), mantenimento dello stato attuale. Spetterà poi al Governo e al Parlamento verificare l'opportunità di adottare i provvedimenti proposti dal gruppo.

Gruppo investimenti

A fine novembre 1997 il Governo incaricava il gruppo di lavoro investimenti di studiare un nuovo approccio per la gestione strategica degli investimenti pubblici. Da questo lavoro il Governo si attende, in sintesi:

una proposta di criteri per analizzare l'investimento in un'ottica più ampia rispetto a quella finanziaria

una proposta di metodologia per la selezione e la scelta degli investimenti

una proposta per la gestione e il controlling della realizzazione degli investimenti.

Con l'ausilio di questi strumenti il Governo sarà in grado di scegliere e di definire il piano degli investimenti in modo più coerente con gli obiettivi di legislatura e soprattutto di mantenere sotto controllo l'effettiva realizzazione. Il lavoro di questo gruppo è strettamente collegato con alcuni progetti di A 2000 ed in particolare con la gestione progetto e la gestione costruzioni e gestione del patrimonio (vedi capitolo 4).

Le prime indicazioni sui risultati dei gruppi di lavoro dovrebbero essere presentati durante l'estate, in modo da permettere un intervento di risparmio, seppur limitato, già sul Preventivo 1999 in corso di allestimento nei prossimi 3 mesi. In questo senso va ricordato che se si vogliono rispettare gli indirizzi fissati dal Governo per il 1999 (in base ai dati di PF 96/99), gli obiettivi di miglioramento richiesti sono:

grado di autofinanziamento = 0% 59 milioni

grado di autofinanziamento = 20% 111 milioni

3. L'ANALISI GLOBALE SVOLTA DAI CONSULENTI ESTERNI

3.1 Arthur Andersen

Nel corso delle analisi svolte dalla Arthur Andersen durante il mandato di Verifica Globale dell'Amministrazione, sono stati constatati potenziali di miglioramento di diversa natura, tali da determinare un'incidenza sui costi di gestione (efficienza) e sull'efficacia di certe prestazioni erogate dalla stessa Amministrazione.

Qui di seguito sono indicati sinteticamente i principali risultati documentati dal consulente nel Rapporto Finale e, più approfonditamente, nei diciassette rapporti di approfondimento, fra l'altro disponibili pubblicamente sul sito *Internet* del Cantone (<http://www.ti.ch>).

Per conseguire i risultati qualitativi e quantitativi previsti dal consulente e successivamente approfonditi durante il lavoro di programmazione dei progetti d'intervento (vedi capitolo 4.), sarà necessario intervenire su quattro elementi, fra loro interconnessi, che nascondono le anomalie chiave del funzionamento dell'Amministrazione e dello Stato:

la *determinazione degli obiettivi*, ovvero le caratteristiche degli obiettivi che lo Stato attribuisce al proprio intervento nelle diverse aree d'azione, dei principi di gestione che fissa per il funzionamento dell'Amministrazione e delle modalità con le quali tali obiettivi e principi sono tradotti a livello operativo e poi seguiti;

le *modalità operative*, ovvero il "come" le diverse entità dell'Amministrazione svolgono le loro mansioni (procedure, responsabilità, organizzazione e strumenti operativi);

gli *strumenti di gestione*, ovvero l'insieme delle informazioni e dei supporti tecnici necessari per il loro trattamento, che consente la gestione delle attività operative svolte dai singoli servizi (supporto all'attività decisionale) ed il monitoraggio dell'efficienza e dell'efficacia delle stesse;

la *gestione delle competenze*, ovvero l'insieme delle strategie, degli strumenti e delle procedure che si occupano di procurare ed adattare in termini quantitativi e qualitativi le risorse umane ed il *know-how* per lo svolgimento efficace ed efficiente dei compiti dello Stato.

3.1.1 Determinazione degli obiettivi

È stato constatato che, frequentemente, non sono chiariti gli obiettivi soggiacenti un intervento o un'azione (obiettivi di risultato, principi di gestione), oppure non ne sono definite le caratteristiche (livello di servizio), o ancora gli obiettivi generali non sono tradotti in obiettivi operativi (in termini qualitativi, quantitativi e temporali chiari) per l'ente erogatore delle prestazioni.

L'indeterminatezza dell'obiettivo rende ovviamente difficile la valutazione dell'efficacia dell'attività operativa e determina una serie di conseguenze estremamente significative quali l'allargamento dell'ambito di discrezionalità dell'Amministrazione; la limitata attenzione all'efficienza e all'efficacia (esclusa la legalità) e la carenza di strumenti di motivazione e di presupposti per una razionale allocazione delle risorse disponibili.

3.1.2 Modalità operative

Per quanto attiene alle modalità di funzionamento operativo dell'Amministrazione, si sono potute constatare, in particolare, le seguenti anomalie riferibili ai processi operativi da essa adottati:

processi non definiti chiaramente	processi inefficaci
ruoli ambigui e conflitti d'interesse	vincoli gestionali al perseguimento dell'economicità della gestione

Oltre a ciò, come aspetto generale, è risultata una prevalenza dell'approccio "funzionale" su quello "per processo", ovvero della separazione dei compiti e delle attività tra uffici, divisioni e dipartimenti a scapito dell'integrazione degli stessi (il cosiddetto fenomeno del *dipartimentalismo*).

Fra queste anomalie è particolarmente importante illustrare:

la *prevalenza dell'aspetto "funzionale" su quello "per processo"*, che mostra tutta la sua incidenza nello scarso funzionamento dei progetti interdipartimentali, dei servizi centrali e di certa operatività fra uffici appartenenti a divisioni o dipartimenti diversi;

i *processi non definiti chiaramente*, a fronte della mancanza di una regolamentazione formale dei processi e, in particolare, delle relazioni tra lo Stato e le diverse entità, interne ed esterne, coinvolte nelle diverse fasi degli stessi;

i *ruoli ambigui e dei conflitti d'interesse*; si verificano per esempio situazioni nelle quali entità incaricate dell'erogazione di una prestazione ne definiscono anche la necessità, finendo per determinare autonomamente sia la domanda che l'offerta, oppure assumono contemporaneamente il ruolo di erogatore e controllore relativamente alla prestazione fornita.

i *processi inefficaci*; è utile segnalare alcune pratiche di gestione, in particolare nello svolgimento di quei compiti che non sono caratteristici dello Stato ma che possono ritrovarsi all'interno di una qualsiasi

organizzazione. Sono state osservate modalità operative arretrate rispetto alle migliori pratiche riconosciute; a titolo di esempio sono segnalate la gestione amministrativa, quella degli approvvigionamenti, della tesoreria, dei debitori e del patrimonio immobiliare.

i vincoli gestionali; in particolare è necessario segnalare i vincoli nella gestione delle risorse (umane, finanziarie e tecniche), le anomalie del quadro normativo (raramente sono definiti gli obiettivi concreti per i compiti, mentre spesso ci si limita a indicare le modalità operative di esecuzione degli stessi), i vincoli geopolitici e del decentramento organizzativo (a fronte della conformazione fisico-geografica del Cantone e dall'orientamento politico volto al decentramento territoriale delle attività pubbliche).

3.1.3 Strumenti di gestione

I principali potenziali di miglioramento riscontrati nell'ambito degli strumenti di gestione sono riconducibili alla mancanza di informazioni per una corretta gestione e/o controllo delle attività sia a livello di entità operativa (Amministrazione) che dello Stato.

La carenza di informazioni, a sua volta, può essere ricondotta essenzialmente alla mancanza di adeguati sistemi informatici e informativi, sia per la gestione delle attività operative che per la consuntivazione e il monitoraggio, e non consente allo Stato la valutazione dell'efficacia e dell'efficienza dell'apparato amministrativo, oltre che dell'efficacia delle politiche. Alcuni esempi:

L'attuale sistema contabile dell'Amministrazione non assicura una reale trasparenza delle imputazioni interne tra i diversi centri di costo dell'Amministrazione e, conseguentemente, una corretta determinazione dei loro costi di competenza. Inoltre, in mancanza di strumenti e pratiche generali di contabilità analitica, spesso non è conosciuto il costo reale associato alle specifiche prestazioni;

Oltre alle informazioni sui costi, un'altra tipologia di informazione non gestita è quella di natura operativa (qualità, quantità e performance delle prestazioni erogate);

L'attuale sistema informativo dello Stato non è in grado di consentire il monitoraggio della spesa e dei risultati (o dell'impatto) relativamente alle politiche condotte e alle prestazioni erogate.

I supporti tecnici

La mancanza di procedure di rilevazione, trattamento e diffusione delle informazioni, non può essere dissociata dall'aspetto tecnico, ovvero, principalmente, dal sistema informatico. Da questo punto di vista è risultato come l'Amministrazione non sia dotata di moderni sistemi per la gestione delle informazioni di carattere operativo attinenti alle attività svolte dalle singole entità (sistemi transazionali) e in particolare sull'effettuazione di attività operative: per esempio strumenti di simulazione o sistemi di automatizzazione di attività attualmente svolte in modo manuale.

Infine si è rilevata la carenza generale degli strumenti di comunicazione fra i diversi servizi dell'Amministrazione, causa di elevati costi di comunicazione, di una eccessiva manualità nello svolgimento delle attività, di difficoltà di gestione organizzata delle risorse e di tempestività (qualità) dei servizi prodotti dallo Stato. Tale carenza non riguarda solo lo scambio di messaggi e documenti (*comunicazione*), ma si estende anche all'accesso alle informazioni dell'Amministrazione (*collaborazione*) e all'integrazione operativa fra i diversi servizi (*coordinamento*).

3.1.4 Gestione delle Competenze (saper fare)

Forti potenziali di miglioramento sono stati rilevati in particolare:

Nella carente determinazione del fabbisogno delle competenze necessarie. Sono state riscontrate situazioni nelle quali, anche a causa della rapidità dell'evoluzione delle pratiche e degli strumenti di gestione al di fuori dall'ambito dell'Amministrazione Pubblica, la stessa Amministrazione risulta sprovvista delle necessarie competenze di carattere tecnico-specialistico e non è, perciò, in grado di gestire secondo le migliori pratiche (*best practices*) le attività assegnate.

Nella scarsa misurazione e valutazione della performance di gruppo e dei singoli. L'attuale sistema di valutazione, sostanzialmente scollegato dagli obiettivi, non è applicato in maniera omogenea, così come non lo sono tutte le attività di carattere dirigenziale (valutazione, incentivazione/penalità, controllo).

Relativamente ai vincoli nella gestione delle risorse umane. La rigidità nella *mobilità* delle competenze è determinata dal sistema delle funzioni attualmente in uso, che associa ad ogni tipologia di compito uno specifico profilo caratterizzato essenzialmente dal *curriculum* formativo e tecnico iniziale. La rigidità delle regole di retribuzione e di incentivazione rappresenta a sua volta il vincolo principale all'*acquisizione* delle competenze necessarie. Infine, la rigidità dell'allocazione delle risorse alle singole unità, definita dal Piano dei Posti Autorizzati (PPA), rappresenta un forte ostacolo all'*adattamento* tempestivo delle strutture delle diverse entità dell'Amministrazione Pubblica al modificarsi delle esigenze.

3.1.5 I suggerimenti di Arthur Andersen

Le analisi hanno consentito di individuare l'esistenza di *margini di miglioramento* finanziario e qualitativo. Sono stati individuati i potenziali di miglioramento realizzabili annualmente sulla base delle condizioni attuali (fatti salvi i costi, le modalità ed i tempi necessari per il cambiamento) e a parità di prestazioni erogate (condizioni costanti). Unitamente ad un alto potenziale di miglioramento qualitativo, la Arthur Andersen ha stimato un potenziale di miglioramento finanziario di circa Frs 42,5 - 64,5 mio all'anno sulla spesa corrente che potrà essere conseguito una volta terminata la messa in opera di azioni specifiche da lei raggruppate per tipologia di intervento e presentate, in questo messaggio, al capitolo 4.

La natura globale del mandato conferito alla Arthur Andersen, con tutta probabilità, ha impedito di identificare la totalità dei risparmi potenziali. Inoltre, lo stesso consulente non pretende che queste raccomandazioni possano, da sole, fornire una soluzione ai *problemi strutturali dello Stato*. Esso ritiene però che, prendendo in considerazione i problemi sollevati e le relative raccomandazioni, lo Stato sarà in grado di meglio rispondere ai bisogni attuali e futuri della popolazione e *ad un costo meglio proporzionato*.

La Arthur Andersen, a fronte dell'esperienza maturata in contesti simili, segnala l'esistenza di alcune alternative alla messa in opera delle raccomandazioni, segnalando altresì i rischi che esse tuttavia presentano e che non ha ritenuto opportuno tacere. A titolo esemplificativo è possibile citare l'abitudine consistente nell'attendere una ripresa economica prima di intraprendere qualsiasi iniziativa. Questo modo passivo di procedere si rivela estremamente precario, poiché dipende da variabili aleatorie che nessuno è in grado di controllare veramente: il ritorno della crescita economica è stato annunciato più volte, ma solo ora pare di poterne scorgere dei segnali concreti, peraltro ancora troppo fragili.

Il rischio di ripercussioni negative è, peraltro, piuttosto concreto: d'altra parte qualsiasi processo di riforma può e deve comportare sacrifici e difficoltà. Tuttavia, posticipare il processo di modernizzazione dello Stato potrebbe rendere la fase di transizione ancora più difficile e, infine, il costo sociale più elevato.

3.2 I risultati della Gartner Group

Parallelamente al mandato ad Arthur Andersen, il Governo incaricava la ditta Gartner Group (specialista di livello mondiale nell'analisi dei sistemi informativi e della tecnologia informatica) di verificare la situazione del Centro Cantonali di Informatica (CCI). L'obiettivo è stato duplice: il primo quello di misurare le possibilità che il CCI ha di fronteggiare le necessità correnti dell'amministrazione e di trovare opportuni correttivi alla situazione di disagio tra utente e erogatore di servizio e il secondo quello di verificare l'adeguatezza del CCI rispetto alle nuove sfide dell'amministrazione ed in primis rispetto alle esigenze di Amministrazione 2000.

Il CCI è da ritenersi una colonna portante sulla quale deve appoggiarsi il progetto Amministrazione 2000. Dall'indagine Gartner Group emerge in sostanza la necessità di ripensare la struttura, il ruolo e gli obiettivi dell'attuale CCI affinché raggiunga un livello di soddisfazione superiore per ciò che riguarda la gestione corrente attuale. Questa condizione è una tappa indispensabile per poter in seguito utilizzare il CCI come leva che deve favorire e facilitare il lavoro di ammodernamento dell'amministrazione nell'ambito del progetto Amministrazione 2000.

Il progetto della Gartner Group è perciò integrato totalmente nelle azioni di cambiamento del Progetto Amministrazione 2000.

Il lavoro contenuto in 6 rapporti consegnati dalla Gartner Group, ci dice riassuntivamente che occorre:

ritenere adeguata la spesa globale e annuale del CCI secondo i parametri internazionali di confronto tra aziende private e pubbliche della grandezza e della complessità come la nostra. Va invece rivista l'allocazione dei mezzi finanziari tra le diverse aree che compongono la spesa informatica.

sviluppare al più presto una nuova entità: il CCI necessita di essere rifocalizzato in una nuova struttura organizzativa. In questo ambito occorrerà procedere anche ad un attento esame e valutazione delle competenze necessarie sia interne che esterne. Questa nuova struttura dovrà essere ridisegnata secondo le quattro grosse aree:

- 1) Area di coordinamento delle iniziative informatiche nell'amministrazione e di supporto al loro governo
- 2) Area orientata all'acquisizione e alla gestione della domanda delle Divisioni (utenti)
- 3) Area di organizzazione e di erogazione delle competenze sistemistiche e tecnologiche
- 4) Area di erogazione di servizi prodotti: Centro elaborativo e Sviluppo del Software

attivare il ruolo di integratori tra i servizi informatici e gli utenti (Relationship Manager)

avviare un programma di formazione generale sulla gestione dell'informatica quale leva strategica per l'azienda del futuro nei diversi livelli gerarchici dell'amministrazione

rifocalizzare l'infrastruttura tecnologica in funzione di nuove metodologie e nuovi processi di lavoro da parte dell'utente

rivedere e riassegnare l'offerta di informatica leggera a seconda degli ambienti

introdurre processi organizzativi ed operativi dell'informatica stessa quali: processo di budget dell'informatica, gestione di progetto, processo di attivazione delle iniziative informatiche, controllo permanente dei progetti

introdurre il concetto di fatturazione all'utente del servizio informatico definendo i rispettivi diritti e doveri

rapportare i livelli di spesa per i sistemi informativi ai ritorni/risultati attesi e al loro effettivo raggiungimento, rifocalizzando in un processo di controllo continuo la spesa per l'informatica

sviluppare opportunità di outsourcing attraverso l'estensione dell'utilizzo dei fornitori esterni per lo sviluppo del Software e attraverso l'acquisizione di soluzioni, esternalizzazione dell'assistenza del primo livello.

Sulla base dell'analisi Gartner Group si evidenzia l'urgenza di intervenire celermente sul CCI affinché possa svolgere al più presto i compiti derivanti dal progetto Amministrazione 2000. Si tratta per tanto di un progetto nel progetto stesso che deve essere sviluppato in contemporanea con la progettazione degli interventi nelle altre aree scelte dal Governo. Questo progetto dovrà figurare tra i progetti di interesse generale e basilare (vedi capitolo 4 punto 4.2) senza i quali buona parte della riforma rischia di arenarsi.

3.3 I risultati Fidiam

La scorsa estate il Governo, tramite la Divisione delle Risorse, incaricava la società Fidiam di Lugano di fare uno studio preliminare ed esplorativo in materia di contabilità analitica per l'ente pubblico.

L'obiettivo dello studio pilota era quello di evidenziare i vantaggi derivanti dall'adozione di un metodo di calcolo dei costi simile a quello che viene fatto nelle ditte private, ma era anche quello di evidenziare le difficoltà che sorgono quando si tratta di individuare il beneficiario ultimo di una prestazione fornita dallo Stato e il processo necessario per erogarla. A titolo sperimentale sono stati analizzati 3 uffici del DFE:

Ufficio della manutenzione (stabili erariali)

Ufficio di collocamento (sede di Bellinzona)

Ufficio della consulenza agricola

Il lavoro svolto ha permesso al Governo di verificare la bontà del metodo e soprattutto i risultati che la contabilità analitica potrebbe dare a livello di aiuto nella presa di decisioni politiche. La contabilità rimane uno strumento di lavoro interno e in questo senso deve servire per indirizzare e controllare l'efficienza dell'apparato produttivo, questo strumento di gestione dà l'opportunità di visionare la spesa pubblica sotto un'altra angolazione e permette al politico di collegare il costo di produzione con la domanda. Visto l'esito positivo dell'esperimento il Governo inseriva nel II aggiornamento delle LD/PF 96-99 il principio di introdurre a medio termine nell'amministrazione pubblica la contabilità analitica come strumento complementare di gestione finanziaria.

Durante il lavoro di analisi globale svolto da Arthur Andersen si è poi ulteriormente evidenziata la necessità di adottare un tale strumento senza più tergiversare.

Nel quadro quindi del progetto di riorganizzazione della contabilità, così come suggerito dai consulenti esterni, sarà sviluppata pure la tematica della contabilità analitica. Questo tema sarà preso in considerazione anche per due altri progetti di riforma: l'automatizzazione dei processi centrali e il principio di corresponsione.

3.4 Conclusioni generali sulle analisi svolte

Alla luce delle evidenti necessità di miglioramento identificati appare indispensabile procedere immediatamente con una trasformazione di fondo della Pubblica Amministrazione. Vi sono tuttavia alcune considerazioni che devono essere fatte circa le modalità con cui realizzare i cambiamenti auspicati.

Per raggiungere questi obiettivi sarà innanzitutto necessario coinvolgere il personale della Pubblica Amministrazione, mettendolo in condizione di potersi appropriare delle nuove tecniche di gestione. Qualora il cambiamento tramite il miglioramento delle competenze e lo sviluppo di una cultura aziendale non avvenisse, ogni sforzo rischierebbe di essere vanificato.

Nell'Amministrazione, la mancanza dei profili e delle competenze adeguate alla realizzazione di alcuni dei cambiamenti auspicati rendono il supporto esterno talvolta indispensabile. Questo apporto temporaneo va considerato un investimento che porta valore aggiunto all'Amministrazione.

I contenuti tecnologici (software, hardware e consulenze specifiche) di parte delle trasformazioni auspiccate implicano importanti investimenti da parte dello Stato (45.4 milioni dal 1998 al 2003) che dovranno essere compensati dai benefici finanziari e qualitativi legati alla razionalizzazione dei processi di produzione e al controllo stretto dell'efficienza nell'attuare le politiche settoriali nonché dell'efficacia delle decisioni che in futuro il Gran Consiglio ed il Consiglio di Stato potranno prendere.

Dal punto di vista procedurale la riforma dello Stato e della sua Amministrazione è suddivisa in due tappe.

Dapprima è stata svolta una fase di programmazione destinata a fornire al Gran Consiglio (è il presente messaggio) le informazioni necessarie per una decisione relativa ad ogni singolo progetto (opportunità e fattibilità, costi e benefici, competenze necessarie - interne o esterne).

Successivamente, se vi sarà il consenso del Parlamento per i crediti richiesti, inizierà la fase di progettazione di dettaglio e di implementazione vera e propria.

4. LE SCELTE DEL GOVERNO

4.1 Organizzazione del lavoro di "programmazione"

Il rapporto finale di Arthur Andersen comprende una importante descrizione sintetica delle disfunzioni riscontrate (pag. 25-42), una sintesi delle raccomandazioni relative alla fase di programmazione degli

interventi (pag. 43-56), sette rapporti per funzione che evidenziano le modalità gestionali interne all'Amministrazione e sette rapporti per materia che si riferiscono a sette aree significative dell'intervento dello Stato.

I sette rapporti per funzione riguardano:

la gestione amministrativa

la gestione finanziaria

la gestione delle risorse umane

la gestione approvvigionamenti

la gestione del patrimonio immobiliare

la gestione progetto

la gestione contributi

I sette rapporti per materia riguardano:

il Sociale

l'Istruzione e cultura

la Sicurezza e la Giustizia

la Sanità

l'Economia

il Territorio

l'Ambiente

Allegati al Rapporto finale vi sono 17 rapporti di analisi maggiormente dettagliate che approfondiscono problemi di gestione e problemi organizzativi sui medesimi temi. Seguendo l'ordine utilizzato nell'elenco dei sette rapporti per funzione e dei sette rapporti per materia, i 17 rapporti d'approfondimento riguardano:

Centro servizi dell'Amministrazione (11)

Gestione finanziaria tesoreria (8)

idem: debitori (9)

idem: contribuzione (10)

Ispettorato (6)

Gestione risorse umane (17)

Gestione approvvigionamenti (1)

Gestione del patrimonio immobiliare (2)

Gestione progetto (3)

Gestione dei contributi (4)

Principio di corresponsione (7)

Modalità dell'intervento sociale (15)

Gestione istituti scolastici e professionali (13)

Refezione scolastica (16)

Coordinamento della rete sanitaria (5)

evoluzione divisione costruzioni (12)

evoluzione della sezione della circolazione (14)

(tra parentesi la numerazione utilizzata da A.A.)

"Economia" e "Ambiente" non sono stati oggetto di particolare approfondimento. La "Gestione amministrativa" viene approfondita in parte nel rapporto "Centro servizi" e, più in generale, nei capitoli introduttivi del Rapporto finale.

Sulla base del piano d'azione (pag. 49-56) il Consiglio di Stato, con i funzionari direttamente interessati e il sostegno della stessa società incaricata e di altri consulenti, ha successivamente analizzato le aree di intervento e ha sviluppato i programmi oggetto del presente messaggio.

La fase di programmazione che è durata da fine marzo 1998 a metà maggio 1998 aveva come obiettivo quello di verificare:

l'opportunità e la fattibilità delle raccomandazioni suggerite nei diversi rapporti

i costi e benefici relativi alle eventuali azioni nella fase di cambiamento e quelli relativi alle situazioni a cambiamento concluso

le competenze necessarie per effettuare il cambiamento e quelle necessarie a cambiamento avvenuto.

Anche per questa delicata fase di programmazione, il Governo ha ritenuto determinante il coinvolgimento dei funzionari direttamente interessati nello studio dei diversi progetti in modo da mantenere e favorire ulteriormente quella motivazione e quella conoscenza diretta che rappresentano i fattori determinanti affinché il cambiamento possa avvenire realmente.

La fase di programmazione non era prevista nel credito votato dal Parlamento per l'analisi globale di Arthur Andersen poiché si tratta già di un aspetto realizzativo del progetto. Il Governo ha tuttavia ritenuto opportuno attivare questa fase immediatamente dopo la consegna del Rapporto finale (fine marzo) per evitare gli effetti negativi di una interruzione temporale tra analisi e allestimento dei programmi applicativi e per presentare al Parlamento un messaggio contenente degli elementi concreti relativi alla realizzazione dei progetti. La fase di programmazione è costata finora 536'000.-- fr. in consulenze esterne. A questo importo occorrerà aggiungere i costi, circa altri 450'000.-- fr., necessari per approfondire ulteriormente la programmazione di alcuni progetti del gruppo 4 (vedi punto 4.4) che si svolgeranno entro il mese di settembre. Alla richiesta di credito per la realizzazione di A 2000 bisogna quindi aggiungere questa spesa che è stata anticipata e che si consoliderà entro settembre (vedi decreto legislativo allegato).

Il Consiglio di Stato ha quindi fatto allestire 30 rapporti di programmazione (chiamati "Azioni") nelle seguenti aree di intervento:

ammodernamento strutture amministrative automazione processi centrali

controlling dello Stato

progetto MOVPOP

progetto Internet/Intranet

Cancelleria e comunicazione

riorganizzazione finanziaria riorganizzazione della contabilità

gestione debitori

gestione tesoreria

riorganizzazioni settoriali Approvvigionamenti^{*)}

Agenzia patrimoniale^{*)}

CCI^{*)}

rete sanitaria

ispettorato

contribuzioni

divisione costruzioni

istituti scolastici e professionali

sezione circolazione

intervento sociale

economia

sicurezza

ambiente

territorio

refezione scolastica

politica delle risorse umane gestione del personale breve/medio termine

gestione del personale a lungo termine

sviluppi e/o adeguamenti normativi gestione progetti

principio di corresponsione

gestione contributi

autonomia

gestione appalti

**) questi 3 progetti sono accumulati nel progetto "Centro servizi".*

Il lavoro di programmazione per ognuna delle 30 "azioni" elencate sopra è stato eseguito da:

1 Consigliere di Stato (delegato del CdS)

1 Capo progetto (responsabile operativo)

1 Gruppo ristretto di funzionari dirigenti e di loro collaboratori

1 eventuale consulenza esterna specifica alla materia dell'azione

Il risultato della programmazione contenuto in 30 singoli rapporti interni dettagliati ha permesso di:

descrivere le necessità organizzative ed infrastrutturali durante la fase di realizzazione del progetto (capo progetto, personale da coinvolgere, necessità di supporti metodologici e strumentali, formazione necessaria, competenze da acquisire all' esterno) e dopo la sua realizzazione (situazione "a regime")

descrivere le necessità di tipo normativo, ovvero l'indicazione delle leggi e dei regolamenti che potrebbero essere soggetti a verifica/modifica

indicare i riferimenti temporali, ossia i tempi tecnici e politici per attuare a tappe i diversi programmi

indicare la stima dell'impatto finanziario in termine di costi potenziali di trasformazione e a regime suddiviso in investimenti e spesa costante (incluso l'ammortamento degli investimenti)

indicare i benefici in termini di contenimento della spesa corrente o di miglioramento della qualità delle prestazioni erogate

identificare i principali vincoli alla realizzazione/messa in opera, ovvero gli ostacoli che possono compromettere la riuscita del progetto e vanificare gli sforzi umani e finanziari.

4.2 Descrizione delle singole azioni: i 30 progetti specifici

Nell'**allegato 1** di questo messaggio potete trovare la descrizione riassuntiva dei singoli rapporti di programmazione. Queste schede contengono sinteticamente:

gli obiettivi del progetto

la situazione rilevata

le modalità di realizzazione del progetto

i tempi di attuazione

gli aspetti finanziari (investimento, spesa corrente, benefici)

4.3 Aggregazione delle 30 azioni in 4 gruppi

Dopo il lavoro di programmazione effettuato dai gruppi incaricati e diretti dai Consiglieri di Stato, il Governo

ha raggruppato le 30 azioni in 4 gruppi per poterle discutere in modo coerente, per definire dei criteri di selezione uniformi ed infine per poter decidere quali progetti realizzare e presentare al Parlamento. Le azioni elencate si riducono a 27 perchè gestione appalti, gestione progetto e divisione costruzioni fanno ora parte di un'unica azione così come gestione del personale a breve e lungo termine.

Qui di seguito vengono indicati quali sono stati i gruppi e le loro caratteristiche principali (nell'allegato 1 si trovano i progetti messi in sequenza secondo l'ordine dei gruppi).

Gruppo 1

Controlling di Stato

Automazione processi centrali

Riorganizzazione contabilità

Ristrutturazione CCI (v. rapporto Gardner Group)

Ispettorato

Risorse umane (compreso la creazione staff delle divisioni)

Autonomia e contrattualizzazione

Il controlling di Stato rappresenta il progetto centrale di questo gruppo e, per molti aspetti, di tutta la riforma. La realizzazione degli altri 5 progetti di questo gruppo - oltre a essere indispensabile per la realizzazione dei progetti degli altri gruppi - è premessa indispensabile anche per un corretto funzionamento del controlling di Stato.

Si tratta quindi nel loro insieme di progetti fondamentali non solo per creare una nuova cultura amministrativa, ma anche per favorire una nuova cultura politica basata sulla trasparenza.

In particolare il controlling di Stato dovrà servire al Gran Consiglio e agli utenti/cittadini per verificare i rapporti di efficacia e di efficienza nella realizzazione degli obiettivi fissati dal legislatore e dovrà servire al Consiglio di Stato per fare le scelte strategiche necessarie o per la loro correzione analizzando i risultati conseguiti; o per adeguarle al mutare delle contingenze. La trasparenza non annullerà il dibattito e il confronto politico, ma eviterà che si parlino linguaggi diversi che ingenerano confusione invece di favorire comprensione, mediazione, concertazione, consenso.

Di conseguenza il Gran Consiglio, con la Commissione della gestione, dovrà essere direttamente interessato a porre le questioni alle quali chi gestisce il controlling dovrà rispondere, e a modificare le domande in base all'esperienza e ai nuovi problemi.

Il controlling di Stato e i fondamenti della nuova contabilità finanziaria dovranno estendersi non solo all'Amministrazione e ai servizi gestiti direttamente dallo Stato, ma anche alle altre istituzioni pubbliche e agli Enti privati che collaborano con il Cantone nello svolgimento dei compiti di interesse pubblico.

Considerata l'importanza politica del controlling di Stato occorrerà evitare che diventi una specie di "quarto potere". L'aspetto amministrativo dovrà essere gestito da un Dipartimento o dalla Cancelleria. La sua attività dovrà rispondere alle necessità sia del Consiglio di Stato sia del Gran Consiglio secondo modalità da approfondire.

In questa ottica l'aspetto di fondo di questo messaggio non è tanto la soluzione dei problemi del Cantone, che non può essere costruita in 6 mesi, o in un anno, quanto l'apporto di una metodologia nuova, di un modo nuovo di affrontare i problemi.

Gruppo 2

Gestione progetto + gestione appalti + divisione costruzioni

Principio di corresponsione

Gestione contributi

Contribuzioni

Riguardano le modalità di intervento dello Stato nei suoi rapporti con Enti privati di interesse pubblico (contributi), nel trasferimento di risorse (contributi), nei rapporti con l'economia di mercato (gestione appalti), nello sviluppo di progetti da realizzare in proprio o con mandati esterni (gestione progetto), nel finanziamento dell'attività dello Stato (contribuzioni e principio di corresponsione).

Sono progetti che dovrebbero favorire una maggiore equità, una concorrenza più trasparente e un controllo efficace di ogni progetto che comporta degli investimenti.

Possono produrre benefici importanti con costi moderati.

Gruppo 3

Gestione tesoreria

Gestione debitori

Centrale approvvigionamento

Agenzia patrimoniale

Cancelleria e comunicazione

Progetto Internet/Intranet

Movpop

Sono progetti di miglioramento del funzionamento operativo dell'amministrazione. Permettono di adeguarsi alle pratiche di gestione moderne analogamente a quanto nelle aziende private della nostra dimensione. Producono benefici finanziari di ordine medio (valutati in modo prudenziale) ma hanno anche un costo contenuto. Producono anche benefici d'ordine qualitativo (tempi, immagine, minor burocrazia):

Gruppo 4

Sezione della circolazione

Refezione scolastica

Divisione costruzioni

Istituti scolastici e professionali

Sicurezza

Economia

Ambiente

Territorio

Intervento sociale

Rete sanitaria

I progetti di questo gruppo hanno delle caratteristiche miste. Sono infatti dei progetti che a medio e lungo termine porteranno dei miglioramenti di tipo amministrativo ma nello stesso tempo sono dei progetti che toccano direttamente la gestione strategica e le politiche settoriali.

Questi progetti possono comportare importanti cambiamenti organizzativi e di funzionamento nella direzione auspicata e di conseguenza rappresentano un segnale forte di volontà al cambiamento da parte dei politici. Vanno nella direzione di una chiara definizione degli obiettivi e dei ruoli e di una maggiore autonomia di chi è preposto alla loro attuazione utilizzando, dove è il caso, strumenti nuovi quali il contratto di prestazione (invece della copertura dei costi o del deficit).

Questi progetti dovranno poter usufruire dei miglioramenti prodotti dai progetti del Gruppo 1. Il rapporto costi/benefici dal profilo finanziario non è sempre direttamente quantificabile ed il ritorno dell'investimento in alcuni casi può essere ottenuto solo sul medio termine. Tuttavia in generale queste azioni dovranno concorrere entro il 2001 anche al raggiungimento degli obiettivi di risanamento finanziario, producendo un risparmio sull'onere del personale che il Consiglio di Stato ritiene debba essere di almeno 30 milioni di franchi all'anno. Questo può avvenire modificando l'offerta che lo Stato intende produrre sia nel come che nel cosa.

4.4 Le scelte definitive e le motivazioni

Il Governo ha analizzato in seguito ogni gruppo e ogni singolo progetto secondo i seguenti criteri:

Rapporto costi/benefici finanziari

Rapporto costi e miglioramenti qualitativi

Motivazione dei gruppi di progetto e rischi del cambiamento

Opportunità politica e grado di fattibilità

Incidenza nell'ottica del risparmio generale necessario

L'orientamento è quello di non scartare per il momento nessuno dei 27 progetti approfonditi nella fase di programmazione. Solo per il Gruppo 4 la decisione relativa alla maggior parte delle azioni proposte viene rinviata al prossimo autunno dopo una ulteriore fase di approfondimento.

Un discorso a sé viene fatto nei confronti del progetto "Contribuzioni".

1° Gruppo

Sono da realizzare da subito i programmi:

controlling dello Stato

automazione processi centrali

riorganizzazione della contabilità

ristrutturazione del CCI (sulla base della perizia Gardner Group)

ridefinizione del ruolo dell'Ispettorato delle finanze

risorse umane (inclusa la creazione degli staff di divisione)

autonomia e contrattualizzazione

Come è stato precisato nella descrizione di questo gruppo si tratta di azioni legate tra loro, indispensabili per l'attuazione dei progetti degli altri gruppi e per il cambiamento "culturale" sul piano politico e amministrativo. Vi è inoltre da sottolineare che la maggior parte degli interventi derivanti da questo gruppo di azioni, sono da collegare anche con le necessità ordinarie di "manutenzione" degli strumenti centrali per la gestione amministrativa aziendale. In questo senso si tratta di recuperare i ritardi e di promuovere gli aggiornamenti necessari in materia di strumenti gestionali e di ammodernamento organizzativo.

2° Gruppo

Sono da realizzare da subito i programmi:

gestione appalti, gestione progetto (compreso il progetto costruzioni)

principio di corresponsione

gestione contributi

In particolare il programma "gestione progetto" può comportare importanti benefici grazie a una definizione più rigorosa degli obiettivi perseguiti (perimetro del progetto) e un suo sviluppo costantemente controllato nei costi, negli standard e nei tempi di attuazione.

Inizialmente le azioni riguardanti la gestione degli appalti, la gestione dei progetti e la gestione delle costruzioni hanno fatto oggetto di 3 rapporti di programmazione separati. Dopo l'analisi del Governo con i consulenti esterni è stato deciso di collegare assieme i progetti per sfruttare al meglio le evidenti sinergie che si creeranno in questi settori. Le problematiche sono strettamente collegate tra loro e sono interdipendenti, le soluzioni in definitiva devono essere concepite in modo integrale se si vuole avere la garanzia di ottenere l'elevato beneficio potenziale ipotizzato.

L'azione riguardante il principio di corresponsione (che ha quale premessa l'introduzione di elementi di contabilità analitica) deve essere letta innanzitutto in chiave di equità perché permette di verificare i costi per prestazioni di interesse pubblico, ma che vanno a beneficio di una cerchia ristretta di persone, lasciando poi al decisore politico la scelta tra finanziamento causale (tassa) e finanziamento redistributivo (imposta). Inoltre si rende più trasparente la lettura dei costi al cittadino e si rendono possibili processi di autonomizzazione.

L'azione sulla gestione dei contributi si rende necessaria in termini di coordinamento e di messa in ordine di tutto l'apparato erogatore di sussidi, da una parte per risparmiare a livello di costi di gestione e dall'altra per servire in modo efficiente ed efficace il cittadino. Considerando che i contributi lordi rappresentano ormai oltre il 38% della spesa pubblica totale, è necessario promuovere la razionalizzazione della loro erogazione, cercando di creare un concetto globale di gestione. Il lavoro in questo ambito non deve essere confuso con il lavoro dello speciale Gruppo 36 incaricato dal Governo di verificare gli spazi di riduzione e di correzione della crescita di questa voce di spesa. L'azione qui esposta ha essenzialmente obiettivi di miglior gestione amministrativa con un riflesso indiretto sul volume di sussidi erogati grazie ad un miglior monitoraggio e un miglior coordinamento tra i servizi pubblici.

In questo quadro di azioni da intraprendere si sarebbero dovute includere anche le azioni a riguardanti l'amministrazione cantonale delle contribuzioni, ma non è stato possibile per delle ragioni d'ordine maggiore. I suggerimenti fatti dai consulenti e dalla Direzione dell'ACC sono traducibili in atti concreti e quindi in benefici unicamente ad una condizione: che il progetto Fisco 2000 giunga a termine. Ora come è noto il progetto ha subito grossi ritardi rispetto agli obiettivi espressi negli anni scorsi. Le ragioni di questi ritardi ed il futuro del progetto Fisco 2000 verranno ampiamente presentati con un messaggio separato al Gran Consiglio ma contemporaneo a questo. Ci limitiamo a segnalare in questa sede che i suggerimenti concernenti l'ACC dovranno essere adottati nel progetto Fisco 2000 che verrà riproposto, considerando tuttavia anche le conseguenze di una possibile introduzione -su tempi medi- della tassazione annuale postnumeranda per le persone fisiche. Per queste ragioni tralasciamo dal computo dei benefici dell'operazione A 2000 quelli legati all'amministrazione delle contribuzioni.

3° Gruppo

Sono da realizzare da subito i programmi:

gestione della tesoreria

gestione dei debitori

gestione degli approvvigionamenti

creazione di una "agenzia" patrimoniale

cancelleria e della comunicazione

progetto internet/intranet

progetto Movpop

Si tratta di progetti realizzabili in tempi brevi con costi ridotti che portano dei benefici finanziari medio bassi che si mantengono però nel tempo.

Fa eccezione il progetto internet/intranet che, soprattutto per la parte intranet ha un ruolo strategico importante assieme ai progetti del 1° gruppo.

4° Gruppo

L'ultima serie di progetti scelti sono quelli che promuovono delle riforme a livello settoriale o di politica funzionale (vedi punto 4.3). L'implementazione di questi progetti non può essere disgiunta dalle decisioni relative alle misure di risparmio necessarie per riportare i conti dello Stato all'interno dei parametri fissati da Governo e Parlamento nell'ambito dell'ultimo aggiornamento delle LD/PF 96-99 e dalle decisioni di fondo riguardanti il cosa lo Stato è chiamato a produrre o a subsidiare. Si intende quindi implementare i progetti di questo gruppo 4 per la loro capacità di migliorare e meglio coordinare i servizi tra loro e la loro conseguente funzione anche di contenimento degli aumenti di spesa previsti dal PF. Assieme a eventuali misure dirette dovranno quindi contribuire al raggiungimento dei risparmi necessari relativamente all'offerta, ai contributi e ai costi diretti e indiretti del personale. Avranno pertanto un ruolo complementare alle decisioni politiche di fondo che saranno adottate per conseguire i risparmi. I parametri finanziari esposti al capitolo 2 saranno quindi perseguiti anche tramite l'implementazione dei progetti del gruppo 4 mettendoli in relazione con le proposte che scaturiranno dai gruppi ad hoc interni che lavorano ai risparmi (Gruppo 36 e Gruppo offerta).

È intenzione del Governo presentare al parlamento entro ottobre il piano generale di risparmio rispetto alle previsioni di PF, comprendente:

i potenziali risparmi sui contributi

i potenziali risparmi sull'offerta (compiti dello Stato)

i potenziali risparmi sugli investimenti

i potenziali risparmi sul personale

il ruolo dei progetti del gruppo 4 nella logica dei risparmi

Il volume dei risparmi, i settori toccati e le modalità per ottenerli dovranno essere concordati tra i diversi livelli politici e tra le forze politiche. A questo scopo il Governo ha preannunciato un apposito incontro per la seconda metà di settembre.

Dopo questa tappa di preparazione e di ricerca del consenso il Governo potrà allestire e pianificare gli

interventi puntuali che dovranno permettere di mettere in moto l'azione di risparmio con la programmazione degli interventi e le eventuali modifiche dei progetti del gruppo 4. A questo punto (presumibilmente ottobre 98) il Governo sarà in grado di presentare le sue proposte di intervento relative sia al cosa (misure di risparmio contribuiti, offerta e personale), sia al come (progetti gruppo 4).

Siccome i progetti del gruppo 4 sono importanti anche in relazione alla politica finanziaria dei prossimi anni, prima di essere implementati devono evidenziare chiaramente da una parte gli obiettivi e dall'altra gli indicatori che permetteranno di verificare il livello di qualità e la minore spesa conseguiti.

Per le ragioni esposte il Consiglio di Stato ha deciso di procedere nel seguente modo:

a) i progetti: **sezione circolazione**

sicurezza

istituti scolastici e professionali

refezione scolastica

territorio

già accettati in linea di massima dal Consiglio di Stato, non vengono inseriti nella richiesta di credito di questo messaggio assieme ai progetti degli altri 3 gruppi, ma saranno oggetto di una seconda richiesta di credito ad ottobre. Per questi progetti si tratta, durante l'estate, di approfondire ulteriormente e più nel dettaglio gli aspetti di programmazione operativa già emersi nella fase che ha preceduto la stesura del messaggio.

b) i progetti: **intervento sociale**

rete sanitaria

fanno parte della richiesta di credito del presente messaggio assieme a tutti i progetti dei gruppi 1, 2, 3 siccome sono già pianificati e impostati in modo da collegarli direttamente con le scelte politiche di risparmio derivanti dai contribuiti, dall'offerta e dal personale.

c) i progetti: **economia**

ambiente

rimangono per il momento fermi, per eventuale approfondimento, fino alla decisione finale di ottobre.

Nel calcolo degli investimenti, dei costi e dei benefici (prossimo capitolo) si è tuttavia tenuto conto della totalità dei progetti, poiché si è ritenuto importante dare una visione globale e non frazionata dell'operazione A 2000.

Per contro le richieste di credito di realizzazione saranno fatte in due tappe:

giugno '98 per i progetti dei gruppi 1,2,3 e per Intervento sociale e Rete sanitaria

ottobre '98 per i restanti progetti del gruppo 4

Bisogna inoltre considerare che alcune proposte contenute nei progetti del gruppo 4 erano già in corso di maturazione o di gestazione nei vari servizi interessati. L'avvento di Arthur Andersen ha permesso di impostarli nel modo migliore affinché si conformassero agli obiettivi di Amministrazione 2000.

Per questo genere di progetti il Governo avrebbe potuto percorrere la via dei singoli messaggi separati da sottoporre al Parlamento in tempi e contenuti diversi. Gli agganci con Amministrazione 2000 tuttavia sono

forti sia come premessa organizzativa indispensabile (Gruppo 1), sia come metodologia (indicatori, monitoraggio, controlling, banchmarking, ecc.), per cui si è preferito presentarli nell'ambito di un progetto unitario.

4.5 Investimenti, costi e benefici del cambiamento

Nell'allegato 2 del messaggio sono contenuti tutti i dettagli finanziari in forme diverse per tutto il progetto globale A 2000, nell'allegato 3 invece si trovano le schede finanziarie dei singoli progetti.

In questa sede ci limitiamo ad evidenziare i dati più significativi.

L'operazione Amministrazione 2000 oltre che portare benefici dal punto di vista qualitativo per quel che riguarda la burocrazia e il servizio al cittadino, ha come obiettivo anche quello di creare dei benefici (risparmi) nell'ordine di 42-64 milioni all'anno, oltre ai 30 milioni ricercati con l'abbinamento del gruppo 4 (soprattutto riduzione dell'onere del personale) e della revisione dell'offerta di beni e servizi da parte dello Stato.

In questo capitolo evidenziamo gli aspetti finanziari generali del progetto e più in dettaglio gli aspetti dei 4 gruppi di progetti comprendenti le azioni scelte dal Governo

Per una questione di praticità e per convenzione abbiamo fissato l'inizio della prima fase di realizzazione di Amministrazione 2000 a ottobre 1998. È ovvio che tutti i progetti non partono in parallelo poiché ci sono delle forti interdipendenze tra di loro e ci sono delle azioni sequenziali obbligate, l'intero progetto dovrebbe concludersi con i progetti più lunghi entro la fine del 2003.

Gli investimenti sono stati distribuiti per singolo progetto su questo orizzonte di tempo, i costi di progetto pure. Per ciò che riguarda i maggiori costi di gestione corrente invece si è proceduto ad una simulazione fino al 2007, così come pure per i benefici.

Le grandi cifre per il progetto Amministrazione 2000 sono quindi:

Investimento cumulato 1998-2003 45.8 milioni di franchi

Maggiori costi gestione corrente cumulati 1998-2003 81.6 milioni di franchi*

Benefici cumulati 1998-2003 100.5 milioni di franchi

* compresi gli ammortamenti su tre anni dei singoli investimenti

Dall'anno 2004 in avanti si avranno costantemente

Costi di gestione a regia (media per anno) 3.1 milioni di franchi**

Benefici a regia (media per anno) 45.9 milioni di franchi

Miglioramento (saldo medio annuo) 42.8 milioni di franchi

**già dedotte le assunzioni che entro il 2003 devono essere tutte assorbite (compensate da risparmi interni)

Questi dati generali sono verificabili nella tabella e nel grafico qui indicati:

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
investimenti	4'457'22 6	23'530'1 24	11'251'9 27	3'224'42 4	2'939'45 0	450'200	0	0	0	0
maggior spesa corrente (1)	2'076'29 1	15'968'3 97	21'483'1 92	20'609'3 04	12'875'8 52	8'631'42 3	4'295'88 9	3'264'08 0	3'109'51 2	3'109'51 2
benefici (2)	0	5'500'00 0	13'850'0 00	22'250'0 00	29'950'0 00	38'550'0 00	43'900'0 00	46'150'0 00	46'400'0 00	46'400'0 00
saldo (2- 1)	- 2'076'29 1	- 10'468'3 97	- 7'633'19 2	1'640'69 6	17'074'1 48	29'918'5 77	39'604'1 11	42'885'9 20	43'290'4 88	43'290'4 88

Nelle tabelle dell'allegato n. 2 si possono leggere tutti i dati relativi allo sviluppo nel tempo dei costi (imputazione annuale) per ogni genere di spesa. Si ha la possibilità di vedere l'incidenza del genere di spesa per ogni progetto con la relativa distribuzione nel tempo. Nelle stesse tabelle si può leggere l'incidenza dei costi anno per anno per progetto.

Per interpretare le cifre e le voci di spesa in modo corretto occorre fare delle specificazioni:

Investimenti = acquisto di hard -soft ware

oneri derivanti dalle consulenze esterne

infrastrutture fisiche

altre spese speciali per il progetto

Progetto	investimenti	consulenza esterna	informatica	infrastruttura	altro
Automazione processi centrali	8'520'400	4'020'400	4'500'000	0	0
CCI	6'637'600	1'637'600	5'000'000	0	0
Risorse umane, staff divisioni	2'977'700	2'297'700	610'000	0	70'000
Autonomia	64'400	64'400	0	0	0
Controlling di Stato	4'049'000	3'699'000	350'000	0	0
Riorganizzazione contabilità	841'800	841'800	0	0	0
Ispettorato	346'100	131'100	195'000	0	20'000
Appalti, progetto, costruzioni	501'900	501'900	0	0	0
Principio corresponsione	1'235'100	1'235'100	0	0	0
Gestione contributi	69'000	69'000	0	0	0
Contribuzioni					
Agenzia patrimoniale	782'700	342'700	300'000	0	140'000
Gestione tesoreria	121'900	121'900	0	0	0
Gestione debitori	36'800	36'800	0	0	0
Centrale approvvigionamento	852'600	602'600	250'000	0	0
Comunicazione	272'500	172'500	100'000	0	0
Progetto Internet / Intranet	112'700	112'700	0	0	0
Progetto MOVPOP	529'000	529'000	0	0	0
Sezione circolazione	632'500	632'500	0	0	0
Sicurezza	7'970'750	764'750	2'000'000	5'000'000	206'000
Istituti scolastici e professionali	3'412'901	184'000	3'075'000	0	153'901
Refezione scolastica	250'000	0	0	0	250'000
Economia	46'000	46'000	0	0	0
Ambiente	0	0	0	0	0
Territorio	1'642'000	1'472'000	110'000	0	60'000
Intervento sociale	1'698'000	138'000	1'560'000	0	0
Rete sanitaria	2'250'000	2'130'000	120'000	0	0
Totale	45'853'351	21'783'450	18'170'000	5'000'000	899'901

Costi imputati a gestione corrente = ammortamenti (tasso fisso sul valore iniziale in 3 anni)

oneri finanziari (5%)

manutenzione informatica (15% anno)

assunzioni (41 unità in forma definitiva e 15 in forma parziale e temporanea) (imputati al progetto e a maggior costo della gestione corrente fino alla fine dei progetti poi compensati internamente)

Progetto	Maggior spesa corrente	ammorta- menti	oneri finanziari	manutenzione informatica	assunzioni
Automazione processi centrali	13'003'690	8'228'733	837'457	3'037'500	900'000

CCI	13'451'360	6'637'600	663'760	3'450'000	2'700'000
Risorse umane, staff divisioni	3'514'918	2'509'733	268'685	316'500	420'000
Autonomia	70'840	64'400	6'440	0	0
Controlling di Stato	6'634'733	3'949'000	398'233	262'500	2'025'000
Riorganizzazione contabilità	2'104'210	821'067	83'143	0	1'200'000
Ispettorato	993'210	346'100	34'610	172'500	440'000
Appalti, progetto, costruzioni	552'090	501'900	50'190	0	0
Principio corresponsione	1'358'610	1'235'100	123'510	0	0
Gestione contributi	626'725	58'500	6'225	0	562'000
Contribuzioni	0				
Agenzia patrimoniale	2'030'970	782'700	78'270	225'000	945'000
Gestione tesoreria	1'436'590	121'900	12'190	0	1'302'500
Gestione debitori	40'480	36'800	3'680	0	0
Centrale approvvigionamento	2'225'360	852'600	85'260	187'500	1'100'000
Comunicazione	574'750	272'500	27'250	75'000	200'000
Progetto Internet / Intranet	1'114'310	103'500	10'810	0	1'000'000
Progetto MOVPOP	581'900	529'000	52'900	0	0
Sezione circolazione	695'750	632'500	63'250	0	0
Sicurezza	10'267'825	7'970'750	797'075	1'500'000	0
Istituti scolastici e professionali	6'519'414	3'223'851	331'838	1'768'125	1'195'600
Refezione scolastica	261'000	236'667	24'333	0	0
Economia	1'900'600	46'000	4'600	0	1'850'000
Ambiente	1'440'000	0	0	0	1'440'000
Territorio	3'828'700	1'642'000	164'200	82'500	1'940'000
Intervento sociale	3'095'800	1'698'000	169'800	1'053'000	175'000
Rete sanitaria	3'320'625	2'072'500	216'125	72'000	960'000
Totale	81'644'460	44'573'401	4'513'834	12'202'125	20'355'100

A livello di costo del progetto sono imputati integralmente gli oneri derivanti dall'impiego di personale interno ma è un'imputazione unicamente necessaria per una corretta valutazione interna del costo del progetto, non si tratta di una vera spesa in più.

Per ciò che riguarda i benefici indicati fanno stato le stime fornite da Arthur Andersen e laddove è stato possibile le stime fatte dai servizi stessi interessati, per tutta la calcolazione si sono considerate le stime dei benefici minimi attesi. Siccome l'esercizio è unico si è dovuto spesso fare fiducia all'esperienza dei consulenti esterni poiché a livello di servizi finanziari interni manca l'esperienza per questo genere di stime e soprattutto mancano i termini di paragone. Sulla base di esercizi analoghi fatti altrove i rapporti tra costi e benefici dovrebbero essere corretti.

Qui sotto riportiamo la tabella riassuntiva dei progetti scelti dal Governo suddivisi in 4 gruppi di azioni con i relativi oneri di investimento, dei maggiori costi di gestione corrente e dei benefici per tutta la durata del progetto (fino al 2003). Inoltre sono illustrati i costi e i benefici annuali della gestione a regime a partire dal 2004:

1. Azioni strutturali su cui poggia il cambiamento dell'Amministrazione e dello Stato

Nr.	Descrizione	Investimento 1998 - 2003	Maggior spesa corrente 1998 - 2003	Benefici 1998 - 2003	Costi annui a regime dal 2004	Benefici annui a regime dal 2004
-----	-------------	-----------------------------	---	-------------------------	-------------------------------------	---

1.1	Automazione Processi Centrali	8'520'400	13'003'690	<i>I benefici di</i>	675'000	<i>I benefici di</i>
1.2	CCI	6'637'600	13'451'360	<i>queste azioni</i>	750'000	<i>queste azioni</i>
1.3	Risorse umane e staff divisioni	2'977'700	3'514'918	<i>sono stimati</i>	91'500	<i>sono stimati</i>
1.4	Autonomia e Contrattualizzazione	64'400	70'840	<i>in blocco e</i>	0	<i>in blocco e</i>
1.5	Controlling di Stato	4'049'000	6'634'733	<i>comprendono</i>	52'500	<i>comprendono</i>
1.6	Riorganizzazione Contabilità	841'800	2'104'210	<i>anche i punti</i>	0	<i>anche i punti</i>
1.7	Ispettorato	346'100	993'210	<i>3.5, 3.6 e 3.7</i>	109'250	<i>3.5, 3.6 e 3.7</i>
	Totale	23'437'000	39'772'962	6'000'000	1'678'250	6'000'000

2. Azioni generali di inquadramento operativo

Nr.	Descrizione	Investimento 1998 - 2003	Maggior spesa corrente 1998 - 2003	Benefici 1998 - 2003	Costi annui a regime dal 2004	Benefici annui a regime dal 2004
2.1	Appalti, progetto e costruzioni	501'900	552'090	61'500'000	0	23'000'00
2.2	Principio di corresponsione	1'235'100	1'358'610	<i>dec. politica</i>	<i>dec. politica</i>	<i>dec. politic</i>
2.3	Gestione contributi	69'000	626'725	5'000'000	2'006	4'000'00
2.4	Contribuzioni (messaggio separato)	<i>fisco 2000</i>	<i>fisco 2000</i>	<i>fisco 2000</i>	<i>fisco 2000</i>	<i>fisco 200</i>
	Totale	1'806'000	2'537'425	66'500'000	2'006	27'000'00

3. Azioni per migliorare il funzionamento operativo dell'Amministrazione

Nr.	Descrizione	Investimento 1998 - 2003	Maggior spesa corrente 1998 - 2003	Benefici 1998 - 2003	Costi annui a regime dal 2004	Benefici annui a regime dal 2004
3.1	Agenzia patrimoniale	782'700	2'030'970	1'500'000	45'000	500'00
3.2	Gestione tesoreria	121'900	1'436'590	4'000'000	0	1'000'00
3.3	Gestione debitori	36'800	40'480	2'500'000	0	500'00
3.4	Centrale approvvigionamento	852'600	2'225'360	3'200'000	37'500	800'00
3.5	Comunicazione	272'500	574'750	<i>vedi</i>	17'007	<i>ve</i>
3.6	Progetto Internet / Intranet	112'700	1'114'310	<i>osservazioni</i>	0	<i>osservazio</i>
3.7	Movpop	529'000	581'900	<i>gruppo 1</i>	0	<i>gruppo</i>
	Totale	2'708'200	8'004'360	11'200'000	99'507	2'800'00

4. Azioni di riforma settoriale o per politica

Nr.	Descrizione	Investimento 1998 - 2003	Maggior spesa corrente 1998 - 2003	Benefici 1998 - 2003	Costi annui a regime dal 2004	Benefici annui a regime dal 2004
4.1	Sezione circolazione	632'500	695'750	3'000'000	0	750'00
4.2	Sicurezza	7'970'750	10'267'825	3'400'000	300'000	1'700'00
4.3	Istituti Scolastici e Professionali	3'412'901	6'519'414	<i>qualitativo</i>	461'250	<i>da quantificar</i>
4.4	Refezione Scolastica	250'000	261'000	150'000	0	150'00
4.5	Economia	46'000	1'900'600	<i>qualitativo</i>	0	<i>qualitativ</i>
4.6	Ambiente	0	1'440'000	<i>qualitativo</i>	0	<i>qualitativ</i>
4.7	Territorio	1'642'000	3'828'700	<i>qualitativo</i>	16'500	<i>da quantificar</i>
4.8	Intervento Sociale	1'698'000	3'095'800	1'500'000	234'000	1'500'00
4.9	Rete Sanitaria	2'250'000	3'320'625	8'750'000	318'000	6'000'00
	Totale	17'902'151	31'329'714	16'800'000	1'329'750	10'100'00

Come si può notare sono confermate le indicazioni che emergevano nei punti 4.3 e 4.4 di questo capitolo. Le azioni portano al beneficio indicato unicamente se messe in cantiere assieme. Alcune costano e portano relativamente pochi benefici, ma sono indispensabili per l'ammodernamento dell'amministrazione (gruppo 1). Altre sono costose e l'esito a livello di beneficio sia qualitativo che finanziario è ancora da precisare. Si tratta di alcune azioni di riforma delle politiche settoriali che devono essere subordinate ad una più ampia strategia di intervento nella correzione delle finanze dello Stato (parzialmente gruppo 4). Infine ve ne sono di quelle che costano relativamente poco ma promettono molti benefici (gruppo 2) e altre, di intervento sul funzionamento operativo quotidiano, costano poco e portano un risultato discreto in termini di benefici finanziari (gruppo 3).

Le tabelle che seguono mostrano lo sviluppo dell'incidenza sulla spesa corrente e i rispettivi benefici per singolo progetto. Per quanto riguarda i costi di gestione corrente sono stati dedotti a partire dalla fine di ogni progetto anche i costi relativi alle assunzioni poiché entro tale termine dovranno essere state compensate all'interno dei servizi interessati, dove è possibile, o altrimenti tra i Dipartimenti.

Azioni gruppo 1:

Progetto		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Automazione	investimen to	520'40 0	3'125'0 00	3'125'00 0	875'000	875'00 0					
processi	m. spesa corrente	199'48 7	1'826'2 30	3'400'89 0	3'450'00 0	2'625'0 00	1'502'0 83	981'25 0	675'00 0	675'00 0	675'00 0
centrali	beneficio										
	saldo										
CCI	investimen to	255'00 0	3'886'8 00	2'495'80 0	0	0					
	m. spesa corrente	97'750	2'333'4 40	3'821'13 3	3'625'50 7	2'223'5 30	1'350'0 00	750'00 0	750'00 0	750'00 0	750'00 0
	beneficio										
	saldo										
Risorse umane	investimen to	185'00 0	560'00 0	790'000	380'000	721'50 0	341'20 0				
staff Divisioni	m. spesa corrente	70'917	375'00 0	687'917	768'833	852'40 8	759'84 3	469'13 2	210'92 0	91'500	91'500
	beneficio										
	saldo										
Autonomia	investimen to	47'000	17'400	0	0	0	0				
	m. spesa corrente	18'017	23'903	22'830	6'090	0	0	0	0	0	0
	beneficio										
	saldo										
Controlling di	investimen to	690'00 0	1'974'0 00	1'085'00 0	100'000	100'00 0	100'00 0				
Stato	m. spesa corrente	264'50 0	1'287'2 00	1'883'71 7	1'629'56 7	957'25 0	612'50 0	124'16 7	87'500	52'500	52'500
	beneficio										
	saldo										
Riorganizzazi one	investimen to	46'000	255'00 0	255'000	223'600	62'200	0				
contabilità	m. spesa corrente	17'633	114'61 7	357'350	618'463	545'08 0	451'06 7	21'770	0	0	0
	beneficio										
	saldo										
Ispettorato	investimen to	279'30 0	66'800	0	0	0	0				

finanze	m. spesa corrente	173'315	237'267	231'498	132'630	109'250	109'250	29'250	29'250	29'250	29'250
	beneficio										
	saldo										
Totale gruppo 1	investimento	1'743'400	9'818'200	7'750'800	1'578'600	1'758'700	441'200	0	0	0	0
	m. spesa corrente	668'303	5'960'390	10'173'837	10'098'460	7'203'268	4'675'493	2'346'318	1'723'420	1'569'000	1'569'000
	beneficio							6'000'000	6'000'000	6'000'000	6'000'000
	saldo										

Azioni gruppo 2:

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Appalti	investimento	85'000	225'500	191'400	0	0	0				
progetto	m. spesa corrente	32'583	117'608	185'803	149'105	66'990	0	0	0	0	0
costruzioni	beneficio	0	5'000'000	9'000'000	13'000'000	16'000'000	18'500'000	21'000'000	23'000'000	23'000'000	23'000'000
	saldo	32'583	-4'882'392	8'814'197	12'850'895	15'933'010	18'500'000	21'000'000	23'000'000	23'000'000	23'000'000
Principio	investimento	316'000	574'100	345'000	0	0	0				
corresponsione	m. spesa corrente	121'133	335'938	453'353	327'435	120'750	0	0	0	0	0
	beneficio										
	saldo										
	investimento	6'000	13'500	13'500	13'500	13'500	9'000				
Gestione	m. spesa corrente	2'300	249'375	132'225	120'850	61'850	60'125	2'529	2'155	2'006	2'007
contributi	beneficio	0	0	0	500'000	1'500'000	3'000'000	4'000'000	4'000'000	4'000'000	4'000'000
	saldo	-2'300	-249'375	-132'225	379'150	1'438'150	2'939'875	3'997'471	3'997'845	3'997'994	3'997'993
Totale gruppo 2	investimento	407'000	813'100	549'900	13'500	13'500	9'000	0	0	0	0
	m. spesa corrente	156'017	702'922	771'382	597'390	249'590	60'125	2'529	2'155	2'006	2'007
	beneficio	0	5'000'000	9'000'000	13'500'000	17'500'000	21'500'000	25'000'000	27'000'000	27'000'000	27'000'000
	saldo	34'883	-4'633'017	8'681'972	13'230'45	17'371'60	21'439'75	24'997'71	26'997'45	26'997'94	26'997'93

Azioni gruppo 3:

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Agenzia	investimento	62'200	707'500	13'000	0	0	0				
patrimoniale	m. spesa corrente	23'843	444'015	541'170	507'392	259'550	255'000	45'000	45'000	45'000	45'000

	beneficio	0	0	0	500'000	500'000	500'000	500'000	500'000	500'000	500'000
	saldo	-23'843	-444'015	-541'170	-7'392	240'450	245'000	455'000	455'000	455'000	455'000
	investimento	50'200	71'700	0	0	0	0				
Gestione	m. spesa corrente	71'743	295'892	293'860	275'095	250'000	250'000	0	0	0	0
tesoreria	beneficio	0	0	1'000'000	1'000'000	1'000'000	1'000'000	1'000'000	1'000'000	1'000'000	1'000'000
	saldo										
	investimento	36'800	0	0	0	0	0				
Gestione	m. spesa corrente	14'107	13'493	12'880	0	0	0	0	0	0	0
debitori	beneficio	0	500'000	500'000	500'000	500'000	500'000	500'000	500'000	500'000	500'000
	saldo	-14'107	-486'507	-487'120	500'000	500'000	500'000	500'000	500'000	500'000	500'000
Centrale	investimento	121'700	654'800	76'100	0	0	0				
approvvigiona-	m. spesa corrente	46'652	553'130	569'360	514'583	284'135	257'500	37'500	37'500	37'500	37'500
mento	beneficio	0	0	800'000	800'000	800'000	800'000	800'000	800'000	800'000	800'000
	saldo	-46'652	-553'130	-230'640	285'417	515'865	542'500	762'500	762'500	762'500	762'500
	investimento	11'000	222'700	38'800	0	0	0				
Comunicazione	m. spesa corrente	4'217	104'402	165'380	157'172	78'580	65'000	17'004	17'004	17'004	17'004
	beneficio										
	saldo										
	investimento	2'300	27'600	27'600	27'600	27'600	0				
Internet /	m. spesa corrente	882	211'423	221'505	230'360	230'360	219'780	9'660	0	0	0
Intranet	beneficio										
	saldo										
	investimento	423'000	106'000	0	0	0	0				
Progetto MOVPOP	m. spesa corrente	162'150	195'733	186'917	37'100	0	0	0	0	0	0
	beneficio										
	saldo										
Totale gruppo 3	investimento	707'200	1'790'300	155'500	27'600	27'600	0	0	0	0	0
	m. spesa corrente	323'593	1'818'088	1'991'072	1'721'702	1'102'625	1'047'280	109'164	99'504	99'504	99'504
	beneficio	0	500'000	2'300'000	2'800'000	2'800'000	2'800'000	2'800'000	2'800'000	2'800'000	2'800'000
	saldo	-84'602	-510'638	-176'590	778'025	1'256'315	1'287'500	1'717'500	1'717'500	1'717'500	1'717'500

Azioni gruppo 4:

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Sezione	investimen to	400'00 0	232'500	0	0	0	0				
circolazio ne	m. spesa corrente	153'33 3	235'792	225'25 0	81'375	0	0	0	0	0	0
	beneficio	0	0	750'00 0	750'00 0	750'00 0	750'00 0	750'000	750'000	750'000	750'000
	saldo	- 153'33 3	-235'792	524'75 0	668'62 5	750'00 0	750'00 0	750'000	750'000	750'000	750'000
	investimen to	371'25 0	7'599'50 0	0	0	0	0				
Sicurezza	m. spesa corrente	142'31 3	3'349'26 7	3'216'4 21	2'959'8 25	300'00 0	300'00 0	300'000	300'000	300'000	300'000
	beneficio	0	0	0	0	1'700'0 00	1'700'0 00	1'700'00 0	1'700'00 0	1'700'00 0	1'700'00 0
	saldo	- 142'31 3	- 3'349'26 7	- 3'216'4 21	- 2'959'8 25	1'400'0 00	1'400'0 00	1'400'00 0	1'400'00 0	1'400'00 0	1'400'00 0
	investimen to	286'07 6	853'224	853'22 7	853'22 4	567'15 0	0				
Istituti scolastici e	m. spesa corrente	218'60 0	880'414	1'320'5 08	1'634'3 23	1'497'7 36	967'83 3	659'753	461'250	461'250	461'250
professioni ali	beneficio										
	saldo										
Refezion e	investimen to	0	30'000	90'000	90'000	40'000	0				
scolastica	m. spesa corrente	0	11'500	45'500	78'000	79'833	46'167	14'000	0	0	0
	beneficio	0	0	0	0	0	150'00 0	150'000	150'000	150'000	150'000
	saldo	0	-11'500	-45'500	-78'000	-79'833	103'83 3	136'000	150'000	150'000	150'000
	investimen to	0	46'000	0	0	0	0				
Economia	m. spesa corrente	0	387'633	386'86 7	386'10 0	370'00 0	370'00 0	0	0	0	0
	beneficio										0
	saldo										
	investimen to	0	0	0	0	0	0				
Ambiente	m. spesa corrente	0	120'000	240'00 0	360'00 0	360'00 0	360'00 0	0	0	0	0
	beneficio										
	saldo										
	investimen to	235'00 0	818'000	500'00 0	89'000	0	0				
Territorio	m. spesa corrente	230'08 3	1'156'23 3	1'330'3 50	840'25 0	224'13 3	47'650	16'500	16'500	16'500	16'500
	beneficio										
	saldo										
Intervento	investimen to	28'000	890'000	780'00 0	0	0	0				
sociale	m. spesa corrente	10'733	643'433	869'13 3	831'50 0	507'00 0	234'00 0	234'000	234'000	234'000	234'000

	beneficio	0	0	0	0	0	1'500'00	1'500'00	1'500'00	1'500'00	1'500'00
	saldo	-10'733	-643'433	869'133	831'500	507'000	1'266'00	1'266'00	1'266'00	1'266'00	1'266'00
Rete	investimen to	0	572'500	572'500	572'500	532'500	0				
sanitaria	m. spesa corrente	0	465'458	681'375	887'750	872'417	413'625	504'375	318'000	318'000	318'000
	beneficio	0	0	0	1'000'00	3'000'00	4'750'00	6'000'00	6'250'00	6'500'00	6'750'00
	saldo	0	-465'458	681'375	112'250	2'127'583	4'336'375	5'495'625	5'932'000	6'182'000	6'432'000
Totale gruppo 4	investime nto	1'320'326	11'041'724	2'795'727	1'604'724	1'139'650	0	0	0	0	0
	m. spesa corrente	755'062	7'249'730	8'315'404	8'059'123	4'211'119	2'739'275	1'728'628	1'329'750	1'329'750	1'329'750
	beneficio	0	0	750'000	1'750'000	5'450'000	8'850'000	10'100'000	10'350'000	10'600'000	10'850'000
	saldo	-306'379	-4'705'450	4'287'679	3'088'450	3'690'750	7'856'208	9'047'625	9'498'000	9'748'000	9'998'000

Come ricordato più volte in questo messaggio, alcune azioni portano esclusivamente a dei miglioramenti qualitativi difficilmente quantificabili da un punto di vista finanziario. È tuttavia da attendersi che, dal momento in cui entreranno in funzione questi correttivi, direttamente o indirettamente vi saranno dei benefici anche finanziari. È questo il senso dei 6.0 milioni di risparmio ipotizzati per i progetti del gruppo 1 che permetteranno scelte strategiche meglio fondate, quindi anche più efficienti e che (con INTRANET in particolare) permetteranno di razionalizzare il flusso di lavoro interno all'amministrazione.

Occorre inoltre rilevare che 23 milioni di franchi dei 45.9 milioni di benefici annui a partire dal 2004-2005 dovranno provenire da "gestione progetto" e "gestione appalti".

Si tratta di un beneficio che dovrà essere verificato in modo permanente utilizzando indicatori adeguati tenuto conto anche degli aspetti politici delicati che interessano il settore dei lavori pubblici e degli appalti.

Inoltre il risparmio potrà essere realizzato solo se si eviterà di realizzare più progetti grazie al loro costo inferiore: dovrà essere rispettato il criterio della parità del volume di progetto da realizzare e non quello della parità del volume di investimento. Altrimenti il beneficio sarà totalmente annullato.

Ricordiamo infine l'obiettivo di 30 milioni di risparmi nei confronti delle previsioni di spesa diretta e indiretta (voci 300 e 360) per il personale nel 2001. Un obiettivo che non deve dar luogo né a licenziamenti, né a prepensionamenti, ma che deve passare attraverso una maggiore mobilità interna del personale (sfruttando i pensionamenti e le partenze spontanee) e al contenimento degli aumenti previsti soprattutto nel settore sussidiato.

A questo scopo diventa indispensabile modificare, ove necessario, la LORD e altre leggi per poter creare spazi di manovra per la mobilità interna, le non sostituzioni, le creazioni di rapporti basati su contratti di prestazione, ecc.

4.6 Programmazione degli interventi

Le scelte del governo in termine preliminare sono visibili nell'allegato 4.

Durante i mesi estivi si procederà nell'affinamento della pianificazione temporale agendo all'interno delle fasi che compongono le singole azioni.

5. Organizzazione e gestione della riforma (messa in opera)

5.1 Gestione dei singoli progetti

Per ogni progetto, il Consiglio di Stato incaricherà, con mandato formale e con assegnazione di un budget, un funzionario (Responsabile operativo) per la sua gestione.

Ogni progetto verrà gestito da un team di funzionari coadiuvati, ove ritenuto necessario o previsto, da consulenti esterni qualificati.

L'organizzazione di progetto prevista per la messa in opera rispecchia, in termini di responsabilità, quella sperimentata durante la fase di Programmazione appena terminata; in particolare:

Consigliere di Stato delegato: i singoli Consiglieri di Stato saranno delegati quali responsabili politici dei singoli progetti. Avranno il compito di assicurare il perseguimento dell'indirizzo di cambiamento espresso dal *Consiglio di Stato*.

Responsabile operativo: ogni progetto verrà diretto da un funzionario, scelto dal Consiglio di Stato, il quale assumerà la responsabilità operativa del progetto (risultato, organizzazione, piano di lavoro, gestione del team interno/esterno, gestione delle risorse, reporting di progetto su spesa, tempi e risultati rispetto al previsto, ...). Esso farà rapporto al Consigliere di Stato delegato al progetto e alla Direzione Operativa (vedi più avanti) per il coordinamento operativo di tutta la riforma.

5.2 Gestione globale della riforma

Considerata l'importanza della Riforma, il Consiglio di Stato intende assumersi l'onere e la responsabilità di continuare a seguire i lavori da vicino Oltre al ruolo di Consigliere di Stato delegato ad alcuni progetti, al fine di seguire e pilotare la Riforma nel suo assieme, essi faranno parte del Comitato di Coordinamento della riforma.

Il Comitato di Coordinamento della riforma: sarà preposto a risolvere tutti i problemi maggiori che non saranno già stati risolti a livello operativo o che necessitano l'esplicito intervento del Consiglio di Stato e a monitorare l'avanzamento dell'intera riforma in relazione a tempi, risorse e risultati. In particolare per tutte le decisioni relative agli indirizzi generali della Riforma e alle risorse necessarie, affinché lo stesso CdS mantenga un ruolo centrale nel processo di cambiamento. Tale Comitato si riunirà ordinariamente 2 volte al mese. Ne faranno parte:

I 5 Consiglieri di Stato (due dei quali parteciperanno a tutte le attività del Comitato);

Il Coordinatore Operativo della riforma (vedi punto più avanti);

Il direttore della Divisione Risorse;

I coordinatori dei singoli dipartimenti;

Il Cancelliere dello Stato.

La Direzione Operativa della riforma: alle dirette dipendenze del Consiglio di Stato, sarà preposta alla gestione del coordinamento operativo dell'intera riforma in termini organizzativi, di reporting globale sull'avanzamento (tempi, spese e risultati) e di coordinamento trasversale dei diversi progetti, predisporrà e sorveglierà gli standard di gestione progetto e di qualità, animerà la gestione del cambiamento. In accordo con i singoli Consiglieri di Stato delegati ai progetti, la Direzione Operativa si potrà avvalere dell'intervento puntuale di esperti esterni qualificati per l'esecuzione di verifiche specifiche sui singoli progetti. Responsabile della Direzione Operativa sarà il Coordinatore Operativo. Inizialmente, egli sarà occupato in ragione del 60-80% di un tempo pieno e gli verranno affiancati un assistente (al 100%) e una segretaria (al 50%).

Per garantire un approccio neutro alla direzione della Riforma, il Coordinatore Operativo dipenderà direttamente dal Consiglio di Stato, sarà un tecnico e non un politico, dovrà garantire sufficiente

indipendenza dall'Amministrazione e dovrà disporre delle provate capacità di gestione di progetti organizzativi complessi in ambito di pubblica amministrazione.

Per dare modo al Parlamento di mantenere anch'esso il contatto sull'avanzamento dei lavori della riforma, si propone la costituzione di una Commissione Consultiva ad-hoc (ev. una sottocommissione della CdG). Formalmente essa si interfacerà con il Consiglio di Stato e, più operativamente, con il Comitato di Coordinamento della riforma.

Vogliate
gradire,
onorevol
e
signora
Preside
nte,
onorevol
i signore
e signori
Consigli
eri,
l'espres
sione
della
massim
a stima.

**Per il
Consigli
o di
Stato:**
La
Preside
nte, M.
Masoni
Il
Cancelli
ere, G.
Gianella

Disegno
di

DECRE
TO
LEGISL
ATIVO
concern
ente:
a) la
concess
ione di
un l.
credito
quadro
comples
sivo di
investim
ento di

fr. 32'000'000.-- per il periodo 1998-2003 per la realizzazione del Progetto Amministrazione 2000
b) la concessione di un credito ricorrente di fr. 500'000.-- annui per la direzione ed il coordinamento del

progetto dal 1998 al 2003

c) la concessione di un credito di fr. 1'000'000.-- quale copertura dei costi della fase cosiddetta di programmazione (marzo - settembre 1998) non inclusa nel credito per l'analisi globale

Il Gran Consiglio della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio del 17 giugno 1998 n. 4767 del Consiglio di Stato,

decreta:

Articolo 1

¹Per la realizzazione del progetto denominato Amministrazione 2000 (A 2000) concernente la riforma dell'amministrazione cantonale in seguito all'analisi globale effettuata dalla ditta Arthur Andersen, segnatamente per i progetti dei gruppi 1, 2, 3 e per i progetti Intervento sociale e Rete sanitaria del Gruppo 4 è concesso un credito di investimento di complessivi 32'000'000.-- di franchi da iscrivere al Piano finanziario degli investimenti 1998-2003.

²Il credito di investimento è così suddiviso:

Progetti gruppo 1 23.5 milioni di franchi

Progetti gruppo 2 1.8 milioni di franchi

Progetti Gruppo 3 2.7 milioni di franchi

Progetti gruppo 4

Intervento sociale 2.3 milioni di franchi

Rete sanitaria 1.7 milioni di franchi

³Il credito è iscritto al conto degli investimenti della Cancelleria dello Stato ed è direttamente gestito e controllato dal Consiglio di Stato.

Articolo 2

Il credito di investimento per i rimanenti progetti del gruppo 4 (vedi messaggio, ulteriori 14'000'000.-- franchi), sarà presentato separatamente dopo che il Consiglio di Stato avrà presentato al Parlamento una definitiva richiesta specifica.

Articolo 3

La realizzazione del progetto A 2000 con il relativo credito di investimento di cui agli articoli 1 e 2 di questo decreto, comporta secondo il messaggio del Governo, un maggior onere complessivo di spesa corrente di 82'000'000 di franchi per il periodo 1998-2003 (57 milioni di franchi relativi al primo credito di investimento di 32 milioni di franchi). Questo importo è da evidenziare nella sua evoluzione annua in sede di rendiconto del Consiglio di Stato, unitamente con i consuntivi per ciò che riguarda il credito di investimento.

Articolo 4

¹Per la direzione e il coordinamento della realizzazione di Amministrazione 2000 è concesso un credito di 500'000.-- franchi annui dal 1998 (pro rata temporis) al 2003.

²Il credito è iscritto alla voce contabile 020.318.01 "onorari e spese per analisi organizzative" del Consiglio di Stato.

Articolo 5

I costi di 1'000'000.-- franchi per la fase di programmazione dei lavori di implementazione dei singoli progetti da fine marzo 1998 a fine settembre 1998 sono da iscrivere alla voce contabile 020.318.01 "onorari e spese per analisi organizzative" del Consiglio di Stato

Articolo 6

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