

Scuola universitaria professionale  
della Svizzera italiana

# SUPSI

## **PROGETTO UNITÀ AMMINISTRATIVE AUTONOME (UAA)**

# **RAPPORTO FINALE DI VALUTAZIONE**

**Luogo: Manno**

**Data: 15 novembre 2010**

**Autori: Alberto Gandolfi, docente-ricercatore DSAS  
Domenico Ferrari, docente-ricercatore DSAS**

## Executive Summary

Il presente documento rappresenta il rapporto finale di valutazione del progetto pilota volto alla creazione di 5 unità amministrative autonome (UAA) all'interno dell'Amministrazione cantonale ticinese. Dopo una fase preparatoria che ha visto, tra l'altro, l'istituzione del Gruppo di accompagnamento voluto dal Consiglio di Stato, il progetto ha preso concretamente avvio nel 2007, con l'approvazione dei primi due mandati di prestazione con budget globale per il Centro Sistemi Informativi (CSI) ed il Controllo Cantonale delle Finanze (CCF) mentre, un anno più tardi, sono seguiti l'Archivio di Stato e Biblioteca Cantonale (ASTi-BCB), l'Organizzazione Socio-psichiatrica Cantonale (OSC) e la Scuola Superiore Alberghiera e del Turismo (SSAT).

A quasi quattro anni dall'approvazione dei primi mandati di prestazione, i tempi sono maturi per una prima valutazione dei risultati conseguiti. A fronte dell'autonomia concessa alle UAA sul piano della gestione finanziaria (deroga alla specificità qualitativa, quantitativa e temporale della spesa, con il riporto di eventuali avanzi o disavanzi di budget all'anno successivo) e della gestione delle risorse umane (limitatamente alla possibilità di assumere personale ausiliario finanziato qualora l'UAA sia in grado di garantirne il finanziamento), occorreva predisporre adeguati meccanismi di controllo affinché la controparte all'interno dell'Amministrazione cantonale (mandante) potesse valutare con cognizione di causa i motivi all'origine degli scostamenti tra preventivo e consuntivo.

Più in generale, si trattava di offrire alla due parti negoziali del mandato di prestazioni l'opportunità, supportata da strumenti di gestione idonei, di instaurare un dialogo aperto e trasparente già in sede di preventivo, rendendo espliciti i legami tra prestazioni erogate e costi generati e siglando accordi vincolanti per entrambe le parti che sancissero, da un lato, l'impegno dell'UAA a garantire un determinato livello qualitativo e quantitativo delle prestazioni erogate e, dall'altro, l'impegno del livello politico a garantire le risorse necessarie, abbandonando le tradizionali logiche dei tagli lineari della spesa.

Alla luce delle esperienze raccolte nella fase pilota, si può affermare che le UAA pilota hanno apprezzato il nuovo modello di gestione, che ha concesso loro di avvalersi di una maggiore flessibilità operativa. In particolare, la possibilità di effettuare trasferimenti tra una voce di spesa e l'altra e la possibilità di assumere personale ausiliario hanno incontrato un certo favore. Altamente apprezzata è stata, inoltre, la possibilità di utilizzare gli avanzi di budget per premunirsi da eventuali ristrettezze future oppure per realizzare progetti specifici che sarebbe stati, altrimenti, difficilmente pensabili.

A fronte di questo atteggiamento positivo nei confronti dell'innovazione gestionale, non si possono però nascondere alcuni problemi a cui andrà necessariamente posto rimedio in futuro, specialmente qualora s'intenda diffondere in modo esteso il modello UAA all'interno dell'Amministrazione cantonale. Innanzitutto, lo strumentario di gestione che viene tipicamente utilizzato a supporto del mandato di prestazioni (e, in particolare, il conto prestazioni, che determina il budget globale a partire dal prodotto tra la quantità ed il costo unitario di ogni singola prestazione) ha faticato ad imporsi, rendendo di fatto finora impossibile instaurare un meccanismo di negoziazione tra mandante (Dipartimento) e UAA.

Il motivo alla base di tale ritardo è da ricondurre essenzialmente alla mancanza di risorse e competenze interne alle UAA per lo sviluppo di strumenti piuttosto dispendiosi quali, ad esempio, la contabilità analitica. Inoltre, la scelta di non creare un'unità di progetto apposi-

ta, in grado di fungere da supporto informativo e consulenziale alle UAA, ha reso le iniziative in tal senso sporadiche e, laddove esistenti, spesso motivate da fattori indipendenti dal progetto UAA (è il caso, ad esempio, dell'OSC).

L'assenza di una vera e propria fase negoziale in sede di preventivo, con obiettivi fissati in modo esplicito, ha fatto sì che anche a consuntivo non venisse sviluppata una discussione strutturata – basata su dati numerici concreti – sull'origine degli avanzi conseguiti, che possono essere sì dovuti a fattori endogeni (cioè influenzabili dall'UAA), ma anche a fattori esogeni (cioè indipendenti dalla volontà dell'UAA stessa). La Sezione delle Finanze ha colmato almeno in parte tale lacuna attraverso un'apposita analisi ma appare chiaro che, in prospettiva futura, dovrebbero essere le due parti negoziali del mandato di prestazioni a sedersi al tavolo per dialogare.

Alla luce dei benefici percepiti, ma anche delle problematiche riscontrate, il team SUPSI identifica quattro possibili scenari evolutivi del progetto pilota denominati, rispettivamente, *ritorno al vecchio sistema*, *estensione selettiva*, *estensione generalizzata senza riporto di budget* ed *estensione generalizzata con riporto di budget*.

Lo scenario denominato **ritorno al vecchio sistema** prevede, in pratica, un abbandono del progetto UAA, con il ritorno delle UAA pilota alle modalità di gestione tipiche del resto dell'Amministrazione cantonale (AC). Esso appare consigliabile unicamente qualora non vi fosse una condivisione a livello politico sui benefici attesi e, soprattutto, sull'importante investimento in termini di risorse e competenze da mettere in campo all'interno dell'AC per diffondere l'autonomia e gli strumenti di gestione che dovrebbero supportarla. Gli altri tre scenari implicano infatti, in misura più o meno elevata, un certo investimento.

Lo scenario denominato **estensione selettiva** prevede un'estensione del modello UAA ad altre unità dell'AC ritenute particolarmente idonee. Tali unità andrebbero selezionate sulla base di un elenco vincolante di criteri e sarebbero chiamate ad impegnarsi fattivamente in un'ottica di miglioramento organizzativo e di processo. Il grande svantaggio di tale scenario è costituito dall'istituzionalizzazione, di fatto, di un'AC a due velocità, con alcune unità che godrebbero di un margine di manovra ampliato ed altre che resterebbero ancorate alle modalità di gestione tradizionali. A testimonianza di ciò, un approccio di questo tipo è applicato, a livello svizzero, unicamente dalla Confederazione (progetto FLAG) e dal Canton Friburgo, mentre è stato avversato da tutti gli altri cantoni che sono passati alla gestione con mandato di prestazione e budget globale.

Lo scenario denominato **estensione generalizzata senza riporto di budget**, consigliato dal team SUPSI almeno in un'ottica di breve-medio periodo, consiste in un'estensione generalizzata del modello UAA all'interno dell'AC (con possibili eccezioni), rinunciando però alla possibilità di riportare gli avanzi di budget all'anno successivo. Quest'ultimo elemento è infatti quello risultato più critico durante il progetto pilota, in quanto la carenza di adeguati strumenti di controllo da un lato e l'assenza di un ciclo di gestione scandito da momenti di riflessione e discussione su base regolare dall'altro non ha permesso di evidenziare in modo tempestivo se gli avanzi conseguiti derivassero da meriti effettivi delle UAA oppure da fattori esterni imprevisti.

La rinuncia, almeno temporanea, alla possibilità di riportare gli avanzi di budget, sebbene possa essere percepita con potenziale scetticismo dalle cinque UAA pilota, consentirebbe inoltre di procedere, senza assilli o timori di una perdita di controllo complessiva del sistema, a dotare tutte le unità amministrative dell'AC dello strumentario di gestione neces-

sario per gestire l'autonomia. Eventuali fabbisogni di risorse aggiuntive da parte delle UAA per nuovi progetti verrebbero discussi, in questo caso, direttamente in sede di preventivo, senza ricorrere agli avanzi generati.

Uno scenario di questo tipo rispecchia, inoltre, la decisione di diversi cantoni svizzeri di medie dimensioni. Dato il carattere estensivo della proposta, occorrerebbe mettere in conto un importante investimento in termini di risorse e competenze per la dotazione di adeguati strumenti di gestione (tra i quali il conto prestazioni e la contabilità analitica).

Lo scenario denominato **estensione generalizzata con riporto di budget**, consigliato dal team SUPSI in un'ottica di medio-lungo periodo, consisterebbe nel completare lo scenario precedente con l'elemento del riporto di budget. L'eventuale transizione dovrebbe avvenire soltanto al momento in cui tutte le unità dell'AC dovessero disporre dello strumentario di gestione idoneo. Aprire il campo alla possibilità di riportare gli avanzi di budget comporterebbe, di fatto, dare spazio ad un sistema negoziale che copra l'intero ciclo di gestione annuale, dalla definizione del preventivo sulla base delle prestazioni alla discussione del consuntivo con un'analisi sistematica degli scostamenti rispetto al preventivo, nell'ottica di isolare l'effettivo contributo dell'UAA al raggiungimento degli obiettivi. All'investimento nello sviluppo ed implementazione di strumenti di gestione si aggiungerebbe quindi, in questo caso, anche l'importante fabbisogno di risorse in termini di controlling a consuntivo.

L'esperienza degli altri cantoni svizzeri – e, in particolare, quella dei cantoni che per primi si sono convertiti al mandato di prestazione con budget globale – mostra che uno scenario di questo tipo implica un forte coinvolgimento del livello politico, con la messa a punto di un sistema a cascata di pianificazione integrato dei compiti e delle finanze, dove il programma di legislatura quadriennale venga declinato in obiettivi, indicatori, valori-obiettivo ed iniziative ad ogni livello gerarchico e su tutte le unità dell'amministrazione cantonale.

Indipendentemente dallo scenario che si deciderà di percorrere, occorre essere consapevoli che il modello UAA rappresenta una nuova modalità di concepire la gestione degli enti pubblici che non tocca unicamente le UAA, alle quali vengono conferite una maggiore libertà di manovra nella gestione delle attività ed una maggiore flessibilità nell'impiego delle risorse in cambio di una maggiore responsabilità sui risultati e di un atteggiamento di tipo manageriale.

Infatti, gli staff amministrativi di dipartimento sono chiamati, a loro volta, ad assumere a pieno titolo il ruolo di mandante, dotandosi anch'essi degli strumenti idonei e delle competenze necessarie per dialogare con le UAA, pena il rischio che le UAA stesse possano sfruttare a loro favore delle situazioni di asimmetria informativa per far pendere l'ago della bilancia negoziale dalla loro parte.

Infine, il modello UAA può rappresentare per le autorità politiche uno strumento valido ed innovativo di guida strategica dell'operato dell'Amministrazione cantonale. Affinché esso possa dispiegare tutto il suo potenziale, però, gli esponenti del livello politico devono volere e sapere utilizzare i nuovi strumenti di lavoro in modo coerente e sistematico, mettendo in conto un importante investimento personale in tal senso.

# Indice

|                                  |   |
|----------------------------------|---|
| Executive Summary .....          | 2 |
| Indice .....                     | 5 |
| Elenco delle abbreviazioni ..... | 7 |
| Indice delle figure .....        | 8 |
| Indice delle tabelle .....       | 8 |

## INTRODUZIONE

|                                              |    |
|----------------------------------------------|----|
| 1. Il progetto UAA in breve.....             | 9  |
| 2. Il mandato della SUPSI.....               | 11 |
| 3. La procedura di valutazione.....          | 12 |
| 4. Aspetti metodologici.....                 | 15 |
| 4.1. Impostazione sistemica.....             | 15 |
| 4.2. Delimitazione del campo di analisi..... | 17 |
| 4.3. La questione degli indicatori.....      | 18 |

## PARTE I - Le esperienze delle UAA pilota

|                                              |    |
|----------------------------------------------|----|
| 5. Aspetti trasversali alle UAA .....        | 19 |
| 5.1. Gestione finanziaria.....               | 19 |
| 5.2. Gestione delle risorse umane .....      | 20 |
| 6. Il progetto pilota nelle singole UAA..... | 22 |
| 6.1. ASTi-BCB .....                          | 22 |
| 6.2. CCF .....                               | 23 |
| 6.3. CSI .....                               | 25 |
| 6.4. OSC .....                               | 26 |
| 6.5. SSAT .....                              | 28 |
| 6.6. UAA pilota a confronto .....            | 29 |

## PARTE II - Le esperienze della Confederazione e degli altri Cantoni

|        |                                                                              |    |
|--------|------------------------------------------------------------------------------|----|
| 7.     | Confronto con le esperienze della Confederazione e degli altri cantoni ..... | 31 |
| 7.1.   | Il progetto GEMAP della Confederazione.....                                  | 33 |
| 7.2.   | Le esperienze degli altri cantoni .....                                      | 35 |
| 7.2.1. | Basilea-Campagna .....                                                       | 38 |
| 7.2.2. | Svitto .....                                                                 | 40 |
| 7.2.3. | Zugo .....                                                                   | 42 |
| 7.2.4. | Confronto con il Ticino .....                                                | 45 |

## PARTE III - Scenari evolutivi, valutazione globale e raccomandazioni

|        |                                                                   |    |
|--------|-------------------------------------------------------------------|----|
| 8.     | Scenari evolutivi del progetto pilota.....                        | 48 |
| 8.1.   | Scenario 1: ritorno al vecchio sistema.....                       | 49 |
| 8.2.   | Scenario 2: estensione selettiva .....                            | 50 |
| 8.3.   | Scenario 3: estensione all'intera AC senza riporto di budget..... | 52 |
| 8.4.   | Scenario 4: estensione all'intera AC con riporto di budget .....  | 54 |
| 8.5.   | Indicazione per il proseguimento del progetto.....                | 56 |
| 9.     | Valutazione globale e raccomandazioni.....                        | 57 |
| 9.1.   | Mandato di prestazioni, conto prestazioni e budget globale .....  | 57 |
| 9.1.1. | Mandato di prestazioni.....                                       | 57 |
| 9.1.2. | Conto prestazioni .....                                           | 58 |
| 9.1.3. | Budget globale .....                                              | 59 |
| 9.2.   | Gestione delle risorse umane .....                                | 60 |
| 9.3.   | Competenze per la negoziazione e supporto amministrativo .....    | 62 |
| 9.4.   | Competenze dei responsabili di UAA .....                          | 64 |
| 9.5.   | Sviluppo organizzativo e strumenti di gestione .....              | 65 |
| 9.5.1. | Contabilità analitica.....                                        | 65 |
| 9.5.2. | Controlling .....                                                 | 66 |
| 9.5.3. | Reporting.....                                                    | 67 |
| 9.5.4. | Sistema di gestione della qualità .....                           | 68 |
| 9.6.   | Informazione e coinvolgimento dei collaboratori .....             | 69 |
| 10.    | Considerazioni conclusive .....                                   | 71 |
| 10.1.  | Coinvolgimento della sfera politica .....                         | 71 |
| 10.2.  | Dimensione culturale.....                                         | 72 |
|        | Bibliografia.....                                                 | 74 |
|        | Allegati.....                                                     | 76 |

## **Elenco delle abbreviazioni**

|          |                                                            |
|----------|------------------------------------------------------------|
| A2000    | Amministrazione 2000                                       |
| AC       | Amministrazione Cantonale                                  |
| ASTi-BCB | Archivio di Stato e Biblioteca Cantonale                   |
| CCF      | Controllo Cantonale delle Finanze                          |
| CSI      | Centro Sistemi Informativi                                 |
| DSAS     | Dipartimento Scienze Aziendali e Sociali della SUPSI       |
| EOC      | Ente Ospedaliero Cantonale                                 |
| FLAG     | Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget               |
| GEMAP    | Gestione con mandato di prestazioni e budget globale       |
| LORD     | Legge sull'ordinamento dei dipendenti                      |
| L-Stip   | Legge sugli stipendi                                       |
| NPM      | New Public Management                                      |
| OSC      | Organizzazione Socio-psichiatrica Cantonale                |
| SEVAL    | Società Svizzera di Valutazione                            |
| SGQ      | Sistema di Gestione della Qualità                          |
| SSAT     | Scuola Superiore Alberghiera e del Turismo                 |
| SUPSI    | Scuola Universitaria Professionale della Svizzera Italiana |
| SWOT     | Strenghts, Weaknesses, Opportunities, Threats              |
| UA       | Unità Amministrativa                                       |
| UAA      | Unità Amministrativa Autonoma                              |
| UIP      | Unità Indipendente di diritto Pubblico                     |
| WOV      | Wirkungsorientierte Verwaltungsführung                     |

## Indice delle figure

|                                                                                                        |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| FIGURA 1: PIANIFICAZIONE DI SINTESI DELLE ATTIVITÀ DI VALUTAZIONE SUPSI NELL'AMBITO DEL PROGETTO UAA14 |    |
| FIGURA 2: IL MODELLO CONCETTUALE DI VALUTAZIONE DEL CAMBIAMENTO ATTRAVERSO IL MODELLO UAA.....         | 17 |

## Indice delle tabelle

|                                                                                                          |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| TABELLA 1: INDICATORI DI GESTIONE FINANZIARIA RELATIVI ALLE UAA PILOTA.....                              | 20 |
| TABELLA 2: MATRICE SWOT SUL PROGETTO UAA DAL PUNTO DI VISTA DELL'ASTI-BCB .....                          | 23 |
| TABELLA 3: MATRICE SWOT SUL PROGETTO UAA DAL PUNTO DI VISTA DEL CCF .....                                | 24 |
| TABELLA 4: MATRICE SWOT SUL PROGETTO UAA DAL PUNTO DI VISTA DEL CSI .....                                | 26 |
| TABELLA 5: MATRICE SWOT SUL PROGETTO UAA DAL PUNTO DI VISTA DELL'OSC.....                                | 28 |
| TABELLA 6: MATRICE SWOT SUL PROGETTO UAA DAL PUNTO DI VISTA DELLA SSAT .....                             | 29 |
| TABELLA 7: BENEFICI PRINCIPALI DICHIARATI DEL MODELLO UAA A CONFRONTO .....                              | 30 |
| TABELLA 8: VANTAGGI E SVANTAGGI DELLA GESTIONE CON MANDATO DI PRESTAZIONE E BUDGET GLOBALE.....          | 32 |
| TABELLA 9: GESTIONE CON MANDATO DI PRESTAZIONE E CONTRIBUTO GLOBALE NEI CANTONI SVIZZERI.....            | 36 |
| TABELLA 10: GESTIONE GEMAP E VOLUME DI SPESA DEI CANTONI .....                                           | 37 |
| TABELLA 11: DURATA DELLE RIFORME GEMAP .....                                                             | 38 |
| TABELLA 12: ESPERIENZE CANTONALI A CONFRONTO .....                                                       | 47 |
| TABELLA 13: SCHEMA DELLE POSSIBILI OPZIONI DI PROSEGUIMENTO DEL PROGETTO.....                            | 48 |
| TABELLA 14: VANTAGGI E SVANTAGGI DELLO SCENARIO "RITORNO AL VECCHIO SISTEMA" .....                       | 49 |
| TABELLA 15: VANTAGGI E SVANTAGGI DELLO SCENARIO "ESTENSIONE SELETTIVA" .....                             | 51 |
| TABELLA 16: VANTAGGI E SVANTAGGI DELLO SCENARIO "ESTENSIONE GENERALIZZATA SENZA RIPORTO DI BUDGET" ..... | 53 |
| TABELLA 17: VANTAGGI E SVANTAGGI DELLO SCENARIO "ESTENSIONE GENERALIZZATA CON RIPORTO DI BUDGET" ...     | 55 |

# INTRODUZIONE

---

## 1. Il progetto UAA in breve

Con il Messaggio no. 5167 del 16 ottobre 2001 ed il relativo Decreto Legge, accolto dal Parlamento l'11 ottobre 2005, ha preso avvio nel Canton Ticino il progetto pilota volto a valutare l'opportunità di improntare il funzionamento delle unità dell'Amministrazione cantonale a nuovi criteri, in particolare fornendo loro un certo livello di autonomia operativa che possa permettere al livello politico di focalizzarsi sulla dimensione strategica degli affari pubblici. Tale ripartizione delle competenze, che sta al centro del processo di riforma intrapreso da numerose amministrazioni pubbliche a livello svizzero ed internazionale e che rientra sotto il concetto unificatore di New Public Management, dovrebbe essere conseguita attraverso l'introduzione di logiche contrattuali tra mandante istituzionale ed unità amministrativa. A tale proposito, si suole parlare di gestione con mandato di prestazioni e budget globale (GEMAP).

Il progetto pilota sviluppatosi in Canton Ticino ha toccato 5 unità amministrative pilota giudicate, per eterogeneità ed per idoneità potenziale al nuovo paradigma di gestione, particolarmente indicate per fornire informazioni su una possibile estensione del modello ad altre unità all'interno dell'Amministrazione cantonale se non, addirittura, alla sua totalità. Tali unità, denominate Unità Amministrative Autonome (UAA) sono:

- l'Archivio di Stato e Biblioteca Cantonale (ASTi-BCB);
- il Centro Sistemi Informativi (CSI);
- il Controllo Cantonale delle Finanze (CCF);
- l'Organizzazione Socio-psichiatrica Cantonale (OSC);
- la Scuola Superiore Alberghiera e del Turismo (SSAT)<sup>1</sup>.

Per quanto concerne l'attuazione effettiva del nuovo modello di gestione, i primi mandati di prestazione per il CSI ed il CCF sono stati approvati per l'anno 2007, mentre le altre tre UAA sono seguite un anno più tardi.

Le regole di funzionamento alla base del nuovo statuto sono state formalizzate in un apposito regolamento<sup>2</sup>. Le deroghe concesse alle UAA rispetto alle modalità di gestione tradizionali dell'Amministrazione cantonale sono prevalentemente a livello di gestione finanziaria, mentre a livello di gestione delle risorse umane ci si limita alla possibilità di assumere personale ausiliario qualora l'UAA sia in grado di garantirne il necessario finanziamento. Tale ridotto margine di manovra sul personale non ha mancato di essere sottolineato da un gruppo di minoranza di parlamentari in sede di presentazione del Messaggio<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> La candidatura delle prime quattro unità al nuovo statuto di UAA è stata sottoposta ad approvazione con il Messaggio no. 5800 del 31 maggio 2006, mentre quella della SSAT è stata presentata nel Messaggio no. 5965 del 18 settembre 2007.

<sup>2</sup> Il Regolamento concernente la gestione delle Unità Amministrative Autonome (UAA) del 28 novembre 2006.

<sup>3</sup> Si veda il Rapporto di minoranza del 12 settembre 2006 della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 31 maggio 2006 concernente la creazione di quattro Unità Amministrative Autonome pilota.

Al fine di garantire una supervisione interna sull'intero progetto pilota il Consiglio di Stato ha istituito, in data 14 febbraio 2006, un Gruppo di accompagnamento UAA. A quest'ultimo sono attribuiti, tra l'altro, i seguenti compiti:

- allestire le disposizioni necessarie all'esecuzione del Decreto Legislativo;
- valutare i Messaggi relativi ai progetti pilota;
- accompagnare i progetti pilota accolti dal Gran Consiglio;
- informare il Consiglio di Stato sull'avanzamento dei lavori.

Il Gruppo di accompagnamento UAA è composto:

- dal Direttore operativo di A2000 (coordinatore);
- dai responsabili delle UAA pilota;
- dai responsabili della Sezione delle Finanze e del Controllo Cantonale delle Finanze;
- da un rappresentante della Cancelleria dello Stato;
- dal responsabile della Sezione delle Risorse Umane;
- dal responsabile operativo del progetto A2000 *Autonomia e contrattualizzazione*.

## 2. Il mandato della SUPSI

Tramite la Risoluzione no. 1203 del 7 marzo 2007, il Consiglio di Stato ha dato mandato alla SUPSI di fornire **una valutazione neutrale sui risultati del progetto e sull'adeguatezza (utilità) dei concetti e degli strumenti applicati a livello di gestione delle singole UAA.**

Il team di progetto SUPSI è composto da:

- Prof. Alberto Gandolfi, Dr. Sc. Tech. ETHZ, MBA (docente-ricercatore SUPSI-DSAS);
- Domenico Ferrari, BBA MAS (docente-ricercatore SUPSI-DSAS).

Il team SUPSI ha lavorato in stretta collaborazione con il Gruppo di accompagnamento UAA. Ciò nonostante, le considerazioni contenute nel presente rapporto – e, in particolare, i capitoli 8 e 9 – sono il frutto di riflessioni autonome del team SUPSI e non sono state in alcun modo influenzate dal Gruppo di accompagnamento nel suo insieme o da suoi singoli membri.

### 3. La procedura di valutazione

La procedura di valutazione da parte della SUPSI si è articolata nelle seguenti fasi:

#### FASE 0: preparazione del materiale di valutazione

| Attività                                                                                                                                                                                                                                                             | Soggetti coinvolti |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>Analisi ed adeguamento del modello di valutazione FLAG della Confederazione</li><li>Elaborazione di un questionario per le interviste alle direzioni di UAA</li><li>Analisi dello stato dell'arte a livello svizzero</li></ul> | Team SUPSI         |

#### FASE 1: presa di conoscenza delle unità coinvolte nel progetto

| Attività                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Soggetti coinvolti                                    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>Incontri preliminari con i responsabili di UAA</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Responsabili UAA,<br>Team SUPSI                       |
| <ul style="list-style-type: none"><li>Visita all'UAA con presentazione della storia, degli obiettivi e delle prestazioni</li><li>Intervista alla direzione incentrata su: aspetti strategici e di conduzione, aspetti di gestione dei processi, aspetti di struttura organizzativa, aspetti culturali</li><li>Raccolta della documentazione di riferimento</li></ul>                        | Responsabili e membri di direzione UAA,<br>Team SUPSI |
| <ul style="list-style-type: none"><li>Somministrazione di un questionario strutturato ai responsabili di UAA (e, in alcuni casi, ai membri di direzione) volto a delineare la situazione all'inizio del progetto pilota in tema di: aspetti strategici e di conduzione, aspetti di gestione dei processi, aspetti di struttura organizzativa, aspetti culturali (vedi allegato 1)</li></ul> | Responsabili e membri di direzione UAA,<br>Team SUPSI |
| <ul style="list-style-type: none"><li>Analisi della documentazione prodotta dall'UAA</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Team SUPSI                                            |

#### FASE 2: monitoraggio 2007-2010

| Attività                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Soggetti coinvolti                                         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>Visita annuale presso l'UAA, con intervista ai responsabili ed il seguente ordine del giorno: andamento generale del progetto, segnalazione dei cambiamenti significativi, raccolta di documentazione nuova o modificata, raccolta di informazioni rilevanti ai fini del rapporto intermedio annuale, raccolta degli indicatori</li></ul> | Responsabili UAA,<br>Team SUPSI                            |
| <ul style="list-style-type: none"><li>Partecipazione agli incontri del Gruppo di accompagnamento UAA</li><li>Redazione di un rapporto intermedio annuale</li></ul>                                                                                                                                                                                                              | Gruppo accompagnamento UAA,<br>Team SUPSI                  |
| <ul style="list-style-type: none"><li>Visite ed interviste presso i referenti di 3 cantoni svizzeri che hanno implementato (secondo varie modalità operative e di estensione) il modello UAA</li></ul>                                                                                                                                                                          | Referenti di progetto dei cantoni coinvolti,<br>Team SUPSI |

### FASE 3: raccolta dati e situazione al termine del progetto pilota

| Attività                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Soggetti coinvolti                                        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>Incontro finale con i responsabili di UAA incentrato su:<ul style="list-style-type: none"><li>a) <u>Risultati al termine del progetto pilota</u>:<ul style="list-style-type: none"><li>- aspetti strategici e di conduzione</li><li>- gestione dei processi</li><li>- aspetti di struttura organizzativa</li><li>- aspetti culturali</li><li>- implicazioni per i rapporti con i servizi centrali dell'AC</li></ul></li><li>b) <u>Sguardo al futuro</u>:<ul style="list-style-type: none"><li>- valutazione personale sull'utilità del modello UAA</li><li>- valutazione sul progetto UAA in Ticino (aspetti di project management)</li><li>- prossimi passi nella propria UAA, punti ancora aperti, aree di miglioramento</li><li>- suggerimenti per l'estensione del progetto ad altre unità</li></ul></li></ul></li></ul> | Responsabili UAA, Team SUPSI                              |
| <ul style="list-style-type: none"><li>Somministrazione di un questionario strutturato ai responsabili di UAA (e, in alcuni casi, ai membri di direzione) volto a delineare la situazione alla fine del progetto pilota in tema di: aspetti strategici e di conduzione, aspetti di gestione dei processi, aspetti di struttura organizzativa, aspetti culturali<sup>4</sup></li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Membri di Direzione UAA e membri di direzione, Team SUPSI |

### FASE 4: valutazione finale del progetto pilota

| Attività                                                                      | Soggetti coinvolti |
|-------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>Redazione del rapporto finale</li></ul> | Team SUPSI         |

La SUPSI ha finora redatto, nell'ambito delle attività di monitoraggio, due rapporti:

- un rapporto iniziale per il periodo 2006-2007<sup>5</sup>, in cui erano presentati i tratti salienti del modello di valutazione adottato ed era descritta la situazione di partenza delle singole UAA partecipanti al progetto pilota rispetto ad alcuni criteri di autonomia manageriale (risultati emersi dal questionario);
- un rapporto intermedio per il 2008<sup>6</sup>, redatto nell'agosto 2009 e nel quale erano riasunte le novità più rilevanti sull'avanzamento dei lavori emerse dalle visite annuali alle singole UAA ed alla Sezione delle Finanze. Nel quadro di tale rapporto non era ancora fornita una valutazione complessiva del progetto, in quanto i tempi sono stati giudicati prematuri (si ricorda che nel 2007 soltanto CCF e CSI erano gestiti secondo le nuove modalità, mentre per le altre 3 unità pilota il 2008 è stato il primo anno di adozione del nuovo statuto).

<sup>4</sup> Si tratta dello stesso questionario somministrato all'inizio del progetto (FASE 1), al fine di consentire un confronto tra la situazione prima e quella dopo l'implementazione del modello gestionale UAA (vedi allegato 1).

<sup>5</sup> SUPSI (2008).

<sup>6</sup> SUPSI (2009).

Nel corso del 2010, una volta raccolto un sufficiente numero di problematiche da sottoporre ad approfondimento, sono state effettuate delle visite in loco ai referenti dei tre cantoni svizzeri selezionati in un'ottica di confronto di buone prassi. Gli incontri si sono svolti secondo il seguente piano:

| Cantone          | Referente                                                               | Data       |
|------------------|-------------------------------------------------------------------------|------------|
| Zugo             | Fr. Marianne Schnarwiler<br>Leiterin Projekte<br>Finanzdirektion        | 28.09.2010 |
| Svitto           | Hr. Roland Pfyl<br>Projektleiter WOV und Evaluator<br>Finanzdepartement | 28.09.2010 |
| Basilea-Campagna | Fr. Yvonne Reichlin<br>Vorsteherin Finanzverwaltung                     | 15.10.2010 |

La figura 1 presenta in modo sintetico le attività di monitoraggio e valutazione SUPSI nell'ambito del progetto UAA.

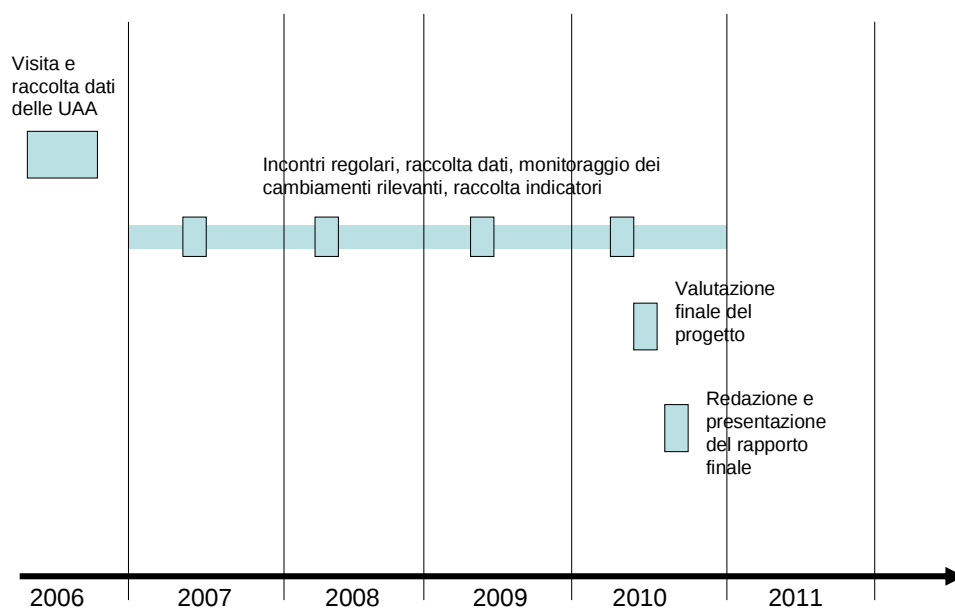


FIGURA 1: PIANIFICAZIONE DI SINTESI DELLE ATTIVITÀ DI VALUTAZIONE SUPSI NELL'AMBITO DEL PROGETTO UAA

## 4. Aspetti metodologici

### 4.1. Impostazione sistemica

Il team SUPSI ha deciso di adottare sin dall'inizio una prospettiva sistemica, cercando di integrare nella valutazione finale diverse prospettive di osservazione sulla tematica UAA. Questo approccio permette infatti di minimizzare gli errori metodologici inerenti una singola prospettiva (o modalità di osservazione) e, al contempo, di ottenere una visione globale più ampia e realistica del sistema osservato e dell'effettivo impatto del progetto nelle diverse unità amministrative coinvolte.

In particolare, sono state adottate **quattro prospettive di osservazione e valutazione**.

#### Prospettiva 1 – Dichiarazioni e percezioni delle Direzioni UAA

Tale prospettiva è stata rilevata dal team di valutazione SUPSI all'inizio (2007) e alla fine (2010) del progetto pilota, tramite questionari. Inoltre, le Direzioni delle UAA sono state intervistate personalmente dal Team SUPSI una volta all'anno.

| Punti di forza della prospettiva                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Punti di debolezza della prospettiva                                                                                                                                                                               |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Visione globale delle problematiche dal punto di vista di chi gestisce quotidianamente le UAA</li><li>• Facilità di rilevazione</li><li>• Possibilità d'indagine più approfondita sull'eventuale esistenza di nessi causali tra le diverse variabili gestionali e l'adozione del modello UAA</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Forte componente soggettiva nelle dichiarazioni, presenza di bias psicologici</li><li>• Rischio di un utilizzo "politico" delle valutazioni e delle affermazioni</li></ul> |

#### Prospettiva 2 – Indicatori di prestazione

Tale prospettiva è stata rilevata dal team di valutazione SUPSI, a cadenza annuale, sull'intero arco di durata del progetto pilota, con l'intento di identificare delle tendenze potenzialmente riconducibili all'adozione dello statuto di UAA.

| Punti di forza della prospettiva                                                                                                                                                                  | Punti di debolezza della prospettiva                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Forte componente oggettiva</li><li>• Possibilità di paragonare i dati raccolti in diverse UAA (minore sensibilità rispetto a fattori culturali)</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Ogni indicatore è in grado di misurare soltanto una piccola parte della complessità organizzativa, culturale e gestionale</li><li>• Rischio di un'eccessiva semplificazione della problematica: la lettura acritica di un indicatore, senza comprendere il contesto o l'incidenza di elementi contingenti, può portare ad interpretazioni distorte della realtà</li><li>• L'esperienza insegna che gli aspetti più importanti sono anche difficilmente misurabili (aspetti "soft")</li></ul> |

| Punti di forza della prospettiva | Punti di debolezza della prospettiva                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Le specificità delle singole UAA precludono l'adozione di set standardizzati di indicatori, limitando le possibilità di confronto sia tra realtà diverse che nel tempo</li> <li>Anche gli indicatori, sebbene siano dotati di un carattere quantitativo, sono spesso manipolabili ed influenzabili</li> <li>Elevato onere amministrativo per un monitoraggio regolare e sistematico</li> <li>Difficoltà nello stabilire dei nessi causali tra le diverse variabili gestionali e l'adozione del modello UAA</li> </ul> |

### Prospettiva 3 – Dati ed informazioni raccolte dai gruppi di lavoro

Nell'ambito del Gruppo di accompagnamento UAA sono stati creati tre gruppi di lavoro, i quali hanno raccolto dati ed informazioni, eseguendo analisi ed esprimendo considerazioni su alcuni punti critici del modello UAA.

I gruppi di lavoro hanno affrontato i seguenti temi:

- mandati di prestazione, obiettivi e indicatori (gruppo 1);
- budget globale e riporti (gruppo 2);
- controlling e implicazioni interne (gruppo 3).

| Punti di forza della prospettiva                                                                                                                                                                             | Punti di debolezza della prospettiva                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Analisi dettagliata di dati empirici ed oggettivi</li> <li>Rappresentanza dei diversi portatori d'interesse all'interno dei gruppi (UAA, servizi centrali)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Analisi limitate nella loro ampiezza e profondità da limiti di tempo e risorse a disposizione</li> <li>Possibili influenze soggettive nell'interpretazione delle informazioni</li> </ul> |

### Prospettiva 4 – Dati ed informazioni di carattere comparativo da altri Cantoni svizzeri (benchmarking)

Visite ed interviste mirate con i referenti di una scelta ristretta di cantoni svizzeri che hanno implementato, secondo diverse modalità e gradi di estensione, il modello UAA o modelli analoghi. Studio della letteratura e dei rapporti/perizie di progetto.

| Punti di forza della prospettiva                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Punti di debolezza della prospettiva                                                                                                                                                                                                           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Possibilità di imparare e prendere spunto dalle esperienze concrete realizzate in contesti istituzionali analoghi (identificazione di best practice)</li> <li>Possibilità d'indagine più approfondita sull'esistenza di nessi causali tra le diverse variabili gestionali e l'adozione del modello UAA</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Poteniale difficoltà insita nel comparare contesti politici, culturali e gestionali differenti</li> <li>Vincoli di tempo e risorse per l'effettuazione di un'analisi comparativa sistematica</li> </ul> |

Altre prospettive di analisi sarebbero teoricamente possibili, ma non sono (ancora) state implementate da tutte UAA (ad esempio, le percezioni da parte dei collaboratori e/o degli utenti dei servizi).

#### 4.2. Delimitazione del campo di analisi

Il modello concettuale di valutazione del cambiamento attraverso il modello UAA, adottato anche per la valutazione del progetto FLAG a livello federale (si veda, a tale proposito, il punto 7.1.) distingue 4 *livelli del cambiamento*:

1. livello di conduzione politica (Ebene politischer Steuerung)
2. livello di conduzione aziendale (Ebene betrieblicher Steuerung)
3. livello di cambiamento aziendale (Ebene betrieblichen Wandel)
4. livello dell'outcome (Outcome-Ebene)

Come illustrato nella figura 2, la valutazione della SUPSI prenderà in esame unicamente le aree evidenziate, corrispondenti ai livelli 2 e 3, ovvero di *conduzione aziendale* (direzione) e di *cambiamento aziendale* (nelle sue componenti procedurale, strutturale e culturale).

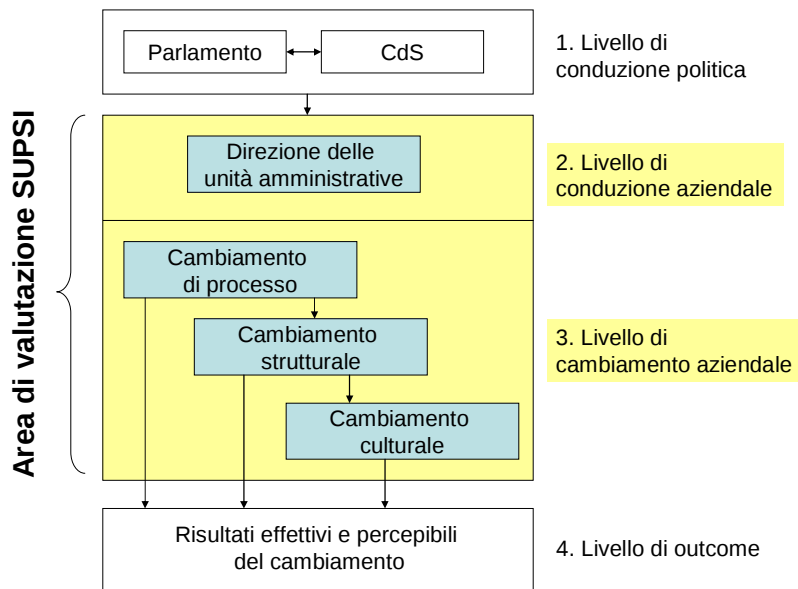


FIGURA 2: IL MODELLO CONCETTUALE DI VALUTAZIONE DEL CAMBIAMENTO ATTRAVERSO IL MODELLO UAA

Inoltre, nel mandato assegnato alla SUPSI si precisa che gli aspetti relativi alla gestione finanziaria delle UAA verranno verificati dal CCF (come indicato dal decreto legislativo e confermato nel verbale del Gruppo di accompagnamento UAA del 14 giugno 2006).

### **4.3. La questione degli indicatori**

Come detto in precedenza, una delle prospettive di analisi considerate si basa sulla raccolta e l'analisi di indicatori. Questo tema si è rivelato da subito alquanto delicato e complesso. In particolare, abbiamo dovuto abbandonare l'obiettivo ideale di applicare a tutte le UAA un set standardizzato di indicatori, in quanto l'estrema eterogeneità delle attività e degli obiettivi perseguiti dalle singole UAA coinvolte ha reso questo obiettivo irrealistico.

Inoltre, la definizione e l'adozione di indicatori specifici direttamente relazionabili, almeno in termini potenziali, all'implementazione del modello UAA (sviluppo di nuovi progetti, partnership e prestazioni; livelli di soddisfazione dei collaboratori e degli utenti; indicatori di outcome) si sono rivelate difficoltose sin dall'inizio del progetto pilota ed il rilevamento di indicatori di output e di outcome ha preso spunto, laddove esistente, dal Sistema di Gestione della Qualità (SGQ).

All'inizio del progetto pilota, il team SUPSI ha elaborato un approccio basato su due categorie di indicatori:

1. indicatori comuni a tutte le UAA: tali indicatori sono stati forniti dai servizi centrali dell'AC, così da garantire una raccolta ed elaborazione comparabile fra le diverse UAA. Si tratta di indicatori relativi alla gestione delle risorse umane ed alla gestione finanziaria.
2. indicatori specifici per ogni singola UAA: si tratta di indicatori relativi alle attività operative, raccolti e forniti direttamente dalle UAA.

Per quanto concerne gli indicatori comuni, essi hanno il pregio della comparabilità. Come indicato al punto 5.1., l'evoluzione degli indicatori relativi alla gestione finanziaria mostra delle tendenze in gran parte riconducibili all'adozione dello statuto di UAA, mentre più sfumato è il nesso causale per quanto concerne la gestione delle risorse umane (vedi punto 5.2.), che non ha beneficiato di sostanziali margini di manovra aggiuntivi.

Per contro, gli indicatori specifici non hanno mostrato delle tendenze chiaramente riconducibili all'adozione dello statuto di UAA. Tale risultato è il frutto dei punti di debolezza espressi al punto 4.1. e rispecchia le difficoltà insite nella misurazione delle dimensioni di output e outcome dell'attività di un'unità amministrativa (vedi punti 8.1.1. e 8.5.2.), confermate anche dall'analisi comparativa del capitolo 7.

Nel corso del progetto pilota, in considerazione della sensazione, espressa dai responsabili di UAA, di essere sottoposti ad un sovraccarico difficilmente gestibile a livello di rilevamento degli indicatori – sia in termini di tempo e risorse che di coerenza, vista la diversificazione delle fonti (SGQ interno, Ufficio controlling, SUPSI, statistiche a beneficio di altri enti) – l'Ufficio del controlling e delle analisi finanziarie ed il Team SUPSI si sono accordati su un unico set di indicatori per ogni UAA, concordato con i rispettivi responsabili e suddiviso nei tradizionali ambiti dell'input, dell'output e dell'outcome.

Tale set di indicatori potrebbe costituire, in prospettiva futura, il primo passo per la creazione di un cruscotto di indicatori da far confluire nei mandati di prestazione annuali a presidio della dimensione quantitativa e – soprattutto – qualitativa dell'attività svolta.

# PARTE I – Le esperienze delle UAA pilota

---

*Questa parte del rapporto raccoglie i dati principali, le constatazioni, le considerazioni, le percezioni e le proposte delle singole UAA, del gruppo di accompagnamento e dei gruppi di lavoro istituiti al suo interno. In questa parte il team SUPSI non esprime valutazioni o indicazioni di policy.*

## 5. Aspetti trasversali alle UAA

Per quanto concerne i rapporti tra UAA e Servizi Centrali, si osserva in generale una buona collaborazione. Alcune UAA manifestano però la chiara sensazione che alcuni interlocutori dei Servizi centrali (e degli staff amministrativi di dipartimento) non conoscano sufficientemente la filosofia gestionale, i meccanismi e le deroghe concesse alle UAA e che, di conseguenza, le UAA vengano talvolta trattate allo stesso modo delle unità amministrative tradizionali, non consentendo di valorizzare adeguatamente le differenze insite nel nuovo modello gestionale.

Di seguito vengono presentate alcune considerazioni sui due principali aspetti trasversali toccati dal modello UAA: la gestione finanziaria e la gestione delle risorse umane.

### 5.1. Gestione finanziaria

Dal progetto pilota emerge che il modello UAA richiede un cambiamento culturale e di atteggiamento verso la gestione finanziaria più importante di quanto immaginato in un primo tempo.

Più concretamente, la mancanza di un conto prestazioni, dal quale risulti possibile confrontare il costo delle prestazioni erogate in un'ottica di confronto intertemporale e su basi di discussione concrete ed oggettive, rende difficoltosa un'effettiva negoziazione del budget globale. Soprattutto in un regime in cui è concesso alla singola UAA il riporto all'anno successivo degli avanzi di budget conseguiti senza un'analisi preliminare e/o in sede di consuntivo volta a determinare l'influenzabilità o meno delle diverse poste di spesa e di ricavo da parte dell'UAA stessa, tale lacuna comporta il rischio di una certa perdita di controllo a livello centrale sull'impiego dei crediti, e ciò malgrado l'esistenza di una soglia massima sia a livello di riporto sul fondo di capitalizzazione che di dotazione complessiva del fondo. Tale rischio di perdita di controllo potrebbe divenire ancora più difficile da gestire nel caso si optasse, al termine del progetto pilota, per un'estensione del nuovo modello gestionale ad altre unità amministrative.

A tale proposito, il gruppo di lavoro *Budget globale e riporti* creato nell'ambito del Gruppo di accompagnamento UAA ha elaborato degli scenari con soglie massime più contenute rispetto a quelle attualmente in vigore, al fine di quantificarne l'impatto in termini finanziari. In particolare, sono state esaminate le ipotesi di contenere il riporto al 5%, rispettivamente al 2.5% del budget globale (attualmente 10%), unitamente alla possibilità di abbassare il limite massimo di dotazione del fondo di capitalizzazione al 10% (attualmente 20%).

La tabella 1 presenta l'evoluzione dei principali indicatori di riferimento finanziari per gli anni 2007, 2008 e 2009<sup>7</sup>.

| UAA      | Riporto (in CHF) |           |           |                  | Budget globale (in CHF) |            |            | Riporto/budget globale (in %) |       |       | Saldo fondo di capitalizzazione /ultimo budget globale (in %) |       |              |
|----------|------------------|-----------|-----------|------------------|-------------------------|------------|------------|-------------------------------|-------|-------|---------------------------------------------------------------|-------|--------------|
|          | 2007             | 2008      | 2009      | cumulato         | 2007                    | 2008       | 2009       | 2007                          | 2008  | 2009  | 2007                                                          | 2008  | 2009         |
| CSI      | 1'845'793        | 3'285'554 | 125'045   | <b>5'256'392</b> | 26'375'030              | 27'784'250 | 29'162'450 | 7.00                          | 11.83 | 0.43  | 7.00                                                          | 18.47 | <b>18.02</b> |
| OSC      | -                | 1'805'354 | 944'198   | <b>2'749'552</b> | -                       | 27'370'400 | 35'252'400 | -                             | 6.60  | 2.68  | -                                                             | 6.60  | <b>7.80</b>  |
| ASTI-BCB | -                | 119'943   | 236'797   | <b>356'740</b>   | -                       | 5'111'200  | 5'196'250  | -                             | 2.35  | 4.56  | -                                                             | 2.35  | <b>6.87</b>  |
| SSAT     | -                | 178'813   | 320'194   | <b>499'007</b>   | -                       | 3'318'550  | 3'490'910  | -                             | 5.39  | 9.17  | -                                                             | 5.39  | <b>14.29</b> |
| CCF      | 29'341           | 341'033   | -21'922   | <b>348'452</b>   | 1'791'550               | 1'947'400  | 1'978'700  | 1.64                          | 17.51 | -1.11 | 1.64                                                          | 19.02 | <b>17.61</b> |
| Totale   | 1'875'134        | 5'730'697 | 1'604'312 | <b>9'210'143</b> | 28'166'580              | 65'531'800 | 75'080'710 | 6.66                          | 8.74  | 2.14  | 6.66                                                          | 11.61 | <b>12.27</b> |

TABELLA 1: INDICATORI DI GESTIONE FINANZIARIA RELATIVI ALLE UAA PILOTA

L'analisi degli scostamenti tra preventivo e consuntivo<sup>8</sup> mostra che tutte le UAA coinvolte hanno ottenuto degli scostamenti positivi durante gli anni 2007-2009, generando così importanti riporti nel fondo di capitalizzazione. Nel caso del CSI, il riporto al fondo ha oramai quasi raggiunto il tetto massimo previsto.

La Sezione delle Finanze ha espresso in più occasioni il suo punto di vista, che può essere così riassunto: il modello UAA fornisce alle unità coinvolte un valido strumento per rendere più flessibile la gestione delle proprie attività, ma sono da segnalare delle criticità (effettive o potenziali) insite nel modello, in particolare:

- gli importi accumulati nel fondo di capitalizzazione possono rappresentare un indicatore di gestione efficiente da parte delle UAA, ma anche il segnale che il budget richiesto era sovrastimato<sup>9</sup>;
- qualora il modello UAA venisse adottato da ulteriori unità amministrative, con un conseguente aumento della quota del budget del Cantone assegnato a tali unità, vi sarebbe il rischio di una perdita di controllo sulla spesa pubblica e sul suo utilizzo;
- un massiccio ricorso allo strumento del riporto sul fondo di capitalizzazione ed il relativo aumento dell'entità di risorse potenzialmente non intaccabili da eventuali misure di risparmio decise in corso d'opera da parte del livello politico farebbe sì che queste ultime andrebbero ad impattare unicamente (o soprattutto) sulle unità amministrative tradizionali, generando delle disparità di trattamento tra unità amministrative.

## 5.2. Gestione delle risorse umane

Il modello UAA adottato nel progetto pilota ticinese tocca solo marginalmente la gestione del personale, nella fattispecie concedendo un certo spazio di manovra per quanto riguarda le assunzioni di personale ausiliario per progetti specifici. Non sono state introdotte altre deroghe alla legislazione vigente in materia (LORD).

<sup>7</sup> Si ricorda che, nel 2007, soltanto CCF e CSI avevano già adottato lo statuto di UAA.

<sup>8</sup> L'analisi è stata eseguita dal gruppo di lavoro di cui sopra.

<sup>9</sup> A tale proposito, il gruppo di lavoro di cui sopra suggerisce come possibile misura correttiva un colloquio di verifica degli scostamenti, da eseguire dopo la chiusura contabile. In tale sede verrebbero discusse le cause di ogni scostamento rilevante ed assegnati all'UAA (sotto forma di riporto al fondo di capitalizzazione) soltanto gli scostamenti relativi alle voci di spesa e di ricavo direttamente influenzabili dall'UAA stessa.

Questo stato di cose è vissuto in modo diversificato: alcune UAA sono confrontate con delle sfide importanti nell'ambito del personale e, di conseguenza, desidererebbero una maggiore flessibilità e competenza decisionale in questo ambito. Ad esempio, la SSAT offre prestazioni di servizio che possono implicare vuoi l'assunzione di personale non contemplato nell'elenco delle funzioni tipico di un'amministrazione cantonale, vuoi situazioni in cui è richiesta una prontezza di impiego pressoché immediata. Ebbene, tali necessità mal si adattano ai vincoli procedurali ed ai tempi tecnici previsti dalla LORD e dalla sua applicazione. Anche il CCF ha segnalato un'esigenza di maggiore flessibilità al fine di favorire il reperimento e la trattenuta di personale qualificato, specialmente in un settore che deve fronteggiare un mercato del lavoro fortemente concorrenziale.

Anche se per altre UAA il problema risulta meno sentito, praticamente tutte le unità coinvolte nel progetto pilota segnalano che una maggiore flessibilità nella gestione delle risorse umane – sempre nello spirito e nella logica di un modello di autonomia controllata e vincolata al budget globale – consentirebbe una gestione più efficace ed efficiente dell'unità organizzativa. In particolare, le UAA richiedono uno snellimento delle procedure di gestione delle risorse umane (ad esempio di assunzione), che, a livello amministrativo, non sembrano essersi sostanzialmente modificate rispetto al sistema tradizionale.

Per quanto riguarda la pianificazione del budget del personale, si evidenzia un ritardo temporale significativo tra momento di formalizzazione delle previsioni e momento del consumo effettivo delle risorse. In altre parole, aumenta la probabilità che eventi imprevisti possano determinare scostamenti anche rilevanti tra preventivo e consuntivo.

Per le UAA coinvolte nel progetto pilota, le spese del personale (gruppo 30) rappresentano una parte importante del budget globale: di conseguenza, una loro accurata pianificazione e gestione rappresenta una condizione importante per il rispetto del budget. D'altro canto, eventi legati al personale non previsti in sede di preventivo (ad esempio, partenze impreviste oppure ritardi nelle sostituzioni) possono portare a scostamenti rilevanti e, quindi, generare avanzi o disavanzi che possono andare a modificare in modo sostanziale il fondo di capitalizzazione. Il gruppo di lavoro che ha analizzato i riporti ritiene che la pianificazione di questo gruppo di spesa debba avvenire con maggiore attenzione e grado di dettaglio. Tale opinione è sostenuta anche dalla Sezione delle Finanze.

A titolo informativo, l'allegato 2 presenta, per il periodo 2005-2009, alcuni indicatori di sintesi relativi all'organico di personale delle cinque UAA. In particolare, con l'unica eccezione del CCF, si registra negli anni 2008 e 2009 un sensibile aumento del numero di assunzioni di collaboratori a tempo determinato.

## 6. Il progetto pilota nelle singole UAA

Come prima dimensione di valutazione del progetto UAA si ricorre ad una sintesi dei principali elementi emersi nell'ambito dei colloqui annuali svolti con i responsabili delle singole UAA, distinguendo tra punti di forza, punti di debolezza, opportunità e minacce legate, direttamente o indirettamente, al nuovo modello di gestione (analisi SWOT<sup>10</sup>). Nella consapevolezza del carattere soggettivo di tale punto di vista, appare ciò nondimeno indispensabile includere nella valutazione le impressioni di coloro che con il progetto si sono confrontati nella loro quotidianità lavorativa.

La trattazione separata di ogni singola UAA si lascia giustificare anche dal fatto che i benefici e le problematiche segnalati differiscono in modo anche sostanziale tra una UAA e l'altra a seconda di aspetti quali, ad esempio, la dimensione, la tipologia delle prestazioni erogate oppure i destinatari delle prestazioni stesse.

Per ogni UAA pilota, accanto ad alcuni indicatori di sintesi concernenti le finanze e le risorse umane, vengono riportati in allegato alcuni indicatori di prestazione specifici.

### 6.1. ASTi-BCB

Il giudizio dell'ASTi-BCB sul modello UAA è sostanzialmente positivo. Con lo statuto di UAA, l'ASTi-BCB ritiene di poter "fare di più con gli stessi soldi", anche se il periodo di sperimentazione trascorso risulta ancora insufficiente per esprimere un giudizio circostanziato sul nuovo modello di gestione.

In particolare, del nuovo modello di gestione viene apprezzata la possibilità, grazie al fondo di capitalizzazione, di realizzare progetti specifici che risulterebbero altrimenti impossibili da finanziare. Inoltre, risulta assai interessante l'opportunità di procedere all'assunzione di personale temporaneo, sebbene le procedure in tal senso non siano state semplificate rispetto al passato.

L'ASTi-BCB, inoltre, manifesta un certo timore che l'onere amministrativo derivante dal rilevamento e dall'analisi degli indicatori possa rivelarsi eccessivo. Ciò è comprensibile se si considera che tale unità non dispone di un supporto amministrativo interno.

Dal confronto dei questionari di valutazione compilati all'inizio e alla fine del progetto, si constata come l'ambito che ha beneficiato del miglioramento più netto sia stato quello della gestione finanziaria, rispetto alla quale è ora riconosciuto un margine di manovra elevato. Un miglioramento significativo si constata pure nella qualità delle relazioni con gli utenti, che risulta ora elevata. Qualche piccolo problema si segnala per contro nella comunicazione interna.

Il risultato rispecchia sostanzialmente le aspettative, dal momento che la dimensione dei processi, con l'esclusione dell'Archivio di Stato, era stata affrontata con la certificazione ISO già prima dell'adozione dello statuto di UAA.

Dei cambiamenti segnalati, quello relativo alla gestione finanziaria può senz'altro essere ricondotto, in larga misura, al nuovo statuto di UAA.

---

<sup>10</sup> SWOT sta per *Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats*.

Nella tabella 2 è presentata la matrice SWOT relativa al passaggio allo statuto di UAA da parte dell'ASTi-BCB.

| Punti di forza                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Punti di debolezza                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Effettuazione di operazioni che sarebbero state impossibili in assenza dello statuto di UAA, quali l'assegnazione di incarichi temporanei attraverso lo spostamento di fondi dal gruppo di conti 31 (spese per beni e servizi) al gruppo di conti 30 (spese per il personale)</li> <li>• Realizzazione di progetti specifici derivanti da un monitoraggio dei bisogni dell'utenza, nell'ottica di un miglioramento del servizio reso<sup>11</sup></li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sensazione che, sia a livello politico che amministrativo, non vengano ancora tenute in sufficiente considerazione le peculiarità del modello UAA, essendovi la tendenza ad assimilare queste ultime alle unità amministrative tradizionali</li> <li>• Flessibilità nella gestione delle risorse umane molto più limitata rispetto alla gestione finanziaria, in quanto l'assunzione di personale incaricato risulta sì possibile, ma comunque soggetta all'approvazione del Capo Divisione competente, con conseguente allungamento dei tempi tecnici</li> <li>• Vincoli posti dalla gestione amministrativa tradizionale, alla quale le nuove modalità di gestione vanno spesso a sovrapporsi</li> </ul> |
| Opportunità                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Minacce                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Miglioramento dell'informazione sul nuovo modello di gestione all'interno dell'Amministrazione cantonale, che consentirebbe di sfruttare appieno il margine di autonomia concesso</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sovraccarico di lavoro a livello di rilevamento degli indicatori<sup>12</sup></li> <li>• Eventuali tagli lineari decisi dal livello politico rischiano di inficiare gli sforzi nell'attuazione del nuovo modello di gestione, mettendo a repentaglio la realizzazione degli obiettivi di medio-lungo termine</li> <li>• Erosione di una parte degli avanzi di budget in quanto giudicata non necessaria all'UAA, con conseguente ripristino dei tradizionali incentivi indesiderati alla spesa</li> </ul>                                                                                                                                                                                                  |

TABELLA 2: MATRICE SWOT SUL PROGETTO UAA DAL PUNTO DI VISTA DELL'ASTi-BCB

## 6.2. CCF

In termini complessivi, il giudizio del CCF relativamente all'adozione dello statuto di UAA è improntato allo scetticismo. A fronte di indubbi vantaggi in termini di autonomia finanziaria, il carattere vincolante delle attività svolte rispetto alle esigenze del livello politico rende difficilmente ipotizzabile una negoziazione della quantità di prestazioni (siano essere revisioni o progetti specifici) da erogare.

Anche l'impatto delle prestazioni erogate risulta di difficile misurazione, come pure l'impatto effettivo dell'attività di revisione sugli enti revisionati. In tal senso, i tentativi di identificare degli indicatori di esito significativi non sono andati a buon fine e, oltretutto,

<sup>11</sup> È stato il caso, ad esempio, per il nuovo servizio DVD, per il progetto di elaborazione di una nuova veste grafica in collaborazione con SUPSI-DACD, per l'acquisto di beamer e per la realizzazione del nuovo sistema di videosorveglianza.

<sup>12</sup> Agli indicatori derivanti dal Sistema di Gestione della Qualità si sono aggiunti quelli raccolti dall'Ufficio del controlling e delle analisi finanziarie in collaborazione con la SUPSI. In prospettiva futura, occorrerà vegliare a garantire il necessario coordinamento al fine di evitare sovrapposizioni e confusione

l'efficacia dell'attività risulta spesso limitata a causa della carenza di risorse interne da parte degli enti revisionati, che rende di fatto inattuabili le misure di miglioramento proposte<sup>13</sup>.

Inoltre, il possibile avvento imprevisto di revisioni o progetti speciali, anche di impegno rilevante, rende la pianificazione estremamente influenzabile dalle circostanze, facendo venir meno uno dei presupposti imprescindibili della GEMAP.

Per quanto concerne il confronto dei questionari di valutazione compilati all'inizio e alla fine del progetto, va innanzitutto premesso che l'avvicendamento avvenuto alla guida del CCF può aver generato alcune distorsioni nei risultati, essendo questi ultimi basati su delle percezioni soggettive.

Al livello di conduzione aziendale, la gestione finanziaria è indubbiamente l'ambito che ha beneficiato del maggior miglioramento, essendo passato il relativo margine di manovra, addirittura, da scarso ad elevato. Per contro, a livello di organizzazione interna si segnala una diminuzione del margine di manovra ed è oggi giudicato scarso. Soltanto leggermente più basse sono, per alcuni item, le valutazioni relative alla qualità delle relazioni con i portatori d'interesse. Per quanto concerne il cambiamento aziendale, si segnalano miglioramenti soprattutto a livello di processi, a testimonianza degli sforzi compiuti dal CCF in tale ambito negli ultimi anni.

Se per gli altri ambiti appare difficile identificare un legame di causa-effetto tra adozione dello statuto di UAA e cambiamento, per la gestione finanziaria tale legame risulta evidente.

Nella tabella 3 è presentata la matrice SWOT relativa al passaggio allo statuto di UAA da parte del CCF.

| Punti di forza                                                                                                                                                                             | Punti di debolezza                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conseguimento dell'autonomia finanziaria, che va a completare quella istituzionale basata sull'indipendenza dell'attività di controllo</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Il CCF è un servizio centrale che esegue compiti istituzionali ben definiti, per i quali non sono necessarie un'autonomia gestionale e finanziaria particolarmente elevate.</li> <li>• Il riporto di crediti non utilizzati non rappresenta un fattore rilevante nella gestione dell'unità</li> </ul> |
| Opportunità                                                                                                                                                                                | Minacce                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contributo al rafforzamento dell'indipendenza.</li> </ul>                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |

TABELLA 3: MATRICE SWOT SUL PROGETTO UAA DAL PUNTO DI VISTA DEL CCF

<sup>13</sup> A titolo di esempio, valga la riflessione effettuata attorno alla possibilità di utilizzare il numero di non conformità rilevate nei rapporti di revisione come misura di esito. Un numero elevato può infatti costituire, a seconda dei punti di vista, sia un segnale che il CCF svolge in modo più oculato il proprio lavoro sia, al contrario, un segnale che il CCF riesce ad incidere in modo insufficiente su un certo numero di enti revisionati che presentano i conti in modo poco conforme.

### 6.3 CSI

Il giudizio del CSI sul modello UAA è sostanzialmente positivo. In particolare, esso ha consentito di rafforzare l'autonomia gestionale dell'unità, all'insegna di un approccio alla conduzione di tipo imprenditoriale da tempo auspicato, in cui possano inserirsi a pieno titolo logiche di gestione per obiettivi e di cambiamento organizzativo.

Del modello UAA, il CSI apprezza soprattutto la possibilità di modulare la spesa a seconda dei bisogni, gestendo i fondi di progetto su più anni, evitando la proverbiale corsa di fine anno alla spesa del budget assegnato e perseguendo in modo ottimale il compromesso tra il presidio della gestione corrente della rete e dell'infrastruttura informatica e la realizzazione di progetti settoriali specifici<sup>14</sup>.

Infine, va comunque ricordato che il CSI è un servizio centrale dell'Amministrazione cantonale e, per questo motivo, dispone unicamente di una pianificazione dell'attività secondo le esigenze di quest'ultima. Peraltro, i tempi tipici dei meccanismi autorizzativi della pubblica amministrazione renderebbero impensabile una competizione ad armi pari con aziende private nell'acquisizione di progetti.

Per quanto concerne il confronto dei questionari di valutazione compilati all'inizio e alla fine del progetto UAA va segnalato, come per il CCF, il potenziale rischio di distorsioni derivante dall'avvicendamento alla guida dell'unità.

A livello di conduzione aziendale, si segnala unicamente un lieve peggioramento dell'autonomia decisionale in tema di utenti (legata ad aspetti quali le modalità d'interazione e/o la possibilità di accettare o rifiutare mandati).

In relazione al livello di cambiamento aziendale e, più precisamente, all'aspetto del cambiamento di processo, va sottolineato il sostanziale miglioramento nella definizione dei processi e dei rispettivi responsabili (si è giunti oramai alla copertura dell'intera unità), frutto degli sforzi in materia intrapresi negli ultimi anni. Peraltro, è giudicato soltanto parziale il contributo della definizione dei processi al miglioramento della qualità dei servizi erogati (all'inizio del progetto UAA il contributo era ritenuto invece decisivo). Gli sforzi profusi, inoltre, si sono riflessi in un aumento percepito del carico di lavoro, che è ora giudicato elevato (mentre era ritenuto normale all'inizio del progetto UAA).

Nell'ambito del cambiamento strutturale, l'organizzazione dell'unità è ritenuta soltanto parzialmente adeguata (era invece stata giudicata totalmente adeguata all'inizio del progetto UAA). Non si segnalano per contro modifiche in relazione al cambiamento culturale.

Nella tabella 4 è presentata la matrice SWOT relativa al passaggio allo statuto di UAA da parte del CSI.

---

<sup>14</sup> Per quanto concerne la deroga alla specificità qualitativa della spesa, va invece ricordato che il CSI era già autorizzato a trapassare fondi da una voce di spesa all'altra prima dell'avvento dello statuto di UAA, per cui un certo grado di autonomia gli era già riconosciuto.

| Punti di forza                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Punti di debolezza                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibilità di riportare all'anno successivo i crediti legati a progetti la cui durata si estende su più anni.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Complessità nel definire un conto prestazioni in senso stretto, cioè negoziato, in quanto il CSI è un servizio centrale e, in quanto tale, è al servizio dell'Amministrazione cantonale e non fornisce prestazioni sul mercato.</li> <li>• Essendo l'assunzione di personale ausiliario soggetta all'esistenza di un progetto specifico per una durata predefinita, viene applicato al CSI un criterio più restrittivo rispetto a quanto richiesto alle altre UAA<sup>15</sup>.</li> </ul> |
| Opportunità                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Minacce                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponibilità di una riserva di sicurezza grazie al fondo di capitalizzazione, anche considerando il blocco del budget sui valori del 2007 previsto per l'intera legislatura ed a parità dei livelli di servizio.</li> <li>• Capacità di accantonare riserve per affrontare progetti di elevata complessità tecnica, che richiedono specifiche competenze presenti soltanto all'interno del CSI<sup>16</sup>.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Timore che risparmi ritenuti eccessivi possano portare a dei tagli di budget.</li> <li>• Consumo del fondo di capitalizzazione in tempi piuttosto brevi, qualora dovessero essere messi in cantiere dei progetti infrastrutturali rilevanti<sup>17</sup>.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                       |

TABELLA 4: MATRICE SWOT SUL PROGETTO UAA DAL PUNTO DI VISTA DEL CSI

## 6.4 OSC

Il giudizio dell'OSC relativamente all'adozione dello statuto di UAA è tendenzialmente positivo, pur nella convinzione che occorrerebbe spingersi più avanti nella concessione di autonomia. Infatti, l'attuale impostazione del modello può risultare appropriata nell'ambito di un progetto pilota ma, qualora si volesse consolidarlo, vi sarebbe un passo importante da compiere, in grado di offrire la possibilità concreta di agire in modo più imprenditoriale.

Nel caso dell'OSC, vi sono tutta una serie di aspetti che rendono problematico il processo di pianificazione e controllo finanziario. Tra di essi, basti ricordare la difficoltà nel pianificare gli impatti finanziari derivanti dalla sostituzione di profili professionali qualificati e con salari elevati (in questi casi, anche una sola partenza imprevista – specialmente se la sostituzione avviene con un profilo di salario inferiore ed in modo ritardato nel tempo – può generare sostanziosi risparmi non pianificati, con conseguente scostamento significativo tra preventivo e consuntivo) oppure l'evoluzione incerta dei ricavi, il cui incasso è oltretutto soggetto a sfasamenti temporali anche importanti (problematica della definizione delle tariffe e dei rapporti con le casse malati).

<sup>15</sup> Tale limitazione è stata imposta dal Dipartimento Finanze ed Economia,

<sup>16</sup> Il CSI può decidere in proprio interventi sulla gestione corrente fino ad un importo di CHF 500'000, anziché CHF 100'000 come per le unità amministrative tradizionali.

<sup>17</sup> In tal senso, dei progetti imprevisti potrebbero giungere dalla Confederazione – si pensi, ad esempio, al programma e-Government – con la necessità, per il Cantone, di coprire una parte delle spese in base ad una chiave di riparto predefinita.

L'OSC riconosce l'importanza del percorso che ha portato all'allestimento del conto prestazioni, caratterizzato da un'analisi dettagliata delle prestazioni erogate e dall'introduzione della contabilità analitica. Il grado di maturità degli strumenti manageriali di cui si è dotata l'OSC nel ultimi anni è piuttosto elevato e sembrano esistere tutti i presupposti affinché in futuro l'autonomia possa essere consolidata, costruendo attorno al nucleo già disponibile degli strumenti di lavoro ancora più efficaci negli ambiti del controlling e del reporting.

Dal confronto dei questionari di valutazione compilati all'inizio e alla fine del progetto, si constata come l'ambito che ha beneficiato del miglioramento più importante sia stato quello del cambiamento di processo. A fornire un contributo decisivo in tal senso è stata senza dubbio la certificazione ISO, ottenuta per la maggior parte delle strutture dell'OSC. Si constatano pure miglioramenti a livello di cambiamento culturale, in particolare per quanto attiene alla motivazione del personale e al clima di lavoro.

Per contro, la dimensione della conduzione aziendale sembra non essersi modificata rispetto alla situazione iniziale. Quasi tutte le altre dimensioni dell'autonomia sono valutate come neutre. Tale risultato potrebbe essere una diretta conseguenza dell'assenza di una vera e propria negoziazione sulla base del conto prestazioni, che limita di fatto la possibilità di incidere sulla strategia.

Nella tabella 5 è presentata la matrice SWOT relativa al passaggio allo statuto di UAA da parte dell'OSC.

| Punti di forza                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Punti di debolezza                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Importanza fondamentale del conto prestazioni come base per il calcolo del budget globale e, in prospettiva, come strumento di negoziazione</li> <li>• Valore aggiunto apportato dalla dettagliata analisi interna concernente le prestazioni erogate, la loro evoluzione ed il loro costo</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mantenimento di più contabilità: una per i bisogni dell'Amministrazione cantonale (finanziaria di cassa, analitica) ed una ospedaliera (analitica di competenza).</li> <li>• Aggravio amministrativo derivante dalle diverse basi di allestimento di preventivo (contabilità finanziaria) e conto prestazioni (contabilità analitica)</li> <li>• Richiesta, da parte dei revisori, di giustificare i sorpassi di credito sui singoli conti, mentre dovrebbe valere il principio del budget globale</li> <li>• Carenza di strumenti di controlling e reporting sufficientemente mirati a supporto delle decisioni della Direzione, soprattutto se l'impatto finanziario atteso di tali decisioni è importante</li> <li>• Imprecisioni del preventivo derivanti da una stima dei costi del personale effettuata a partire da un organico definito con eccessivo anticipo e la cui evoluzione nel tempo è comunque difficilmente prevedibile in un'organizzazione delle dimensioni dell'OSC</li> <li>• Carenza di comunicazione, anche tra le UAA, nell'ottica di condividere esperienze comuni</li> </ul> |

| Opportunità                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Minacce                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contabilità analitica esistente e funzionante, la quale potrà offrire, in prospettiva futura, delle valide basi a supporto di iniziative di controlling e benchmarking, nonché della gestione aziendale in generale</li> <li>• Possibilità di utilizzare l'avanzo di budget capitalizzato per erogare nuove prestazioni</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elevata incertezza vigente nel settore sanitario, con conseguente necessità di maggiore flessibilità e tempestività decisionale, analogamente a quanto avviene per l'Ente Ospedaliero Cantonale</li> <li>• Concorrenza pubblico-privato nell'erogazione di prestazioni, che richiede una chiara presa di posizione da parte del livello politico rispetto alle strategie OSC e la concretizzazione delle stesse in sede di negoziazione del mandato di prestazione e del budget globale (corrispondenza tra prestazioni richieste e contributo concesso)</li> <li>• Elevata incertezza legata ai ricavi ed agli incassi, che rende la pianificazione estremamente difficoltosa e gli scostamenti tra preventivo e consuntivo più probabili.</li> <li>• Rischio di un'eccessiva proliferazione di indicatori (statistiche OSC, Sistema di Gestione della Qualità, Ufficio controlling e analisi finanziarie, SUPSI)</li> </ul> |

TABELLA 5: MATRICE SWOT SUL PROGETTO UAA DAL PUNTO DI VISTA DELL'OSC

## 6.5 SSAT

La SSAT formula un giudizio ampiamente positivo rispetto alle nuove modalità di gestione offerte dallo statuto di UAA. Essendo per la SSAT estremamente rilevante il ruolo giocato dalla concorrenza, con la conseguente necessità di offrire (nuovi) servizi competitivi, i margini di autonomia offerti dallo statuto di UAA, pur perfettibili, appaiono irrinunciabili<sup>18</sup>.

La diversificazione e la moltiplicazione delle prestazioni verificatesi negli ultimi tempi rendono necessario un calcolo più dettagliato dei costi e della redditività. Attualmente si ragiona per settori: formazione di base/formazione continua/ristorante/servizi. In futuro non s'intende andare molto più nel dettaglio, anche perché manca il personale per far fronte ai maggiori oneri che ne deriverebbero.

Tra i punti di debolezza, si segnala in particolare la necessità di doversi relazionare, per determinate tematiche, con il personale di unità amministrative tradizionali (ad esempio, l'Ufficio stipendi, la Sezione finanze oppure i referenti amministrativi del DECS), non ancora adeguatamente informato sulle deroghe concesse alle UAA, per cui sono nate, nel primo anno del progetto pilota, delle difficoltà nell'ottenere le informazioni e le autorizzazioni necessarie.

Dal confronto dei questionari di valutazione compilati all'inizio e alla fine del progetto, risulta un notevole miglioramento per quanto concerne il livello di conduzione aziendale. Fatta eccezione per il punto dolente della gestione delle risorse umane, il margine di manovra è percepito come maggiore in quasi tutti gli ambiti della gestione indicati (dalla pianificazione strategica alle collaborazioni e partnership, dall'organizzazione interna alla gestione economico-finanziaria). Per contro, si segnala un peggioramento per quanto concerne alcune

<sup>18</sup> In prospettiva – e basi legali permettendo – sembrerebbe addirittura auspicabile, a livello di gestione del personale, una separazione dell'attività scolastica tradizionale (soggetta alla LORD) dall'attività legata alle prestazioni esterne (catering, ecc.), che potrebbe essere gestita sulla base di contratti di diritto privato.

dimensioni del cambiamento aziendale. In particolare, si tratta dell'adeguatezza dell'organizzazione aziendale e della qualità della comunicazione interna (sia orizzontale che verticale in rapporto alla posizione gerarchica).

Il modello gestionale UAA sembra essere almeno in parte alla base dei miglioramenti conseguiti nell'autonomia di conduzione della SSAT, come pure di una certa inadeguatezza organizzativa percepita (forse a causa delle maggiori attività amministrative richieste), mentre il peggioramento nella comunicazione interna sembra più difficilmente riconducibile al passaggio allo statuto di UAA.

Nella tabella 6 è presentata la matrice SWOT relativa al passaggio allo statuto di UAA da parte della SSAT.

| Punti di forza                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Punti di debolezza                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibilità di assunzione di personale ausiliario nel caso in cui siano disponibili i corrispondenti ricavi derivanti da mandati autofinanziati</li> <li>• Possibilità di finanziare parzialmente le trasferte/i soggiorni di studio/pratica degli studenti attingendo ai fondi generati dall'offerta di prestazioni di servizio aggiuntive</li> <li>• Maggiore conoscenza sui costi, soprattutto da quando si è proceduto alla corretta ripartizione dei salari dei docenti</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• All'inizio del progetto pilota, necessità di doversi relazionare con il personale di unità amministrative tradizionali, non ancora adeguatamente informato sulle deroghe concesse alle UAA</li> <li>• Assenza di determinati profili professionali dall'elenco delle funzioni dello Stato<sup>19</sup></li> </ul> |
| Opportunità                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Minacce                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilizzo degli avanzi di budget riportati per lo start-up di nuovi progetti</li> <li>• Disponibilità e spirito di collaborazione esistenti all'interno dell'Amministrazione cantonale, che lasciano guardare con fiducia alla possibilità, in futuro, di trovare degli accordi sulle questioni che attualmente rallentano il lavoro quotidiano.</li> </ul>                                                                                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Difficoltà di competere sul mercato per prestazioni di servizio a causa dell'iter eccessivamente lungo da prevedere in caso di ingaggio di personale per organizzare eventi di durata assai limitata nel tempo<sup>20</sup></li> </ul>                                                                            |

TABELLA 6: MATRICE SWOT SUL PROGETTO UAA DAL PUNTO DI VISTA DELLA SSAT

## 6.6 UAA pilota a confronto

Alla luce delle informazioni raccolte e delle valutazioni espresse dalle unità coinvolte, possono essere estese le seguenti considerazioni di sintesi (SUPSI, 2009):

- il modello UAA è percepito, nel suo insieme, come valido e capace di fornire alle unità coinvolte un meccanismo di gestione flessibile ed efficace. A fronte di un comprensibile spaesamento iniziale, le unità hanno iniziato a comprendere meglio e sfruttare le potenzialità offerte dal modello a seconda delle loro peculiarità e dei bisogni;

<sup>19</sup> Ad esempio, il profilo di cameriere.

<sup>20</sup> Ad esempio, per l'ingaggio temporaneo di studenti o altro personale destinato a servire ad un aperitivo di un paio d'ore. Attualmente è infatti richiesto l'allestimento di un vero e proprio contratto da ausiliario, con relativa procedura di autorizzazione.

- l'interazione tra le UAA e le unità amministrative tradizionali (in particolare, i servizi centrali e gli uffici amministrativi dipartimentali) è andata migliorando con l'avanzare del progetto pilota. Specialmente nelle fasi iniziali del progetto, le UAA avrebbero desiderato una maggiore conoscenza e considerazione delle nuove modalità gestionali e delle deroghe loro concesse.
- alcune UAA hanno segnalato il rischio, anche in prospettiva futura, di un sovraccarico a livello di rilevamento di dati ed indicatori, sia derivanti da sistemi interni (ad esempio, il Sistema di Gestione della Qualità) che da richieste formulate da più enti e istanze senza il necessario coordinamento<sup>21</sup>;
- le UAA manifestano un certo timore che gli avanzi di gestione conseguiti possano costituire pretesto per dei tagli lineari di budget decisi dal livello politico, rischiando così di ripristinare le vecchie logiche di corsa alla spesa, caratterizzate dall'assenza di incentivi ad una gestione efficiente delle risorse. Si ritiene peraltro importante, in prospettiva, intraprendere una riflessione sul significato e sulle implicazioni di uno scostamento tra budget globale e consuntivo, instaurando un dialogo costruttivo tra i diversi attori del sistema (autorità politiche, amministrazione e singole UAA).

La tabella 7 presenta uno specchietto di sintesi contenente le principali potenzialità del modello UAA di cui le diverse UAA pilota dichiarano di aver beneficiato in prevalenza. Esso testimonia come le sfaccettature del modello UAA siano molteplici e come un approccio al nuovo modello di gestione, anche in prospettiva futura, non possa prescindere da un'attenta considerazione delle peculiarità di ogni singola unità amministrativa.

| ASTi-BCB                                                                                                                                                                                 | CCF                                                                                                                           | CSI                                                                                                                           | OSC                                                                                                                                  | SSAT                                                                                                                           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Riporto dei crediti per l'acquisto di installazioni e lo svolgimento di nuovi progetti</li> <li>• Assunzione di personale ausiliario</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Deroga alla specificità qualitativa, quantitativa e temporale della spesa</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Riporto dei crediti per la gestione di progetti con orizzonte pluriennale</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conoscenza dei costi e delle prestazioni</li> <li>• Offerta di nuove prestazioni</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Offerta di nuove prestazioni</li> <li>• Assunzione di personale ausiliario</li> </ul> |

TABELLA 7: BENEFICI PRINCIPALI DICHIARATI DEL MODELLO UAA A CONFRONTO

<sup>21</sup> A tale proposito, l'Ufficio del controlling e delle analisi finanziarie dell'Amministrazione cantonale ed il team di progetto SUPSI hanno proposto un set integrato di indicatori in grado di monitorare l'attività delle singole UAA, minimizzando nel contempo l'onere amministrativo.

## PARTE II – Le esperienze della Confederazione e degli altri Cantoni

---

*Questa parte del rapporto raccoglie i dati principali, le constatazioni, le considerazioni, le percezioni e le proposte emerse dall'analisi di alcune esperienze nazionali e cantonali significative.*

### 7. Confronto con le esperienze della Confederazione e degli altri cantoni

Nell'ottica di fornire un giudizio avveduto sul progetto pilota UAA ticinese e di delinearne i possibili scenari evolutivi, appare necessario contestualizzare tale esperienza rispetto a quanto si constata a livello svizzero, in particolare in ambito cantonale.

È all'inizio degli Anni '90 del secolo scorso che iniziano a farsi sentire, nell'Europa continentale e in Svizzera, gli effetti dell'onda di rinnovamento della pubblica amministrazione iniziata in Australia e Nuova Zelanda e proseguita negli Stati Uniti ed in Gran Bretagna. Questo movimento di riforma ha assunto varie denominazioni a seconda dei paesi coinvolti, ma basterà ricordare le seguenti due: *New Public Management* (NPM) e, in Svizzera, *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung* (WOV).

Al centro delle preoccupazioni del NPM vi è l'obiettivo di fondo di eseguire i compiti dello Stato in modo, allo stesso tempo, più efficace e più economico, considerando maggiormente i bisogni della popolazione e motivando i funzionari pubblici ad una maggiore produttività.

La convinzione è che tale obiettivo possa essere raggiunto attraverso una serie di meccanismi di conduzione e di gestione, tra i quali si possono sottolineare (Lienhard et al., 2005):

- (a) il passaggio da un approccio orientato agli input (cioè alle risorse impiegate) ad un approccio orientato agli output (cioè alle prestazioni erogate);
- (b) la separazione della sfera strategica di definizione delle politiche pubbliche (di competenza del livello politico) dalla sfera operativa di esecuzione dei compiti (di competenza dell'amministrazione)
- (c) l'adozione di una logica contrattuale tra livello politico e livello amministrativo, attraverso gli strumenti del mandato (o contratto) di prestazione e del contributo (o budget) globale;
- (d) il collegamento sistematico tra impatti attesi (outcome), prestazioni da erogare (output) e risorse disponibili (input), ottenibile grazie al supporto di sistemi di performance management (indicatori) e di calcolo dei costi per prestazione (contabilità analitica);

- (e) l'utilizzo di approcci e strumenti tipici dell'economia privata in grado di favorire la concorrenza, abbattendo laddove possibile i monopoli e rendendo così più dinamico il settore pubblico.

Ai fini del progetto UAA del Canton Ticino, l'attenzione va ovviamente posta sull'adozione del mandato di prestazione e del budget globale quali strumenti di gestione dei rapporti e dei flussi finanziari tra livello politico e livello amministrativo. Nei paragrafi successivi verranno quindi messi in evidenza alcuni aspetti significativi emersi dai progetti realizzati in Svizzera, sia a livello federale che cantonale.

Prima di entrare nello specifico, però, è opportuno mettere a fuoco i principali vantaggi e svantaggi della Gestione con mandato di prestazione e budget globale (GEMAP) identificati in letteratura, che vengono sintetizzati nella tabella 8.

| Vantaggi                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Svantaggi                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento della flessibilità operativa</li> <li>• Maggiore motivazione e responsabilizzazione del personale</li> <li>• Attenuazione del regime di monopolio statale, negli ambiti di attività per i quali esiste un mercato</li> <li>• Maggiore efficacia nello svolgimento dei compiti pubblici</li> <li>• Orientamento alla copertura dei costi</li> <li>• Esplicitazione ed oggettivazione dei conflitti di interesse, effettivi e potenziali, tra istanza finanziaria (il Parlamento) ed istanza acquirente (il Governo), rispettivamente tra istanza acquirente ed istanza erogatrice delle prestazioni (l'Amministrazione)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• È necessario un ripensamento a livello politico, in modo che la nuova ripartizione dei ruoli tra Parlamento, Governo e Amministrazione possa consolidarsi con successo</li> <li>• Sono necessarie delle modifiche di legge, anche di importanza notevole (ad esempio, negli ambiti delle finanze, del personale e dell'organizzazione)</li> <li>• Il rispetto dei mandati deve essere assicurato con dei meccanismi di controllo che generano costi elevati</li> <li>• L'adozione del nuovo modello di gestione necessita del pieno e sistematico sostegno dell'Esecutivo, indipendentemente da riflessioni contingenti di opportunità politica</li> </ul> |

TABELLA 8: VANTAGGI E SVANTAGGI DELLA GESTIONE CON MANDATO DI PRESTAZIONE E BUDGET GLOBALE  
(ADATTATO DA SCHEDLER E PROELLER, 2000)

Se il ricorso alla letteratura è importante per mettere a fuoco gli incentivi insiti nel nuovo modello di gestione, esso non può certo essere sufficiente per esprimere un giudizio circostanziato sul successo o meno delle riforme nei diversi contesti in cui sono state attuate. Negli ultimi anni, fortunatamente, sono stati intrapresi dei primi tentativi di valutazione comparata dei risultati dei diversi progetti di riforma, anche a livello cantonale<sup>22</sup>.

Un'inchiesta condotta in quattro cantoni (Basilea-Campagna, Soletta, Turgovia e Zurigo), realizzata mediante un questionario sottoposto contemporaneamente a membri del Parlamento, membri del Governo e quadri dell'Amministrazione, quantifica nel 62% il grado di soddisfazione nei confronti delle riforme (Ritz, 2005).

Tra i principali benefici identificati, il maggior numero di consensi è stato espresso, in ordine decrescente, in corrispondenza dei seguenti punti:

<sup>22</sup> Sulla cronistoria e l'importanza delle valutazioni delle riforme NPM in Svizzera, sia a livello federale che cantonale, si veda l'articolo di Rieder (2007).

- aumento del grado di trasparenza e della consapevolezza sui costi;
- aumento dell'orientamento alla qualità nell'adempimento dei compiti;
- maggiore orientamento ai bisogni dei cittadini/clienti;
- aumento dell'efficienza e dell'efficacia nell'adempimento dei compiti dello Stato;
- aumento della trasparenza nell'agire amministrativo.

In merito agli effetti a livello politico, i tre aspetti più segnalati, sempre in ordine decrescente, sono i seguenti:

- rafforzamento del Governo e dell'Amministrazione;
- focalizzazione delle attività parlamentari sulle questioni essenziali;
- maggiore influsso del Parlamento sulle attività del Governo.

Per quanto concerne invece gli aspetti problematici, quello segnalato in modo di gran lunga preponderante è l'aumento del carico di lavoro amministrativo derivante dall'avvento di una nuova burocrazia legata al controlling, al reporting e, laddove disponibili, al rilevamento dei tempi di lavoro ed a cataloghi delle prestazioni eccessivamente sofisticati. Per contro, non si segnalano effetti negativi di rilievo a livello di soddisfazione dei collaboratori, di qualità delle prestazioni e di possibili tagli delle prestazioni erogate ai cittadini/clienti.

### **7.1. Il progetto GEMAP della Confederazione**

In Svizzera, un ruolo guida è stato senza dubbio assunto dal progetto di introduzione della GEMAP<sup>23</sup> a livello federale. Tale progetto, che ha preso avvio nel 1997 con due unità amministrative pilota (le odierne MeteoSvizzera e swisstopo), ha raggiunto nel 2009 un'estensione pari a 23 unità amministrative<sup>24</sup>, corrispondenti a circa un terzo delle unità amministrative della Confederazione, un sesto dell'organico dei funzionari federali e al 30% della spesa complessiva (FLAG, 2009)<sup>25</sup>.

Di particolare rilievo è la scelta di attribuire alle unità amministrative gradi di autonomia diversificati. Le unità GEMAP, in realtà, non sono quelle dotate del margine di manovra più elevato. Il Consiglio federale ha infatti optato per il cosiddetto *modello dei 4 cerchi*, che comprendono rispettivamente (Giauque e Emery, 2008):

- 1) le unità amministrative che svolgono prevalentemente compiti di gestione e coordinamento (ad esempio, i segretariati generali), le quali vengono gestite in modalità tradizionale;
- 2) le unità amministrative gestite con mandato di prestazione e budget globale (unità GEMAP);
- 3) le agenzie decentralizzate dell'amministrazione federale, che si reggono su una base legale specifica e dispongono di una personalità giuridica propria (ad esempio, la Regia degli alcool o l'Istituto di diritto comparato);

<sup>23</sup> A tale proposito viene spesso utilizzato, anche nelle altre regioni linguistiche della Svizzera, l'acronimo in lingua tedesca FLAG (*Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget*).

<sup>24</sup> Per l'elenco delle unità amministrative GEMAP (stato al 4 novembre 2009), si veda FLAG (2009).

<sup>25</sup> Per una sintetica descrizione degli obiettivi del progetto GEMAP, si veda Giauque e Emery (2008).

- 4) le imprese di diritto privato, o dotate di uno statuto particolare, che adempiono compiti dello Stato e sono interamente o parzialmente di proprietà della Confederazione (ad esempio, le FFS o Swisscom).

Pure degni di nota sono i criteri posti dalla Confederazione per l'attribuzione dello statuto di unità GEMAP, contenuti nell'Art. 9 cpv. 2 dell'Ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA) del 25 novembre 1998. Preventivamente all'avvio del processo di conversione in unità GEMAP, è prevista una verifica d'idoneità da parte dei Segretariati generali dei Dipartimenti o della Cancelleria federale, in collaborazione con le unità amministrative coinvolte e l'Amministrazione federale delle finanze

I criteri di cui sopra sono:

- a) il compito non può essere meglio adempiuto a medio termine né mediante scorporo né da parte di un'unità dell'Amministrazione federale centrale non retta con GEMAP;
- b) l'unità amministrativa non è fortemente coinvolta nella preparazione e nell'elaborazione di progetti politici<sup>26</sup>;
- c) il dipartimento o l'ufficio preposto può orientare l'operato dell'unità amministrativa nell'ambito di un ciclo di gestione prestabilito non troppo breve;
- d) la conversione in unità GEMAP genera valore aggiunto per la Confederazione. L'unità amministrativa può, in particolare, impiegare in modo più economico ed efficace le proprie risorse<sup>27</sup>.

Il primo presupposto, in particolare, solleva la necessità di definire preventivamente il livello di esecuzione più adatto per un determinato compito pubblico, non escludendo la possibilità di ricorrere a forme più estreme di autonomia, fino allo scorporo dall'amministrazione<sup>28</sup>. In questa riflessione di sostanza uno dei principi del NPM enunciato in precedenza: la separazione della sfera strategica da quella operativa.

Dopo la valutazione al termine della fase pilota, conclusasi nel 2001<sup>29</sup>, il Consiglio federale ha ritenuto opportuno commissionare un nuovo rapporto interno per fare il punto della situazione sullo sviluppo del progetto nel corso degli ultimi anni, così da poter delineare alcuni possibili scenari evolutivi. Tale rapporto giunge a risultati complessivamente positivi in riferimento a tutti e tre i livelli di analisi: unità amministrativa, dipartimento e parlamento. Dei rilevanti potenziali di miglioramento sembrano però ancora risiedere, in particolare, negli strumenti di controlling dipartimentali (FLAG, 2009).

Alla luce dei risultati conseguiti, il rapporto suggerisce i tre seguenti scenari evolutivi (FLAG, 2009):

- 1) *Consolidamento*. Le 23 unità GEMAP esistenti mantengono il loro statuto particolare e nuove unità GEMAP possono essere create soltanto in casi eccezionali.

---

<sup>26</sup> In altre parole, il momento politico-strategico deve essere concretamente separabile dal momento amministrativo-operativo.

<sup>27</sup> Tale valore aggiunto per la Confederazione sembrerebbe essere maggiore per unità amministrative che: (a) sono in grado di definire e misurare in modo chiaro le proprie prestazioni; (b) sono in grado di attribuire in modo inequivocabile le prestazioni a ordinanti (clienti) interni o esterni; (c) forniscono prestazioni trasversali dotate di un potenziale di razionalizzazione; (d) presentano un'elevata quota di attività gestionali e ripetitive; (e) sono autorizzate all'erogazione di prestazioni commerciali.

<sup>28</sup> Secondo il Rapporto del Consiglio federale sullo scorporo e la gestione strategica dei compiti della Confederazione (Rapporto sul governo d'impresa) del 13 settembre 2006 risultano particolarmente adeguate allo scorporo dall'Amministrazione centrale le prestazioni aventi carattere di monopolio, i compiti di sorveglianza dell'economia e della sicurezza e le prestazioni collocabili sul mercato.

<sup>29</sup> Per una sintesi dei risultati, si veda il rapporto di valutazione FLAG (2001). Relativamente agli effetti del progetto GEMAP della Confederazione, si vedano le testimonianze di alcuni direttori delle unità amministrative coinvolte, riportate in Jenzer (2002).

- 2) *Sviluppo mirato*. Viene effettuata, per tutte le unità amministrative federali, una verifica sistematica di idoneità al passaggio allo statuto di unità GEMAP e il Consiglio federale decide unilateralmente, sulla base di criteri predefiniti (quelli dell'Art. 9 cpv. 2 OLOGA, da integrare qualora fosse ritenuto necessario) secondo quale modello ogni unità amministrativa debba essere gestita.
- 3) *Convergenza*. Viene applicato un approccio integrato nell'ambito del quale, a partire da un piano di legislatura in cui il livello politico formalizza e approva gli obiettivi strategici per ogni ambito di attività (o gruppo di prestazioni). Tali obiettivi vengono poi declinati in mandati di prestazione quadriennali e, dettagliando ulteriormente gli obiettivi, annuali. In questo modo, di fatto, il modello GEMAP verrebbe esteso all'intera Amministrazione federale.

## 7.2. Le esperienze degli altri cantoni

L'esperienza del progetto condotto dalla Confederazione ha aperto la strada all'adozione dei principi GEMAP a livello cantonale. Volendo rappresentare l'attuale situazione dei cantoni in fatto di diffusione della gestione con mandato di prestazione e contributo globale, è possibile identificare tre gruppi (informazioni aggiornate a partire da Heimgartner e Dietrich, 2008 e FLAG, 2009):

- 1) *Gruppo "introduzione generalizzata"* (11 cantoni). I cantoni di Argovia, Basilea-Campagna, Berna, Ginevra, Grigioni, Lucerna, Soletta, Turgovia, Vallese e Zurigo applicano attualmente il nuovo modello di gestione a tutte le unità dell'amministrazione cantonale. Lo stesso avverrà nel 2011 per il Canton Svitto.
- 2) *Gruppo "introduzione parziale"* (4 cantoni). I cantoni di Friburgo, Obvaldo, Ticino e Zugo applicano il nuovo modello di gestione ad un numero selezionato di unità amministrative in quanto sono ancora in corso dei progetti pilota. Nel Canton Friburgo tutte le unità amministrative sono tenute a dotarsi di un catalogo delle prestazioni, per poi valutare in un secondo tempo, caso per caso, l'opportunità di introdurre dei mandati di prestazione.
- 3) *Gruppo "altre modalità di gestione"* (11 cantoni). I due Appenzello e Uri non prevedono di adottare il nuovo modello di gestione. Glarona dispone di una base legale in materia, ma l'ha finora applicata unicamente per l'Ospedale cantonale. I Cantoni di Giura e Neuchâtel applicano alcuni strumenti tipici del NPM (quali la contabilità analitica o i sistemi di gestione della qualità), ma non in modo strutturato. Infine, i Cantoni di Basilea-Città, Nidvaldo, San Gallo, Sciaffusa e Vaud hanno interrotto i rispettivi progetti pilota.<sup>30</sup>

La tabella 9 presenta la situazione di dettaglio di ogni cantone<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> Tra i cantoni che non hanno adottato il modello GEMAP, si possono distinguere diverse motivazioni. Le principali sono (Ritz, 2005): (a) la mancanza di pressione finanziaria e, di conseguenza, di spinta alla riforma (ad esempio nel caso di Appenzello Interno); (b) le dimensioni eccessivamente ridotte dell'amministrazione cantonale (è il caso di Uri e dei due Appenzello); (c) i dubbi sugli effetti a lungo termine – soprattutto finanziari – della riforma oppure la preferenza per altri approcci alla riforma (ad esempio a San Gallo, a Neuchâtel e nel Giura, vedi tabella 9).

<sup>31</sup> Per una descrizione di dettaglio delle esperienze dei cantoni di Berna, Zurigo, Lucerna, Vallese e Argovia, anche in termini comparati, si veda Heimgartner e Dietrich (2008). Un sintetico confronto tra le esperienze dei cantoni di Zugo, Svitto, Lucerna, Turgovia e Soletta è invece contenuto in Ernst & Young (2008). Una sintetica panoramica sulle esperienze dei diversi cantoni svizzeri è pure contenuta in Ritz (2005) e in Schmidt (2008), che ricostruisce pure lo strumentario GEMAP utilizzato in ogni cantone.

| Cantone                           | Programma                                                                                                                                                               | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011-                                             |
|-----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|---------------------------------------------------|
| <b>Introduzione generalizzata</b> |                                                                                                                                                                         |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |                                                   |
| ZH                                | wifl                                                                                                                                                                    |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |                                                   |
| TG                                | OPTIMA                                                                                                                                                                  |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |                                                   |
| BL                                | WOV                                                                                                                                                                     |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |                                                   |
| BE                                | NEF                                                                                                                                                                     |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |                                                   |
| SO                                | WoV                                                                                                                                                                     |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |                                                   |
| LU                                | WOV                                                                                                                                                                     |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |                                                   |
| AG                                | WOV                                                                                                                                                                     |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |                                                   |
| VS                                | A2000                                                                                                                                                                   |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |                                                   |
| GR                                | GRiforma                                                                                                                                                                |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |                                                   |
| GE                                | Réforme de l'état                                                                                                                                                       |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |                                                   |
| SZ                                | WOV                                                                                                                                                                     |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |                                                   |
| <b>Introduzione parziale</b>      |                                                                                                                                                                         |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |                                                   |
| FR                                | NGP                                                                                                                                                                     |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | Introduzione selettiva di GEMAP in singole UA     |
| ZG                                | PRAGMA                                                                                                                                                                  |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | Decisione sul proseguimento entro il 2011         |
| OW                                | NOW                                                                                                                                                                     |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | Decisione sul proseguimento entro il 2011         |
| TI                                | UAA                                                                                                                                                                     |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | Decisione sul proseguimento entro il 2011         |
| <b>Altre modalità di gestione</b> |                                                                                                                                                                         |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |                                                   |
| AI                                | Passaggio a GEMAP non previsto                                                                                                                                          |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |                                                   |
| AR                                | Passaggio a GEMAP non previsto                                                                                                                                          |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |                                                   |
| BS                                | Rinuncia alla creazione di una base legale in materia GEMAP da parte del Gran Consiglio nel 2004                                                                        |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |                                                   |
| GL                                | Base legale disponibile dal 2004. Mandato di prestazione e budget globale limitati all'Ospedale cantonale                                                               |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |                                                   |
| JU                                | Utilizzo di singoli elementi GEMAP, ma passaggio a GEMAP non previsto nel breve termine                                                                                 |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |                                                   |
| NE                                | Utilizzo di singoli elementi GEMAP e valutazione di un possibile passaggio a GEMAP                                                                                      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |                                                   |
| NW                                | Legge GEMAP bocciata dal Parlamento nell'aprile 2005                                                                                                                    |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |                                                   |
| SG                                | Progetto pilota GEMAP interrotto dal Parlamento nel luglio 2003. È previsto di gestire le attività dello Stato attraverso una pianificazione pluriennale                |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | Legenda:                                          |
| SH                                | Decisione popolare negativa su introduzione GEMAP nel novembre 2005                                                                                                     |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | Introduzione generalizzata                        |
| UR                                | Passaggio a GEMAP non previsto                                                                                                                                          |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | Introduzione parziale (fase pilota o di sviluppo) |
| VD                                | Base legale per la gestione con mandato di prestazione di unità amministrative selezionate annullata dal Gran Consiglio nel dicembre 2004 e sostituita da misure ad hoc |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | Introduzione parziale (soluzione definitiva)      |

TABELLA 9: GESTIONE CON MANDATO DI PRESTAZIONE E CONTRIBUTO GLOBALE NEI CANTONI SVIZZERI  
(FONTE: ADATTATO DA HEIMGARTNER E DIETRICH, 2008)

Considerando l'importanza relativa dei singoli cantoni si può affermare che, entro il 2011, circa i due terzi del volume complessivo di spesa dei cantoni svizzeri sarà gestito secondo i principi GEMAP, e ciò anche in ragione del fatto che, tra i cantoni che hanno adottato il paradigma GEMAP con maggiore convinzione e tempismo, rientrano alcuni tra quelli di maggiori dimensioni (in particolare, Berna e Zurigo).

La tabella 10 mette in relazione i cantoni dei tre gruppi identificati con il rispettivo ammontare di spesa della gestione corrente (base: budget 2007).

| Spesa di gestione corrente<br>in Mia. CHF<br>(secondo budget 2007) | Introduzione sistematica<br>(11 cantoni) | Introduzione parziale<br>(4 cantoni) | Altre modalità di gestione<br>(11 cantoni) |
|--------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------------|
| > 9                                                                | ZH                                       |                                      |                                            |
| 8-9                                                                | BE                                       |                                      |                                            |
| 7-8                                                                |                                          |                                      |                                            |
| 6-7                                                                | GE                                       |                                      | VD                                         |
| 5-6                                                                |                                          |                                      |                                            |
| 4-5                                                                |                                          |                                      |                                            |
| 3-4                                                                | AG, LU                                   |                                      | BS, SG                                     |
| 2-3                                                                | BL, GR, VS                               | FR, TI                               |                                            |
| 1-2                                                                | SO, TG                                   | ZG                                   | NE                                         |
| 0-1                                                                | SZ                                       | OW                                   | AI, AR, GL, JU, NW, SH, UR                 |
| <b>Totale</b>                                                      | <b>18.3 Mia. CHF</b>                     | <b>6.6 Mia. CHF</b>                  | <b>45.3 Mia. CHF</b>                       |
|                                                                    | <b>26.1%</b>                             | <b>9.4%</b>                          | <b>64.5%</b>                               |

TABELLA 10: GESTIONE GEMAP E VOLUME DI SPESA DEI CANTONI  
(FONTE: ADATTATO DA HEIMGARTNER E DIETRICH, 2008)

In termini generali, appare particolarmente importante segnalare come la stragrande maggioranza dei cantoni abbia optato per l'adozione generalizzata di un unico modello di gestione (sia esso tradizionale oppure GEMAP). Considerando che Obvaldo, Ticino e Zugo si trovano ancora in una fase pilota, Friburgo è di fatto, allo stato attuale delle cose, l'unico cantone svizzero ad aver optato in via definitiva per un'adozione parziale (cioè limitata ad una parte delle unità amministrative) della gestione con mandato di prestazione e contributo globale, adottando così un approccio simile a quello della Confederazione.

I vantaggi dell'adozione estensiva di un unico modello di gestione risiedono, soprattutto, nei minori costi, nella minore complessità della gestione e nella migliore comunicabilità e facilità di interazione con il livello politico. Con la focalizzazione su un unico modello, inoltre, valgono per tutte le unità amministrative le stesse regole del gioco e risulta possibile scongiurare il rischio di un'"amministrazione a due velocità" (Heimgartner e Dietrich, 2008).

Pure interessante è notare la durata dei progetti di riforma: sono in media 9 gli anni necessari per giungere ad un'adozione generalizzata della gestione con mandato di prestazione e budget globale. Come mostra la tabella 11, si passa dai 5 anni del Canton Zurigo ai 12 anni del Canton Ginevra, senza considerare il tempo necessario per il consolidamento degli esiti della riforma.

Per quanto concerne i progetti pilota, invece, le durate variano tra i 3 ed i 6 anni, per una media di circa 4 anni e mezzo<sup>32</sup>. Nella maggior parte dei cantoni, la riforma è avvenuta in modo graduale e, non di rado, il numero di unità amministrative pilota è stato aumentato ancora durante la fase di sperimentazione (Ritz, 2005).

| Cantone      | Utilizzo parziale del nuovo modello | Utilizzo sistematico del nuovo modello | Numero di anni |
|--------------|-------------------------------------|----------------------------------------|----------------|
| AG           | 1998                                | 2006                                   | 8              |
| BL           | 1997                                | 2003                                   | 6              |
| BE           | 1996                                | 2005                                   | 9              |
| GE           | 1997                                | 2010                                   | 13             |
| GR           | 1999                                | 2010                                   | 11             |
| LU           | 1996                                | 2006                                   | 10             |
| SZ           | 2000                                | 2011                                   | 11             |
| SO           | 1996                                | 2005                                   | 9              |
| TG           | 1996                                | 2003                                   | 7              |
| VS           | 1998                                | 2008                                   | 10             |
| ZH           | 1995                                | 2000                                   | 5              |
| <b>Media</b> |                                     |                                        | <b>9</b>       |

TABELLA 11: DURATA DELLE RIFORME GEMAP  
(FONTE: HEIMGARTNER E DIETRICH, 2008)

La durata mediamente lunga dei progetti di riforma sembra da ricondurre ad aspetti quali lo svolgimento di progetti pilota pluriennali, il tempo necessario per ricalibrare le competenze e definire i meccanismi di delega tra Parlamento, Governo e Amministrazione e l'onere derivante dalla pianificazione e realizzazione dei necessari sistemi informatici (Heimgartner e Dietrich, 2008).

Per trarre utili insegnamenti ai fini del progetto UAA ticinese, sembra opportuno integrare le osservazioni di carattere generale dei paragrafi precedenti con un approfondimento relativo a tre cantoni almeno parzialmente confrontabili: Basilea-Campagna, Svitto e Zugo.

Il primo presenta una dimensione della spesa paragonabile a quella ticinese ed ha optato per un'introduzione generalizzata della GEMAP, mentre il secondo ed il terzo, di dimensioni leggermente inferiori, sono stati scelti in quanto si trovano, con i loro progetti di riforma, alle soglie di un momento topico: l'adozione generalizzata della GEMAP, prevista nel 2011 per il Canton Svitto e nel 2012 per il Canton Zugo.

### 7.2.1. Basilea-Campagna

Il progetto di riforma GEMAP del Canton Basilea-Campagna, denominato *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung* (WOV), è stato lanciato alla metà degli Anni '90 con la revisione della Legge sulla gestione finanziaria e con la sostituzione del software di gestione contabile.

<sup>32</sup> Il dettaglio per singolo cantone è presentato in Ritz (2005).

Gli obiettivi strategici fissati all'inizio del progetto erano i seguenti (Reichlin e Strub, 2007):

- miglioramento dell'orientamento agli obiettivi nell'agire dell'amministrazione;
- ancoraggio dei nuovi strumenti di gestione nell'operatività quotidiana;
- aumento dell'efficienza e dell'efficacia;
- gestione efficace delle agenzie<sup>33</sup>.

Le fasi evolutive del progetto di riforma, in ordine di tempo, sono state tre:

- introduzione delle basi legali (revisione della legge sul personale con l'abolizione dello statuto di funzionario e l'adozione di alcuni elementi di sistema incentivante, norme specifiche per la gestione WOV nella legge sulla gestione finanziaria);
- introduzione degli strumenti di gestione (mandati di prestazione, contabilità analitica e controlling delle prestazioni, applicati progressivamente a tutte le unità amministrative<sup>34</sup>);
- consolidamento e conclusione (a fine maggio 2006, con l'entrata a regime del nuovo modello di gestione per l'intera amministrazione cantonale).

La governance del progetto è stata garantita da tre organi:

- a) il Comitato di progetto WOV, creato nel 1999 con l'obiettivo, tra l'altro, di tenere aggiornato di Governo sull'andamento del progetto;
- b) a partire dalla fine del 1999, il Comitato di accompagnamento WOV, costituito da membri delle Commissioni della gestione e delle finanze del Parlamento e che ha raccolto informazioni dal Governo e da specialisti dell'amministrazione cantonale;
- c) a partire dal giugno 2003, la Commissione parlamentare speciale *Parlamento e Amministrazione*, voluta dal Parlamento e a cui sono stati assegnati compiti di accompagnamento del progetto di riforma.

Dal punto di vista operativo, la gestione del progetto è stata garantita da una Direzione di progetto. A partire del 2002, con l'ampliamento del raggio di azione del progetto stesso, l'organizzazione di progetto ha accolto rappresentanti di tutti i Dipartimenti e della Cancelleria ed è stata strutturata nei seguenti progetti parziali:

- strumenti di pianificazione (budget, programma annuale);
- contabilità analitica;
- controlling (finanze, personale e prestazioni);
- legislazione;
- verifica degli esiti;
- problematica delle agenzie;
- Total Quality Management.

Tale organizzazione ha mostrato dei punti di debolezza soprattutto, da un lato, nella difficoltà di sviluppare concetti e soluzioni validi indistintamente per tutta l'amministrazione cantonale e, dall'altro, nella mancanza di tempo e di risorse, dal momento che i collaboratori di progetto non hanno ricevuto alcuno sgravio dai loro

---

<sup>33</sup> Con *agenzie* s'intendono le istituzioni, sia di diritto pubblico che privato, di cui il Cantone detiene una partecipazione, per le quali esiste un obbligo di sorveglianza e/o nelle quali il Cantone delega dei rappresentanti.

<sup>34</sup> L'unica eccezione è costituita dal Tribunale cantonale.

compiti abituali. Per questi motivi, gli obiettivi formulati non hanno potuto essere raggiunti in toto (Reichlin e Strub, 2007).

Proprio a causa dell'eterogeneità insita all'interno dell'amministrazione cantonale si è optato per l'adozione, in futuro, di un approccio pragmatico, nel senso che i principi del NPM verranno ulteriormente perseguiti nell'ambito di progetti specifici, andando a sovrapporsi al normale processo di miglioramento e sviluppo dello strumentario di gestione esistente. Gli ambiti di approfondimento attualmente prioritari appaiono:

- l'introduzione di una nuova soluzione informatica per le finanze ed il personale;
- l'introduzione di nuovi principi di rendicontazione contabile (adozione del modello HRM2<sup>35</sup>);
- l'introduzione del controlling delle partecipazioni (cioè concernente le agenzie esterne all'amministrazione cantonale);
- l'introduzione di nuovi principi di gestione del personale (linee direttive, sviluppo del personale e sviluppo organizzativo, controlling, gestione stipendi,...).

Applicando uno sguardo retrospettivo, sembrano due i principali punti critici emersi dall'esperienza del Canton Basilea-Campagna:

- la necessità di migliorare lo strumentario di conduzione e gestione trasversale e interdipartimentale. La decentralizzazione sistematica delle responsabilità a livello di finanze, personale e informatica – per la quale si era optato in un primo momento – si è rivelata spesso controproducente, sia in termini di costi che di uniformità di applicazione delle norme. Una correzione in tal senso è costituita, ad esempio, dalla reintroduzione del piano dei posti centralizzato, il quale era stato precedentemente soppresso;
- la configurazione ancora perfettibile del concetto di reporting, sia in relazione agli strumenti di pianificazione che di rendicontazione. In particolare, dovrebbe essere salvaguardata la modularità del concetto a seconda del livello d'intervento (Parlamento, Governo, Dipartimento, unità amministrativa), in modo da garantire una maggiore coerenza tra i diversi livelli di obiettivi e, per finire, un maggiore orientamento delle attività dell'Amministrazione agli obiettivi generali del Cantone.

### 7.2.2. Svitto

Il progetto di riforma GEMAP del Canton Svitto, denominato anch'esso *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung* (WOV), ha preso avvio, di fatto, nel 1999, dopo una fase preparatoria durata dal 1995 al 1998.

Le aspettative principali del Governo cantonale nei confronti del progetto erano le seguenti (Kanton Schwyz, 2005):

- un rafforzamento della gestione strategica a livello politico;
- un rafforzamento delle deleghe a livello amministrativo in materia di gestione operativa;
- la transizione da un'amministrazione improntata all'esecuzione di norme ad una moderna azienda di servizi, orientata al cittadino ed all'impatto delle politiche pubbliche;

---

<sup>35</sup> HRM2 (*Harmonisiertes Rechnungsmodell 2*) è il nuovo modello di tenuta dei conti sviluppato dalla Conferenza dei direttori cantonali delle finanze.

- una semplificazione delle strutture e dei processi, unitamente ad un incremento della motivazione dei collaboratori attraverso l'attribuzione di risorse e di responsabilità sui risultati;
- un miglioramento dell'efficacia attraverso una focalizzazione sui compiti chiave ed un impiego delle risorse secondo priorità chiaramente identificate.

Dopo la suddetta fase preparatoria, i lavori si sono articolati in tre fasi:

1. una fase di sperimentazione, con l'introduzione dei mandati di prestazione e del budget globale in alcune unità amministrative pilota (1999-2002);
2. una fase di valutazione, riflessione e concettualizzazione, in cui sono stati delineati i tratti del modello definitivo di autonomia da adottare (2003-2005);
3. una fase di implementazione del modello nell'intera amministrazione cantonale (2006-2011).

La fase di sperimentazione ha visto l'approvazione dei primi mandati di prestazione con budget globale per l'anno 2000. In un primo tempo sono state coinvolte 4 unità amministrative<sup>36</sup>. Nel 2001 e nel 2002 si sono aggiunte altre 3, rispettivamente 5 unità<sup>37</sup>, per un totale di 12 unità amministrative pilota.

A partire dal 2003, il precedente accompagnamento esterno è stato sostituito da un'unità di progetto WOV interna all'Amministrazione cantonale, in modo da garantire un follow-up sistematico del progetto stesso. L'anno successivo, tale unità ha effettuato la prima valutazione complessiva del progetto, interpellando tutti gli attori coinvolti e fornendo i presupposti per la decisione del Consiglio di Stato – avvenuta nel 2005 e dotata di base legale nel 2007 – di introdurre la GEMAP in modo generalizzato entro il 2010 (divenuto, in seguito, 2011).

Il rapporto presentato dal Governo al Parlamento in vista dell'introduzione generalizzata della GEMAP all'interno dell'amministrazione cantonale presenta una valutazione di sintesi delle posizioni dei diversi soggetti in causa, sia politici che amministrativi, i quali si dichiarano sostanzialmente soddisfatti delle esperienze effettuate e sono favorevoli all'adozione generalizzata del nuovo modello di gestione (Kanton Schwyz, 2005). In particolare:

- i membri del Parlamento apprezzano, in particolare, i miglioramenti a livello di trasparenza, consapevolezza sui costi, semplificazione degli strumenti di pianificazione, margine di manovra per le unità amministrative ed orientamento alle prestazioni, sebbene le aspettative in fatto di risparmi e di analisi dei compiti pubblici non siano state soddisfatte;
- i membri della Commissione della gestione esprimono un giudizio positivo, pur deplorando lo scarso potere informativo degli indicatori utilizzati e la conseguente impossibilità di effettuare confronti (benchmarking);
- i membri del Governo si dichiarano soddisfatti per quanto attiene alla flessibilizzazione delle strutture organizzative, all'orientamento al cittadino ed allo sviluppo di uno spirito aziendale tra i funzionari, mentre esprimono perplessità rispetto ai processi di definizione degli obiettivi e di pianificazione e gestione finanziaria, nonché rispetto all'utilità degli indicatori come strumento di conduzione;

<sup>36</sup> L'Ufficio per la protezione dell'ambiente, l'Ufficio forestale cantonale, l'Ufficio per la consulenza al lavoro e agli studi e l'Ufficio delle strade.

<sup>37</sup> Nel 2001, l'Ufficio della circolazione, il Servizio informatico e l'Ufficio delle costruzioni. Nel 2002, l'Ufficio dell'agricoltura e l'intera Divisione delle costruzioni (salvo il segretariato).

- i responsabili ed i collaboratori delle unità pilota GEMAP, pur soddisfatti, sollevano le problematiche della definizione di indicatori misurabili (che appare difficoltosa) e del coordinamento con le funzioni trasversali all'amministrazione cantonale (servizi centrali);
- i rappresentanti dei servizi centrali mettono l'accento su alcuni aspetti tecnici che potrebbero essere fonte di elevato carico amministrativo, ripartizione delle competenze e maggiore difficoltà di controllo.

Tra le proposte di miglioramento del modello di autonomia, alla luce delle esperienze della fase pilota ed in vista della sua adozione generalizzata, vanno ricordate almeno le seguenti (Kanton Schwyz, 2005):

- l'adeguamento del periodo di riferimento dei mandati di prestazione, che viene ridotto da 2 ad 1 anno in un'ottica di continuità con i meccanismi di pianificazione e rendicontazione tradizionali<sup>38</sup>;
- l'estensione generalizzata del modello in due scaglioni (2009 e 2011). In questo modo, le ulteriori esperienze raccolte con il primo scaglione possono essere considerate in vista del secondo scaglione e, inoltre, il carico di lavoro a livello di supporto e consulenza che grava sull'unità di progetto WOV può essere ripartito e contenuto in termini ragionevoli;
- il collegamento e l'allineamento dei contenuti tra i diversi strumenti e rapporti di gestione, sia tradizionali che caratteristici del nuovo modello;
- la distinzione tra strumenti di gestione obbligatori e facoltativi, nel rispetto di un adeguato rapporto costi/benefici. In tale ottica, ad esempio, viene eliminato l'obbligo di tenuta della contabilità analitica, che andrà applicata soltanto laddove ciò si rivela strettamente necessario in quanto, in fin dei conti, le unità amministrative che sono tenute in modo vincolante ad erogare prestazioni prescritte dalla legge (e per le quali la contabilità analitica avrebbe un ruolo puramente informativo) prevalgono su quelle che sono autorizzate a prendere delle decisioni in merito alla quantità ed al tipo di prestazioni da erogare (per le quali la contabilità analitica assurge a vero e proprio strumento di conduzione);
- il rafforzamento delle competenze dei servizi centrali (in particolare, a livello di gestione delle risorse umane e di gestione finanziaria) a scapito di quelle delle unità GEMAP, in quanto l'autonomia concessa a queste ultime ha reso difficoltosi l'affermazione ed il rispetto di standard unitari all'interno dell'amministrazione cantonale, aumentando eccessivamente l'onere di coordinamento in capo ai servizi centrali;
- la rinuncia alla possibilità, per le unità amministrative GEMAP, di riportare gli avanzi di budget all'anno successivo, in quanto si rivela estremamente difficile risalire alle cause ultime di un risparmio conseguito, rispettivamente scongiurare l'incentivo ad una sopravvalutazione del preventivo. Inoltre, un avanzo di budget non può essere confrontato con un utile conseguito nel settore privato, in quanto sono in gioco sempre e comunque delle entrate fiscali.

### 7.2.3. Zugo

Il progetto pilota GEMAP del Canton Zugo, denominato Pragma (in nome del carattere pragmatico che si desidera abbia l'implementazione del nuovo modello di gestio-

---

<sup>38</sup> Per giunta, l'orizzonte biennale si rivela comunque insufficiente in un'ottica di valutazione degli impatti dell'agire pubblico.

ne) ha preso avvio il 1. gennaio 2005 ed ha coinvolto inizialmente 5 unità amministrative<sup>39</sup>, con l'aggiunta di una sesta<sup>40</sup> a partire dal 1. gennaio 2007, di una settima a partire dal 1. agosto 2009<sup>41</sup> e di un'ottava<sup>42</sup> a partire dal 1. gennaio 2010.

Se ci si limita alle 5 unità amministrative della prima ora ed al periodo 2005-2007, i budget globali degli anni 2005 e 2006 sono stati sempre rispettati, con l'eccezione di un'unica unità<sup>43</sup>. Per un'altra unità amministrativa<sup>44</sup>, si è addirittura verificata una sistematica sopravvalutazione del budget, che ha portato ad una riduzione relativamente importante dell'ammontare del contributo globale per gli anni 2007 e 2008.

La governance del progetto è stata garantita da tre organi:

- a) la Commissione di accompagnamento Pragma, che ha svolto incontri annuali emanando raccomandazioni e allestendo un rapporto intermedio all'attenzione del Parlamento;
- b) il Gruppo di pilotaggio, composto da rappresentanti dei Dipartimenti coinvolti nella sperimentazione e dal Cancelliere dello Stato, che ha preparato la documentazione da presentare all'attenzione del Consiglio di Stato (in particolare, i mandati di prestazione), ha discusso le questioni di carattere strategico decidendo le necessarie misure ed ha garantito il coordinamento tra i diversi Consiglieri di Stato;
- c) il Team di progetto, composto dal responsabile di progetto (afferente al Dipartimento Finanze), dai direttori delle 6 unità amministrative coinvolte nella sperimentazione e da altri due specialisti di finanze attivi all'interno dell'Amministrazione cantonale, che si è occupato di tutte le questioni operative del progetto.

Nel mese di febbraio del 2008 è stato pubblicato il rapporto di valutazione sul progetto pilota Pragma commissionato ad una società di consulenza esterna, i cui principali spunti d'interesse sono riassunti di seguito (Ernst & Young, 2008):

- la sperimentazione del nuovo modello di gestione ha contribuito ad una gestione più efficiente ed efficace dei processi di erogazione delle prestazioni. Per contro, non si può parlare di miglioramenti di portata epocale, in quanto i cambiamenti culturali innescati dal progetto necessitano di tempo per essere digeriti. Inoltre, non sono direttamente rilevabili benefici in termini di maggiore orientamento delle prestazioni ai bisogni dei cittadini, in quanto tali benefici sembrano essere piuttosto di natura indiretta. Infine, anche le aspettative, riposte nei confronti dei funzionari pubblici, di un maggiore orientamento al cliente, nonché di una maggiore motivazione e soddisfazione sul posto di lavoro, si sono rivelate eccessivamente ambiziose;
- al coinvolgimento dei collaboratori è stata dedicata un'attenzione insufficiente. Questi ultimi si pongono in modo critico di fronte al cambiamento ed attribuiscono alla sperimentazione effetti neutri, se non addirittura negativi. In particolare, si segnala l'accresciuto onere amministrativo derivante dall'introduzione della contabilità analitica e del controlling. In una fase di transizione, sembra imprescindibile considerare un fabbisogno aggiuntivo di risorse da dedicare a temi quali la comunicazione, la formazione e le competenze dei collaboratori;

---

<sup>39</sup> L'Ufficio di consulenza al lavoro, il Centro di formazione e consulenza agricola Schluechthof, l'Ufficio della protezione dell'ambiente, l'Ufficio per il controllo dei generi alimentari e i Servizi psichiatrici ambulatoriali.

<sup>40</sup> L'Ufficio per l'informatica e l'organizzazione.

<sup>41</sup> L'Ufficio per l'offerta di percorsi formativi ponte.

<sup>42</sup> L'Ufficio della circolazione stradale.

<sup>43</sup> Il Centro di formazione e consulenza agricola Schluechthof.

<sup>44</sup> I Servizi psichiatrici ambulatoriali.

- il tema del possibile riporto all'anno successivo di eventuali avanzi di gestione conseguiti (peraltro non ammesso nella fase di sperimentazione) ha generato forti discussioni. A fronte del favore espresso dai responsabili delle unità amministrative Pragma, i quali gradirebbero la concessione di tale privilegio nell'ottica di una maggiore autonomia, vi è l'oggettiva difficoltà insita nel valutare se un avanzo di budget sia stato conseguito grazie a fattori esogeni (non influenzabili) oppure grazie a fattori endogeni (influenzabili);
- pure controverso è l'utilizzo che un eventuale avanzo di budget globale dovrebbe avere. Un suo impiego per ricompensare i collaboratori non sembra incontrare un grande favore, in quanto non si tratta di un elemento sufficiente per esprimere la qualità del lavoro svolto da un'unità amministrativa (casomai, occorrerebbe ricorrere ad un sistema salariale orientato alle prestazioni). Pure ingiustificabile appare un semplice aumento fine a se stesso delle riserve di anno in anno. Più sensato appare per contro il suo impiego in relazione a compiti e/o progetti differiti nel tempo oppure per la compensazione di eventuali superamenti del budget<sup>45</sup>. La destinazione degli avanzi di budget andrebbe in ogni caso verificata e regolamentata;
- la contabilità analitica è uno strumento apprezzato più dai parlamentari che dai responsabili delle unità amministrative Pragma. Le alternative di fondo sono un'applicazione sistematica per l'intera amministrazione cantonale oppure un'applicazione selettiva a seconda dei bisogni delle singole unità amministrative, in quest'ultimo caso prevedendo imputazioni interne per le prestazioni interne più rilevanti (ad esempio, i costi dell'informatica). Indipendentemente dall'approccio prescelto, va sottolineato l'aggravio di risorse necessario per l'acquisizione del know-how, l'implementazione del sistema e l'utilizzo dei dati per l'effettuazione di analisi. In quest'ottica sarebbe opportuno valutare, oltre ad un incremento – laddove necessario – della dotazione di personale, forme organizzative alternative quali la creazione di pool di specialisti in materia, al fine di offrire un supporto adeguato alle unità amministrative coinvolte.
- la possibilità, concessa alle unità amministrative Pragma, di assumere nuovo personale sulla base di un contratto di lavoro di diritto privato genera disparità di trattamento rispetto al personale già esistente all'inizio della sperimentazione (assunto con contratto di diritto pubblico), per cui si propone di avvalersi, in futuro, unicamente di contratti di diritto pubblico, con l'eccezione del personale ausiliario, che potrà continuare ad essere assunto con contratto di diritto privato. Da salvaguardare resta invece la possibilità, per il responsabile di unità amministrativa Pragma, di gestire un importo aumentato fino a CHF 150'000 per premi ai collaboratori, in quanto espressione dell'estensione del suo ambito di azione e competenza.

Il rapporto di valutazione segnala inoltre il rischio di confusione, incertezza e aumento degli oneri derivante da un possibile mantenimento di un sistema a due velocità (con le unità amministrative GEMAP che coesistono a fianco di quelle tradizionali) e consiglia di prendere in considerazione un'estensione del nuovo modello di gestione all'intera amministrazione cantonale, avendo casomai cura di adattare il perimetro ed il grado di dettaglio dei mandati di prestazione in base alle esigenze dell'unità amministrativa coinvolta, a partire da uno schema generale predefinito.

<sup>45</sup> In relazione all'impiego dell'avanzo di budget globale, è interessante segnalare l'esempio del Canton Turgovia, il quale ha adottato un sistema di tipo bonus-malus. In una prima fase, l'Amministrazione delle finanze determina la parte di avanzo che può essere ricondotta all'impegno dell'unità amministrativa. In seguito, la metà di tale bonus può essere utilizzata liberamente dall'unità amministrativa, mentre l'altra metà viene accantonata per coprire eventuali superamenti di budget negli anni successivi. Tali accantonamenti non possono comunque superare una determinata percentuale del budget globale.

Particolarmente problematica appare la questione legata al coinvolgimento del Parlamento nella consultazione ed approvazione dei mandati di prestazione. La soluzione prevista inizialmente, che prevede la semplice presa di conoscenza senza possibilità di modifica del mandato di prestazione da parte del Parlamento, appare contraddittoria rispetto al principio della corrispondenza tra istanza che decide in merito alle prestazioni ed istanza che decide in merito alle risorse da attribuire per la loro erogazione.

Tra le diverse modalità di coinvolgimento ipotizzabili (dall'emanazione con possibilità illimitate di modifica, integrazione e stralcio di contenuti, all'approvazione con possibilità di rinvio al Governo fino alla semplice presa di conoscenza senza possibilità di modifica), viene consigliata quella intermedia (approvazione con possibilità di rinvio al Governo), la quale sembra costituire un valido compromesso tra la necessità di controllo da parte del Parlamento e la necessità di evitare eccessive ingerenze di quest'ultimo nella sfera operativa. Inoltre, un elevato grado di dettaglio delle questioni con cui il Parlamento si troverebbe confrontato implicherebbe, con ogni probabilità, l'istituzione di commissioni parlamentari specializzate negli ambiti tematici di ogni Dipartimento, spingendo ai limiti le capacità di un Parlamento di milizia.

In generale, si suggerisce comunque di rafforzare la pianificazione e gestione dei compiti e delle finanze a medio termine, sull'onda di quanto fatto in cantoni quali Lucerna e Zurigo, che si sono dotati di sistemi di pianificazione integrati che coprono e collegano in modo coerente tutti i livelli di pianificazione, dal Parlamento alla singola unità amministrativa<sup>46</sup>.

#### 7.2.4. Confronto con il Ticino

Nella tabella 12 è riportato un sintetico confronto tra le esperienze dei cantoni di Basilea-Campagna, Svitto, Zugo e Ticino.

| Dimensione                                              | Basilea-Campagna                                                          | Svitto                                                                                                                 | Zugo                                                                                                             | Ticino       |
|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| <b>Unità amministrative (UA) coinvolte</b>              | 4 UA iniziali, senza progetto pilota. Introduzione generalizzata dal 2003 | 12 UA pilota. Introduzione generalizzata in due fasi, con l'aggiunta di 14 UA entro il 2009 e di ulteriori 19 nel 2011 | 8 UA pilota. Progetto pilota fino al 31.12.2011, intenzione di introduzione generalizzata (con alcune eccezioni) | 5 UA pilota  |
| <b>Requisiti di partecipazione alla sperimentazione</b> | Prevista fin dall'inizio l'introduzione generalizzata                     | Volontarietà                                                                                                           | Volontarietà                                                                                                     | Volontarietà |

<sup>46</sup> Si tratta, rispettivamente, dell'*Integrierter Finanz- und Aufgabenplan* (IFAP) per il Canton Lucerna e del *Koordinierter Entwicklungs- und Finanzplan* (KEF) per il Canton Zurigo.

| Dimensione                                                                 | Basilea-Campagna                                                                                                                                                                                                                                  | Svitto                                                                                                                          | Zugo                                                                                                                                               | Ticino                                                                                                                         |
|----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Ambito e durata di validità dei mandati di prestazione</b>              | Mandati di prestazione annuali. Le prestazioni sono articolate in gruppi di prestazioni (ca. 300 in tutto) e prestazioni (ca. 700 in tutto)                                                                                                       | Mandati di prestazione annuali riassuntivi, presentazione su due pagine A4,                                                     | Mandati di prestazione annuali <sup>47</sup> . Il Governo approva i mandati di prestazione, mentre il Parlamento approva i relativi budget globali | Mandati di prestazione quadriennali (mandati quadro), declinati in mandati di prestazione annuali (abbinati al budget globale) |
| <b>Forma e durata di validità del budget globale</b>                       | Fissazione dell'ammontare complessivo di spese e ricavi (credito complessivo anziché budget globale) <sup>48</sup>                                                                                                                                | Saldo tra ricavi e spese di gestione corrente, budget globale annuale                                                           | Saldo tra ricavi e spese di gestione corrente, budget globale annuale                                                                              | Saldo tra ricavi e spese di gestione corrente, budget globale annuale (esclusi accrediti e addebiti interni)                   |
| <b>Deroga alla specialità qualitativa e quantitativa della spesa</b>       | Sì, ma trasferimenti possibili soltanto a livello dei conti a 4 cifre del piano contabile. Il Gran Consiglio può però impedire determinati trasferimenti di spesa, fissando in modo vincolante singoli importi ritenuti particolarmente rilevanti | Sì. Importi superiori a CHF 100'000 devono essere presentati al Governo                                                         | Sì                                                                                                                                                 | Sì                                                                                                                             |
| <b>Riporto di parti di budget globale non utilizzate all'anno seguente</b> | Sì (max. 10% della spesa complessiva di personale e di beni e servizi)                                                                                                                                                                            | No                                                                                                                              | No                                                                                                                                                 | Sì                                                                                                                             |
| <b>Presentazione delle poste di preventivo (voci di costo) dettagliate</b> | Sì                                                                                                                                                                                                                                                | Sì                                                                                                                              | No                                                                                                                                                 | Sì                                                                                                                             |
| <b>Approvazione dei mandati di prestazione</b>                             | Il Governo approva, il Parlamento ne prende conoscenza                                                                                                                                                                                            | Il Parlamento approva o rifiuta in toto i mandati di prestazione (incluso budget globale), possibilità di inoltrare una mozione | Governo                                                                                                                                            | Governo                                                                                                                        |

<sup>47</sup> Il modello originario prevedeva un mandato di prestazione diviso in una parte fissa e in una parte variabile. La parte fissa avrebbe dovuto avere una durata di due anni e comprendere il mandato di base all'unità amministrativa, i gruppi di prestazioni e le singole prestazioni con i relativi indicatori, nonché il credito globale valido per due anni (differenza tra spese e ricavi). La parte variabile avrebbe dovuto invece durare di 1 anno e comprendere il budget globale, i contributi statali e gli investimenti. Tale soluzione è stata abbandonata quasi immediatamente per ragioni di semplicità e trasparenza.

<sup>48</sup> L'introduzione del budget globale è avvenuta, a partire dal 1. gennaio 2008, presso i 3 ospedali e presso i servizi psichiatrici cantonali. Un budget globale è pure definito per gli enti autonomi parzialmente finanziati dal Cantone (Ospedale universitario infantile e Scuola universitaria professionale). Un'estensione del budget globale ad altre unità amministrative non è al momento prevista, in quanto si attende dapprima valutare le esperienze raccolte in ambito ospedaliero.

| Dimensione                                                                          | Basilea-Campagna                                                                                                                                                                                                                                                                               | Svitto                                                                                                                                               | Zugo                                                                                                                                                                                                 | Ticino                                                                                                                      |
|-------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Contabilità analitica</b>                                                        | Disponibile in pressoché tutte le unità amministrative (rilevamento orario generalizzato e informatizzato, con imputazione dei costi del personale alle prestazioni)                                                                                                                           | Facoltativa                                                                                                                                          | Obbligatoria                                                                                                                                                                                         | Facoltativa                                                                                                                 |
| <b>Controlling</b>                                                                  | Controlling finanziario e del personale (uniforme) e controlling delle prestazioni (individualizzato a seconda dei bisogni, ma con soluzione informatica uniforme)                                                                                                                             | Verifica sistematica del raggiungimento degli obiettivi di esito svolta da una risorsa interna appositamente dedicata alla valutazione <sup>49</sup> | Discussione trimestrale sul raggiungimento degli obiettivi con il Capo dipartimento responsabile, rapporto annuale al Consiglio di Stato e informazione al Parlamento                                | Controlling finanziario e del personale (uniforme) e controlling delle prestazioni (individualizzato a seconda dei bisogni) |
| <b>Gestione del personale</b>                                                       | Possibilità di assegnare dei premi speciali o di accelerare (ritardare) la progressione di carriera in caso di prestazioni straordinarie (insufficienti) sulla base di un apposito regolamento. Non esiste però un sistema articolato di salario al merito                                     | Revisione della legge sul personale e sulle retribuzioni con adozione dei principi NPM (2007)                                                        | Esenzione dal blocco del personale, il personale da sostituire può essere assunto con contratti di diritto privato. Il personale esistente mantiene invece il rapporto d'impiego di diritto pubblico | Possibilità di assumere personale ausiliario se disponibili i corrispondenti ricavi                                         |
| <b>Strumento di pianificazione e gestione a medio termine, ruolo del Parlamento</b> | Programma di legislatura quadriennale e piano finanziario predisposto dal Governo, declinato poi in un programma annuale (presa di conoscenza da parte del Parlamento, con possibilità di complemento o rifiuto). Il Parlamento approva un programma annuale con iniziative, progetti e budget | Piano finanziario predisposto dal Governo, presa di conoscenza da parte del Parlamento                                                               | Piano finanziario predisposto dal Governo, presa di conoscenza da parte del Parlamento                                                                                                               | Piano finanziario predisposto dal Governo, presa di conoscenza da parte del Parlamento                                      |

**TABELLA 12: ESPERIENZE CANTONALI A CONFRONTO**  
(FONTE: ELABORAZIONE PROPRIA A PARTIRE DA HEIMGARTNER E DIETRICH, 2008)

<sup>49</sup> Per le valutazioni vengono utilizzate, a seconda del tema, diversi metodi d'indagine tipici delle scienze sociali ed è garantito il rispetto degli standard prescritti dalla Società Svizzera di Valutazione (SEVAL).

## PARTE III – Scenari evolutivi, valutazione globale e raccomandazioni

*Questa parte del rapporto presenta la valutazione globale del progetto pilota da parte del team SUPSI. In particolare, vengono illustrati alcuni possibili scenari evolutivi del progetto. Vengono in seguito proposte delle raccomandazioni tematiche destinate a trovare applicazione, in modo diversificato, nei differenti scenari.*

### 8. Scenari evolutivi del progetto pilota

Il presente capitolo affronta il futuro del progetto UAA. Per l'elaborazione degli scenari sono stati considerati i parametri e le potenziali opzioni di realizzazione indicati nella tabella 13.

| Parametri                             | Opzioni                                  |                                                            |                                                                                        |                                                    |
|---------------------------------------|------------------------------------------|------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| Il modello                            |                                          |                                                            |                                                                                        |                                                    |
| Modello UAA                           | Regole uguali per tutte le unità         | Regole diversificate per categoria di UAA                  |                                                                                        |                                                    |
| Strumentario di gestione              | Uguale per tutte le unità                | Lo strumentario viene adeguato alle esigenze di ogni unità |                                                                                        |                                                    |
| Riporto nel fondo di capitalizzazione | Non permesso                             | Permesso senza vincoli                                     | Permesso con vincoli                                                                   |                                                    |
| Il progetto                           |                                          |                                                            |                                                                                        |                                                    |
| Estensione                            | A tutte le unità dell'AC senza eccezioni | A tutte le unità dell'AC con eccezioni                     | Solo alle unità ritenute idonee tramite un assessment basato su un catalogo di criteri | Nessuna estensione: solo le 5 UAA finora coinvolte |
| Modalità di estensione                | Tutte le unità contemporaneamente        | Estensione in scaglioni successivi                         | Tempistica flessibile, determinata per ogni unità                                      |                                                    |
| Adesione                              | Su base volontaria                       | Obbligatoria                                               |                                                                                        |                                                    |

TABELLA 13: SCHEMA DELLE POSSIBILI OPZIONI DI PROSEGUIMENTO DEL PROGETTO

Alla luce degli aspetti evidenziati nel capitolo 8, si delineano quattro possibili scenari evolutivi del progetto pilota UAA all'interno dell'Amministrazione cantonale ticinese (AC). Ogni scenario rappresenta una differente combinazione delle opzioni dello schema.

Essi possono essere riassunti, in ordine crescente di diffusione e livello di autonomia, nel modo seguente:

1. ritorno al vecchio sistema;
2. estensione selettiva;
3. estensione all'intera AC senza riporto di budget;
4. estensione all'intera AC con riporto di budget.

### 8.1. Scenario 1: ritorno al vecchio sistema

Il primo scenario consiste in un abbandono del progetto UAA e nel ritorno delle UAA pilota alle modalità di gestione tradizionali. Pur non essendo, dal nostro punto di vista, uno scenario consigliabile, va pur detto che il grado di diffusione dell'autonomia (limitato a sole 5 unità) è ancora tale da rendere possibile un abbandono del progetto senza perdite ingenti. Ovviamente tale scelta precluderebbe una riproposta del paradigma GEMAP nel breve termine, oltre ad infondere disillusione nei funzionari dirigenti dell'AC sulla concreta possibilità, in un futuro di medio-lungo termine, di improntare il funzionamento dell'ente pubblico a criteri di efficienza, efficacia, responsabilizzando e fornendo autonomia operativa alle unità amministrative.

La tabella 14 sintetizza vantaggi e svantaggi dello scenario *Ritorno al vecchio sistema*.

| Vantaggi                                                                                                                                                                                                                                      | Svantaggi                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Disimpegno dal progetto possibile senza perdite ingenti</li><li>• Mantenimento di un'unica modalità di funzionamento all'interno dell'AC (parità di trattamento delle unità amministrative)</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Occasione perduta per improntare il funzionamento dell'ente pubblico a criteri di efficienza ed efficacia, responsabilizzando e fornendo autonomia operativa alle unità amministrative</li><li>• Mancato allineamento alle moderne tendenze in fatto di gestione degli enti pubblici</li><li>• Disillusione e perdita di fiducia rispetto a possibili riforme future della pubblica amministrazione (soprattutto da parte delle UAA pilota, ma non solo)</li><li>• Impressione verso l'esterno di un'AC resistente al cambiamento</li></ul> |

TABELLA 14: VANTAGGI E SVANTAGGI DELLO SCENARIO "RITORNO AL VECCHIO SISTEMA"

## 8.2. Scenario 2: estensione selettiva

| Parametri                             | Opzioni                                  |                                                            |                                                                                        |                                                    |
|---------------------------------------|------------------------------------------|------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| Il modello                            |                                          |                                                            |                                                                                        |                                                    |
| Modello UAA                           | Regole uguali per tutte le unità         | Regole diversificate per categoria di UAA                  |                                                                                        |                                                    |
| Strumentario di gestione              | Uguale per tutte le unità                | Lo strumentario viene adeguato alle esigenze di ogni unità |                                                                                        |                                                    |
| Riporto nel fondo di capitalizzazione | Non permesso                             | Permesso senza vincoli                                     | Permesso con vincoli                                                                   |                                                    |
| Il progetto                           |                                          |                                                            |                                                                                        |                                                    |
| Estensione                            | A tutte le unità dell'AC senza eccezioni | A tutte le unità dell'AC con eccezioni                     | Solo alle unità ritenute idonee tramite un assessment basato su un catalogo di criteri | Nessuna estensione: solo le 5 UAA finora coinvolte |
| Modalità di estensione                | Tutte le unità contemporaneamente        | Estensione in scaglioni successivi                         | Tempistica flessibile, determinata per ogni unità                                      |                                                    |
| Adesione                              | Su base volontaria                       | Obbligatoria                                               |                                                                                        |                                                    |

Il secondo scenario consiste in un'estensione selettiva del modello UAA ad altre unità dell'AC. Concretamente, si tratta di valutare di volta in volta, sulla base di un elenco di criteri da definire (vedi allegato 3), l'idoneità o meno di un'unità amministrativa alla concessione di un certo livello di autonomia, che può spingersi dallo statuto di UAA a quello di UIP oppure, ancora, a forme giuridiche quali la società anonima.

L'estensione selettiva potrebbe avvenire, in alternativa, su base volontaria (le singole unità amministrative inoltrano la loro candidatura alla concessione dell'autonomia) oppure su base sistematica, procedendo ad una valutazione d'idoneità a priori per ogni unità amministrativa dell'AC. Il riporto dell'avanzo di budget nel fondo di capitalizzazione sarebbe possibile (da definire se con o senza vincoli, ad esempio legati all'influenzabilità da parte dell'UAA delle singole voci di spesa e di ricavo)<sup>50</sup>.

Inoltre, al fine di sensibilizzare le unità candidate all'autonomia sull'impegno che esse vanno concretamente ad assumersi, si propone l'allestimento di un'analisi organizzativa e delle prestazioni erogate, corredata da un progetto di riorganizzazione del servizio sulla base di iniziative concrete (vedi raccomandazione 14).

Al fine di rendere ragionevole tale scenario, occorrerebbe però raggiungere un livello minimo di diffusione dello statuto di UAA all'interno dell'AC, così da giustificare l'investimento nello sviluppo dell'apposito strumentario di gestione e nell'offerta di un supporto amministrativo alle UAA in divenire. Riteniamo che una soglia di riferimento sensata sia costituita da almeno il 30% delle unità amministrative dell'AC.

L'approccio dell'estensione selettiva è attualmente applicato, in Svizzera, unicamente dal Canton Friburgo e dalla Confederazione (progetto FLAG, vedi punto 7.1.), soprattutto a causa del rilevante svantaggio costituito dalla convivenza di due modalità di gestione diverse, che genera confusione, oneri amministrativi aggiuntivi e disparità di trattamento tra le unità amministrative.

<sup>50</sup> Una variante restrittiva, che prevede il rientro sotto il controllo dell'Amministrazione cantonale anche di una parte degli avanzi di esercizio riconducibili a meriti dell'UAA, è applicata dal Canton Turgovia (si veda anche la nota 45). In questo modo, si potrebbe ovviare ad un possibile problema di disparità di trattamento tra unità amministrative autonome e non, al momento in cui dovessero essere decisi dei risparmi da attuare attraverso dei tagli lineari di budget. Problematico appare però un simile approccio se analizzato dal punto di vista delle UAA, le quali si troverebbero di fatto a finanziare in modo incrociato unità amministrative tradizionali sottoposte ad una pressione in termini di risultato ben minore.

La tabella 15 sintetizza vantaggi e svantaggi dello scenario *Estensione selettiva*.

| Vantaggi                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Svantaggi                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diffusione graduale dell'autonomia all'interno dell'AC, senza stravolgimenti</li> <li>• Approccio mirato, che valuta a priori l'idoneità delle unità amministrative ad uno statuto autonomo (con la possibilità di riconoscere margini di autonomia anche superiori a quelli concessi alle UAA)</li> <li>• Occasione per una riflessione strutturata interna alle unità amministrative, grazie all'allestimento dell'analisi organizzativa e del piano di riorganizzazione</li> <li>• Impresione verso l'esterno di un'AC attiva, innovativa ed al passo con i tempi</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coesistenza strutturale di due diverse modalità di funzionamento all'interno dell'AC (con relativa confusione, oneri amministrativi aggiuntivi e disparità di trattamento tra le unità amministrative)</li> <li>• Difficoltà di percezione delle differenze tra UAA ed unità amministrative tradizionali da parte dei servizi centrali e degli staff amministrativi dipartimentali</li> <li>• Disorientamento per il livello politico, che si trova a dover adottare due diverse modalità d'interazione con l'Amministrazione (focus sugli input per le unità tradizionali, focus su output ed outcome per le UAA)</li> </ul> |

TABELLA 15: VANTAGGI E SVANTAGGI DELLO SCENARIO "ESTENSIONE SELETTIVA"

### 8.3. Scenario 3: estensione generalizzata senza riporto di budget

| Parametri                             | Opzioni                                  |                                                            |                                                                                        |                                                    |
|---------------------------------------|------------------------------------------|------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| Il modello                            |                                          |                                                            |                                                                                        |                                                    |
| Modello UAA                           | Regole uguali per tutte le unità         | Regole diversificate per categoria di UAA                  |                                                                                        |                                                    |
| Strumentario di gestione              | Uguale per tutte le unità                | Lo strumentario viene adeguato alle esigenze di ogni unità |                                                                                        |                                                    |
| Riporto nel fondo di capitalizzazione | Non permesso                             | Permesso senza vincoli                                     | Permesso con vincoli                                                                   |                                                    |
| Il progetto                           |                                          |                                                            |                                                                                        |                                                    |
| Estensione                            | A tutte le unità dell'AC senza eccezioni | A tutte le unità dell'AC con eccezioni                     | Solo alle unità ritenute idonee tramite un assessment basato su un catalogo di criteri | Nessuna estensione: solo le 5 UAA finora coinvolte |
| Modalità di estensione                | Tutte le unità contemporaneamente        | Estensione in scaglioni successivi                         | Tempistica flessibile, determinata per ogni unità                                      |                                                    |
| Adesione                              | Su base volontaria                       | Obbligatoria                                               |                                                                                        |                                                    |

Il terzo scenario ipotizzato prevede – con oppure senza eccezioni che dovranno, se del caso, restare tali al fine di non ricadere nello scenario 2 – un'estensione del modello all'interna AC, eliminando però la possibilità per le UAA di riportare gli avanzi (o i disavanzi) di budget all'anno successivo. Tale modalità, applicata da numerosi cantoni (tra i quali tutti e tre i cantoni presi a confronto al punto 7.2.4.), consente di scongiurare il rischio che i preventivi vengano sistematicamente sopravvalutati<sup>51</sup>, offrendo la possibilità ad entrambe le parti negoziali di sedersi al tavolo ogni anno per discutere delle risorse necessarie all'attività. Di conseguenza, il controllo sull'impiego delle finanze pubbliche sarebbe più semplice e si eviterebbe di doversi confrontare con riporti ingenti che verrebbero sottratti ad una supervisione a livello centrale. Eventuali progetti speciali dovrebbero essere dunque pianificati e il relativo investimento dovrebbe essere integrato nel budget globale richiesto dall'UAA per l'anno in questione.

Un ulteriore vantaggio offerto da tale scenario sarebbe la possibilità di derogare al bisogno stringente di un conto prestazioni per ogni UAA (con relativo catalogo delle prestazioni e sistema di contabilità analitica) in quanto, per alcune unità, il budget globale potrebbe continuare ad essere determinato, come sinora, sulla base di estrapolazioni a partire dalla contabilità finanziaria. Si suggerisce comunque, a tale proposito, di valutare caso per caso il fabbisogno effettivo a livello di strumentario di gestione, concordando con ogni UAA un percorso di allineamento individualizzato.

Peraltro, resterebbe salvaguardata la facoltà di derogare alla specificità qualitativa e quantitativa della spesa (trasferimenti di conto), se del caso arricchita da margini di manovra aggiuntivi nell'ambito della gestione delle risorse umane (vedi raccomandazione 4), che costituisce pur sempre la voce di spesa di gran lunga preponderante.

Tra gli svantaggi di tale scenario, vanno annoverati la limitazione del raggio di azione per le attuali UAA pilota – che dovrebbero fare un passo indietro a livello di autonomia rispetto ad oggi – ed un incentivo al contenimento della spesa sicuramente più contenuto. La possibilità di realizzare progetti specifici in futuro – che è uno dei principali vantaggi segnalati dalle UAA pilota – dovrebbe peraltro essere salvaguardata

<sup>51</sup> Tale aspetto è sottolineato in modo esplicito anche nel rapporto di valutazione interno del Canton Svitto (Kanton Schwyz, 2005) ed ha portato alla rinuncia alla possibilità dei riporti di budget al termine della fase pilota.

dalla nuova logica di negoziazione del preventivo, non più limitata al punto di vista dell'input, bensì estesa alle prestazioni erogate. Pure da non sottovalutare è l'importante investimento in competenze, risorse e strumenti a supporto di un cambiamento destinato ad abbracciare l'intera Amministrazione cantonale.

Per il successo di tale scenario, risulta quindi fondamentale la disponibilità del mandante (livello politico e/o amministrativo dipartimentale) ad evolvere verso un'attribuzione delle risorse finanziarie direttamente legata alle prestazioni ed ai progetti, che saranno da stabilire di comune accordo in sede di preventivo.

La tabella 16 sintetizza vantaggi e svantaggi dello scenario *Estensione generalizzata senza riporto di budget*.

| Vantaggi                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Svantaggi                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adozione di un'unica modalità di funzionamento all'interno dell'AC (parità di trattamento delle unità amministrative)</li> <li>• Diffusione coerente e sistematica dell'autonomia all'interno dell'AC e nei rapporti tra AC e livello politico</li> <li>• Allineamento alle moderne tendenze in fatto di gestione degli enti pubblici (orientamento alle prestazioni ed ai risultati)</li> <li>• Investimento in competenze ed in nuovi strumenti di gestione giustificato dall'entità della loro diffusione all'interno dell'AC</li> <li>• Maggiore legittimazione del modello a tutti i livelli (consapevolezza dell'ineluttabilità della sua adozione futura)</li> <li>• Maggiore semplicità di controllo delle finanze pubbliche a livello centrale</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Necessità di un importante investimento in competenze, risorse e strumenti</li> <li>• Possibile demotivazione delle attuali UAA pilota, che dovrebbero fare un passo indietro a livello di autonomia</li> <li>• Limitazione dell'incentivo ad intraprendere nuove iniziative a seguito del divieto dei riporti di budget</li> </ul> |

TABELLA 16: VANTAGGI E SVANTAGGI DELLO SCENARIO "ESTENSIONE GENERALIZZATA SENZA RIPORTO DI BUDGET"

#### 8.4. Scenario 4: estensione generalizzata con riporto di budget

| Parametri                             | Opzioni                                  |                                                            |                                                                                        |                                                    |
|---------------------------------------|------------------------------------------|------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| Il modello                            |                                          |                                                            |                                                                                        |                                                    |
| Modello UAA                           | Regole uguali per tutte le unità         | Regole diversificate per categoria di UAA                  |                                                                                        |                                                    |
| Strumentario di gestione              | Uguale per tutte le unità                | Lo strumentario viene adeguato alle esigenze di ogni unità |                                                                                        |                                                    |
| Riporto nel fondo di capitalizzazione | Non permesso                             | Permesso senza vincoli                                     | Permesso con vincoli                                                                   |                                                    |
| Il progetto                           |                                          |                                                            |                                                                                        |                                                    |
| Estensione                            | A tutte le unità dell'AC senza eccezioni | A tutte le unità dell'AC con eccezioni                     | Solo alle unità ritenute idonee tramite un assessment basato su un catalogo di criteri | Nessuna estensione: solo le 5 UAA finora coinvolte |
| Modalità di estensione                | Tutte le unità contemporaneamente        | Estensione in scaglioni successivi                         | Tempistica flessibile, determinata per ogni unità                                      |                                                    |
| Adesione                              | Su base volontaria                       | Obbligatoria                                               |                                                                                        |                                                    |

Il quarto ed ultimo scenario è quello che prevede il livello di autonomia più accentuato. Esso è simile al precedente, ma se ne differenzia in quanto viene salvaguardata la possibilità di riportare gli avanzi (e disavanzi) di budget all'anno successivo quale rilevante elemento di incentivazione e di responsabilizzazione nei confronti delle UAA.

Tale facoltà di riporto non dovrebbe però risultare incondizionata, bensì limitata a quelle parti di risultato che possono essere ricondotte con chiarezza alle modalità di gestione adottate dall'UAA (fattori endogeni). Ciò sarebbe possibile unicamente prevedendo a consuntivo, almeno a cadenza annuale, un'analisi delle cause degli scostamenti verificatisi, nell'intento di isolare il contributo effettivo dell'UAA e dei suoi dirigenti e collaboratori ai risultati economico-finanziari conseguiti. Le regole di riporto degli avanzi e dei disavanzi di budget andrebbero in ogni caso esplicitate e formalizzate in modo chiaro.

Affrontando la problematica in termini più generali, si tratterebbe di applicare un approccio negoziale sistematico nei rapporti tra mandante ed UAA. In tale logica, la disponibilità di un conto prestazioni per ogni UAA (con relativo catalogo delle prestazioni e sistema di contabilità analitica) come base di discussione diverrebbe un requisito imprescindibile per attenuare l'asimmetria informativa esistente tra le due parti negoziali. Da qui l'importante investimento in risorse e competenze che andrebbe messo in campo per dotare sia le Direzioni delle UAA che i servizi centrali e gli staff amministrativi dipartimentali degli strumenti idonei a gestire un livello di autonomia così ampio (vedi raccomandazioni 5, 6 e 7).

Tale scenario, assai ambizioso, è stato sì applicato in diversi cantoni svizzeri, ma in combinazione con una pianificazione integrata dei compiti e delle finanze. Detto altrimenti, il sistema negoziale di definizione e verifica degli obiettivi dovrebbe coprire l'intera gerarchia dei soggetti in causa, ovviamente con gradi di dettaglio diversi (livello delle politiche pubbliche nei rapporti tra Parlamento e Governo, livello dell'operatività quotidiana per i rapporti tra le UAA ed i loro mandanti all'interno dell'Amministrazione) e non limitarsi ai livelli inferiori, come avviene attualmente anche in Ticino. Soltanto con un'applicazione estensiva delle nuove modalità di gestione, infatti, è possibile garantire la necessaria coerenza tra gli obiettivi assegnati ai vari livelli.

La tabella 17 sintetizza vantaggi e svantaggi dello scenario *Estensione generalizzata con riporto di budget*.

| Vantaggi                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Svantaggi                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adozione di un'unica modalità di funzionamento all'interno dell'AC (parità di trattamento delle unità amministrative)</li> <li>• Diffusione coerente e sistematica dell'autonomia all'interno dell'AC e nei rapporti tra AC e livello politico</li> <li>• Allineamento alle moderne tendenze in fatto di gestione degli enti pubblici</li> <li>• Investimento in competenze e nello sviluppo di nuovi strumenti di gestione giustificato dall'entità della loro diffusione all'interno dell'AC</li> <li>• Maggiore legittimazione del modello a tutti i livelli (consapevolezza dell'ineluttabilità della sua adozione futura)</li> <li>• Possibilità per le UAA, grazie ai riporti di budget, di impostare la gestione su base pluriennale</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Necessità di un importante investimento in competenze, risorse e strumenti, sia a livello di UAA che a livello centrale e dipartimentale, in vista della negoziazione</li> <li>• Maggiore difficoltà di controllo delle finanze pubbliche a livello centrale</li> <li>• Necessità di risorse (in particolare a livello di servizi centrali) per la verifica sistematica degli scostamenti tra preventivo e consuntivo, al fine di determinare se essi sono derivati da decisioni operative da parte dell'UAA oppure da fattori esterni all'UAA stessa</li> </ul> |

TABELLA 17: VANTAGGI E SVANTAGGI DELLO SCENARIO "ESTENSIONE GENERALIZZATA CON RIPORTO DI BUDGET"

### **8.5. Indicazione per il proseguimento del progetto**

Ponderati vantaggi e svantaggi di ogni scenario, il team di valutazione SUPSI propone, in un'ottica di breve-medio termine, l'adozione dello **Scenario 3 (Estensione generalizzata senza riporto di budget)**.

Tale scelta consentirebbe, da un lato, di evitare – fatta salva la fase transitoria di realizzazione dell'estensione – la convivenza di modalità gestionali diverse, scongiurando la percezione di disparità di trattamento tra le unità amministrative, il sovraccarico di lavoro e la confusione che verrebbero generati dalla coesistenza di più modalità di gestione sotto lo stesso tetto.

Il grado di maturità dello strumentario attualmente disponibile nell'ambito del progetto pilota (conto prestazioni, catalogo delle prestazioni, contabilità analitica, controlling), come pure la dotazione di risorse dedicate alla supervisione del progetto, non sembrano inoltre sufficienti per fornire le adeguate garanzie in vista di un'adozione immediata dello **Scenario 4 (Estensione generalizzata con riporto di budget)**, del quale si consiglia però caldamente di valutare l'opportunità in un orizzonte di medio-lungo termine, al momento in cui le basi culturali, lo strumentario di gestione e, più in generale, un atteggiamento favorevole alla delega di competenze ed alla concessione di autonomia si riveleranno sufficientemente ancorate all'interno dell'AC.

Nel caso in cui si optasse per lo scenario 3, andrebbero ancora definite la tempistica e le modalità di estensione (ampiezza e composizione dei diversi scaglioni). Inoltre occorre essere consapevoli che, in uno scenario di questo tipo, il fabbisogno di risorse e competenze per la gestione dell'autonomia sarebbe tutt'altro che trascurabile.

Per verificare lo sviluppo e le prospettive del progetto, suggeriamo inoltre di prevedere una valutazione dopo un periodo di 3 anni dal passaggio al nuovo statuto da parte del primo scaglione di UAA.

## 9. Valutazione globale e raccomandazioni

Nel presente capitolo viene effettuata una valutazione di sintesi per un insieme di temi rilevanti legati alla diffusione dello statuto di autonomia all'interno dell'Amministrazione cantonale ticinese. Tale valutazione è basata sulla situazione nelle UAA ticinesi al termine della fase pilota e sulle lezioni emerse dal confronto nazionale e intercantonale del capitolo 7. La trattazione di ogni tema si conclude con l'enunciazione di una o più raccomandazioni, le quali si applicano, in modo più o meno marcato, a seconda dello scenario evolutivo che si deciderà di adottare (in coda ad ogni raccomandazione vengono indicati i relativi scenari di pertinenza).

### 9.1. *Mandato di prestazioni, conto prestazioni e budget globale*

Gestire delle unità amministrative in regime di autonomia implica, di fatto, l'applicazione di una logica contrattuale alle relazioni tra unità amministrativa e livello sovraordinato (nella fattispecie, il Dipartimento di riferimento). Il cosiddetto *sistema dei mandati di prestazione* è fondato su tre concetti, che vengono affrontati nei paragrafi seguenti: mandato di prestazioni, conto prestazioni e budget globale.

#### 9.1.1. Mandato di prestazioni

Il mandato di prestazioni rappresenta lo strumento di gestione principale dell'autonomia all'interno di un ente pubblico. In particolare, basandosi su una logica di tipo contrattuale, il mandato di prestazioni concretizza gli obiettivi del livello politico in termini di prestazioni da erogare e di risorse messe a disposizione.

Di fatto, vengono così esplicitati gli obiettivi che devono essere raggiunti da parte dell'UAA, fornendo informazioni relativamente ai seguenti ambiti:

- tipologia delle prestazioni (caratteristiche, destinatari);
- standard qualitativi da garantire (solitamente mediante la definizione di indicatori e di valori-obiettivo in loro corrispondenza);
- informazioni di carattere economico-finanziario, in riferimento a gruppi di prestazioni o a prestazioni singole (costo complessivo, costo unitario, grado di copertura dei costi).

L'elaborazione di un valido mandato di prestazione esige molta attenzione, ma questa fase viene sovente sottovalutata. I principali punti critici che si riscontrano nella pratica sono:

- un'insufficiente grado di dettaglio nella definizione delle prestazioni, le quali devono essere orientate all'utente – sia esso interno o esterno – e descritte in modo preciso, se opportuno riunendole in gruppi (concetto di catalogo delle prestazioni);
- un'insufficiente significatività degli indicatori di prestazione, i quali devono possedere un elevato valore informativo ma, allo stesso tempo, esigere un dispendio di risorse ragionevole per la misurazione dei risultati conseguiti. A tale proposito, va segnalata la difficoltà cronica nel definire adeguati indicatori di risultato, in quanto il legame tra la prestazione erogata (output) e le conseguenze a livello di benessere dei cittadini (outcome) risulta spesso sfumato oppure quantificabile soltanto

su un orizzonte temporale assai ampio (da qui, tra l'altro, la difficoltà di misurare l'impatto delle politiche pubbliche).

Se una chiara definizione delle prestazioni erogate dalla singola UAA risulta indispensabile in un'ottica di negoziazione tra le parti (al fine di evitare scostamenti indesiderati tra il livello di prestazioni atteso e quello effettivo), altrettanto fondamentale è un'adeguata strutturazione della componente economico-finanziaria, la quale costituisce la contropartita delle prestazioni in termini di risorse necessarie alla loro erogazione.

#### **RACCOMANDAZIONE 1**

**Proponiamo di mantenere l'attuale impostazione del ciclo di gestione, con mandati di prestazione quadriennali (mandati quadro) declinati in mandati di prestazione e budget globali di durata annuale. Tale modalità evita stravolgimenti nel funzionamento dell'Amministrazione cantonale, adottando una politica dei piccoli passi in un'ottica di semplicità e continuità rispetto al sistema tradizionale. Un'eventuale estensione futura dell'orizzonte di riferimento dell'impegno finanziario potrà casomai essere valutata più avanti.**

► *Si applica agli scenari 2, 3, 4*

#### **9.1.2. Conto prestazioni**

Il conto prestazioni è un documento in cui sono riassunti i principali gruppi di prestazioni dell'UAA, corredati di quantità e costi pianificati. Moltiplicando i costi unitari di ogni prestazione per le rispettive quantità, e deducendo i ricavi diretti (ad esempio, le tariffe versate dall'utenza), si ottiene il valore del budget globale riconosciuto all'UAA dal mandante.

In linea di principio, per ogni UAA sarebbe consigliabile elaborare un conto prestazioni, al fine di consentire una discussione ed una negoziazione del budget il più possibile paritaria tra le parti, evitando al mandante, da un lato, di fornire alle UAA una sorta di cambiale in bianco e, dall'altro, consentendo alle UAA di esplicitare il costo effettivo delle prestazioni in relazione al livello quantitativo e qualitativo delle prestazioni erogate, sensibilizzando così il livello politico sulla necessità di garantire un'elevata coerenza tra risorse assegnate e livello di servizio auspicato<sup>52</sup>. Quest'ultimo aspetto è tutt'altro che irrilevante, in quanto abbraccia in pieno la tematica fondamentale ed attualissima della definizione dei confini del servizio pubblico.

Per quanto concerne il progetto pilota UAA del Canton Ticino, lo strumento del conto prestazioni non è riuscito finora ad affermarsi come elemento fondamentale del processo negoziale. Di fatto, soltanto l'OSC si è dotato di un conto prestazioni strutturato, anche in ossequio alle esigenze poste dal sistema di finanziamento del settore psichiatrico, che vede il coinvolgimento non soltanto dello Stato, ma anche degli assicuratori malattia, così come avviene per l'Ente Ospedaliero Cantonale (EOC).

Un importante motivo alla base della mancata affermazione del conto prestazioni – oltre ad una certa difficoltà iniziale nel comprenderne la rilevanza e le possibili modalità di impostazione – è l'insufficiente livello di risorse disponibili all'interno di alcune UAA le quali, per motivi legati alla particolare attività svolta (si pensi, ad esempio,

<sup>52</sup> Peraltro, in prospettiva futura, un conto prestazioni potrebbe rappresentare un utile strumento conoscitivo per le Direzioni di tutte le unità dell'AC, indipendentemente dalla loro assegnazione al modello gestionale UAA.

all'ASTi-BCB o alla SSAT) oppure alle ridotte dimensioni (è il caso del CCF), non sono dotate di staff amministrativi in grado di sobbarcarsi l'onere derivante dall'allestimento di un catalogo delle prestazioni e dall'implementazione e gestione della contabilità analitica, che costituiscono strumenti imprescindibili a supporto del conto prestazioni.

Le difficoltà di cui sopra sono peraltro comuni ad altri cantoni. In particolare, due dei cantoni considerati nell'analisi – Svitto e Zugo – hanno optato per un approccio prudente in tema di conto prestazioni, facendo in modo che esso venisse adottato unicamente su base volontaria oppure laddove la conoscenza dei costi effettivi delle prestazioni su base analitica si rivelasse assolutamente necessario (si pensi, ad esempio, alle unità amministrative attive sul mercato, agli ambiti di attività potenzialmente esternalizzabili oppure a quelle prestazioni che vengono finanziate, almeno parzialmente, mediante contributi federali)<sup>53</sup>.

Indipendentemente dall'obbligo o meno di dotarsene, va comunque ricordato che un conto prestazioni riflette in tutto e per tutto il grado di complessità delle realtà a cui si riferisce. Nell'ottica di una sua introduzione, si potrà quindi agire sul suo grado di dettaglio (elevato per le unità di grandi dimensioni, più limitato per le unità di dimensioni ridotte), in modo da poter contenere l'onere amministrativo legato alla preparazione ed all'aggiornamento.

## **RACCOMANDAZIONE 2**

**Riteniamo il conto prestazioni uno strumento conoscitivo imprescindibile, sia come supporto alla Direzione delle UAA che come base di discussione a livello di dipartimento. Riteniamo che ogni UAA possa dotarsi di un conto prestazioni, fermo restando che il livello di dettaglio può essere modulato in base alle esigenze informative, al tipo di attività svolta ed alle risorse disponibili. Infatti, anche un conto prestazioni impostato in modo semplice (cioè con un numero di prestazioni ridotto) rappresenta un supporto potenzialmente valido per la negoziazione del budget globale. Occorrerà quindi valutare quale sia il grado di dettaglio adeguato per ogni UAA necessiti di un conto prestazioni.**

- ▶ *Si applica agli scenari 2, 4*
- ▶ *Per lo scenario 3 riteniamo possibili delle deroghe*

### **9.1.3. Budget globale**

Il budget globale costituisce il corrispettivo versato all'UAA per finanziare l'erogazione delle prestazioni concordate. Rispetto alle modalità di finanziamento tradizionali, la novità consiste nella deroga al criterio della specialità qualitativa, quantitativa e temporale della spesa. In altre parole, alle UAA è concesso superare un credito concesso (oppure rinunciare ad una spesa pianificata), spostare parti di credito da una voce di spesa all'altra e riportare all'anno successivo l'avanzo oppure il disavanzo conseguito. È proprio con queste modalità che si manifesta l'autonomia finanziaria concessa alle UAA.

Nel caso del progetto pilota ticinese, i margini di autonomia concessi sono stati apprezzati dai responsabili di UAA, in quanto hanno potuto essere scongiurati incentivi perversi quali la corsa all'esaurimento del budget a fine anno oppure l'effettuazione di

<sup>53</sup> Per le unità prive del conto prestazioni, tali cantoni continuano a determinare il budget globale sulla base di estrapolazioni effettuate a partire dalla contabilità finanziaria.

spese pianificate ma inutili, al fine di non incorrere in tagli di budget l'anno successivo. Inoltre, la possibilità di riportare gli avanzi di budget all'anno successivo ha offerto ad alcune UAA (in particolare ASTi-BCB e SSAT, mentre al CSI alcuni margini di manovra erano già concessi prima del passaggio al nuovo statuto) l'opportunità di iniziare e portare a termine progetti concreti in risposta ad esigenze espresse dall'utenza<sup>54</sup>.

Allo stato attuale delle cose, però, l'assenza di un conto prestazioni rende l'applicazione delle deroghe suddette problematica soprattutto dal punto di vista della Sezione delle finanze, la quale si è trovata confrontata, nel periodo di sperimentazione, con avanzi di budget importanti da parte di numerose UAA. In particolare, la dipendenza da fenomeni esterni all'Amministrazione caratteristica di alcune UAA (si pensi, ad esempio, all'OSC ed ai suoi molteplici flussi di finanziamento, che risultano difficilmente prevedibili quanto ad entità, temporalità e provenienza) rende necessario un approfondimento delle cause soggiacenti ad un avanzo (ma anche, eventualmente, ad un disavanzo) di gestione.

Tale esercizio è stato effettuato, durante la fase pilota, su impulso della Sezione finanze, ma andrebbe reso sistematico, prevedendo una possibilità d'intervento concreta – nel senso di un'esclusione dal calcolo del riporto – per quelle voci di spesa e/o di ricavo il cui scostamento tra preventivo e consuntivo non può essere fatto risalire a decisioni prese dall'UAA (fattori esogeni). L'istituzionalizzazione di tale verifica strutturata risulta ancora più importante pensando alla possibile estensione del modello UAA ad altre unità dell'Amministrazione cantonale.

### **RACCOMANDAZIONE 3**

**Riteniamo fondamentale, specialmente nel caso in cui si volesse mantenere per le UAA la possibilità di riportare gli eventuali avanzi di budget all'anno successivo, approfondire maggiormente e a cadenza regolare le cause degli scostamenti verificatisi tra preventivo e consuntivo, nell'ottica di isolare le voci di spesa e di ricavo, rispettivamente gli scostamenti legati ad effettivi meriti gestionali delle UAA da quelli derivanti da eventi non controllabili dalle UAA stesse<sup>55</sup>.**

► *Si applica agli scenari 2, 4*

## **9.2. Gestione delle risorse umane**

Le spese del personale (gruppo 30) rappresentano una parte preponderante del budget delle varie unità amministrative. Di conseguenza, scostamenti tra preventivo e consuntivo su queste voci di spesa esercitano un forte impatto sui risultati finanziari e sui riporti nel fondo di capitalizzazione. Si rivela quindi indispensabile garantire un elevato grado di precisione sul preventivo del personale delle UAA<sup>56</sup>. Un preventivo del personale più accurato, per le UAA come per le altre unità dell'Amministrazione cantonale, fornirebbe d'altronde maggiori garanzie anche allo Stato nel suo complesso.

<sup>54</sup> Come evidenziato al punto 7.2.4, in alcuni cantoni la facoltà di riporto all'anno successivo non è stata concessa alle unità amministrative GEMAP.

<sup>55</sup> A tale proposito, il Canton Svitto sta addirittura valutando l'ipotesi di evidenziare la suddivisione nel consuntivo pubblicato.

<sup>56</sup> Grazie all'applicativo di gestione SAP, le informazioni necessarie in merito agli scatti salariali ed altre variabili fondamentali risultano già oggi disponibili.

Per raggiungere questo obiettivo, appare imprescindibile riflettere sull'attuale tempistica di elaborazione del preventivo: riducendo tali tempi, si ridurrebbe a livello statistico anche l'incidenza sulla pianificazione di eventi imprevisti potenzialmente destinati a generare scostamenti dal budget (dimissioni, malattie, turn-over, ecc.).

Per quanto concerne i margini di autonomia concessi alle UAA in fatto di gestione del personale, il modello attualmente in vigore prevede unicamente la possibilità di assumere del personale ausiliario a condizione di poter comprovare la disponibilità di risorse economiche per finanziarlo. Di tale opportunità hanno potuto beneficiare diverse UAA pilota – in primis ASTi-BCB e SSAT – rendendo possibile la realizzazione di progetti specifici (vedi punto 8.1.3).

Tali margini di autonomia sono ritenuti da alcuni insufficienti, soprattutto laddove il confronto con il mercato implicherebbe la necessità di reagire tempestivamente, dotandosi di risorse umane qualificate difficilmente impiegabili sulla base di un contratto da ausiliario. La reazione tempestiva alle sollecitazioni del mercato è inoltre ostacolata dalla necessità di seguire in modo scrupoloso la via di servizio nell'applicazione delle procedure di assunzione, ciò che rende estremamente lungo il percorso che porta alla disponibilità della risorsa (si pensi alle prestazioni di servizio della SSAT).

A livello di condizioni d'impiego, invece, il panorama svizzero presenta un carattere estremamente eterogeneo, che va dall'abolizione dello statuto di funzionario (si pensi a Basilea-Campagna) al mantenimento in toto del sistema tradizionale, passando per varie forme di funzionariato flessibile, con elementi più o meno spinti di gestione per obiettivi e di sistema di incentivi (laddove sembra diffondersi un approccio simile a quello adottato dalla Confederazione, con la possibilità di accelerare o ritardare l'applicazione degli scatti salariali a seconda dei risultati ottenuti e discussi nell'ambito di un colloquio annuale di valutazione)<sup>57</sup>.

Per il Ticino va preso atto del successo, il 28 novembre 2010, del referendum lanciato contro la revisione parziale della Legge sull'ordinamento dei dipendenti (LORD) e della Legge sugli stipendi (L-Stip).

---

<sup>57</sup> Interessante in tal senso è il caso del Canton Zugo, il quale aveva concesso alle unità pilota GEMAP la deroga al blocco delle assunzioni e la facoltà di assumere personale aggiuntivo sulla base di un rapporto contrattuale di diritto privato, mantenendo il rapporto di diritto pubblico per il personale esistente al momento del passaggio al nuovo modello di gestione. Il rapporto di valutazione ha però suggerito di rinunciare ai contratti di diritto privato in nome della salvaguardia della parità di trattamento tra i collaboratori. Confermata viene invece la soglia massima di CHF 150'000 per la concessione di incentivi da parte del responsabile di unità (Ernst & Young, 2008).

#### **RACCOMANDAZIONE 4**

Essendo la gestione delle risorse umane un tema particolarmente delicato e complesso, suggeriamo di istituire un gruppo di lavoro interdipartimentale ad hoc, coordinato dalla Sezione Risorse Umane, che valuti gli scenari evolutivi praticabili ed i margini di autonomia ipotizzabili. In particolare, riteniamo importante verificare la possibilità di proporre modifiche legislative che permettano un rafforzamento dell'autonomia e della flessibilità operativa attraverso:

- (a) margini di manovra rispetto al Piano dei Posti Autorizzati (PPA), discutendo ad esempio la possibilità di assumere personale privo di contratto di diritto pubblico laddove la funzione specifica non è prevista dalla pianta organica dei dipendenti dello Stato<sup>58</sup>;
- (b) una delega parziale delle competenze decisionali a livello di assunzione e gestione del personale.

► Si applica agli scenari 2, 3, 4

### **9.3. Competenze per la negoziazione e supporto amministrativo**

L'introduzione della GEMAP implica un sostanziale cambiamento di approccio nella gestione della cosa pubblica, ribaltando completamente il punto di vista e spostandolo dalle risorse (*input*) alle prestazioni (*output*) ed ai loro effetti (*outcome*). Tale cambiamento non può prescindere dall'esistenza, presso le istanze acquirenti delle prestazioni (nella fattispecie, le direzioni dei Dipartimenti), di uno staff di specialisti in grado di elaborare dei mandati di prestazione sufficientemente dettagliati. Tali competenze e capacità, di fatto, sono spesso insufficienti (anche, semplicemente, in termini di tempo da mettere a disposizione) o, addirittura, assenti (Schedler e Proeller, 2000).

Dal momento che le istanze erogatrici delle prestazioni (nella fattispecie, le unità amministrative o le agenzie esterne) tendono, spinte dagli eventi, a dotarsi più tempestivamente di tali competenze, risulta difficile per il mandante, senza un adeguato investimento in risorse e competenze, confrontarsi ad armi pari su tematiche quali gli attributi qualitativi delle prestazioni da erogare oppure la quantità delle stesse, sia in sede di negoziazione ed allestimento del contratto (a preventivo) che in sede di verifica dell'adempimento dello stesso (a consuntivo)<sup>59</sup>.

Nel caso del Canton Ticino, un valido esempio nella direzione illustrata sopra è costituito dall'Unità di contrattualizzazione della Sezione sanitaria – nel frattempo trasformata in Area di gestione sanitaria –, la quale assume il ruolo di controparte contrattuale nei confronti dell'EOC e, grazie alle competenze degli specialisti che la compongono, può avviarsi ad affrontare la sfida della contrattualizzazione delle cliniche private a partire dal 2012.

Pure da citare sono le competenze riunitesi sotto la direzione del progetto volto all'introduzione dei contratti di prestazione nel settore socio-sanitario ticinese, che ha permesso, nel corso degli ultimi anni, di portare a regime un centinaio di contratti di prestazione annuali.

<sup>58</sup> Interessante è il caso del Canton Basilea-Campagna che, con l'introduzione generalizzata del modello GEMAP, aveva addirittura optato per la soppressione del PPA, per poi ritornare sui suoi passi qualche anno più tardi.

<sup>59</sup> Significativa è, a tale proposito, la lezione degli ospedali, che possono spesso far valere una posizione di forza nei confronti degli enti pubblici finanziatori (Schedler e Proeller, 2000).

Peraltro, le competenze di tali staff specialistici possono fungere, oltre che da attenuatori dell'asimmetria informativa tipicamente esistente tra unità amministrative e direzioni di dipartimento (rispettivamente livello politico) a supportare le UAA nello svolgimento di attività accessorie ma fondamentali in un'ottica GEMAP, quali la costruzione del catalogo delle prestazioni, l'impostazione del sistema di contabilità analitica oppure la messa a punto di sistemi e strumenti di monitoraggio e controlling.

Alla luce delle esperienze effettuate con le 5 UAA pilota, soltanto l'OSC si è potuto avvalere di un simile supporto, offerto dall'Unità di contrattualizzazione della Sezione sanitaria e che ha portato, tra l'altro, alla configurazione della contabilità analitica.

Per contro, le altre UAA sono state costrette, laddove necessario, a sviluppare in proprio gli strumenti di appoggio ritenuti necessari, senza poter godere di un sufficiente sgravio di tempo oppure di un supporto in termini di risorse aggiuntive. Tale condizione, come mostra anche l'esperienza di Basilea-Campagna di cui al punto 7.2.1, è destinata a rallentare sensibilmente il processo di innovazione.

Per questo motivo, nel caso si optasse per la continuazione dell'esperienza UAA, magari estendendo il numero di unità amministrative gestite con le nuove modalità, si suggerisce di prevedere risorse dedicate alla contrattualizzazione presso ogni direzione di Dipartimento o, almeno, di un'unità di contrattualizzazione a livello centrale per tutta l'Amministrazione cantonale (da localizzare, ad esempio, presso la Sezione delle Finanze o la Cancelleria dello Stato).

Per quanto concerne le singole UAA, appare evidente che soltanto quelle di grandi dimensioni possono dotarsi di risorse amministrative dedicate allo sviluppo di sistemi di gestione a supporto dell'autonomia. Per scongiurare l'esclusione delle unità di dimensioni più ridotte dai vantaggi offerti dall'autonomia, si suggerisce di predisporre per queste ultime occasioni istituzionalizzate di interscambio (ad esempio, dei gruppi di lavoro tematici stabili) con rappresentanti dei servizi centrali e/o con specialisti afferenti alle UAA di maggiori dimensioni.

#### **RACCOMANDAZIONE 5**

**Riteniamo necessaria, specialmente nel caso di un'estensione generalizzata del modello UAA alle altre unità dell'Amministrazione cantonale, la creazione di un'unità di contrattualizzazione per ognuno dei 5 Dipartimenti. In questo modo, sarebbe possibile ovviare in qualche modo all'asimmetria informativa esistente tra mandante e UAA, rendendo possibile una discussione di merito in tema di prestazioni, obiettivi e risorse.**

► *Si applica agli scenari 3, 4*

## **RACCOMANDAZIONE 6**

Vista la sfida culturale e gestionale rappresentata dalla diffusione e dal consolidamento del paradigma dell'autonomia all'interno dell'Amministrazione cantonale, riteniamo opportuno costituire un'unità di progetto specifica, di dimensioni da definire, con compiti di gestione di progetto, sviluppo dello strumentario di gestione, consulenza, informazione, comunicazione, gestione del cambiamento e valutazione dell'outcome, che costituisca un referente visibile e disponibile per tutti i soggetti coinvolti (UAA, divisioni, dipartimenti e livello politico). In assenza di risorse umane dedicate allo scopo, infatti, è difficilmente ipotizzabile un sufficiente ancoraggio delle nuove modalità di gestione all'interno dell'Amministrazione, oltretutto in tempi sufficientemente brevi da non scoraggiare l'entusiasmo nei confronti del cambiamento in atto. Va peraltro da sé che, come avviene attualmente, le UAA di maggiori dimensioni dovranno avvalersi anche in futuro di un supporto amministrativo interno. Le UAA di dimensioni ridotte, per contro, potranno avvalersi del supporto della costituenda unità di progetto<sup>60</sup>.

► Si applica agli scenari 2, 3, 4

### **9.4. Competenze dei responsabili di UAA**

Gettando uno sguardo d'insieme sulla pubblica amministrazione, anche ticinese, senza pregiudizi di sorta, occorre riconoscere che numerose esigenze poste dal NPM possono essere soddisfatte anche adottando le modalità di gestione tradizionali. Molti funzionari dirigenti, infatti, gestiscono già oggi le loro unità con successo. Il problema è che, spesso, essi lo fanno nonostante – e non grazie – al sistema attuale (Schedler, 2000).

È comunque indubbio che il modello gestionale UAA richiede, da parte dei rispettivi responsabili, competenze di tipo manageriale quali:

- la capacità di anticipare gli eventi;
- la capacità di elaborare delle strategie;
- competenze nel campo dell'organizzazione aziendale, della gestione del cambiamento e della gestione dei processi;
- la predisposizione alla leadership e alla motivazione del personale;
- la capacità di elaborare dati ed informazioni nell'ambito della gestione finanziaria, della contabilità analitica e del controlling, identificando adeguate misure di miglioramento.

---

<sup>60</sup> Tale approccio è stato adottato da numerosi cantoni. Svitto e Zugo, ad esempio, evidenziano il ruolo motore dell'unità di progetto soprattutto per quanto concerne lo sviluppo dello strumentario di gestione ed il coinvolgimento dei diversi attori, sia del livello politico che di quello amministrativo.

## **RACCOMANDAZIONE 7**

**Specialmente nel caso in cui si prevedesse un'estensione del modello UAA ad altre unità dell'AC, si ritiene consigliabile la predisposizione di un percorso formativo specifico da offrire ai responsabili, ai quadri e al personale amministrativo delle nuove UAA, nell'ambito dei quali approfondire i principali aspetti legati all'autonomia ed allo strumentario previsto dal nuovo modello di gestione<sup>61</sup>.**

► *Si applica agli scenari 2, 3, 4*

## **9.5. Sviluppo organizzativo e strumenti di gestione**

Lavorare in un'ottica GEMAP non comporta unicamente redigere un contratto di prestazioni, tutt'al più corredato da un conto prestazioni. Per ottenere un effettivo consolidamento delle nuove modalità di gestione all'interno delle unità che le adottano risulta necessario perlomeno prendere in considerazione una serie di strumenti manageriali di supporto in grado di fornire, ai responsabili di unità come ai referenti all'interno dell'Amministrazione cantonale ed al livello politico, informazioni affidabili, tempestive e su base regolare. Di seguito vengono affrontati brevemente gli strumenti ritenuti più importanti in tal senso: la contabilità analitica, il controlling, il reporting ed il sistema di gestione della qualità.

### **9.5.1. Contabilità analitica**

L'introduzione del budget globale rende fondamentale l'introduzione di una contabilità analitica, in quanto soltanto l'esistenza di quest'ultima permette di individuare i costi e i ricavi di ogni singola prestazione, consentendone una gestione differenziata.

Realizzare un sistema di contabilità analitica all'interno di una UAA significa attribuire i costi (raggruppati in voci di costo) ai diversi centri di costo in cui è articolata l'UAA stessa, per poi ribaltarli ulteriormente, insieme ai ricavi, sulle prestazioni. Tale procedimento a cascata dovrà basarsi sul principio di causalità nella generazione dei costi, limitandosi però ad un dispendio di risorse ragionevole. Infatti, soltanto un rilevamento sistematico delle attività di ogni collaboratore potrebbe consentire un'attribuzione inequivocabile dei costi. Essendo però un rilevamento di questo tipo assai dispendioso, una sua eventuale adozione sarebbe compatibile soltanto qualora venisse estesa a tutta l'Amministrazione cantonale (come è stato il caso, ad esempio, a Basilea-Campagna). In assenza di un rilevamento sistematico, nulla impedisce però di lavorare con rilevamenti periodici oppure con stime percentuali.

Al di là di ciò, l'esperienza degli altri cantoni svizzeri mostra chiaramente che un sistema di contabilità analitica è uno strumento assai utile per la gestione dell'autonomia<sup>62</sup>. Tale strumento offre infatti un supporto importante per l'allestimento del conto prestazioni, offrendo i presupposti per le iniziative di controlling e reporting.

Non mancano però, a tale proposito, le voci critiche. In particolare, il dispendio di risorse legato alla messa in opera di un sistema di contabilità analitica appare sproporzionato nei casi in cui un'unità amministrativa non sia in grado di influenzare libera-

<sup>61</sup> Un approccio di questo tipo è stato applicato, ad esempio, in sede d'introduzione dei contratti di prestazione nel settore socio-sanitario ticinese. In quell'occasione, la Divisione dell'Azione Sociale mise a punto, in collaborazione con l'Università della Svizzera Italiana, un percorso formativo ad hoc su temi giuridici e di management per facilitare l'adozione del nuovo modello di gestione da parte dei funzionari e degli istituti coinvolti.

<sup>62</sup> Tanto che, in diversi cantoni, è previsto l'obbligo di tenuta generalizzata.

mente tipologia ed entità delle prestazioni erogate, rispettivamente per unità amministrative di piccole dimensioni prive di risorse e competenze specifiche. Come visto al punto 8.1.2., alcuni cantoni hanno derogato all'obbligo di allestire un conto prestazioni e, di riflesso, all'obbligo di dotarsi di un sistema di contabilità analitica<sup>63</sup>.

Per quanto concerne il contesto ticinese, tutte le UAA (salvo il CCF) si sono dotate di un sistema di contabilità analitica, sebbene a stadi più o meno avanzati per quanto concerne l'utilizzo dei dati e delle informazioni che ne derivano. Come detto al punto 8.1.2., però, soltanto l'OSC utilizza la contabilità analitica a supporto di un conto prestazioni strutturato.

#### **RACCOMANDAZIONE 8**

**Riteniamo che l'esigenza per le UAA di dotarsi di un sistema di contabilità analitica sia data automaticamente a partire dall'obbligo di allestimento del conto prestazioni. Il modello prescelto dovrà, in ogni caso, tenere conto del livello di complessità del conto prestazioni e del supporto amministrativo disponibile alla singola UAA, venendo configurato in modo più o meno dettagliato a seconda dei casi.**

- *Si applica agli scenari 2, 4*
- *Per lo scenario 3 riteniamo possibili delle deroghe*

### **9.5.2. Controlling**

Nella moderna gestione aziendale il controlling ha oramai assunto un ruolo di grande rilevanza. Esso permette di verificare le attività, le prestazioni, le risorse e le infrastrutture, sia in un'ottica qualitativa che quantitativa.

Le dimensioni su cui si suole impostare il sistema di controlling sono sostanzialmente tre:

- l'input (risorse impiegate);
- l'output (prestazioni erogate);
- l'outcome (impatti generati).

Al fine di monitorare tali dimensioni della performance, risulta indispensabile fare ricorso ad un sistema di indicatori per acquisire informazioni tempestive, chiare ed attendibili. Dato un approccio di così ampio respiro, il tradizionale sistema di contabilità pubblica non si rivela spesso in grado di generare tutti i dati necessari ad elaborare un cruscotto di indicatori valido e completo a supporto delle iniziative di controlling.

Alcune delle UAA partecipanti al progetto pilota avevano da tempo iniziato a riflettere sulla possibilità di dotarsi di un insieme di indicatori di gestione, in particolare nel contesto dell'introduzione del sistema di gestione della qualità (ASTi-BCB, SSAT e, in seguito, CCF e OSC).

Con l'avvio del progetto pilota e delle relative attività di monitoraggio da parte della SUPSI, si è aggiunta la necessità di rilevare una serie di indicatori, in parte nuovi ed in parte derivanti dai suddetti sistemi di gestione della qualità, nell'ottica di evidenziare i principali impatti del modello UAA sulla gestione, confrontando l'evoluzione nel

<sup>63</sup> Nel Canton Svitto, l'obbligo di tenuta della contabilità analitica previsto inizialmente è stato eliminato al momento della decisione di estendere la GEMAP a tutta l'amministrazione cantonale.

tempo del margine di manovra su determinate dimensioni dell'autonomia strategica e operativa. Infine, anche l'Ufficio del controlling e delle analisi finanziarie ha manifestato l'interesse ad un monitoraggio regolare supportato da indicatori e, al fine di evitare un eccessivo sovraccarico amministrativo alle UAA, si è proceduto all'allestimento di un'unica tabella che sintetizzasse gli indicatori ritenuti rilevanti dalla SUPSI e dall'Ufficio controlling<sup>64</sup>.

Complessivamente, l'entità del cruscotto di indicatori della singola UAA dipende – e non avrebbe potuto essere altrimenti – dalle sue dimensioni e dal suo livello di complessità gestionale. Se le dimensioni di input e di output sono più frequentemente rappresentate grazie alla loro semplicità di misurazione, molto più rari sono gli indicatori di outcome, ben più difficili da misurare e spesso basati sulle percezioni soggettive espresse dall'utenza (inchieste di soddisfazione). Tale difficoltà di misurazione è acuita dal fatto che gli effetti in termini di outcome, come visto al punto 8.1.1., sono spesso percepibili soltanto sul medio-lungo termine.

Al di là della naturale necessità di individualizzazione e di parsimonia nella scelta degli indicatori, va comunque sottolineato come i cruscotti utilizzati finora non siano stati sottoposti ad una validazione preventiva da parte del mandante, ma sembrano piuttosto il frutto di proposte unilaterali da parte delle singole UAA pilota. Tale approccio volontaristico anziché negoziale non sembra sufficiente per garantire un adeguato controlling del mandato di prestazioni, in quanto gli standard di prestazione rappresentano la vera e propria contropartita del budget globale concesso all'UAA. Di conseguenza, gli indicatori andrebbero perlomeno discussi, formalizzati e validati nell'ambito di una negoziazione paritetica tra mandante ed UAA.

#### **RACCOMANDAZIONE 9**

**A prescindere dall'esistenza o meno di un sistema di gestione della qualità certificato, riteniamo fondamentale identificare ed allestire, per ogni UAA, una scheda di indicatori validata per lo scambio di informazioni tra l'UAA e il mandante (referenti dipartimentali e livello politico), in grado di bilanciare al meglio le dimensioni dell'input, dell'output e dell'outcome, con particolare attenzione per quest'ultima<sup>65</sup>.**

► *Si applica agli scenari 2, 3, 4*

### **9.5.3. Reporting**

Lo scopo del reporting è di fornire alla direzione dell'UAA, ma soprattutto alle istanze superiori e di controllo (funzionari dirigenti, direzione dei dipartimenti, Sezione delle Finanze, Consiglio di Stato, Gran Consiglio e relative commissioni) un quadro realistico e completo delle attività svolte da una specifica unità amministrativa. Si tratta, in altri termini, di un supporto alle decisioni strategiche ed operative, a tutti i livelli.

È ovvio che, in un regime di UAA, il reporting assume un ruolo ancora più rilevante, in quanto l'accresciuto margine di manovra delle UAA deve essere bilanciato con un'informazione accurata e adeguata alle esigenze delle istanze suddette, al fine di

<sup>64</sup> Per un breve commento sulle risultanze dell'analisi, si veda il punto 4.3.

<sup>65</sup> Per presidiare adeguatamente la dimensione dell'outcome, il Canton Svitto ha previsto una risorsa specificamente dedicata all'effettuazione di valutazioni in tal senso. Concretamente, un valutatore analizza annualmente, dal punto di vista dell'outcome, un certo numero di unità GEMAP a rotazione (indicativamente 3-4). Il ciclo di controlling annuale, reso in questo modo più snello, si focalizza invece sulla dimensione delle prestazioni (output), più semplice da presidiare.

poter svolgere il ruolo di supervisione, garanzia, guida strategica e – se del caso - orientamento politico che gli è proprio. D'altra parte, il rischio è quello di creare dei sistemi eccessivamente complessi e, di conseguenza, dispendiosi, soprattutto in rapporto alle unità di piccole dimensioni.

Nel corso del progetto pilota ticinese, ogni UAA ha redatto un rapporto annuale di attività all'attenzione del Consiglio di Stato, in cui era contenuto un riassunto delle attività svolte sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo, unitamente ad una sintetica presa di posizione rispetto alle attività collegate al progetto UAA. Guardando all'esperienza degli altri cantoni (si pensi all'esempio emblematico del Canton Svitto<sup>66</sup>), si avverte però la mancanza di un modello di scheda di report sintetica e strutturata in modo analogo per ogni UAA, che renda possibile un'informazione più mirata e, se ritenuto necessario, frequente.

#### **RACCOMANDAZIONE 10**

**Suggeriamo di predisporre una struttura di report sintetica e unitaria per tutte le UAA, in grado di informare debitamente le istanze politiche ed il cittadino sulle attività svolte da ogni UAA. Tale report dovrebbe contenere almeno, per ogni gruppo di prestazioni, gli obiettivi annuali, gli indicatori scelti per misurare il grado di raggiungimento ed i valori-obiettivo stabiliti, consentendo altresì dei confronti intertemporali e tra preventivo e consuntivo.**

► *Si applica agli scenari 2, 3, 4*

#### **9.5.4. Sistema di gestione della qualità**

Da oramai molti anni i Sistemi di Gestione della Qualità (SGQ) e le relative certificazioni sono stati adottati come strumenti gestionali anche dagli enti pubblici. Nell'Amministrazione cantonale ticinese, la diffusione dei modelli di gestione della qualità è però ancora relativamente limitata<sup>67</sup>.

Finora due UAA (ASTi-BCB e SSAT) sono certificate secondo la norma internazionale ISO 9001, l'OSC è prossimo a tale traguardo (le ultime strutture verranno certificate a breve) mentre il CCF ha, almeno per il momento, sospeso il processo di certificazione.

L'esperienze – giudicate estremamente positive – dell'ASTi-BCB e della SSAT mostrano che l'esistenza di un sistema di gestione della qualità certificato ISO 9001 può essere foriero di sinergie in un'ottica d'implementazione del modello UAA. Infatti, i processi principali sono conosciuti e formalizzati, vengono definiti e raccolti indicatori di prestazione, la cultura organizzativa viene orientata all'utenza ed ai processi e la funzione di direzione viene rafforzata e supportata da strumenti di management.

<sup>66</sup> Si veda la seguente pagina web: [www.sz.ch/xml/1/internet/de/application/d2/d72/d903/p23921.cfm](http://www.sz.ch/xml/1/internet/de/application/d2/d72/d903/p23921.cfm).

<sup>67</sup> Segnaliamo un'importante eccezione, rappresentata dalle scuole professionali sotto la supervisione della Divisione della Formazione Professionale (DFP), tutte certificate secondo la norma ISO 9001.

#### **RACCOMANDAZIONE 11**

Sugeriamo di proporre alle unità amministrative che sono già o che intendono divenire delle UAA di intraprendere un percorso volto a dotarsi di un sistema di gestione della qualità. Tale iniziativa non dovrebbe limitarsi alla mera formalizzazione di quanto fatto finora, ma dovrebbe rappresentare un'occasione per riflettere sui processi ed apportare miglioramenti. Come dimostrato ampiamente in altri settori, il percorso verso l'implementazione di un sistema simile (generalmente coronato dalla certificazione ISO 9001) rappresenta un ottimo quadro di riferimento ed uno stimolo concreto per realizzare la riorganizzazione di un'unità amministrativa<sup>68</sup>. Essendo però l'onere legato all'implementazione di un SGQ assai elevato, riteniamo che quest'ultima possa avvenire soltanto se non pregiudica l'adozione degli altri strumenti gestionali tipici delle UAA.

► *Si applica agli scenari 2, 3, 4*

### **9.6. Informazione e coinvolgimento dei collaboratori**

Come per ogni cambiamento culturale di ampia portata all'interno delle organizzazioni, anche nel caso del progetto UAA non è possibile prescindere da un'adeguata informazione ai collaboratori e, almeno a livello di quadri superiori e intermedi, da uno spiccato coinvolgimento nelle attività di progetto.

Guardando a quanto avvenuto nell'ambito del progetto pilota ticinese, il modello UAA è stato finora implementato con un approccio top-down, ovvero partendo dalle direzioni delle unità. Le iniziative di informazione e coinvolgimento del personale sono state realizzate a discrezione di queste ultime e, complessivamente, non sono state caratterizzate dalla regolarità nel tempo e da una particolare apertura ai livelli inferiori. In questo modo, pressoché l'intero peso del progetto è gravato sui responsabili di UAA.

Pur ammettendo che, almeno in prima battuta, il coinvolgimento dei collaboratori non è strettamente indispensabile per l'adozione del nuovo modello, si ritiene che nel medio-lungo termine esso rappresenti un fattore di successo non trascurabile.

#### **RACCOMANDAZIONE 12**

Riteniamo importante diffondere nei collaboratori delle UAA un approccio orientato alle prestazioni e all'utenza, nel rispetto del principio di economicità (sensibilità verso i costi e i benefici generati dalle singole attività e prestazioni). Si rende quindi necessario un lavoro di tipo culturale a tutti i livelli, nell'ottica di diffondere una nuova cultura del servizio pubblico. Non è infatti pensabile conseguire sul lungo periodo i vantaggi promessi dal modello UAA se i collaboratori non ne comprendono e condividono pienamente le logiche. Sugeriamo quindi alle direzioni delle UAA di adottare in modo sistematico iniziative di comunicazione e di dialogo con i propri collaboratori.

► *Si applica agli scenari 2, 3, 4*

<sup>68</sup> Per quanto riguarda il supporto operativo a tale scopo, si rimanda all'esperienza effettuata all'interno della DFP, con la costituzione di un team preposto alla consulenza e al supporto all'implementazione a beneficio delle sedi scolastiche.

### **RACCOMANDAZIONE 13**

Riteniamo necessario informare adeguatamente i collaboratori dei servizi centrali e degli staff amministrativi di dipartimento/divisione che si relazionano con le UAA nella loro attività quotidiana, al fine di sensibilizzarli alle particolarità del nuovo modello di gestione e di indurli ad adottare spontaneamente comportamenti rispettosi delle specificità delle UAA, snellendo in particolare le procedure laddove si rivela possibile.

► *Si applica allo scenario 2*

## 10. Considerazioni conclusive

*Nonostante il presente rapporto non abbia esplicitamente preso in considerazione una valutazione del livello di conduzione politica (vedi punto 4.2.), riteniamo importante esprimere alcune considerazioni sull'importanza del coinvolgimento di tale livello ai fini di un'adozione coerente del modello UAA.*

### 10.1. Coinvolgimento della sfera politica

La gestione mediante mandato di prestazione e budget globale non è tanto una questione tecnica, quanto piuttosto una filosofia di gestione. In fin dei conti, non sono gli aspetti tecnici ad ostacolare in modo insuperabile il cambiamento: il successo della GEMAP dipende piuttosto dall'esistenza di una volontà e di un sostegno politico inequivocabile. Senza una visione politica chiaramente definita, l'introduzione della GEMAP è destinata a divenire un percorso ad ostacoli, con prospettive di successo tutt'altro che promettenti (Schedler, 2000).

Peraltro, le garanzie di successo sono date soltanto se si riesce a trovare un punto d'incontro tra la razionalità politica tipica dei rapporti tra Parlamento e Governo e la razionalità manageriale che dovrebbe reggere i rapporti tra Governo e Amministrazione. Il progetto UAA ed i suoi possibili sviluppi costituisce quindi una chance per aumentare il grado di comprensione tra i due mondi di cui sopra, sulla base di nuove modalità e nuovi strumenti di collaborazione.

Nell'ambito del progetto pilota, non si è in pratica mai discusso delle possibili modalità di coinvolgimento del livello politico. Il controllo politico delle UAA rappresenta invece, di fatto, un tassello importante del nuovo modello di gestione, in quanto la nuova ripartizione dei ruoli tra livello politico e livello amministrativo (al livello politico la strategia – il *cosa* – e al livello amministrativo l'operatività – il *come*) implica una nuova impostazione delle relazioni tra i soggetti coinvolti. Soltanto grazie ad un processo di pianificazione strutturato in modo coerente, senza falle e lacune informative, che parta dal Parlamento per abbracciare in sequenza il Governo e i diversi livelli gerarchici dell'Amministrazione, risulta possibile scongiurare il rischio concreto di una perdita di controllo e di influenza da parte del Parlamento (Schedler e Proeller, 2000).

Allo stato attuale delle cose, appare prematura l'adozione in Ticino di un sistema di pianificazione integrato dei compiti e delle finanze quale quello in vigore in cantoni GEMAP convinti e della prima ora quali Zurigo o Lucerna<sup>69</sup>, dove il programma di legislatura quadriennale viene declinato in obiettivi, indicatori, valori-obiettivo e iniziative ad ogni livello gerarchico e su tutte le unità dell'amministrazione cantonale.

Nel breve periodo, appare ciò nondimeno fondamentale prendere in considerazione almeno l'introduzione di momenti di comunicazione regolari ed istituzionalizzati tra istanze politiche e referenti del progetto UAA all'interno dell'Amministrazione.

A medio-lungo termine, nel caso in cui si optasse per un'estensione generalizzata del modello UAA all'intera Amministrazione cantonale, si potrebbe poi evolvere verso un sistema di pianificazione integrata secondo le caratteristiche di cui sopra.

---

<sup>69</sup> Nel Canton Zurigo si parla di *Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan* (KEF), mentre nel Canton Lucerna si utilizza l'espressione *Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung* (IAFP).

**Per favorire la sensibilizzazione ed il coinvolgimento del livello politico nei confronti del progetto UAA, suggeriamo di:**

- (a) predisporre e mettere in atto un piano d'informazione regolare dei membri del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato;**
- (b) creare una Commissione ad hoc di parlamentari che garantisca un contatto regolare con il progetto e discuta con i referenti dell'Amministrazione le novità e gli strumenti che vengono sviluppati nel corso del tempo<sup>70</sup>;**
- (c) prevedere iniziative di formazione ad hoc a beneficio dei membri del Gran Consiglio, soprattutto nell'eventualità di un'estensione generalizzata del nuovo modello di gestione. Ai parlamentari sarebbe infatti richiesto, in quest'ultimo caso, di ripensare il proprio ruolo e di familiarizzarsi con nuovi metodi e strumenti di lavoro.**

## **10.2. Dimensione culturale**

Finora il progetto pilota si è concentrato in gran parte sulla discussione dei meccanismi contabili per la gestione finanziaria delle UAA. Alla luce di quanto detto ai punti precedenti del presente capitolo, riteniamo però che ciò rappresenti solo una parte del nuovo modello e che limitare la discussione a tali aspetti fornisca un quadro soltanto parziale della problematica.

In sintesi, il modello UAA rappresenta una nuova modalità di concepire la gestione degli enti pubblici:

- per le direzioni delle UAA, esso significa maggiore libertà di manovra e maggiore flessibilità nell'impiego delle risorse e nella gestione delle attività, ma anche maggiore responsabilità sui risultati ed una sfida accresciuta in termini di competenze gestionali;
- per le direzioni di dipartimento, esso rappresenta uno strumento efficace di conduzione e di controllo (*governance*) delle unità interessate, che focalizza sugli aspetti chiave dell'operato dell'Amministrazione cantonale (il COSA), delegando però alle singole unità amministrative la responsabilità operativa di erogazione dei servizi (il COME).
- per le autorità politiche, esso rappresenta uno strumento valido ed innovativo di guida strategica dell'operato dell'Amministrazione cantonale. D'altra parte, il livello politico deve volere e sapere utilizzare i nuovi strumenti di lavoro in modo adeguato.

Il modello UAA è quindi, nel contempo, un arricchimento ed una sfida che bisogna saper raccogliere, attivando un processo di apprendimento e di evoluzione culturale.

La discussione dovrebbe quindi spostarsi dagli aspetti finanziari alla ridefinizione dei ruoli degli attori principali (Parlamento, Governo, Direzioni dei dipartimenti e Direzioni delle UAA), con un duplice scopo:

- assegnare la responsabilità decisionale (e lo spazio di manovra sufficiente) al livello più adeguato per garantire un servizio pubblico efficiente ed efficace;
- garantire un controllo politico, strategico e finanziario sull'operato dell'Amministrazione cantonale.

---

<sup>70</sup> Tale modalità di partecipazione è stata adottata con successo, ad esempio, dal Canton Zugo.

**Riteniamo che la discussione sul futuro del modello UAA in Ticino debba staccarsi dal livello dei meccanismi contabili e situarsi ad un livello superiore, di nuova cultura gestionale e di conduzione strategica e politica delle unità amministrative.**

**Siamo convinti che il modello UAA possa funzionare al meglio soltanto in un contesto culturale di collaborazione e di dialogo aperto e trasparente tra i diversi portatori d'interesse coinvolti (Gran Consiglio, Consiglio di Stato, Dipartimenti dell'AC, Servizi Centrali ed UAA). Qualora, invece, dovesse crearsi un clima di diffidenza e di incomunicabilità, il modello UAA si trasformerebbe in un mero esercizio contabile e in un perenne gioco delle parti.**

## Bibliografia

Ernst & Young (2008). *Evaluation des Pilotprojekts „Pragma“ in der Verwaltung des Kantons Zug*. Zürich: Ernst & Young.

FLAG (2001). *Bericht über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget – Evaluation und weiteres Vorgehen (Evaluationsbericht FLAG)*. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.

FLAG (2009). *Bericht über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget – Evaluation und weiteres Vorgehen (Evaluationsbericht FLAG 2009)*. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.

Giauque, D. e Emery, Y. (2008). *Repenser la gestion publique. Bilan et perspectives en Suisse*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.

Heimgartner, M. e Dietrich, A. (2008). *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in den Schweizer Kantonen. Gegenwärtiger Stand*. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.

Kanton Schwyz (2005). *Bericht an den Kantonsrat über die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV)*, Beschluss Nr. 270.

Kanton Zug (2009). *Kantonsratsbeschluss betreffend Einführung der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget*, Vorlage Nr. 1852.1, Laufnummer 13166, 18. August.

Lienhard, A., Ritz, A., Steiner, R. e Ladner, A. (2005). *10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren*. Bern/Stuttgart/Wien: Verlag Paul Haupt.

Pfyl, R. (2010). *Planung und Steuerung im Kanton Schwyz*. Leistungs- und Wirkungsorientiertes Controlling (LEWICO), 14. Juni..

Reichlin-Zobrist, Y. e Strub, D. (2007). *Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) im Kanton Basel-Landschaft*, in Biaggini, G., Achermann, A., Mathis, S., Ott, L. (Hrsg. ), *Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Landschaft III*, Recht und Politik im Kanton Basel-Landschaft, Band 26, Verlag des Kantons Basel-Landschaft.

Rieder, L. (2007). *Ungenutzte Synergien. Evaluationen und New Public Management*, in Neue Zürcher Zeitung, 21. März.

Ritz, A. (2005). *10 Jahre Verwaltungsreform in den Schweizer Kantonen. Eine Bilanz aus Sicht von Legislative und Exekutive*, in Lienhard, A., Ritz, A., Steiner, R. e Ladner, A., *10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren*. Bern/Stuttgart/Wien: Verlag Paul Haupt.

Repubblica e Cantone Ticino (2006a). *Messaggio no. 5800 del 31 maggio concernente la creazione di quattro Unità Amministrative Autonome pilota*.

Repubblica e Cantone Ticino (2006b). *Rapporto di maggioranza del 5 settembre della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 31 maggio 2006 concernente la creazione di quattro Unità Amministrative Autonome pilota*.

Repubblica e Cantone Ticino (2006c). *Rapporto di minoranza del 12 settembre della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 31 maggio 2006 concernente la creazione di quattro Unità Amministrative Autonome pilota*.

Repubblica e Cantone Ticino (2006d). *Regolamento del 28 novembre concernente la gestione delle Unità Amministrative Autonome (UAA)*.

Repubblica e Cantone Ticino (2007). *Messaggio no. 5965 del 18 settembre concernente la trasformazione della Scuola Superiore Alberghiera e del Turismo di Bellinzona (SSAT) in Unità Amministrativa Autonoma pilota.*

Schedler, K. (2000). *Ist der Leistungsauftrag mit Globalbudget ein Ersatz für den detaillierten Voranschlag?*, in *75 Jahre Verband für öffentliches Finanz- und Rechnungswesen*. Bern: Eidgenössische Finanzverwaltung, S. 42-58.

Schedler, K. e Proeller, I. (2000). *New Public Management*. Bern/Stuttgart/Wien: Verlag Paul Haupt.

Schmidt, N. (2008). *New Public Management im Parlament*. Zürich/Chur: Ruegger Verlag.

Schmidt, N. (2008). *New Public Management in den Kantonen – Stand der Reformen und parlamentarische Steuerungsinstrumente*, in *Parlament*, 2/2008, 11. Jahrgang, August.

SUPSI (2008). *Rapporto iniziale periodo 2006-2007*, Progetto Unità Amministrative Autonome (UAA) nell'Amministrazione cantonale ticinese, Valutazione da parte della Scuola Universitaria Professionale della Svizzera Italiana (SUPSI), giugno.

SUPSI (2009). *Rapporto intermedio 2008*, Progetto Unità Amministrative Autonome (UAA) nell'Amministrazione cantonale ticinese, Valutazione da parte della Scuola Universitaria Professionale della Svizzera Italiana (SUPSI), agosto

## **Allegati**

Allegato 1: Questionario di valutazione Unità Amministrative Autonome

Allegato 2: Indicatori comuni UAA: gestione delle risorse umane (periodo 2005-2009)

Allegato 3: Breve discussione sui criteri per l'adozione dello statuto di UAA

# **Allegato 1: Questionario di valutazione** **Unità Amministrative Autonome**

## **LIVELLO DI CONDUZIONE AZIENDALE**

### **1 Come valuta la sua attuale libertà di decisione a livello di**

**a) pianificazione strategica**

- scelte d'indirizzo
- definizione/modifica dell'offerta di servizi
- progetti di ampio respiro

A

Totale

B

Elevato

C

Neutro

D

Scarso

E

Inesistente

NS

Non so

**b) collaborazioni/partnership/outsourcing**

- scelta di partner/consulenti
- ambito e impostazione delle collaborazioni esterne

A

Totale

B

Elevato

C

Neutro

D

Scarso

E

Inesistente

NS

Non so

**c) organizzazione interna**

- riorganizzazioni
- modifiche di organigramma
- ridefinizione di funzioni/ruoli
- modifica di flussi di lavoro/processi

A

Totale

B

Elevato

C

Neutro

D

Scarso

E

Inesistente

NS

Non so

**d) gestione economico-finanziaria**

- flessibilità di utilizzo del budget
- possibilità di ricorso a fonti di finanziamento alternative

A

Totale

B

Elevato

C

Neutro

D

Scarso

E

Inesistente

NS

Non so

**e) gestione delle risorse umane**

- assunzioni/licenziamenti
- condizioni contrattuali (tempo determinato/indeterminato, retribuzione)
- concessione di incentivi monetari e non
- iniziative di aggiornamento/formazione
- pianificazione delle carriere

A

Totale

B

Elevato

C

Neutro

D

Scarso

E

Inesistente

NS

Non so

**f) gestione degli approvvigionamenti**

- scelta dei fornitori
- scelta del tipo di fornitura
- negoziazione sui prezzi

A

Totale

B

Elevato

C

Neutro

D

Scarso

E

Inesistente

NS

Non so

**g) gestione delle relazioni con gli utenti**

- modalità di interfaccia fisiche/virtuali (sportelli/sito internet)
- orari di apertura del servizio
- accettazione/rifiuto di richieste/mandati di utenti

A

Totale

B

Elevato

C

Neutro

D

Scarso

E

Inesistente

NS

Non so

## LIVELLO DI CONDUZIONE AZIENDALE

### 2 Come valuta il livello attuale di qualità delle relazioni con

a) i partner esterni

- partner nell'erogazione di servizi
- consulenti
- partner di outsourcing

|         |       |        |        |               |        |
|---------|-------|--------|--------|---------------|--------|
| A       | B     | C      | D      | E             | NS     |
| Elevato | Buono | Neutro | Scarso | Insufficiente | Non so |

b) i fornitori

|         |       |        |        |               |        |
|---------|-------|--------|--------|---------------|--------|
| A       | B     | C      | D      | E             | NS     |
| Elevato | Buono | Neutro | Scarso | Insufficiente | Non so |

c) gli utenti

|         |       |        |        |               |        |
|---------|-------|--------|--------|---------------|--------|
| A       | B     | C      | D      | E             | NS     |
| Elevato | Buono | Neutro | Scarso | Insufficiente | Non so |

d) i servizi centrali dell'Amministrazione cantonale

- sezione delle risorse umane
- sezione delle finanze
- ufficio del controlling e delle analisi finanziarie
- centro sistemi informativi
- sezione della logistica

|         |       |        |        |               |        |
|---------|-------|--------|--------|---------------|--------|
| A       | B     | C      | D      | E             | NS     |
| Elevato | Buono | Neutro | Scarso | Insufficiente | Non so |

e) la Commissione della gestione del Gran Consiglio

|         |       |        |        |               |        |
|---------|-------|--------|--------|---------------|--------|
| A       | B     | C      | D      | E             | NS     |
| Elevato | Buono | Neutro | Scarso | Insufficiente | Non so |

f) il Consigliere di Stato competente per la sua unità

|         |       |        |        |               |        |
|---------|-------|--------|--------|---------------|--------|
| A       | B     | C      | D      | E             | NS     |
| Elevato | Buono | Neutro | Scarso | Insufficiente | Non so |

## LIVELLO DEL CAMBIAMENTO AZIENDALE

### CAMBIAMENTO DI PROCESSO

|    |                                                                                                           |                                              |                                            |                          |                         |                               |                         |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|--------------------------------------------|--------------------------|-------------------------|-------------------------------|-------------------------|
| 3  | In quale misura i flussi/processi di lavoro all'interno della sua unità sono descritti/formalizzati?      | <div>A</div><br>Completa                     | <div>B</div><br>Parziale                   | <div>C</div><br>Limitata | <div>D</div><br>Nessuna | <div>NS</div><br>Non so       |                         |
| 4  | Sono stati definiti dei responsabili di processo/prestazione?                                             | <div>A</div><br>Sì, per tutti processi       | <div>B</div><br>Sì, per alcuni processi    | <div>C</div><br>No       |                         | <div>NS</div><br>Non so       |                         |
| 5  | All'interno dell'unità sono definiti e monitorati degli indicatori di prestazione?                        | <div>A</div><br>Sì                           | <div>B</div><br>No                         |                          |                         | <div>NS</div><br>Non so       |                         |
| 6  | La paletta dei servizi erogati è sottoposta ad un processo regolare di verifica critica?                  | <div>A</div><br>Sì                           | <div>B</div><br>No                         |                          |                         | <div>NS</div><br>Non so       |                         |
| 7  | Come valuta il livello di qualità dei servizi che l'unità offre all'utenza?                               | <div>A</div><br>Elevato                      | <div>B</div><br>Buono                      | <div>C</div><br>Neutro   | <div>D</div><br>Scarso  | <div>E</div><br>Insufficiente | <div>NS</div><br>Non so |
| 8  | Ritiene che la descrizione/gestione dei processi migliori la qualità dei servizi erogati dalla sua unità? | <div>A</div><br>Sì, decisamente              | <div>B</div><br>Sì, parzialmente           | <div>C</div><br>No       |                         |                               | <div>NS</div><br>Non so |
| 9  | Come valuta il carico di lavoro medio all'interno dell'unità?                                             | <div>A</div><br>Molto elevato                | <div>B</div><br>Elevato                    | <div>C</div><br>Normale  | <div>D</div><br>Ridotto | <div>E</div><br>Molto ridotto | <div>NS</div><br>Non so |
| 10 | Esiste un processo strutturato di analisi di indicatori a supporto delle decisioni (controlling)?         | <div>A</div><br>Sì, compl. strutturato       | <div>B</div><br>Sì, parz. strutturato      | <div>C</div><br>No       |                         |                               | <div>NS</div><br>Non so |
| 11 | I costi reali delle prestazioni erogate dall'unità sono conosciuti?                                       | <div>A</div><br>Sì, per tutte le prestazioni | <div>B</div><br>Sì, per alcune prestazioni | <div>C</div><br>No       |                         |                               | <div>NS</div><br>Non so |

## LIVELLO DEL CAMBIAMENTO AZIENDALE

### CAMBIAMENTO STRUTTURALE

- 12 Come valuta l'attuale organizzazione dell'unità (organigramma, compiti/competenze/responsabilità)?
- |                     |                       |                         |                       |        |
|---------------------|-----------------------|-------------------------|-----------------------|--------|
| A                   | B                     | C                       | D                     | NS     |
| Totalmente adeguata | Parzialmente adeguata | Parzialmente inadeguata | Totalmente inadeguata | Non so |
- 13 A quale livello di dettaglio sono definite le mansioni di ogni collaboratore?
- |                         |                        |                     |        |
|-------------------------|------------------------|---------------------|--------|
| A                       | B                      | C                   | NS     |
| Sistematico/dettagliato | Superficiale/sintetico | Nessuna definizione | Non so |

### CAMBIAMENTO CULTURALE

- 14 Come valuta all'interno dell'unità
- a) il livello di comunicazione tra collaboratori/quadri di pari livello gerarchico (comunicazione orizzontale)
- |        |       |        |        |               |        |
|--------|-------|--------|--------|---------------|--------|
| A      | B     | C      | D      | E             | NS     |
| Ideale | Buono | Neutro | Scarso | Insufficiente | Non so |
- b) il livello di comunicazione tra collaboratori/quadri di livello gerarchico diverso (comunicazione verticale)
- |        |       |        |        |               |        |
|--------|-------|--------|--------|---------------|--------|
| A      | B     | C      | D      | E             | NS     |
| Ideale | Buono | Neutro | Scarso | Insufficiente | Non so |
- c) il livello di attenzione/sensibilità ai costi
- |         |       |        |        |               |        |
|---------|-------|--------|--------|---------------|--------|
| A       | B     | C      | D      | E             | NS     |
| Elevato | Buono | Neutro | Scarso | Insufficiente | Non so |
- d) il livello di attenzione/sensibilità ai bisogni dell'utenza e alla qualità del servizio
- |         |       |        |        |               |        |
|---------|-------|--------|--------|---------------|--------|
| A       | B     | C      | D      | E             | NS     |
| Elevato | Buono | Neutro | Scarso | Insufficiente | Non so |
- e) il livello di parità di trattamento tra i collaboratori (rispetto ad età, sesso, cultura e livello formativo)
- |        |       |        |        |               |        |
|--------|-------|--------|--------|---------------|--------|
| A      | B     | C      | D      | E             | NS     |
| Ideale | Buono | Neutro | Scarso | Insufficiente | Non so |
- f) il livello medio di motivazione del personale
- |         |       |        |        |               |        |
|---------|-------|--------|--------|---------------|--------|
| A       | B     | C      | D      | E             | NS     |
| Elevato | Buono | Neutro | Scarso | Insufficiente | Non so |
- g) il clima di lavoro
- |                |          |        |          |                |        |
|----------------|----------|--------|----------|----------------|--------|
| A              | B        | C      | D        | E              | NS     |
| Molto positivo | Positivo | Neutro | Negativo | Molto negativo | Non so |

## This image shows a full page of a document template designed for handwriting practice or general note-taking. It consists of approximately 28 evenly spaced horizontal dotted lines across the entire width of the page. There are no margins, headers, footers, or other markings present.

**Allegato 2: Indicatori comuni UAA: gestione delle risorse umane (periodo 2005-2009)**

| Indicatori                                                   | Definizioni                                                                                                                       | Valori              |                     |                     |                     |                     |
|--------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
|                                                              |                                                                                                                                   | 2005                | 2006                | 2007                | 2008                | 2009                |
| ASTI-BCB                                                     |                                                                                                                                   |                     |                     |                     |                     |                     |
| Numero di collaboratori                                      | Numero di persone impiegate al 31.12. (di cui incarichi 15 LORD)                                                                  | 35<br>(1)           | 37<br>(2)           | 37<br>(2)           | 36<br>(2)           | 36<br>(2)           |
| Numero posti a tempo pieno                                   | Numero di equivalenti a tempo pieno ( <i>full time equivalent</i> ) al 31.12. (di cui incarichi 15 LORD)                          | 31.40<br><br>(0.30) | 30.90<br><br>(0.50) | 31.50<br><br>(0.50) | 31.30<br><br>(0.50) | 31.30<br><br>(0.50) |
| Numero collaboratori a tempo determinato                     | Numero di persone che sono state assunte durante l'anno con un contratto a tempo determinato (pers. ausiliario)                   | 1                   | 2                   | 2                   | 5                   | 3                   |
| Numero posti a tempo pieno per contratti a tempo determinato | Numero di equivalenti a tempo pieno ( <i>full time equivalent</i> ) al 31.12 per contratti a tempo determinato (pers. ausiliario) | 4.20<br><br>6 UF    | 4.30<br><br>5 UF    | 4.30<br><br>5 UF    | 3.70<br><br>6 UF    | 5.20<br><br>8 UF    |
| Tasso di turnover del personale                              | Numero di dimissioni e uscite per motivi influenzabili (non malattia, morte, pensionamento) / numero di collaboratori al 31.12.   | 1                   | -                   | 1                   | 1                   | -                   |
| Tasso di assenteismo del personale                           | Giorni di assenza totali / numero equivalenti tempo pieno                                                                         | -                   | 7.75                | 5.84                | 8.17                | 10.52               |

| Indicatori                                                   | Definizioni                                                                                                                       | Valori       |              |              |              |              |
|--------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|                                                              |                                                                                                                                   | 2005         | 2006         | 2007         | 2008         | 2009         |
| CCF                                                          |                                                                                                                                   |              |              |              |              |              |
| Numero di collaboratori                                      | Numero di persone impiegate al 31.12. (di cui incarichi 15 LORD)                                                                  | 15<br>(-)    | 16<br>(-)    | 16<br>(-)    | 16<br>(-)    | 17<br>(-)    |
| Numero posti a tempo pieno                                   | Numero di equivalenti a tempo pieno ( <i>full time equivalent</i> ) al 31.12. (di cui incarichi 15 LORD)                          | 14.10<br>(-) | 15.10<br>(-) | 15.10<br>(-) | 14.60<br>(-) | 15.60<br>(-) |
| Numero collaboratori a tempo determinato                     | Numero di persone che sono state assunte durante l'anno con un contratto a tempo determinato (pers. ausiliario)                   | -            | -            | -            | -            | -            |
| Numero posti a tempo pieno per contratti a tempo determinato | Numero di equivalenti a tempo pieno ( <i>full time equivalent</i> ) al 31.12 per contratti a tempo determinato (pers. ausiliario) | -            | -            | -            | -            | -            |
| Tasso di turnover del personale                              | Numero di dimissioni e uscite per motivi influenzabili (non malattia, morte, pensionamento) / numero di collaboratori al 31.12.   | 2            | -            | -            | -            | -            |
| Tasso di assenteismo del personale                           | Giorni di assenza totali / numero equivalenti tempo pieno                                                                         | -            | 2.45         | 6.70         | 6.50         | 1.76         |

| Indicatori                                                   | Definizioni                                                                                                                       | Valori           |                  |                  |                  |                  |
|--------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
|                                                              |                                                                                                                                   | 2005             | 2006             | 2007             | 2008             | 2009             |
| CSI                                                          |                                                                                                                                   |                  |                  |                  |                  |                  |
| Numero di collaboratori                                      | Numero di persone impiegate al 31.12. (di cui incarichi 15 LORD)                                                                  | 117<br>(1)       | 114<br>(1)       | 119<br>(1)       | 120<br>(1)       | 118<br>(1)       |
| Numero posti a tempo pieno                                   | Numero di equivalenti a tempo pieno ( <i>full time equivalent</i> ) al 31.12. (di cui incarichi 15 LORD)                          | 114.90<br>(1.00) | 111.70<br>(0.30) | 116.10<br>(0.30) | 117.60<br>(0.30) | 115.10<br>(0.30) |
| Numero collaboratori a tempo determinato                     | Numero di persone che sono state assunte durante l'anno con un contratto a tempo determinato (pers. ausiliario)                   | 2                | 7                | 3                | 9                | 9                |
| Numero posti a tempo pieno per contratti a tempo determinato | Numero di equivalenti a tempo pieno ( <i>full time equivalent</i> ) al 31.12 per contratti a tempo determinato (pers. ausiliario) | 20.10<br>22 UF   | 16.50<br>18 UF   | 15.50<br>17 UF   | 12.50<br>15 UF   | 9.80<br>12 UF    |
| Tasso di turnover del personale                              | Numero di dimissioni e uscite per motivi influenzabili (non malattia, morte, pensionamento) / numero di collaboratori al 31.12.   | 1                | 2                | 1                | 1                | 5                |
| Tasso di assenteismo del personale                           | Giorni di assenza totali / numero equivalenti tempo pieno                                                                         | -                | 6.75             | 5.12             | 9.60             | 7.22             |

| Indicatori                                                   | Definizioni                                                                                                                       | Valori                |                       |                       |                       |                       |
|--------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
|                                                              |                                                                                                                                   | 2005                  | 2006                  | 2007                  | 2008                  | 2009                  |
| OSC                                                          |                                                                                                                                   |                       |                       |                       |                       |                       |
| Numero di collaboratori                                      | Numero di persone impiegate al 31.12. (di cui incarichi 15 LORD)                                                                  | 532<br>(73)           | 522<br>(63)           | 531<br>(69)           | 532<br>(71)           | 528<br>(78)           |
| Numero posti a tempo pieno                                   | Numero di equivalenti a tempo pieno ( <i>full time equivalent</i> ) al 31.12. (di cui incarichi 15 LORD)                          | 443.96<br><br>(61.40) | 434.31<br><br>(54.65) | 437.96<br><br>(58.20) | 435.81<br><br>(59.65) | 430.25<br><br>(63.50) |
| Numero collaboratori a tempo determinato                     | Numero di persone che sono state assunte durante l'anno con un contratto a tempo determinato (pers. ausiliario)                   | 109                   | 126                   | 122                   | 132                   | 156                   |
| Numero posti a tempo pieno per contratti a tempo determinato | Numero di equivalenti a tempo pieno ( <i>full time equivalent</i> ) al 31.12 per contratti a tempo determinato (pers. ausiliario) | 68.86<br><br>97 UF    | 72.08<br><br>104 UF   | 71.55<br><br>96 UF    | 62.38<br><br>86 UF    | 74.69<br><br>101 UF   |
| Tasso di turnover del personale                              | Numero di dimissioni e uscite per motivi influenzabili (non malattia, morte, pensionamento) / numero di collaboratori al 31.12.   | 22                    | 17                    | 18                    | 17                    | 26                    |
| Tasso di assenteismo del personale                           | Giorni di assenza totali / numero equivalenti tempo pieno                                                                         | -                     | 17.41                 | 16.68                 | 13.80                 | 17.71                 |

| Indicatori                                                   | Definizioni                                                                                                                       | Valori   |          |          |          |          |
|--------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|
|                                                              |                                                                                                                                   | 2005     | 2006     | 2007     | 2008     | 2009     |
| SSAT                                                         |                                                                                                                                   |          |          |          |          |          |
| Numero di collaboratori                                      | Numero di persone impiegate al 31.12. (di cui incarichi 15 LORD)                                                                  | -<br>(-) | -<br>(-) | -<br>(-) | -<br>(-) | 2<br>(-) |
| Numero posti a tempo pieno                                   | Numero di equivalenti a tempo pieno ( <i>full time equivalent</i> ) al 31.12. (di cui incarichi 15 LORD)                          | -        | -        | -        | -        | 0.80     |
|                                                              |                                                                                                                                   | (-)      | (-)      | (-)      | (-)      | (-)      |
| Numero collaboratori a tempo determinato                     | Numero di persone che sono state assunte durante l'anno con un contratto a tempo determinato (pers. ausiliario)                   | 3        | 3        | 2        | 4        | 5        |
| Numero posti a tempo pieno per contratti a tempo determinato | Numero di equivalenti a tempo pieno ( <i>full time equivalent</i> ) al 31.12 per contratti a tempo determinato (pers. ausiliario) | 2.00     | 3.00     | 2.40     | 4.24     | 1.50     |
|                                                              |                                                                                                                                   | 4 UF     | 5 UF     | 4 UF     | 7 UF     | 3 UF     |
| Tasso di turnover del personale                              | Numero di dimissioni e uscite per motivi influenzabili (non malattia, morte, pensionamento) / numero di collaboratori al 31.12.   | -        | -        | -        | -        | -        |
| Tasso di assenteismo del personale                           | Giorni di assenza totali / numero equivalenti tempo pieno                                                                         | -        | 44.00    | 31.00    | 2        | 8.26     |

### ***Allegato 3: Breve discussione sui criteri per l'adozione dello statuto di UAA***

A prescindere dal fatto che, in numerosi cantoni, l'adozione della filosofia GEMAP è stata estesa – sin da subito o per fasi successive – all'intera amministrazione cantonale, è indubbio il fatto che alcune unità amministrative sembrano a priori più idonee di altre per il passaggio alla nuova modalità di gestione.

Come visto al punto 7.1, già la Confederazione – la quale, si ricorda, ha optato per un approccio selettivo all'estensione del modello GEMAP – si era chinata sulla definizione di criteri di idoneità all'autonomia. Tra gli attributi rilevanti in tal senso, si ricordano la concreta possibilità di separare la sfera strategica/politica dalla sfera operativa/amministrativa, la brevità del ciclo di gestione dell'unità interessata e la capacità di generare valore aggiunto grazie al nuovo modello.

Particolarmente degno di riflessione è il quarto requisito posto dalla Confederazione, e cioè la convinzione che i compiti attribuiti all'unità amministrativa non possano essere meglio adempiuti a medio termine né mediante scorporo né da parte di un'unità dell'Amministrazione federale centrale non retta con GEMAP. Detto in altri termini, per un'unità amministrativa tradizionale che intenda evolvere verso uno statuto più autonomo non entra in considerazione unicamente il passaggio ad unità GEMAP, bensì pure lo scorporo totale dall'Amministrazione (nella forma dell'ente autonomo di diritto pubblico oppure, addirittura, della società anonima a partecipazione pubblica).

Anche in Ticino è apparso presto chiaro che sarebbero serviti dei criteri di riferimento per orientare una possibile estensione del modello UAA. A tale proposito, il gruppo di lavoro 1 costituito nell'ambito del Gruppo di accompagnamento UAA ha elaborato un elenco di criteri, sia inclusivi che esclusivi, piuttosto selettivo.

Tra i criteri inclusivi compaiono:

- la possibilità di influenzare il livello di attività (quantità di prestazioni);
- la fatturazione delle prestazioni a terzi (esistenza di ricavi da prestazioni);
- la necessità congenita di riportare crediti in funzione dell'avanzamento dei progetti.

Tra i criteri esclusivi sono invece menzionati:

- l'esistenza di rilevanti voci di spesa e/o di entrata la cui entità non è influenzabile dalle modalità di gestione adottate dall'unità amministrativa (imposte, tasse, contributi e/o indennità versati da – oppure a beneficio di – altri enti pubblici, soggetti privati o cittadini);
- l'impossibilità di influenzare il livello di attività in quanto non dipendente dall'unità amministrativa (piano di attività definito dai livelli superiori, prestazioni obbligatorie);
- le scuole che non offrono servizi a terzi.

Più possibilista appare il gruppo di lavoro 2 costituito nell'ambito del Gruppo di accompagnamento UAA, il quale non si sente di escludere a priori alcuna unità amministrativa dall'attribuzione dello statuto di UAA, in quanto riconosce la capacità di descrivere e misurare le prestazioni anche, tra le altre, alle unità che erogano contributi ed a quelle che svolgono un'attività non direttamente influenzabile dai loro responsabili.

Inoltre, da tutti i gruppi di lavoro è auspicata l'effettuazione di uno studio di fattibilità per ogni potenziale UAA, in cui sia contenuta un'analisi della situazione attuale in termini di compiti ed attività svolte, unitamente ad una proposta di riorganizzazione e di miglioramento del funzionamento del servizio.

Qualora si optasse per lo scenario 2 (*Estensione selettiva*), riteniamo necessario predisporre una procedura di valutazione, basata su un elenco esplicito di criteri di inclusione e/o esclusione, attraverso la quale valutare se vale la pena di:

- (a) adottare lo statuto di UAA;
- (b) concedere una forma di autonomia ancora più spinta (ad esempio, quella di Unità indipendente di diritto pubblico, di cui esistono validi esempi anche in Ticino);
- (c) mantenere lo statuto tradizionale.

Nei casi (a) e (b), oltre alla valutazione sulla base dell'elenco di criteri, riteniamo opportuno effettuare un'analisi organizzativa nell'intento, da un lato, di esplicitare in modo approfondito i compiti e le attività svolte e, dall'altro, di elaborare un piano di lavoro concreto per gli anni a venire, siglando un impegno fattivo da parte dei responsabili di unità ad una gestione improntata al miglioramento continuo. Il caso (c), per contro, sarebbe ipotizzabile unicamente qualora si rinunciassero a priori ad un'estensione del modello UAA a tutta l'Amministrazione cantonale.