

Management pubblico in Ticino: esperienze a confronto tra Svizzera e Europa

Marco Meneguzzo, Domenico Ferrari, Christian Vitta, Karin Zanolini



Università
della
Svizzera
italiana

Facoltà
di scienze
economiche

INDICE

Parte I

Il management pubblico: quadro teorico di riferimento e tendenze in atto

1. I diversi modelli di Stato e di sistemi pubblici: riflessioni sulla gestione dell'azienda pubblica
MARCO MENEGUZZO 3
2. Il NPM a livello Svizzero: esperienze a livello federale e locale – la città di Lugano
KARIN ZANOLINI 11
3. Lo sviluppo del NPM in Svizzera: le “culture”, le reti e i centri di competenza, il Partenariato pubblico-privato
MARCO MENEGUZZO E TOBIOLO GIANELLA 59
4. La nuova gestione pubblica
PAOLO URIO E IVA BOLGIANI 87

Parte II

Aggregazione di Comuni, network pubblici e formule di gestione dei servizi

5. Le imprese pubbliche locali: una panoramica a livello europeo
MARCO MENEGUZZO 101
6. Nuove forme territoriali nel Canton Ticino: il caso di Lugano
CHRISTIAN VITTA E KARIN ZANOLINI 115
7. Reti integrate e strategie di intervento sul settore culturale nel Canton Ticino
MARCO MENEGUZZO E GIAN MICHELE ZEOLLA 141

Parte III

L'applicazione di logiche e tecniche manageriali

8. Un'esperienza di applicazione del New Public Management a livello locale: la riforma wif/ del Canton Zurigo
DOMENICO FERRARI E GABRIELE DONNO 157
9. I contratti di prestazione nel settore sociosanitario del Cantone Ticino
FRANCESCO BRANCA E LUISA LOMAZZI 185
10. Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche: rendere conto ai cittadini o strumento di marketing politico?
MARCO MENEGUZZO E KARIN ZANOLINI 217
11. Come diffondere l'autonomia gestionale all'interno degli enti locali svizzeri: il caso del Servizio sport della Città di Bellinzona
TOBIOLO GIANELLA E DOMENICO FERRARI 221
12. Balanced Scorecard e gestione pubblica dello sport: il caso del Centro sportivo nazionale della gioventù di Tenero
MARCO STOPPER E DOMENICO FERRARI 245
13. Gestione della qualità con riferimento agli enti locali
NADJA GERMANN 285

Autori

I curatori

Marco Meneguzzo è Professore ordinario di Economia delle aziende e amministrazioni pubbliche (Facoltà di Economia, Università di Roma Tor Vergata) e Professore di Management pubblico e non profit presso l'Università della Svizzera italiana (dal 2002). Coordinatore scientifico di EMAP (Executive master in amministrazione pubblica), avviato nel 2004 dall'USI e referente scientifico del progetto PMP.CH (Politique et management public) 2006/2007 promosso dalla CUS. Partecipa allo sviluppo del progetto Polo nazionale di Amministrazione pubblica 2008/2011 promosso sempre dalla CUS in collaborazione con la Confederazione Elvetica. Si interessa ai temi della pianificazione strategica, delle scelte organizzative e della *governance dei network*, della programmazione e gestione finanziaria, dell'innovazione finanziaria, dell'*e-government*, del partenariato pubblico-privato e dell'introduzione di logiche manageriali nei settori sanitario, culturale e della cooperazione internazionale allo sviluppo.

Domenico Ferrari è economista aziendale SUP. Attualmente è collaboratore scientifico e docente di contabilità e controllo di gestione presso il Dipartimento di Scienze Aziendali e Sociali della SUPSI. È inoltre coordinatore operativo dell'Executive Master in Amministrazione Pubblica (EMAP) all'Università della Svizzera italiana, dove ha conseguito il titolo di Master in economia e gestione sanitaria e sociosanitaria ed interviene in qualità di relatore nell'ambito di diversi Master Executive.

Christian Vitta è di formazione economista. Nel 1996 ottiene la licenza in economia politica con la menzione Summa cum laude all'Università di Friburgo e nel 2001 ha ottenuto il titolo di dottore in scienze economiche. Impegnato anche politicamente, Christian Vitta è stato Consigliere comunale dal 1996 al 2000 nel Comune di S. Antonino, dove è diventato Sindaco nel 2000. A livello cantonale è entrato a far parte del Gran Consiglio nel 2001. A livello professionale lavora presso una società di consulenza e di revisione che rappresenta per la Svizzera italiana l'Associazione dei Comuni Svizzeri, servizio di revisione e organizzazione. Si occupa in prevalenza di consulenza agli enti pubblici. Nell'ambito di questa sua attività collabora all'Executive Master in Amministrazione Pubblica (EMAP).

Karin Zanolini si laurea in Scienze Economiche (lic.oec.), nel 2003, presso l'Università della Svizzera Italiana presentando una tesi basata su una ricerca empirica dal titolo New Public Management: nuovi progetti e strategie nell'amministrazione della res publica (relatore: Prof. M. Meneguzzo, correlatore: Dr. Ch. Vitta). Dal 2003 al 2006 è stata assistente di ricerca del Prof. M. Meneguzzo all'Istituto di Microeconomia ed Economia Pubblica (MecoP). Dall'ottobre 2004 è iscritta all'Executive Master in Amministrazione Pubblica (EMAP) presso l'Università della Svizzera Italiana. È pure iscritta al Dottorato in "Business and Studies Communication" offerto dall'USI.

Gli altri autori

Iva Bolgiani è Dottoressa in scienze economiche e sociali, nonché collaboratrice scientifica presso la Sezione sanitaria e docente all'Università di Ginevra, a quella di Losanna e all'Università della Svizzera Italiana.

Francesco Branca è aggiunto caposezione presso la Sezione del sostegno a enti e attività sociali (SSEAS) del Canton Ticino.

Gabriele Donno è laureato in Scienze economiche all'Università della Svizzera italiana.

Tobiolo Gianella è Assistente e Ph.D. Student in Management presso l'Università della Svizzera italiana di Lugano.

Nadja Germann è Dottoressa in Scienze politiche e responsabile didattico presso il Centro di formazione per gli Enti locali del Cantone Ticino.

Luisa Lomazzi è specializzata in Sociologia delle Organizzazioni e collaboratrice scientifica dell'Istituto di Microeconomia ed economia pubblica dell'Università della Svizzera italiana.

Marco Stopper è economista aziendale SUP e sta attualmente frequentando il Master in Sport Management presso l'IDEHAP di Losanna.

Paolo Urio è stato, dal 1982 al 2005, professore ordinario presso il Dipartimento di Scienze politiche all'Università di Ginevra; è stato altresì direttore del Master in Public Management (DESMAP – Diplôme d'Études Supérieures en Management et Analyse des Politiques Publiques) dal 1992 al 2005, nonché decano, dal 1989 al 1995, della stessa Università. Dal 1997 ha sviluppato un'attività di ricerca sulle riforme della Repubblica popolare cinese in collaborazione con le università Tsinghua e Renmin.

Gian Michele Zeolla è collaboratore scientifico dell'Istituto di ricerche economiche (IRE) dell'Università della Svizzera italiana.

Prefazioni

In un passato non troppo lontano, le pubbliche amministrazioni erano generalmente identificate come entità consuetudinarie, inefficaci, lente nei cambiamenti quando non assolutamente “immobili”. Gli ultimi tre decenni del secolo scorso hanno profondamente contribuito a modificare questa immagine, prima a livello concettuale – grazie a studi e contributi in ambito accademico e di ricerca – poi nella pratica, a seguito degli importanti cambiamenti realizzati.

La pubblica amministrazione (PA) svizzera è giunta con un certo ritardo ad acquisire e mettere in pratica i cambiamenti proposti dalle nuove correnti di management pubblico, ma la realtà odierna si mostra fortunatamente profondamente mutata.

Anche gli enti pubblici hanno viepiù adottato strumenti tecnici e metodologie gestionali orientate alla ricerca dell’efficacia e all’efficienza, con una particolare attenzione all’allocazione delle risorse, alla verifica degli impatti delle politiche adottate, nonché alla centralità del cittadino-utente. Molti strumenti sono stati replicati prendendo a modello l’economia privata, altri hanno necessitato di numerosi adattamenti a seguito della particolare realtà (complessità, normative, struttura) nella quale si muove la PA. Oggi abbiamo quindi amministrazioni più dinamiche, meglio capaci di adattarsi ai cambiamenti e soprattutto meglio in grado di rispondere alle aspettative del cittadino di oggi e di domani. I miglioramenti possibili sono ancora molti, ma di certo – dal punto di vista tecnico – gli strumenti necessari sono a disposizione.

La forte spinta efficientista e la rivoluzione degli strumenti gestionali portate in Svizzera dal New Public Management hanno avuto un secondo pregio, oltre a quello sopra descritto. Esse hanno spinto gli amministratori e i politici a comprendere l’importanza e la necessità che anche la PA si interrogasse sul proprio funzionamento e sul proprio ruolo, rispettivamente sull’adeguatezza del proprio assetto rispetto alle nuove esigenze poste dal contesto sociale ed economico. In gran parte della Svizzera – e il Ticino è un esempio in questo senso – si è dunque avviato un processo di riforma

degli enti pubblici, con particolare riferimento agli enti locali. Non si tratta unicamente di aggregazioni di Comuni, ma anche di nuove normative a livello di perequazione, di collaborazione intercomunale o di funzionamento degli enti locali. Il risultato in Ticino è – e vuole restare l’obiettivo per il prossimi anni – la creazione (o la rinascita) sul territorio di un panorama di enti locali in grado non solo di erogare servizi di base ai cittadini, ma soprattutto di agire in modo concreto e propositivo nell’ambito della promozione socio-economica.

A testimonianza dell’importanza dei cambiamenti vissuti in questi anni dalla PA troviamo pure il crescente interesse del mondo scientifico ed accademico per il settore pubblico, dal punto di vista dei sistemi di gestione e delle tecniche manageriali. Corsi di formazione, approfondimenti, post-formazione, studi e ricerche sulla PA sono costantemente aumentati in questi ultimi anni e la realtà accademica ticinese ha sicuramente contribuito ad arricchire il panorama scientifico in questo ambito. Saluto dunque con particolare piacere questo nuovo volume sul management pubblico, soprattutto per l’interesse e l’attenzione posti per la realtà del Ticino, sicuro che pure esso contribuirà a promuovere l’indispensabile lavoro di riflessione e miglioramento nell’ambito della gestione della cosa pubblica.

Luigi Pedrazzini
Consigliere di Stato
Direttore del Dipartimento delle istituzioni

Nel corso degli ultimi due decenni molti paesi industrializzati hanno conosciuto profonde riforme nelle modalità di finanziamento, produzione, organizzazione e regolamentazione dei servizi di pubblica utilità. Si pensi in particolare all'introduzione di elementi di concorrenza e di nuove forme di regolamentazione economica nelle industrie cosiddette a rete (telecomunicazioni, posta, trasporti ferroviari, gas, acqua, elettricità), come pure all'introduzione del New Public Management nelle amministrazioni pubbliche. In tutti questi processi di riorganizzazione la definizione ed organizzazione dei processi di regolamentazione e di management ha assunto un ruolo molto importante. Il successo delle riforme dipende molto dall'efficacia ed efficienza della definizione ed organizzazione di questi processi. Queste considerazioni giustificano il forte interesse per attività di ricerca sviluppata negli ultimi anni nell'economia e management del settore pubblico presso l'Istituto di Microeconomia ed economia pubblica (Istituto Mecop) della facoltà di scienze economiche dell'Università della Svizzera italiana (USI).

Questo libro raccoglie dei preziosi contributi scientifici scaturiti da un'attività di ricerca nel campo del management pubblico promossa presso l'Istituto Mecop. Si tratta di contributi importanti per l'attuale dibattito politico sulla riforma dell'organizzazione e del ruolo dello Stato che, oltre a presentare da un punto di vista teorico i nuovi strumenti di management pubblico, illustrano, attraverso la discussione di alcuni casi di studio, i risultati ottenuti dall'introduzione di questi nuovi strumenti.

Prof. Dr. Massimo Filippini
Direttore Istituto Mecop

Parte Prima

**Il management pubblico: quadro
teorico di riferimento e tendenze
in atto**

1

I diversi modelli di Stato e di sistemi pubblici: riflessioni sulla gestione dell'azienda pubblica

Marco Meneguzzo

1.1 Introduzione

La dimensione ottimale ed il ruolo dello Stato nell'economia sono stati oggetto di un lungo, e tutt'altro che concluso, dibattito in letteratura.

Se la discussione nella letteratura economica ha assunto spesso un'accezione normativa tra chi difende la visione classica dello Stato minimale e chi ne propone uno maggiormente interventista, gli economisti aziendali si sono piuttosto concentrati sull'impatto che diversi modelli di Stato, non in quanto ottimali ma in quanto osservabili nella realtà, esercitano sulla funzionalità delle aziende pubbliche.

Dopo aver definito il concetto di Stato, il capitolo riassume le posizioni delle principali teorie economiche sul tema per passare poi ad una descrizione dell'evoluzione del ruolo dello Stato e introdurre alcune ipotesi di classificazione presenti nella letteratura economico-aziendale.

L'obiettivo è quello di analizzare l'impatto che tale evoluzione ha sul funzionamento delle aziende e delle amministrazioni pubbliche e di avvalersi di modelli concettuali di Stato quali chiavi di lettura per comprendere l'evoluzione in corso.

Infine, il contributo dedica un cenno alle principali caratteristiche di un modello futuro di Stato così come si sta delineando a seguito di oltre due decenni di riforme di management e governance pubblica.

1.2 Modelli di Stato: alcune ipotesi di classificazione

La definizione di Stato maggiormente utilizzata in letteratura è quella data da Weber (1922, pp. 29-30) che vede nello Stato un apparato speciale che detiene il monopolio sull'uso della forza in un dato territorio.

A questa definizione basilare, tutt'altro che recente, hanno fatto seguito diversi modelli di Stato sviluppati dalla letteratura economica (Sen, 1999; Hayek, 1960; Stiglitz, 1988; Rawls, 1971), a partire dalla nozione classica di Stato minimale la cui funzione è quella di proteggere i propri cittadini da atti di violenza, furti e frodi e di rafforzare i contratti (Nozick, 1974, pg. 26; Balcerowicz, 2004).

La posizione opposta propone, in sintesi, un ruolo più estensivo ed interventista dello Stato, specialmente con riferimento ai paesi in via di sviluppo.

Numerosi autori hanno messo in evidenza i limiti dell'approccio economista nel (tentare di) definire i confini ottimali dello Stato. La prima posizione, per esempio, menziona la funzione di regolazione dello Stato ma trascura del tutto i contenuti della regolazione e le regolazioni che avvengono attraverso meccanismi diversi dallo Stato.

Oltre a questi tentativi, che potremmo dire normativi, esistono altre ipotesi di classificazione del ruolo dello Stato sviluppate dalla letteratura economico-aziendale caratterizzati per essere di natura positiva. L'utilità di definire dei modelli di Stato e di osservarne l'evoluzione nel tempo è collegata al fatto che la stessa qualifica in maniera determinante la strumentalità dell'azienda pubblica (Borgonovi, 2002, pp. 45 e seguenti).

I modelli di Stato osservati sono quelli di Stato dei diritti formali a cui fa seguito lo Stato sociale del benessere, più comunemente detto *welfare state*, e lo Stato imprenditore e Stato dei servizi, per giungere allo Stato regolatore e, infine, allo Stato contemporaneo, da alcuni definito post-regolatore o anche *performing state*.

Come già anticipato, lo scopo di tale esercizio è quello di comprendere l'impatto che l'evoluzione dello Stato esercita sulle aziende e amministrazioni pubbliche. Tale punto di vista verrà pertanto adottato nel paragrafo successivo.

1.3 Riflessi sulla gestione dell'azienda pubblica

Nella prima fase di quello che viene definito modello dello **Stato dei diritti formali**, la funzione essenziale degli enti pubblici è quella di introdurre nella società un sistema organico di diritti e doveri. All'amministrazione pubblica vengono altresì attribuite le funzioni di produzione e di messa a disposizione dei cosiddetti beni collettivi sul piano tecnico-economico. L'estensione dell'intervento pubblico in economia è perciò limitato e riguarda principalmente il prelievo dei tributi, la conservazione e la gestione economica del patrimonio collettivo e l'esercizio dei poteri sovraordinati di regolazione della società.

La seconda fase è caratterizzata dall'intervento delle amministrazioni pubbliche per garantire i diritti sostanziali a contenuto economico. Si tratta del cosiddetto modello di Stato sociale del benessere (*welfare State*), caratterizzato da un intervento

attivo in campo economico, una fase di forte sviluppo e diversificazione delle funzioni e delle attività della pubblica amministrazione.

Si consolida in modo esteso anche il ruolo dello **Stato imprenditore**, ossia dello Stato che gestisce attività economiche tramite imprese pubbliche presenti in vari settori dell'economia. La funzione dell'amministrazione pubblica, che nella fase dello Stato dei diritti formali era chiaramente distinguibile da quella del sistema delle imprese, diventa in un primo momento sostitutiva ed integrativa di questa e in seguito con essa concorrenziale. Dalla fase del *welfare State* fondato prevalentemente su politiche di redistribuzione della ricchezza si passa così a una terza fase, definibile come **Stato dei servizi**, nella quale gli enti pubblici sono largamente coinvolti nella produzione diretta dei servizi. Si sviluppa nell'amministrazione stessa attività di combinazione economica di fattori produttivi molto simile sul piano tecnico-organizzativo a quella svolta dalle imprese. Questa fase, che in un primo momento può fare affidamento su un'ampia disponibilità di risorse economiche acquisite tramite l'aumento della pressione fiscale, si rileva via via di più difficile sostenibilità sia a causa dell'espansione della domanda di servizi pubblici sia a causa di una crescente opposizione all'aumento dei livelli di tassazione. "Si sviluppano così, in anni recenti, analisi fortemente critiche sul ruolo dell'amministrazione pubblica e spinte verso una più attenta selezione delle aree di intervento, che dovranno limitarsi a quelle attività che la società o il sistema di mercato non sono in grado di garantire autonomamente in modo accettabile rispetto ai principi di civiltà, sociali ed etici presenti in una determinata comunità; quindi abbandono di tutte le aree di attività in cui l'intervento pubblico determina forme di concorrenza impropria nei confronti di altri soggetti economici e sociali (Borgonovi, 2002)". Per dirla con le parole di Hayek (1960, pg. 305): "*While in former times the social evils were gradually disappearing with the growth of wealth, the remedies we have introduced are beginning to threaten the continuance of that growth of wealth on which all future improvement depends*".

In altri termini, le analisi critiche sul ruolo degli enti pubblici che svolgono funzioni imprenditoriali attraverso la produzione dei servizi suggeriscono l'evoluzione verso una quarta fase, definita come quella dello **Stato regolatore** prefigurata da vari interventi legislativi e dalle politiche di privatizzazione dei servizi pubblici, realizzata in modo più o meno rapido nei diversi paesi. Se il *welfare State* si avvale della proprietà pubblica, dell'intervento diretto per soddisfare i bisogni ed erogare i servizi, integrando la definizione delle politiche con le funzioni attuative ed operative, lo Stato regolatore distingue tra politica ed amministrazione, spesso ricorrendo alla privatizzazione, per separare acquirenti da erogatori di servizi pubblici, attraverso l'esternalizzazione e la creazione di agenzie esecutive. Il ruolo ed il controllo esercitato dallo Stato diventa così indiretto e consiste nella regolazione dell'attività di terzi, attraverso la definizione di standard e di quasi-contratti (Glaeser, Shleifer, 2001).

Bresser Pereira (1999) distingue tre aree di attività e in ciascuna di queste aree le attività ausiliarie da quelle centrali, che attribuisce alle diverse istituzioni come risultano dalla riforma dello Stato.

Tabella 1.1 Le attività dello Stato nel modello regolatore

	Attività esclusive dello Stato	Servizi sociali e scientifici	Produzione di beni e servizi per il mercato
Attività core	Gestione diretta dallo Stato	Pubblico non-statale Organizzazioni autonome	Imprese privatizzate
Attività di sostegno	<i>Outsourcing</i> a imprese private	<i>Contracting out</i> imprese private	<i>Outsourcing</i> a imprese private, concessioni

Un'altra caratteristica distintiva dello Stato regolatore, ma come vedremo oltre anche dei modelli successivi, è quella di essere contingente, ossia di dipendere dalle tradizioni politiche, amministrative e sociali specifiche di un dato paese (Scott, 2003).

Un'analisi comparativa (Moran, 2002) ha evidenziato che negli Stati Uniti l'affermarsi allo Stato regolatore è strettamente collegato ad una "preferenza culturale" dell'attività economica privata e ad una concomitante richiesta allo Stato di coordinare tale attività in maniera funzionale al raggiungimento degli obiettivi economici e sociali. Infatti, il manifestarsi dello Stato regolatore coincide con il New Deal e con il rafforzamento dei diritti sociali negli anni '60. Negli anni '90, invece, si cerca di superare tale modello di Stato attraverso il cosiddetto processo di "reinvention". Per contro, nel Regno Unito il modello regolatore si afferma come conseguenza del ritiro dello Stato da alcuni settori chiave dell'economia negli anni '80 e '90 e della politica centralista successivamente perseguita.

In altri paesi europei, tendenze meno marcate verso il modello di Stato regolatore si possono ascrivere ai tentativi dell'Unione Europea di liberalizzare il settore delle *utilities*, prima dominato da monopoli nazionali, e allo sviluppo di capacità indipendenti di regolazione volte a promuovere la competizione.

Infine, a differenza dei paesi industrializzati, in quelli dell'Est Europeo invece della crisi del *Welfare State* troviamo la caduta dello statalismo, e nei paesi in via di sviluppo la fine dell'industrializzazione a causa della sostituzione delle importazioni.

Nella fase attuale, la letteratura intravede un nuovo modello di Stato denominato post-regolatore. I principali sostenitori di tale modello appartengono alla teoria di auto-poiesi e a quella sulla governabilità. L'evoluzione verso questo modello cerca di rispondere alle limitazioni del precedente quali, ad esempio: la limitata capacità di controllo dello strumento legislativo sul quale si basa, la dipendenza della sua efficacia da altri processi di persuasione e, soprattutto, la centralità permanente di relazioni gerarchiche.

Oltre a questa definizione di tipo negativo, lo Stato contemporaneo è stato anche definito come modello di *performing State* (Schick, 2003). Questo in quanto esso esiste per produrre alcuni servizi e funzioni e i suoi livelli di *performance* influenzano il benessere economico e sociale dei propri cittadini. Permangono le funzioni tradizionali dello Stato dei diritti formali che però vengono quasi date per scontate dai cittadini. Di conseguenza, lo Stato è responsabile di un numero maggiore di funzioni che vengono però svolte in maniera differente e sempre più indiretta. La principale ricaduta di questo modello di Stato sulle aziende pubbliche, perennemente in

adattamento all'ambiente circostante, è una continua esigenza di riforme portate avanti nel nome del *New Public Management* e, più recentemente, della *public governance*.

L'anomalia di questo modello sta nel fatto che le innovazioni volte a rafforzare le *performance* pubbliche finiscono spesso per sostituire del tutto il ruolo delle aziende pubbliche nell'erogazione dei servizi, affidandosi a meccanismi quali l'esternalizzazione.

La tabella seguente riassume i modelli di Stato identificato nella letteratura economico-aziendale e le principali implicazioni sul funzionamento delle aziende pubbliche.

Tabella 1.2 I modelli di Stato e la loro implicazione sul funzionamento delle aziende pubbliche

Modelli di Stato	Funzioni essenziali dello Stato	Estensione dell'intervento pubblico in economia	Modelli di azienda pubblica
Stato dei diritti formali	Introdurre nella società un sistema organico di diritti e doveri. Produzione e messa a disposizione di beni collettivi sul piano tecnico-economico.	Limitato. Prelievo dei tributi, conservazione e gestione economica del patrimonio collettivo e esercizio dei poteri sovra-ordinati di regolazione della società.	PA = macchina PA e modello del controllo normativo
Stato sociale del benessere	Garantire i diritti sostanziali a contenuto economico	Intervento attivo, forte sviluppo e diversificazione delle funzioni e delle attività.	
Stato imprenditore e Stato dei servizi	La funzione dello Stato diventa sostitutiva ed integrativa di quella delle imprese e in seguito con essa concorrenziale.	Lo Stato gestisce attività economiche tramite imprese pubbliche presenti in vari settori dell'economia.	
Stato regolatore	Il ruolo ed il controllo esercitato dallo Stato diventano indiretti e consistono nella regolazione dell'attività di terzi.	Si distingue tra politica ed amministrazione, spesso ricorrendo alla privatizzazione, per separare acquirenti da erogatori di servizi pubblici.	PA virtuale
Stato post-regolatore/ Performing State	Permangono le funzioni tradizionali dello Stato dei diritti formali a cui si aggiungono altre funzioni, svolte in maniera sempre più indiretta. I livelli di <i>performance</i> influenzano il benessere economico e sociale dei cittadini.	Le innovazioni volte a rafforzare le <i>performance</i> pubbliche finiscono spesso per sostituire del tutto il ruolo delle aziende pubbliche nell'erogazione dei servizi, affidandosi a meccanismi quali l'esternalizzazione.	PA = rete PA e controllo delle performance PA e modello del controllo normativo

Una delle implicazioni più rilevanti dell'evoluzione dei modelli di Stato prima descritta, ossia quella organizzativa, viene approfondita da Mintzberg (1996) che identifica cinque modelli di management pubblico:

- the government – as – machine model;
- the government – as – network model;
- the performance – control model;
- the virtual – government model;
- the normative – control model.

Nel primo modello burocratico di amministrazione come **macchina** dominano le regole, i regolamenti e gli standard formali, sia a livello di macrostruttura che di microstrutture. La parola chiave, come sottolinea Mintzberg, è “controllo”. Mancanza di flessibilità e responsabilizzazione sui risultati sono i principali svantaggi di questo modello che, ciononostante, rimane il più rilevante nel settore pubblico.

Il modello di amministrazione – **network** è caratterizzato, al contrario del precedente, da flessibilità ed interattività e le parole d'ordine sono: collegare, comunicare e collaborare.

Nel modello di **controllo delle performance** le parole d'ordine sono invece isolare, assegnare e misurare, nell'intento di rendere la pubblica amministrazione sempre più somigliante alle aziende private nella gestione dei rispettivi business. Il modello organizzativo assunto ad ideale è, più precisamente, quello divisionale. L'organizzazione pubblica è divisa in centri di responsabilità, ciascuno con performance chiaramente identificabili e misurabili. In questo modello, definito da Mintzberg “decentrare per centralizzare” è rafforzato, così come nel modello “macchina”, il controllo da parte del vertice strategico.

Il modello **virtuale** corrisponde in qualche modo allo Stato minimale. Il suo moto è: privatizzare, esternalizzare e negoziare.

Infine, il modello di **controllo normativo** si concentra meno sulle strutture organizzative e più su quello che si può definire attitudine all'organizzazione. La sua presenza, in termini di dedizione e cultura del servizio, ha consentito, fino ad un certo punto, il funzionamento del modello macchina. Gli elementi caratterizzanti il modello del controllo normativo sono la selezione delle persone sulla base dei valori, la socializzazione, l'indirizzo strategico attraverso principi condivisi piuttosto che attraverso piani e obiettivi di performance, responsabilità condivisa e fiducia, e risultati valutati dagli stessi *stakeholder*.

Non è altrettanto facile cogliere un netto passaggio da un modello all'altro. Essi coesistono e non esiste uno migliore dell'altro. Le caratteristiche contingenti delle aziende pubbliche e del loro ambiente di riferimento sono determinanti.

Bibliografia

- Balcerowicz L. (2004), Toward a limited State, *Cato Journal*, Vol. 24, No. 3.
- Borgonovi E. (2002), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, 3. edizione, Milano: Egea.
- Bresser Pereira L.C. (1999), Riforma dello Stato negli anni '90: logica e meccanismi di controllo, in: Meneguzzo M., *Managerialità, Innovazione e Governance. La Pubblica Amministrazione verso il 2000*, 1. edizione, Aracne.
- Glaeser E.L., Shleifer A. (2001), *The Rise of the Regulatory State*, Discussion Paper Number 1934, Cambridge MA: Harvard University.
- Hayek F.A. (1960), *The Constitution of Liberty*, Chicago: University of Chicago Press.
- Meneguzzo M. (2005), Creazione di valore e sviluppo del capitale sociale: la sfida per il sistema della PA italiana, in: RIREA, N. 11/12, pp. 705-720.
- Meneguzzo M. (1999), *Managerialità, innovazione e governance: la PA verso il 2000*, Roma: Aracne.
- Mintzberg H. (1996), Managing government, governing management, in: *Harvard Business Review*, May-June.
- Moran M. (2002), Review Article: Understanding the Regulatory State, in: *British Journal of Political Science*, 32.
- Nozick R. (1974), *Anarchy, State, and Utopia*, New York: Basic Books.
- Rawls J. (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge MA: Harvard University Press.
- Schick A. (2003), The performing State: reflection on an idea whose time has come but whose implementation has not, in: *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 3, No. 2.
- Scott C. (2003), Regulation in the Age of Governance: The Rise of the Post-Regulatory State, National Europe Centre Paper No. 100, Australian National University.
- Sen A. (1999), *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Stiglitz J.E. (1988), *Economics of the Public Sector*, New York: W. W. Norton.
- Weber M. (1922), *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen.

2

Il NPM a livello Svizzero: esperienze a livello federale e locale – la città di Lugano

Karin Zanolini

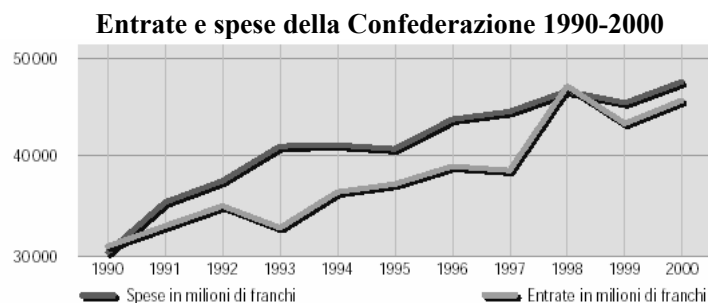
2.1 Introduzione

La Confederazione Elvetica, con i suoi 7'320'900 abitanti nel 2002 (di cui 5'834'100 svizzeri e i rimanenti 1'486'800 stranieri) e una superficie di soli 41'300 chilometri quadrati, è uno dei più piccoli Stati d'Europa. La spesa pubblica è stata da sempre inferiore rispetto agli altri Paesi europei, nonostante il sistema pubblico sia articolato su tre livelli di Governo (federale, cantonale e comunale). Questo elevato grado di decentramento ha però comportato la duplicazione dei costi delle strutture amministrative e dei servizi, anche se il controllo da parte dei cittadini attraverso strumenti di democrazia diretta (vedi i referendum popolari) ha posto un freno a tentativi di espansione della stessa. Ad esempio, l'aumento della pressione fiscale ai vari livelli è soggetto al voto d'approvazione dei cittadini. Questo è uno dei motivi plausibili per cui il settore pubblico svizzero ha mantenuto nel tempo dimensioni relativamente ridotte.

Negli ultimi anni tuttavia la Svizzera non è più riuscita a controllare efficacemente l'espansione della spesa pubblica. Questo è avvenuto per diverse ragioni, tra cui:

- l'aumento della ricchezza;
- l'esigenza fortemente sentita di maggiori livelli di sicurezza e benessere individuale;
- l'alto costo dei sussidi all'agricoltura;
- il costo dei monopoli pubblici e i tanti anni di surplus dei bilanci pubblici (Saner/Yiu/Mindt, 1997).

Malgrado che la Svizzera rimanga un Paese caratterizzato da una spesa pubblica limitata, pari a 47 miliardi di franchi svizzeri nel 2000, questa ha ormai raggiunto una percentuale superiore al 30% del PNL. I livelli del deficit e del debito pubblico impedirebbero inoltre di rispettare i limiti imposti dal trattato di Maastricht.



Evoluzione dell'indebitamento della Confederazione 1990-2000

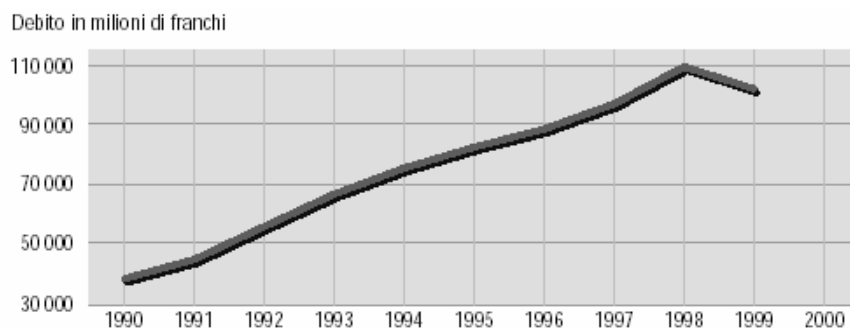


Figura 2.1 Entrate/spese e Indebitamento della Confederazione (1990-2000)

Mentre la spesa pubblica ha continuato a crescere in maniera costante, la situazione economica generale è mutata notevolmente nell'ultimo decennio, determinando in questo modo la crescita del deficit pubblico: nel corso di pochi anni il debito della Confederazione è raddoppiato ed ha raggiunto quasi 110 miliardi di franchi nel 1998. La situazione è divenuta ancora più difficile con l'aumento della competizione internazionale dovuta alla liberalizzazione dei mercati, sia su scala europea sia su scala mondiale, cui si è aggiunta nel 1992 la rinuncia svizzera sancita tramite referendum ad entrare a far parte dello spazio economico europeo.

Il peggioramento della situazione economica generale e la riduzione di competitività hanno condotto ad una rapida evoluzione del sistema pubblico, favorendo una maggiore liberalizzazione e il miglioramento della performance.

Questa evoluzione minaccia l'attrattiva della Svizzera quale piazza finanziaria, economica e industriale. Nella politica e nell'amministrazione ci si rende conto che non è possibile ampliare illimitatamente le proprie prestazioni. Tuttavia la ricerca di altre soluzioni non implica la fine dell'azione dello Stato. Essa porta invece a ridefinire il rapporto tra Stato e società e tra politica e amministrazione secondo i principi di valorizzazione delle funzioni base dello Stato, di una maggiore modestia e di una maggiore vicinanza al cittadino.

Quanto alla amministrazione pubblica sono state introdotte misure per migliorare l'efficacia e l'efficienza dei servizi a tutti i livelli di governo anche e soprattutto alla luce dell'esperienza pilota di altri Paesi come Nuova Zelanda e Regno Unito. Pure in Svizzera l'approccio alla riforma più seguito, anche se non in modo sistematico, è stato quello del NPM. Come si vedrà più avanti¹, la Svizzera ha pure deciso di adottare un altro approccio: quello del Quality Assurance (QA).

2.2 Costituzione federale Svizzera

La nuova Costituzione federale, rinnovata totalmente e approvata il 18 aprile 1999 dal Popolo svizzero, è entrata in vigore il 1° gennaio 2000. Senza entrare ulteriormente nel merito delle singole disposizioni costituzionali, possiamo notare diversi elementi caratteristici del NPM: l'esigenza di verificare e valutare l'efficacia dell'azione statale, il ruolo esecutivo e di direzione del Consiglio federale e soprattutto la possibilità di affidare compiti amministrativi a persone di diritto pubblico e privato attraverso l'emanazione di una corrispondente legge (decentralizzazione dei compiti amministrativi).

Art. 170 Verifica dell'efficacia

L'Assemblea federale provvede a verificare l'efficacia dei provvedimenti della Confederazione.

Art. 174 Consiglio federale

Il Consiglio federale è la suprema autorità direttiva ed esecutiva della Confederazione.

Art. 178 Amministrazione federale

¹ *Il Consiglio federale dirige l'amministrazione federale. Provvede a un'organizzazione appropriata e al corretto adempimento dei compiti.*

² *L'amministrazione federale è strutturata in dipartimenti; ciascun dipartimento è diretto da un membro del Consiglio federale.*

³ *Compiti amministrativi possono essere affidati per legge a organizzazioni e persone di diritto pubblico o privato che non fanno parte dell'amministrazione federale.*

¹ Cfr. Cap. IV di questa Parte.

2.3 Riforma del Governo dell'Amministrazione a livello federale

New Public Management

I principi manageriali del NPM hanno trovato terreno fertile anche in Svizzera. La Cancelleria federale formula così il concetto svizzero di NPM. Troviamo qui riportato la definizione di New Public Management secondo la Cancelleria federale Svizzera:

“Elemento centrale è il cosiddetto outsourcing, la delega a terzi, di quelle prestazioni che non devono necessariamente essere fornite dalle autorità stesse. Ciò permette loro di concentrarsi sui propri compiti centrali. La politica è maggiormente incentrata sull'efficacia delle prestazioni e sugli effetti. L'uso economico delle risorse finanziarie e personali aumenta la redditività dell'amministrazione. Aumenta la trasparenza e la vicinanza al cittadino. Il New Public Management esige dai collaboratori nel servizio pubblico un nuovo atteggiamento” (Cancelleria federale, 2000, 7).

Obiettivi

La Riforma del Governo e dell'Amministrazione (RGA) si situa nel contesto dei progetti di riforma. Questa si basa sulla LOGA la quale conferisce al Consiglio federale un margine d'azione maggiore e rafforza la sua competenza decisionale nell'organizzazione dell'amministrazione federale. Questa legge rappresenta inoltre la base legale per la gestione con mandato di prestazione e budget globale.

Gli obiettivi di questo progetto possono essere più concretamente riassunti come segue:

- ❖ Obiettivo “efficacia”
La nuova attribuzione di diversi settori politici ai singoli dipartimenti dovrebbe contribuire a rendere più mirate le azioni degli Uffici, rispettivamente dei Dipartimenti sempre più chiamati a produrre risultati concreti. Parallelamente, mandati di prestazione e il conferimento dell'autonomia giuridica in settori idonei dell'amministrazione federale dovrebbero alimentare e facilitare una conduzione pragmatica dei progetti.
- ❖ Obiettivo “economicità”
Molti doppioni (stesse attività in seno all'Amministrazione che vengono svolte da più Uffici) sono stati eliminati. Le stesse prestazioni vengono così fornite con mezzi ridotti. L'economicità dovrebbe quindi essere accresciuta.
- ❖ Obiettivo “risparmi”
Con la riforma è connesso un risparmio di 5% delle spese per il personale e il materiale. Tale cifra corrisponde a circa 700 posti o a 70-80 milioni di franchi (senza NOVE-IT). I dipartimenti possono, con determinate restrizioni,

disporre dei mezzi risparmiati e svolgere in tal modo nuovi compiti urgenti. Si tratta quindi in primo luogo di una ristrutturazione e non di una soppressione di posti di lavoro. Per evitare casi di rigore è stato concordato con le associazioni del personale un piano sociale. Finora è stato possibile evitare i licenziamenti. Visto che i risparmi sono stati realizzati, la riforma fornisce un contributo al conseguimento degli obiettivi di bilancio.

❖ Obiettivo “miglioramento della gestibilità e delle strutture”

Le strutture organizzative devono essere semplificate e rese flessibili per essere comprensibili, utilizzabili e adattabili al perseguimento di molteplici scopi².

Complessivamente, i noti riformatori hanno già portato al trasferimento, alla fusione, all'eliminazione e/o alla ricostruzione di più di 15 uffici. La RGA è stata però molto di più di una semplice riforma strutturale. Oltre a ripartire i compiti in modo tendenzialmente più equilibrato, sono stati apparentemente migliorati la direzione del personale e la sua posizione giuridica³.

² Esempi:

- concentrazione del settore Formazione, Ricerca e Tecnologia da quattro a due Dipartimenti, ossia al Dipartimento federale dell'interno (DFI) e al Dipartimento federale dell'economia (DFE) e mandato di prestazioni con contabilità propria per il settore dei Politecnici federali;
- raggruppamento della Difesa e Protezione della popolazione nel Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS).

² Esempi:

- Costruzioni, Immobili e Acquisti (il potenziale di risparmi si aggira sui 25 mio di franchi all'anno);
- NOVE-IT, ossia informatica e telecomunicazioni (il potenziale si aggira sui 130 mio di franchi all'anno).

² Esempi:

- Unione di tutti gli strumenti operativi del settore di Polizia nell'Ufficio federale di polizia;
- concentrazione dei compiti del settore Migrazione nel Dipartimento federale di Giustizia e Polizia (DFGP);
- integrazione dei compiti dell'economia esterna, dell'economia interna e del lavoro nel Segretariato di Stato dell'economia (Seco).

³ Esempi:

- La Cancelleria federale è strutturata in modo da assistere meglio il Consiglio federale;
- l'impiego di un portavoce del Governo aumenta la capacità comunicativa del Governo;
- nelle unità amministrative appartenenti al primo cerchio dell'Amministrazione federale (Cfr.III.3) sono stati introdotti nuovi strumenti di lavoro (es. accordi interni in materia di prestazioni, di costituzioni di gruppi di lavoro);
- il diritto in materia di organizzazione è stato e sarà ulteriormente semplificato;
- la nuova politica del personale e il suo concetto direttore hanno già favorito e sostenuto un cambiamento culturale nell'Amministrazione federale, aumentando ad esempio la disponibilità all'approfondimento e all'aggiornamento continuo. Vedi anche la nuova Legge sul personale federale, la quale ha abolito a livello federale lo statuto del funzionario, introducendo per tutti i dipendenti lo statuto dell'impiegato (analogamente al settore dell'economia privata).

Il concetto “Gestione mediante mandati di prestazione e preventivo globale” (GEMAP)

I principi e il modello a quattro cerchi

I principi che reggono una GEMAP sono i seguenti:

- separazione della gestione politica e aziendale delle unità amministrative; elaborazione di corrispondenti strumenti di condotta;
- rafforzamento dell'orientamento sulle prestazioni e sull'efficienza nella gestione del bilancio;
- trasformazione degli uffici federali in centri di servizi con maggiori responsabilità quanto ai risultati e più forte autonomia aziendale;
- introduzione di elementi dell'economia di mercato e della concorrenza.

Il concetto GEMAP che il Consiglio federale vuole realizzare si fonda sul modello di gestione amministrativa “a quattro cerchi”. Tale modello è idoneo quale spunto pragmatico e oggettivo di sistematizzazione delle questioni di principio della gestione amministrativa. Esso poggia sull'idea secondo la quale per meglio adeguarsi alle nuove sfide l'amministrazione deve essere gestita maggiormente in funzione di criteri economici che non di soli criteri politici: più un operatore con compiti pubblici si trova lontano dal centro, più aumenta il suo margine di manovra, ma anche la sua responsabilità. Al centro la politica è predominante; all'esterno prevale il mercato; fra le due estremità si trovano forme miste.



Figura 2.2 Modello a quattro cerchi

Nel **1° cerchio** rientrano le unità organizzative che forniscono primariamente prestazioni di condotta e di coordinamento quali segreterie generali, uffici interdipartimentali, ecc. e tutte le unità dell'amministrazione centrale della Confederazione che non sono gestite secondo il sistema GEMAP.

Sono attribuite al **2° cerchio** le unità amministrative (o parti di esse) che vengono gestite con mandato di prestazioni e preventivo globale. Grazie ai nuovi strumenti di gestione queste unità amministrative dispongono di maggiore autonomia aziendale. Oltre al loro mandato primario, queste unità possono fornire servizi commerciali. Sono completamente integrate nella struttura dei dipartimenti e nel conto amministrativo, ma non hanno personalità giuridica propria. L'obbligo di tenere un conto delle spese e delle prestazioni dovrebbe garantire una maggiore trasparenza sui costi e sull'utilità dell'attività amministrativa. Fanno parte di questo cerchio ad esempio l'Ufficio federale di meteorologia e climatologia, l'Ufficio federale di topografia, l'Ufficio federale della comunicazione e il Centro Sportivo di Tenero.

Il **3° cerchio** comprende gli istituti e le aziende di proprietà della Confederazione (agenzie). Essi poggiano su basi legali specifiche e sottostanno al diritto pubblico, non però alla Legge sulle finanze della Confederazione. Di norma, in quanto unità organizzative decentralizzate e autonome, dispongono in virtù dell'art. 8 cpv. 2 LOGA⁴ di personalità giuridica propria e di organi propri, e costituiscono un'entità contabile propria. Possono essere dichiarate responsabili dei loro impegni, aderire a cooperative e alleanze e disporre di un patrimonio proprio. In questo cerchio troviamo l'Istituto federale della proprietà intellettuale (IPI), il settore dei Politecnici federali (PF), l'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici.

Sono invece attribuite al **4° cerchio** le imprese di economia mista e le società anonime, pure rette da basi legali specifiche, le quali svolgono compiti pubblici⁵. Di norma la Confederazione possiede ampie partecipazioni al loro capitale. Hanno piena personalità giuridica e sottostanno primariamente alle leggi del libero mercato e della concorrenza. Il settore politico può nondimeno assegnare loro particolari mandati di prestazione. Fanno parte di questo cerchio la Swisscom, la Posta, le Ferrovie Federali Svizzere, le Imprese d'armamento della Confederazione RUAG SUISSE, solo per citare alcuni esempi noti.

Le unità amministrative del 1° e del 2° cerchio costituiscono l'Amministrazione federale centrale, quelle del 3° e 4° cerchio l'Amministrazione federale decentralizzata.

A questo punto sembrerebbe opportuno chiedersi quali siano i criteri su cui il Consiglio federale si appoggia nel scegliere gli Uffici da privatizzare. Il modello dei quattro cerchi sottolinea chiaramente che, per l'attribuzione a una categoria, sono determinanti in primo luogo il tipo di compiti e le prestazioni di un Ufficio (prodotti, potenziale evoluzione della concorrenza).

⁴ Legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione.

⁵ Privatizzazione: trasferimento di un settore di attività dello Stato verso l'economia privata; trasformazione della forma giuridica e organizzativa per ottenere un organismo di tipo aziendale esterno all'amministrazione, dotato di una propria personalità giuridica e di capitale proprio.

Ebbene, il Consiglio federale ha deciso di orientare in modo pragmatico i suoi criteri per la designazione degli uffici del secondo cerchio (nell'ambito del progetto "Direzione mediante mandati di prestazione e preventivi globali"). Poi deve essere considerata la fattibilità: occorre infatti chiarire se le prestazioni di un ufficio siano commerciabili e se esistano le conoscenze e le capacità in economia aziendale, come vari requisiti personali dei dipendenti.

Il sistema GEMAP si prefigge di orientare l'attività dello Stato verso prestazioni ed effetti concretamente misurabili (obiettivo di prestazione). I compiti, le competenze e le responsabilità devono essere delegati alle diverse unità amministrative operative nella misura del possibile e in funzione ai diversi livelli (obiettivo di decentralizzazione). Entrambi gli obiettivi descritti implicano criteri di valutazione che possono essere definiti soltanto sulla base dell'esperienza; non si tratta infatti di criteri astratti e definiti ex ante, ma di punti di riferimento adattabili.

I processi di gestione e di condotta sono valutati in funzione dei futuri compiti e esigenze; d'altro canto vengono integrati provati strumenti di gestione dell'economia privata. Taluni settori di prestazioni scelti vengono gestiti attraverso il mercato e sono posti in concorrenza con terzi. La trasparenza dei costi costituisce soprattutto in questi casi una condizione assoluta (obiettivo dei costi e della trasparenza). Essa costituisce peraltro anche una condizione importante per una valutazione globale dell'economicità dell'adempimento dei compiti.

Parallelamente al maggiore orientamento politico sulle prestazioni e l'efficienza, il vincolo delle unità amministrative GEMAP a disposizioni legali dettagliate dovrà essere allentato per renderle maggiormente autonome (obiettivo di flessibilizzazione), segnatamente per quanto concerne la gestione aziendale e l'impiego di risorse (finanze, personale, infrastrutture). Per poter adempiere le maggiori esigenze in fatto di personale che ne risulta e suscitare nel contempo a tutti i livelli modi di pensare e di agire maggiormente orientati sull'effettività, l'efficienza e il raggiungimento degli obiettivi, in ambito GEMAP si dovranno sostenere nuove strutture e cambiamenti di cultura aziendale con misure a livello di personale e di sviluppo organizzativo (obiettivo di cultura).

Il maggiore orientamento sull'economicità e l'efficacia dovrebbe complessivamente rafforzare la credibilità dell'amministrazione e del sistema politico. La trasformazione di un ufficio in unità GEMAP implica un certo numero di conseguenze a livello di collaborazione tra legislativo, esecutivo e amministrazione.

Il Consiglio federale gestisce (di norma) gli uffici GEMAP per il tramite di un mandato di prestazioni quadriennale. Tale mandato designa gli obiettivi di prestazioni e di efficienza per gruppi di prodotti come pure le risorse necessarie. Prima di approvarlo, il Consiglio federale consulta le Commissioni competenti di entrambe le Camere. I dipartimenti gestiscono gli uffici GEMAP con convenzioni annuali di prestazioni, garantendo in tal modo l'adempimento del mandato di prestazioni.

Il Consiglio federale e i dipartimenti svolgono pertanto nei confronti degli uffici GEMAP il ruolo di mandante della prestazione. I dipartimenti assumono inoltre le seguenti funzioni:

- negoziazione di specificazioni di prodotti, obiettivi e prestazioni che vengono definite nella convenzione di prestazioni;
- disciplinamento ed esecuzione/vigilanza del reporting;
- avvio di misure per correggere eventuali scarti rispetto agli obiettivi d'intesa con gli uffici GEMAP.

I mezzi finanziari necessari ogni anno all'ufficio GEMAP per le spese di personale e per le spese materiali come pure per i beni di investimento sono inseriti nel preventivo globale.

Il concetto GEMAP non si limita però al solo settore del Governo e dell'amministrazione, in quanto intende, infatti, dare un nuovo assetto alla cooperazione con il Legislativo. Nel caso dei mandati di prestazione, la procedura di consultazione che va avviata in virtù degli articoli 44 capoverso 2 LOGA e consente alle Commissioni competenti di entrambe le Camere di assumere la loro funzione di vigilanza. In particolare gli obiettivi di prestazione e di efficienza possono essere valutati quanto alla loro idoneità al raggiungimento degli obiettivi; nel contempo – per il tramite dello strumento del mandato parlamentare potranno essere suggerite o eseguite mediante decreto del Parlamento le eventuali correzioni. La sovranità budgetaria del Parlamento permane inviolata. Il fabbisogno finanziario per l'intero periodo convenzionato va inteso come indicazione di un ordine di grandezza e non ha il carattere di preventivo pluriennale.

Alcuni campi d'applicazione del GEMAP

Attualmente sono gestiti con gli strumenti GEMAP i seguenti ambiti amministrativi:

- Cassa centrale di compensazione (1999);
- Centro per il servizio civile (1999);
- Centro Sportivo di Tenero (1998);
- Istituto di virologia e d'immunoprofilassi (2000);
- Istituto nazionale d'allevamento equino (2000);
- Swissmint (1998);
- Ufficio federale delle comunicazioni (1999);
- Ufficio federale dello sport (2001);
- Ufficio federale di meteorologia e climatologia - MeteoSvizzera (1997);
- Ufficio federale di topografia (1997);
- Unità per la ricerca agraria (parte dell'Ufficio federale di agricoltura) (2000).

Base legale delle unità GEMAP

Il 3 aprile 1996 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale delle Finanze (DFF) di introdurre una gestione amministrativa fondata sul concetto GEMAP in settori ritenuti idonei. Il gruppo di lavoro istituito a questo scopo, in cui erano rappresentati tutti i dipartimenti, la Cancelleria federale, il Controllo federale

delle finanze e l'Ufficio federale del personale sotto la condotta dell'Amministrazione federale delle finanze, ne ha seguito e sostenuto l'attuazione durante la fase-pilota svoltasi dal 1996 al 2001. Sinora già una dozzina di servizi amministrativi sono stati trasformati in unità GEMAP. Essi rappresentano il 7% circa degli impieghi federali.

La base legale delle unità GEMAP elaborata dal gruppo di lavoro ed entrata in vigore il 28 gennaio 2003 è contenuta nell'art. 44 cpv. 2 LOGA.

Art. 44 Mandati di prestazioni

¹ *Il Consiglio federale può conferire mandati di prestazioni a determinati gruppi e uffici e definire il necessario grado di indipendenza dei medesimi.*

² *Consulta previamente la commissione parlamentare competente di ogni Consiglio.*

L'art. 65 LOGA impone inoltre all'Esecutivo federale di allestire a conclusione della fase-pilota del progetto (4 anni) un rapporto di valutazione sulle esperienze raccolte. Il rapporto deve valutare criticamente la trasformazione attuata, nonché successi ed insuccessi, e formulare raccomandazioni.

Art. 65 Valutazione di esperienze fatte con mandati di prestazioni

Al più tardi quattro anni dopo l'entrata in vigore della presente legge, il Consiglio federale sottopone alle Camere federali un rapporto di valutazione riguardo all'applicazione dell'articolo 44 della presente legge, dell'articolo 38a della legge federale del 6 ottobre 1989 sulle finanze della Confederazione e dell'articolo 2a della legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali.

I progetti di riforma più importanti

- La nuova Costituzione federale è entrata in vigore il 1° gennaio 2000. La riforma costituzionale è il presupposto per ulteriori riforme quali ad esempio la riforma giudiziaria.
- La Riforma della direzione dello Stato intende permettere al Consiglio federale di concentrarsi maggiormente sulla vera e propria attività governativa. È stata discussa la possibilità di introdurre un governo a due livelli, composto di consiglieri federali e ministri delegati.
- Con la nuova perequazione finanziaria si intende suddividere meglio i compiti, le competenze e il flusso finanziario tra la Confederazione e i Cantoni e rafforzare in tal modo il federalismo.
- Le sovvenzioni statali vengono sottoposte ad esame. Sono stati realizzati risparmi.
- In diversi settori si assiste ad un'apertura del mercato come nelle telecomunicazioni, nel settore della corrente elettrica. Alcune aziende statali avevano precedentemente già ottenuto uno status autonomo o erano state

parzialmente privatizzate come La Posta, le imprese d'armamento della Confederazione RUAG SUISSE, le FFS, le Swisscom.

- Diverse unità amministrative hanno acquisito o stanno attualmente acquisendo uno statuto giuridico autonomo come è il caso dell'Istituto federale della proprietà intellettuale (IPI), dei Politecnici federali (PF), della nuova Cassa pensioni della Confederazione (PUBBLICA), dell'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici).
- Una dozzina di uffici federali e unità amministrative lavorano ora secondo il principio “gestione con mandato di prestazione e budget globale”.
- Con la nuova Legge sul personale federale s'intende adeguare la posizione giuridica del personale alle condizioni attuali nel mondo del lavoro.

All'inizio degli anni '90, il Consiglio federale ha deciso di procedere in due fasi di realizzazione, dapprima concentrandosi sulla Riforma del Governo e dell'Amministrazione, poi sulla Riforma della direzione dello Stato.

Prima fase: Riforma del Governo e dell'Amministrazione (1994-2000)

Questa Riforma, iniziata nel 1994, ha sfruttato gli ampi spazi di manovra offerti dalla Costituzione e le nuove potenzialità della LOGA in vigore dall'1.10.1997. Il Consiglio federale ha infatti colto l'occasione per mettere a profitto le nuove competenze attribuitegli dalla LOGA stessa in materia di gestione e organizzazione. Oltre al trasferimento della competenza organizzativa al Consiglio federale, la Legge ha tra l'altro introdotto la possibilità di realizzare una gestione mediante mandato di prestazioni e budget globale.

Organizzazione e procedura

Sono stati creati 9 gruppi d'analisi e 5 gruppi di “mise en oeuvre” per lavori di analisi, rispettivamente di preparazione della messa in pratica. Erano composti da specialisti, esperti e consulenti esterni⁶.

Ecco qui di seguito la composizione dei gruppi:

I gruppi d'analisi Gruppi di “mise en oeuvre”

- | | |
|--|--------------------------------------|
| - GA 1 Infrastruttura interna | - GM 1 Protezione civile |
| - GA 2 Formazione e ricerca | - GM 2 Sport |
| - GA 3 Ambiente e organizzazione dell'ambiente | - GM 3 Circolazione stradale |
| - GA 4 Immigrazioni | - GM 4 Servizi |
| - GA 5 Comunicazione | - GM 5 Ufficio centrale della difesa |

⁶ In vista di un supporto metodologico e sistematico ai lavori e di una migliore coordinazione, il Consiglio federale ha deciso di rivolgersi ad un'azienda di consulenza esterna (Mundi Consulting).

- GA 6 Dogane
- GA 7 Catastrofi in Svizzera
- GA 8 Energia
- GA 9 Cooperazione allo sviluppo

Il progetto è stato suddiviso in tre sottofasi coordinate che si sono completate a vicenda e svolte parallelamente. Ha poi acquisito il nome di “NOVE” che rimanda ai 9 gruppi di analisi di cui sopra.

NOVE (1996 – 1999)	NOVE DUE (1997 – 2000)	NOVE TRE (1998 – 2000)
Unificare risp. coordinare maggiormente i settori politici tra i dipartimenti	Unificare risp. coordinare maggiormente i settori politici all'interno dei dipartimenti	Ottimizzare i processi di direzione e i relativi strumenti

Figura 2.3 Le tre sottofasi (NOVE, NOVE DUE, NOVE TRE)

1. NOVE: 1996-1999

Sono stati analizzati nove settori d'attività interdipendenti e sono state formulate proposte di miglioramento. Nella primavera 1997 il Consiglio federale ha adottato le prime decisioni. La maggior parte di queste si sono concluse il 1° gennaio 1998 o il 1° gennaio 1999. L'obiettivo principale era quello di unificare, coordinare maggiormente i settori politici tra dipartimenti diversi.

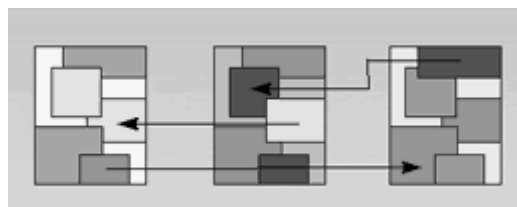


Figura 2.4 Coordinamento dei vari settori tra i dipartimenti

Formazione - Ricerca - Tecnologia

Concentrazione dei compiti su 2 dipartimenti (DFI, DFE) invece di 4. Strategia comune in materia di pianificazione delle prestazioni e delle risorse.

Quanto all'educazione, al DFI competono le università e la formazione accademica, al DFE le scuole universitarie professionali e la formazione professionale. La ripartizione delle competenze nel settore della ricerca e della tecnologia è stabilita in base all'orientamento economico.

Creazione dell'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia in seno al DFE con una parte dell'UFIAMT e dell'Ufficio federale dei problemi congiunturali.

Ambiente e coordinamento del territorio

Raggruppamento dei settori dell'ambiente, delle infrastrutture e dell'ordinamento del territorio in seno al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC). Questo permette di avere una visione globale sulla politica in materia di infrastruttura e di ambiente.

Esempi:

- trasferimento dell'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio dal DFI al DATEC;
- trasferimento del Servizio idrologico e geologico nazionale (prima parte del DFI) all'Ufficio federale delle acque e della geologia;
- integrazione della Divisione principale del traffico (prima parte del DFGP) nell'Ufficio federale delle strade;
- trasferimento dell'Ufficio federale della pianificazione del territorio dal DFGP al DATEC, rinominato l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale.

Catastrofi interne, protezione della popolazione

Raggruppamento della difesa e della protezione civile in seno al DDPS. Questo favorisce le sinergie tra l'esercito e la protezione civile.

Esempi:

- trasferimento della Centrale nazionale d'allarme (prima parte del DFI);
- soppressione dell'Ufficio centrale della difesa.

2. NOVE DUE: 1997-2000

L'obiettivo principale era l'ottimizzazione dei compiti e delle strutture in seno ai dipartimenti. Si è cercato di unificare, coordinare maggiormente i settori politici all'interno dei dipartimenti.

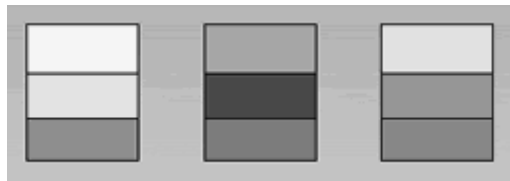


Figura 2.5 Coordinamento dei vari settori all'interno dei dipartimenti

Dipartimento federale dell'economia

Nuovo Segretariato di Stato dell'economia (Seco): Fusione dell'Ufficio federale dell'economia estera, essenzialmente competente in materia di relazioni economiche con l'estero e dell'Ufficio federale dello sviluppo dell'economia e del lavoro, responsabile dell'economia nazionale.

Dipartimento federale degli interni

Creazione di un Istituto svizzero per gli agenti terapeutici (2001), composto da parti dell'Ufficio federale della sanità pubblica e dell'Ufficio federale intercantonale di controllo dei medicinali.

Dipartimento federale di giustizia e polizia

Concentrazione dei compiti di polizia in seno all'Ufficio federale di polizia (UFP):

- trasferimento della Polizia federale e del Servizio di sicurezza dell'Amministrazione federale del Ministero pubblico della Confederazione all'UFP;
- trasferimento dei compiti non direttamente legati alla polizia dall'UFP all'Ufficio federale della giustizia.

Dipartimento federale dell'ambiente e delle comunicazioni

Creazione di un Istituto svizzero per la sicurezza tecnica (2004).

Raggruppamento di diverse funzioni di sorveglianza tecnica nel settore dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia.

3. NOVE TRE: 1998-2000

I processi gestionali e i relativi strumenti dovevano essere ottimizzati.

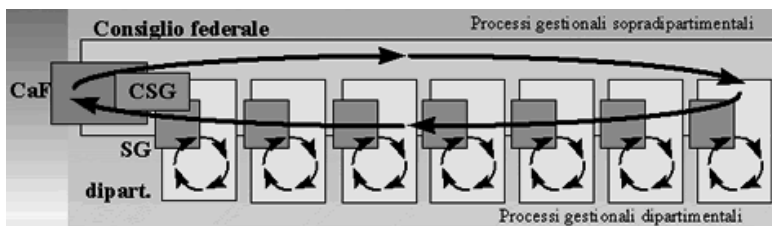


Figura 2.6 Ottimizzazione dei processi di direzione e i relativi strumenti

Legenda: CaF: Cancelleria Federale; Dipart: Dipartimenti; SG: Segretari generali; CSG: Conferenza dei segretari generali

A livello di **Esecutivo federale** si sono adottate misure semplici e rapidamente realizzabili come ad esempio una migliore coordinazione degli strumenti di pianificazione e di controlling e la creazione di un sistema d'informazione per la gestione degli affari del Consiglio federale.

A livello dei **dipartimenti**, molti hanno, in questi ultimi anni, definito strategie a livello di dipartimento o degli uffici, sviluppato gli strumenti di pianificazione, di "reporting" e di "controlling" e rafforzato le funzioni dell'informazione.

Alla riscoperta dell'impiegato-collaboratore

I mutamenti economici e sociali, unitamente alla Riforma dell'Amministrazione federale richiedono il rinnovo della politica del personale.

Il 1° gennaio 2001 è entrata in vigore la nuova Legge sul personale federale che ha sostituito il vecchio ordinamento dei funzionari risalente al 1927. Essa funge da legge-quadro per l'Amministrazione, i Tribunali, la Posta e le FFS. Lo statuto del funzionario è abolito. La garanzia assoluta della nomina su più anni è sostituita dall'impiego, il quale deve adempiere determinate condizioni. Il Consiglio federale assumerà personale mediante contratti di lavoro singoli di diritto pubblico. E' prevista la conclusione di contratti di lavoro collettivi. La Legge costituisce il quadro giuridico per lo sviluppo e la realizzazione di una nuova politica del personale.

Scopo di tale politica è quella di appoggiare i mutamenti strategici, favorire metodi di lavoro economici e appoggiare una cultura della formazione continua. La capacità di azione e di prestazione rafforzata, aumenta la mobilità e migliora l'attrattività dell'Amministrazione federale e dei suoi collaboratori sul mercato del lavoro. Attribuisce maggiore responsabilità operativa ai Dipartimenti e agli Uffici federali e sprona i quadri a valorizzare la propria funzione direttrice. L'informazione e la comunicazione interna vengono migliorate. Quale sezione specializzata per la politica del personale, l'Ufficio federale del personale si assume il compito della direzione strategica centrale.

Attraverso le linee direttive sul personale, il Consiglio federale conferma la volontà di fungere da datore di lavoro progressivo e sociale. L'esecutivo federale intende rimanere concorrenziale sul mercato del lavoro e poter assumere e mantenere al suo servizio collaboratori altrettanto qualificati.

La realizzazione delle nuove linee direttive richiede strumenti di politica del personale adeguati che saranno adottati nel corso dei prossimi anni. Il Consiglio federale intende in particolare:

- introdurre interlocutori di fiducia personali;
- favorire la mobilità e la professionalità dei quadri e delle nuove leve;
- elaborare nuove modalità di valutazione del personale;
- introdurre un nuovo sistema salariale maggiormente basato sulle prestazioni individuali;
- rinnovare il sistema di attribuzione dei supplementi, delle retribuzioni e delle spese;
- aumentare la flessibilità degli orari di lavoro (tempo di lavoro totalizzato nell'arco della propria vita, pensionamento graduale, congedi).

Risultati

La Riforma del Governo e dell'Amministrazione, conclusasi alla fine del 2000, ha realizzato notevoli mutamenti all'interno e all'esterno dell'Amministrazione federale. Tuttavia non ha portato ad una totale ristrutturazione, anche se molte misure non sono ancora state realizzate o non hanno potuto esplicare appieno i loro effetti. Unitamente

ad altre riforme istituzionali, la RGA rimodellerà durevolmente l'immagine stessa dell'Amministrazione federale.

Un'inchiesta condotta presso i quadri dell'Amministrazione federale, i Cantoni, le Organizzazioni, le Associazioni e le Commissioni parlamentari, ha potuto rivelare in genere molti consensi.

Quanto alle ripercussioni nella gestione del personale, migliaia di impiegati e collaboratori sono stati coinvolti attivamente e in prima persona. Un comitato d'accompagnamento del personale ha permesso alle relative organizzazioni di rappresentare gli interessi dei propri membri, contribuendo a facilitare la riforma e ad aumentarne l'accettazione all'interno dell'Amministrazione.

Si tratta di un nuovo cambiamento della mentalità e della cultura (divenuta aziendale) nell'Amministrazione pubblica e di un forte stimolo ad incrementare la disponibilità alla formazione continua. La trasparenza e la maggiore vicinanza ai cittadini quali clienti sono diventati importanti principi su cui si baserà l'azione dello Stato.

Seconda fase: Riforma della direzione dello Stato (dopo il 2000)

Le istituzioni della Confederazione sono state create essenzialmente 150 anni or sono in condizioni non confrontabili alla realtà attuale. In questi ultimi decenni è tuttavia risultato sempre più evidente come la molteplicità e la complessità dei compiti governativi, le interazioni internazionali sempre più strette e i tempi d'azione sempre più brevi rendano necessari ed indispensabili molti adeguamenti.

“Governance” indica il nuovo modo di governare in collaborazione con una moltitudine di attori, ossia enti e aziende che svolgono, più o meno indipendentemente, compiti pubblici. Il Paese non viene più governato dal Governo in senso stretto (Consiglio di Stato a livello cantonale e il Consiglio federale a livello nazionale); al contrario, oggi ad essere attivi e a collaborare sono molte aziende e molti enti decentralizzati territorialmente e dal punto di vista delle competenze. Il nucleo governativo non è più situato a Bellinzona o a Berna. Il tutto costituisce una struttura complessa simile ad un vero e proprio network. In queste condizioni si impongono ripensamenti sostanziali riguardo al modo di governare (o gestire?) il Paese, il concetto stesso di Governo e così il suo ruolo quale - pur sempre - autorità esecutiva. In questo ambito il Governo si trova spesso semplicemente a dover monitorare i diversi attori cui il Parlamento ha delegato compiti pubblici.

“Public Governance” può essere definita come l'estensione del NPM nella misura in cui il termine racchiude nuove strategie e nuovi strumenti di direzione atti a supportare i mutamenti a livello amministrativo. Semplificando, NPM è la riforma del corpo amministrativo dello Stato, conseguentemente la Public Governance è la riforma necessaria della “testa” dello Stato.

Proposta di Governo a due livelli

L'11 novembre 1998 il Consiglio federale ha messo in consultazione due possibili varianti di una riforma del Governo: un rafforzamento del Governo collegiale

mediante un rafforzamento della prestazione federale (variante 1) e un rafforzamento del Governo collegiale mediante un Governo a due livelli (variante 2).

Il 19 agosto 1999 il Consiglio federale ha preso atto dei risultati della consultazione e ha deciso di continuare i lavori concernenti la riforma sulla base della variante 2. Secondo questa variante il Governo della Confederazione avrebbe dovuto comporsi del Collegio del Consiglio federale (primo livello) e dei ministri (secondo livello) con lo scopo di sgravare in modo decisivo i singoli membri del Consiglio federale da numerosi compiti.

Secondo il modello prescelto dal Consiglio federale, il “Governo a due cerchi” è caratterizzato dagli elementi seguenti:

- nel suo complesso, il Governo è costituito da un ampio cerchio, comprendente il Consiglio federale in quanto collegio, i capi di Dipartimento e i ministri delegati (MD);
- il cerchio del Governo è suddiviso in due cerchi concentrici. Il cerchio interno rappresenta i soggetti che assumono la responsabilità politica globale (membri del Consiglio federale), mentre i MD, che condividono la responsabilità politica di settori determinati, appartengono al cerchio più ampio;
- la direzione politica è esercitata dal centro verso la periferia;
- nei settori di competenza loro assegnati, i MD sono gli interlocutori degli Uffici federali (UF) in seno al Governo.

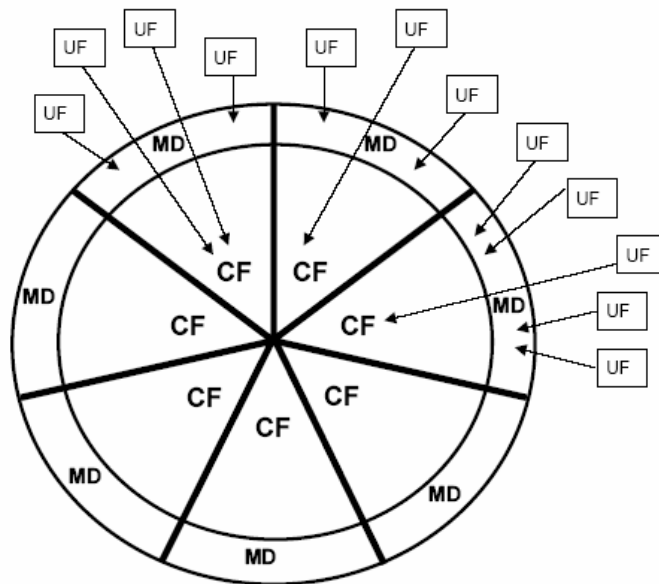


Figura 2.7 Governo a due livelli

Nell'ottobre del 1999 è stato istituito un comitato del Consiglio federale ("Direzione superiore del progetto"), ossia un "groupe de réflexion" per preparare le decisioni del Collegio del Consiglio federale. I membri di questo comitato erano la consigliera federale Ruth Metzler, capo del DFGP, l'ex consigliera federale Ruth Dreifuss, capo del DFI, il consigliere federale Pascal Couchepin, capo del DFE, e la cancelliera federale Annemarie Huber. Nel gennaio del 2000 il Consiglio federale ha incaricato un gruppo di lavoro interdipartimentale di preparare i documenti di base per la Direzione superiore del progetto.

Nell'ambito di parecchi dibattiti e sedute di riflessione il Consiglio federale ha approfondito i vari aspetti dell'istituzione di un Governo a due livelli. Nella seduta di riflessione del 10 maggio 2000 il Consiglio federale ha deciso che il numero dei membri di Governo non deve superare un limite compreso fra 15 e 20, che una riduzione del numero dei membri del Consiglio federale entra in linea di conto e che l'attuazione del modello di Governo a due livelli può essere combinata con un rafforzamento della presidenza.

La proposta in seno alla creazione di un Governo a due livelli è stata abbandonata quest'anno (04.03.2003) dalle Camere federali in favore della seconda variante che viene descritta nel prossimo capitolo.

Proposta per un Esecutivo a nove membri e due nuovi Dipartimenti

Il collegio del Consiglio federale, con due nuovi Dipartimenti e un Esecutivo di nove membri sarà notevolmente rafforzato. Queste misure permetteranno al Consiglio federale di concentrarsi sull'attività governativa e di ridurre l'onere di lavoro legato alla direzione dell'Amministrazione.

La Svizzera dispone di un'Amministrazione capace, efficiente e vicina al cittadino che non deve temere il paragone a livello internazionale. Per garantire anche in futuro prestazioni di punta, sono necessari ulteriori adattamenti.

Cresce l'esigenza di un'informazione e comunicazione aperta e credibile tra Governo, amministrazione e opinione pubblica. Istituito un portavoce del Governo e coordinando meglio l'informazione all'interno dell'Amministrazione federale si tiene conto di quest'evoluzione. Introducendo il principio della pubblicità all'interno dell'amministrazione aumenterà pure la trasparenza. Inoltre le nuove tecnologie di informazione modificano fundamentalmente i rapporti con i cittadini e lo Stato. Il Governo elettronico prende avvio accanto al commercio elettronico. Sorgono portali comunali su Internet per le amministrazioni pubbliche federali, cantonali e comunali. Il prossimo passo porterà verso il voto l'elezione elettronica.

Certo è che il cambiamento della cultura aziendale continuerà. L'amministrazione ha dato prova della sua capacità di evolvere e di gestire e superare con successo processi di riforma. Si tratta di una capacità essenziale per agire con successo. Riforme che portano effetti direttamente visibili per i cittadini rafforzano la fiducia nello Stato. Esse permettono in tal modo di garantire un'amministrazione pubblica capace ed efficace che, ispirata ai principi del Service public, potrà contribuire anche in futuro a consolidare l'unicità nazionale e favorire la qualità della piazza svizzera.

La Riforma del Governo passa ora al Consiglio nazionale. Visto che nell'autunno 2003 si terranno le elezioni, il tema sarà trattato dalla Commissione consultiva del Consiglio nazionale soltanto durante la prossima legislatura. Si parla di una possibile entrata in vigore della Riforma già nel 2006.

2.4 La qualità come strategia per la riforma delle amministrazioni pubbliche

Il NPM e il Quality Assurance (QA) rappresentano i principali approcci alla riforma dell'amministrazione pubblica in Europa. Il QA viene spesso adottato quale alternativa al NPM con l'intento di evitare molti problemi legati all'attuazione di quest'ultimo. In alcuni casi invece il QA appare quale complemento ad una riforma in cui prevale l'approccio NPM.

Con QA si intendono i sistemi di qualità, ossia i metodi e le tecniche del Total Quality Management⁷ (TQM), e le certificazioni di qualità del tipo ISO (International Standard Organisation). Inizialmente alcuni esperti del campo non credevano che gli standard ISO, noti esclusivamente nel settore privato, potessero essere applicate “tel quel” al settore pubblico. L'esperienza ha dimostrato che questi timori erano infondati.

Il TQM è una strategia che persegue la qualità complessiva in un'attività e che si riferisce alla qualità come concetto generale, mentre la certificazione ISO è vista come uno strumento più concreto, facente parte dell'approccio TQM.

Total Quality Management nei sistemi formativi

Analizzando le esperienze di riforma NPM degli ultimi anni Albert Hofmeister ha posto l'accento su come sia necessario attribuire obiettivi più vasti al NPM, senza peraltro attribuirgli il “monopolio delle riforme” (Hofmeister, 1998). Altri approcci come quello ispirato al concetto di “qualità”, possono d'altro canto offrire una soluzione concettuale e strategica altrettanto valida. A tal proposito i risultati di un'inchiesta condotta nel 1998 (Bucher, 1998) hanno evidenziato come il TQM rimanga uno dei metodi di riforma più usati a tutti i livelli amministrativi in Svizzera.

Ad esempio l'UFFT - Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia richiede alle Scuole Universitarie Superiori svizzere di dotarsi di un Sistema Gestione Qualità. La SUPSI ha di conseguenza sviluppato un sistema di gestione della qualità, attualmente in fase di definizione ed implementazione (Ticino Management, 2003, 84-85). La SUPSI, quale scuola universitaria professionale vicina alla realtà economica, deve profilare la sua politica gestionale e la sua cultura interna

⁷ Filosofia di gestione focalizzata sul cliente che ricorre a processi di miglioramento continuo utilizzando strumenti analitici e coinvolgendo attivamente tutto il personale. Esistono diversi modelli di TQM: l'EFQM, Lo Speyer, il Malcom Baldrige, ISO 9000 sono i più comuni. L'importanza del TQM quale strumento di riforma è stata inoltre sottolineata da altri autorevoli quali BUSCHOR (1993)/ SCHEDLER (1999)/ EMERY (1996)/ ZUPPINGER (1997).

secondo uno stile e paradigma aziendale. Per le sue finalità, il Sistema Gestione Qualità permette così di rispondere concretamente alle esigenze della crescente competitività, esistenti anche nel campo della formazione superiore.

La SUPSI ha optato per un modello ispirato alla norma ISO 9001:2000. Un primo esercizio di sviluppo di un sistema di gestione, che ha già dato buoni risultati, è stato compiuto nel biennio 1999/2000 con il progetto PRODEM (sviluppato con il Dipartimento Economia e Management). La struttura SUPSI è descritta con 6 macroprocessi: orientamento e conduzione; Formazione Base; Formazione Continua; R&S; Sostegno; Miglioramento continuo. Ad ogni macroprocesso è dedicata una sezione del Manuale di gestione (Manuale della Qualità) della SUPSI.

Certificazione: le sue valenze

La certificazione è "l'atto mediante il quale una terza parte indipendente (vale a dire gli Organismi di Certificazione) dichiara che, con ragionevole attendibilità, un determinato prodotto o processo è conforme ad una specifica norma". La certificazione è quindi un attestato dell'appartenenza di una società al novero di quelle in grado di assicurare a loro stesse e alla propria clientela che stanno operando nell'osservanza di un Sistema Qualità riconosciuto come tale.

Questo riconoscimento ha più valenze:

- crea consapevolezza in merito alla qualità dell'azienda;
- differenzia l'azienda creando una competitività potenziale con altre aziende;
- rappresenta uno standard internazionale che favorisce tra l'altro una più libera circolazione delle merci.

Il carattere normativo delle norme ISO

Al giorno d'oggi, parlare di "norme" esige un approccio differenziato, poiché gli autori, gli scopi, i contesti, il carattere e la natura rappresentano solo alcune variabili del concetto normativo che può acquistare molte sfaccettature diverse. In questa sede è opportuno distinguere almeno la norma giuridica da quella tecnica.

Per quanto riguarda la prima, dobbiamo far riferimento al diritto, il quale può essere definito come insieme di regole, preordinato alla soluzione dei conflitti. Il diritto è frutto dell'interazione di una pluralità di attori: Stato, parlamenti a livello federale e comunale, popolo (attraverso il referendum obbligatorio e facoltativo). Il potere di creare il diritto è inoltre esercitato da organi diversi rispetto a quanti incaricati di applicarlo. E' compito delle autorità infatti tradurre in comandi particolari e concreti le norme astratte e generali: applicare, cioè, il diritto a casi concreti, attraverso un'attività interpretativa che, secondo criteri fissati dalla legge stessa, richiede da un lato l'individuazione delle norme regolatrici del caso da risolvere, dall'altro l'attribuzione ad esse di uno specifico significato. Esistono poi organi di giudizio che si occupano di prendere in considerazione e valutare le decisioni emanate dalle autorità politiche. Nell'applicazione del diritto esiste, a

seconda del settore, una struttura di istanza di ricorso organizzato verticalmente, la quale ha lo scopo di garantire la Giustizia nello Stato - appunto - di diritto.

La norma giuridica costituisce l'unità elementare di questo sistema ed alla sua base, anche quando essa appare descrittiva, è sempre rinvenibile un precetto formulato in termini generali ed astratti, vale a dire non riferito ad un singolo soggetto o ad un fatto concreto, ma ad una serie di persone e ad una fattispecie astratta. In altre parole, una norma giuridica si applica per un tempo definito (o indefinito) ad una moltitudine non definita di persone. Per quanto concerne il campo d'applicazione materiale, il regolamento si applica ad una moltitudine non definita di fatti e circostanze. Inoltre la norma è costituita essenzialmente dalla fattispecie e dalla sanzione che deve essere inflitta, quando il caso adempie la fattispecie (Kramer, 1998, 43). E' molto importante dunque rilevare che le norme giuridiche rappresentano il diritto oggettivo e che di conseguenza sono molto precise e in quanto tali vengono applicate a chiunque secondo criteri predefiniti.

Di tutt'altro genere è il discorso legato alle norme tecniche di cui parliamo ora, ossia le norme ISO (International Standard Organization).

Secondo la Direttiva Europea⁸ una norma è la specifica tecnica approvata da un organismo (pubblico o privato) riconosciuto a svolgere attività normativa per applicazione ripetuta o continua, la cui osservanza non è assolutamente obbligatoria ed appartiene ad una delle seguenti categorie: norma internazionale (ad esempio ISO), norma europea, norma nazionale (Elias, 1992). Si nota subito come, a differenza delle norme giuridiche, quelle tecniche non siano di carattere obbligatorio.

In questo contesto dunque le norme sono documenti che definiscono le caratteristiche (dimensionali, prestazionali, ambientali, di sicurezza, di organizzazione ecc.) di un prodotto, processo o servizio, e sono il risultato del lavoro di decine di migliaia di esperti di tutto il mondo. Il ruolo della normazione tecnica nell'economia dei Paesi industrializzati è molto importante, in quanto essa si colloca al centro di tre concetti, strettamente legati tra loro, da cui dipendono il successo delle imprese, la qualità di vita, la sicurezza e la cooperazione.

Nel 1986 l'ISO ha definito il processo di creare norme come attività svolta per stabilire, riguardo a problemi effettivi e potenziali, disposizioni per gli usi comuni e ripetitivi, miranti ad ottenere l'ordine migliore in una determinata situazione. Come le norme giuridiche, pure in quest'ultima definizione si riscuote il concetto di comunanza tra gli atti e di durata degli stessi. Tuttavia va notato che l'osservanza di una norma tecnica è assolutamente facoltativa e dipende in sé strettamente dall'impresa o azienda che vuole adottarla oppure no, attraverso la certificazione.

Perché l'azienda sarebbe così interessata ad ottenere la certificazione ISO? A questo punto è essenziale osservare l'importanza che assume la qualità riguardo alle norme ISO.

Compito delle norme tecniche ISO in relazione alla certificazione è la definizione:

- dei requisiti dei prodotti, dei processi, dei servizi o del sistema di qualità di un'azienda oggetto di certificazione;

⁸ Direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo del 22 giugno 1998, 12.

- dei requisiti per l'accreditamento dei sistemi di certificazione, degli organismi che li attuano;
- dei metodi di prova da impiegare per l'accertamento della conformità alle norme;
- delle modalità di misura e di prova.

Definendo degli standard, le norme ISO creano un mercato nuovo cui singole aziende possono appartenere grazie alla loro certificazione. Un mercato "di qualità" che a torto o a ragione fa valere il suo marchio, allo stesso tempo fattore economico decisivo per l'azienda che vende prodotti o servizi.

Le norme ISO non sono "law", bensì "soft law": trattasi di norme con altre caratteristiche, formalmente ben più deboli, di fatto economicamente spesso molto efficaci.

Gli standard di qualità ISO

La competizione, cui le società nel settore privato sono da sempre sottoposte per fronteggiare e soddisfare le richieste dei clienti, ha implicato un'attenzione particolare alla qualità dei materiali prodotti e/o dei servizi erogati. Con l'esperienza ci si è resi conto che la buona qualità del prodotto o del servizio non poteva prescindere dalla buona qualità di tutti gli aspetti operativi di cui il prodotto stesso ed il servizio si compongono, così come una catena è tanto più robusta quanto più gli anelli di cui è costituita sono privi di punti deboli.

Le norme ISO 9000 edizione 2000 portano le imprese al giro di boa, per intraprendere una rotta più avvincente e per puntare decisamente al conseguimento di risultati positivi per combattere la concorrenza e per riorganizzarsi in modo tale da essere in grado di affrontare le nuove sfide del mercato.

Gli standard di qualità ISO rappresentano uno strumento che dovrebbe aiutare le amministrazioni a concentrarsi sui processi manageriali all'interno di un'azienda, sia essa governata in maniera tradizionale o con logiche di NPM. In altre parole, gli standard qualità ISO possono essere applicati a tutte le amministrazioni: quelle NPM e quello non NPM. L'interesse è quello di ottenere attraverso le norme ISO, standard di qualità elevati a tutti i livelli. Perciò, un programma di certificazione della qualità rappresenta un must per qualsiasi amministrazione.

Ma in cosa consiste la certificazione ISO per le amministrazioni pubbliche? Innanzitutto possiamo subito dire che vi sono diverse certificazioni. Ad esempio la certificazione ISO 9000 si compone di tre norme. Questo ci fa capire che il tipo di norma va scelto in base all'attività che svolge una data azienda e che quindi non esiste una certificazione universale per ogni impresa.

1. ISO 9001, da utilizzarsi quando la conformità ai requisiti specificati deve essere assicurata dal fornitore nella progettazione, sviluppo, fabbricazione, installazione ed assistenza.
2. ISO 9002, da utilizzarsi quando la conformità ai requisiti specificati deve essere assicurata dal fornitore nella fabbricazione, installazione ed assistenza.

3. ISO 9003, da utilizzarsi quando la conformità ai requisiti specificati deve essere assicurata dal fornitore solamente all'atto delle prove, controlli e collaudi finali.

L'applicazione dei sistemi di qualità ISO nel settore pubblico si basa sull'ipotesi che soluzioni già introdotte nel settore privato possano essere utilizzate con lo stesso successo per le organizzazioni pubbliche. I sistemi di qualità, e in particolare gli standard ISO 9000, sono stati introdotti più di dieci anni fa, dapprima nel settore industriale e successivamente nel settore dei servizi. Oggi, più di 200.000 imprese appartenenti a più di 120 paesi hanno ottenuto la certificazione ISO 9000, la quale si instaura sempre più quale obbligo, soprattutto per quelle imprese che operano in qualità di subfornitori.

Il mensile svizzero di finanza, economia e cultura, Ticino Management, ha recentemente pubblicato un'intervista a Luciano Paliaga, direttore tecnico della Qualicon Consulenze di Camorino, in cui viene descritto concretamente il tipo di consulenza che uno specialista nel settore è chiamato a svolgere:

“Ogni azienda fa caso a sé, ma in primo luogo è importante identificare i processi critici che incidono pesantemente sul corebusiness, e quello di supporto all'azienda”, spiega Paliaga, “in secondo luogo è necessario compiere un checkup analitico di questi processi: non si tratta solo di descriverli, ma di valutare la loro efficienza ed efficacia e di renderli snelli e flessibili. In questa fase è normale identificare colli di bottiglia, sovrapposizioni, allocazione errata delle risorse, malfunzionamenti; intervenire su tutti i problemi è impossibile, si tratta di identificare delle priorità, proporre degli interventi e soprattutto definire delle misure sulla base delle quali valutare i possibili miglioramenti” (Intervista a L. Paliaga, Ticino Management, 2003, 131-132).

Tutto questo non è possibile senza mutamenti di rilievo nel campo della formazione. Per un'azienda diventa dunque oggi di vitale importanza investire in questo ambito, che rappresenta l'unico fattore comprovato di crescita, e che comporta anche un altro importante vantaggio: quello di fidelizzare il personale e motivarlo. Occorre infatti ricordare che le risorse umane rappresentano un vero patrimonio per l'azienda.

“Dopo l'assunzione, troppo spesso le aziende si dimenticano dei propri collaboratori e non propongono loro alcun tipo di formazione da seguire. Il personale tende così a demotivarsi, a sentirsi poco stimolato e a cercare in altre realtà produttive soluzioni migliorative. E' così che si innesta quella sorta di turnover che caratterizza, in particolare, la realtà delle piccole e medie imprese, e quelle ticinesi non ne sono di certo esenti”, sottolinea Paliaga, il quale, per finire dice: “La versione 2000 delle norme ISO 9000 ha rappresentato un salto di qualità culturale dove, il vero ente di certificazione è il mercato; è lui a dire se i processi critici di un'azienda sono o meno di qualità”.



Figura 2.8 Logo ufficiale ISO 9001

I sistemi qualità ISO offrono un approccio sistematico alla misurazione dei processi di un'amministrazione, sulla base dei principi espressi nella massima seguente (Davis, 1997, 17):

- Say what you do;
- Do what you say;
- Write it down;
- Check what you do;
- Make continuous improvements.

Secondo questa massima, i manuali ISO sono redatti e implementati dalle organizzazioni considerando le prassi amministrative effettive rispetto a quelle desiderate. Purtroppo sono troppi gli esempi, sia nel settore pubblico sia in quello privato, in cui nuovi sistemi manageriali sono stati "dimenticati" poco dopo la loro introduzione. Nell'ambito del sistema ISO 9000, controlli periodici devono essere effettuati in modo tale da assicurare l'istituzionalizzazione delle pratiche recentemente acquisite. Verifiche di controllo sono effettuate una volta l'anno, mentre un nuovo controllo generale è d'obbligo una volta scaduta la validità della certificazione, che dura di regola 3 anni.

Realtà ticinese

Pure il Ticino ha deciso da alcuni anni di implementare la certificazione di qualità ISO. Ne è un ottimo esempio il Dipartimento del territorio che dirige la Divisione delle costruzioni. Infatti, la Divisione delle costruzioni svolge la sua attività a favore del complesso sistema: utente-veicolo-strada-ambiente. In tale ambito essa deve

dimostrare capacità organizzative e produttive e un ampio spirito di collaborazione e di flessibilità con tutti gli attori.

L'ottenimento della certificazione ISO 9001/2000 ha permesso alla Divisione delle costruzioni di migliorare sensibilmente i contatti e le collaborazioni fra i vari Uffici e clienti, con un accrescimento positivo del coinvolgimento e della partecipazione attiva.

Il riconoscimento ha dotato il Dipartimento del territorio di un marchio significativo, garanzia di maggiore apertura e disponibilità verso l'esterno.

La certificazione non è però da intendere come un punto di arrivo, bensì quale solida base di appoggio per un miglioramento continuo del servizio e delle prestazioni della Divisione delle costruzioni e del Dipartimento del territorio.

Il Dipartimento del territorio non è stato però l'unico attore a richiedere la certificazione ISO. Qui di seguito elenchiamo un paio di scuole/centri professionali che hanno deciso, in questi ultimi anni, di certificare l'alta qualità dei loro servizi offerti:

- Servizi tecnici della TSI⁹;
- STB – Scuola specializzata superiore di tecnica della meccanica, dell'elettrotecnica e dei processi aziendali di Bellinzona;
- STA – Scuola specializzata superiore di tecnica dell'abbigliamento e del design della moda di Viganello;
- STE – Scuola specializzata superiore di tecnica dell'edilizia e dell'impiantistica di Trevano;
- SAMS – Scuola d'arti e mestieri della sartoria di Viganello;
- CPC – Centro professionale commerciale di Chiasso;
- CP – Centro professionale di Biasca;
- SPAI – Scuola professionale artigianale e industriale di Bellinzona;
- UPSA – Centro di formazione professionale dell'Unione professionale svizzera dell'automobile di Biasca;
- SSAT – Scuola superiore alberghiera del turismo di Bellinzona;
- CSIA – Centro scolastico per le industrie artistiche di Lugano;
- CFP – Centro formazione professionale di Gordola.

Altre scuole professionali saranno oggetto di certificazione nel prossimo biennio.

Va inoltre ricordato che, oltre agli enti pubblici e alle scuole/centri professionali, sono molte le aziende private che hanno deciso di aderire al marchio ISO 9000, ed il processo di certificazione è in continua espansione.

Le certificazioni ISO nelle Amministrazioni pubbliche

A differenza delle imprese private, alle Amministrazioni pubbliche difficilmente possono applicarsi gli standard di qualità ISO esistenti, per lo più a causa di tre fattori principali.

⁹ Prima assoluta in Svizzera per la SRG SSR Idée Suisse.

Primo, i loro processi operativi non sono facilmente quantificabili e quindi misurabili, condizioni necessarie, queste, per l'applicazione delle norme ISO.

Secondo, le Amministrazioni pubbliche devono far fronte a dei vincoli e hanno alcuni compiti che non esistono nel settore privato. Gli stessi dirigenti e funzionari devono rispettare regolamenti e direttive formali che molto spesso li pongono nella condizione di dover mediare tra politiche pubbliche contraddittorie. A ciò si aggiunge la generale tendenza dei dipendenti pubblici a considerarsi sostanzialmente diversi rispetto agli addetti del settore privato. Ne deriva, come sostiene Lee Davis, che "il modo di vedere la qualità sarà diverso se i valori più importanti sono equità, efficienza, uguaglianza, democrazia e cooperazione, piuttosto che competizione, laissez faire, risparmio, consumismo" (Davis, 1997).

Il terzo fattore si ritrova nel fatto che le Amministrazioni pubbliche sono caratterizzate da una cultura amministrativa nella quale terminologia, linguaggio di lavoro, norme comportamentali e valori di fondo sono sostanzialmente diversi dal linguaggio gestionale, dai valori e dai comportamenti tipici delle imprese industriali.

Il campo della qualità è in costante evoluzione ed ulteriori sviluppi emergono continuamente in diverse parti del mondo.

Concentrandosi su un aspetto chiave dell'attività di governo, e cioè l'attività di regolazione, l'OECD ha pubblicato un paper intitolato "Regulatory Quality and Public Sector Reform" (1997) che include una lista di standard di riferimento per l'attività di regolazione e che può essere utilizzata per valutare la qualità di regolamenti già emanati e da emanare, nonché la qualità dei sistemi amministrativi e manageriali utilizzati per l'emanazione degli stessi. I dieci principi di riferimento, definiti sotto forma di domande a cui deve essere data risposta, sono i seguenti:

1. Il problema è definito correttamente?
2. L'intervento pubblico è giustificato?
3. La regolazione è la miglior forma di intervento?
4. C'è una base legale per l'azione di regolazione?
5. Qual è il livello appropriato di governo per intraprendere l'azione?
6. I benefici della regolazione giustificano i costi?
7. Sono chiari e trasparenti gli effetti sul corpo sociale?
8. La regolazione è chiara, appropriata, completa e accessibile per i destinatari?
9. Tutte le parti coinvolte hanno avuto modo di manifestare i propri punti di vista?
10. Come verrà raggiunto il consenso?

Estendendo il concetto di qualità all'analisi di sistema, la Fondazione Europea per la Qualità nel Management (EFQM¹⁰) ha applicato i principi del TQM al settore

¹⁰ L'E.F.Q.M. (The European Foundation for Quality Management) è un'organizzazione no-profit su base associativa fondata nel 1988 da 14 tra le più importanti aziende leader europee, che ha dato vita, nel 1991, al modello europeo per l'eccellenza (cfr. <http://www.efqm.org>). Tale modello, che vanta ad oggi un'esperienza di oltre 10 anni, è il più utilizzato in Europa.

pubblico, ed in particolare al campo dell'istruzione e della formazione, ed ha pubblicato un vademecum per professionisti (1995).

La vocazione primaria dell'EFQM è quella di aiutare le organizzazioni, di qualsiasi tipo, a migliorare le loro prestazioni, nella convinzione che l'eccellenza possa essere raggiunta soltanto all'interno di un modello globale di gestione aziendale, che presidi tutti i processi manageriali, garantendone l'efficienza e la coerenza.

EFQM ha individuato tale modello nel TQM che si fonda sui seguenti principi base che elenchiamo brevemente:

- attenzione al cliente;
- collaborazione con i fornitori (Partnership);
- coinvolgimento e sviluppo delle persone;
- gestione per processi e per fatti;
- innovazione e miglioramento continuo;
- leadership e coerenza negli obiettivi;
- responsabilità pubblica;
- orientamento ai risultati.

2.5 Conclusioni

La tendenza dell'indebitamento e della spesa pubblica in Svizzera negli ultimi dieci anni è paragonabile a quella di altri Paesi, tra cui la Nuova Zelanda e la Francia. Anche in Svizzera questi fattori hanno contribuito a riconoscere una necessità di effettuare delle riforme per ottenere un sistema più funzionale e consono a tempi.

La revisione totale della Costituzione federale, un progetto che durava da più di 30 anni e che è stato coronato da successo alla fine degli anni '90 con l'approvazione da parte del Popolo, è un elemento particolarmente significativo in relazione alle riforme dell'amministrazione. Infatti la Carta fondamentale definisce i compiti e le funzioni delle autorità, crea le relative competenze e fissa le direttive politiche a lungo termine (vedi scopi sociali). Una Costituzione moderna è dunque una premessa fondamentale per la realizzazione di progetti di riforma: crea i margini di manovra necessari e determina in ampie linee gli scopi che le riforme, nella loro totalità, devono raggiungere.

Questo capitolo ha trattato il NPM e il sistema di certificazione ISO quali "strumenti" per raggiungere i fini e gli scopi noti (efficacia, efficienza, economicità, qualità). Riguardo alle riforme NPM si deve mettere in evidenza la chiarezza del modello a quattro cerchi. Esso risulta essere pragmatico e di facile comprensione. Inoltre rappresenta una base teorica chiara e comune a tutte le riforme amministrative, che trovano così un importante punto di riferimento nell'elaborazione dei concetti economici e manageriali. Il sistema di certificazione ISO, una valida alternativa meno onerosa e quindi spesso prediletta, presenta invece una natura e un approccio normativi nel perseguimento degli scopi prefissati. Le norme ISO rappresentano degli standard definiti a livello internazionale la cui applicazione viene costantemente

accertata a livello nazionale. Il controllo e la supervisione dell'applicazione delle norme conferisce a questo sistema una dinamica ben diversa dalle riforme NPM che vengono non di rado concepite bene, ma attuate ed implementate solo in parte.

La Svizzera presenta un sistema giuridico-politico ben più complesso rispetto a quello neozelandese e ben più strutturato rispetto a quello francese (vedi struttura federale a tre livelli). Questo aspetto sembra non ostacolare in alcun modo il nostro Paese nella dinamica delle riforme che si impongono tutt'oggi.

2.6 Esperienze locali di NPM: il caso di Lugano

Mai come in questi ultimi anni il tema della riforma negli enti locali è stato al centro dell'attenzione sia del legislatore sia del mondo accademico, fino a giungere a questioni di attualità e di interesse generale anche per il non addetto ai lavori nella sua veste di componente, sempre più attento ed esigente, delle comunità amministrative.

Pure nel nostro Paese il processo di riforma ha conosciuto, a partire dalla metà degli anni '90 e in particolare nell'ultima fase del decennio, un'accelerazione senza precedenti. L'enfasi sul tema negli enti locali sembra ormai avere assunto il rilievo e le dimensioni di un "movimento universale" (Valotti, 2000, 16). Si deduce dunque che la riforma delle autonomie locali risulta essere al tempo stesso necessaria, urgente, quanto mai complessa, articolata e di difficile attuazione.

Riusciranno gli enti locali a conquistare un nuovo spazio e una nuova legittimazione all'interno di un contesto in così rapida e radicale trasformazione? Sicuramente, anche rispetto a percorsi di riforma del passato, la sensazione è che in questo caso ci si trovi di fronte ad un punto di svolta. Nei prossimi anni sarà possibile meglio capire se lo Stato delle autonomie potrà effettivamente costituire un nuovo modello istituzionale e d'intervento del settore pubblico, oppure cederà il passo al mercato o a nuove riforme.

Metodologia

Dopo un approccio descrittivo che mirava a conoscere aspetti teorici, organizzativi, strutturali, così come aspetti legati all'implementazione e alla valutazione del NPM in Paesi europei (Nuova Zelanda, Francia, Svizzera) che presentano condizioni generali diverse tra loro, al fine di stabilire confronti, è giunto il momento di cambiare prospettiva per avvicinarci alle esperienze fatte nel Comune di Lugano.

Un approccio empirico impone alcune considerazioni preliminari relative al metodo utilizzato per la raccolta dei dati e per la loro analisi. Nonostante i metodi quantitativi siano ancor sempre lo strumento preponderante nelle scienze sociali, seguendo di principio un paradigma deduttivo mirato alla verifica empirica di un'ipotesi o di una teoria e volendo così ottenere risultati rappresentativi, abbiamo scelto un metodo qualitativo adatto all'esplorazione di un campo nuovo sul quale non sono stati condotti ancora molti studi scientifici. Lo scopo è quello di ottenere informazioni "di prima mano" in merito al NPM, così come questo è stato recepito ed

implementato a livello comunale. La dimensione teorica resta quella della prima parte del lavoro, la quale rappresenta un ponte nel discorso sul NPM a livello internazionale, nazionale e comunale. Da qui scaturiscono soprattutto tre questioni generali:

- A che punto si trova lo sviluppo del NPM nel Comune?
- Quale lo stato e il ruolo dei funzionari quali “collaboratori” (conduzione del personale)?
- Cosa significa “qualità” e “miglioramento della qualità” nell’ottica del Municipio?

Questi sono i tre interrogativi di base cui cercheremo di dare una risposta, facendo sempre riferimento a campi d’applicazione o settori concreti dell’attività comunale. Questi interrogativi sono inizialmente stati posti al Sindaco di Lugano, On. sig. Giorgio Giudici, al Capo dicastero delle finanze, On. sig. Erasmo Pelli e al Segretario comunale, sig. Armando Zoppi, nell’intento di considerare il tema del NPM dalla prospettiva dei suoi attori. Purtroppo, per problemi di tempo (vedi periodo preelettorale), non è stato possibile incontrare personalmente questi interlocutori “ideali” alla luce della ricerca, ma è stato possibile ottenere precise ed ampie descrizioni e considerazioni scritte da parte del **Segretario comunale, il sig. Zoppi**, il quale è pure laureato in economia presso l’Università di San Gallo. Questa mutazione di design non ha causato problemi metodologici riguardo all’intento di ottenere la prospettiva degli attori del NPM a livello comunale.

Quale altra fonte d’informazione è stata scelta la **pagina web del Comune di Lugano** (<http://www.lugano.ch>), un punto d’incontro molto importante tra le istituzioni e la gente. Questa raccolta di dati vuole prendere in considerazione da vicino *l’aspetto del servizio* e quello del *miglioramento della sua qualità*.

Dopo la raccolta e un primo studio delle informazioni ottenute, è stato possibile determinare i temi o i settori dell’attività comunale da prendere in considerazione. Questi sono:

- la privatizzazione di servizi pubblici;
- mandati di prestazione e il preventivo globale;
- le fusioni;
- la promozione del personale;
- la pagina web del Comune.

I primi quattro punti sono scaturiti, per induzione, dalle risposte del Segretario comunale alle domande poste.

Questo design qualitativo di ricerca non vuole ottenere risultati rappresentativi e generalizzabili, bensì un “sapere” legato al contesto locale, quello appunto del Comune di Lugano. Un “sapere” ottenuto attraverso il metodo descritto e un’interpretazione secondo i parametri teorici discussi nelle parti precedenti del presente lavoro.

Per la determinazione e la scelta di questa metodologia si è reso utile lo studio preliminare di alcuni capitoli di Flick, U. (2002), *Qualitative Sozialforschung - Eine Einführung*, Hamburg¹¹.

Concetto e sviluppo NPM all'interno del Comune di Lugano

Anche l'amministrazione finanziaria dei Comuni ticinesi attraversa un periodo di importanti mutamenti. Essi sono fondamentalmente caratterizzati dal fenomeno secondo il quale da una parte i ricavi aumentano in misura inferiore rispetto al passato, e dall'altra le necessità per le spese correnti e per gli investimenti aumentano senza arresto. Nascono così delle situazioni deficitarie determinate non più solo dall'evoluzione congiunturale, ma anche da fenomeni strutturali.

Questo scenario ha portato il Comune di Lugano ad agire e ad adottare nuove misure di gestione. Già a partire dal 1992 (inizio flessione congiunturale) Lugano è riuscito a riequilibrare i propri bilanci attraverso riforme strutturali del suo apparato organizzativo. Il Comune pur volendo riassetare l'equilibrio finanziario (aumentando pure le prestazioni e i servizi) ha adottato le necessarie misure per raggiungere gli scopi desiderati (efficienza, efficacia e economicità) che abbiamo trattato nella prima parte. Queste misure consistono nell'adozione di parametri concorrenziali e leggi di mercato volti a diminuire i costi della produzione di prestazioni, ad aumentare la qualità delle prestazioni stesse, ad alleviare le preoccupazioni finanziarie dei Comuni, ma pure a provocare una sorta di necessaria "rivoluzione culturale" nell'amministrazione.

La Privatizzazione di servizi pubblici

Nell'ambito delle sue riforme il Municipio di Lugano ha provveduto negli anni scorsi a privatizzare diversi servizi, tra cui l'Azienda comunale dei trasporti (ACT), e le Aziende industriali Lugano (AIL)¹².

❖ ACT

Dal 1. gennaio 2002 si svolge un progetto che intende cercare nuove offerte nel settore dei trasporti pubblici urbani. Queste novità, che sono scaturite dall'approvazione della Legge cantonale dei trasporti e dall'entrata in vigore della comunità tariffale nel luglio del 1997, puntano al rilancio economico del settore e ad una più equa distribuzione degli oneri.

Con la trasformazione dell'Azienda municipale (ACT) in società anonima denominata "Trasporti pubblici luganesi" (TPL), le autorità politiche hanno voluto

¹¹ Cfr. anche tra altri: Chiaretti G./Rampazi M./Sebastiani C. (2001, a cura di), *Conversazioni, storie, discorsi*, Carocci; Denzin N. K./Lincoln Y. S. (1998), *The landscape of qualitative research: theories and issues*, Thousand Oaks; Patton M. Q. (1998), *Qualitative research & evaluation methods*, Thousand Oaks; cfr. <http://qualitative-research.net/>.

¹² Il Municipio ha proposto di recente anche la privatizzazione dell'Aeroporto di Lugano-Agno.

adottare uno strumento di gestione più dinamico ed efficiente, più libero di profilarsi ed imporsi sul mercato perché le competenze decisionali risiedono presso il Consiglio di amministrazione e la Direzione stessa dell'azienda. Ecco le innovazioni avvenute in relativo poco tempo: il rinnovo del parco veicoli in Piazza Manzoni¹³ e dei distributori di biglietti; l'impostazione di un rapporto di lavoro con i collaboratori che tiene conto dei risultati aziendali e soprattutto il rinnovamento estetico-funzionale inteso ad attirare più utenti. Con il rinnovo del parco veicoli della TPL è già oggi possibile offrire al pubblico mezzi più eleganti, dotati di maggiore comfort e soprattutto con un accesso facilitato grazie ai pavimenti ribassati. I nuovi veicoli sono anche estremamente silenziosi e, grazie ai pavimenti a soli 32 cm da terra, l'accesso senza alcun scalino è facilitato e non rappresenta una barriera architettonica. All'altezza della porta centrale è disponibile una rampa meccanica che permette l'accesso ai disabili: la stessa viene azionata dal conducente a veicolo fermo. Per le carrozelle è a disposizione un apposito vano, rispettivamente dei pulsanti di comando blu che prolungano l'apertura della porta. Nei nuovi autobus troviamo anche un sistema di climatizzazione completo che mantiene gradevole la temperatura interna; i sedili sono confortevoli, il cambio è automatico. A partire dalle ore 20 la salita dei passeggeri avviene solo dalla porta anteriore, vicino al conducente. I pulsanti di comando delle porte posteriori vengono disattivati. Questo sistema serve a migliorare la sicurezza a bordo durante le ore serali.

Le linee TPL sono state modificate, assumendo nuovi ruoli a livello regionale:

- una migliore integrazione con gli altri trasporti pubblici grazie al miglioramento delle coincidenze nei nodi di interscambio;
- la trasformazione delle linee radiali in 5 linee diametrali che collegano comuni e quartieri tra loro e passanti dal centro;
- il miglioramento dei collegamenti con la Stazione FFS;
- il collegamento di aree densamente abitate (attualmente poco servite);
- la differenziazione delle frequenze nell'arco della giornata con una migliore risposta alla domanda di servizio.

Da questo esempio di privatizzazione si può intuire come la trasformazione dell'Azienda municipale in società anonima abbia recato in breve tempo numerosi vantaggi agli utenti dei servizi pubblici¹⁴. Questa velocità di reazione è in gran parte dovuta alla forma giuridica scelta. Infatti la SA è la forma giuridica più consueta per le aziende private: questo implica l'investimento di capitale (in parte soldi pubblici) in un'impresa che segue criteri economici legati pure alla massimizzazione del

¹³ Chi ha vissuto gli anni universitari a Lugano non ha mancato di notare il nuovo capolinea ideato dall'arch. Botta in Piazza Manzoni. Altro esempio: la nuova stazione di interscambio a Cornaredo dove peraltro è già stato aumentato il numero dei parcheggi per gli utenti dei servizi pubblici.

¹⁴ Per condurre uno studio empirico completo avremmo in realtà dovuto distribuire un questionario agli utenti dei servizi pubblici, in cui fossero state poste alcune domande atte a catturare il loro punto di vista e la loro soddisfazione.

guadagno. In una struttura del genere le decisioni vengono prese naturalmente più velocemente rispetto allo Stato, le cui azioni avvengono sulla base della legittimazione democratica e dello stato di diritto.

❖ AIL

Circa 100 anni fa le aziende vennero municipalizzate entrando così sotto la responsabilità economica e di gestione del Comune. In genere esse vennero rilevate da aziende private che nella seconda metà dell'Ottocento avevano dato inizio alle prime realizzazioni infrastrutturali della Città, nei settori dell'energia (elettricità e gas) e dei trasporti. Oggi le aziende devono confrontarsi con nuove realtà e nuove sfide. Da una parte la loro funzione si è estesa sul territorio: distribuiscono energia elettrica a 95 comuni e gas naturale a 30 comuni; per quanto riguarda l'acqua la rete di distribuzione ha un'estensione di circa 120 Km e permette di portare l'acqua nelle case di 34'000 abitanti (Lugano e Massagno) e di rifornire altri 17 comuni della regione. Dall'altra, la tendenza generale alla privatizzazione dei servizi di rete ha in parte imposto la trasformazione delle AIL in SA e quindi la riorganizzazione dei loro servizi. È quanto è stato approvato dal Consiglio comunale nella sua seduta del 1. febbraio 2000. Le nuove AIL, da Aziende municipalizzate, sono diventate un'azienda di diritto privato a tutti gli effetti in cui l'unico azionista è il Comune. A differenza di altre sezioni, la Sezione acqua è l'unica ad essere rimasta un'azienda municipalizzata, pur essendo gestita su mandato (di prestazioni) dalle AIL SA, anche dopo la trasformazione delle AIL in SA.

Privatizzazioni: un passo necessario? Affidare servizi pubblici alle leggi del mercato è una scelta politica non esente da rischi che la sinistra politica non si stanca di evidenziare. Queste leggi, volte all'efficienza, possono facilmente entrare in conflitto con la nozione di "service public", imponendo la soppressione di servizi non "abbastanza" redditizi. Qui non vogliamo prendere posizione a favore o contro le tendenze di privatizzazione di servizi pubblici. Privatizzare è una strategia (forse tipica dell'epoca attuale) che crea sicuramente molta dinamicità, maggiore efficienza ed efficacia. Per essere buona la strategia deve tener conto di un equilibrio precario: quello tra le esigenze del mercato e le esigenze della "clientela".

Gestione mediante mandati di prestazione e preventivo globale

Visto i cambiamenti di ordine economico e sociale che sono in corso, il settore pubblico è chiamato ad alleggerire la sua organizzazione burocratica e le sue strutture, ma soprattutto ottimizzare i suoi processi. Una premessa fondamentale per la decentralizzazione delle competenze relative all'utilizzo dei mezzi a disposizione è, secondo Kuno Schedler, l'introduzione del preventivo globale nell'amministrazione pubblica (Schedler, 1995, 148 segg.).

Dopo la prima fase sperimentale a livello federale, si è deciso di applicare lo stesso sistema di gestione GEMAP ai due livelli inferiori, ossia ai Cantoni e ai Comuni.

Gli obiettivi rimangono sempre quelli di ottenere:

- una maggiore efficacia delle prestazioni (obiettivi politici più precisi in materia di prestazioni e di risultati);
- leggerezza burocratica (si vuole conferire ai centri di servizio un grande margine d'azione);
- aumentare la responsabilità delle unità amministrative (attraverso obiettivi misurabili sul piano delle prestazioni e dei risultati, compiti meglio definiti così come un più grande margine di manovra in materia di decisioni);
- decentralizzazione (i compiti, le competenze e le responsabilità sono delegati a unità parzialmente autonome rendendo l'amministrazione più snella e leggera);
- trasparenza.

Nell'ambito del Comune di Lugano questo tipo di gestione è stata applicato a:

- TPL SA (trasporti pubblici);
- Fondazione Lugano Festival (promozioni concerti di musica Jazz, nata qualche decennio fa nell'ambito della gestione comunale);
- il Palazzo dei Congressi;
- le attività giovanili;
- le esposizioni nell'ambito delle attività culturali (seppur parzialmente).

Il Municipio osserva che, con un mandato specifico di prestazione approvato dal Consiglio comunale, ai singoli servizi viene concessa grande autonomia nel perseguire gli scopi: il limite posto ed avallato come obiettivo politico si manifesta in sostanza solo con il rispetto del budget globale.

L'attuazione della contabilità analitica si è conclusa con una soluzione valida contemporaneamente per tutto il Comune. L'elaborazione di tale soluzione ha richiesto un attento e complesso studio preliminare da parte del Municipio: descrivere ogni tipo di attività, valutare i tempi di lavoro, esaminare le diverse procedure fra servizi e utenza, individuando circa 120 attività significative. Questo strumento è disponibile a partire dall'inizio del 2003. Il consuntivo stilato all'inizio dell'anno prossimo potrà fornire interessanti valutazioni sulla sua efficacia.

Il Municipio di Lugano osserva che tale esame è il primo caso in assoluto in un Comune che mostra il cambiamento di paradigma nell'adottare decisioni politiche. Nell'ambito di una prima descrizione degli intenti attuata a preventivo 1999, erano stati descritti i principali obiettivi e modalità di realizzazione. Saranno dunque i prossimi consuntivi a fornire maggiori indicazioni sulla sua messa in atto e a confermare o meno la direzione adottata.

L'esecutivo ritiene ad ogni modo che questo debba avvenire gradualmente; è infatti comprensibile e certamente giustificato l'interesse del Legislativo di voler conoscere i dettagli delle procedure e delle spese. In fondo, nonostante l'Esecutivo si trovi al centro dell'attenzione, il Legislativo resta l'organo che rappresenta la volontà popolare, la fonte unica di legittimità delle azioni pubbliche. Ritrovare un equilibrio tra Esecutivo e Legislativo alla luce di questi cambiamenti richiede un periodo di

adattamento e di esperienza. Il Municipio vuole attuare i nuovi concetti di NPM solo puntualmente nell'ambito di alcune attività ben definite, senza che ciò diventi improvvisamente una regola valida per tutte le attività e i settori.

Dalle informazioni appena riportate si osserva come l'Esecutivo abbia adottato un approccio ben differente rispetto al passato circa il modo di gestire il Comune e prendere le decisioni. Soprattutto i criteri per prendere le decisioni sono mutati. Fino a qualche decennio fa erano i partiti ad influenzare le decisioni in politica: il partito più forte aveva la meglio sugli altri, vinceva. Le argomentazioni e le giustificazioni si limitavano soltanto ad esprimere meri interessi politici.

Tuttoggi la via verso la decisione possiede altre caratteristiche: è più raffinata, ma soprattutto trasparente ed oggettiva. L'approccio empirico è entrato a far parte anche della Politica, acquistando un'importanza fondamentale. Oggi, prima di prendere una decisione, si analizza a priori e a fondo la situazione, tramite analisi varie e indagini di mercato approfondite. Spesso si decide addirittura di trasmettere il dossier in questione ad un ente specializzato esterno al fine di ottenere un'analisi tecnica, accurata e approfondita¹⁵.

Fino a qualche tempo fa era solito, conformemente alle sue competenze, prendere decisioni, conferendo all'Esecutivo il compito di applicarle. Da quando le logiche NPM hanno trovato terreno fertile negli enti pubblici, il Legislativo ha dovuto accettare di dare un margine d'azione maggiore all'Esecutivo, trasmettendogli una maggiore responsabilità.

Fusioni comunali

Benché in questo lavoro le fusioni comunali non siano state un tema indipendente, non si può tralasciare l'importanza che il fenomeno ricopre attualmente nel nostro Cantone. Anche se per alcuni autori le fusioni comunali non rientrano prettamente nelle teorie del NPM, esse sembrano aver assunto un ruolo del tutto fondamentale nell'ambito delle riforme amministrative, tanto è vero che il Comune di Lugano valuta il processo di aggregazione comunale quale valido strumento nell'ambito della Nuova Gestione Pubblica.

Definizione e nascita della necessità di aggregarsi in Ticino

Il progetto di riforma organizzativa dei comuni è tra i progetti istituzionali più importanti degli ultimi anni.

L'idea di promuovere le fusioni in Ticino è nata allo scopo di far fronte ai problemi esistenziali dei piccoli comuni di valle, per i quali l'aggregazione costituisce una via obbligata per garantire servizi a costi sostenibili. L'aggregazione comunale ha poi contagiato anche le aree urbane. La domanda è: cosa spinge questi comuni ad aderire a progetti di fusione?

¹⁵ Vedi ad esempio l'IRE (Istituto di Ricerche Economiche) cui fanno capo diversi Comuni compreso il Cantone stesso.

La riforma opera sui diversi meccanismi che regolano il funzionamento del comune e prevede un'azione combinata su più livelli:

1. L'adeguamento della **dimensione** delle collettività locali attraverso le aggregazioni dei comuni.
L'adeguamento della dimensione tramite le aggregazioni permette la creazione di un miglior rapporto fra l'intervento della collettività locale ed il territorio, evitando strategie locali contrarie all'interesse regionale e cantonale. Si tratta di una tappa importante per la restituzione dell'autonomia comunale. L'evolvere e il complicarsi delle prestazioni di servizio richieste e la dimensione regionale degli stessi rende oggi troppi Comuni ticinesi inadeguati ad assicurare alla società democratica il giusto livello di progettualità e di capacità amministrativa. Il loro sottodimensionamento strutturale e finanziario non permette inoltre di recuperarli ad un ruolo politico-gestionale efficace. Ciò comporta inevitabilmente l'accrescersi della sollecitazione di intervento all'indirizzo del Cantone. Da qui l'importanza dei processi di aggregazione.
2. La revisione della ripartizione delle **competenze** e dei **flussi finanziari** fra Cantone e comuni.
La revisione dei rapporti di competenza e dei flussi finanziari fra Cantone e comuni secondo i criteri di efficienza ed efficacia comporta: la revisione della suddivisione dei compiti e conseguentemente degli oneri finanziari sulla base del principio di chi beneficia paga e decide del servizio pubblico; l'analisi del problema della ripartizione delle risorse finanziarie, secondo il principio della pertinenza; il ripensamento della perequazione finanziaria e dei costi allo scopo di promuovere una politica volta a limitare efficacemente le disparità regionali.
3. Il ripensamento dei meccanismi (regole e procedure) di **funzionamento politico e amministrativo** del comune per migliorare il processo decisionale, ottimizzare l'erogazione dei servizi pubblici e verificare la realizzazione e l'adeguatezza nel tempo.
Una gestione efficace ed efficiente dell'autonomia comunale necessita di procedure e strumenti democratici in grado di responsabilizzare gli amministratori comunali ed orientarli correttamente nella presa delle decisioni. Il ripensamento dei meccanismi (regole e procedure) di funzionamento politico e amministrativo del Comune permetterà quindi di migliorare il processo decisionale, ottimizzare l'erogazione dei servizi pubblici e verificarne la realizzazione e l'adeguatezza nel tempo (fonte: sito ufficiale del Cantone).

Da una prima analisi appare abbastanza evidente come la leva finanziaria sia preponderante se non addirittura l'unica motivazione con cui vengono prese le decisioni.

La Nuova Lugano

Nel periodo che va dal 2001 al 2003, il Municipio ha promosso le fusioni, studiando e attuando una nuova politica di aggregazione, intesa a valorizzare il territorio e a meglio ridistribuire servizi e prestazioni, in modo equo ed equilibrato su tutta la nuova giurisdizione con lo scopo di provocare già a media scadenza un reciproco arricchimento in tutto il territorio, quindi una crescita.

Quali gli interessi di Lugano a volersi aggregare agli altri sette Comuni circostanti?

Secondo le informazioni che il sig. Zoppi ci ha trasmesso, questa fusione avrebbe lo scopo di arricchire, tramite l'unione delle proprie forze, il patrimonio sociale, economico e culturale. In altre parole si vogliono dare nuove prospettive alla qualità della vita di tutti. E' interessante poter constatare come le fusioni non vengono concepite solo per risolvere problemi economico-finanziari. Un obiettivo che può essere raggiunto grazie ai seguenti punti:

- creare una nuova identità sovracomunale con la riorganizzazione dell'amministrazione in senso territoriale;
- favorire nuove occasioni e opportunità (tempo libero, ambiente, cultura, investimenti), promuovendo anche le risorse esistenti nei singoli comuni;
- progettare grandi opere d'interesse comune sul territorio;
- migliorare le singole situazioni comunali con l'unione delle forze (economiche, sociali e amministrative);
- superare gli ostacoli che molti progetti e investimenti incontrano: opere quali scuole, strade, case anziani e canalizzazioni, difficili da realizzare per un singolo comune, possono diventare realtà;
- rilanciare l'interesse dei cittadini nei confronti della res publica.

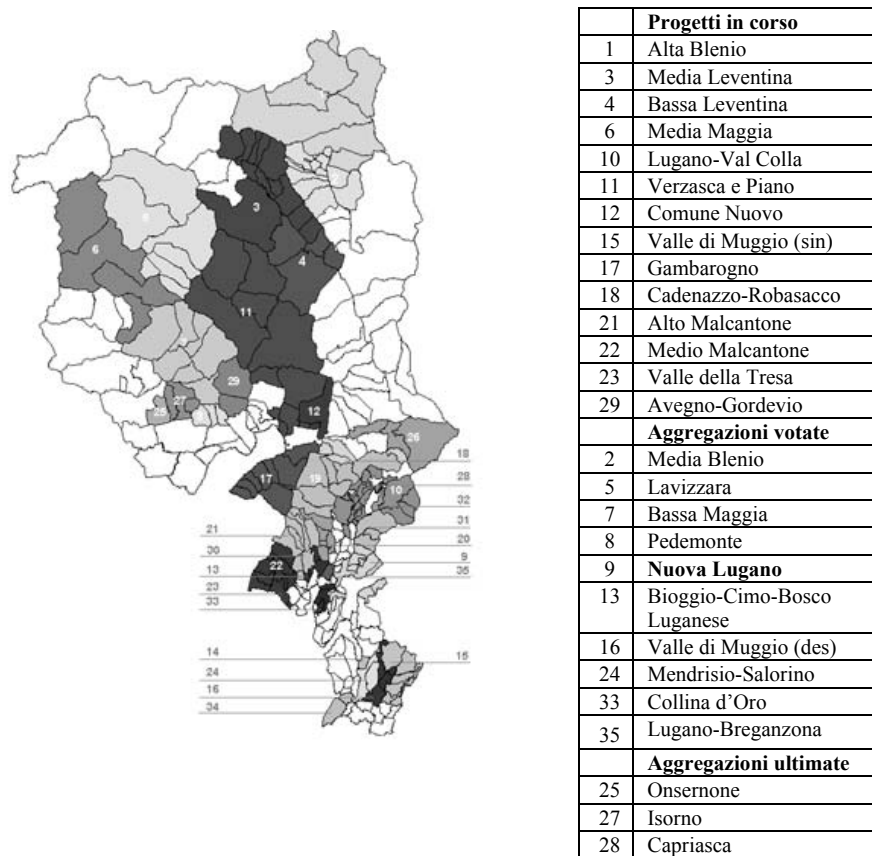


Figura 2.9 Processo di aggregazione a livello cantonale

Proprio il 15 dicembre 2002 c'è stata la votazione consultiva¹⁶ relativa al progetto di aggregazione dei comuni di: Cureggia, Davesco-Soragno, Gandria, Lugano, Pambio-Noranco, Pazzallo, Pregassona, Viganello. La caratteristica di questo progetto, che sfocerà nella fase di concretizzazione a partire dal 2004, consiste nel fatto che il movimento aggregativo è partito alla base (popolazioni, associazioni, gruppi operativi), coinvolgendo in seguito politici e funzionari dello Stato in una sorta di nuova motivazione e voglia spontanea di costruire qualcosa di nuovo nel futuro.

Questa aggregazione è ampiamente sostenuta dal Cantone che vede in essa ottime premesse per la realizzazione degli obiettivi del Piano Direttore Cantonale, il quale prevede la nascita di 4 poli cantonali. La costruzione del polo di Lugano diventa quindi per così dire un volano indispensabile per la riorganizzazione del territorio ticinese.

¹⁶ 76,2% dei votanti hanno accettato la proposta di costituire la Nuova Lugano (cfr. <http://www.lugano.ch/agggregazioni>).

La Nuova Lugano sarà una città potenzialmente più forte e competitiva a livello nazionale, e con enormi opportunità anche a livello internazionale, soprattutto se pensiamo che, grazie all'aggregazione con Gandria, Lugano è diventata una città di confine, come Ginevra e Basilea. Ciò mette Lugano in una posizione interessante rispetto alla soluzione di problemi cruciali nel campo delle comunicazioni, dei trasporti e dei rapporti economici tra Ticino e Lombardia, e non solo in riferimento alla regione dell'Insubria, ma anche verso la Valtellina e Sondrio.

Un ruolo che le permetterà di diventare un soggetto attivo e dinamico rispetto alle altre città svizzere e rispetto alla rete delle città europee. Si pensi in particolare alla questione dei trasporti e degli assi di transito internazionali, al collegamento Lugano-Milano, al collegamento Malpensa-Lugano-Malpensa, senza dimenticare gli importanti risvolti culturali, e lo sviluppo di sinergie in campo turistico o commerciale, temi sui quali Lugano è da sempre molto attiva e intraprendente.

A livello svizzero la posizione della nuova Lugano sarà la seguente: con i suoi 52'000 abitanti si posizionerà al 9. posto tra le città più popolate (attualmente è la 21esima); la sua superficie raggiungerà i 48 km² (con la Val Colla) ciò che ne farebbe l'8a città svizzera per estensione territoriale (attualmente è la 61esima); con 33'000 posti di lavoro stimati, Lugano raggiungerebbe la 10a posizione (attualmente occupa la 23a). Sono questi i dati che si presentano per semplice sommatoria e che non tengono ancora conto delle potenzialità e degli effetti evolutivi che il processo di aggregazione e il suo assestamento potrà generare a medio termine.



Figura 2.10 I dati della Nuova Lugano

Considerazioni

L'impressione che si ottiene è la seguente: le fusioni vengono concepite quale parte integrante del NPM, con fini molteplici che non si limitano soltanto a cause di natura economico-finanziaria.

Da ultimo potremmo chiederci: sono le fusioni a rappresentare la risposta adatta alla lotta tra comuni ricchi e poveri? Perché se il problema fosse solo finanziario e non strutturale, basterebbe solo una correzione concernente il problema specifico delle finanze, senza stravolgere l'intero assetto dei comuni. Sarebbe un po' come il medico che, vedendo un piede rotto, decidesse di amputare l'intera gamba.

Come abbiamo visto, le risposte a questa domanda sono infinite: sicuramente è da prendere in considerazione che tra questi comuni esiste un forte rapporto di complementarietà¹⁷.

Gestione del Personale quale altra dimensione del NPM

Dall'insieme dei temi trattati emerge chiaramente come l'organismo personale rappresenti una risorsa strategica per lo sviluppo dell'ente.

“Qualità” nella Gestione del Personale rappresenta, al di là valori assoluti, un concetto molto ampio e complesso: significa maggior competenza e motivazione richiesta ai collaboratori, così come la ricerca di un'identità particolare all'interno dell'organismo e un senso maggiore di responsabilità.

Il tema rappresenta un punto critico che ha già creato reazione molto forte come in occasione dell'approvazione della nuova Legge federale sul personale federale del 24.3.2000. Si tratta di un vero e proprio cambiamento di mentalità. Il dirigente o l'impiegato pubblico deve sapersi adeguare alle nuove e mutevoli esigenze, considerare il cittadino-utente come un cliente, operare in uno spirito innovativo, agire in senso concorrenziale e così via. Il Segretario comunale ad esempio dovrebbe diventare il “direttore” dell' “azienda” (il Comune), un “City Manager”, e disporre di un ampio, ma non incontrollato o incontrollabile, potere di delega (Ferrari/Rossi, 1996, 3).

Pure il Comune di Lugano ha ritenuto di vitale importanza riconsiderare il ruolo del proprio personale. Pure in questo settore ci sono imposte logiche del NPM.

Tutto il personale è dotato di un mansionario che descrive i propri compiti e competenze. La Gestione del Personale in grandi linee viene condotta secondo il metodo degli obiettivi e delle prestazioni da conseguire. Viene pure attuata la qualifica sulla scorta della valutazione degli obiettivi conseguiti, o sulla scorta della valutazione delle prestazioni realizzate. Il tutto è su supporto informatico. Evidentemente il Regolamento Organico dei Dipendenti (ROD) del Comune, in

¹⁷ Quando sono comuni di una certa dimensione ad aggregarsi, non è certamente la loro situazione finanziaria a spingerli verso una fusione, bensì altre leve: l'obiettivo è usufruire di nuove potenzialità e prospettive sia sociali sia culturali. Quando invece sono comuni piccoli ad aggregarsi, è facilmente comprensibile che a spingerli verso questa azione è soprattutto la loro leva finanziaria.

particolare la recente revisione del 2002, ha consolidato quei necessari strumenti che sviluppano in più forme la promozione del personale (dalla formazione, allo stimolo e infine il riconoscimento economico), finalizzata ad una Gestione del Personale più efficace e differenziata.

Il Municipio ha pure preso atto dell'iniziativa specifica promossa dagli enti locali per la formazione del riconoscimento di un diploma per funzionari ritenendola un'iniziativa positiva. Il 4 agosto 2003 infatti nella pagina principale del Cantone si leggeva il seguente comunicato:

Il Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport (DECS) e il Dipartimento delle istituzioni (DI), attraverso il Delegato alla formazione degli Enti locali della Divisione della formazione professionale del DECS, annunciano una novità nel campo della formazione specifica pensata per gli enti locali: il Corso di diploma per funzionari.

Nel mese di settembre dell'anno scorso è stato pubblicato il "Concetto della formazione di base e continua per gli Enti locali" e il "Programma 2002-2003" con l'offerta di percorsi formativi. In quest'ultimo documento si esordiva indicando che era una prima offerta e costituiva un'ulteriore verifica delle aspettative degli Amministratori e degli operatori attivi nell'ambito degli Enti locali. I percorsi formativi proposti hanno suscitato un ampio interesse manifestatosi, nella fase di consultazione, con oltre 190 adesioni accompagnate da 396 preiscrizioni.

Visto il successo riscontrato dei corsi offerti, il DECS e il DI intendono nuovamente offrire un programma strutturato, completo e di qualità per la formazione e l'aggiornamento di tutti i profili professionali che operano negli Enti locali¹⁸. L'offerta formativa persegue l'obiettivo di garantire un'alta professionalità di tutte le figure professionali che operano all'interno degli Enti locali, di interpretare lo spirito delle leggi e di applicarle correttamente, nel rispetto della volontà del legislatore e di conoscere tempestivamente modifiche procedurali.

E' importante dunque che i singoli Enti locali, così come ogni singola azienda, definiscano, a prescindere dalle diverse possibili opzioni, alcuni principi cardine di rinnovamento delle politiche del personale tali da configurare una svolta effettiva, o quanto meno una soluzione di continuità, rispetto al passato. Il Comune di Lugano, da quanto si è potuto capire dalle brevi informazioni che il Sig. Zoppi ha potuto fornire a questo proposito, sembra voler andare in questa direzione. I principi che il Comune ritiene di grande rilievo sono i seguenti:

- promuovere una effettiva riqualificazione della spesa per il personale;
- ricercare una costante sintesi tra esigenze di valorizzazione del personale e miglioramento dei risultati dell'Ente, attraverso l'affermazione di una più esplicita logica di scambio;

¹⁸ Esiste un programma specifico per sindaci, segretari comunali, consiglieri comunali, funzionari comunali, patriziali, consortili e tecnici comunali.

- perseguire il valore dell'equità, ovvero della continua ricerca di un equilibrio tra contributi individuali e ricompense da parte dell'azienda;
- promuovere l'identità e il senso di appartenenza all'Ente, attraverso la condivisione di fini, obiettivi e valori;
- introdurre logiche di crescente flessibilità nel dimensionamento, nell'impiego e nella remunerazione del personale.

www.lugano.ch: nuove prospettive di comunicazione e rapporto con il cittadino

La costruzione di un rapporto più maturo con il mercato e i destinatari dei servizi ha indotto, anche negli Enti locali, a porre una particolare attenzione agli aspetti comunicativi.

Pure il Comune di Lugano in questi ultimi anni ha cercato di avvicinare l'utente alla sua amministrazione, concedendogli al tempo stesso maggiori vantaggi rispetto al passato. L'intervista con il Segretario comunale ha permesso di capire l'importanza che il Comune intende conferire al rapporto utente-amministrazione. L'intento era quello di comprendere la nozione comunale di "miglioramento della qualità nei servizi pubblici".

Il Comune sostiene che la messa in rete del suo portale (www.lugano.ch) rappresenta uno dei progetti più concreti che abbia mai realizzato per l'utenza: uno strumento che crea, è il caso di asserirlo, nuove prospettive.

Scopo di quest'ultima parte conclusiva è quello di esplorare il sito web, navigando con una sistematica che permetta di tracciare un giudizio del servizio. Si tratta di un servizio facilmente accessibile? Come sono strutturati e presentati i contenuti? Esistono problemi o barriere tecniche (ricerche non funzionanti, pagine troppo cariche di megabytes ecc.)?

La nascita e lo sviluppo del portale

Da alcuni anni la Città sta attuando il suo sito ufficiale con tutte le informazioni che riguardano i servizi, le prestazioni e le informazioni della Città. Possono essere scaricati formulari, pubblicazioni, capitoli, messaggi, ecc. Il sito viene costantemente aggiornato con le principali decisioni prese dal Municipio e dal Legislativo.

Il sito sino a oggi è stato visitato 550'000 volte, con una consultazione di 4,4 milioni di pagine e una media di oltre 47'000 visitatori al mese.

I contenuti

Di varia natura sono i temi e le informazioni presenti nelle tre lingue ufficiali nazionali e in inglese. L'homepage si presenta chiara nella suddivisione dei temi proposti. In alto a sinistra appaiono comunicati stampa e le ultime notizie riguardanti la città, ad esempio i cantieri stradali in corso. Alla stessa altezza, ma sull'altro lato della pagina, è possibile scorrere la locandina del giorno, una rubrica che raggruppa gli eventi e le manifestazioni organizzate a Lugano e nei dintorni nel periodo corrente,

ad esempio la sagra dell'uva. Al centro della pagina i temi e gli appuntamenti riguardanti la Città. Tuttora troviamo "La nuova Lugano si presenta", un rapporto (per lo più scaricabile in formato PDF) presentato dal Sindaco ad un congresso svoltosi di recente a Berna.

Particolarmente completo il menu offerto al lato estremo sinistro dell'homepage. Come si può constatare dalla tavola riportata in Appendice, qui troviamo 11 menu, caratterizzati ognuno da un quadratino a lato di colore diverso.

La piattaforma offre pure servizi secondari rilevanti per gli abitanti della Città e per i turisti. Troviamo infatti informazioni riguardanti le previsioni meteorologiche, i pollini, i numeri utili in caso di emergenza, i luoghi di culto, le spiegazioni su come raggiungere la città, gli orari dei servizi pubblici di trasporto, una galleria fotografica e addirittura un servizio molto apprezzato di questi tempi, caratterizzati dall'era "digitale", che è l'installazione di una webcam su due zone strategiche della città.

Strumento utile per color che non conoscono bene la struttura della pagina, è il motore di ricerca interno del sito. Nella pagina che stiamo osservando lo troviamo esattamente sotto la fotografia panoramica che funge da titolo. Come ben noto a molti, ogni macchina di ricerca lavora secondo criteri e parametri diversi che influenzano direttamente i risultati e così l'attendibilità dello strumento. Sempre sotto la fotografia panoramica si trovano pulsanti che fungono da aiuto alla navigazione, quali "ricerca avanzata", "mappa del sito" e "aiuto alla navigazione".

Sul lato estremo destro della pagina troviamo 8 collegamenti (links) a temi e servizi diversi legati alla città quali le aggregazioni comunali in corso, i servizi di sportello, l'albo comunale online (incluso un glossario per rendere comprensibile la lettura dei documenti), una mappa e la Rivista della Città.

Ultimo tassello, ma non per ordine di importanza, la piccola scritta "Email" in fondo a sinistra che permette di trovare indirizzi e numeri di telefono dei vari uffici appartenenti sia all'Amministrazione comunale sia a Enti esterni il Comune.

Siamo di fronte certamente ad una pagina assai completa di molte informazioni che possono interessare sia il cittadino di Lugano sia i visitatori esterni. Purtroppo in questa sede non è possibile svolgere un'analisi di raffronto con altre pagine online.

Accessibilità

Ci poniamo ora le seguenti questioni:

- il sito viene costantemente aggiornato?
- si trovano facilmente i contenuti?
- oppure si deve spesso fare ricorso al motore di ricerca interna?
- è possibile scaricare i files in tempi ragionevoli?

Per quanto concerne l'aggiornamento dei dati, è facile riconoscere come il sito venga regolarmente aggiornato. Ciononostante le singole pagine non presentano la data dell'ultimo aggiornamento. I documenti e le informazioni sono reperibili senza particolare difficoltà.

Nell'ambito di questa ricerca non è stato possibile reperire l'organigramma del Personale del Comune di Lugano e il Regolamento Organico dei Dipendenti Comunali (ROD) che, in altri comuni, si lascia reperire senza impedimenti.

Per il resto non si sono riscontrati problemi analoghi di rilievo per cui il ricorso al motore di ricerca interno è stato limitato a sporadiche circostanze. Tuttavia può essere messa in discussione la sua funzionalità, dato che troppo spesso genera ricerche infruttuose. Ad esempio non riconosce parole chiavi (come "Lugano", "documento", "trasporti" ecc.) per le quali dovrebbe produrre numerosi risultati, lasciando così completamente spiazzato il navigatore.

Avendo una connessione Internet a ADSL 300 (massima velocità di download: 30 KB/sec) non si è riscontrato alcun ritardo particolare al momento di scaricare files in formato PDF¹⁹. Le pagine ad ogni modo si susseguono ad una rapida velocità e si possono consultare facilmente evitando di attendere troppo prima che vengano caricate.

Nel sito ufficiale di Lugano è possibile individuare facilmente i vari attestati che l'Ufficio competente rilascia al cittadino, previo una tassa che si aggira normalmente sui 10.- per ogni rilascio. E' comprensibile che non siano scaricabili dal sito in quanto l'Autorità deve procedere alla compilazione degli stessi e il processo non è ancora così automatizzato. Inoltre, dovendo l'Ufficio competente riscuotere la tassa, il cittadino che necessita di un formulario deve per forza presentarsi fisicamente allo sportello.

Esistono tuttavia formulari che si potrebbero definire standard per ogni comune e che giustamente sarebbe opportuno poterli scaricare dal sito. Si pensi in particolar modo all'avviso d'inizio lavori di costruzione, alla domanda d'allacciamento alla canalizzazione comunale, alla domanda d'ammissione alla scuola d'infanzia, alla notifica di partenza e così via. Questi e altri formulari sono scaricabili dal sito del Cantone Ticino, alla sezione "Portale dei Comuni". Sarebbe stato molto comodo avere la possibilità, tramite un semplice collegamento, di raggiungere direttamente il sito del Cantone per ottenere il formulario desiderato in maniera molto rapida e semplice.

Malgrado questi inconvenienti si può a questo punto esprimere un giudizio globale: del tutto positivo. Siamo di fronte a una grande vastità di informazioni presentate con chiarezza e sistematicità. Anche in questo caso, uno studio empirico completo sulla qualità del servizio avrebbe richiesto il coinvolgimento degli utenti. Per motivi organizzativi e di tempo ciò non è stato possibile. Dalla ricerca che si è condotta possiamo comunque affermare che il sito web, seppur chiaro e ben strutturato, richiede una certa familiarità durante la navigazione a causa dei numerosi menu e delle molteplici informazioni che esso presenta.

¹⁹ Non tutti gli utenti di Internet hanno già il privilegio di lavorare con una connessione ADSL e per questo la trasmissione analogica è ancora molto diffusa, anche se comporta degli svantaggi non del tutto irrilevanti in fatto di velocità. Per dimostrare questa tesi si è svolto un breve test: l'intento era quello di notare la differenza di tempo che le due connessioni avrebbero impiegato per scaricare un file in formato PDF (di 1.6 MB). Il modem analogico ha permesso di visualizzare il documento dopo quasi 5 minuti mentre la connessione ADSL dopo soli 9 secondi.

Il sito web rende più facile, diretto ed immediato l'accesso alle informazioni utili di cui il cittadino o l'ospite possono aver bisogno, ma favorisce pure l'approfondimento e la conoscenza storica, culturale, politica, economica e sociale di Lugano e delle sue zone limitrofe.

Conclusioni

Non è possibile trarre delle conclusioni generali sulle riforme di NPM perché abbiamo preso in considerazione soltanto frammenti di una realtà che è molto complessa.

Lugano sembra prediligere, per alcuni dei servizi pubblici, le leggi del mercato. Nella sua agenda sono programmate altre privatizzazioni di servizi in ragione delle ottime esperienze constatate in seno all'AIL e ai TPL.

Pure il modo di gestire il Comune ricorrendo alla Gestione per mandati di prestazione e preventivo globale è mutato. Soprattutto i criteri per prendere le decisioni sono mutati. Si è studiato il caso di Lugano come uno dei primi comuni ad aver adottato alcune logiche del NPM.

Parlando di fusioni si è potuto percepire l'importanza che esse stanno assumendo nel Cantone Ticino. Si è potuto constatare, attraverso la Nuova Lugano, come esse non siano dettate unicamente da argomentazioni prettamente economico-finanziarie, ma pure da motivazioni sociali e culturali.

Altra leva di notevole importanza è la Gestione del Personale, risorsa strategica per lo sviluppo dell'Ente, che Lugano intende potenziare integrando corsi mirati di formazione del personale organizzati dal Cantone.

Da ultimo si è potuto constatare la volontà da parte del Comune di voler rafforzare il rapporto comunicativo tra l'Ente stesso e i cittadini quali utenti, attraverso appunto Internet.

Lugano è a tutti gli effetti una città in continuo movimento. A dimostrarlo sono tutti i cambiamenti che vengono intrapresi a vari livelli e in molti settori, al fine di stare al passo con i tempi. La sua competitività a livello svizzero, lo dimostrano i dati riportati, gode di ottime premesse

2.7 Considerazioni finali

Attraverso questo lavoro abbiamo potuto studiare diversi aspetti legati al New Public Management, un approccio all'amministrazione pubblica volto ad introdurre criteri e modelli economici che impongono un costante orientamento agli obiettivi e alla qualità delle prestazioni da fornire, così come al risparmio di inutili costi e al rapporto comunicativo con il cittadino. Da qui emerge come le riforme abbraccino una moltitudine di settori e di attori.

In questo ambito si pone un problema che è comune a tutte le realtà studiate: quello legato alla valutazione delle nuove esperienze. Infatti per quanto concerne l'osservazione, la descrizione e la valutazione delle riforme NPM non esiste un vero e sistematico confronto esterno. Chi e su quale base in fondo è legittimato ad esprimere

considerazioni sugli effetti di tali riforme? Chi dovrebbe rispondere alla questione: what works, what doesn't, what's promising? Certamente non le persone coinvolte, bensì la scienza: quale attore esterno essa è capace di valutare con imparzialità progetti e risultati, proporre alternative ed esprimere critiche. Un approccio scientifico sistematico assumerebbe una funzione di monitoring continuo sull'attività degli enti e delle aziende. Si ricordi tuttavia che la certificazione ISO possiede organi di controllo poiché in questo quadro viene impostato un discorso di carattere normativo. Una volta acquisita la certificazione, l'azienda è tenuta a sottoporsi a controlli regolari, atti a verificare la qualità dei suoi servizi in base agli standard fissati a livello internazionale. Purtroppo non si può osservare lo stesso in ambito NPM dove, una volta introdotta una novità nel settore, questa viene regolarmente persa d'occhio dopo qualche tempo, avvalendosi inconsciamente troppo dell'atto simbolico legato alla sua introduzione nel sistema.

Il NPM infine presenta senza alcun dubbio potenzialità che meritano un'attenzione diversa al fenomeno, richiedendo sì disponibilità e volontà da parte di tutti nel voler reagire a problemi concreti attraverso il cambiamento. Ma non essendo una semplice cura estetica, il NPM merita e richiede al tempo stesso maggiore attenzione e interesse nel campo scientifico allo scopo di sviluppare un discorso riflessivo sulla realtà dei fatti e una base teorica più solida.

Bibliografia

- Bucher P. (1998), Umfrage zu den laufenden Reformprojekten in der Schweiz, presented at the annual conference of the Swiss Society of Administrative Sciences at Olten.
- Buschor E. (1993), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, Zürich: Verlag der Zürcher Handelskammer.
- Buschor E., Jequier R. (1985), Gestion et planification financières dans le secteur public, Genève: BCG.
- Cancelleria federale svizzera (2000), Riforma del Governo e dell'Amministrazione (rapporto), Berna.
- Conseil fédéral (1991), Augmentation de l'efficacité dans l'administration fédérale, Rapport intermédiaire aux Commissions de gestion du 21.1.1991 (Rapport EFFI-QMBV).
- Davis L. (1997), Quality Assurance, Copenhagen Business School Press, Copenhagen.
- Davis L. (1997), Quality Assurance, Copenhagen Business School Press, Copenhagen.
- Elias G. (1993), Europa 1993: Libera circolazione delle merci, UNI.
- Emery Y. (1996), Total quality management et certification ISO dans les administrations publiques en Suisse, Vol. 34, Berne: Publications de la Société Suisse des Sciences Administratives.
- Ferrari M., Rossi A. (1996), Politica e Gestione finanziaria del Comune, Agno.
- Flick U. (2002), Qualitative Sozialforschung - Eine Einführung, Hamburg.
- Gaster L. (1995), Quality in Public Services, Open University Press, Buckingham.
- Germann R. (1996), Administration publique en Suisse, Vol. 1, Berne: Edition Paul Haupt.
- Giudici G. (2003), La Nuova Lugano, relazione presentata al Kursaal di Berna il 5.09.2003.
- Hofmeister A. (1998), Bulletin de la Société Suisse des Sciences Administratives, No. 1 Anno 1998, Berne.
- Kramer E. (1998), Juristische Methodenlehre, Bern: Stämpfli Verlag.
- Popper K. (1984), La logica della ricerca, Tübingen.
- Ruffini R. (2000), Una democrazia senza risorse, Milano: Guerini e Associati.
- Saner R., Yiu L., Mindt B. (1997), Schnittstellen-Management in der Weiterbildung: Kommunikation, Information und Einbezug der Anspruchsgruppen in der Schweizerischen Bundesverwaltung, Bern: Paul Haupt Verlag.
- Schedler K. (1995), Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Von der Idee des New Public Management zum konkreten Gestaltungsmodell. Fallbeispiel Schweiz, Bern: Haupt.
- Schedler K. (1999), Was treibt öffentliche Institutionen zum Qualitätsmanagement?, Management & Qualität, No. 5.
- Ticino Management (2003), Oltre la certificazione in Speciale Qualità, No. 8, Anno 2003, Lugano.
- Ufficio federale di Statistica, (2002), Rapporto, Berna.

Valotti G. (2000), La riforma delle autonomie locali: dal sistema all'azienda, Milano: Egea.

Zuppinger J. (1997), Qualitätsmanagement im Tiefbauamt des Kantons Bern, Vol. 36, Berne: Publication de la Société Suisse des Sciences Administratives.

Siti Internet

- www.admin.ch
- www.bakom.ch
- www.coc.idt.unisg.ch/org
- www.efd.admin.ch
- www.iop.unibe.ch
- www.ipmr.net
- www.iso.ch
- www.lugano.ch/agggregazioni
- www.ofj.admin.ch
- www.qualitative-research.net
- www.snl.ch
- www.supsi.ch
- www.ti.ch
- www.ti.ch/CAN
- www.ti.ch/ustat

3

Lo sviluppo del NPM in Svizzera: le “culture”, le reti e i centri di competenza, il Partenariato pubblico-privato

Marco Meneguzzo, Tobiola Gianella

3.1 L'introduzione del NPM – NGP: controlling e qualità

I processi di introduzione e sviluppo di logiche di (new) public management in Svizzera presentano alcune specificità tali da rendere interessante l'analisi dell'esperienza elvetica come caso studio “a se stante” nel panorama europeo dei processi di decentramento istituzionale e di modernizzazione gestionale ed amministrativa della pubblica amministrazione (PA) negli ultimi 25 anni.

Per meglio comprendere la specificità svizzera va messo innanzitutto in rilievo la presenza di diverse “culture di NPM”, che fanno riferimento alle due principali aree linguistiche (Svizzera romanda e Svizzera interna), culture che hanno influenzato la progettazione e la messa in opera dei processi di modernizzazione. Le due principali culture federali fanno riferimento a diversi approcci disciplinari ed hanno portato ad una reinterpretazione del paradigma NPM in chiave prevalentemente economico aziendale (Svizzera interna) o in chiave politologica (Svizzera romanda), legata al filone dell'analisi delle politiche pubbliche. A questo proposito si rimanda al capitolo 4 di **Urio-Bolgiani**, in cui viene bene illustrata la cultura NPM della Svizzera romanda.

Il Canton Ticino che ha avviato diversi interventi a partire dall'inizio degli anni '90, è rimasto spettatore di questo confronto tra “culture della modernizzazione della PA”. Va peraltro rilevato che i vari interventi posti in atto nella realtà ticinese, dalla modifica dei sistemi contabili, alla creazione di unità amministrative autonome ed indipendenti, al progetto Amministrazione 2000 (avviato dal Governo Cantonale) sono in gran parte riconducibili ad un paradigma economico aziendale del NPM. Si

veda www.sgw.ch, giugno 2006, *Les particularité tessinoises dans le champ de la Nouvelle Gestion publique*.

La seconda importante specificità è rappresentata dalla coesistenza, nel paradigma NPM svizzero, di diverse prassi, sviluppate al livello internazionale, nella messa in atto di interventi di modernizzazione del settore pubblico. Tra queste vanno ricordate il managerialismo, ossia l'adozione di logiche e sistemi di gestione provenienti dalle imprese for profit, ben radicato nei paesi anglosassoni che hanno per primi sperimentato logiche NPM all'inizio degli anni '80 (Regno Unito, Canada, Australia, Nuova Zelanda) e le logiche "*neues steuerungmodells*", presenti nei processi di modernizzazione della PA tedesca che hanno avuto particolare risonanza in alcune esperienze dei Cantoni della Svizzera interna, attraverso l'iniziativa dello "*Speyer quality award*". L'influenza delle esperienze tedesche e scandinave di NPM è stata poi rafforzata dalla diffusione in alcuni Cantoni degli obiettivi e dei risultati del progetto "*cities for tomorrow*" promosso dalla Fondazione Bertelsmann, in cui è stato dato particolare risalto ai sistemi di programmazione e controllo e alla introduzione del *contract management*, con una evidente ricaduta sulla esperienza dei contratti di prestazione. A questo proposito si veda il capitolo 9 di **Branca-Lomazzi**.

Altre significative influenze provengono dal "*reinventing government*", che ha caratterizzato l'esperienza dei governi statali e locali (Contee, Città) statunitensi, basato sulla ridefinizione dei confini tra pubblico e privato (a vantaggio di quest'ultimo) e sulla ridefinizione del ruolo della PA come animatore e coordinatore degli interventi (modello dello Stato regolatore e/o dello Stato minimo). A questo proposito si veda il capitolo 1 di **Meneguzzo**.

L'eco del *reinventing government*, che ha avuto una certa risonanza in alcuni Cantoni e Comuni della Svizzera tedesca, con un'onda lunga anche in Canton Ticino, è stato probabilmente amplificato dalla peculiarità della PA svizzera rispetto ai paesi UE. La Svizzera, infatti, presenta molti elementi di convergenza con il contesto statunitense quanto a dimensioni del settore pubblico ed alla percentuale di spesa pubblica sul PIL.

Ma non sono soltanto la presenza di diverse culture "cantionali" e l'influenza di diversi modelli di NPM a determinare la specificità del caso elvetico; terzo importante fattore di specificità è offerto dalla capacità della Svizzera di modificare i sistemi contabili della PA, anticipando già nella metà degli anni '80 interventi che altri paesi hanno posto in atto nel decennio successivo. A questa capacità di anticipazione si contrappone il "relativo" ritardo della Svizzera, "relativo" in quanto riscontrabile in comune ad altri sistemi amministrativi pubblici dell'Europa continentale (Francia, Spagna, Germania Federale, Italia). Tutti questi paesi hanno infatti adottato, dieci anni dopo, le leve di manovra del NPM che hanno caratterizzato le esperienze pilota di Regno Unito, Canada, Australia e Nuova Zelanda.

Con l'eccezione dei sistemi contabili la Svizzera si colloca così nella seconda ondata (anni '90) del paradigma NPM; vantaggio importante del ritardo per la PA svizzera è l'aver potuto sfruttare l'accumulo di conoscenze ed esperienze in altri sistemi nazionali di PA, partiti prima, e l'essersi quindi messa nelle condizioni di non ripetere gli errori di altri, riconoscendo con chiarezza i nodi critici legati alla implementazione delle logiche NPM.

All'interno di questo quadro generale di riferimento Cantoni, Comuni, in particolare quelli di medie grandi dimensioni ed in misura minore il Governo Federale si sono, nella prima fase del NPM, concentrati su tre principali leve di azione rappresentate dall'adozione di sistemi di gestione e logiche di management provenienti dalle imprese *for profit*, dagli interventi sull'assetto organizzativo delle PA (*downsizing*, ossia riduzione delle dimensioni) e dai meccanismi tipo mercato.

NEW PUBLIC MANAGEMENT le leve di azione (80-90)

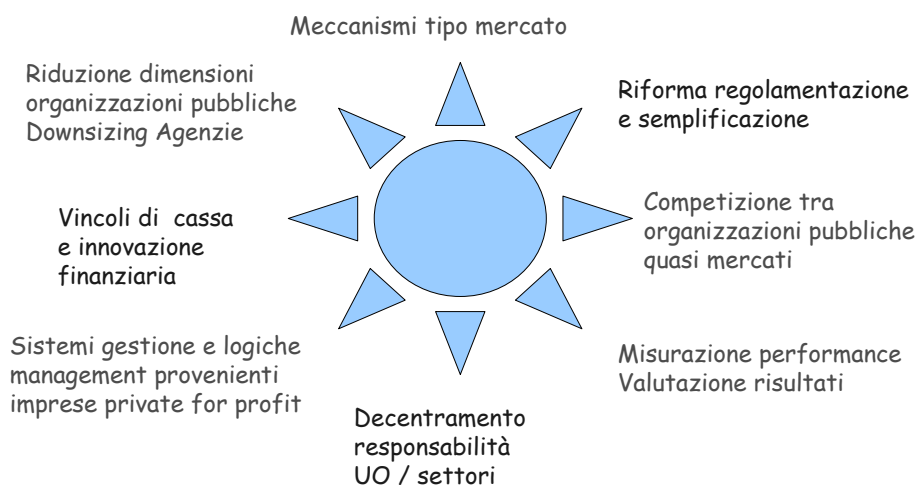


Figura 3.1 New Public Management: le principali leve di azione (anni '80-'90)

Tra le diverse leve di azione ruolo rilevante è stato senza dubbio giocato dall'adozione di **sistemi di gestione e di logiche manageriali provenienti dal settore privato** come i sistemi di pianificazione strategica, programmazione, budgeting e controllo, gestione e sviluppo delle risorse umane, marketing e comunicazione.

All'interno del pacchetto formato dai sistemi di management che potevano essere importati dal settore privato *for profit*, centralità è stata dedicata al **controlling ed ai sistemi per il miglioramento della qualità**. Con *controlling* si intende un insieme di tecniche gestionali che comprendono da un lato la modifica dei sistemi contabili adottati dalla PA e dall'altro lato i sistemi di programmazione, *budgeting* e controllo.

Già dalla metà degli anni '80 in Svizzera è emersa la consapevolezza sull'esigenza di modificare radicalmente i sistemi contabili della PA, basati sulla

rilevazione delle decisioni formali di entrata e di spesa e della dinamica dei flussi di cassa, positivi e negativi (logica di *cash accounting*).

Va segnalato che all'epoca soltanto Svezia e Regno Unito stavano discutendo sull'opportunità di migrare dalla contabilità finanziaria (*cash accounting*) alla contabilità economica; la Svizzera ha così rappresentato un'esperienza pilota a livello internazionale. Ed è soltanto in questi ultimi 6/7 anni che i sistemi di PA dei paesi avanzati stanno adottando sistemi di contabilità economica (*accrual accounting*), del tutto simili a quelli adottati dalle imprese private e progettati ed introdotti con largo anticipo in Svizzera.

Il superamento della contabilità finanziaria ha portato all'introduzione di un modello contabile a partita doppia, modello che venne approvato dal coordinamento dei direttori Cantionali delle Finanze e che si diffuse rapidamente nei Cantoni e nei Comuni. Il governo federale rimase infatti legato al modello della contabilità finanziaria.

Tra le principali motivazioni che hanno portato allo sviluppo della contabilità economica e di conseguenza del *controlling* vanno segnalate la ricerca di una maggior trasparenza nella gestione e soprattutto la progettazione di un sistema contabile in grado di meglio rispondere alla maggiore complessità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche. Infatti, il sistema di contabilità finanziaria era più adatto a registrare la gestione finanziaria delle politiche di offerta di servizi di tipo "garantista" (come certificazione anagrafica, licenze amministrative, giustizia, polizia locale e sicurezza) ma sicuramente poco adeguato a cogliere la complessità delle politiche di offerta dei servizi individuali (sanità, educazione, socioassistenziale, servizi a rete come trasporti, distribuzione di gas, acqua ed energia) e dei servizi collettivi (promozione dello sviluppo economico, prevenzione nel settore sanitario, tutela e valorizzazione dei beni culturali ed ambientali).

Box 3.1 Qualche titolo sul controlling

- Buschor E., Rondi E. (1985), Gestione e pianificazione finanziaria negli enti pubblici, Bellinzona: Banca dello Stato del Canton Ticino.
- Buschor E., Schedler K. (1994), Perspective on performance measurement and public sector accounting, Berna: Haupt.
- Rossi A., Ferrari M. (1988), Contabilità pubblica, Bellinzona: Banca dello Stato del Canton Ticino.
- Schedler K., Stäger K. (1995), La contabilità pubblica e la gestione finanziaria in Svizzera: modello, esperienze e prospettive. Milano: Azienda Pubblica.

Gli elementi qualificanti dello sviluppo del controlling possono essere sinteticamente indicati in (Schedler, Stäger 1995):

- riforma del sistema contabile;
- indicatori finanziari;
- pianificazione finanziaria.

Il nuovo sistema contabile venne caratterizzato per l'introduzione di un sistema di classificazione funzionale, distinto per aree di intervento (amministrazione generale, sicurezza pubblica, educazione, cultura e tempo libero, sanità, previdenza sociale, traffico, ambiente e territorio, economia pubblica e finanze ed imposte) e per un'articolazione in centri di responsabilità (dicasteri e dipartimenti), lasciata alla discrezionalità del singolo ente pubblico e strettamente collegata all'assetto organizzativo adottato.

Venne poi introdotto un conto amministrativo distinto in conto di gestione corrente ed in conto investimenti; nel conto gestione sono registrati ricavi e spese correnti mentre nel conto investimenti sono inseriti, a seguito di una precisa distinzione tra beni patrimoniali (negoziabili) e beni amministrativi (inalienabili), gli investimenti in beni amministrativi, distinti tra acquisto, costruzione e miglioramento, insieme alle effettive modalità di finanziamento.

Grazie al nuovo modello contabile si passò alla individuazione di un insieme di indicatori sulla situazione finanziaria, relativi al peso assunto dalle diverse classi di costi e ricavi finanziari e/o riguardanti le modalità di copertura delle spese di gestione corrente e degli investimenti. Gli indicatori finanziari costituiscono il requisito fondamentale per introdurre modalità di *data benchmarking* all'interno dei Cantoni (dipartimenti) e dei Comuni (dicasteri) e tra Cantoni e Comuni; in particolare il benchmarking basato sui dati economici-finanziari ha rappresentato e rappresenta la base per gli interventi di perequazione finanziaria a livello cantonale.

Oltre agli indicatori finanziari vennero poi introdotti indicatori che descrivono le relazioni tra costi e fattori produttivi (ad esempio costo per addetto, per ora lavorata, eccetera) ed il rapporto tra costo/servizio-prodotto e/o costo/utente.

A differenza degli indicatori finanziari non sono previste prassi strutturate di benchmarking su indicatori di efficienza tecnica ed efficienza economica nè sono state successivamente introdotte modalità di *process benchmarking*, ossia di confronto tra processi adottati nei Cantoni e Comuni per la gestione dei servizi amministrativi, contabili e finanziari.

La terza importante innovazione, legata al nuovo sistema contabile, è rappresentata dalla pianificazione finanziaria: è stato rafforzato il sistema delle previsioni pluriennali (con un orizzonte temporale di quattro anni) di entrata e spesa, anche per meglio tenere in considerazione le decisioni dell'esecutivo ed il raccordo con la struttura operativa e per fornire ai diversi interlocutori esterni le informazioni sulla politica finanziaria dell'ente pubblico. La pianificazione finanziaria permette infatti un raccordo tra le previsioni annuali, contenute nel piano ed i dati di consuntivo, consentendo l'aggiornamento delle previsioni.

Grazie al nuovo sistema contabile la PA svizzera ha potuto rispondere all'esigenza di dotarsi di sistemi di contabilità analitica (contabilità dei costi), ha successivamente introdotto i sistemi di programmazione, budgeting e controllo ed ha collegato al nuovo sistema contabile i sistemi di pianificazione e gestione strategica (Sainaghi 2001, sul caso del Comune di Lugano).

In sincronia con gli interventi sul *controlling* si sono sviluppati, nella prima fase del NPM, gli interventi finalizzati all'adozione delle logiche TQM (Total Quality Management) e delle certificazioni di qualità ISO (Saner, Yiu, Levy 1999); per una

approfondita analisi sulle caratteristiche e sulle modalità di adozione dei sistemi per la qualità nei governi locali si rinvia al capitolo 13 di **Germann**.

Vanno ricordati tre specificità importanti:

- il *quality management* ha rappresentato uno dei metodi di riforma più utilizzati in tutti i livelli di amministrazione in Svizzera;
- nella prima fase del NPM campo di applicazione privilegiato dei sistemi di quality management sono stati i servizi pubblici (trasporti - Canton Ginevra) i servizi informativi e le banche dati (Canton Soletta) e i lavori pubblici (Cantoni Friburgo e Berna); solo in un momento successivo è stata attribuita particolare importanza ai settori di offerta di servizi individuali come sanità ed educazione;
- nel 1996 la *Swiss standard society* ha attivato un team di progetto dedicato alla qualità nella PA, a cui era stato attribuito l'obiettivo di tracciare delle linee guida per la certificazione di qualità nelle riforme della PA.

Il consolidamento dei sistemi per la gestione della qualità, così come successo per il controlling, ha consentito, in numerose esperienze di Cantoni e Comuni, una positiva evoluzione verso la reintroduzione nella fase di maturità "critica" del NPM, dei sistemi EFQM e delle modalità di autovalutazione (modello CAF), analizzati nel capitolo 3.2.

Le logiche NPM si sono diffuse rapidamente nei diversi livelli istituzionali, dal Governo federale, ai Cantoni (26 Cantoni su 28 avevano introdotto a fine anni '90 politiche di intervento riconducibili ai principi NPM) ed ai Comuni di medie grandi dimensioni; come in altri paesi europei il "successo" del modello NPM è stato seguito da una fase di ripensamento, che verrà definita di "maturità critica", caratterizzata dall'aver rilevato importanti elementi critici nei processi di realizzazione e messa in opera degli interventi.

Le principali difficoltà incontrate dall'adozione degli approcci "industriali" (controlling e qualità) di NPM, che hanno visto come centro di competenza leader dei processi di modernizzazione e consulente privilegiato l'Università di San Gallo, sono state messe in rilievo dalle Università e dai centri di ricerca della Svizzera romanda che hanno cercato di integrare logiche manageriali con approcci legati alla sociologia della organizzazione ed alla analisi delle politiche pubbliche. Come principali motivazioni del rallentamento delle logiche NPM sono state individuate la mancata comprensione, nelle politiche di introduzione, delle molteplicità dei valori legati allo svolgimento del processo democratico, in particolare a livello locale (Comuni) e l'inadeguata lettura ed interpretazione delle nuove esigenze da parte della società civile, che non richiedevano soltanto risposte basate sull'adozione di sempre più sofisticate tecniche manageriali (Noordhoek Saner 2004).

Inoltre, secondo alcuni ricercatori è stata sottovalutata la rilevanza del sistema di regole di tipo giuridico-amministrativo, che caratterizza i processi decisionali e la gestione quotidiana della PA, dall'amministrazione del personale, alle decisioni di spesa, alle politiche di acquisto di beni e servizi (Noordhoek Saner 2004). Questa sottovalutazione dell'importanza della cultura giuridica e formale nella PA appare sorprendente se si considera che i più importanti studiosi (Buschor, Schedler) che

hanno sviluppato all'Università di San Gallo il modello elvetico di NPM, sono di formazione e matrice giuridico amministrativa.

Altri nodi critici individuati erano strettamente collegati alla visione propria delle politiche di NPM, da richiedere un impegno ai decisori delle PA (politici e alta dirigenza) sul medio lungo periodo, non coerente con l'esigenza dominante nella PA di disporre di risultati visibili a breve periodo. In più la visione di lungo periodo richiede investimenti in risorse finanziarie, tecnologiche, tempo, sviluppo della conoscenze e delle competenze non sostenibili con i tempi ed i ritmi del ciclo politico e del ciclo elettorale, molto orientato a seguire un approccio di tipo contingency e di rispondere a pressioni e necessità immediate.

Infine va ricordata l'eccessiva semplificazione nell'identificare il "cittadino come cliente" ed il "governo come impresa privata", semplificazione che ha portato, nel contesto statunitense ad un riorientamento dei paradigmi manageriali verso il filone della "*new public administration*" e nel contesto europeo alla introduzione della "*public governance*" (paesi scandinavi, Olanda, Germania Federale).

È opportuno ricordare a questo proposito che proprio sul tema del "cittadino come cliente" fin dal 1996 Mintzberg, autore ben conosciuto a livello internazionale sui temi di pianificazione strategica e sviluppo organizzativo, aveva sottolineato la necessità di distinguere tra cittadino, cliente ed utente, evitando un trasferimento meccanico ed acritico di logiche e tecniche manageriali dalle imprese alla PA. Mintzberg aveva poi evidenziato l'esigenza di adottare all'interno delle PA logiche di management (il concetto di *managing government*) e di pensare contemporaneamente al trasferimento mirato, nelle imprese for profit, di processi decisionali propri delle amministrazioni pubbliche (il concetto di *governing management*).

La percezione delle difficoltà di processi di introduzione e sviluppo di politiche NPM non ha portato in Svizzera, come in alcuni paesi europei, a condurre una approfondita analisi sul rapporto costi/risultati degli interventi NPM, ma ha determinato in alcuni casi, come quello del progetto Amministrazione 2000 del Canton Ticino, a "congelare" ed a sospendere gli interventi in atto. In più un'interessante specificità della Svizzera nella diffusione delle logiche NPM che trova un unico parallelo a livello europeo nella Germania Federale è stato rappresentato dall'utilizzo del referendum per introdurre e/o per bloccare e rivedere i progetti di NPM. Nel box successivo vengono presentate due esperienze di congelamento delle politiche di modernizzazione amministrativa e gestionale: quella del Canton Basilea e quella di Dubendorf.

Box 3.2 Il NPM in alcune realtà svizzere

Il Cantone di Basilea ha introdotto nel 1997 un progetto pilota basato sui principi del NPM che interessava alcuni settori dell'amministrazione cantonale, progetto successivamente esteso all'intera amministrazione. Il Parlamento cantonale non approvò la proposta di estensione presentata dall'esecutivo (Governo) e nel gennaio 2004 venne interrotta la sperimentazione NPM. Tra le principali ragioni evidenziate vanno citate i costi elevati associati alla introduzione ed alla gestione dei sistemi NPM senza evidenti risultati in termini di miglioramento dei servizi, le preoccupazioni sul possibile impatto negativo del NPM sul processo democratico e sui diritti civili dei cittadini e l'introduzione di nuovi sistemi contabili ritenuti confusi e poco coerenti con la logica da tempo consolidata nello svolgimento dei processi decisionali ed amministrativi. La città di Dubendorf (quarta città del Canton Zurigo) ha visto l'introduzione di logiche NPM a partire dal 1998. Nel 2004 dopo due anni di intenso dibattito e di valutazione dei risultati conseguiti, il consiglio municipale espresse un voto negativo sulla proposta di continuare a rafforzare le logiche NPM. Anche in questo caso tra le motivazioni si ritrovano costi elevati e l'assenza di evidenze empiriche su concreti miglioramenti in termini di efficienza, efficacia e qualità legati ai sistemi NPM.

3.2 La fase di revisione critica: coesistenza fra public governance e public management

Come anticipato, i diversi livelli istituzionali (federale, cantonale e comunale) stanno attraversando una fase di revisione critica quanto all'utilizzo delle logiche di public management nelle politiche di modernizzazione amministrativa e gestionale.

Questa revisione critica, che si sta sviluppando da circa sei anni, si caratterizza per:

- un utilizzo coordinato di leve di intervento molto vicine alle logiche di public management ed altre più vicine al paradigma di public governance (*e-democracy* ed *e-voting*, partenariato pubblico-privato) che si sta sempre più affermando a livello internazionale e che cerca di integrare diversi approcci disciplinari (management ed economia aziendale, scienza della politica, diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione, sociologia e studi sulle organizzazioni);
- lo sviluppo di una pluralità di centri di ricerca e formazione, che lavorano sui temi della PA, delle politiche pubbliche e del management pubblico in una logica di creazione di reti e network di confronto e scambio di conoscenze ed esperienze.

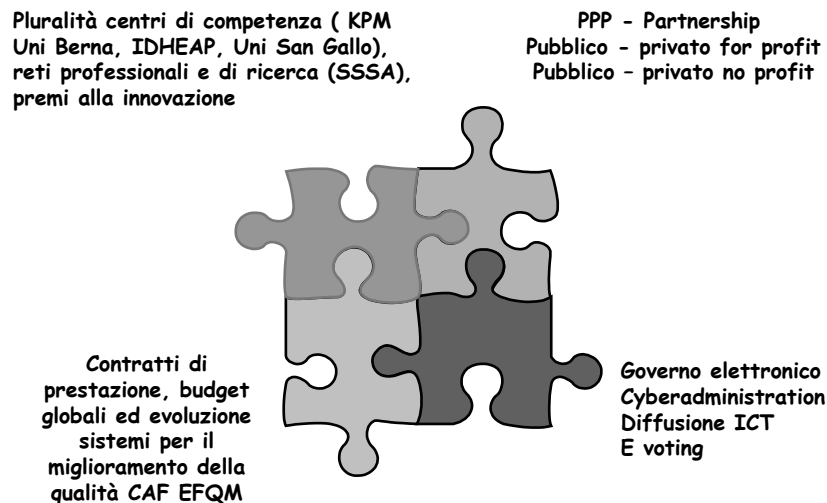


Figura 3.2 Le leve di azione della revisione critica del NPM in Svizzera

Nella figura 3.2 si presentano le quattro principali componenti della ridefinizione in corso delle logiche di public management. Tra queste alcune sono di diretta derivazione degli approcci tradizionali di NPM e ne rappresentano un'evoluzione; contratti di prestazione e budget globali (si veda il capitolo 8 **Ferrari-Donno** sull'esperienza del Canton Zurigo) sono uno sviluppo evoluto del *controlling* così come EFQM e CAF si inseriscono nel tracciato aperto dai sistemi di quality management.

Lo stesso *e-government* in parte è collegato alle logiche NPM, negli interventi in cui ha come obiettivo la razionalizzazione e semplificazione dei processi di offerta dei servizi ai “clienti interni” della PA e soprattutto ai clienti/utenti esterni attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

La democrazia ed il voto elettronico (*e-democracy* ed *e-voting*) così come il partenariato pubblico-privato sono invece riconducibili al paradigma di *public governance*.

Quest'ultimo è centrato sullo sviluppo delle capacità di *governance*, ed è riconducibile a tendenze in atto quali l'internazionalizzazione, la salvaguardia e la tutela dell'ambiente, lo sviluppo della tecnologia e la cultura dell'individualità. Per rispondere alle sfide collegate a queste tendenze occorre attivare modalità innovative di governo e di coordinamento dei sistemi socioeconomici basate sull'interazione **tra governo e società, tra pubblico e privato** e sull'affermarsi di una diversa relazione tra interventi decisi e gestiti a livello politico-amministrativo e forme di auto-organizzazione a livello sociale.

La public governance propugna la necessità di **partire dall'ambiente esterno** per definire le politiche di intervento (sviluppo organizzativo, riqualificazione manageriale) finalizzate alla modernizzazione e alla razionalizzazione gestionale della PA; viene così rovesciata una delle ipotesi di partenza del public management in cui viene assegnata precedenza ad azioni rivolte all'interno delle singole PA e solo successivamente si decide di guardare al rapporto tra organizzazioni pubbliche e ambiente.

Altri significativi ambiti di riflessione e di ricerca, collegati al paradigma della governance pubblica, sono rappresentati dalla necessità di una migliore comprensione del rapporto tra decisori politici e gruppi di interesse presenti nella società.

È interessante segnalare che a questa ridefinizione si è accompagnato il cambiamento nei centri di competenza del NPM.

Il “duopolio” assunto dall'Università di San Gallo, che rappresentava il riferimento obbligato per lo sviluppo di logiche di management pubblico e dall'IDHEAP di Losanna, che si poneva in una posizione più “critica” attenta alla problematica della formulazione e della valutazione delle politiche pubbliche ed all'attenzione a diversi approcci disciplinari è evoluto verso un sistema multicentrico, basato su una pluralità di centri di competenza, in gran parte universitari, sul consolidamento delle reti di ricerca (la SSSA) e su una sempre maggiore presenza dei centri di ricerca svizzeri nelle reti europee di public administration e di public management e sull'esperienza dei premi all'innovazione e del confronto e benchmarking tra le esperienze innovative.

Box 3.3 La Società Svizzera di scienze amministrative (SSSA)

La Società Svizzera di scienze amministrative (SSSA) è l'associazione specializzata più importante della Svizzera nel campo dell'amministrazione pubblica. Essa mette in collegamento Confederazione, Cantoni e Comuni, le due principali “culture di NGP” (Svizzera tedesca e francese), le Università e le SUP, i cittadini e le loro associazioni. Promuove lo scambio di opinioni attraverso l'organizzazione regolare di conferenze e la pubblicazione di articoli scientifici e partecipa ai principali network internazionali di ricerca nel campo della *public administration* (Istituto internazionale di scienze amministrative – IISA, *European group of public administration* – EGPA).

La SSSA è sostenuta e finanziata dalla PriceWaterhouseCoopers, dal Centro di competenze di Public Management (KPM) dell'Università di Berna, dalla Netconsult AG e dall'Accademia Svizzera di scienze umane e sociali di Berna.

Principali obiettivi della SSSA sono :

- Creare e rafforzare un legame tra la prassi e teoria sia sul piano nazionale, sia su quello internazionale;
- Stimolare la collaborazione tra i tre livelli di governo e le differenti regioni svizzere;
- Diventare un forum di discussione inteso come piattaforma interdisciplinare di comunicazione verso la politica, l'amministrazione e i cittadini.

I più importanti campi di attività della SSSA sono:

- organizzazione di conferenze ed eventi;
- gestione del sito Internet come portale disciplinare concernente gli sviluppi nel settore pubblico e pubblicazione di un newsletter sulle più significative esperienze di innovazione amministrativa e gestionale in Svizzera;
- edizione di pubblicazioni;
- rappresentazione della Svizzera all'interno del concorso di qualità Speyer Academy (Germania Federale);
- gestione dei contatti con altre società aventi come obiettivo la scienza amministrativa.

Preparato da T. Gianella e A. Stoll in base alle informazioni contenute in www.sgww.ch

3.3 ***E-government, e-democracy*** e contratti di prestazione

In linea con le tendenze internazionali sulla sempre maggiore rilevanza assunta dall'*information communication technology* nei processi di **modernizzazione della PA** particolare rilevanza è stata attribuita in Svizzera al **Governo elettronico**, attraverso la messa in atto di progetti a livello federale, il finanziamento di progetti cantonali e l'incentivazione a forme di cofinanziamento pubblico-privato.

Nel 1998 è stata lanciata dal Consiglio federale la strategia per la società dell'informazione ("*Stratégie de la Confédération en matière de cyberadministration*") basata su alcune opzioni di fondo legate alla consapevolezza sul ruolo che *l'e-government* poteva svolgere nel semplificare e snellire i processi amministrativi, nel migliorare le relazioni tra lo Stato e i cittadini e i diversi livelli dell'amministrazione (Confederazione, Cantoni e Comuni), e nel favorire la partecipazione dei cittadini (*e-democracy*).

Lo sviluppo della cyberamministrazione si basava sul coinvolgimento di una pluralità di attori: dai decisori politici ai dirigenti ed ai quadri che operano presso il Governo federale, i Cantoni e i Comuni, alle imprese ed alle loro associazioni, alle istituzioni scientifiche, culturali ed educative ai cittadini ed alle loro associazioni, alle organizzazioni sociali ed al settore non profit.

Tra le diverse relazioni che si instaurano tra gli attori in gioco vanno evidenziate quelle di *Governo interno* (rapporti tra esecutivo, legislativo e amministrativo a livello di Confederazione, Cantone o Comune), le relazioni G2G *Governo e Governo*, ossia le modalità di interazione tra la Confederazione, i Cantoni, i Comuni così come quelle tra il Governo federale con i Governi stranieri e le grandi agenzie e organizzazioni nazionali e sopranazionali (ONU, ecc.). Altre relazioni sono le G2O *Governo e Organizzazione*, ossia i rapporti tra le diverse amministrazioni pubbliche con le aziende e le imprese private e le organizzazioni non profit (associazioni, fondazioni) e le G2C in cui sono inserite le relazioni che i vari livelli di Governo instaurano con i cittadini.

Nella prima fase priorità è stata attribuita allo sviluppo delle tre tipologie G-I, G2G e G2O con previsione di successivi interventi sulle relazioni G2C.

Lo sviluppo della cyberamministrazione si è affiancato ad una serie di interventi a tutela della privacy dei cittadini. Tra questi vanno sicuramente ricordati la *Firma digitale*, l'*Identità digitale ufficiale*, ossia l'attribuzione ad ogni cittadino di una identità digitale, la *Protezione dei dati*. Con legge federale è stato riconosciuto il diritto di accedere a documenti ufficiali senza dover giustificare un interesse particolare.

Al fine di assicurare una piena e buona riuscita dell'e-government sono stati definiti alcuni assi strategici di intervento.

Si è cercato innanzitutto di creare le condizioni più appropriate sia sotto il profilo dell'organizzazione, della tecnologia e della sicurezza e soprattutto di ottimizzare i servizi forniti, mettendo a disposizione dei partners pubblici e privati le applicazioni richieste (ad esempio l'*e-procurement*), consentendo loro una chiara percezione del rapporto costi benefici.

Il terzo asse è lo sviluppo delle reti, che prevede l'integrazione elettronica delle attività amministrative svolte dai diversi livelli della Confederazione con i suoi partner esterni. È importante segnalare che tra le diverse modalità di finanziamento dei progetti è stato previsto il partenariato pubblico-privato.

Sono state due le linee di azione sviluppate; la prima è rappresentata dal **voto elettronico**. Nell'*e-voting* sono incluse diverse modalità rappresentate dal votare ed eleggere i rappresentanti politici: il voto tramite il web, a cui si affiancano la firma di referendum e iniziative per via elettronica e la messa a disposizione di informazioni (spiegazioni del Consiglio federale, formulari, ecc.) e comunicazioni (risposte a domande e suggerimenti) su votazioni ed elezioni. La Confederazione aveva invitato tutti i Cantoni a proporre un progetto pilota proprio che prevedeva un cofinanziamento della Confederazione pari all'80% del budget totale; i Cantoni più attivi sono stati il Canton Ginevra, Neuchâtel e Zurigo.

Tabella 3.1 Le caratteristiche più importanti delle tre esperienze cantonali

Canton Ginevra

Il Consiglio di Stato ginevrino ha lanciato, nel marzo 2001, un progetto pilota concernente il voto elettronico ed ha preparato le elezioni on-line per il 2003 (la prima è infatti avvenuta ad Anières). Il progetto prevedeva la messa a punto di uno sportello universale destinato ad accrescere la qualità dei servizi amministrativi. Il voto elettronico si è inserito in un contesto che vedeva consolidato il voto per via postale utilizzato da più del 90% dei votanti. Nel 2003 si è svolta la prima votazione mondiale on-line ad Anières; hanno votato via Internet il 43% dei cittadini.

Cantone Neuchâtel

Il Progetto del Cantone era inserito in un progetto più generale finalizzato all'attivazione di un unico sportello virtuale; il progetto prevedeva l'utilizzo dell'ICT nelle votazioni per le elezioni dei candidati comunali (Consiglio comunale), cantonali (Gran consiglio e Consiglio di Stato) e federali (Consiglio degli Stati e Consiglio Nazionale) nonché la firma elettronica per l'iniziativa referendaria.

Il voto elettronico è concepito in maniera da completare i due sistemi di voto esistente (voto per corrispondenza e voto tradizionale alle urne). In particolare il progetto di Neuchâtel riguardava

l'organizzazione decentralizzata del voto nei 62 Comuni del Cantone; di questi, 58 hanno utilizzato le applicazioni messe a disposizione dai servizi informatici cantonali.

Il sistema prevedeva la creazione di un registro centrale degli elettori e l'attribuzione ad ogni elettore di un codice confidenziale unico.

Canton Zurigo

Mira ad instaurare nel 2003 un sistema elettronico per le votazioni e per le elezioni.

In una prima fase è stato creato un registro cantonale degli elettori, operazione non facile tenendo conto che il Cantone presenta un'organizzazione particolarmente decentralizzata che comprende Comuni di piccole e/o piccolissime dimensioni; ad ogni elettore è stato assegnato un codice numerico generato automaticamente che serve come chiave di identificazione. Il codice numerico serve da accesso al sistema di voto elettronico ed è impresso sulla carta di legittimazione.

Il Cantone di Zurigo è il solo dei tre Cantoni pilota a mettere in piedi un sistema di voto adatto a tutti i terminali attualmente commercializzati, dai PC, ai televisori, ai telefoni portatili ecc. cosicché possa essere utilizzato da una quantità sempre maggiore di persone.

La Confederazione aveva fissato il termine di scadenza per la presentazione di un sistema di e-voting a livello nazionale per il 2010.

Tratto e rielaborato da P. Ferrari 2004

Secondo qualificante ambito di intervento è rappresentato dallo **sportello virtuale**, progetto avviato in stretta cooperazione tra Confederazione, Cantoni e Comuni.

Lo sportello virtuale si fondava su un portale d'accesso www.ch.ch permette l'accesso alle informazioni relative ai diversi livelli della pubblica amministrazione federale attraverso Internet. Obiettivo dello sportello è di semplificare i rapporti tra la popolazione e le PA, nell'affrontare e risolvere i problemi pratici della vita quotidiana. Quest'ultimi sono stati raggruppati in otto principali ambiti rappresentati da: vita privata, società, lavoro, salute, sicurezza sociale, mobilità, ambiente, sicurezza collettiva, Stato, fiscalità, politica ed economia. Obiettivo rilevante del progetto è l'abbattimento del *digital divide*, facilitando l'accesso alle persone che non sanno usare un computer o che non sono fisicamente in grado di usarlo o infine che non possono accedere ad Internet.

Lo sportello virtuale è stato affidato ad un team misto che vedeva presenti rappresentanti della Cancelleria federale, i Cantoni, l'Associazione dei Comuni svizzeri e dell'Unione delle città svizzere e partner esterni a cui era stata affidata la realizzazione dell'infrastruttura tecnica. I principali punti di debolezza, emersi nella fase di messa in atto del progetto sono stati il numero ridotto delle tematiche prese in considerazione e la possibilità di effettuare un numero limitato di transazioni.

In contemporanea ai progetti lanciati a livello federale sono stati sviluppate alcune iniziative in Canton Ticino, che sono sintetizzate nella tabella 3.2.

Tabella 3.2 Le iniziative sul governo elettronico in Canton Ticino (1995-2004)

Nel 1995 la Cancelleria dello Stato ha iniziato ad introdurre l'ICT attraverso un primo progetto pilota rappresentato dalla raccolta delle leggi cantonali.

A questo progetto è seguito nel 1997 il sito internet www.ti.ch che fa riferimento ai diversi dipartimenti ed affronta temi generali e interventi specifici. Nel 2001 il sito web www.ti.ch è stato affiancato da uno strumento di comunicazione e lavoro, un portale Intranet, che serviva (e serve) da supporto ai dipendenti della amministrazione cantonale.

Nel 2002, sempre su incarico della Cancelleria, ha preso avvio il progetto di informatizzazione del Parlamento.

Infine va ricordato che il governo del Cantone è da sempre attento agli stakeholders esterni ed ha iniziato a dialogare con la Confederazione ed i Comuni al fine di realizzare un "governo elettronico al servizio dei cittadini". È stato quindi creato uno spazio Internet che ospita tutti i 238 Comuni ticinesi e che ne presenta le informazioni principali.

Tra le principali funzioni attribuite alla unità di *e-government* nella amministrazione cantonale vanno sicuramente menzionate la realizzazione del progetto *e-government*, la gestione del sito web, il progetto Intranet (coordinamento e supporto ai Dipartimenti), il progetto *workflow* e l'archiviazione elettronica.

Adattamento da P. Ferrari 2004

A partire dal 2004 sono state condotte alcune interessanti valutazioni sugli effettivi risultati conseguiti dalle politiche di *e-government*.

La HEG di Berna (alta scuola specializzata), che ha attivato un centro di competenza sull'*e-government*, a livello federale ha condotto tre sondaggi (CCegov Berner Fachhochschule Unysis 2006) per capire impatto e portata dell'iniziativa **E-power**, promossa nel 2005 dal Parlamento federale. Obiettivo di E-power è sviluppare la Svizzera a livelli di eccellenza nei campi dell'*e-government*, dell'*e-health* e della ricerca, sviluppo e formazione (*e-education*), attraverso il coinvolgimento di una pluralità di attori.

L'ultimo survey condotto dal centro di competenza bernese evidenzia un orientamento molto favorevole sull'*e-voting* (70% degli intervistati) insieme ad un incremento dei cittadini svizzeri che utilizzano servizi amministrativi via web (18%); modalità più frequente è rappresentata dalla ricerca di informazioni a cui segue la compilazione e la gestione della modulistica (www.e-government.bfh.ch).

Lo sviluppo dei contratti di prestazione rappresenta come anticipato una delle leve di manovra caratterizzanti della fase di revisione critica del NPM e si colloca all'interno delle diverse alternative strategiche perseguibili dalla PA per rispondere alle esigenze di maggior flessibilità nell'utilizzo delle risorse e per superare limiti e difficoltà, riconducibili alla gestione diretta degli interventi.

I contratti di prestazione diventano così terreno di convergenza di due principali tendenze; la prima è individuabile nel crescente ricorso ai "meccanismi tipo mercato" una delle principali leve di azione del NPM. Altrettanto importante è l'influenza svolta dal più volte citato *controlling*, ed in particolare dei sistemi di programmazione e controllo, di misurazione dei costi e di valutazione delle performances.

I contratti di prestazione hanno registrato un forte sviluppo nei processi di modernizzazione amministrativa e gestionale in Svizzera; la tipologia più frequente prevede il riconoscimento di autonomia manageriale ed organizzativa ad un servizio all'interno di un ente pubblico e la successiva definizione di un contratto di durata predeterminata in cui sono specificati obiettivi a livello di risultato economico finanziario, output fornito, qualità dei servizi erogati e soddisfazione degli utenti.

Nella successiva tabella vengono presentate sinteticamente alcune importanti esperienze sviluppate in sei governi Cantionali (Varone Giaque 2001).

Tabella 3.3 Un confronto tra esperienze cantionali di contratti di prestazione

Esperienze ed anno introduzione	Tipologia di contratto	N° servizi interessati	Durata del contratto
Vallese 1998	Politico, manageriale e di esecuzione	6	1998-2001
Vaud 1999	Contratto di prestazione tra governo e servizi	4	1 anno
Ginevra 1999	Contratto di prestazione tra governo e servizi	9	1 anno
Berna 1996	Politico, manageriale e di esecuzione	7 e 5 (1998)	1997 non determinato
Zurigo 1997	Contratto di prestazione e budget globale	41	1 anno

Rielaborazione da Varone Giaque 2001

E' importante ricordare la distinzione tra le diverse tipologie di contratto; si può infatti avere un contratto "politico", formalizzato tra il Gran Consiglio (Parlamento) ed il Consiglio di Stato (esecutivo di Governo) ed in cui sono contenuti obiettivi, priorità ed indicatori sulla messa in opera delle decisioni politiche. Altre tipologie sono rappresentate dal contratto "manageriale" stipulato tra l'esecutivo ed i Dipartimenti ed elaborato in base al quadro di riferimento tracciato dagli obiettivi politici ed in cui vengono indicati i "gruppi di prodotti/servizi" (prestazioni strategiche). Infine vi è il contratto di esecuzione (operativo), definito tra i Dipartimenti cantionali ed i singoli servizi, in cui sono inseriti i prodotti / servizi ed in alcuni casi specifici progetti di intervento. Nei contratti operativi sono indicate le risorse umane e finanziarie e gli indicatori di qualità e performance.

Particolarmente interessante a questo proposito è l'esperienza del Canton Vallese che ha adottato nel 1996 il progetto "Amministrazione 2000", che prevedeva l'introduzione dei contratti di prestazione e dei budget globali in 6 servizi pilota, che assorbivano circa il 36% del budget del Cantone (Theytaz 2006). Determinante per il successo della iniziativa è stato lo sviluppo di un sistema informativo che permetteva la gestione delle prestazioni (*e-Dics*), che è stato successivamente ancorato ad una piattaforma integrata tipo ERP. Inoltre la sperimentazione nel canton Vallese è stata strettamente raccordata alla pianificazione (quadriennale) relativa alle risorse finanziarie ed alle prestazioni/servizi ed è stata collegata ad un sistema di controlling

articolato in quattro distinti ambiti rappresentati dal controlling parlamentare (affidato alla Commissione finanza e gestione), dal controlling governativo, che vede una stretta collaborazione tra il dipartimento delle finanze, i dipartimenti settoriali e le unità di controllo interne ai dipartimenti.

Altri due ambiti del controlling sono il controllo interno ai dipartimenti (controllo direzionale) ed il controllo operativo, svolto all'interno dei singoli servizi. A fine 2004, dopo un'approfondita valutazione dell'esperienza, in cui sono stati presi in considerazione gli impatti sull'interno e sull'esterno dell'amministrazione cantonale, si è deciso di estendere i contratti di prestazione all'intera amministrazione.

Va inoltre sottolineato che oltre ai contratti di prestazione stipulati all'interno della PA sono previsti contratti con agenzie o unità indipendenti, costituite direttamente dall'ente pubblico ed a cui può essere o meno riconosciuta personalità giuridica.

La costituzione di agenzie ed unità indipendenti si muove nel solco tracciato dall'alternativa della contrattualizzazione, che ha visto alcune esperienze pilota a livello internazionale a fine anni '80, come l'iniziativa *Next steps* nel Regno Unito (creazione di agenzie indipendenti scorporate dalla amministrazione centrale) e l'iniziativa SOE (*state owned enterprises*) in Nuova Zelanda.

In Canton Ticino queste strutture autonome hanno assunto una duplice configurazione: a seguito del programma di modernizzazione Amministrazione 2000 sono state previste le unità amministrative (centro informatico del governo cantonale) e le unità indipendenti (USI – Università Svizzera italiana, SUPSI – scuola universitaria professionale Svizzera italiana, EOC – ente ospedaliero cantonale), con cui sono state formalizzati specifici contratti (per un approfondimento ulteriore si rimanda al contributo di **Branca – Lomazzi** sull'esperienza dei contratti di prestazione nel settore socioassistenziale).

Nodo critico nell'introduzione e messa in opera dei contratti di prestazione è stato rappresentato dalla definizione degli indicatori di performance.

Infatti si è sempre più diffusa la convinzione all'interno delle amministrazioni cantonali e dei Comuni di medie grandi dimensioni sulla necessità di introdurre una logica multidimensionale nella valutazione delle *performance* della PA che integri ed arricchisca il modello consolidato delle 3E (efficienza, efficacia ed economicità).

Questa convinzione è stata particolarmente avvertita nella cultura di public management della Svizzera romanda, in cui si riscontra una significativa influenza del paradigma della public governance e dell'approccio di analisi delle politiche pubbliche.

Va ricordato sinteticamente che per efficienza si intende il rapporto risorse – risultati intermedi (input verso output), per efficacia il rapporto risultati intermedi – risultati finali (*output verso outcome*) mentre la terza E (economicità) assume diversi significati: quello più diffuso è dato dalla sostenibilità economico finanziaria di lungo periodo, ossia della capacità della PA di rispondere ai bisogni della collettività con risorse proprie.

Alle dimensioni delle 3E si sono aggiunte le dimensioni dell'equità, particolarmente rilevante nei confronti di gruppi di utenti e di *stakeholder* esterni a debole capacità contrattuale, di trasparenza dell'azione pubblica, e della trasparenza

dell'azione pubblica, particolarmente avvertita nel sistema elvetico a democrazia diretta. (si veda figura 3.3)

Altre importanti dimensioni sono il rispetto dei criteri etici, il miglioramento della qualità, la ricerca di una sostenibilità economico, sociale ed ambientale delle diverse politiche di intervento messe in atto dalle amministrazioni pubbliche ed infine la capacità di render conto (*accountability*) ai diversi portatori e gruppi di interesse, interni ed esterni alle amministrazioni pubbliche. L'*accountability* apre la strada alla sperimentazione del bilancio sociale nella PA; va ricordato che sono in corso alcune sperimentazioni proprio in Canton Ticino (RTSI, SES). A questo proposito si veda il capitolo 10 di **Meneguzzo-Zanolini**.

In concreto l'integrazione con altri approcci disciplinari, ed in particolare quello di scienza della politica, ha portato ad arricchire il modello delle 3E, attribuendo attenzione a criteri rappresentativi della relazione tra problema/bisogno da affrontare e contenuti delle politiche pubbliche, dell'efficacia, degli impatti attesi e degli impatti effettivi e degli impatti effettivi sui diversi target di utenti.

Un benchmarking condotto su esperienze di contratti di prestazione sviluppate in alcuni Cantoni (ERAG – scuola romanda arti grafiche – Vaud; Pont et chaussée – Berna; salute pubblica – Valais) ha mostrato una crescente sensibilità a tematiche quali i target dei destinatari, gli impatti sui beneficiari/destinatari finali e gli indicatori sui servizi forniti, nel processo di definizione degli indicatori di performance (Varone Giaque 2001).

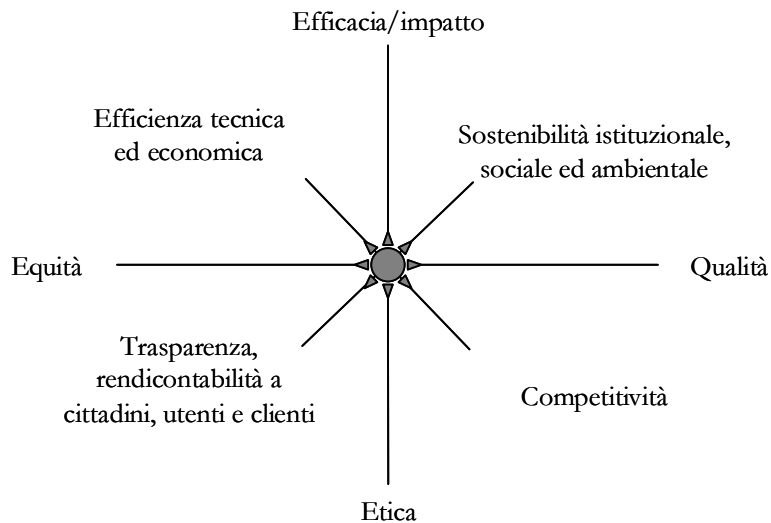


Figura 3.3 La valutazione multidimensionale delle performance delle amministrazioni pubbliche

3.4 Partenariato pubblico-privato PPP: caratteristiche e prospettive

Il PPP si è sviluppato a partire dall'inizio degli anni '90 per rispondere alla esigenza di individuare nuove modalità di finanziamento degli investimenti in infrastrutture da parte della PA e per introdurre maggiore flessibilità ed imprenditorialità nella progettazione, realizzazione e gestione degli investimenti pubblici. Si è quindi ricercato un equilibrio tra le esigenze dello Stato di mantenere il governo ed il coordinamento strategico dei processi di investimento e la necessità di coinvolgimento di soggetti privati (società di *engineering* e progettazione, imprese costruttrici, imprese di servizi e banche) nei processi di realizzazione e finanziamento delle stesse infrastrutture.

Pilota è stata una volta ancora l'esperienza del Regno Unito che nel 1991, al termine della prima fase di NPM, ha lanciato la **Private finance initiative**, che ha cambiato denominazione in PPP nel 1997; va poi segnalato che a seguito di queste prime esperienze il cofinanziamento pubblico-privato dei grandi e piccoli progetti di investimento in vari settori di intervento (reti di trasporto, reti di energia e gas, infrastrutture viarie, ponti, gallerie, ospedali, università e centri di ricerca, carceri), meglio conosciuto come **finanza di progetto**, è presente da tempo in tutti i paesi europei.

In Svizzera è cresciuta negli ultimi anni la consapevolezza che per meglio rispondere alla sfide legate alla realizzazione delle politiche di intervento della PA occorre muoversi con decisione verso una collaborazione molto intensa con le imprese private *for profit* nell'ambito del partenariato pubblico-privato (PPP).

Il ricorso al PPP richiede alle amministrazioni pubbliche la capacità di gestire con successo una serie di cambiamenti rappresentati da (Bolz, 2005):

- l'inserimento della fase di gestione della infrastruttura direttamente nel contratto;
- la concessione della proprietà al partner privato;
- il PPP copre tutta la durata di vita del progetto;
- il ruolo sempre più importante giocato dagli investitori e dagli intermediari finanziari.

Il PPP, altrimenti conosciuto con il termine inglese di *public-private partnership* è una forma collaborativa che si instaura tra un ente pubblico e una società privata per la produzione e l'erogazione di un servizio o bene pubblico. Questo strumento consente permette all'ente pubblico di esternalizzare funzioni ed attività che altrimenti dovrebbe produrre e gestire internamente, con effetti positivi riconducibili alla riduzione dei costi ed alla possibilità di accedere a specifiche competenze e know how. Per le imprese private, potenziali partner, il PPP è un'opportunità per aprirsi nuovi mercati e per generare nel contempo una serie di relazioni economiche, sociali e commerciali con l'amministrazione pubblica. È possibile affermare che il PPP è una necessità per quegli enti pubblici che si trovano in difficoltà finanziarie, mentre è un'opportunità sia per le imprese private (le quali possono accrescere il loro profitto e

le loro sinergie con il settore pubblico), sia per quei Comuni che intendono aumentare le proprie competenze e sfruttare appieno la *partnership* con il settore privato.

È altresì possibile distinguere due tipologie principali di PPP (Bolz, 2005); la prima è il **PPP di acquisto**. Questo tipo di partenariato prevede che lo Stato intervenga in qualità di promotore (mandante), mentre l'impresa privata in qualità di realizzatore di un'infrastruttura. Questa variante è presente soprattutto al settore delle costruzioni e dei trasporti pubblici.

La seconda è il **PPP di esecuzione di servizi**: all'origine vi è una constatazione che un determinato servizio pubblico particolare non possa essere eseguito in maniera ottimale dallo Stato. La collaborazione con partner privati offre dei vantaggi in termini di realizzazione di obiettivi, efficienza ed efficacia. A questo proposito è possibile citare l'esempio della fondazione *Greater Zurich Arena*, fondata nel 1998 a Zurigo con la convinzione che la promozione e lo sviluppo di uno spazio economico possono essere resi più efficaci e redditizi associando i poteri pubblici con quelli privati. I membri della fondazione includono i Cantoni, le municipalità, le imprese private ed alcune banche.

Il PPP può essere un utile strumento per trovare delle soluzioni a difficoltà sempre maggiori, per contribuire ad un'esecuzione meno costosa dei compiti che toccano allo Stato o per promuovere la modernizzazione dell'amministrazione.

In Svizzera il settore privato è sempre stato coinvolto nelle costruzioni e nella gestione delle infrastrutture pubbliche (ad esempio: gestione dei rifiuti e *Apltransit SA*). Ad ogni livello gerarchico (federale, cantonale e comunale) la collaborazione tra pubblico e privato è molto forte. Malgrado ciò il PPP in Svizzera non è ancora riuscito ad affermarsi, a differenza di altri paesi europei.

Tra le motivazioni che spiegano questo ritardo vi è senza dubbio la possibilità da parte delle collettività territoriali svizzere di usufruire, nel complesso, di condizioni di finanziamento molto favorevoli. A questo si aggiunge il fatto che la Svizzera non accusa significativi deficit quanto alla dotazione di infrastrutture pubbliche.

Inoltre, i finanziamenti speciali (come ad esempio per le strade o i trasporti pubblici) e gli aiuti finanziari (la Confederazione e i Cantoni partecipano al finanziamento dei progetti di infrastrutture urbane) che esistono in Svizzera non creano le condizioni di base per rendere attrattivo un PPP. Tra le altre motivazioni vanno ricordate la cultura amministrativa, la democrazia diretta, che incide come nel caso del NPM sui processi decisionali e le ridotte dimensioni dei Comuni, che non rendono tali operazioni né convenienti né interessanti.

Vi è comunque un potenziale interessante, vista la tradizione elvetica di cooperazione tra pubblico e privato, per lo sviluppo di progetti di PPP. Alcuni esempi di PPP internazionali possono essere trasportati nel contesto elvetico. Altri, invece, devono essere confrontati alle peculiarità "nazionali", in quanto ogni Stato deve concepire una propria strategia di PPP in funzione della propria legislazione e cultura. Per quanto riguarda la Svizzera, le ragioni per cui si dovrebbe incentivare maggiormente il PPP sono (Bolz, 2005):

- il PPP rappresenta un'alternativa importante per rispondere meglio alle nuove funzioni richieste al settore pubblico;

- il PPP diventa opzione significativa per soddisfare le missioni di servizio di pubblico al miglior costo;
- il PPP come un'opportunità per simulare la modernizzazione dell'amministrazione attraverso la *public governance* e la cooperazione con il settore privato (intermediari finanziari ed imprese).

La collaborazione con il settore privato apre un largo ventaglio di possibilità in quattro principali settori di intervento:

- **Costruzioni:** il potenziale in questo settore è molto grande, soprattutto per quanto riguarda manutenzione straordinaria e rinnovamento degli edifici amministrativi, la gestione degli stabili amministrativi, la creazione di nuovi quartieri urbani, le installazioni sportive e del tempo libero.
- **Trasporti:** si possono citare gli esempi del settore ferroviario, di quello delle strade nazionali, cantonali e comunali.
- **Promozione economica:** il PPP potrebbe trovare delle applicazioni utili per la cooperazione intersettoriale dotate di una gestione integrata o per la gestione di conoscenze acquisite dal privato.
- **E-government:** in questo caso è necessario attivare un finanziamento congiunto dei progetti informatici.

Altri settori che possono essere interessati dal PPP sono: l'educazione, la cultura, lo sport, la difesa, la sanità, il settore socioassistenziale .

Negli ultimi anni in Svizzera sono stati promossi alcuni progetti inerenti al PPP. In particolare, si possono citare gli esempi del centro congressi di Zurigo, il palazzo della cultura e dei congressi di Lucerna (KKL), l'*International Packaging Institute* (IPI) di Ginevra, la **Greater Zurich Area**, la scuola sul web e il Parkhaus SA di Zurigo (a questo proposito si fa riferimento alla figura 3.4).

In particolare, la scuola sul web è un progetto pilota federale in cui le imprese forniscono alle scuole svizzere materiale e dotazione informatica a condizioni preferenziali. I Cantoni ed i Comuni finanziano i salari degli insegnanti e gli affitti dei locali presi in gestione, mentre la Confederazione sostiene la formazione del corpo insegnante.

Il carattere di PPP ha potuto essere ottimizzato grazie ad un'equa ripartizione delle opportunità e dei rischi e per merito anche di una definizione più chiara delle competenze di ogni partner coinvolto.

Diverse organizzazioni appartenenti all'amministrazione federale hanno anch'esse valutato la possibilità di un finanziamento di progetti infrastrutturali (ad esempio il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e della comunicazione, l'amministrazione federale delle finanze) o sostenendo dei progetti di PPP nell'Europa dell'Est nel quadro della cooperazione economica (Segretariato di Stato dell'economia). In ogni caso, gli sforzi maggiori per migliorare la conoscenza nell'ambito del PPP fanno riferimento all'amministrazione federale delle finanze e al Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport.

Uno studio su grande scala consacrato alla manutenzione delle strade nei Comuni svizzeri è in corso al Politecnico federale di Zurigo.

Exemple pratique Parkhaus SA, Zurich



Cet exemple s'inspire du cas du parking situé Gessnerallee à Zurich. Eu égard au type de partenariat choisi et à l'exploitation dans le cadre d'une concession, tous les critères d'un PPP sont remplis.

Un large éventail de structures est envisageable lorsqu'il s'agit de nouer une collaboration entre les institutions publiques et l'économie afin de construire et d'exploiter un nouveau parking public. De fait, ces dernières années, de nombreux parkings ont été réalisés en Suisse en faisant appel aux formes de coopération les plus diverses. La construction et l'exploitation d'un parking public par l'administration sans participation privée relèvent par contre de l'exceptionnel. Le choix de la variante de coopération

dépend des spécificités du projet considéré. On peut néanmoins affirmer que, d'une manière générale, le PPP est de nature à favoriser une optimisation économique des différents modèles (par la répartition des risques, le principe du cycle de vie, etc.).

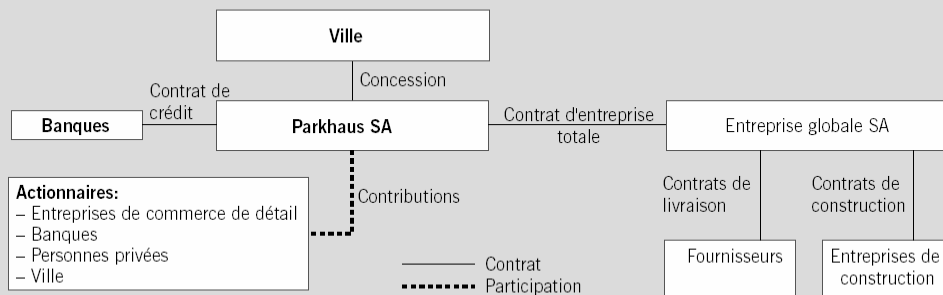
Objectifs des institutions publiques et de Parkhaus SA

L'exécutif de la ville a fait de la création de logements et d'emplois l'une de ses priorités pour les 10 prochaines années. Pour y parvenir, encore faut-il que la ville soit dotée de suffisamment de places de parc faciles d'accès. Or une analyse a montré que les chances de trouver une place de parc à Zurich étaient moindres que dans d'autres villes suisses. La construction d'un nouveau parking souterrain permet de mettre à disposition 500 places mais, pour des raisons liées à la politique des transports, l'ouverture du souterrain a coïncidé avec la suppression de 500 places de parc en surface.

C'est un collectif mêlant entreprises de vente de détail, prestataires de services, banques et particuliers qui a fondé Parkhaus SA, dont le but est de construire et d'exploiter des parkings souterrains et de surface ainsi que de prendre des participations dans de telles infrastructures et ce, essentiellement à l'échelle de la ville.

Description du projet

La figure ci-dessus montre les parties prenantes au projet et leurs liens juridiques avec la société Parkhaus SA.



Les principaux liens juridiques peuvent être résumés de la manière suivante. La ville octroie à Parkhaus SA une concession de 80 ans portant sur la construction et l'exploitation d'un parking souterrain. Parkhaus SA sélectionne sur concours une entreprise globale chargée de fournir les installations clés en main à un prix fixe et selon un calendrier défini. Le financement du projet est assuré d'une part par une augmentation du capital-actions et d'autre part par un crédit accordé à Parkhaus SA par un consortium bancaire.

Coût du projet

Le coût total du projet a été estimé à 35 mio. de CHF, le gros œuvre représentant le poste de charges le plus important (voir décomposition du coût ci-dessous). Pour couvrir les risques susceptibles de survenir avant la fin des travaux, une réserve de 5,5 mio. de CHF a été constituée après que les risques aient été dûment analysés et alloués.

Parkhaus SA vise un rapport de financement (fonds étrangers/fonds propres) de 2:1. L'apport de fonds propres (13 mio. de CHF) est issu d'une augmentation du capital-actions qui, de 9 mio. de CHF initialement, a été portée à 13 mio. de CHF. Les fonds étrangers de 22 mio. de CHF ont été mis à disposition sous forme d'un financement de projet par un syndicat de banques.

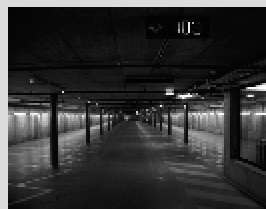
Suite à la page suivante

Sources de financement	en CHF	Coût du projet	en CHF
Capital-actions existant	9'000'000	Gros œuvre	22'000'000
Augmentation de capital	4'000'000	Planification, équipements et autres	3'700'000
Crédit	22'000'000	Réserve (risques)*	5'500'000
		Frais de financement	1'800'000
		Frais de transaction	2'000'000
Financement total	35'000'000	Coût total du projet	35'000'000

* les risques effectifs ont été inférieurs à ceux budgétés

Planification financière

La structure de la concession influe grandement sur la planification financière. La concession prévoit notamment les dispositions suivantes: si elle dégage un chiffre d'affaires annuel inférieur ou égal à 3,8 mio. de CHF, Parkhaus SA est tenue de verser à la ville une redevance de 330 000 CHF (redevance minimale). Si son chiffre d'affaires excède ce montant, la redevance due à la ville sera majorée de 8% du montant du dépassement. La redevance minimale est indexée à intervalles réguliers pendant la durée de la concession. Si le taux d'occupation moyen du parking tombe au-dessous de 60% au cours d'une année, le concessionnaire peut solliciter une baisse de la redevance. Ainsi, si le taux d'occupation recule à 54%, elle ne devra plus s'acquitter que de 90% de la redevance minimale. Si les frais de financement passent au-dessus de 7% par an, le concessionnaire est par ailleurs habilité à demander un ajustement de la redevance, ajustement dont le montant est toutefois plafonné à 50 000 CHF par an.



Conclusion

L'exemple de Parkhaus SA repose sur des chiffres réels après réalisation du projet par le privé. Ces chiffres ont, par le biais d'un modèle financier standard, été comparés à ceux qui auraient été obtenus dans le cas fictif d'une réalisation par les pouvoirs publics. La variante PPP utilisée dans l'exemple entraîne un avantage économique d'environ 30% et se justifie tout particulièrement au vu des facteurs suivants: économies lors de la construction, économies liées aux frais d'exploitation, transfert de risques inhérents à la construction et à l'exploitation.

D'autres avantages sont à relever au niveau de la gestion des risques, de la gouvernance d'entreprise et de la surveillance, sans oublier l'investissement moindre engagé par les pouvoirs publics.

Figura 3.4 L'esempio del Parkhaus SA di Zurigo

3.5 Allegati



Les particularités tessinoises dans le champ de la Nouvelle Gestion Publique



Marco Meneguzzo, Professeur de Public et Non Profit Management à l'Università della Svizzera Italiana, démontre la modernisation au canton de Tessin e nous indique les particularités. Une formation national renforcera la collaboration à l'avenir.

L'entretien était réalisé par Karin Zanolini et Domenico Ferrari.

Comment considérez-vous la situation tessinoise par rapport aux processus de modernisation de l'administration publique qui ont eu lieu pendant les dernières années?

Pour évaluer l'impact et les résultats des processus de modernisation de l'administration publique tessinoise je crois qu'il est utile de distinguer tout d'abord entre les quatre principaux segments qui composent le système public tessinois, c'est-à-dire le canton, les communes (dans lesquelles un processus, unique au niveau suisse, de fusions et agrégations est en cours), le système publique de santé (avec l'Ente Ospedaliero Cantonale) et les entreprises de services publics (Poste, CFF, entreprises locales,...). Des progrès significatifs ont été accomplis par l'Ente Ospedaliero Cantonale, qui développe des expériences pilotes au niveau suisse dans des domaines tels que la planification et le contrôle stratégique, le modèle organisationnel en réseau, la gestion de la qualité et l'accréditation. Un autre secteur fondamental est représenté par les entreprises de services publics, qui sont en train d'adopter des modèles avancés au niveau européen comme celui des multiutilities (Aziende Industriali Luganesi), des systèmes de contrôle stratégique et de gestion et développement des ressources, et des systèmes de responsabilité sociale (bilan social de la Radio Televisione della Svizzera Italiana). Le Canton Tessin, après l'adoption du nouveau modèle organisationnel par départements en 1988, a entrepris un programme de modernisation à 360 degrés, nommé Administration 2000, qui a engendré des résultats très positifs dans certains domaines et des difficultés dans d'autres.

Le dernier segment est représenté par les communes, dans lesquelles il n'a pas été toujours facile d'introduire et développer des interventions de modernisation, à raison de la prévalence de communes de dimensions modestes. Le processus d'agrégation de la Ville de Lugano, la réorganisation du réseau des entreprises de services publics, toujours à Lugano, et les nombreux processus d'agrégation en cours témoignent bien la capacité d'innovation de l'administration locale. En perspective, en tant qu'USI-MecOP, nous avons l'intention d'entreprendre une analyse coûts-résultats des processus de modernisations des dernières 7-8 années, en utilisant comme référence une évaluation multidimensionnelle à partir du modèle de la Balanced Scorecard.

Quelles sont à votre avis les particularités de la situation tessinoise par rapport aux tendances existantes dans le reste de la Suisse?

Entre les principales spécificités je remarquerais la présence très significative de l'administration publique dans le système économique et social tessinois. Le premier indicateur est représenté par le rôle-clé dans le marché du travail joué par l'administration cantonale, soit directement qu'à travers des réalités comme l'EOC, la RTSI, l'USI ou la HES. Cette situation est confirmée au niveau local, en ne considérant pas seulement les communes tessinoises, mais aussi le réseau constitué par les institutions scolaires, les entreprises de services publics locaux, les établissements médico-sociaux et, surtout, les nombreuses organisations non profit, fournisseurs de services à l'administration publique (contrats de prestations). Ce sont à peu près 300 les organisations non profit qui développent leur activité dans les secteurs de la famille et des personnes âgées.

La centralité de l'administration publique ne se manifeste pas seulement dans l'occupation, mais aussi dans le système économique local. On peut penser par exemple aux processus d'acquisition de biens et services ou au rôle-clé de l'administration publique dans le financement de projets d'investissement. Finance de projet et partenariat public-privé sont encore loin du milieu tessinois. Un autre élément important est constitué par la présence des "rôles de frontière": beaucoup de politiciens au niveau local sont en effet des dirigeants ou des cadres de l'administration publique, membres de conseils de fondation d'organisations non profit et/ou de conseils d'administration d'entreprises publiques. Cette superposition de rôles engendre évidemment des effets positifs tels qu'une mineure conflictualité entre politiciens et manager publics, mais dans quelques cas elle cause de la confusion par rapport aux buts et aux espaces (conflits) de compétence.

Quelles sont selon vous le criticités à considérer dans l'application d'instruments de gestion nés dans le secteur privé à la réalité de l'administration publique?

Le Canton Tessin ne constitue pas une île dans le panorama suisse pour ce qui concerne l'adoption de logiques et instruments de new public management (je pense aux premiers travaux développés par les Professeurs Buschor et Schedler de l'Université de Saint-Gall), ainsi que la Suisse n'est pas une île par rapport à désormais 25 ans d'expériences diffusées avec les logiques de public management et de public governance, au niveau européen. Entre les principales criticités j'aimerais mentionner une adoption acritique et mécanique de techniques et instruments de gestion, d'une manière indépendante des cultures et des spécificités des différentes typologies d'administrations publiques. D'autres éléments critiques sont la sous-évaluation du lien existant entre techniques de management et processus de changement stratégique et institutionnel, ainsi qu'un manque d'attention sur l'impact des logiques de management sur les différentes typologies de personnel qui travaille à l'intérieur de l'administration publique, des dirigeants aux professionnels (ingénieurs, architectes, avocats), aux cadres intermédiaires et au personnel opérationnel. Une donnée très importante est ensuite représentée par la capacité de communiquer à la population – qui joue des rôles ainsi différents que celui de communauté de citoyens, usagers de certains services et clients qui peuvent choisir entre l'offre de services publics et l'offre du secteur privé – le rapport entre le renforcement des systèmes de management et l'amélioration de la qualité des services.

Quel devrait être le rôle de l'Université vis-à-vis des processus de changement de l'administration publique?

L'USI a joué et pourra jouer un rôle important à trois niveaux au moins. En premier lieu l'Université peut devenir le promoteur d'un réseau d'échange de connaissances et expériences dans lequel sont impliquées les autres institutions du domaine de la formation (HES, centres de formation de l'administration cantonale pour les fonctionnaires cantonaux et communaux), d'autres sujets extérieurs tels que l'Associazione Industrie Ticinesi, les associations de communes, les cabinets de conseil ou autres institutions de recherche. En deuxième lieu, l'Université peut activer des relations avec d'autres institutions universitaires au niveau suisse, en favorisant aussi, dans ce cas, l'échange de connaissances et d'expériences au niveau européen. Cette attitude est bien témoignée par la participation de l'USI au projet national de la Conférence Universitaire Suisse nommé [PMP.CH](#).

Enfin il faut mettre en évidence le fait que l'activité de formation qui se déroule dans les cours de bachelor et de maîtrise, ainsi comme dans d'autres programmes d'Executive Master tels que MAGF (destiné au secteur de l'éducation et de la formation) et Net-MEGS (pour le secteur de la santé) peut assurément sensibiliser les étudiants à propos des sujets liés au changement de l'administration publique et favoriser la diffusion de pratiques et projets d'innovation à l'intérieur du secteur public et entre secteur public et secteur privé non profit et for profit.

Quelles sont les principales initiatives de l'USI dans le domaine de la formation en management public?

La Faculté d'Économie de l'USI a lancé, à partir de 2004, l'Executive Master en Administration Publique (EMAP). La première édition est en train de se conclure, tandis que la deuxième édition, qui va débiter au mois de septembre 2006, va bénéficier d'un nombre de partenaires au niveau suisse et européen beaucoup plus élevé. Le [site internet d'EMAP](#) présente les informations pertinentes liées au master. De plus, des enseignants et des chercheurs de l'USI participent à d'autres programmes d'Executive Master destinés à des figures spécialisées, à des modules didactiques sur le management public organisés par la HES et l'administration cantonale (cours de perfectionnement pour managers des communes). Une initiative importante est constituée par le projet de formation sur les contrats de prestations dans les institutions médico-sociales, commissionnée par le Département Santé et Socialité de l'administration cantonale et qui a impliqué pas moins de 300 participants en provenance de structures publiques et non profit.

Quels sont les principaux projets de recherche et conseil récemment réalisés à l'intérieur du groupe de management de l'Institut MecOP de l'USI?

Parmi les principaux projets j'aimerais mentionner l'adoption de modèles d'analyse dynamique des systèmes pour évaluer l'impact des différentes politiques d'intervention mises en place par le Canton Tessin, un benchmarking entre différents modèles (Suisse et Italie) d'agences publiques et mixtes pour l'attraction d'investissements et le marketing du territoire (dans le Canton Tessin, le projet Copernico), l'application de systèmes de gestion par compétences et de Balanced Scorecard dans les organisations de santé et dans les hôpitaux publics du réseau de l'Ente Ospedaliero Cantonale et, récemment, l'introduction de modèles organisationnels et systèmes de contrôle pour le secteur du sport de la Ville de Bellinzona. En 2004-2005 une analyse d'évaluation de l'impact du Festival International du Film de Locarno, enrichie par une confrontation au niveau européen, a été conduite sur invitation de l'administration cantonale.

Lugano/ 15.08.2006

marco.meneguzzo@lu.unisi.ch

Pour des plus amples informations:

[Institut für Mikroökonomie und öffentliche Verwaltung der Università della Svizzera Italiana \(USI-MecOP\)](#)

Master PMP: [Nouvelle formation "MASTER EN POLITIQUE ET MANAGEMENT PUBLICS"](#)

EMAP: [Executive Master in Öffentlicher Verwaltung \(EMAP\)](#)

[Fachartikel: "Die Balanced Scorecard: Von der Strategie zur Praxis in der öffentlichen Verwaltung"](#)

[Praxisbeispiel: Entwicklung einer Balanced Scorecard für das Nationale Jugendsportzentrum Tenero - Ein praxisbezogenes Beispiel](#)

Outsourcing dans le secteur public tessinois

Par Massimo Caimi [1]



Le travail de mémoire effectué dans le cadre d'EMAP, *Outsourcing dans le secteur public tessinois*, s'organise en deux parties: la première est essentiellement théorique et introductive, tandis que la deuxième se concentre autour d'expériences et cas concrets issus du secteur public tessinois.

Bien que le phénomène de l'outsourcing concerne principalement le secteur des entreprises privées, où il est né et il s'est développé, on a observé qu'il s'est progressivement diffusé même au sein des administrations publiques, où les réformes administratives entamées par les pays de l'OCDE dans les années 70' l'ont employé comme pilier de leurs stratégies de renouvellement et modernisation.

L'outsourcing, ainsi appliqué au secteur public, signe le passage du *government* à la *governance*; nouveau contexte d'action dans lequel l'administration publique est plutôt orientée à gérer un système de producteurs au lieu d'exercer le traditionnel modèle de service étatique lié à la production directe des biens et des services. L'outsourcing a été défini, dans le cadre de cette recherche, comme le transfert qui se produit dans la majorité des cas sur la base des contrats de la production de services et d'activités accessoires des administrations publiques à des entreprises privées, tout en continuant les mêmes administrations publiques à financer l'activité, respectivement à s'assumer la responsabilité de la satisfaction du besoin public.

L'outsourcing, ainsi conçu dans le cadre théorique cerné dans cette première partie du travail, devrait connaître des traits hautement stratégiques qui s'expriment par une utilisation systématique et diffusée de ses pratiques. Pratiques visant à réaliser des modes de gestion – inspirés au paradigme du New Public Management ou de la Public Governance – lesquelles se réfèrent directement à des modèles de conduction basés sur l'efficacité, sur la décentralisation administrative ou encore sur le développement de la qualité. Cependant, selon de nombreuses études internationales jusqu'à à maintenant effectuées, l'externalisation stratégique ne semble pas beaucoup pratiquée dans le contexte des collectivités publiques; le phénomène semble plutôt dominer par des impulsions traditionnelles auxquelles n'exploitent que partiellement ses énormes potentialités.

En ce qui concerne des aspects plutôt opérationnels, la programmation et la gestion optimale d'un processus d'outsourcing s'effectuent par un cycle comprenant: la détermination des activités et des services qu'on pourrait externaliser; l'évaluation des conditions de l'externalisation, la définition des critères fonctionnels et économiques du choix des fournisseurs, la gestion du contrat conjointement à son monitoring et à son évaluation, la gestion du changement et enfin l'évaluation de l'expérience acquise liée à une nouvelle programmation des activités .

On a observé que les principaux facteurs de succès dans les processus d'outsourcing concernent: la rédaction optimale du contrat et la définition fonctionnelle des éléments les plus importants, ainsi d'autres variables connexes à la gestion optimale de son cycle de vie et à la création de dispositifs aptes à diffuser les meilleures expériences (best practice, benchmarking). Comme n'importe quel instrument de management, l'outsourcing présente évidemment des avantages et des désavantages. Les avantages peuvent être reconduits à des éléments de matrice économique et financière, à des facteurs de nature stratégique et organisationnelle et enfin à des motivations essentiellement opérationnelles. Par contre, les principaux désavantages doivent être reliés aux difficultés internes aux mêmes administrations publiques, mais aussi à des facteurs ayant un caractère fondamentalement exogène.

Grâce à l'examen de la documentation à disposition dans les sources bibliographiques, on a remarqué un considérable nombre d'études relatives aux pratiques d'outsourcing dans les pays anglo-saxons; en ce qui concerne par contre le secteur public en Suisse, les études et les recherches liées à l'argument traité sont relativement peu nombreuses. Pour l'examen des applications d'outsourcing dans le contexte public tessinois on a considéré des Communes politiques, l'Administration cantonale et deux organismes pseudo publics (Entreprise publique tessinoise[1], Université de la Suisse italienne).

Les analyses étendues à ces sujets ont concerné l'examen d'aspects généraux finalisés à déterminer la présence d'une utilisation stratégique de l'externalisation et de l'autre côté à réfléchir sur ce qu'on peut finalement conférer en outsourcing. En deuxième lieu, on a ciblé le focus sur la compréhension des mécanismes et des processus de sept cas spécifiques d'outsourcing.

Dans les Communes considérées et dans l'Entreprise publique tessinoise on a bien vu que les externalisations sont utilisées de manière sporadique, par contre dans le cas de l'Université de la Suisse italienne de manière plutôt stratégique. Dans le contexte organisationnel de l'Administration cantonale tessinoise nous avons rencontré de manifestes difficultés quand il fallait déterminer si les pratiques de outsourcing pourraient être définies comme stratégiques; nous avons pourtant expliqué que l'approche globale qu'on voudrait implémenter exprime une vision hautement stratégique.

Au cours de la présente recherche on a souligné à différentes reprises qu'il n'est pas faisable déterminer a priori qu'on peut externaliser et ce qu'on ne peut pas externaliser. Cependant, nous avons individué des critères de portée générale avec lesquels évaluer et interpréter des situations administratives. Les cas d'outsourcing examinés de manière détaillée consistent en différentes réalisations portant sur la comptabilité, sur l'examen des autorisations de construction, sur l'informatique, sur le déneigement et enfin sur le catering au sein des institutions scolaires.

Dans les analyses détaillées de ces sept cas on a considéré un set d'indicateurs qui nous a permis de comprendre le type outsourcing pratiqué, les raisons qui conduisent aux externalisations, s'il existe une stratégie globale dans l'attribution des mandats, les modalités avec lesquelles les tâches sont attribuées aux acteurs externes, les avantages et les désavantages des pratiques, l'existence de calculs analytiques capables de mettre en évidence les avantages économiques réalisables par les externalisations, la qualité produite par les outsourceur et enfin des variables essentiellement contractuelles et juridiques.

On a observé que les éléments présentés dans la partie théorique et descriptive trouvent seulement une application partielle dans les analyses des sept cas; en effet sont très fréquentes les situations où on n'utilise pas de ventes aux enchères publiques pour l'assignement de mandats d'outsourcing et où on dénote un manque chronique des systèmes de contrôle de gestion – instruments essentiels selon la théorie pour réaliser avec succès des expériences d'outsourcing – qu'ils permettraient de déterminer l'opportunité économique des externalisations.

La compréhension de l'outsourcing pratiqué dans le secteur publique tessinois a été également enrichie, en guise de conclusion, par un chapitre juridique qui a mis en évidence des aspects qui méritaient d'être abordés.

Pour conclure, en ce qui concerne la diffusion du phénomène de outsourcing dans le contexte institutionnel tessinois, il serait par exemple concevable de faire recours à des moyens et à des dispositifs aptes à agir en tel sens. La diffusion de celles considérables comme de bonnes pratiques peut être facilitée par la création d'une spécifique connaissance sur l'argument. La technique du benchmarking, à titre d'exemple, c'est un valide système de comparaison, d'amélioration et de transfert des expériences. Ce qu'on pourrait mettre en pied, c'est un site web où insérer et documenter des cas d'outsourcing méritant de l'attention et susceptibles d'être répliqués dans plusieurs contextes de gestion. Une telle réalisation ne devrait pas se limiter au spécifique contexte tessinois, mais considérer l'entier panorama des organismes publics en Suisse, essentiellement pour obtenir la juste masse critique.

Pour recevoir le travail de licence de Massimo Caimi, veuillez contacter l'auteur:

[*] 14.12.06/ [Massimo Caimi](#), *EMAP Tessin (Executive Master Public Administration)*

[1] Pour une question étroitement liée au respect de la privacy et à la protection des données, l'acteur considéré dans le cadre de ces analyses a demandé de l'anonymiser, en conséquence au lieu de l'indiquer avec l'appellation propre on a dû le substituer par le pseudonyme Entreprise publique tessinoise

Bibliografia

- Accenture (2002), E-government leadership-realizing the vision (disponibile anche al Sito Internet: www.accenture.com).
- Andersen A. (2001), L'e-government: una necessità. Ma come?
- Bolz U. (2005), Public Private Partnership in Der Schweiz, Zürich: Schulthess Buch.
- Carroll P., Steane P. (2000), in Osborne S.P. (ed.), Public-Private Partnership: Sectoral Perspective, London : Routledge.
- Chancellerie fédérale Suisse (2000), Rapport d'étude sur les guichets virtuels dans le monde.
- Commission of the European Community (1989), Guide to the Reform of the Community's Structural Funds, Luxembourg: Commission of the European Community.
- Dipartimento federale delle finanze (2002), Stratégie de la Confédération en matière de Cyberadministration (e-government).
- Ernst&Young (2002), E-Europe 2002 Webbasierte Untersuchung des elektronischen Service-Angebots der öffentlichen Hand, Berlin: Cap Gemini.
- Kouwenhoven V. (1993), in Kooiman J. (ed.), Public-Private Partnership: A Model for the Management of Public-Private Cooperation. London: Sage.
- Kucera D. (1998), Are Public-Private Partnership really Partnerships?
- Noordhoeck P., Saner R. (2004), Beyond new public management: answering the claims of both politics and society, Madris: IX Congreso Internacional CLAD.
- République et Canton de Genève (2003), L'application genevoise de vote par Internet, Genève.
- Sainaghi R. (2001), Il processo di Gestione strategica del Comune di Lugano. Milano: Azienda Pubblica, No. 1.
- Saner R., Yiu L., Levy P. (1999), Riforma della pubblica Amministrazione e qualità: l'esperienza della Svizzera. Milano: Azienda Pubblica, No. 5.
- Schedler R., Stäger, L. (1995), La contabilità pubblica e la gestione finanziaria in Svizzera: modello esperienze e prospettive. Milano: Azienda Pubblica.
- Theytaz S. (2006), Généralisation de la gestion par mandats de prestations à l'Etat du Valais, Bern: SSSA news.
- Varone F. (2001), Pilotages des politiques publiques et rémunération à la performance. Analyse comparée de quelques contrats de prestations en Suisse. Revue internationale sciences administrative.

Siti Internet

- www.admin.ch/egov
- www.prix-du-service-public.ch
- www.ge.ch/cancellerie/e-government
- www.ti.ch
- www.ch.ch
- www.dhv-speyer.de

4

La nuova gestione pubblica

Paolo Urio, Iva Bolgiani

4.1 Introduzione

Il NPM rappresenta un modello di management pubblico che propone una “nuova visione” della gestione dell’amministrazione pubblica.

Non esiste una chiara e consensuale definizione di NPM, per questo motivo si preferisce proporre una definizione più allargata e completa attraverso tre modelli. Ogni modello evidenzia una caratteristica particolare circa i nuovi metodi di gestione pubblica:

- efficienza (modello 1);
- decentralizzazione (modello 2);
- qualità (modello 3)

New Public Management		
Modello 1 Il modello del mercato Lo Stato efficiente	Modello 2 Il modello decentralizzato Lo Stato flessibile	Modello 3 Il modello della qualità Lo Stato partecipativo

Figura 4.1 I tre modelli del New Public Management

Queste “forme organizzative ibride” sono costituite non soltanto da un insieme di differenti metodi di gestione, tipici del settore privato e pubblico, ma pure dalla combinazione di diversi strumenti che possono essere raggruppati, in maniera puramente teorica, in uno dei tre modelli definiti. Questi tre modelli riuniscono i principi della gestione privata con quelli del settore pubblico, tenendo conto delle specificità di quest’ultimo. Il servizio pubblico dovrebbe così guadagnare una nuova legittimità che gli permette di eliminare certe immagini stereotipate che spesso gli sono attribuite (lentezza, mancanza di flessibilità, inefficacia, pesantezza dell’apparato statale ecc.).

Infine il NPM non deve essere soltanto considerato come uno strumento di gestione interna. Le riforme proposte dai nuovi metodi di gestione pubblica concernono l'insieme degli organi statali: una ridefinizione dei ruoli e delle funzioni del Governo, del Parlamento e dell'Amministrazione. Si tratta dunque di un cambiamento profondo dell'organizzazione di tutto l'apparato statale.

4.2 Il modello del mercato: lo Stato efficiente

E' il primo modello che è apparso. E' stato dominante fino alla metà degli anni '80. Il suo scopo è quello di rendere la gestione pubblica simile a quella delle imprese private. Nel settore pubblico si vogliono così introdurre quasi "forzatamente" alcune nozioni come "efficienza", "performance", "concorrenza", tipiche del settore privato, allo scopo di fornire beni e servizi ("prodotti") di buona qualità al minor costo. L'accento è dunque messo sulle tre "E": Economia, Efficacia, Efficienza.

Le origini di questo modello provengono dalla teoria della Public Choice, combinata pure con quella della New Institutional Economics e del Managerialism (Hood 1991, Mönks 1999). I sostenitori della Public Choice mettono l'accento sull'introduzione della concorrenza nell'ambito del settore privato e nelle relazioni tra quest'ultimo e il settore pubblico. Un'importanza particolare è data alla trasparenza e al rapporto costo-efficacia delle prestazioni fornite.

La teoria del New Institutional Economics si divide in due branche: l'Agency Theory e la Transaction Cost Economics Theory, le quali hanno ispirato le recenti riforme amministrative e saranno trattate in seguito, nell'ambito del modello decentralizzato (modello 2).

Il Managerialism si basa essenzialmente sulla necessità di dare più autonomia di gestione agli amministratori pubblici. E' fondata, contrariamente alle altre teorie presentate, sull'esperienza "de praticiens et de consultants du secteur privé, et non pas d'académiciens" (Mönks 1999: 56). Una grande importanza è data all'autonomia e alla responsabilizzazione dei funzionari per la condotta e il funzionamento del loro proprio servizio o unità.

Sono numerosi gli strumenti adottati e messi in atto in seno al servizio pubblico al fine di migliorare l'efficacia e l'efficienza, tra cui la concorrenza e la delega di un certo numero di attività al settore privato (outsourcing). Troviamo inoltre la contabilità analitica, il benchmarking e tutte le procedure che mirano allo sviluppo di una remunerazione individuale. L'insieme di queste tecniche favorisce una gestione orientata ai risultati e la soddisfazione del cliente, sempre tenendo conto del rapporto prezzo-qualità.

A partire dalla metà degli anni '90 una serie di altri strumenti quali ad esempio l'Activity-Based Costing (ABC) o la Balanced Scorecard (BSC) hanno guadagnato progressivamente importanza nel settore pubblico.

Lo scopo centrale di questo modello, fondato sull'efficienza, è quello di accrescere la produttività del settore pubblico, di migliorare la ricettività delle amministrazioni

confrontate ai numerosi cambiamenti delle domande dei cittadini e di avere un migliore controllo delle spese pubbliche.

La tabella che segue evidenzia i principi fondamentali del modello di mercato. Si tratta di un inventario, anche se non esaustivo, di tutti gli strumenti più comuni menzionati dalla letteratura.

Tabella 4.1 Modello del mercato: lo Stato efficiente

METHODES ET OUTILS	DESCRIPTION	OBJECTIF
ORIENTATION VERS LE MARCHÉ – MECANISMES DE TYPE MARCHÉ (MTM)	Introduction de mécanismes issus du privé et du marché dans les services publics. Par MTM on entend "toutes les dispositions comportant au moins l'une des principales caractéristiques des marchés (concurrence, prix, dispersion du pouvoir de décision, incitations monétaires, etc.)" (OCDE 1995: 125)	Rendre l'administration plus dynamique et entrepreneuriale, non seulement dans sa gestion interne, mais également dans ses rapports avec les citoyens (usagers ou clients). Accroître la productivité afin de mieux maîtriser les dépenses publiques, renforcer les liens de responsabilité et augmenter la flexibilité et l'adaptabilité.
1) Contractualisation – marchés internes	<ul style="list-style-type: none"> Introduction de la concurrence à l'intérieur des services publics, division entre acheteurs et fournisseurs. Les règles et le financement restent étatiques. 	<ul style="list-style-type: none"> Faire jouer les mécanismes de concurrence à l'intérieur du secteur public (voire entre secteur public et privé), améliorer l'efficacité et la qualité des prestations. Fournir un plus grand choix aux usagers fondé sur l'existence d'un marché compétitif et d'un niveau suffisant d'information.
2) Bons d'échange (<i>voucher system</i>)	<ul style="list-style-type: none"> Donner plus de capacité de choix aux usagers soit sous forme de bons monétaires leur permettant d'acheter les services où bon leur semble (p.ex. école) ou de façon plus détournée en liant les financements des institutions au nombre d'usagers qui les fréquentent (l'argent suit les usagers). 	<ul style="list-style-type: none"> Stimuler la concurrence entre des services publics. Garantir une meilleure prise en charge de l'usager et un meilleur rapport coût-qualité.
3) Sous-traitance	<ul style="list-style-type: none"> Un service administratif ou une agence passe un contrat de type commercial avec un fournisseur externe suite à un appel d'offres. 	<ul style="list-style-type: none"> Améliorer l'efficacité et la qualité des prestations et services fournis. Garantir, dans la mesure du possible, la possibilité de choix de la population.
4) Déréglementation	<ul style="list-style-type: none"> Élimination de certaines contraintes formelles. Réduction des règles concernant les conditions d'exercice de certaines activités. 	<ul style="list-style-type: none"> Rendre le fonctionnement plus flexible et dynamique, moins dépendant des règles formelles. Réduire les formalités et simplifier les procédures administratives.
TRANSPARENCE FINANCIERE / VALUE FOR MONEY	Avoir une information transparente sur le service ou la prestation fournie et son "processus de production".	Avoir un meilleur contrôle des coûts pour permettre une utilisation économique et efficiente des ressources limitées à disposition de l'administration. Disposer des informations nécessaires pour prendre des décisions stratégiques.
1) Benchmarking	<ul style="list-style-type: none"> Demander aux services de mesurer leurs résultats et leurs coûts et de les comparer aux "meilleurs" prestataires de services équivalents dans le public ou dans le privé. 	<ul style="list-style-type: none"> Stimuler la concurrence et par là même une meilleure efficacité et performance des prestations et services fournis.
2) Instruments de mesure de l'efficacité et de la performance	<ul style="list-style-type: none"> Mise en place d'outils tels que la comptabilité analytique, l'ABC et d'autres indicateurs d'efficacité et de performance qui peuvent, par ailleurs, permettre la mise en place d'un <i>controlling</i> au sein du service. 	<ul style="list-style-type: none"> Avoir un meilleur contrôle du "processus de production" qui permette à chaque gestionnaire et fonctionnaire de suivre les performances du service administratif. Garantir une meilleure transparence et une gestion prévisionnelle des ressources. Meilleure compréhension des coûts et de leurs sources.
GESTION ORIENTEE VERS LE RESULTAT ET LE CLIENT	Accent mis sur le résultat, sur la prestation, sur le service délivré et sur l'impact sur l'usager (client).	Garantir la fourniture d'un service ou d'une prestation efficiente et de qualité, qui répond aux besoins des usagers (clients). Diminuer les coûts sans réduire les prestations.
1) Gestion plus flexible	<ul style="list-style-type: none"> Les gestionnaires ou fonctionnaires deviennent responsables du budget (budget global) qui leur a été alloué. Ils sont libres de l'utiliser comme ils veulent pourvu qu'ils atteignent les résultats établis. Recherche d'alternatives moins coûteuses pour la fourniture de biens et prestations publiques. 	<ul style="list-style-type: none"> Augmenter la responsabilité des fonctionnaires. Plus grande flexibilité, le budget est utilisé selon les objectifs qui ont été fixés à l'intérieur de l'unité administrative. Forte incitation à économiser, libération des ressources pour procéder à des innovations ou répondre à des besoins nouveaux. Développer un esprit d'équipe en diminuant les coûts de production.
2) Le citoyen est considéré comme un client (orientation vers les clients)	<ul style="list-style-type: none"> Importance plus grande accordée aux besoins des citoyens, fourniture (surtout pour les unités décentralisées) d'un service qui tienne compte du rapport coût-qualité. 	<ul style="list-style-type: none"> Rendre le secteur public plus responsable dans l'utilisation de l'argent public et plus proche des citoyens.

REMUNERATION ET ENGAGEMENT ORIENTES SUR LES COMPETENCES	Adapter le statut du fonctionnaire à celui des employés du secteur privé. Inciter les fonctionnaires à être plus responsables et efficaces dans l'accomplissement de leur travail.	Rendre la gestion des ressources humaines plus flexible, dynamique et efficace.
1) Gestion organisationnelle plus forte et managériale	Engagement de cadres issus du secteur privé et ayant une expérience entrepreneuriale forte. Claire division des tâches et des responsabilités selon les compétences au sein de l'administration, afin de favoriser une meilleure responsabilisation des fonctionnaires.	Améliorer l'efficacité de chaque employé et rendre les services publics plus flexibles et dynamiques pour répondre aux besoins de la population.
2) Salaire au mérite	Evaluer et rémunérer les fonctionnaires en fonction de leur compétence et de leur performance dans la réalisation d'objectifs individuels ou collectifs qui leur ont été attribués.	Orienter le service public vers une plus grande flexibilité, créer une sorte de "concurrence" interne à l'administration dans le but de rendre les fonctionnaires plus performants et efficaces dans l'accomplissement de leurs tâches et objectifs.
3) Dérégulation de la force de travail.	Erosion des contrats collectifs de travail, durée du contrat de travail plus courte (contrats de travail personnalisés).	Garantir une plus grande flexibilité dans la dotation en personnel, avoir une meilleure performance de la part de ses employés. Meilleure maîtrise des coûts salariaux.
PRIVATISATION DES ENTREPRISES PUBLIQUES	Vente d'entreprises publiques et de biens publics par émission de titres en bourse ou par vente directe à des entreprises privées.	Diminuer le déficit et la taille du secteur public.

Questo modello si caratterizza per quattro nozioni fondamentali:

1. La liberalizzazione (concerne le formalità e le procedure amministrative). Si tratta di promuovere una maggiore concorrenza all'interno del settore pubblico. La deregolamentazione può essere considerata come uno strumento necessario per raggiungere tale obiettivo. Infatti, la riduzione e la semplificazione delle regole pubbliche possono favorire una maggiore concorrenza.
2. La deburocratizzazione (concerne la gestione pubblica). Essa mira all'introduzione di metodi di gestione, tipici del settore privato attraverso non soltanto l'impegno di quadri e manager provenienti dal settore privato, ma anche attraverso una più grande automazione e responsabilizzazione dei funzionari. Un'importanza considerevole è data alla valutazione dei risultati.
3. L'allargamento della scelta pubblica – marketisation (concerne la fornitura dei servizi pubblici). Il principio "il cliente è il re" si trova nel cuore del modello. Il settore pubblico fornisce delle prestazioni che sono considerate come dei "prodotti". Il cittadino ("cliente") diventa un acquirente di servizi pubblici.
4. La privatizzazione (concerne gli averi pubblici). Si tratta della vendita di imprese o di beni pubblici, allo scopo di ridurre l'ampiezza del settore pubblico.

Il centro di gravità di questo primo modello è l'efficienza, allo scopo di garantire un'utilizzazione più razionale delle risorse per stabilizzare e veder diminuire le spese dello Stato.

4.3 Il modello decentralizzato: verso uno Stato flessibile

Questo modello è stato sviluppato alla fine degli anni '80. Permette una maggiore flessibilità nell'organizzazione dei servizi pubblici così come una decentralizzazione delle responsabilità strategiche e budgetarie.

Esistono tre tipi di decentralizzazione:

1. La decentralizzazione amministrativa. Distribuisce le responsabilità all'interno della struttura organizzativa; le unità amministrative subalterne o locali assumono nuovi compiti (ad esempio la gestione del preventivo).
2. La decentralizzazione politica. Trasferisce la presa delle decisioni alle autorità locali: diventano più indipendenti rispetto al livello nazionale per il compimento di certe funzioni ben definite.
3. La delega (contracting in o contracting out). Trattasi di un trasferimento di compiti ad attori di un livello organizzativo inferiore oppure a terze persone non facenti parte del settore pubblico.

I tre tipi di decentralizzazione mirano a stabilire una migliore leggerezza organizzativa, facendo un'importante distinzione tra il cuore strategico e la periferia operativa: sempre allo scopo di meglio rispondere ai bisogni dei cittadini ("clienti"). Il grado di decentralizzazione amministrativa e politica dipendono dal sistema politico di un paese. In Svizzera, per esempio, il federalismo e il principio di sussidiarietà favoriscono una maggiore autonomia delle autorità locali (cantonali e comunali). Gli Stati membri (cantoni) giocano un ruolo importante a livello politico e beneficiano di una grande indipendenza a livello amministrativo. Il principio di sussidiarietà è molto presente in Svizzera, non soltanto nell'ambito delle relazioni tra lo Stato centrale e le collettività locali, ma anche nei rapporti esistenti con il settore privato. Molti sono gli esempi di collaborazione tra pubblico e privato, lasciando una manovra d'azione più o meno grande alle istituzioni decentralizzate.

Se nel "modello di mercato" l'obiettivo prefissato è l'efficienza, qui si tratta di rendere il servizio pubblico migliore, in modo da rispondere adeguatamente alle richieste dei cittadini, in maniera rapida e flessibile. Per fare questo è dunque indispensabile appiattare la gerarchia tradizionale e alleggerire, addirittura eliminare, i vincoli formali e impersonali che possono dare luogo a una serie di disfunzioni e di patologie burocratiche quali la lentezza, l'inefficienza, l'incomunicabilità e l'inflessibilità.

I metodi che più spesso sono utilizzati allo scopo di rendere più flessibile il funzionamento dell'apparato amministrativo sono riassunti nella prossima tabella.

Tabella 4.2 Modello decentralizzato: verso uno Stato flessibile

METHODES ET OUTILS	DESCRIPTION	OBJECTIF
DIVISION ENTRE CŒUR STRATÉGIQUE ET PÉRIPHÉRIE OPÉRATIONNELLE	Renforcement de la conduite stratégique sur le plan politique et délégation des tâches à l'administration. Clarification et séparation des rôles. Parlement = normatif, Gouvernement = stratégique, Administration = opérationnel.	L'administration est plus libre de choisir les solutions les meilleures et d'impliquer les bénéficiaires dans la réalisation des objectifs. Le gouvernement peut mieux se consacrer prioritairement à sa fonction de décision, à son rôle de catalyseur de l'action des groupes et des organisations socio-économiques. Augmentation de la souplesse et de la rapidité dans la réponse à des nouveaux problèmes.
1) Contractualisation	<ul style="list-style-type: none"> Séparation entre principal (Etat) et agent (entité administrative), les rapports entre les deux entités sont établis à travers des contrats cadres et annuels (contrats de prestations). 	<ul style="list-style-type: none"> Plus grandes responsabilisation et autonomisation des entités administratives. Plus grande flexibilité dans l'accomplissement des tâches et des objectifs qui ont été fixé par l'Etat. Clarification des rôles et des responsabilités de chacun.
LEAN MANAGEMENT	Aplatir la hiérarchie organisationnelle en favorisant plus de flexibilité et de dynamisme, ainsi que le travail en équipe au sein d'unités plus autonomes et décentralisées (centres opérationnels).	Diminuer la taille de l'administration publique et rendre plus dynamique et flexible son organisation interne. Favoriser la communication et la collaboration à l'intérieur de l'administration. Rendre cette organisation plus efficace et efficiente.
1) Structure organisationnelle plus plate, d'une organisation pyramidale vers des unités divisionnelles.	<ul style="list-style-type: none"> Disparition de la hiérarchie traditionnelle, remplacée dans certains domaines par des contrats, etc. L'organisation publique est d'avantage désagrégée. Chaque unité est plus autonome. Plus grande délégation des décisions à l'intérieur même de l'administration publique. Décentralisation de l'autorité et de la responsabilité. 	<ul style="list-style-type: none"> Plus grande responsabilité et autonomie des unités administratives, elles sont responsables de leur budget et doivent respecter les objectifs fixés par l'Etat. Action plus souple, adaptée à des situations changeantes et imprévues. Amélioration de l'esprit d'équipe et de la participation individuelle des fonctionnaires au sein des administrations.
2) Management par objectifs	<ul style="list-style-type: none"> Assignation de buts quantitatifs ou qualitatifs aux unités administratives. On agit ainsi selon les objectifs à atteindre et non pas selon les procédures à respecter. 	<ul style="list-style-type: none"> Clarifier les buts et les objectifs poursuivis par l'administration et par chaque fonctionnaire. Mobiliser et motiver le personnel.
3) Management sur résultats ¹	<ul style="list-style-type: none"> Gestion qui part des résultats à atteindre. Avoir une vision des résultats aux différents stades de leur réalisation. 	<ul style="list-style-type: none"> Garantir une plus grande autonomie aux unités administratives, mais assurer un contrôle du respect des objectifs et des résultats fixés préalablement. Favoriser une plus grande flexibilité organisationnelle en procédant à des contrôles intermédiaires.

4.4 Il modello della qualità: lo Stato partecipativo

Questa corrente è apparsa, quale metodo di gestione per il settore pubblico, verso la fine degli anni '80. La ricerca dell'eccellenza è da capire in senso lato. Dapprima si tratta di raggiungere una migliore qualità nel processo di produzione e di "consegna" di servizi e prestazioni. Inoltre questi ultimi devono rispettare un certo numero di norme e indicatori affinché possano essere considerati come "prodotti o beni" di qualità. Infine, questo modello integra pure alcune nozioni che scaturiscono dalla teoria delle relazioni umane, dove grande importanza viene conferita alla cultura organizzativa. I valori, la cultura e i simboli dell'organizzazione diventano elementi centrali. Hanno lo scopo di migliorare la motivazione degli impiegati. Valutando i differenti aspetti presi in considerazione, possiamo parlare di qualità totale e definirla come segue: "gestita e controllata in tutta l'azienda la qualità è (...) un insieme di principi, di metodi organizzati in strategia globale, che mira a mobilitare tutta l'azienda per ottenere una migliore soddisfazione da parte del cliente al minor costo possibile" (Associazione francese dei cerchi di qualità – AFCERQ, citata da Weiss 1994: 131). La qualità diventa di conseguenza "l'affare di tutti".

La gestione della qualità totale o Total Quality Management (TQM), è caratterizzata dal fatto che rappresenta “un modo di gestione volto al lungo termine, centrato sulla qualità e la soddisfazione dei clienti, e che richiede – al fine di migliorare continuamente i processi di lavoro - la partecipazione di tutti i suoi membri. L’accento è posto non soltanto sulla qualità in senso di perfezione del prodotto, ma anche e soprattutto su un approccio che raggruppa tutti gli attori coinvolti dal “prodotto”. All’interno del settore pubblico questo implica che i funzionari devono interessarsi ai “clienti” dell’amministrazione, tentando di migliorare i propri servizi.

In questo approccio l’apprendimento gioca un ruolo del tutto fondamentale. L’obiettivo è quello di simulare l’innovazione all’interno del settore pubblico. La gerarchia qui non gioca un ruolo privilegiato nel processo di cambiamento. Si fa largo ricorso allo sviluppo delle capacità di ognuno, al lavoro in gruppo e alla partecipazione di chiunque nel processo decisionale.

Tutti possono contribuire allo scopo di apportare nuove modifiche nei metodi di lavoro per rendere l’unità amministrativa più “performante” a livello qualitativo. E’ dunque necessario che questo cambiamento sia svolto e attuato a tutti i livelli gerarchici, poiché si tratta di un cambiamento culturale fondamentale. Il funzionario diventa, da questo momento in poi, “considerato come detentore di una competenza operativa e di una prossimità unica con i suoi clienti-utenti, i quali rendono la sua partecipazione inevitabile; il collaboratore è fortemente valorizzato nell’approccio di qualità”.

Un numero importante di metodi di qualità si sono sviluppati soprattutto a partire dalla metà degli anni ’80, e questo parallelamente alla prima apparizione delle norme internazionali ISO, le quali fissano una serie di condizioni da rispettare per la certificazione di un’impresa. Oggigiorno la certificazione, conosciuta principalmente nell’ambito dell’economia privata, ha preso piede pure nelle amministrazioni pubbliche, e si prefigge di riconoscere la conformità di un servizio (unità ecc.) rispetto a criteri prestabiliti, concernenti la gestione della qualità.

Esistono tuttavia altri approcci che si occupano di controllare la qualità. In Europa possiamo segnalare il noto modello della Fondazione Europea per il Management nell’ambito della qualità (EFQM), il quale è molto spesso menzionato non soltanto nei manuali, ma pure dai professionisti. Questo modello è particolarmente interessante in quanto stabilisce un legame tra la qualità totale e il passo strategico dell’organizzazione, come riprodotto nella figura sottostante:

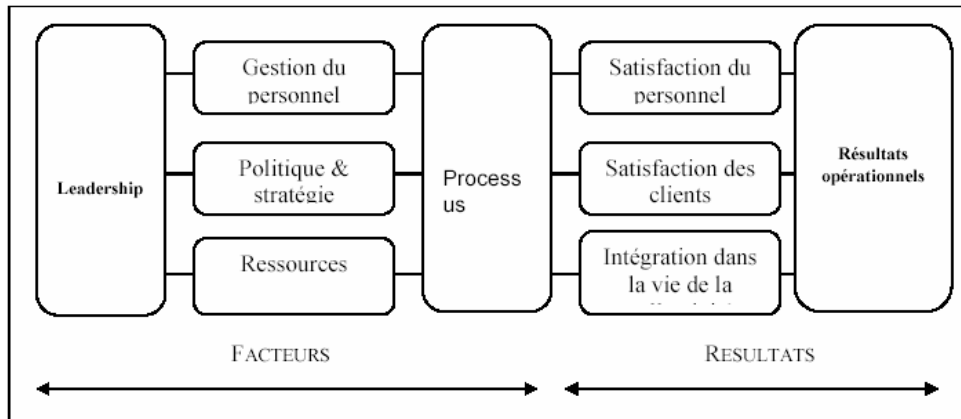


Figura 4.2 Il modello europeo sulla qualità totale (EFQM)

Le diverse componenti di questo modello permettono di valutare l'organizzazione o l'amministrazione in funzione dei risultati da raggiungere (o già raggiunti) e del modo con cui questi stessi risultati sono raggiunti (fattori).

Lo scopo di questi metodi differenti, appena presentati, è dunque quello di rispondere ai bisogni degli utenti sempre più esigenti e di soddisfare le attese dei cittadini e degli impiegati; si vuole fornire i servizi conformi sia alle norme internazionali sia ai principi dell'amministrazione. La tabella che segue descrive i differenti metodi adottati e messi in pratica allo scopo di migliorare la qualità delle prestazioni "prodotte e distribuite" dai servizi pubblici.

Tabella 4.3 Il modello della qualità: lo Stato partecipativo

METHODES	DESCRIPTION	OBJECTIF
TOTAL QUALITY MANAGEMENT (TQM)	Méthode de gestion qui vise à travers notamment une grande implication de la direction et la mobilisation de l'ensemble du personnel à procéder, de manière continue, à des contrôles préventifs dans le cadre du processus de "production".	Fournir un "produit" ou une prestation capable de satisfaire le "client" et au moindre coût. Impliquer le personnel à tous les niveaux de la hiérarchie. Favoriser la participation à l'intérieur de l'administration. Fournir des prestations et des services efficaces qui répondent aux besoins des usagers-client extérieurs, mais aussi intérieurs (gestionnaires, fonctionnaires).
1) Certification – accréditation ISO ²	<ul style="list-style-type: none"> Reconnaissance formelle extérieure de la faculté d'une entité à effectuer des tâches spécifiques, dans le respect d'un certain nombre d'exigences (fixées préalablement) garantissant le respect de normes de qualité. 	- Garantir la fourniture aux usager-clients d'un service ou prestations reconnues de qualité par des normes internationales.
2) Autres modèles de contrôle de la qualité	<ul style="list-style-type: none"> TQC, EFQM, etc. permettent d'intégrer l'ensemble des efforts de qualité réalisés à l'intérieur d'une même unité ou service administratif, à différents stades du processus de production. 	- Coordonner les différents efforts faits dans le cadre de la qualité. Garantir la fourniture d'une prestation ou service de qualité en effectuant les contrôles afin de déceler les éventuelles défaillances et dans le but également de diminuer les coûts de distribution et "production".
3) Accent sur les résultats – Indicateurs de qualité	<ul style="list-style-type: none"> Etablir une série d'instruments de mesure qui permettent à l'administration de connaître les éventuelles dysfonctions intérieures ou les insatisfactions de la part du public cible. 	- Informer l'administration de l'apparition d'éventuelles dysfonctions. Garantir une amélioration continue de la qualité, responsabiliser le personnel. Satisfaire les besoins et les attentes des usagers-clients.

4) Approche <i>bottom-up</i> , management axé sur les processus de travail	<ul style="list-style-type: none"> Accent sur la notion d'apprentissage. Développement de la culture d'entreprise. Décentralisation radicale avec une performance jugée sur la base des résultats. Cette approche se concentre ainsi non seulement sur tous les échelons de la hiérarchie (du plus haut jusqu'au plus bas), mais aussi sur les besoins et les suggestions faites par les citoyens (ici "clients"). 	<ul style="list-style-type: none"> Améliorer la motivation et l'esprit d'équipe à l'intérieur de l'unité administrative. Insuffler progressivement un état d'esprit entrepreneurial et stimuler l'implication au niveau du groupe plutôt que de l'individu. Fournir des services de meilleure qualité et conformes aux besoins de la population. Plus grande responsabilité donnée aux citoyens.
ORIENTATION VERS LE CLIENT	Ecoute régulière des besoins des clients, chartes, cercles de qualité, enquêtes de satisfaction des clients.	Améliorer la réceptivité de l'administration à l'égard du public et fournir des réponses adéquates aux besoins de la population.
La formulation de normes de service	<ul style="list-style-type: none"> Fixer des normes de service claires et précises qui représentent des points de repère par rapport auxquels peuvent être jugés les résultats. Les normes complètent les objectifs internes de performance. Elles sont connues par les fonctionnaires et les citoyens. 	<ul style="list-style-type: none"> Améliorer les services rendus à la clientèle. Responsabiliser le personnel. Respecter les droits des clients et satisfaire leurs besoins.
ORIENTATION VERS LE CITOYEN	Contrôle de la fourniture des services et prestations publiques par les membres de la communauté grâce à des formes de prise de décision participative et à la dévolution du pouvoir.	Donner un plus grand pouvoir et plus de responsabilité aux citoyens. Fournir un service mieux à même de répondre aux besoins de la population.

4.5 Considerazioni finali

I tre modelli proposti definiscono le origini teoriche del NPM, così come i principali metodi di gestione pubblica, rilevando cosa si intende oggi per New Public Management. La loro descrizione ci permette di chiarire il concetto stesso di NPM, caratterizzato per il suo “carattere fuggente, multiforme e incompleto” (Urio 1998: 95). Un’analisi dei modelli presentati dimostra che molti elementi sono stati trasferiti dal settore privato a quello pubblico. Malgrado le differenze che possono trasparire dalla descrizione di questi modelli, è tuttavia possibile determinare quattro tratti fondamentali della nuova gestione pubblica:

1. La ricerca dell’efficienza allo scopo di diminuire i costi di funzionamento e le spese pubbliche.
2. L’autonomizzazione dell’amministrazione o dell’unità amministrativa vis-à-vis del politico.
3. L’avvicinamento con i “cittadini-clienti”.
4. L’orientamento imprenditoriale all’interno dell’amministrazione. Infatti, nelle tre varianti proposte, un accento particolare è messo sui risultati, in termini non soltanto di redditività, ma anche di efficacia e di qualità del servizio.

Ancora una volta è importante rilevare come questi tre modelli non sono esclusivi. Ogni Stato può applicare questi strumenti diversi tipici del NPM, classificati nelle tre categorie proposte. Le eventuali divergenze sono da attribuire all’importanza data a ogni dimensione messa in evidenza nelle sezioni precedenti (efficienza, decentralizzazione, qualità).

I principi e i mezzi devono essere in ogni caso adattati al contesto e al sistema politico di ogni paese. La loro applicazione richiede un cambiamento a livello organizzativo, culturale, ma anche a livello di rappresentazioni del funzionamento del settore pubblico.

Bibliografia

- Bolgiani I. (2002), *L'application des nouvelles méthodes de gestion publique dans les secteurs sanitaire et hospitalier: risques et opportunités*. Muri: Société suisse pour la politique de la santé.
- Cardinaux P.-A., Hofmann A. (1998), *Le Balanced Scorecard, un outil de pilotage au service des décideurs*, Bulletin Atag Ernst & Young, 3: 1-7.
- Drucker P. F. (1999), *L'information dont les dirigeants ont vraiment besoin*, in: Collectif. *Les systèmes de mesure de la performance*, Paris: Éditions d'Organisation, pp. 7-38.
- Emery Y. (1996b), *Le colloque en bref*, in: Emery, Y. (ed.), *Total quality management et certification ISO dans les administrations publiques en Suisse*, Bern: Société Suisse des Sciences Administratives, pp. 5-11.
- Emery Y. (1996c), *Le management de la qualité dans les administrations publiques: une des pierres angulaires du New Public Management*, in: Emery, Y. (ed.), *Total quality management et certification ISO dans les administrations publiques en Suisse*, Bern: Société Suisse des Sciences Administratives, pp. 35-84.
- Ernst & Young Consulting (1996), *La nouvelle gestion publique*, Bâle: Bulletin d'informations professionnelles, No. 2.
- Ferlie E., Ashburner L., Fitzgerald L. (1995), *Corporate Governance and the Public Sector: some Issues and Evidence from the NHS*, *Public Administration*, 73, pp. 375-392.
- Gogue J.-M. (1993), *Management de la Qualité*, Paris: Economica.
- Gogue J.-M. (1996), *Le management de la qualité, une approche révolutionnaire pour la gestion publique*, in: Emery, Y. (ed.), *Total quality management et certification ISO dans les administrations publiques en Suisse*, Bern: Société Suisse des Sciences Administratives, pp. 21-34.
- Hood C. (1991), *A Public Management for all Season?*, *Public Administration Review*, 69, pp. 3-20.
- Hood C. (1995a), *Contemporary Public Management: a New Global Paradigm?*, *Public Policy and Administration*, 10 (2), pp. 104-117.
- Hood C. (1995b), *The New Public Management in the 1980s: Variations on a Theme*, *Accounting, Organizations and Society*, 20 (2-3), pp. 93-109.
- Kriesi H. (1995), *Le système politique suisse*, Paris: Economica.
- Lebas M. (1996), *Méthode ABC. Comptabilité par activité, ou activity based costing, ou comptabilité à base de cause*, in: Collectif. *10 outils clés du management*, Paris: Les Presses du Management, pp. 203-238.
- Mönks J. (1998), *La nouvelle gestion publique: boîte à outils ou changement paradigmatique?*, in: Hufty, M. (dir.). *La pensée comptable. État, néolibéralisme, nouvelle gestion publique*, Genève/Paris: Nouveaux Cahiers de l'IUED, Presses Universitaires de France, pp. 77-90.
- Mönks J. (1999), *A Socio-Economic Reflection on Recent Trends in Administrative Reform*, Genève: Université de Genève, Thèse no. 486.
- OCDE (1995), *La gestion publique en mutation. Les réformes dans les pays de l'OCDE*, Paris: OCDE.

- Pollitt C., Birchall J., Putman K. (1998), *Decentralising Public Service Management*, London: Macmillan.
- Trosa S. (1999), *Quand l'Etat s'engage. La démarche contractuelle*, Paris: Editions d'Organisation.
- Urio P. (1984), *Le rôle politique de l'administration publique*, Lausanne: L.E.P.
- Urio P. (1998), *La gestion publique au service du marché*, in: Hufty, M. (dir.), *La pensée comptable. État, néolibéralisme, nouvelle gestion publique*, Paris/Genève: Publications Universitaires de France, IUED, pp. 91-124.
- Weill M. (1994), *Le management. La pensée, les concepts, les faits*, Paris: Armand Colin.

Parte Seconda

**Aggregazione di Comuni,
network pubblici e formule di
gestione dei servizi**

5

Le imprese pubbliche locali: una panoramica a livello europeo

Marco Meneguzzo

5.1 Introduzione

L'adozione da parte del governo locale (comuni, aggregazione di comuni) e cantonale di formule gestionali alternative alla gestione diretta, non sembra aver trovato nel contesto svizzero e nei differenti sottosistemi di amministrazione pubblica riconducibili alle diverse aree linguistiche, la diffusione riscontrata in altri paesi europei.

Per meglio comprendere le tendenze in atto nella Confederazione Elvetica si sono utilizzate tre principali chiavi di lettura, rappresentate da:

- il quadro teorico di riferimento sul new public management in Svizzera dedicato alla creazione di formule istituzionali e gestionali;
- una sintetica ricognizione della situazione in atto nei tre paesi limitrofi, quanto allo sviluppo di agenzie ed imprese pubbliche locali, per capire se esistono o meno relazioni di influenza;
- la effettiva diffusione di formule gestionali in alcune grandi comuni svizzeri.

5.2 Le formule gestionali nel governo locale: le riflessioni teoriche

I comuni svizzeri, come quelli di altri paesi europei, hanno da tempo optato per il ricorso a formule gestionali alternative alla gestione diretta. Le principali differenze rispetto alle esperienze in atto nei paesi limitrofi, con cui potrà essere possibile (ed auspicabile) un reciproco scambio di esperienze e conoscenze, sono rappresentate innanzitutto da un legame debole tra le leve di manovra adottate dai comuni stessi,

riconducibili alle logiche di new public management (sistemi di programmazione e controllo, sistemi per il miglioramento della qualità, nuovi assetti organizzativi) con le leve di manovra basate sull'adozione di formule di gestione e di creazione di veri e propri gruppi pubblici locali, in cui il comune gioca un ruolo di capogruppo di holding di tipo corporate e/o di tipo finanziario.

Infatti i circa 2'200 comuni e i Governi cantonali si sono concentrati, seppur con strategie diverse sul conseguimento di qualità ed efficienza, attraverso interventi concentrati all'interno delle proprie organizzazioni e sull'esternalizzazione di attività e servizi. Solo in pochi casi, come vedremo, si sono collegate le strategie di modernizzazione alla creazione di imprese ed aziende pubbliche ed a fondazioni di interesse pubblico.

Particolarmente interessante a questo proposito è l'analisi svolta dal principale centro di competenza svizzero sulle imprese di servizio pubblico: l'Unité Management des Entreprises publiques dell'IDHEAP di Losanna che sviluppa da tempo considerazioni su diversi ambiti come le telecomunicazioni, l'energia elettrica, i trasporti pubblici, i servizi postali, il ciclo dell'acqua, focalizzando l'attenzione sulle utilities nazionali quali la Posta, Ferrovie Federali Svizzere, Swisscom (si veda il trimestrale Sequenze Huit www.m-e-p.ch).

Prima di presentare le considerazioni emerse dall'analisi è opportuno segnalare due aspetti che bene evidenziano la specificità del caso elvetico rispetto alle altre realtà europee:

- la debolezza delle associazioni di settore delle imprese pubbliche locali rispetto a quanto avviene in Francia, Germania ed Italia, che rende difficile la definizione di un quadro sistematico del fenomeno e che riflette peraltro l'esistenza di diverse forme associative, spesso in concorrenza, tra gli stessi comuni (associazione dei comuni svizzeri per i comuni di piccola dimensione, Unione dei grandi comuni);
- la rifocalizzazione, avvenuta nel 2002, del centro di competenza sulla gestione delle imprese pubbliche in **centro di competenza sulle imprese a rete** (management des industries des reseaux MIR) con un'attenzione privilegiata ai settori della comunicazione (telecomunicazioni, audiovisuale, poste), della logistica (trasporto aereo e ferroviario, poste) e dell'energia (elettricità, gas, acqua) (www.sequence8.ch). Conseguenza di questa rifocalizzazione è stato lo spostamento della mission di ricerca del centro da tematiche quali assetti proprietari, logiche di governance e strategie di imprese a livello locale verso tematiche rappresentate dalla economia industriale e di strategie di impresa a valenza nazionale ed internazionale.

In numerosi lavori, sviluppati nel contesto elvetico (Finger 2001, Finger Genoud 2000, Finger 1995) la gestione dei servizi pubblici locali viene inserita in un quadro più generale di riferimento sui processi di modernizzazione dell'amministrazione pubblica locale.

Alla modernizzazione sono associate, come mostra la successiva figura 5.1, diverse alternative strategiche per meglio rispondere alle esigenze degli utenti/clienti,

per riconfigurare e riprogettare il processo di produzione ed offerta in funzione dell'innovazione tecnologica e per conseguire un miglior rapporto tra gli obiettivi e i risultati di gestione.

La prima alternativa è la forma della **contrattualizzazione**, strettamente collegata alle logiche di new public management: l'amministrazione pubblica crea una struttura autonoma, a cui può essere riconosciuta personalità giuridica autonoma, con cui la stessa amministrazione stipula un **contratto di prestazione** in cui sono definiti gli obiettivi a livello di risultato economico-finanziario, di output, di qualità dei servizi forniti e di soddisfazione degli utenti.

La contrattualizzazione è molto diffusa nei Cantoni della Svizzera interna ed è presente nell'esperienza di Amministrazione 2000 lanciata dal Canton Ticino e che prevede la creazione di **unità amministrative e di unità indipendenti** con cui vanno stipulati contratti di prestazione. Esempi sono l'USI (Università della Svizzera italiana), l'EOC (ente ospedaliero cantonale), la SUPSI (Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana) ed in prospettiva il Centro informatico del Governo cantonale.

Con **gestione delegata**, che rappresenta la seconda alternativa di intervento, l'amministrazione pubblica, che rimane proprietaria dell'infrastruttura, affida ad un soggetto privato od in alcuni casi ad un soggetto pubblico, la gestione del servizio (acqua, gas, elettricità, raccolta e smaltimento rifiuti).

La gestione delegata prevede molteplici e distinte relazioni contrattuali: da quella che vede il soggetto privato coinvolto unicamente nella gestione, ad una in cui lo stesso soggetto si occupa degli investimenti per la manutenzione ordinaria dell'infrastruttura, a quella infine in cui il soggetto privato si occupa della realizzazione dell'infrastruttura e della gestione dei servizi (concessione di costruzione e gestione), anche attraverso forme di cofinanziamento pubblico – privato e di logiche di finanza di progetto, poco diffuse peraltro nel contesto elvetico.

La **privatizzazione** prevede, sempre secondo l'impostazione dell'IDHEAP (Finger 1995, Finger 2001) la trasformazione di un'unità amministrativa, a cui è stato affidato il servizio pubblico attraverso un contratto di prestazione, in una società anonima a capitale privato. E' importante a questo proposito distinguere chiaramente tra privatizzazione e societizzazione, dove la trasformazione in società anonima prevede che l'operatore pubblico mantenga la maggioranza azionaria.

Infine la **societizzazione** presenta una maggiore complessità rispetto all'alternativa contrattuale; infatti viene confermata l'attivazione di un contratto di prestazione tra i fornitori esterni ed il comune (o l'associazione dei comuni) destinatario dei servizi, o direttamente (nel caso di una società che fornisce servizi informatici o di supporto amministrativo/tecnico) o "per conto" degli utenti/clienti finali (nel caso di una società che opera nella raccolta rifiuti e nella distribuzione di energia). Il comune cliente svolge poi il ruolo di proprietario, come azionista unico e/o di maggioranza, e deve così mettere in campo adeguati strumenti di corporate governance (Statuti, organi societari, organi di vigilanza).



Figura 5.1 Le alternative per l'offerta di servizi pubblici

Il ruolo svolto dal comune si modifica a seconda delle diverse alternative strategiche: da un ruolo di **cliente** nel caso di contrattualizzazione, gestione delegata e societarizzazione (mantiene una funzione significativa di monitoraggio/controllo, non limitandosi semplicemente a stipulare e definire contratti ex ante), ad un ruolo di **conferente di capitale e proprietario** nel caso di societarizzazione e di conferente di fondi di dotazione e fondi per investimenti e sviluppo nel caso di contrattualizzazione ed in alcune tipologie della gestione delegata.

Inoltre il comune o meglio le autorità indipendenti esterne che in alcuni casi sono direttamente promosse dai comuni, stanno sempre più svolgendo una funzione di **regolazione**, soprattutto nel caso della privatizzazione, in tipologie avanzate di gestione delegata (concessione di realizzazione e gestione come le logiche BOT build operate transfer o BOO: build operate and own), societarizzazione in cui sempre maggiore è l'autonomia imprenditoriale dei soggetti privati.

Il tema della regolazione è sicuramente meno avvertito nel contesto elevetico rispetto ad altri paesi europei e non presenta ancora un sistema articolato di Autorità indipendenti sui servizi pubblici a rete, promosso a livello nazionale ed in alcuni casi (Spagna, Italia) dalle stesse città metropolitane. All'opposto il **sistema di democrazia diretta** basato sul referendum costituisce un'importante modalità di controllo e di orientamento/vincolo alle politiche dei comuni da parte della collettività locale, utente/cliente e finanziatrice, attraverso il prelievo tributario, del sistema delle imprese pubbliche locali.

5.3 Benchmarking e confronto con altri paesi europei

Le diverse esperienze di new public management, o meglio di public management, che hanno caratterizzato a partire dall'inizio degli anni 90 i tre paesi europei confinanti (Francia, Germania Federale ed Italia) sono state dall'aver riservato una particolare attenzione all'adozione di formule gestionali innovative, dalle società a capitale pubblico e misto (privato pubblico) alle fondazioni ed alle associazioni, dalle agenzie pubbliche locali all'esternalizzazione verso le imprese private e le organizzazioni no profit (fenomeno del contracting out) o in alternativa verso altri enti ed organizzazioni pubbliche.

E' questo il caso della Francia le cui esperienze nel campo della modernizzazione istituzionale ed amministrativa e nel campo della formulazione e attuazione delle politiche pubbliche hanno decisamente influenzato le esperienze di modernizzazione e sviluppo manageriale dei Cantoni della Svizzera romanda.

In Francia si assiste infatti ad un imponente processo di creazione di società miste a livello locale, denominate SEM (sociétés à économie mixte – si veda www.federationdessem.org).

Nei circa 33'000 comuni francesi sono presenti 1'130 SEM (dati 1° gennaio 2006), il 9% delle imprese pubbliche locali europee, con un fatturato complessivo di 138 miliardi di euro che operano in tre principali ambiti di attività, rappresentati in primo luogo dall'ambito immobiliare (le HLM) in cui sono collocate 269 SEM con 10'100 addetti e un patrimonio immobiliare di mezzo milione di alloggi.

Altri due ambiti sono la pianificazione urbanistica e territoriale e gestione del territorio a cui fanno capo 284 SEM con 5'000 addetti e l'offerta di servizi pubblici veri e propri, con 577 SEM (il 51% del totale) e 50'400 addetti. In questo ambito troviamo SEM dei servizi, che si occupano di trasporti pubblici (28% dell'offerta nazionale), di parcheggi (20% della offerta totale), di gestione dei centri congressi e fiere, di reti cablate, della trasformazione di aree industriali dismesse, di parchi acquatici e di gestione di infrastrutture sportive (impianti sciistici) e delle reti di distribuzione dell'energia elettrica e del gas (www.fedsem.fr).

Il caso francese presenta alcune rilevanti specificità: in primo luogo le SEM sono caratterizzate da un ruolo forte se non predominante da parte dell'azionista pubblico di riferimento con una debole presenza di capitali privati.

In secondo luogo le SEM non intervengono in ambiti quali i servizi pubblici a rete e i servizi socioassistenziali così come avviene in altri paesi europei (come più avanti spiegato) e in particolare in Germania Federale, in Italia e nella stessa Svizzera.

La presenza di grandi oligopoli privati ha reso molto difficile la creazione ed il consolidamento di imprese pubbliche locali, non in grado di conseguire le economie di scala raggiunte da queste imprese; per i comuni francesi, ad eccezione di quelli di grandi dimensione, scelta naturale ed obbligata è stata quindi l'esternalizzazione dei servizi verso gli stessi gruppi.

La Germania è stata, a partire dalla metà degli anni 90, ed è tuttora, riferimento importante per lo sviluppo di logiche di new public management nei Cantoni della Svizzera interna; logiche che hanno visto come referenti scientifici i centri di ricerca

delle Università di Berna e San Gallo, con una particolare enfasi sui sistemi di programmazione, budgeting e controllo (i concetti di controlling e la contabilità analitica) e sui sistemi di gestione della qualità (Total Quality Management, sistemi EFQM).

Sensibili sono le differenze con il caso francese dove i servizi a rete sono un ambito di scarsa presenza del ricorso a formule gestionali alternative, ma del tutto simile è l'ampiezza della presenza di società pubbliche locali.

In Germania operano ben tre associazioni nazionali di categoria delle utilities (imprese locali di servizi di pubblica utilità) che sono la VKU (Verband kommunaler Unternehmen), la Deutscher Sparkassen und Giroverband (che raggruppa le istituzioni finanziarie e le banche) e la VDV (Vereinigung deutscher Verkehrsunternehmen), per le imprese di trasporto pubblico locale. La VKU raggruppa oltre 1'400 imprese pubbliche locali che operano nei settori dell'energia, del gas, dell'acqua, dei rifiuti, delle telecomunicazioni e della protezione dell'ambiente, con un turnover annuo di 64 miliardi di euro (2005) e con 247'000 dipendenti (www.vku.de).

Altre due rilevanti specificità della Germania sono rappresentate dallo sviluppo di un sistema di banche locali, che finanzia la realizzazione di infrastrutture di pubblica utilità, e dall'esistenza di almeno 1'000 fondazioni che vedono presenti come soci fondatori e stakeholders locali, soggetti pubblici, banche, organizzazioni non profit ed imprese private che operano nel settore culturale (musei, teatri, biblioteche, spettacolo e performing arts come la danza e la musica), nel tempo libero, nel settore socioassistenziale e nello stesso settore sanitario (ospedali generali e specializzati, ospedali psichiatrici e centri di riabilitazione).

La panoramica a livello europeo si chiude con il caso dell'Italia ben noto ai lettori di Management delle utilities e su cui verranno fatti solo alcuni accenni.

A differenza degli altri due casi nazionali, l'esperienza di modernizzazione amministrativa e di riqualificazione gestionale ed organizzativa italiana ha giocato una debole influenza sullo sviluppo di logiche di new public management nel Governo cantonale e dei comuni del Canton Ticino.

Le logiche di new public management della Svizzera italiana risente molto dell'influenza dei Cantoni della Svizzera interna: è il caso del progetto Amministrazione 2000, con una forte enfasi sul controlling e sul miglioramento della qualità e della gestione comunale. Lo stesso processo delle fusioni e delle aggregazioni comunali in corso nel Canton Ticino che ha visto la creazione della grande Lugano risulta poco fondato su un confronto e un benchmarking sulle esperienze di modernizzazione amministrativa e gestionale delle Regioni del Nord Italia e della "regione insubrica".

L'esperienza italiana si caratterizza, come quella francese e tedesca, per la particolare attenzione al ricorso a formule gestionali da parte dei comuni. I circa 8'000 comuni italiani, autonomi o in forma associata, si sono orientati alla costituzione di società di capitali pubbliche e/o miste (pubblico-private), alla creazione di fondazioni ed associazioni, in cui è previsto ed auspicato l'inserimento delle organizzazioni no profit, l'attivazione di forme "ibride" d'impresa, le aziende

municipalizzate, le quali possono essere assimilate alle *régies* presenti in Francia e nella stessa Svizzera francese. Alcuni comuni hanno optato addirittura per l'esternalizzazione, cedendo a imprese private for profit, a organizzazioni no profit, ad altri Enti locali e/o ad agenzie pubbliche, la gestione di servizi comunali.

Le formule gestionali prevalenti sono le società di capitali pubbliche e miste (38%), le formule aziendali “ibride” come le aziende speciali (comuni) e consortili, ossia dei consorzi dei comuni (22%), gli enti autonomi e pubblici (7%) e le aziende sanitarie (10%). Modesto è invece il peso di fondazioni ed associazioni (2%); le rimanenti tipologie sono unità amministrative dei comuni e delle province a cui viene concesso un certo grado di autonomia imprenditoriale; si vedano a questo proposito i dati di Confservizi (www.confservizi.net), la quale è l'associazione nazionale di categoria che raggruppa le imprese, le aziende e le agenzie pubbliche locali promosse dagli Enti locali italiani.

In chiusura del confronto a livello europeo le formule gestionali del governo locale in Europa vengono messe a confronto con il modello interpretativo IDHEAP. Come si può notare dalla tabella 5.1 le tipologie IDHEAP possono includere più formule gestionali.

Nella stessa tabella si sono poi presentati esempi delle formule gestionali con specifico riferimento al contesto svizzero ed in una prospettiva di confronto a livello europeo.

Ai tre casi di Italia, Germania Federale e Francia (che hanno optato per un mix ragionato delle formule percorribili) si sono aggiunti i casi della Spagna, orientata come i paesi precedenti ad un utilizzo combinato delle diverse formule e del Regno Unito, in cui prevale la formula contrattuale con un impiego mirato della formula redistribuitiva, attraverso la creazione delle Quangos (quasi autonomous not governmental organizations).

Tabella 5.1 Le formule gestionali; modello interpretativo ed esperienze in atto

Formule gestionali	Modello interpretativo IDHEAP	Esempi CH	Esempi UE
Imprenditoriale	Societarizzazione Privatizzazione	SA capitale pubblico SA capitale misto	Spa pubbliche e miste (Italia) SEM (FR) SA pubbliche e miste (SP) Fondazioni diritto privato (IT, SP, D)
Redistributiva	Contrattualizzazione	Enti ospedalieri cantonali Unità amministrative autonome	Aziende speciali (IT) Aziende ospedaliere e sanitarie (IT) Organizzazioni

		Unità amm. indep. Fondazioni municipali (case per anziani)	autonome (SP) Fondazioni pubbliche (IT, SP, D) Agenzie pubbliche locali (D, IT) Etablissement publics (FR) Agenzie Next steps (UK)
Contrattuale Contracting out Contracting in Contracting out volontaristico	Gestione delegata Contrattualizzazione	Esternalizzazione ad imprese private Contratti di prestazione con UAA e UAI Contratti di prestazione con organizzazioni no profit	Competitive tendering UK Affidamento all'esterno ed outsourcing verso imprese private (IT, SP,D) Convenzioni con organizzazioni no profit (IT, SP, D)

Va infine ricordato che in molti paesi europei il dibattito sul confronto tra gestione diretta verso l'adozione di una pluralità di formule gestionali nei comuni è stato decisamente sostituito da una riflessione sulle modalità di governo e governance delle formule gestionali.

I comuni si trovano infatti sempre più al centro di una rete di formule gestionali attivate per rispondere alle diverse esigenze. Nel contesto italiano, ma la situazione si presenta simile in tutti gli altri paesi europei, Svizzera inclusa, il comune può decidere se attivare proprie fondazioni ed associazioni, coinvolgendo il settore no profit, oppure creare istituzioni, che non sono altro che agenzie pubbliche dedicate ad intervenire nei settori dei servizi alla persona.

Il governo locale può inoltre avvalersi, attraverso l'affidamento all'esterno, dei servizi forniti o dalle imprese private o dalle organizzazioni no profit, oppure stipulare accordi di collaborazione con altri enti pubblici. Infine rilevante appare la presenza di aziende municipalizzate o meglio di imprese locali, a capitale pubblico o pubblico-privato.

Si sono così venuti a creare dei veri e propri "gruppi pubblici locali" in cui i comuni diventano centro di coordinamento strategico; per meglio governare il gruppo si è assistito negli ultimi anni alla creazione o di holding finanziarie a cui il comune trasferiva tutte le partecipazioni nelle società attivate o holding di tipo corporate, che prevedono la centralizzazione di funzioni comuni alle diverse imprese e società che possono così meglio concentrarsi sulla loro area di attività distintiva.

Le holding corporate si sono maggiormente sviluppate nell'area dei servizi a rete, attraverso la formula delle multiutilities (Cristofoli 2002, Cristofoli Lombrano 2002); le multiutilities si sono sviluppate integrando i servizi a rete come produzione e

distribuzione di energia elettrica, distribuzione del gas, distribuzione e depurazione acqua, ciclo dei rifiuti ed in alcuni casi attraverso la cablatrice urbana. Alcune multiutilities si sono poi ulteriormente diversificate, integrando l'area del trasporto pubblico locale e alcune aree di attività collaterale (gestione delle infrastrutture a valenza turistico commerciale – fiere, mercati e centri congressi – farmacie municipalizzate).

Come vedremo più avanti anche in Svizzera (città di Berna) comincia ad affermarsi l'opzione strategica delle multiutilities locali.

5.4 Formule gestionali nelle città svizzere; un confronto tra Lugano, Zurigo e Berna

A conclusione delle riflessioni finora condotte si è ritenuto opportuno presentare un primo confronto condotto a livello svizzero. Si tratta di una prima fotografia della situazione in atto, parte di un progetto di ricerca che andrà ad affrontare successivamente l'analisi delle performance economico finanziarie, in una prospettiva multidimensionale come quella associata alla balanced scorecard, i processi di public governance e di corporate governance e l'evoluzione della tipologia dei contratti di prestazione.

Questa ricerca verrà condotta all'interno del network promosso nel 2006 e finanziato dalla Conferenza Universitaria Svizzera politique et management public (www.pmp-ch.ch) a cui fanno riferimento sei Università federali (Berna, Ginevra, Losanna, Lugano, Neuchatel) e l'IDHEAP di Losanna.

Nelle pagine successive verranno presentati sinteticamente i casi di Lugano, Berna e Zurigo. Si è scelto di non inserire le esperienze delle due principali città della Svizzera romanda, pur analizzate, in quanto confermano le tendenze in atto riscontrate nelle città esaminate.

Ginevra e Losanna vedono infatti un ricorso, ancora “debole” alla formula imprenditoriale (Ginevra per la distribuzione della energia elettrica), la presenza di imprese miste Governo cantonale – comune sul ciclo dell'acqua (Losanna), un radicamento della gestione diretta nei servizi a rete, nei servizi alla persona e nei servizi di supporto interno, con alcune sperimentazioni in atto di modelli “contrattuali” e di partecipazione a fondazioni nell'area dei servizi culturali e per il tempo libero (biblioteche, teatri, cinema – Ginevra).

L'assetto del “gruppo pubblico locale” è stato poi messo in diretto riferimento per le tre città esaminate, con il modello organizzativo, al fine di verificare quanto stanno incidendo i fenomeni di esternalizzazione o per riprendere il modello interpretativo di IDHEAP, quelli della gestione delegata e della “privatizzazione”.

Il comune di Lugano ha fatto una decisa opzione verso la formula imprenditoriale (si veda figura 5.2); dominante è il settore dei trasporti dove il comune ha promosso o detiene partecipazioni in ben cinque società. La formula imprenditoriale si ripresenta per il caso dell'Azienda industriale Lugano che costituisce un esempio di multiutility a livello locale (ciclo dell'acqua, energia elettrica, distribuzione del gas), non integrato con il settore trasporti. Altra importante partecipazione è rappresentata dal

Casinò di Lugano, a questo proposito va ricordato un progetto (rimasto sulla carta) del comune come azionista di maggioranza, di cedere le proprie quote per finanziare la attivazione di tre Fondazioni rispettivamente nel settore sport e tempo libero, nel settore socioassistenziale e nel settore culturale. Come mostra la figura 5.2 proprio nel settore dei servizi alla persona e del tempo libero il comune di Lugano ha stipulato con le proprie unità amministrative autonome (Palazzo dei Congressi, Fondazione Lugano Festival, attività giovanili ed attività culturali) dei contratti di prestazione.

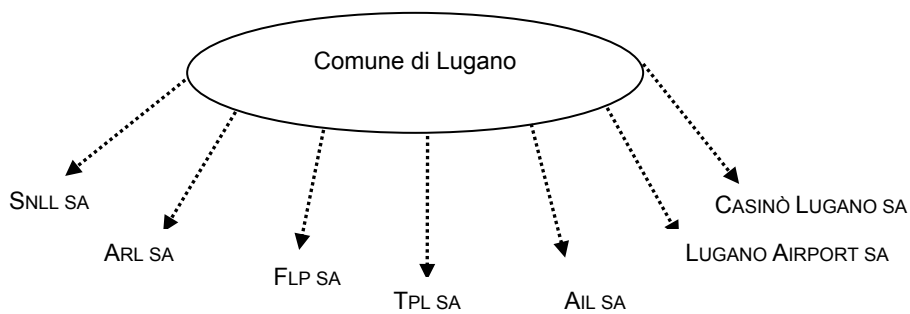
Ulteriore elemento da sottolineare, oltre alla mancata integrazione dei trasporti nella multiutility luganese, è l'assenza di un centro di coordinamento strategico, sul modello delle holding corporate, delle partecipazioni nel settore dei trasporti, gestite direttamente dal comune azionista.

La Città di Zurigo ha adottato un modello fortemente imperniato sulla gestione diretta (si veda figura 5.3), che vede un modello di comune forte, in particolare nell'area dei servizi a rete (ciclo dell'acqua, energia elettrica, smaltimento rifiuti), ben delineato dall'assetto organizzativo, con alcune interessanti specificità rispetto al caso di Lugano.

In primo luogo occorre ricordare che a Zurigo, come in altre città svizzere e nella stessa Germania federale, la democrazia diretta ha condizionato il ricorso a formule gestionali alternative attraverso ad esempio un referendum che ha respinto la costituzione di una società autonoma nel settore del trasporto pubblico locale.

La formula imprenditoriale è stata quindi circoscritta alla distribuzione del gas (ERDGAS creata nel 2001). Zurigo ha però attivato tre fondazioni di diritto privato, a partire dal 1999, destinate ad operare nel settore minori/giovani e dell'edilizia agevolata per gli anziani ed una del tutto atipica, che si occupa della gestione dei trasporti pubblici cittadini.

Formula imprenditoriale: Città di Lugano



SNLL: Società navigazione lago di Lugano; ARL: Autolinee regionali luganesi; FLP: Ferrovia Lugano-Ponte Tresa; TPL: Trasporti pubblici del luganese; AIL: Aziende Industriali di Lugano

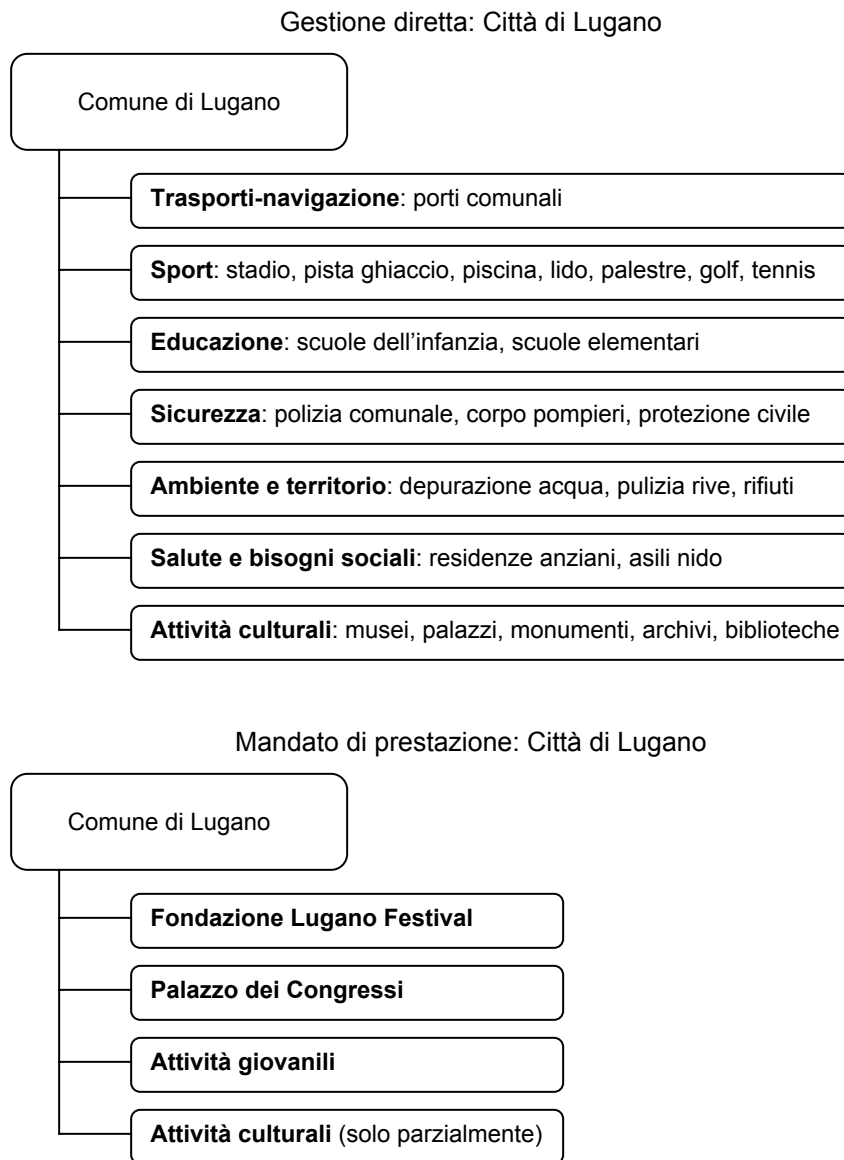
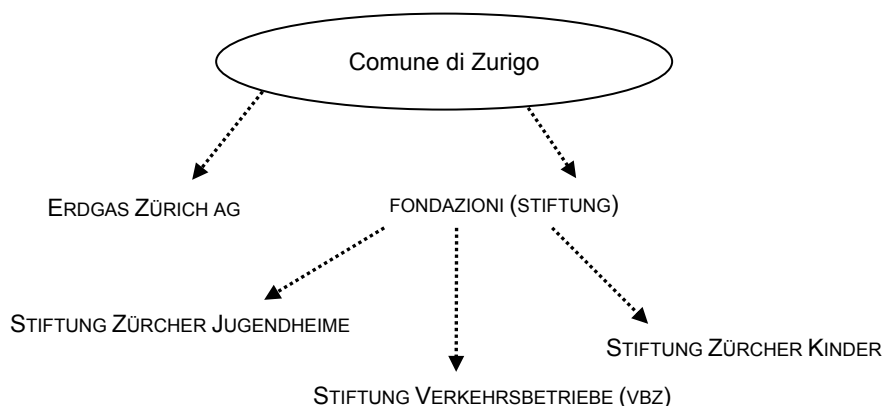


Figura 5.2 Assetto organizzativo e formule di gestione nella città di Lugano

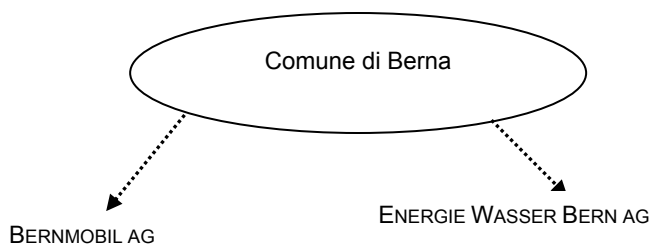
Formula imprenditoriale – Formula redistributiva: Città di Zurigo



ERDGAS ZÜRICH AG: vendita di gas naturale
 STIFTUNG ZÜRCHER KINDER: fondazione di diritto privato per la gestione degli istituti destinati all'infanzia e alla gioventù
 STIFTUNG ZÜRCHER JUGENDHEIME: fondazione di diritto pubblico per la gestione di appartamenti a basso costo destinati agli anziani
 STIFTUNG VERKEHRSBETRIEBE (VBZ): fondazione di diritto pubblico per la gestione dei trasporti pubblici cittadini

Figura 5.3 Assetto organizzativo e formule di gestione nella città di Zurigo

Formula imprenditoriale: Città di Berna



BERNMOBIL AG: trasporti pubblici
 ENERGIE WASSER BERN AG: azienda del gas, acqua, elettricità, teleriscaldamento

Figura 5.4 Assetto organizzativo e formule di gestione nella città di Berna

Bibliografia

- AA.VV. (1999), Servizi pubblici locali in Italia, Rapporto ENEA, Nomisma.
- Borgonovi E., Meneguzzo M. (1993), La gestione strategica dei servizi pubblici locali: un nuovo ruolo per il Comune Associazione interessi metropolitani.
- Cristofoli D. (2002), Le forme di gestione dei servizi pubblici locali tra conservazione e rinnovamento: una analisi longitudinale, Azienda pubblica, No. 6.
- Finger M. (2001), La gestion déléguée dans le contexte de la réforme, Colloque international Revue Politiques et Management Public, Nice.
- Finger M. (1995), NPM: un débat manqué, Revue suisse de science politique, Vol. 1, No. 1.
- Garlatti A. (2001), L'ente locale e le società miste, Milano: ETAS Libri.
- Meneguzzo M. (2001), I network nel settore pubblico, Milano: Egea.
- Plamper H. (2003), Change in the management of public utilities in Germany, SDA Bocconi.
- Rebora G., Meneguzzo, M. (1990), Strategia delle amministrazioni pubbliche, Torino: UTET.
- Valotti G. (1996), Imprese, istituzioni e regole nella produzione di servizi di pubblica utilità, Milano: Franco Angeli.
- Salotti G. (2000), La riforma delle autonomie locali: dal sistema alla azienda, Milano: Egea.
- Verdier A. (2002), Le partenariat public-privé dans les entreprises publiques locales en Europe, Dexia Crédit Local.

6

Nuove forme territoriali nel Canton Ticino: il caso di Lugano

Christian Vitta, Karin Zanolini¹

6.1 Introduzione

L'esplosione del debito pubblico registrato negli anni '90, il progressivo indebitamento delle collettività locali, con il conseguente aumento dei costi d'interesse, unitamente all'aumento degli oneri imposti dai livelli superiori hanno ristretto il margine d'autonomia finanziario e progettuale del Comune. Tutto ciò è stato favorito da una politica non sempre accorta d'investimento che a tutt'oggi lascia evidenti segni nelle finanze comunali. Il terzo livello del nostro sistema federativo si è così ritrovato nell'incapacità d'adempiere i propri compiti limitandosi in molti casi ad una funzione di sportello cantonale decentralizzato.

Ad essere interessati all'autonomia comunale non vi sono i soli Comuni ma anche il Cantone stesso. Infatti è nell'interesse generale che un ente comunale sia in grado di fornire alla propria popolazione beni e servizi in maniera efficace, ciò permette al Cantone di decentralizzare la funzione di produzione di alcuni servizi, limitando così i propri compiti. Inoltre, se decentralizzata, la funzione di produzione rispecchierà meglio le preferenze individuali dei singoli abitanti. A testimonianza delle difficoltà dell'ente locale ticinese, vi è il numero elevato di Comuni in compensazione e la crescita di consorzi, i quali suppliscono alla mancata capacità dei Comuni di produrre da soli determinati servizi.

La riforma dell'istituto comunale negli ultimi anni è stata assunta a obiettivo chiave del governo cantonale. Il dibattito è stato lanciato con lo studio del 1998 "Il

¹ Una versione modificata del presente contributo è stata pubblicata in lingua tedesca in Kleinfeld R., Plamper H., Huber A. (Hg.) (2006), Regional Governance Band 1. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens, Göttingen: V&R unipress.

Cantone e i suoi Comuni: l'esigenza di cambiare". Inevitabili le resistenze iniziali, alle quali sono comunque seguiti vari studi oggi più o meno avanzati.

Unitamente alle aggregazioni, il progetto di riforma istituzionale del Comune comprende altri due grandi capitoli dei quali però non ci soffermeremo in questa sede: il ripensamento dei compiti Cantone-Comuni e la revisione dei meccanismi perequativi. Gli obiettivi di questo grande cantiere, ed in particolare dei progetti di aggregazione, possono essere così riassunti:

- riacquistare un potere locale che sia in grado d'opporsi, o almeno essere un'alternativa, al fenomeno di centralizzazione del potere decisionale;
- far ritrovare al Comune il suo ruolo di centro primordiale della democrazia;
- riavere un Comune che sia propositivo e fornitore di beni e servizi pubblici in maniera autonoma ed economica.

L'aggregazione rappresenta per taluni un'opportunità e per altri una necessità. Nel primo caso si possono citare i Comuni finanziariamente forti che aggregandosi cercano dei vantaggi grazie alla condivisione di risorse quali: personale, strutture e finanze. Per esempio i Comuni della cintura urbana di Lugano unendosi tra loro possono godere della forza finanziaria della città (vedi capitolo 6.5). Nel secondo caso, invece, troviamo Comuni finanziariamente molto deboli la cui sopravvivenza sarebbe garantita unicamente se aderiscono ad un progetto d'aggregazione sostenuto finanziariamente dal Cantone.

Il Cantone Ticino già nel 1945 si dotò di una legge sulle aggregazioni che è stata successivamente rielaborata nel 2003². Oggi in Ticino si preferisce parlare d'aggregazione piuttosto che di aggregazione. Infatti quest'ultima indica la scomparsa di un ente a favore di una nuova realtà mentre il primo termine sta a significare un'unione di forze al fine di rivitalizzare l'ente comunale.

Per tutte queste ragioni si sono avviati numerosi progetti d'aggregazione, nel nostro studio presentiamo il caso di Lugano che rappresenta il progetto più importante a livello cantonale e anche federale. Grazie all'aggregazione con altri otto Comuni della regione, Lugano ha aumentato il suo peso demografico passando da 28'000 a 52'000 abitanti, diventando così la nona Città più popolata a livello svizzero.

Essendo entrata in vigore solo nel 2004, è ancora prematuro esprimere dei giudizi sul processo di aggregazione avvenuto a Lugano. Alcuni degli obiettivi sono stati sicuramente raggiunti, mentre in alcuni settori si sono levate anche le prime voci critiche.

² Legge sulle aggregazioni e separazione dei Comuni (2.1.4.3), 16.12.2003.

6.2 Comuni moderni ed efficaci per uno Stato moderno e democratico

L'autonomia comunale è al centro delle preoccupazioni riguardanti l'organizzazione dello Stato moderno. L'alternanza tra processi di centralizzazione e di decentralizzazione è alla base dello sviluppo degli Stati delle Comunità internazionali. Questa alternanza è possibile appunto grazie all'esistenza dei Comuni (Dipartimento delle Istituzioni, 1998, capitolo 1, p.10).

Nell'ultimo secolo il Comune è diventato il nucleo produttivo di servizi pubblici più complessi ed onerosi affidatagli dalla collettività, ciò comporta l'esigenza di adattarlo sempre a questi nuovi bisogni rendendolo più efficace e più efficiente.

Tenendo conto dei profondi mutamenti nella società civile occorre considerare il fatto che il futuro potrebbe vedere l'uomo essere prima consumatore che cittadino ed attendersi dalle Autorità comunali che queste gli mettano a disposizione servizi che egli utilizzerà in veste di cliente. È assurdo pensare di sfuggire alla sfida forzata del futuro mantenendo immutate strutture che fanno parte dell'eredità storica della società moderna, ignorando l'incapacità di moltissimi Comuni di far fronte all'evoluzione del costo e della complessità dei servizi (Dipartimento delle Istituzioni, 1998, capitolo 1, p.11).

È pericoloso pensare che solo ricorrendo alla collaborazione intercomunale si possa porre rimedio alle inefficienze dei Comuni, dimenticando le sue innegabili controindicazioni rispetto ai meccanismi democratici che devono sovrintendere alla gestione della cosa pubblica.

Se è vero che in Svizzera abbiamo molta democrazia è bene prendere atto del fatto che in troppe cellule locali questa funziona male, segnatamente dal profilo della partecipazione, e meglio del coinvolgimento del cittadino che appare troppo spesso solo formale che reale (Dipartimento delle Istituzioni, 1998, capitolo 1, p.11). Che dire, infatti, di certe Assemblee comunali chiamate a votare opere del costo di centinaia di migliaia di franchi alla presenza di 8/10 cittadini attivi?

Le divisioni locali sono un ostacolo al buon funzionamento dei servizi pubblici e all'elaborazione di strategie di sviluppo coordinate nell'interesse di tutta la popolazione. È dunque la capacità di una collettività locale di essere veramente un Comune, di soddisfarne i requisiti istituzionali, ad essere posta in discussione.

Occorre dunque creare una convergenza attorno ad una strategia politica finalizzata a mantenere vitale la cellula comunale come:

- forza da contrapporre al potere centrale;
- cellula attiva del sistema democratico nazionale (Dipartimento delle Istituzioni, 1998, capitolo 1, p.11).

Un cambiamento che veda il Comune saper ricevere competenze decisionali qualificanti che rendano reale i concetti di autonomia e democrazia locale, evitando processi parziali e/o s coordinati di decentralizzazione sovente finalizzati solamente a sgravare l'Ente superiore oberato.

La tendenza alla decentralizzazione del potere è un fenomeno europeo, la carta sulle autonomie locali elaborata dal Consiglio d'Europa, per la quale il nostro Cantone ha espresso preavviso favorevole alla ratifica da parte della Confederazione, ne è l'espressione migliore. Tutte le Nazioni moderne sono state e sono confrontate con opzioni operative similari, nella ricerca di maggiore funzionalità nell'azione del Comune (Dipartimento delle Istituzioni, 1998, capitolo 1, p.12).

Quattro sono le vie ordinariamente percorse in questo processo istituzionale:

- la collaborazione intercomunale;
- le aggregazioni;
- l'incremento delle politiche di aiuto finanziario (perequazione finanziaria intercomunale)³;
- la corretta ripartizione delle competenze tra i vari livelli istituzionali.

Nelle prossime pagine verranno esposte le varie forme possibili di collaborazione intercomunale, per poi arrivare all'importante processo istituzionale legato alle aggregazioni comunali che il Cantone Ticino sta conoscendo da qualche anno a questa parte. Quale oggetto di studio si darà uno sguardo all'aggregazione che ha recentemente coinvolto la Città di Lugano.

6.3 La collaborazione intercomunale

Agli occhi degli economisti la dimensione dei Comuni, misurata attraverso il numero dei propri abitanti, è troppo spesso insufficiente perché essi siano in grado di offrire autonomamente e in maniera efficace ed efficiente, beni e servizi ai cittadini. Il cerchio di persone interessate dall'offerta dei servizi pubblici locali di un Comune sembra non conoscere confini. La dimensione politica dei Comuni e la dimensione economica dei beni e servizi spesso non coincidono e si riscontra un divario sempre più accentuato. Il fatto che le due dimensioni non coincidano crea contemporaneamente inefficienze nell'allocazione delle risorse e nella produzione, vari problemi a livello di finanziamento e, di conseguenza, problemi di equità e di giustizia tra le collettività pubbliche locali.

Un altro problema con il quale si è confrontati è quello delle esternalità spaziali. Cioè un servizio prodotto e finanziato da un ente che genera degli effetti, siano essi positivi o negativi, al di fuori dei suoi confini di produzione. L'esternalità, molto spesso, specialmente nella zona urbana, è dovuta alla vicinanza dei nuclei dei vari Comuni e alla forza d'attrazione del polo (Dipartimento delle Istituzioni, 1998, volume 2°, pp. 116-117).

Una situazione d'esternalità non è ottimale: essa provoca, infatti, un'inefficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche. Allargando il perimetro di produzione, attraverso appunto una collaborazione, si riesce a diminuire l'effetto del free rider, cioè di quei

³ Nuova legge sulla perequazione finanziaria intercomunale, Messaggio no. 5200, 30.01.2002, Repubblica e Cantone Ticino (Dipartimento Istituzioni).

Comuni che pur beneficiando dell'esternalità del bene non contribuiscono a coprirne il costo. Questo fatto porta poi ad avere un maggior numero di persone che possono esprimere le proprie preferenze, arrivando così a fornire un bene che meglio rispecchia i desideri di tutti.

Un problema con il quale si è pure confrontati è quello di congestionamento. Infatti, quando la domanda di un bene eccede l'offerta, siamo di fronte a dei limiti di capacità. Se l'eccedenza di questa domanda è causata da individui d'altri Comuni che utilizzano questo bene, una soluzione sarà appunto quella di far cooperare i Comuni di provenienza di queste persone nella produzione. Così facendo avremo un aumento della capacità d'offerta, la quale sarà di nuovo in grado di far fronte alla domanda (Della Santa, 1996, p. 125). Per porvi rimedio, queste ultime cercano quasi sempre – più o meno volontariamente – di crearsi una nuova dimensione e un nuovo contesto all'interno del quale poter operare. Uno tra gli strumenti più idonei per raggiungere tale scopo è quello di ricorrere alla collaborazione intercomunale, per sopperire alle carenze di enti locali sottodimensionati in rapporto agli oneri amministrativi, tecnici e finanziari dei servizi pubblici di competenza dell'Autorità comunale (Della Santa, 1996, p. 122). Per collaborazione comunale s'intende la realizzazione di un compito comunale da parte di due o più Comuni. Il bene, o servizio pubblico, deve beneficiare simultaneamente almeno due Comuni, i quali devono partecipare o in maniera produttiva o in maniera direttiva (Arn/Friederich, 1994, citati da Steiner, 2000 p. 5). Si può parlare di collaborazione solamente quando i Comuni collaborano attivamente e non quando sono toccati da un'esternalità, sia essa positiva o negativa.

Per quanto riguarda la realtà Svizzera uno studio (Huber e Mordasini, 1994, p. 25) ha dimostrato che i Comuni con meno di 200 abitanti spendono, pro capite e per progetto, circa 17.5 volte di più in un Comune di 5'000 abitanti. Questa enorme differenza è per gli autori solamente in parte spiegabile dalle dimensioni territoriali che ovviamente giocano a sfavore dei piccoli Comuni di montagna. Secondo loro la maggior parte di questa differenza era dovuta ai rendimenti di scala di cui una collettività più grande beneficia. Un altro studio del Canton Ticino (Dipartimento delle Istituzioni, 1998, volume 2°, p. 115), evidenziava come le spese pro-capite per dimensione di Comune nel 1994 erano decrescenti nei Comuni con meno di 3'000 abitanti e crescenti per i Comuni sopra tale soglia. Tuttavia i Comuni con meno di 200 abitanti avevano una spesa pro-capite più alta rispetto a quelli con una popolazione tra i 6'000 e i 10'000. L'aumento delle spese pro-capite per i Comuni sopra i 3'000 abitanti è spiegabile con la maggior dotazione in infrastrutture pubbliche e la fornitura di servizi supplementari che non sono svolti da enti di piccole dimensioni.

Per ovviare a questi problemi si ricorre alla collaborazione intercomunale che può assumere molteplici forme. In Svizzera, in particolare nei cantoni, le legislazioni sui Comuni distinguono generalmente la collaborazione fondata sul diritto privato da quella retta dal diritto pubblico. Per ordine di coinvolgimento troviamo dapprima la coordinazione, in seguito la collaborazione, la quale si suddivide ulteriormente in tre classi principali: le Convenzioni, i Consorzi e gli Enti.

Prima nell'ordine, la *coordinazione* è sicuramente la forma di cooperazione più semplice. Essa implica unicamente lo scambio d'informazioni fra un Comune e l'altro, e per questo motivo costituisce la soluzione ideale per quelle collettività che vogliono migliorare la produzione di un proprio servizio pubblico, o che devono decidere quale funzione di produzione adottare per uno nuovo. Va rilevato che tutte le collettività coinvolte in questo scambio d'informazioni rimangono, in definitiva, completamente indipendenti dal punto di vista decisionale e produttivo.

La coordinazione di più collettività, come detto, serve prettamente allo scambio di informazioni utili alla gestione e al rinnovo di un servizio pubblico, dando però nel contempo la possibilità alle amministrazioni comunali di risolvere eventuali tensioni dovute all'esistenza di esternalità (positive e negative) nella produzione del servizio pubblico. Ciò avviene nel pieno rispetto dell'autonomia dei singoli Comuni, i quali, in definitiva, rimangono i soli responsabili per qualsiasi decisione concernente la funzione di produzione.

Nella realtà possiamo distinguere due tipi di coordinazione: formale e informale.

Nelle coordinazioni formali, le collettività si avvicinano l'una all'altra spontaneamente, con il preciso intento di acquisire le informazioni di cui sono alla ricerca⁴. In questi casi, una volta definiti i Comuni intenti, esse nominano dei propri rappresentanti in seno alla commissione di coordinazione, appositamente creata, ai quali affidano il compito di curare gli interessi del Comune (Della Santa, 1996, p. 111). In Svizzera, da un punto di vista giuridico, non vi è nessuna legge o regolamento che indichi come organizzare tali commissioni. La ragione di questa lacuna può essere in parte spiegata proprio con il fatto che le commissioni di coordinazione non hanno alcuna responsabilità, né per quanto riguarda la realizzazione, né per quanto riguarda la realizzazione, né per l'amministrazione di un servizio pubblico.

La seconda forma di coordinazione è definita come informale, poiché lo scambio di informazioni fra i vari amministratori comunali non avviene per una volontà esplicita dei Comuni, a cui ha fatto seguito l'istituzione di una commissione, ma piuttosto per ragioni fortuite (ad esempio i rapporti interpersonali) o grazie alla preesistenza di relazioni fra due o più Comuni.

E' importante sottolineare come in entrambi i casi, non essendo stato creato nessun nuovo soggetto di diritto, nell'amministrare la commissione di coordinazione sono coinvolti tutti i Comuni che vi fanno parte, con diritti e doveri identici⁵.

La *collaborazione*, dal canto suo, permette di compiere un passo in avanti nel processo d'integrazione, distinguendosi per l'impegno maggiore che essa richiede alle diverse collettività. Non si tratta più di un semplice scambio d'informazioni, bensì di

⁴ A volte tali incontri sono incitati dal governo cantonale, il quale s'incarica, attraverso l'ufficio degli enti locali, della loro organizzazione. Nella maggior parte dei casi sono però i Comuni stessi a volerli e ad organizzarli.

⁵ A meno che gli accordi iniziali non definiscano altrimenti, per cui una delle collettività s'incarica dell'organizzazione e del funzionamento della commissione, attribuendo all'altra parte dei costi.

qualche cosa che tocca direttamente la funzione di produzione. Dal punto di vista giuridico possiamo distinguere quattro categorie di collaborazione, riunite in due classi principali. Da una parte troviamo gli accordi stipulati sulla base del diritto privato (Convenzioni di diritto privato), mentre dall'altra quelli basati sul diritto pubblico (Convenzioni di diritto pubblico, Consorzi ed Enti).

Nel caso delle *Convenzioni*, siano esse di diritto pubblico o privato, la cooperazione prevede che una delle collettività produca il servizio pubblico per le altre, oppure che metta loro a disposizione le proprie infrastrutture. La Convenzione è un contratto, o accordo, fra più Comuni, in cui uno di loro s'incarica della produzione di un servizio pubblico anche per gli altri (si tratta in pratica della cessione del proprio surplus produttivo), oppure in cui mette a disposizione le proprie infrastrutture, naturalmente contro un certo compenso. Nell'ambito della Convenzione, i ruoli delle singole collettività possono essere riassunti in due categorie ben distinte. Da una parte abbiamo le collettività acquirenti, che si collocano, fra di loro, su di un piano d'uguaglianza, e dall'altra la collettività produttrice. La relazione esistente fra acquirenti e produttore è forzatamente di tipo verticale

I *Consorzi* rappresentano un ulteriore passo in avanti nel processo di integrazione fra le collettività, poiché obbligano le diverse amministrazioni comunali a delegare parte dei propri poteri, sia decisionali che di controllo, ad un'istituzione intercollettiva presso la quale saranno rappresentate da alcuni propri delegati. L'elemento più importante che distingue il consorzio dalle altre forme di cooperazione viste sino ad ora, è che tutte le collettività sono poste su di un piano d'uguaglianza, per cui, a differenza del caso precedente, nessuna di esse risulta proprietaria individuale della funzione di produzione.

La terza forma di collaborazione basata sul diritto pubblico è rappresentata, come detto, dagli *Enti cantonali*, i quali, pur non soggiacendo per loro natura al controllo dei singoli Comuni (con i quali esiste un legame che nella maggior parte dei casi prende la forma della Convenzione di diritto pubblico), bensì del governo cantonale, ci interessano direttamente poiché occupano un ruolo sempre più importante nella produzione dei servizi pubblici dalle origini locali. Nel contesto ticinese gli Enti cantonali sono utilizzati per controllare la produzione di servizi assai importanti, quali gli ospedali e gli impianti per lo smaltimento dei rifiuti.

Il concetto di Agglomerazione, generalmente limitato all'area urbana (da cui tra il nome specifico di Agglomerazione urbana), è divenuto realtà nel nostro paese solo recentemente. Si tratta di una corporazione di diritto pubblico a cui viene affidato il preciso intento di promuovere la collaborazione intercomunale. Per crearla è necessario riunire un numero sufficiente di collettività locali (in totale si devono raggiungere i 10'000 abitanti), legate ad un centro urbano da interessi Comuni, di ordine urbanistico, economico e culturale. Servizi pubblici per i quali essa si sostituisce ai Comuni. Evidentemente, l'esistenza di questo vincolo impedisce alla maggior parte delle collettività locali di utilizzare l'Agglomerazione per definire i propri rapporti di collaborazione intercomunale.

Il nuovo indirizzo politico cantonale in favore dello sviluppo dei centri urbani e degli agglomerati rientra nella strategia di sviluppo competitivo del Cantone e si

colloca nel progetto più ampio di Riforma istituzionale dei Comuni ticinesi. Tale progetto è stato voluto dal Consiglio di Stato⁶ in risposta alle crescenti difficoltà manifestate da molti Comuni nell'adempiere al proprio ruolo ed attuato attraverso un'azione combinata su tre livelli:

1. Adeguamento della dimensione tramite le aggregazioni.
2. Riorganizzazione dei rapporti di competenza e dei flussi finanziari tra cantone e Comuni secondo i criteri di efficienza ed efficacia.
3. Ripensamento dei meccanismi (regole e procedure) di funzionamento politico e amministrativo del Comune⁷.

Tra le misure di rilievo già adottate e i passi intrapresi, ricordiamo: la revisione parziale della Legge organica comunale (LOC) del 1. gennaio 2000, la nuova Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale (LPI) entrata in vigore il 1. gennaio 2003 nonché il cantiere delle aggregazioni comunali, che ha permesso di ridurre il numero di Comuni a 204⁸. L'intendimento iniziale di questo ambizioso progetto, avviato con la pubblicazione nel 1998 dello studio Il Cantone e i suoi Comuni da parte del Dipartimento delle Istituzioni, era sostanzialmente quello di recuperare la vitalità democratica e la progettualità degli enti locali, in particolare delle aree periferiche, rafforzando l'autonomia comunale nei suoi diversi aspetti. Oggi la volontà del Governo è di ampliare questa strategia di base tenendo conto della crescente esigenza di stimolare le aree urbane ad affermare il proprio ruolo nel contesto politico regionale e cantonale, per concorrere allo sviluppo economico del Cantone.

Gli agglomerati urbani rappresentano senza dubbio un fattore chiave per lo sviluppo del Ticino: le Città ed i Comuni degli agglomerati urbani generano infatti importanti impulsi economici e sociali fornendo uno slancio essenziale al benessere di tutto il territorio cantonale. Una larga maggioranza della popolazione vive inoltre in stretta relazione con le zone urbane in quanto luogo di domicilio, di lavoro o di svago.

Il Cantone Ticino conta quattro agglomerati urbani (vedi figura 6.1 - Allegati), già individuati dal Piano direttore cantonale (PD) del 1990:

- l'agglomerato di Bellinzona;
- l'agglomerato transfrontaliero e bipolare di Mendrisio – Chiasso;
- l'agglomerato di Locarno;
- l'agglomerato di Lugano

⁶ L'organo esecutivo a livello Cantonale.

⁷ I contenuti di questo progetto di riforma sono riassunti nel sito www.ti.ch/Comuni al capitolo "La Riforma istituzionale dei Comuni".

⁸ Si ricorda che nel 1850 il Cantone Ticino contava 259 Comuni, scesi a 245 nel 2000. In un secolo e mezzo la diminuzione è stata di 14 Comuni mentre negli ultimi 4 anni il loro numero si è ridotto di 41 unità. Dovesse il Gran Consiglio approvare i progetti in corso, nel marzo 2005 il Ticino conterebbe 193 Comuni.

L'agglomerato urbano di Lugano è considerato d'importanza nazionale ed influenza una corona di 54 Comuni (123mila abitanti). Occupa il nono posto per importanza a livello federale dopo Zurigo (1.08 mio di abitanti), Basilea (479mila abitanti), Ginevra (471mila abitanti), Berna (349mila abitanti), Losanna (309mila abitanti), Lucerna (196mila abitanti), San Gallo (146mila abitanti) e Winterthur (123mila abitanti).

Gli agglomerati di Locarno, Bellinzona e Chiasso-Mendrisio rivestono un'importanza regionale ed occupano il 24°, rispettivamente il 29° e 30° posto per importanza della loro popolazione nella gerarchia degli spazi urbani svizzeri.

Riassumendo: le questioni fondamentali che ci si pone circa la collaborazione intercomunale di diritto pubblico possono essere così riassunte. Se esistono dei Comuni troppo piccoli per offrire e produrre beni collettivi locali, che tipo di organizzazione sovra-comunale potrebbe essere adottata? E se esistessero più forme organizzative, quali sono i vantaggi e gli svantaggi di ognuna di esse? Cosa le distingue l'una dall'altra? Sono queste le domande alle quali, sempre più spesso, i politici sono chiamati a rispondere.

6.4 Le aggregazioni comunali: la sfida del 2000

Un'ulteriore forma di collaborazione intercomunale che si spinge oltre a quanto già esposto precedentemente, è rappresentata dalle aggregazioni comunali, pure conosciute con il termine "fusioni comunali"⁹. Sebbene non corrisponda ad un'organizzazione cooperativa vera e propria, poiché con essa trova origine una nuova collettività che non si sovrappone ad alcun'altra collettività, la aggregazione rappresenta pur sempre l'espressione più forte della volontà di cooperare da parte di più Comunità territoriali.

Gli obiettivi perseguiti non sono unicamente di ordine economico (efficienza, economicità,..), ma assumono anche un carattere sociale. Esempio in questo senso è la volontà di tornare a garantire ai cittadini tutti quei diritti democratici di cui dovrebbero disporre nei confronti dei servizi pubblici, e che lo sviluppo della collaborazione intercomunale ha da tempo ridotto. Questa soluzione comporta inevitabilmente lo scioglimento di tutti quegli organi locali incaricati del funzionamento delle singole collettività, a vantaggio di organi nuovi, in tutto e per tutto identici ai precedenti, e che operano in nome di tutti i cittadini che si trovano sul territorio. Con l'avvento di un'aggregazione intercomunale si genererà un nuovo Consiglio comunale (legislativo) e un nuovo Municipio (esecutivo).

Quando si pensa alla aggregazione, non si deve credere erroneamente che grazie ad essa il Comune appena creato possa dirsi di nuovo completamente autonomo. È infatti possibile che, per alcuni servizi pubblici locali, esso continui a dipendere da

⁹ Oggi in Ticino si preferisce parlare d'aggregazione piuttosto che di fusione. Infatti quest'ultima indica la scomparsa di un ente a favore di una nuova realtà mentre il primo termine sta a significare un'unione di forze al fine di rivitalizzare l'ente comunale.

un'organizzazione cooperativa intercomunale, i cui membri non sono unicamente quelli che hanno accettato di aggregarsi, ma anche altri.

La dimensione è senza dubbio uno dei temi più importanti per le sorti di un Comune di domani poiché da essa dipende non solo la possibilità di contenere la spesa pubblica, razionalizzando i costi di quei servizi che ancora oggi non sono prodotti a livello intercomunale, ma anche e soprattutto perché un Comune medio-grande può sviluppare una strategia progettuale. Se l'ente locale vuole riconquistare quel ruolo attivo che in passato ricopriva nel contesto federalista, e riottenere quell'autonomia decisionale che, troppo spesso, il Cantone gli ha dovuto togliere per timore di una sua incapacità, allora deve dimostrare di saper gestire efficacemente anche i problemi più complessi.

Definire la dimensione ottimale di una collettività pubblica non è uno sterile esercizio teorico, ma una necessità dettata da una realtà in continua evoluzione. L'obiettivo perseguito è quello di ridisegnare i confini delle collettività locali, in modo da garantire una produzione ottimale di beni o servizi pubblici; ottimale perché dovrebbe permettere ai comuni di massimizzare i benefici massimizzando i costi. Va comunque precisato che di modelli riguardanti la dimensione ottimale di una collettività ve ne sono più di uno¹⁰, il che può generare confusione in alcuni lettori.

L'idea che esiste una dimensione minima di una collettività pubblica nasce dalla constatazione secondo la quale i Comuni più piccoli non possono disporre di risorse (finanziarie, umane, tecniche,...) necessarie per la gestione di servizi complessi. Questa dimensione minima corrisponde a una soglia a partire dalla quale il Comune è economicamente autonomo dal punto di vista della prestazione dei servizi (Conseil de l'Europe, 1995, p. 32).

Il progetto di riforma organizzativa dei Comuni ticinesi è tra i progetti istituzionali più importanti degli ultimi anni.

L'idea di promuovere le aggregazioni in Ticino è nata allo scopo di far fronte ai problemi esistenziali dei piccoli Comuni di valle, per i quali l'aggregazione costituisce una via obbligata per garantire servizi a costi sostenibili. L'aggregazione comunale ha poi contagiato anche le aree urbane. La domanda a questo punto è d'obbligo: cosa spinge questi Comuni ad aderire a progetti di aggregazione?

Bisogna fare un'importante diversificazione. Per i Comuni di valle più piccoli, l'aggregazione costituisce certamente una necessità per far fronte alla loro difficile situazione finanziaria. Quando invece sono agglomerati urbani ad essere coinvolti, come è il caso della Nuova Lugano, le motivazioni non sono solo di carattere prettamente finanziario. Quando sono Comuni di una certa dimensione ad aggregarsi, non è solo la loro situazione finanziaria a spingerli verso un'aggregazione, bensì anche altre leve: l'obiettivo è usufruire di nuove potenzialità e prospettive sia sociali che culturali e di sviluppo. In molti casi è un'opportunità per adeguarsi alle esigenze del singolo ed è dettata dall'urgenza di migliorare la gestione del territorio.

¹⁰ Modelli che variano a seconda delle condizioni, iniziali e metodologiche, prese in considerazione.

La riforma opera sui diversi meccanismi che regolano il funzionamento del Comune e prevede un'azione combinata su più livelli:

1. L'adeguamento della **dimensione** delle collettività locali attraverso le aggregazioni dei Comuni.
L'adeguamento della dimensione tramite le aggregazioni permette la creazione di un miglior rapporto fra l'intervento della collettività locale ed il territorio, evitando strategie locali contrarie all'interesse regionale e cantonale. Si tratta di una tappa importante per la restituzione dell'autonomia comunale. L'evolvere e il complicarsi delle prestazioni di servizio richieste e la dimensione regionale degli stessi rende oggi alcuni Comuni ticinesi inadeguati ad assicurare alla società democratica il giusto livello di progettualità e di capacità amministrativa. Il loro sotto-dimensionamento strutturale e finanziario non permette quindi di garantire un ruolo politico-gestionale efficace. Ciò comporta inevitabilmente un intervento da parte del Cantone. Da qui l'importanza dei processi di aggregazione.
2. La revisione della ripartizione delle **competenze** e dei **flussi finanziari** fra Cantone e Comuni.
La revisione dei rapporti di competenza e dei flussi finanziari fra Cantone e Comuni secondo i criteri di efficienza ed efficacia comporta: la revisione della suddivisione dei compiti e conseguentemente degli oneri finanziari sulla base del principio di chi beneficia paga e decide del servizio pubblico; l'analisi del problema della ripartizione delle risorse finanziarie, secondo il principio della pertinenza; il ripensamento della perequazione finanziaria e dei costi allo scopo di promuovere una politica volta a limitare efficacemente le disparità regionali.
3. Il ripensamento dei meccanismi (regole e procedure) di **funzionamento politico e amministrativo** del Comune per migliorare il processo decisionale, ottimizzare l'erogazione dei servizi pubblici e verificare la realizzazione e l'adeguatezza nel tempo.
Una gestione efficace ed efficiente dell'autonomia comunale necessita di procedure e strumenti democratici in grado di responsabilizzare gli amministratori comunali ed orientarli correttamente nella presa delle decisioni. Il ripensamento dei meccanismi (regole e procedure) di funzionamento politico e amministrativo del Comune permetterà quindi di migliorare il processo decisionale, ottimizzare l'erogazione dei servizi pubblici e verificarne la realizzazione e l'adeguatezza nel tempo (fonte: sito ufficiale del Cantone). L'orientamento è quello di introdurre meccanismi della nuova gestione pubblica volti a migliorare l'efficienza e l'efficacia.

Come si può constatare dalla figura 6.2 presente negli Allegati, i progetti di aggregazione che si sono conclusi con successo dal 1995 ad oggi sono ben 11, coinvolgendo in totale 55 comuni e più di 73'000 cittadini. Attualmente i progetti in

corso o in fase di valutazione sono 22 (vedi figura 6.3 - Allegati)¹¹. Tra i progetti che si sono conclusi, uno in particolare spicca per la sua rilevanza e la sua importanza a carattere nazionale: l'aggregazione che recentemente ha interessato la Città di Lugano.

6.5 Aggregazioni comunali: l'esempio di Lugano

Il progetto della Nuova Lugano rappresenta il più importante processo di aggregazione in corso in Svizzera. Nel periodo che va dal 2001 al 2003, il Municipio¹² ha promosso una nuova politica di aggregazione, intesa a valorizzare il territorio e a meglio ridistribuire servizi e prestazioni, in modo equo ed equilibrato su tutta la nuova giurisdizione con lo scopo di provocare già a media scadenza un reciproco arricchimento in tutto il territorio, quindi una crescita.

Quali gli interessi di Lugano a volersi aggregare agli altri otto Comuni circostanti?¹³ Questa aggregazione ha lo scopo di arricchire, tramite l'unione delle proprie forze, il patrimonio sociale, economico e culturale. In altre parole si vogliono dare nuove prospettive alla qualità della vita di tutti. Inoltre, la Città di Lugano necessita di nuovi spazi territoriali per garantirsi uno sviluppo.

Prima di addentrarci nel merito di questa importante aggregazione si desidera, al fine di ottenere un quadro della situazione più completo, ripercorrere brevemente gli avvenimenti che, nell'ultimo secolo, hanno interessato la Città di Lugano.

Nei secoli Lugano ha conosciuto una forte espansione: da piccolo borgo medievale stretto da mura, a città aperta e sede della terza piazza finanziaria svizzera (vedi figura 6.4 – Allegati). Questo sviluppo trova il suo punto focale di snodo nella seconda metà dell'Ottocento, grazie allo sviluppo dell'industria turistica e all'apertura della linea ferroviaria del San Gottardo (1878). L'apertura delle vie di comunicazione è stato un capitolo importante per lo sviluppo dell'economia di Lugano e del Cantone Ticino. Sono state infatti le infrastrutture di comunicazione, strada e ferrovia in particolare, a concorrere in modo rilevante alla nascita di un'identità politica del Ticino e alla sua economia del corso dell'Ottocento.

Si sa che il passaggio da una civiltà rurale ad una civiltà cittadina e moderna ha incontrato un po' ovunque questi problemi, ma la contrapposizione tra Lugano-città e la campagna, con le sue antiche e radicate autonomie locali ha conosciuto nella storia momenti di alta tensione e crisi.

E' soprattutto nel Novecento che Lugano conosce la prima importante trasformazione urbana e demografica, lasciandosi alle spalle progressivamente ma definitivamente il suo passato rurale. Assistiamo alla realizzazione di grandi opere urbane infrastrutturali, per i trasporti, per il gas e l'elettricità e per l'acquedotto. In

¹¹ Situazione al 9 dicembre 2004.

¹² L'organo esecutivo a livello comunale.

¹³ Breganzona, Cureggia, Davesco-Soragno, Gandria, Pambio-Noranco, Pazzallo, Pregassona e Viganello.

seguito alla costruzione di un fitto reticolo stradale compaiono le prime case e i primi palazzi fuori porta. La Città si distende dal centro storico in tutte le direzioni: nascono i nuclei di Cassarate, Molino Nuovo, Besso, Loreto. Un processo di diffusione della città che non conoscerà più sosta: le contrade si saldano, i campi e le colline diventano insediamenti con un'identità e un'inconfondibile fisionomia.

Nel tempo un simile sviluppo urbano ha portato la Città a raggiungere e toccare i territori di altri comuni vicini. Una situazione che ragionevolmente avrebbe richiamato l'esigenza se non la necessità di pensare a processi di aggregazione o fusioni in un territorio caratterizzato da un'enorme frammentazione.

Tuttavia, nonostante diversi tentativi intrapresi durante il Secolo scorso il loro successo rimase limitato al 1972 quando avvenne l'aggregazione tra Lugano e i Comuni di Brè-Aldesago e di Castagnola. Fu questo un risultato parziale di un progetto più importante che avrebbe dovuto comprendere anche altri Comuni della cintura urbana di Lugano. Questo progetto ha comunque permesso di gettare le basi di una strategia organizzativa e di formare la cultura politica necessaria per le aggregazioni future. Questa aggregazione degli anni Settanta ha costituito il laboratorio del nuovo progetto; ha permesso di integrare in una realtà urbana due territori dalla forte identità: Castagnola con un carattere residenziale, Brè con un carattere rurale. E' in questi anni che la Città di Lugano sviluppa una nuova politica turistica con la costruzione del suo Palazzo dei Congressi, investe risorse per la creazione dell'Aeroporto di Lugano-Agno e inizia l'ascesa della sua piazza bancaria e finanziaria.

Tuttavia il vero impulso per l'aggregazione lo si è avuto nel 1999: il fronte delle proposte che avrebbero dato avvio al processo di aggregazioni della nuova Lugano considerava inizialmente l'ipotesi di Gandria, un progetto importante per Lugano dal momento in cui le avrebbe permesso di diventare Città di confine e quindi di proporsi come elemento dinamico e attivo nell'ambito delle relazioni transfrontaliere (Città di Lugano, 2003, p. 5). Questo progetto servì quindi a risvegliare la discussione su una questione importante anche all'interno degli altri Municipi della regione alle prese con gli effetti della crisi finanziaria degli anni Novanta, alcuni con problemi di sopravvivenza amministrativa se non di sopravvivenza politica.

Nei fatti la Città di Lugano, con i suoi 28'000 abitanti (situazione 2002) si è trovata nel corso della sua recente evoluzione a sostenere il costo per lo sviluppo di servizi che interessavano una popolazione di tre o quattro volte superiore. La Città di Lugano ha potuto contare su un indotto importante generato dal settore economico, dalla presenza di un settore turistico trainante, una piazza finanziaria in espansione fino alla fine degli anni Novanta.

Oggi le cose stanno cambiando: il settore turistico sta perdendo la sua forza, il settore finanziario alterna momenti di grande vitalità a momenti di difficoltà e il commercio vive sulle oscillazioni dei valori delle monete (Città di Lugano, 2003, p. 3). Inoltre, Lugano ha iniziato a conoscere dei problemi di saturazione degli spazi dovuti alla mancanza di territorio per nuovi sviluppi.

Tabella 6.1 Dati geopolitici e finanziari prima dell'aggregazione

	Popolazione residente	Posti di lavoro	Moltiplicatore	Indice forza finanziaria	Risorse fiscali pro-capite
Breganzona	5'162	ca. 990	87.5%	111	2'672
Cureggia	121	ca. 8	78%	151	4'039
Davesco-Soragno	1'350	ca. 470	90%	89	2'190
Gandria	216	ca. 100	75%	93	2'420
Lugano	28'765	ca. 28'500	75%	186	9'034
Pambio-Noranco	549	ca. 220	95%	83	2'586
Pazzallo	1'209	ca. 350	75%	110	3'397
Pregassona	7'670	ca. 1'980	90%	101	2'264
Viganello	6'478	ca. 1'610	82.5%	111	2'580

Le motivazioni che hanno spinto i Municipi dei Comuni di Breganzona, Cureggia, Davesco-Soragno, Gandria, Lugano, Pambio-Noranco, Pazzallo, Pregassona e Viganello (vedi figura 6.5 – Allegati) ad aderire a questo importante progetto di aggregazione possono essere così riassunti:

- valorizzare, tramite l'unione delle forze, le caratteristiche ed il patrimonio sociale, economico e culturale di ogni realtà aggregata;
- promuovere le risorse esistenti nei singoli Comuni e creare nuove occasioni di sviluppo;
- ridefinire la distribuzione dei servizi sul territorio al fine di ottimizzarne l'erogazione;
- migliorare la qualità della vita degli abitanti tramite l'offerta di migliori infrastrutture e servizi alla popolazione, promuovendo nello stesso tempo un'adeguata e corretta valorizzazione dell'ambiente e del territorio;
- cogliere l'opportunità dello slancio progettuale sul territorio, favorito dal processo di aggregazione, per promuovere la realizzazione di progetti d'interesse pubblico e per razionalizzare le infrastrutture che già oggi esistono;
- superare gli ostacoli che molti progetti ed opere incontrano quali ad esempio scuole, strade, case anziani e canalizzazioni, difficili da realizzare per i singoli Comuni;
- rilanciare l'interesse dei cittadini nei confronti della cosa pubblica;
- adeguare la realtà politica e amministrativa dell'area urbana luganese alla realtà sociale, economica e territoriale¹⁴.

Un altro elemento importante nel discorso aggregativi è fornito dalle collaborazioni intercomunali esistenti fra i vari Comuni della regione.

Come facilmente intuibile, gli ultimi decenni sono stati caratterizzati da una fitta collaborazione intercomunale tra Lugano e i suoi Comuni limitrofi, al fine di poter

¹⁴ Fonte: Repubblica e Cantone Ticino, *Rapporto alla Cittadinanza* (2003).

assicurare nel modo più efficace ed efficiente possibile, l'erogazione di tutti quei servizi che un Comune è chiamato a garantire ai suoi cittadini. Per questo motivo Lugano ha sempre instaurato un costante e faticoso lavoro di mediazione con i diversi Comuni, operando nell'ambito di consorzi e istituendo commissioni intercomunali ad hoc, per affrontare questioni specifiche ma di interesse comune.

Come si può notare dalla tabella sottostante, non sono pochi i servizi per i quali i Comuni limitrofi avevano deciso, già anni or sono, di instaurare delle forme di collaborazione con la Città. Per quanto concerne ad esempio la fornitura dell'acqua, dell'elettricità e del gas, Lugano serviva contemporaneamente più comuni della cintura urbana. Questi ultimi facevano inoltre capo a Lugano per il servizio dei trasporti pubblici, per le attività/situazioni che vedevano coinvolti i pompieri e la polizia. Molto fitta, da non dimenticare, la collaborazione tra questi Comuni per garantire un servizio efficace ed efficiente anche in ambito socioculturale (si pensi ad esempio alle case per anziani, agli asili nido e alla pista di ghiaccio di Lugano).

Tabella 6.2 Collaborazione Intercomunale con Lugano

	Acqua	Elettricità	Gas	TPL ¹⁵	Pompieri	Polizia	Altro ¹⁶
Viganello	X	X	X	X			X
Breganzona			X	X			X
Pregassona		X	X	X			X
Pazzallo		X	X		X		X
Davesco-Soragno		X	X		X	X	X
Cureggia	X	X			X	X	X
Gandria		X			X	X	X
Pambio Noranco		X	X				X
Viganello	X	X	X	X			X

L'individuazione e l'esecuzione di soluzioni anche semplici ha sempre richiesto una fitta sequenza di discussioni e corrispondenze dall'esito incerto. Questo sia che si trattasse di tematiche relative alla sicurezza, alla pianificazione, ai trasporti, ai posteggi, alla circolazione viaria, alla cultura e al tempo libero o anche questioni di prevenzione e assistenza (Città di Lugano, 2003, p. 4).

In una realtà urbana come la nostra la maggior parte dei problemi che si presentano sono di carattere intercomunale e questo è un fatto che la crescente mobilità delle persone e dei cittadini nel territorio ha reso più acuto.

Il 15 dicembre 2002 è avvenuta la votazione consultiva relativa al progetto di aggregazione dei Comuni di: Cureggia, Davesco-Soragno, Gandria, Lugano, Pambio-

¹⁵ Trasporti pubblici luganesi.

¹⁶ Case per anziani, Asili nido, Pista di ghiaccio Resega,...

Noranco, Pazzallo, Pregassona e Viganello e il 76,2%¹⁷ dei votanti ha accettato la proposta di costituire la Nuova Lugano, una percentuale sicuramente molto importante che ha confermato a stragrande maggioranza la volontà dei cittadini di creare un nuovo territorio istituzionale. La caratteristica di questo progetto, che è sfociata nella fase di concretizzazione a partire dal 2004, consiste nel fatto che il movimento aggregativo è partito alla base (dal basso) sotto la spinta di comitati, gruppi di cittadini, associazioni, gruppi operativi che hanno spinto i loro Municipi a considerare l'ipotesi dell'aggregazione con Lugano, coinvolgendo soltanto in un secondo momento politici e funzionari dello Stato in una sorta di nuova motivazione e voglia spontanea di costruire qualcosa di nuovo nel futuro. E' importante sottolineare come questo progetto non sia giunto sui banchi della Città a ciel sereno, una sorta di imposizione proveniente quindi dall'alto che non ha voluto prendere in considerazione l'opinione dei cittadini, come è invece avvenuto con altri progetti aggregativi presentati di recente nel Cantone e largamente respinti dal popolo.

Tuttavia dal lato politico c'è stata contesa, non tutti erano d'accordo e a livello dei Municipi si sono create divisioni e contrasti come è giusto che ciò avvenga in un Paese democratico. Prova questo fatto che degli 8 Comuni che hanno intrapreso le trattative con Lugano, ben tre avevano l'opposizione dei rispettivi Sindaci e, come nel caso di Breganzona, si è tentato, invano, di ostacolare tramite procedure di ricorso il processo di aggregazione prima della consultazione popolare (Città di Lugano, 2003, p. 5).

Questi fatti dimostrano quindi che la questione "aggregazione" non è stata intesa da parte dei cittadini allo stesso modo rispetto alla forza politica.

Diverse sono le condizioni che hanno favorito questo passo e che hanno permesso di affrontare con rapidità e tempismo le diverse situazioni politiche che si sono presentate in modo quasi istantaneo.

1. La forza economica di Lugano.

La prima ragione è stata la forza finanziaria della Città di Lugano che non è stata determinata dalle risorse fiscali giunte dal settore finanziario (fine anni novanta inizio anno 2000), ma anche da un lungo e meticoloso lavoro di ristrutturazione delle strutture organizzative all'interno dell'apparato amministrativo di Lugano.

La privatizzazione di alcuni servizi comunali di interesse regionale (Trasporti Pubblici Luganesi) e della Aziende Industriali di Lugano (Sezioni elettricità e Gas) ha pure permesso di consolidare questo obiettivo a livello di bilancio.

Queste condizioni favorevoli¹⁸ hanno permesso alla Città di chiudere con importanti avanzi d'esercizio i conti di questi ultimi anni¹⁹.

2. L'impegno del Municipio di Lugano.

¹⁷ Fonte: www.lugano.ch/aggregazioni.

¹⁸ Si pensi ad esempio al gettito fiscale pro-capite che nella Città era di Fr. 9'034.--, mentre nei Comuni vicini (tranne alcune eccezioni) non superava i 3'000.-- franchi.

¹⁹ Fonte: www.lugano.ch.

Un altro fattore che ha giocato in modo favorevole è stato l'impulso deciso dato dal Municipio di Lugano che ha dato delle precise scadenze ai Comuni vicini per esprimersi a favore o contrari al progetto di aggregazione.

Uno dei primi atti della legislatura 2004-2008 è stato infatti la costituzione di un nuovo Dicastero per i rapporti con i Comuni vicini, supportato dal lavoro di una commissione politica composta da membri del Consiglio Comunale. Questo con lo scopo di approfondire le problematiche delle aggregazioni; studiare approcci e strategie differenziate; promuovere una nuova cultura delle aggregazioni, cogliendo con concretezza e rapidità le disponibilità che si presentavano; interrogarsi sui confini reali e adeguati alle esigenze del futuro agglomerato; privilegiare nell'interesse reciproco quelle fusioni che rispondevano alla necessità di rafforzamento dell'assetto urbano, demografico, economico e paesaggistico e turistico della regione (Città di Lugano, 2003, p. 6).

3. Il ruolo dell'Amministrazione.

La rapidità con la quale sono state condotte le trattative con i Comuni è uno dei fattori principali del successo del progetto. Qui un particolare merito si deve riconoscere all'Amministrazione della Città, guidata dal Segretario Comunale (Capo progetto) coadiuvato dai Direttori dei Dicasteri.

4. La Comunicazione.

La Comunicazione ha giocato un ruolo strategico molto importante ai fini del successo del progetto. I media e in particolare gli organi della stampa scritta, hanno offerto un contributo costante e considerevole alla crescita del dibattito pubblico consentendo ai cittadini di formarsi un'opinione sul progetto e quindi di decidere in modo documentato al momento dell'espressione del voto.

Da parte sua il Comune di Lugano ha seguito la Comunicazione con un paio di strumenti molto semplici e immediati quali la rivista "La Città" e il Sito www.Lugano.ch, nell'ambito del quale è stata sviluppata una rubrica dedicata alle aggregazioni con tutte le informazioni essenziali.

Il processo di aggregazione ha comportato un nuovo riassetto istituzionale e la riorganizzazione generale della distribuzione dei servizi su tutto il territorio, tenuto conto delle situazioni esistenti e delle necessità legate alla creazione di una nuova realtà urbana. Lo scopo prioritario di tale riorganizzazione è stato quello di garantire ad ogni Cittadino della Nuova Lugano un contatto diretto e indiretto con le istituzioni politiche e la salvaguardia dell'identità dei singoli Quartieri attraverso adeguati servizi e prestazioni in loco.

I nuovi numeri riguardanti l'Amministrazione di Lugano sono i seguenti:

- municipio (esecutivo): 7 membri (+2);
- consiglio comunale (legislativo): 60 membri (+10);
- quartieri: 14 quartieri.

Si è pure reso necessario un ripensamento della dislocazione delle strutture amministrative sul territorio del nuovo Comune. In ogni nuovo Quartiere, in sostituzione delle vecchie cancellerie comunali, è stato istituito un Ufficio di Quartiere che funge da front office. Esso offre la possibilità di eseguire in loco la maggior parte delle pratiche una volta svolte dalle cancellerie comunali e ha una funzione informativa e orientativa per il Cittadino. Gli uffici amministrativi di tutti i Quartieri sono connessi alle banche dati centralizzate.

I diversi Uffici regionali sono inoltre collegati in una rete informatica unica che fa riferimento ai centri di competenza²⁰ (back office) dislocati oltre che in centro Città, a Viganello, Pregassona e Breganzona. In questo modo le pratiche possono essere avviate e seguite nel loro iter da diversi punti del territorio.

La Nuova Lugano è diventata una città potenzialmente più forte e competitiva a livello nazionale e con opportunità anche a livello internazionale, soprattutto se si pensa che grazie all'aggregazione con Gandria Lugano è diventata una città di confine, come Ginevra e Basilea. Ciò mette Lugano in una posizione interessante rispetto alla soluzione di problemi cruciali nel campo delle comunicazioni, dei trasporti e dei rapporti economici tra Ticino e Lombardia, e non solo in riferimento alla regione dell'Insubria, ma anche verso la Valtellina e Sondrio. Ricordiamo che Lugano si trova fra due importanti centri metropolitani quali Zurigo e Milano.

Un nuovo ruolo che le permetterà di diventare un soggetto attivo e dinamico rispetto alle altre città svizzere e rispetto alla rete delle città europee. Si pensi in particolare alla questione dei trasporti e degli assi di transito internazionali, al collegamento Lugano-Milano, al collegamento Malpensa-Lugano-Malpensa, senza dimenticare gli importanti risvolti culturali, e lo sviluppo di sinergie in campo turistico o commerciale, temi sui quali Lugano è da sempre molto attiva e intraprendente.

A livello svizzero la posizione della nuova Lugano è la seguente: con i suoi 52'000 abitanti si posiziona al 9. posto tra le città più popolate (prima dell'aggregazione copriva la 21esima); la sua superficie raggiunge i 48 km² (con la Val Colla) ciò che ne fa l'8a città svizzera per estensione territoriale (precedentemente la 61esima); con 33'000 posti di lavoro stimati, Lugano raggiunge la 10a posizione (prima soltanto la 23a). Sono questi i dati che si presentano per semplice sommatoria e che non tengono ancora conto delle potenzialità e degli effetti evolutivi che il processo di aggregazione e il suo assestamento potrà generare a medio termine.

²⁰ Nei settori amministrativi sono state individuate le seguenti aree di competenza da distribuire sul territorio: Cancelleria del Consiglio comunale; Cancelleria del Municipio; Controllo abitanti; Servizio naturalizzazioni; Servizio di Stato civile e matrimoni; Commissione tutoria regionale; Ispettorato delle finanze; Servizio contabile e contribuzioni; Servizio giuridico; Comunicazione e Informazione; Servizio del personale; Ufficio di conciliazione; Stabili locativi.

6.6 Aggregazioni comunali: l'esempio di Lugano

Il processo di ristrutturazioni e di riorganizzazioni aziendali che sta interessando il mondo economico ha pure coinvolto il settore pubblico. Mai come oggi Confederazione, Cantoni e Comuni stanno ripensando la propria organizzazione e il proprio funzionamento; il Cantone Ticino, dal canto suo, sta intraprendendo importanti manovre per affrontare le sfide del terzo millennio. Uno dei progetti più importanti ed innovativi del Cantone è rappresentato dalla nuova pianificazione territoriale che ha l'obiettivo di diminuire progressivamente il numero dei Comuni e contemporaneamente di rafforzare il loro ruolo, attraverso una politica coordinata delle aggregazioni e un rafforzamento degli agglomerati.

L'obiettivo del Cantone Ticino consiste nel miglioramento del suo funzionamento attraverso una razionalizzazione delle proprie risorse. Le autorità cantonali ritengono che per realizzare tale obiettivo occorra innanzitutto procedere a una riorganizzazione istituzionale.

Soltanto un Comune autonomo, sia dal punto di vista finanziario, amministrativo che decisionale, sarà in grado di gestire i compiti che oggi gli competono e quelli che il Cantone gli delegherà in un futuro prossimo. Per rivitalizzare l'autonomia locale e soprattutto per rendere il Comune un'entità funzionale, il Dipartimento delle Istituzioni ha pensato di lavorare su misure concrete quali:

- l'aumento della dimensione territoriale dei Comuni, elaborata nello studio "Il Cantone e i suoi Comuni: l'esigenza di cambiare";
- il progetto della Legge sulle aggregazioni;
- la revisione della Legge Organica Comunale (per ridefinire i ruoli dell'esecutivo, del legislativo e dell'amministrazione);
- il progetto di revisione della Legge sulla collaborazione intercomunale;
- il progetto per la creazione degli Agglomerati.

La decisione di aumentare la dimensione dei Comuni ticinesi si basa sull'osservazione della realtà. Il numero delle più piccole collettività locali in Ticino era, fino a pochi mesi fa, grande (47 Comuni con meno di 100 abitanti), il numero dei Comuni senza alcuna autonomia era allarmante (67 Comuni in regime di compensazione) e le finanze di un buon numero di Comuni erano in una situazione critica.

Nell'ambito di questo lavoro si è potuto constatare che il processo aggregativo dei Comuni rappresenta per taluni un'opportunità (Comuni finanziariamente forti che aggregandosi cercano dei vantaggi grazie alla condivisione di risorse quali: personale, strutture e finanze) e per altri una necessità (Comuni finanziariamente molto deboli la cui sopravvivenza sarebbe garantita unicamente se aderiscono ad un progetto d'aggregazione sostenuto finanziariamente dal Cantone). Si è dunque rilevato che la leva finanziaria gioca un ruolo importante.

I progetti di aggregazione che si sono conclusi con successo dal 1995 ad oggi sono ben 11, coinvolgendo in totale 55 Comuni e più di 73'000 cittadini. Attualmente i progetti in corso o in fase di valutazione sono 22. Il nostro studio ha pure permesso di

conoscere da più vicino il progetto più importante che il Cantone Ticino, ma anche la Confederazione, sta conoscendo: il progetto di aggregazione della Città di Lugano. Aggregazione che ha permesso alla Città di conoscere un aumento demografico piuttosto importante, passando da 28'000 a 52'000 abitanti, ciò che rappresenta il 16% dell'intera popolazione cantonale. Un progetto che ha riscontrato un successo grazie anche alla forza economica della Città, all'impegno del nuovo Municipio, al ruolo dell'Amministrazione e all'ottima strategia di comunicazione. Una delle caratteristiche di questo progetto consiste nel fatto che il movimento aggregativo è partito dal basso, con un'importante adesione popolare.

Essendo un progetto che è entrato in vigore soltanto nel 2004, è ancora troppo prematuro esprimere dei giudizi definitivi. Abbiamo messo in risalto nello studio gli elementi positivi, in questi mesi cominciano anche a emergere alcune critiche. Ci sono ad esempio alcuni quartieri che si lamentano della lontananza dal potere decisionale, ora centralizzato a Lugano e ritengono che alcuni dettagli (quali ad esempio il rapporto diretto con l'amministrazione comunale) non siano più così curati come prima. Esiste pure una preoccupazione di carattere finanziario, in quanto i costi dell'aggregazione iniziano a pesare sulle finanze del nuovo Comune che per il momento può comunque contare sul solide basi.

A livello cantonale il progetto di Lugano è visto con interesse, ma da alcuni anche con un sentimento di preoccupazione. Esiste il rischio che Lugano, con il passar degli anni (prossimo obiettivo è quello di raggiungere una popolazione di 80'000 abitanti, pari al 25% della popolazione cantonale) diventi sempre più forte all'interno della realtà cantonale, a scapito degli altri poli urbani (ad esempio le città di Locarno e Bellinzona). Per questo motivo si cerca anche in questi poli urbani di sviluppare un discorso aggregativi che permetta di far crescere in modo armonioso anche le altre regioni del Cantone. L'obiettivo finale è di garantire un equilibrio fra le diverse aree territoriali, evitando di creare un Cantone che funzioni a due velocità.

6.7 Allegati

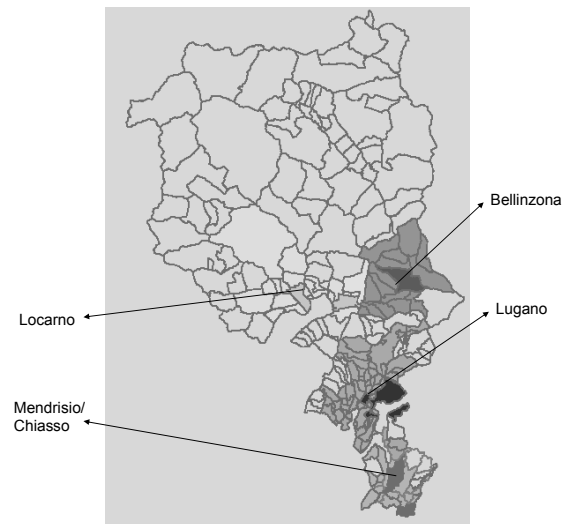


Figura 6.1 Dipartimento delle Istituzioni: I 4 agglomerati urbani ticinesi

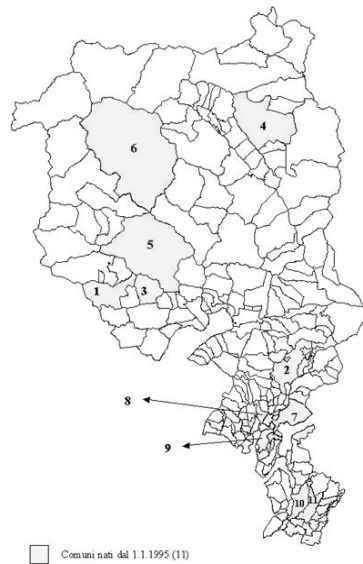


Figura 6.2 Dipartimento delle Istituzioni: Le aggregazioni ultimate dal 1995 ad oggi

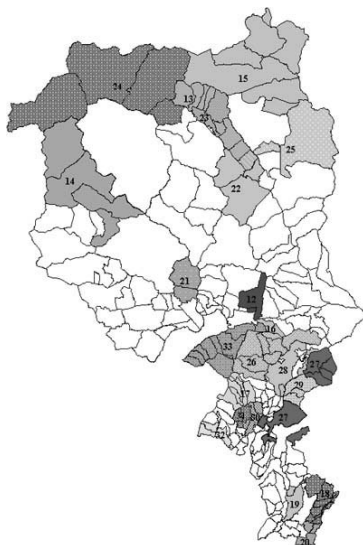


Figura 6.3 Dipartimento delle Istituzioni: Progetti di aggregazione in corso



Figura 6.4 Sviluppo del territorio (1800-1980)



Figura 6.5 Ubicazione dei Comuni costituenti la Nuova Lugano

Bibliografia

Testi

- Arn D., Friederich U. (1994), *Gemeindeverbindungen in der Agglomeration*, Zürich.
- Dafflon B. (1998), *La gestion des finances publiques locales*, Economica, Paris.
- Dafflon B. (1999), *Les fusions de communes: éléments d'étude pour une dimension de référence*, Working Paper No. 327, Faculté des sciences économiques et sociales, Université de Fribourg, Fribourg.
- Huber S., Mordasini R. (1994), *La loi sur l'aide en matière d'investissement est majeure*, in *Vie économique*, 7.
- Ratti E. (1991), *Il Comune: organizzazione politica e funzionamento*, Vol. 1, Losone.
- Steiner R. (2000), *Collaboration intercomunale et fusion de communes en Suisse: Résultats d'une étude empirique et jalons pour une gestion systématique de la coopération et de la fusion*, Institut de l'organisation et du personnel, Université de Berne.

Studi

- Arthur Andersen (1998), *Le preoccupazioni che assillano e assilleranno il Comune ticinese*, Bellinzona: Dipartimento delle Istituzioni.
- Città di Lugano (2003), *La Nuova Lugano: riforme nei comuni e nei cantoni* (Relazione Sindaco Arch. Giorgio Giudici, 5 settembre 2003, Berna).
- Repubblica e Cantone Ticino - Dipartimento delle istituzioni (1998), *Riflessioni sul Comune di domani*, Bellinzona.
- Repubblica e Cantone Ticino - Dipartimento delle istituzioni (1998), *Il Cantone e i suoi comuni: l'esigenza di cambiare*, Vol. 1/2a e 2b, Bellinzona.
- Repubblica e Cantone Ticino - Dipartimenti Istituzioni (2004), *Città 2004*, Bellinzona.
- Segretariato di Stato dell'economia (2000), *Collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations*, Conférence tripartite sur les agglomérations, Berne.

Materiali

- Corriere del Ticino (20.01.2005), *Aggregarsi per crescere*, a cura di Matilde Casasopra.
- Corriere del Ticino (10.12.2004), *Quo vadis Lugano?*, a cura di Matilde Casasopra.
- Corriere del Ticino (15.02.2005), *Elezioni in arrivo tra "aggregati" e no*, a cura di Matilde Casasopra.
- Della Santa M. (1996), *Dalla collaborazione alla fusione: analisi degli aspetti economici, istituzionali e sociologici del Comune*, Tesi di dottorato in scienze economiche e sociali (Università di Friburgo, Prof. Bernard Dafflon), Vico Morcote e Friburgo.
- Galli S. (2001), *L'aggregazione dei comuni ticinesi*, Lavoro di licenza in gestione di finanze pubbliche (Università di Friburgo, Prof. Bernard Dafflon).
- Remondini B. (1999), *Le Tessin et ses Communes*, Mémoire de licence (Université de Fribourg, Prof. Paolo Urio).

Repubblica e Cantone Ticino – Consiglio di Stato (2003), Rapporto alla Cittadinanza – Aggregazioni del Comune di Breganzona, Cureggia, Davesco-Soragno, Gandria, Lugano, Pambio-Noranco, Pazzallo, Pregassona e Viganello, Bellinzona.

Vitta C. (2003), Holding di partecipazioni nei Comuni: il caso di Locarno.

Zanolini K. (2003), New Public Management: Nuovi progetti e strategie nell'amministrazione della res publica, Tesi di laurea (Università della Svizzera Italiana, Prof. Marco Meneguzzo).

Siti Internet

- www.ti.ch/CAN/comuni/riforma
- www.ti.ch/DI/DI/SezEL/Agglomerati
- www.lugano.ch

7

Reti integrate e strategie di intervento sul settore culturale nel Canton Ticino

Marco Meneguzzo, Gian Michele Zeolla¹

7.1 Il Canton Ticino: cultura, identità e territorio in un sistema federale

Il caso del Canton Ticino rappresenta un caso di estremo interesse nella prospettiva della creazione di sistemi culturali integrati e di consolidamento della funzione di governance del settore culturale svolta dalla amministrazione pubblica. All'interno della PA ticinese, ruolo forte viene infatti giocato del livello statale (Stato del Canton Ticino) con una progressiva crescita del ruolo dei Comuni, a seguito del consolidamento delle microregioni, di cui si parlerà in seguito, e dei processi di aggregazione dei Comuni, che hanno portato alla creazione della Grande Lugano.

Il caso del Canton Ticino offre spunti poi significativi per la formulazione e la attuazione di politiche e strategie di intervento nel settore culturale delle Regioni italiane, aprendo così un nuovo terreno di ricerca, finora limitato al benchmarking ed al confronto tra le Regioni italiane (Federculture, 2004) da estendere a livello europeo.

Obiettivo dell'articolo è, dopo la sintetica presentazione della offerta culturale a livello di poli culturali "subregionali" o meglio subcantionali e delle politiche culturali svolte dal Canton Ticino attraverso il DECS (Dipartimento cultura educazione e sport), presentare le sfide che caratterizzano ora ed in futuro le politiche culturali del governo cantonale.

¹ Gli autori intendono ringraziare Sandro Rusconi del DECS che ha fornito indicazioni e documentazione per la stesura dell'articolo e Luisa Mosetti che ha effettuato la mappatura della offerta culturale all'interno della ricerca Impatti economici e potenziali strategici del Festival internazionale del film Locarno, Università della Svizzera Italiana 2004.

Verranno quindi inquadrare possibili opzioni di intervento, in un contesto istituzionale, quale quello svizzero, caratterizzato a livello federale e da un sistema di finanziamento della cultura basato su fondi settoriali (Fondo Lotteria, Fondo cinema, sussidio federale).

Prima di addentrarci nello specifico, vale la pena soffermarsi un istante sul termine “cultura”, in considerazione del fatto che le sue possibili accezioni impongono una restrizione di campo, tenendo conto dell’approccio disciplinare a cui fanno riferimento, quello della geografia economica e territoriale da un lato e delle discipline aziendali e manageriali dall’altro. Evitando ogni radicalismo, con “cultura”, o meglio con “offerta culturale” intendiamo tutto ciò che mette in risalto le peculiarità del paesaggio preso in esame. E il termine paesaggio va inteso in senso lato come viene sintetizzato, con grande maestria, da un interprete di riferimento come Giacomo Corna Pellegrini, che evidenzia come lo *spazio diventa territorio quando l’uomo lo abita, lo coltiva, lo capisce: paesaggio è capire il territorio*. E così, il ruolo dell’offerta culturale, appare immediatamente in tutta la sua forza: quale altro settore ha la stessa capacità nel testimoniare un territorio? Probabilmente nessuno, e su queste basi la pianificazione e la gestione del bene culturale dovrebbero essere inserite in un più ampio disegno volto alla valorizzazione *tout-court* delle culture locali. Non bastano più i musei, le pinacoteche, le mostre, solamente e senza alcuna relazione con il territorio circostante: la chiave di volta sta nella relazione che tali strutture instaurano con il vissuto del territorio circostante. Da qui l’esigenza di dialogare con il territorio e con chi vive nel territorio, l’esigenza di creare una rete di scambi che aiuti questo processo di acquisizione, che faciliti la loro fruizione.

Ed è in questa prospettiva che si muove il Canton Ticino ed il DECS che nel rapporto consuntivo 2004 del Consiglio di Stato al Dipartimento Federale dell’Interno. Occorre infatti considerare che a livello federale in Svizzera non è previsto un Dipartimento sulla Cultura (si veda tabella 7.1), con un ruolo di coordinamento strategico affidato all’ Ufficio federale della cultura ed alla Fondazione Pro Helvetia (www.prohelvetia.ch). Negli indirizzi del DECS vengono messi in rilievo interventi volti alla valorizzazione delle culture e delle identità locali (lessico dialettale, osservatorio linguistico della svizzera italiana, mostra sulla storia della lingua italiana, sistema bibliotecario in rete, centro di dialettologia ed etnografia, museo del territorio) (DECS Consiglio di Stato 2005).

Tabella 7.1 L’intervento nel settore culturale in Svizzera

<p>La promozione culturale, infatti, secondo il principio di sussidiarietà sul quale si basa la politica culturale in Svizzera, è assicurata in primo luogo dai Comuni, ossia dall’apparato politico più vicino alla popolazione, Cantoni e Confederazione assumono invece compiti culturali quando questi superano i mezzi finanziari dei Comuni o non rientrano nelle loro competenze. Indagini sulle spese pubbliche in ambito culturale hanno confermato, per quanto riguarda la gestione corrente, questa situazione: i Comuni risultano i maggiori finanziatori nel settore (53%), seguiti dai Cantoni (39%), mentre la Confederazione contribuisce con un modesto 8% al totale della spesa, che è pari a circa 1,8 miliardi di franchi. Circa un sesto di tale somma è devoluto a iniziative</p>

culturali dal settore privato. Confrontando i vari importi con quelli delle spese pubbliche complessive, si ottiene un dato interessante: Comuni e Cantoni dedicano rispettivamente il 3,9% e il 2,4% del loro bilancio alla cultura, mentre la voce "cultura" costituisce solo lo 0,5% del bilancio federale. Va inoltre ricordato che esistono forti differenze nella spesa per la cultura tra Cantone e Cantone; il Cantone che maggiormente investe nel settore culturale è Basilea città, come evidenzia la successiva figura 1 in cui vengono messe a confronto le spese procapite per la cultura (in CHF) per i diversi Cantoni elvetici relative al 2003. In questo quadro va visto il ruolo della La Divisione della cultura che ha tra le sue funzioni, oltre alla gestione diretta degli interventi attraverso le proprie istituzioni culturali, quella d'intervento sussidiario a sostegno di attività, promosse da enti e operatori non appartenenti all'amministrazione cantonale nei diversi ambiti della cultura. L'intervento sussidiario a sostegno di attività promosse da terzi, riguarda diversi ambiti come teatro e la danza, i libri e le riviste, le belle arti, il cinema e gli enti culturali. Le somme erogate per questi interventi provengono principalmente, dal Sussidio federale al Canton Ticino per la promozione della sua cultura e della sua lingua, dal Fondo della lotteria intercantonale e dal Fondo cinema (per il sostegno alla produzione dei film). Nel 2004 la spesa globale per la cultura è stata pari a **35 milioni di CHF** circa di cui **17 milioni** (il 48,5%) proveniente da fondi propri del Cantone e **9 milioni di CHF** circa dal Fondo della lotteria intercantonale che finanzia principalmente i sussidi a terzi (Film Festival ed Orchestra della Svizzera italiana).

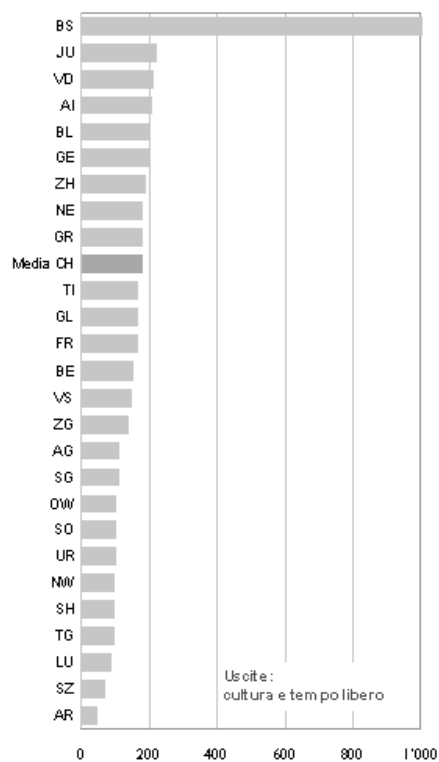


Figura 7.1 Le spese pro-capite per cultura e tempo libero nei Cantoni svizzeri (2003)

7.2 L'offerta culturale nel Canton Ticino

Tra le sfide che si pongono alle politiche di intervento nel settore culturale in Canton Ticino, particolare rilevanza assume la creazione di una rete o meglio di un *sistema di reti culturali* finalizzato alla valorizzazione del sistema di offerta esistente.

Ora, ancor prima di delineare possibili opzioni di intervento è bene illustrare quale sia attualmente l'offerta culturale esistente.

La mappatura dell'offerta culturale è stata svolta facendo riferimento a quattro micro-regioni (o poli di agglomerazione urbana), in cui è stato suddiviso il Cantone Ticino nei documenti di pianificazione territoriale (Piano direttore Cantonale PD del 1990) e di pianificazione strategica (Visione Canton Ticino 2020 Rapporto sugli indirizzi – si veda tabella 7.2).

Tabella 7.2 Visione Canton Ticino 2020: il rapporto sugli indirizzi

Il rapporto sugli indirizzi di sviluppo socioeconomico, di politica finanziaria e di organizzazione del territorio esprime le scelte fondamentali e a lungo termine dello Stato del Canton Ticino; viene elaborato dall'esecutivo (Consiglio di Stato) e presentato al Gran Consiglio (il Parlamento).

Il rapporto sugli indirizzi è stato formulato da un gruppo di lavoro, attivato nel 2001 e che terminato la propria attività nel 2002 focalizzandosi sulla identificazione delle tendenze in atto a livello internazionale, nazionale e transfrontaliero, sulla identificazione di quale Cantone nel 2020, sulla formulazione della Visione 2020 e su dieci principali progetti di intervento.

La visione 2020 si caratterizza come “ il Cantone verso il quale si vuole tendere pone alla base del proprio benessere l'imprenditorialità e l'autonomia delle cittadine e dei cittadini, la stabilità della gestione pubblica, la trasparenza delle decisioni, la partecipazione, il senso di appartenenza e la qualità dell'ambiente e del territorio”.

I progetti di intervento, formulati in coerenza con la Visione 2020 sono Ticino delle regioni, Ticino della conoscenza (della scienza), Ticino centro direzionale, Ticino delle imprese, Ticino delle risorse energetiche, Ticino da vivere, Mobilità, Salute e benessere, Famiglie, Ticino regione sicura. Per ciascun progetto vengono indicati i collegamenti con le tre dimensioni sociale, ambientale ed economica.

Nella fase attuale infatti il Governo Cantonale è decisamente orientato a stimolare le aree urbane a costruire ed affermare il proprio ruolo nel contesto politico ed istituzionale, al fine di concorrere allo sviluppo economico del Cantone.

Gli agglomerati urbani rappresentano senza dubbio un fattore chiave per lo sviluppo del Ticino: le Città ed i Comuni degli agglomerati urbani generano infatti importanti impulsi economici e sociali fornendo uno slancio essenziale al benessere di tutto il territorio. Una larga maggioranza della popolazione vive inoltre in stretta relazione con le zone urbane in quanto luogo di domicilio, di lavoro o di svago.

Il Cantone Ticino conta quattro agglomerati urbani (si veda figura 7.2) rappresentati da:

- l'agglomerato di **Bellinzona**;
- l'agglomerato transfrontaliero e bipolare di **Mendrisio – Chiasso**;
- l'agglomerato di **Locarno**;
- l'agglomerato di **Lugano**.

L'agglomerato urbano di Lugano è considerato d'importanza nazionale ed influenza una corona di 54 Comuni (123mila abitanti) ed occupa il nono posto per importanza a livello federale; il più importante in Svizzera è Zurigo (1.08 milioni di abitanti).

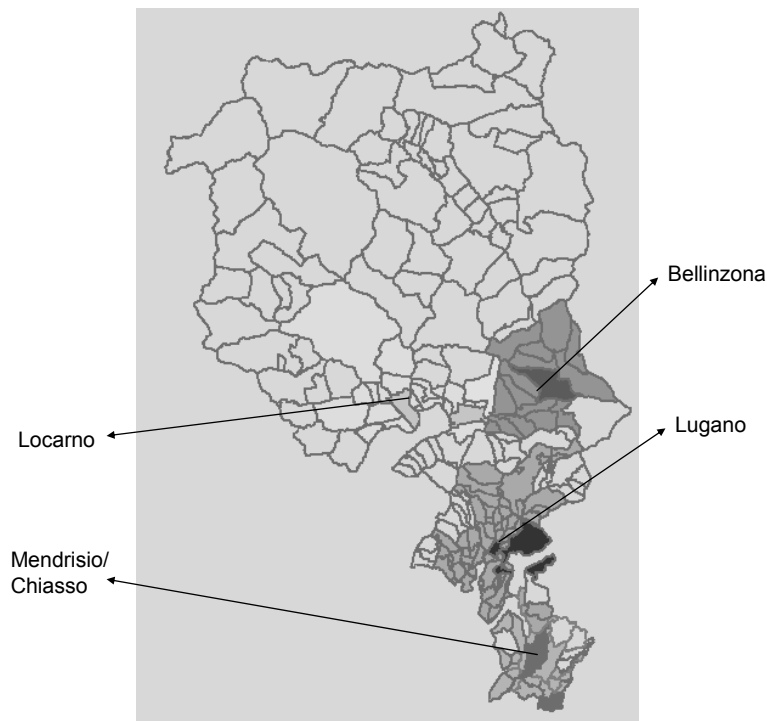


Figura 7.2 Microregioni ed agglomerati urbani nel Canton Ticino

La scelta di suddividere l'offerta culturale per micro-regioni è da inquadrare all'interno della cresciuta volontà, da parte dei diversi attori in gioco, di sottolineare la sempre crescente attenzione verso una dimensione territoriale più ampia, che non considera unicamente il centro urbano, ma anche il territorio limitrofo il quale concorre alla valorizzazione del comune stesso. La rilevanza del sistema dei poli culturali è inoltre meglio comprensibile tenendo conto del fenomeno delle

aggregazioni in atto in Canton Ticino (Vitta Zanolini 2004) che ha visto oltre alla creazione della grande Lugano ben 14 aggregazioni che hanno coinvolto 16 Comuni mentre sono in corso altre 19 aggregazioni che interessano ben 82 Comuni.

In quest'ottica allargata le strutture culturali presenti a livello sia nel Comune di riferimento che del territorio limitrofo, concorrono alla valorizzazione del territorio tutto.

Per ogni microregione è stata rilevata la presenza di musei/pinacoteche, teatri, biblioteche, cinema, archivi e le principali manifestazioni; l'offerta esistente viene sintetizzata nella successiva tabella 7.3.

Tabella 7.3 L'offerta culturale nel Canton Ticino

	Musei/ pinacoteche	Biblioteche	Archivi	Cinema	Teatri
Locarnese	11	2	1	5	5
Bellinzonese	11	3	1	2	2
Luganese	22	10	5	6	2
Mendrisiotto	9	3	2	3	2

Va segnalato che nella tabella non si sono presi in considerazione tutti i musei e le pinacoteche presenti in Canton Ticino, in cui operano ben 71 musei suddivisi in 5 aree tematiche: scienze naturali, tematici, storici, arte, etnografici.

Si è ritenuto utile, nella prospettiva di creazione e consolidamento di un sistema di reti museali, analizzare brevemente la situazione per micro-regioni.

Il **Luganese** risulta essere, con le sue 22 istituzioni, il principale centro espositivo cantonale. Sul suo territorio sorgono musei organizzati secondo formule differenti, dagli istituti cantonali, ai musei comunali e alle fondazioni culturali (di natura bancaria o privata).

In particolare, la politica culturale del Comune di riferimento, è sicuramente ad una svolta grazie alla nascita della Grande Lugano, che porterà all'aumento del numero degli istituti culturali nel suo territorio. Inoltre la forza attrattiva crescerà certamente a fronte della costruzione del nuovo spazio espositivo della città (*progetto Palace*), che vedrà il trasferimento della sede del MDAM museo d'arte moderna (il museo più visitato in Ticino) e per il quale è stata istituita una fondazione mista, Grazie ad una politica espositiva della direzione del MDAM che parte, negli ultimi dieci anni, dalla mostra di Emil Nolde (1994), per arrivare a quelle di Edvard Munch (1998), Amedeo Modigliani (1999), Marc Chagall (2001), Egon Schiele (2003) per arrivare alla recente Cristo e Jeanne Claude (2005), l'attrattività è garantita con una forte affluenza e dalla Svizzera interna e soprattutto dal Nord Italia.

Il MDAM potrebbe essere invece il punto di partenza per la creazione di una rete museale (Bagdadli 2001, Bagdadli Meneguzzo 2002, Bagdadli 2003).

Il **Bellinzonese** invece ha la particolarità di ospitare i monumenti dichiarati patrimonio UNESCO, ossia i tre castelli (per la promozione e valorizzazione dei quali è stata pure istituita una fondazione), all'interno dei quali sono ospitate diverse collezioni permanenti e temporanee.

Bellinzona è inoltre all'avanguardia dal punto di vista della didattica museale; ospita, infatti, il Museo in Erba, distaccamento di quello parigino, che si dedica al coinvolgimento dei bambini all'arte.

Il **Locarnese**, attraverso le sue strutture culturali, propone varie esposizioni tra le quali segnaliamo in particolare quelli correlate al Festival del Film di Locarno (la manifestazione più importante in tutto il Ticino) in cui è evidente il collegamento tra reti culturali e reti multimediali, che rappresenta una importante sfida per le politiche culturali in Canton Ticino.

Questa integrazione verticale dell'offerta culturale è un'altra strategia essenziale. Sviluppare tale coordinamento significa in prospettiva ampliare enormemente le potenzialità dell'offerta stessa con conseguente consolidamento delle strutture e della loro immagine.

Nel **Mendrisiotto** l'offerta museale ha almeno due peculiarità: la prima legata al Museo etnografico della Valle di Muggio, la seconda alla creazione del Max museo. Per quanto concerne il primo museo, detto anche *Museo nel territorio*, i suoi promotori sin dalle sue origini, risalenti al 1980, hanno voluto distanziarsi dalla concezione tradizionale di museo, inteso come edificio contenitore di oggetti, per una idea guida basata sulla realizzazione di itinerari che collegano gli elementi più significativi del paesaggio culturale. Nasce così un percorso con elementi, oggetti e simboli che rimandano al museo in stretta coerenza con quanto anticipato inizialmente sulla necessità di dialogo tra le strutture e il territorio.

Il secondo aspetto interessante riguarda invece in particolare Chiasso, città in cui si sta elaborando un progetto innovativo che riguarda la creazione del Max museo, il quale si andrà ad affiancare allo spazio multifunzionale del Cinema Teatro, nell'intento di creare il primo distretto culturale in Ticino. La Fondazione Max Huber Kono ha per scopo la promozione dell'arte e della cultura, favorendo l'arte visiva, in particolare l'arte grafica, il design, l'arte video, la fotografia e l'architettura.

Passando invece a considerare il panorama dell'offerta bibliotecaria in Canton Ticino è importante segnalare da subito il consolidamento di logiche di rete che poggiano sul SBT (Sistema Bibliotecario Ticinese).

Il SBT, istituito nel 1991, è la struttura di coordinamento delle biblioteche istituite e gestite dal Cantone e di altre biblioteche associate; il coordinamento delle biblioteche del Sbt è affidato al Collegio dei direttori.

Per quanto concerne gli archivi oltre all'Archivio di Stato di Bellinzona, hanno sede nel territorio archivi specialistici, quali l'archivio storico cantonale e comunale, quello dei brevetti e la fonoteca nazionale a Lugano. Infine segnaliamo l'Archivio del Moderno presso l'Accademia di architettura a Mendrisio.

Passando a considerare l'ambito del cinema e teatro occorre innanzitutto considerare che i teatri stabili sono pochi rispetto alla grande quantità di compagnie teatrali presenti sul territorio cantonale.

A questo proposito occorre ricordare che nel 2004 sono stati erogati alle compagnie teatrali contributi per 893'000 CHF su un totale di contributi pari a 12 milioni di CHF (Consiglio di Stato DECS 2005); per il settore cinematografico, oltre al contributo annuale di 2,5 milioni di CHF per il Festival del Film di Locarno, sono

stati erogati sempre nel 2004 234'000 CHF circa per la realizzazione di manifestazioni cinematografiche e 225'000 CHF per la realizzazione di film.

Inoltre spesso lo spazio adibito a teatro è uno spazio multifunzionale, che ospita quindi anche proiezioni cinematografiche, sala congressi, esposizioni e festival musicali. DECS ed Associazione Film Festival Locarno hanno evidenziato in numerose occasioni la criticità di ordine infrastrutturale e logistica legata alla assenza di sedi proprie per le diverse rassegne del Festival, che deve procedere in ogni edizione, alla trasformazione ed all'allestimento di alcuni contenitori ed all'affitto di sale cinematografiche (DECS 2005)

Il panorama della offerta culturale viene completato dagli eventi e manifestazioni che si svolgono nel Canton Ticino; tra le moltissime proposte si segnalano quelle maggiormente significative a parere di chi scrive.

Locarnese:

- Festival internazionale del Film Locarno (agosto);
- New Orleans jazz Festival (giugno);
- Settimane Musicali (agosto-ottobre).

Bellinzonese:

- Castellinaria (novembre);
- Piazza Blues (giugno).

Luganese:

- Lugano Festival (aprile-giugno);
- Estival Jazz (luglio);
- Blues to pop (agosto).

Mendrisiotto:

- Chiasso Danza (aprile);
- Festestate (giugno).

Le manifestazioni ricordate si caratterizzano per attrarre pubblico fuori dal territorio cantonale ed, in alcuni casi, con una immagine e visibilità a livello internazionale.

A fronte della presenza di un'offerta culturale così articolata si presentano così una serie di sfide per la funzione di coordinamento strategico del Cantone Ticino, che si deve confrontare costantemente con l'autonomia del livello locale (si veda ancora tabella 7.2) e con una pluralità di *stakeholders* sul territorio, pubblici (si pensi alle agenzie di promozione turistica), privati for profit e privati non profit; l'associazionismo culturale è infatti presente e radicato sul territorio cantonale.

7.3 Le sfide per le strategie di intervento del Governo Cantonale nel settore culturale

Per meglio capire le sfide che attendono la formulazione e l'attuazione di politiche culturali nel contesto ticinese può essere utile ricordare le sfide a cui sono messe di fronte le Regioni italiane nel settore culturale (si veda figura 7.3).

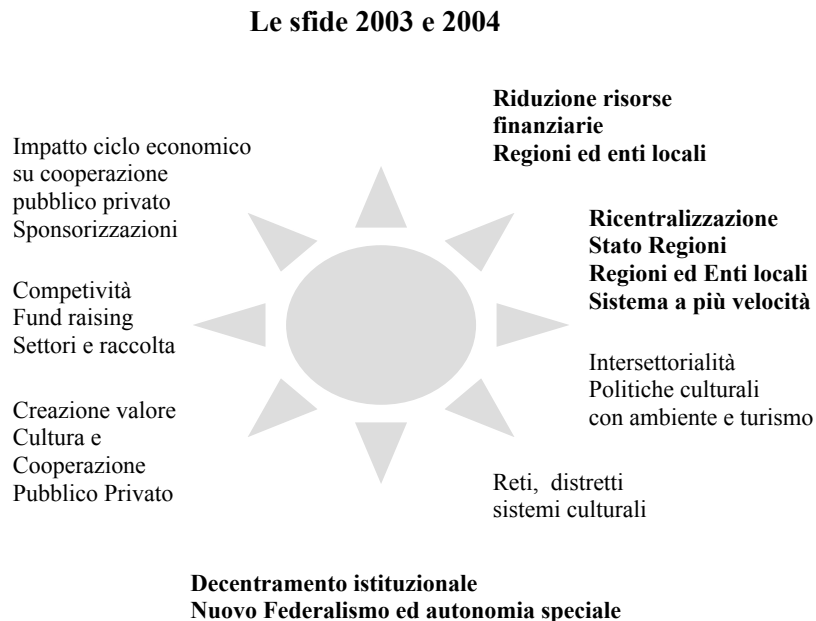


Figura 7.3 Le sfide per le Regioni italiane nel settore culturale

Alcune delle sfide sono presenti e rilevanti nella realtà ticinese; tra queste vanno sicuramente ricordate la creazione di valore collegata alla spesa pubblica nel settore culturale, l'esigenza di rafforzare la cooperazione tra pubblico e privato e l'intersettorialità tra politiche culturali con gli interventi nel settore ambiente e nel turismo.

Emblematico è a questo proposito il “messaggio” del DECS sulla concessione degli aiuti finanziari al Festival internazionale del Film di Locarno per il periodo 2006 – 2010, contributi pari complessivamente a 12,5 milioni di CHF per il quinquennio (2,5 milioni di CHF all'anno).

Infatti viene richiamata la esigenza di “orientare le future scelte in materia di contributi finanziari ad iniziative culturali con ricadute turistiche”, in stretta coerenza con le scelte effettuate nel periodo precedente (2001 – 2005) ed al consolidamento

delle relazioni con gli sponsor (gli sponsor principali sono UBS, SWISSCOM, MANOR ed AET) che hanno contribuito nel 2005 con 2,7 milioni di CHF a fronte di 2,5 concessi dal Canton Ticino. Va inoltre segnalato che negli indirizzi viene assegnata particolare enfasi alla “professionalizzazione delle funzioni ed alla aziendalizzazione della Associazione”, attraverso l’adozione di rigorosi criteri aziendali e la contrattualizzazione dei rapporti tra Cantone e Festival.

Per contro risultano quantomeno affrontate, se non risolte, altre sfide come quella del federalismo e della autonomia speciale per le Regioni e quella dell’impatto del ciclo economico su modalità di cooperazione pubblico privato e sullo sviluppo del *fund raising* e delle sponsorizzazioni.

Occorre ricordare a questo proposito che nel 2005 l’economia svizzera ha registrato una crescita del PIL superiore al 3% e che le stesse banche, che hanno una propria rete di fondazioni di tipo *grant* (fondazioni di erogazione) hanno confermato ed accresciuto i finanziamenti alle istituzioni ed agli eventi culturali .

Rimangono invece aperte quattro sfide importanti che emergono chiaramente dall’analisi della offerta culturale in Ticino, così come evidenziate dalla figura 7.4. Ragioni di spazio non consentono un approfondimento delle tematiche considerate; si ritiene opportuno fornire una visione di sintesi proprio nella prospettiva di benchmarking e confronto con le politiche e le strategie culturali delle Regioni italiane.

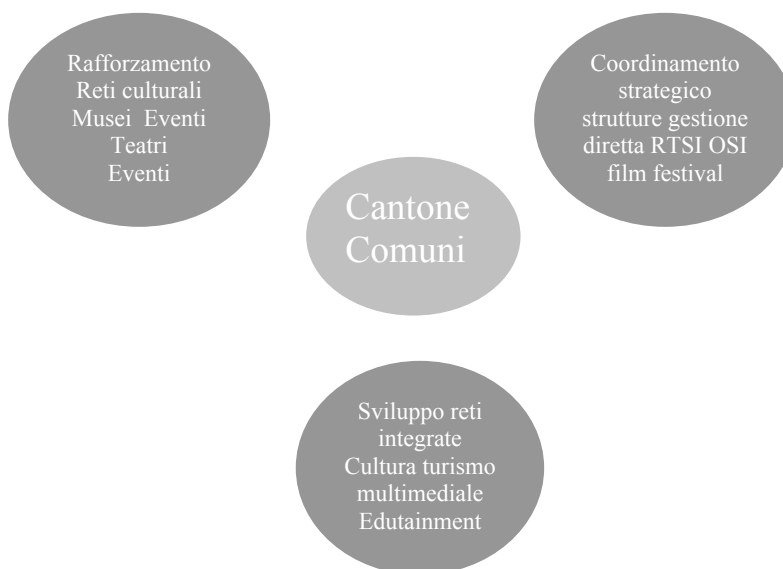


Figura 7.4 Le sfide per le politiche culturali in Canton Ticino

La prima sfida è rappresentata come più volte menzionato nell'articolo, dalla attivazione e dal rafforzamento di reti culturali, in particolare per quanto concerne musei, teatri ed eventi e manifestazioni culturali.

Obiettivo di questa operazione è il conseguimento di sinergie di vario tipo come mostrato nella successiva tabella 7.4 a livello di sistema di offerta, a livello di servizi tecnici e logistici di supporto (dalla manutenzione ordinaria e straordinaria alla sicurezza ed alla custodia), nella formazione del personale operativo e dei *professionals*, nelle politiche di marketing, comunicazione e di sviluppo dei musei virtuali, nella negoziazione istituzionale a livello cantonale e federale e soprattutto nella capacità di *fund raising*.

Tabella 7.4 Sinergie conseguibili nelle reti culturali

Economie di scala / Vantaggi competitivi	Rete museale e teatrale informale	Rete culturale Partnership pubblica privata	Rete interistituzionale teatrale museale
Acquisti Produzione Sistema di offerta			
Logistica infrastrutture Tecnologie			
Apprendimento			
Conoscenza Ricerca e sviluppo			
Sviluppo mercato			
Capacità fund raising			
Negoziazione istituzionale			

Legenda: bianco non presente; grigio chiaro – intensità debole; grigio scuro – forte intensità

Nella tabella vengono presentate diverse configurazioni di reti museali, distinte in relazione alla intensità della cooperazione tra i musei, che varia a seconda che si considerino reti informali o all'opposto reti formali di tipo interistituzionale.

Altro importante elemento di differenziazione è rappresentato dalla presenza o meno di logiche di cooperazione pubblico privato, sia esso *non profit* e *for profit*. In questa prospettiva si può ipotizzare sul modello del SBT (sistema bibliotecario Ticinese) o un ruolo di governance e coordinamento strategico del Cantone o un sistema a poli di coordinamento, in cui i Comuni giocano il ruolo di animatore della rete.

In tal senso vanno sicuramente visti gli interventi attivati in passato dal Comune di Lugano che ha creato nel 2002 la Fondazione Lugano Arte (Mosetti, 2002) con lo scopo di promuovere e sostenere mostre e rassegne espositive del MDAM di Lugano, le recenti proposte² di creazione di una Fondazione culturale, con i proventi

² Si veda il Corriere del Ticino del 15 novembre 2005, Lugano può vendere il Casinò. Giudici: la gestione ai privati.

provenienti dalla cessione delle azioni del Casinò di Lugano di proprietà comunale ed i progetti strategici del Comune di Lugano (si veda tabella 7.5).

Tabella 7.5 Il progetto Palace

Tra questi progetti spicca in modo evidente il polo culturale e commerciale del Palace. Dopo più di 20 anni di dibattiti, nel dicembre 2004, il Consiglio Comunale ha approvato il credito di 169 milioni di franchi per la creazione di nuovo polo culturale.



Tale progetto, che ospiterà un nuovo museo e un nuovo teatro, insieme a quello del nuovo polo fieristico di Campo Marzio Nord, che sarà realizzato solo a partire dal 2007, potrebbero fungere da fulcro di un progetto strategico di sviluppo culturale, accompagnando e sostenendo il processo evolutivo della Nuova Lugano.

Alla sfida dell'attivazione di reti museali e culturali si accompagnano altre due sfide importanti: la prima è il rafforzamento della capacità di governance e coordinamento strategico del Cantone nei confronti del sistema di istituzioni culturali e multimediali che con lo stesso interagiscono con formule gestionali e relazioni funzionali e contrattuali differenziate.

E' il caso della RTSI (radio televisione Svizzera italiana) dell'Orchestra della Svizzera italiana, della Fonoteca nazionale e dello stesso Film festival di Locarno; si è quindi in presenza di società di capitali pubbliche, di unità amministrative indipendenti ed autonome (le agenzie pubbliche nel modello svizzero), con cui sono attivati contratti di prestazione ed associazioni e Fondazioni non profit.

A questo gruppo di istituzioni vanno collegate le strutture e le istituzioni che dipendono direttamente dal governo Cantonale, dalla Pinacoteca, all'Archivio di Stato, al sistema bibliotecario ed alla rete di biblioteche, al Museo Cantonale d'Arte.

Anche in questo caso, oltre a rafforzare il ruolo di coordinamento e governo strategico, di estrema rilevanza è il conseguimento di sinergie tra le diverse istituzioni, tenendo anche conto, come evidenzia la tabella 7.6 delle risorse investite in questo ambito; su un bilancio totale di circa 678 mio CHF, biblioteche e sistema bibliotecario, Archivio di Stato e Museo cantonale assorbono circa 15 mio CHF (gestione corrente).

Tabella 7.6 Le spese per la cultura del DECS (consuntivo 2005)

Dipartimento Educazione Cultura Sport	Spese	Entrate
Ricerche culturali	1'517'481	1'515'480
Fondo difesa cultura italiana	2'369'623	2'369'623
Museo Cantonale d'Arte	2'977'498	71'972
Pinacoteca Zuest	462'176	97'678
Centro dialettologia e etnografia	3'093'328	2'285'292
Archivio Stato	3'253'838	276'321
Sistema Bibliotecario Ticinese	612'809	60'000
Biblioteche Cantonali	5'398'017	
Totale gestione corrente	678'576'846	576'422'374
Totale gestione investimenti	13'402'835	5'426'290

Infine, sempre sulla base della figura 7.4 un'ulteriore sfida è rappresentata dallo sviluppo di reti integrate (cultura, turismo, filiera cinematografica, ambiente ed *edutainment*) finalizzate a valorizzare le sinergie esistenti tra i diversi attori pubblici e privati operanti nel territorio, creando e consolidando impatti positivi durevoli.

La logica di rete integrata, potrà in prospettiva riorientare le politiche di intervento del Canton Ticino verso la attivazione di un incubatore di imprese multimediale, la istituzione di una Film Commission, collegata alla rete culturale ed al sistema delle agenzie di promozione turistica ed il conseguimento di sinergie tra i numerosi eventi culturali (Festival Musica – Ascona, Chiasso, Lugano, Mendrisio; Festival Danza e rassegne cinematografiche) a livello di sponsorizzazioni e fund raising, logistica e facilities collegate all'evento, marketing e comunicazione.

Bibliografia

- Bagdadli S. (2003), Museum and theatre networks in Italy: Determinants and typology, *International Journal of Arts Management*, Vol. 6, No. 1.
- Bagdadli S., Meneguzzo M. (2002), Le reti nel settore cultura, in: Grossi R., Meneguzzo M., La valorizzazione del patrimonio culturale per lo sviluppo locale, Roma: Touring Club Italiano.
- Bagdadli S. (2001), Le reti di musei. L'organizzazione a rete per i beni culturali in Italia ed all'estero, Milano: Egea.
- Benassi M., Cirrincione A. (2003), A network marketing approach to cultural industry. The case of MART museum of modern and contemporary art, IMP 19th annual conference, Lugano.
- Centro studi Touring Club Italiano, Turismo culturale come volano per lo sviluppo locale, Milano.
- Consiglio di Stato Rapporto consuntivo al Dipartimento Federale dell'Interno sull'uso del sussidio della Confederazione al Canton Ticino per la promozione della sua cultura e della sua lingua 2005.
- Kotler P., Andreasen A.R. (1996), *Strategic marketing for non profit organisations*, Prentice Hall.
- Meneguzzo M., Senese M.S. (2005), Marketing e gestione strategica delle reti culturali, in: Severino F., *Un marketing per la cultura*, Milano: Franco Angeli.
- Mosetti L. (2002), Le formule gestionali per la cultura in Canton Ticino, Università degli studi di Roma Tor Vergata.
- Repubblica e Cantone Ticino - Dipartimento Educazione Cultura e Sport, Concessione degli aiuti finanziari annuali al Festival internazionale del Film di Locarno per il periodo 2006-2010, Messaggio 5630 del 2005.
- Severino F., Trimarchi M. (2005), *Sette idee per la cultura*, Milano: Labitalia edizioni.
- Vitta C., Zanolini K. (2005), New form of territorial governance: the case of Canton Ticino, *International symposium on public sector management*, Milano, Università Bocconi.
- Zan L. (2004), *Economia dei musei e retorica del management*, Milano: Electa.

Siti Internet

- www.ti.ch/decs
- www.ticino-tourism.ch
- www.locarno.ch
- www.bellinzona.ch
- www.lugano.ch
- www.mendrisiotourism.ch
- www.pro-helvetia.ch

Parte Terza

**L'applicazione di logiche e
tecniche manageriali**

8

Un'esperienza di applicazione del New Public Management a livello locale: la riforma wif! del Canton Zurigo

Domenico Ferrari, Gabriele Donno¹

8.1 Il New Public Management svizzero nel contesto internazionale

Così come in numerosi altri paesi, anche in Svizzera² si sente sempre più spesso parlare di New Public Management (NPM). In effetti, quella che si configura come nuova gestione pubblica ha fatto parecchia strada da quando le prime esperienze sono state realizzate, per cui l'attributo nuova ha finito oramai per assumere un'accezione distintiva più che connotativa.

I dibattiti intorno all'opportunità o meno di avvalersi del NPM per migliorare le performance della pubblica amministrazione in vista di soddisfare le esigenze sempre più elevate e articolate espresse dai cittadini sono ben lungi dall'essere esauriti, e i benefici dell'introduzione degli strumenti tipici del NPM (tra i quali i contratti di prestazione, i budget globali e il benchmarking) continuano a essere controversi.

Le difficoltà incontrate dai progetti di NPM durante la loro implementazione hanno spesso a che fare con il cambiamento culturale che essi implicano, dove il problema principale consiste nel rendere palese che il risultato a cui si mira non è

¹ Contributo apparso in *Azienda Pubblica*, anno XVI, n.3, pp. 453-476.

² La Svizzera è uno Stato federale organizzato su tre livelli istituzionali: la Confederazione (Stato centrale), i cantoni (26) e i comuni (più di 3000). Il potere esecutivo è detenuto dal Consiglio Federale (Confederazione), dal Consiglio di Stato (cantoni) e dal Municipio (comuni), mentre il potere legislativo è appannaggio del Consiglio Nazionale e del Consiglio degli Stati (parlamento bicamerale, Confederazione), del Gran Consiglio (cantoni) e del Consiglio Comunale (comuni).

sconfessare i metodi e le procedure utilizzate in precedenza, bensì semplicemente perfezionare le modalità di erogazione dei servizi.

È bene infatti puntualizzare che la necessità di introdurre riforme riconducibili al paradigma del NPM non deriva in primo luogo da un'esigenza interna alla pubblica amministrazione, quanto piuttosto dall'evoluzione – avvenuta negli ultimi anni – del suo ambiente di riferimento e delle aspettative riposte in essa dalla collettività. La società sta infatti vivendo un processo di cambiamento di notevole portata, di cui la tendenza all'individualizzazione dei servizi e la messa in rete resa possibile dalle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione costituiscono unicamente alcuni dei tratti distintivi.

Lo scenario politico, inoltre, si è modificato in modo sostanziale. Le crisi delle finanze pubbliche – che sono divenute sempre più frequenti e hanno cause sia congiunturali che strutturali – pongono limiti sempre più stringenti all'azione delle autorità, ciò che contrasta fortemente con la costosa tendenza della pubblica amministrazione ad ampliare il proprio raggio di competenza per rispondere alle esigenze della collettività, che sono sempre più numerose ed eterogenee. Lo scetticismo della popolazione di fronte alla burocrazia diventa sempre più grande e il funzionamento del mercato è sempre più influenzato dai processi di globalizzazione, internazionalizzazione e liberalizzazione in atto.

In un simile contesto, la pubblica amministrazione è costretta a rivedere il proprio posizionamento, essendo in grado di influenzare questo intreccio di meccanismi soltanto in modo marginale. Il NPM si propone dunque di ottimizzare l'azione della pubblica amministrazione, in modo da renderla idonea a fornire prestazioni di qualità ancora maggiore. I gruppi d'interesse destinatari delle prestazioni devono venire ancora più coinvolti nel processo di erogazione, così da generare maggiore consenso, e i bisogni – sia dei beneficiari delle prestazioni che dei collaboratori – devono ritornare in primo piano.

L'introduzione del NPM in Svizzera ha potuto avvalersi delle esperienze pionieristiche e paradigmatiche realizzate in alcuni paesi e aree geografiche quali la Nuova Zelanda, la Gran Bretagna, i Paesi Bassi, la Scandinavia, e gli Stati Uniti. La tabella 8.1 riassume gli aspetti caratteristici delle suddette riforme che hanno esercitato maggiore influenza sulla Svizzera.

Tabella 8.1 Gli aspetti caratteristici delle riforme estere considerati in Svizzera

Paese/Area geografica	Aspetti caratteristici
Nuova Zelanda	Collaborazione tra stato e economia privata (Public-Private Partnership) Inchieste presso cittadini e clienti della pubblica amministrazione Introduzione del management strategico Gestione diretta dallo Stato

Gran Bretagna	<p>Meccanismi competitivi con il coinvolgimento di soggetti privati (procedura di appalto obbligatoria per l'erogazione di servizi pubblici a livello comunale: <i>Compulsory Competitive Tendering</i>)</p> <p>Creazione di agenzie (<i>Next Steps</i>)</p> <p>Cofinanziamento degli investimenti tra settore pubblico e settore privato (<i>Private Finance Initiatives</i>)</p>
Paesi Bassi	<p>Modello organizzativo gruppo-divisioni tipico dell'economia privata</p> <p>Contratto di prestazioni tra istanze politiche e pubblica amministrazione</p>
Scandinavia	<p>Decentramento di unità organizzative e settori della pubblica amministrazione con creazione di enti autonomi a proprietà pubblica (<i>Agencies</i>)</p>
Stati Uniti	<p>City Management</p> <p>Coinvolgimento del mondo dell'università e della ricerca (Think Tanks)</p> <p>Sviluppo di organi di auditing e controllo</p>

L'unicità intrinseca di ogni paese – e quindi anche della Svizzera – rende però scarsamente proficua un'applicazione acritica di modelli messi in atto con successo in realtà politiche, istituzionali e culturali diverse. Un modello svizzero di NPM è dunque ancora in via di sedimentazione, tanto che oggi è possibile osservare unicamente una sorta di compendio aggiornato degli errori (Schedler, 2000a).

L'eterogeneità linguistica e culturale tipica della Confederazione elvetica rende a nostro parere improbabile, anche in prospettiva futura, la sedimentazione di prassi uniformi su tutto il territorio nazionale. All'osservatore attento si propongono oggi in Svizzera almeno tre declinazioni diverse del NPM, in cui ai diversi strumenti di gestione – di cui esistono esperienze significative d'implementazione in tutto il Paese vengono conferiti un accento e una rilevanza diversi. Nella tabella 8.2 vengono dunque elencati i tratti distintivi dei tre approcci.

Tabella 8.2 I tre approcci svizzeri al New Public Management

Approccio svizzero-tedesco	Approccio svizzero-francese	Approccio svizzero-italiano
Public governance	Valutazione di politiche pubbliche	Contratti di prestazioni
Contratti di prestazioni	Risorse umane	Budget globali
Budget globali	Organizzazione	Controlling
Controlling	Reti	Modelli di gestione della qualità
Contabilità	Qualità	Organizzazione
Modelli di gestione della qualità		

L'approccio svizzero-tedesco – notevolmente influenzato dalle esperienze di NPM realizzate in Germania e in Austria – è caratterizzato da una chiara focalizzazione sulle logiche contabili e di programmazione e controllo. L'approccio svizzero-francese – che si ispira piuttosto alla Francia – pone invece l'accento sull'impatto delle politiche pubbliche e sulle logiche di partenariato (reti). Infine, l'approccio svizzero-italiano – che peraltro non tradisce pressoché alcun influsso proveniente dalla vicina Italia – è prevalentemente orientato al modello svizzero-tedesco, pur tenendo presenti alcune importanti esperienze svizzero-francesi.

In sintesi, la *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung* (WoV) – così come viene usualmente denominato il New Public Management in Svizzera³ – presenta attualmente le seguenti tipicità (Schedler, 2000a):

- collegamento tra la sfera finanziaria e la sfera prestazioni/impatti della gestione. Ogni decisione su una delle due sfere comporta conseguenze obbligate sull'altra, che devono risultare trasparenti. Ciò vale sia per la gestione annuale (budget, preventivo) che per quella pluriennale (pianificazione finanziaria e dei compiti);
- i budget globali e i contratti di prestazioni – nelle diverse forme in cui sono definiti e utilizzati a livello cantonale – sono gli strumenti centrali di guida della WoV. A titolo di esempio, basti notare che il progetto di WoV a livello federale è stato denominato *Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget*⁴ (FLAG);

³ Il concetto di *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung* (una possibile traduzione italiana può essere conduzione dell'Amministrazione orientata all'efficacia) è stato utilizzato per la prima volta da Buschor nel 1993 e ha finito in pratica per rappresentare la versione svizzera del NPM (Schedler, 2000).

⁴ La traduzione italiana è condurre con contratto di prestazione e budget globale.

- chiarificazione dei ruoli di Parlamento, Governo e Amministrazione in relazione al nuovo modello di conduzione. Tra le diverse istanze s'instaura una sorta di convenzione, destinata a far nascere a un rapporto ordinante-prestante. Si cerca infine di rafforzare le funzioni proprie dei singoli attori in gioco, creando nuove strutture e nuovi processi;
- delega di responsabilità agli uffici esecutivi dell'Amministrazione, con una chiara attribuzione degli obiettivi da raggiungere. Complessivamente, il sistema politico-amministrativo viene maggiormente orientato a obiettivi chiaramente formulati. Tale tendenza richiama con forza il concetto di conduzione del Management by Objectives;
- inclusione dei clienti e dei loro bisogni nella configurazione dei meccanismi di erogazione delle prestazioni e introduzione di iniziative di feedback nei processi dell'Amministrazione. In questo modo, l'Amministrazione diviene una vera e propria azienda di servizi, abbandonando il ruolo tradizionale di istituzione autoritaria, garante dell'applicazione di leggi.

8.2 Le esperienze di New Public Management nei cantoni svizzeri

Nel corso dell'ultimo decennio, numerosi enti pubblici svizzeri – a livello federale, cantonale e comunale – hanno intrapreso riforme, di respiro più o meno ampio, improntate alla WoV. Secondo un'inchiesta della Società Svizzera di Scienze dell'Amministrazione, 24 cantoni su 26 hanno condotto sperimentazioni nell'ottica della WoV (Schedler, 2002a). Il Canton Zurigo è però finora l'unico ad essere passato, senza sperimentazione, direttamente alla fase di realizzazione. In alcuni altri cantoni si deve ancora decidere se consolidare o meno la sperimentazione in un'esperienza diffusa e istituzionalizzata.

La prima applicazione della WoV a livello cantonale è avvenuta nei cantoni di Berna e Lucerna. Il Gran Consiglio del Canton Lucerna, ad esempio, ha optato nel 2001 – dopo una fase pilota della durata di quattro anni e una dettagliata valutazione a seguito della stessa – per una sua introduzione generalizzata. L'obiettivo dovrebbe essere raggiunto entro il 2005.

Il Canton Argovia ha iniziato a introdurre la WoV nel 1998, con diversi progetti pilota. Il Gran Consiglio si è espresso durante il 2000 e il 2001 a varie riprese sul progetto, definendo la direzione da intraprendere e fissando i principi di attuazione della riforma. La decisione definitiva da parte del parlamento e del popolo non è però ancora giunta.

Il Cantone di Basilea Campagna si è discostato in vari aspetti dalla WoV “pura”. In particolare, al Parlamento sono attribuite maggiori competenze del consueto in materia di gestione delle risorse finanziarie. Esso può ad esempio influenzare in modo giuridicamente vincolante determinate spese o ricavi. Va notato che Basilea-Campagna è stato il primo (e finora unico) cantone ad essersi dotato di una base giuridica permanente in materia di New Public Management, rinunciando a un regolamento provvisorio limitato al periodo di riforma.

Anche il Canton Zurigo ha rivestito un ruolo pionieristico nell'applicazione della WoV a livello cantonale. In questo caso, senza prevedere alcuna fase pilota, si è optato per un'introduzione diretta e generalizzata all'interno dell'Amministrazione a partire dal 1995. Accanto alla riforma dell'Amministrazione, è stata portata a termine una riforma del parlamento cantonale. L'esperienza del Canton Zurigo risulta particolarmente interessante in quanto il New Public Management viene applicato in una forma molto simile a quanto previsto dall'approccio teorico⁵.

8.3 Nascita e obiettivi della riforma wif!

Il Consiglio di Stato del Canton Zurigo decise, nel mese di luglio del 1995, di introdurre il NPM all'interno dell'Amministrazione cantonale. Il progetto di riforma, al fine di sottolineare il cambiamento dell'approccio gestionale dal primato delle risorse (input) al primato delle prestazioni erogate (output) e degli impatti a livello di soddisfazione degli utenti (outcome), è stato denominato wif! (acronimo coniato appositamente per distinguere la versione zurighese della Wirkungsorientierte Verwaltungsführung)⁶.

Con il varo del progetto di riforma, il Canton Zurigo si proponeva in generale di fornire una risposta alle mutate esigenze riposte nell'ente pubblico da parte dei cittadini in conseguenza degli sviluppi sociali, tecnici ed economici verificatisi negli ultimi anni. Con l'approvazione a larga maggioranza della legge quadro sulla riforma dell'Amministrazione – avvenuta in votazione popolare il 1. dicembre 1996 – il Consiglio di Stato ha potuto ottenere un adeguato livello di consenso e dotarsi di una solida base legale.

Il progetto wif! è votato al raggiungimento di quattro macro-obiettivi, pienamente coerenti con l'ottica del NPM:

- maggiore orientamento agli obiettivi e separazione della dimensione strategica dalla dimensione operativa;
- miglioramento dei processi e degli strumenti di conduzione;
- miglioramento dell'efficienza e dell'economicità;
- maggiore orientamento alla clientela e vicinanza ai cittadini.

Tra i vari obiettivi, assume particolare importanza la chiara delimitazione delle competenze politico-strategiche (di principio attribuite al Gran Consiglio) e delle competenze operativo-gestionali (che dovrebbero invece essere di esclusivo appannaggio dell'Amministrazione cantonale).

⁵ Ciò è dovuto in larga misura alla presenza nel Governo cantonale di Ernst Buschor, già professore e prorettore presso l'Università di San Gallo, nonché noto specialista elvetico in tema di NPM.

⁶ Il lettore che desiderasse approfondire ulteriormente il tema oggetto del presente articolo troverà nel sito internet www.wif.zh.ch una preziosa fonte di informazioni e di pubblicazioni a cui far capo.

8.4 La riforma parlamentare

Parallelamente alla riforma dell'Amministrazione, si è rivelato di fondamentale importanza procedere a una riforma parlamentare, elaborata dalla commissione riforme del Gran Consiglio e anch'essa accettata in votazione popolare. L'intento voleva essere quello di dotare il Parlamento di strumenti più idonei per orientare il cambiamento a livello di Amministrazione.

Gli obiettivi di primo piano della riforma parlamentare erano i seguenti:

- aumentare le possibilità di orientamento politico da parte del Parlamento;
- ottimizzare il controllo sulle attività del Governo e dell'Amministrazione;
- migliorare l'efficienza dell'attività parlamentare;
- rendere più concludenti i lavori del Parlamento.

Inoltre, vi era – e permane anche in futuro – l'esigenza di garantire la vicinanza del Parlamento ai cittadini grazie al sistema di milizia.

Scendendo più nel dettaglio, il budget annuale del Cantone viene approvato dal Gran Consiglio nella forma di un budget globale. Grazie all'introduzione di sette commissioni stabili (istruzione e cultura; energia, ambiente e trasporti; giustizia e pubblica sicurezza; pianificazione e costruzioni; sicurezza sociale e sanità; stato e comuni; economia e imposte) e del piano finanziario e di sviluppo consolidato (KEF), i membri del Parlamento possono confrontarsi in modo più semplice con il budget globale e le attività dell'Amministrazione.

Per ognuna delle commissioni stabili è stata prevista la creazione di un segretariato, con il compito di preparare, accompagnare e completare la gestione dei dossier delle commissioni stesse. In questo modo i parlamentari vengono sgravati dai lavori di carattere amministrativo, riuscendo così a focalizzare la loro attenzione sulle attività di concetto.

Mediante lo strumento della mozione sulle prestazioni, poi, le commissioni dispongono di un mezzo potente con cui obbligare il Consiglio di Stato a determinare le conseguenze finanziarie di un livello alternativo di prestazioni o a inserire un obiettivo di prestazioni aggiuntivo nel budget globale.

Dal punto di vista giuridico, la parte essenziale della riforma parlamentare è stata portata a termine con la revisione parziale della legge parlamentare e con la revisione totale del regolamento d'esercizio, entrate ambedue in vigore nella primavera del 1999.

8.5 I progetti wif!

I quattro macro-obiettivi della riforma wif! sono stati – e vengono ancora – perseguiti da un lato per mezzo di numerosi progetti specifici all'interno delle singole direzioni dell'Amministrazione, della Cancelleria dello Stato e di varie aziende pubbliche (progetti singoli), e dall'altro mediante alcuni progetti trasversali in cui sono coinvolte tutte le direzioni dell'Amministrazione.

I progetti trasversali più importanti sono:

1. Controlling.

Questo progetto è volto a dotare il Gran Consiglio, il Governo e le istanze direttive della pubblica amministrazione di nuove basi di conduzione. La prospettiva economico-finanziaria finora prevalente (orientata alle risorse) viene arricchita di una prospettiva orientata alle prestazioni e agli impatti generati. In questo modo i risultati dell'attività dell'Amministrazione vengono posti in primo piano.

2. Gestione della qualità.

Il progetto si pone l'obiettivo di incrementare e assicurare, a lungo termine e a tutti i livelli, la qualità delle prestazioni erogate, mettendo a frutto il contributo dei collaboratori di tutti i livelli gerarchici. La gestione della qualità facilita la transizione culturale dell'Amministrazione verso l'acquisizione di un carattere di learning organization. In questo senso risultano di fondamentale importanza la soddisfazione dei diversi gruppi d'interessi (stakeholders) che ruotano attorno all'Amministrazione (clienti, collaboratori, cittadini, ecc.), unitamente alle dimensioni dell'efficienza e dell'efficacia. In particolare, i collaboratori sono invitati a mettere continuamente in discussione il loro modo di lavorare e a fornire un contributo attivo allo sviluppo dell'organizzazione.

3. Benchmarking.

Questo progetto è volto a garantire la confrontabilità delle varie unità che compongono l'Amministrazione cantonale, al fine di innescare una dinamica di miglioramento continuo. Le dimensioni monitorate sono molteplici: tra le più rilevanti, si possono annoverare le prestazioni, i risultati, gli impatti e i costi. Lo scopo ultimo è quello di intraprendere dei confronti su prestazioni simili, erogate dalle stesse unità in tempi diversi oppure da unità diverse con compiti analoghi.

4. E-Government.

Con questo progetto si desidera rendere più facilmente raggiungibile l'Amministrazione e la sua offerta di servizi, avvalendosi del potenziale a livello di comunicazione interattiva che internet è in grado di dispiegare. Le prestazioni possono così essere erogate in modo più tempestivo e corrispondente alle esigenze dei cittadini. All'interno dell'Amministrazione, invece, l'e-Government si rivela in grado di portare a una semplificazione dei processi lavorativi, con ricadute positive sull'immagine dell'Amministrazione verso l'esterno, spesso intaccata negativamente da accuse di eccessiva burocratizzazione.

Le tabelle 8.3, 8.4 e 8.5 riassumono i benefici e i fattori critici di successo che caratterizzano rispettivamente i progetti gestione della qualità, benchmarking ed e-Government, mentre il progetto controlling verrà approfondito in seguito.

Tabella 8.3 Strumenti, benefici e fattori critici di successo del progetto gestione della qualità

Strumenti	Benefici	Fattori critici di successo
<p>Modello unico di gestione della qualità (ispirato alle norme ISO e al modello EFQM)</p>	<p>Orientamento più pronunciato ai bisogni dei clienti</p> <p>Ottimizzazione dei processi e miglioramento della conduzione</p> <p>Utilizzo delle competenze dei collaboratori per il miglioramento dell'erogazione delle prestazioni</p> <p>Creazione di sinergie mediante la predisposizione di condizioni quadro (sviluppo di un unico modello di gestione della qualità e degli strumenti ad esso connessi) e diffusione di un linguaggio comune</p>	<p>I quadri dirigenti fungono da esempio per la diffusione di una cultura di gestione della qualità e si impegnano per la supervisione e il miglioramento continuo del sistema di gestione della qualità.</p> <p>I collaboratori di tutti i livelli gerarchici vengono coinvolti nella costruzione e nello sviluppo del sistema di gestione della qualità.</p> <p>Per il miglioramento dell'erogazione delle prestazioni si lavora su base collaborativa e di partenariato tra le varie direzioni e uffici.</p> <p>Il <i>know-how</i> e il potenziale dei collaboratori viene valorizzato, sviluppato e utilizzato nell'ottica del miglioramento continuo.</p> <p>La qualità dei principi, dei processi, delle prestazioni e degli impatti viene valutata regolarmente.</p> <p>Vengono definiti indicatori e valori-obiettivo pertinenti.</p> <p>Dai risultati di appositi rilevamenti dati (progetti di <i>benchmarking</i>, inchieste sulla soddisfazione della</p>

		clientela e dei collaboratori) si traggono insegnamenti per migliorare l'erogazione delle prestazioni e gli impatti e perfezionare l'orientamento agli interessi degli <i>stakeholders</i> .
--	--	--

Tabella 8.4 Strumenti, benefici e fattori critici di successo del progetto benchmarking

Strumenti	Benefici	Fattori critici di successo
<p>Set di indicatori</p> <p>Reti di partenariato</p> <p>Rapporti di <i>benchmarking</i> periodici</p>	<p>Apprendimento dalle <i>best practices</i> e rafforzamento dell'orientamento verso l'esterno</p> <p>Migliore conduzione sulla base di indicatori contenuti nel piano finanziario e di sviluppo consolidato (KEF)</p> <p>Maggiore concorrenza ed efficienza</p> <p>Orientamento alla qualità e alle prestazioni</p>	<p>Gli uffici dell'Amministrazione e le aziende pubbliche cantonali vogliono conoscere la qualità delle prestazioni erogate e migliorarsi sulla base dei risultati ottenuti.</p> <p>Le unità dell'Amministrazione concepiscono il <i>benchmarking</i> come un processo circolare, che si alimenta attraverso confronti e misure di miglioramento continui (circolo virtuoso).</p> <p>Il confronto con terzi e la trasparenza relativamente alle proprie prestazioni viene considerata come un'opportunità di apprendimento e non come una minaccia.</p> <p>La base di dati per l'effettuazione del <i>benchmarking</i> è disponibile.</p>

Tabella 8.5 Strumenti, benefici e fattori critici di successo del progetto e-Government

Strumenti	Benefici	Fattori critici di successo
Nuova <i>intranet</i> per l'Amministrazione cantonale	Orientamento più pronunciato ai clienti grazie a una presenza elettronica verso l'esterno	I nuovi sistemi e processi elettronici vengono sorvegliati e mantenuti aggiornati.
Nuovo portale <i>intranet</i> per il Canton Zurigo	armonizzata e orientata ai bisogni	I collaboratori integrano i processi elettronici nella loro attività lavorativa quotidiana.
Progetti parziali innovativi nelle direzioni e negli uffici (<i>e-voting, e-work permits, formulari online</i>)	Migliore raggiungibilità dell'Amministrazione ed evasione più semplice delle operazioni grazie all'offerta di servizi <i>online</i>	Una presenza cantonale unica su <i>web</i> viene sostenuta in modo attivo dalle direzioni e dai loro uffici.
	Miglioramento dell'efficienza grazie a processi più snelli (<i>workflows</i>)	Le basi legali concernenti la firma elettronica vengono messe a punto
	Flusso informativo più veloce e flessibile tramite la creazione di un <i>intranet</i>	
	Immagine più attrattiva del Cantone attraverso una gestione delle relazioni con l'Amministrazione indipendente da vincoli spazio-temporali	

8.6 Il progetto controlling

Il progetto controlling è stato – nel 1996 – il primo dei progetti trasversali ad aver preso inizio. La base del nuovo controlling wif! è costituita da un concetto a 5 livelli (denominato delle 5 E, dal tedesco Ebenen, che significa, appunto, livelli). Questo concetto è sotteso a ognuno degli strumenti di controlling predisposti e si sostanzia in una serie di domande destinate a orientare la riflessione relativa ai processi di erogazione delle prestazioni da parte della pubblica amministrazione. I tratti caratteristici del concetto delle 5 E sono riassunti nella tabella 8.6.

Tabella 8.6 Il concetto delle 5E

Livello		Domande	Dimensioni coinvolte	Fattori chiave
E1	Chi?	<p>Chi eroga le prestazioni?</p> <p>I compiti potrebbero essere realizzati meglio e più a buon mercato da qualcun altro (corporazioni di diritto pubblico o privati) oppure attraverso una forma alternativa di finanziamento (budget globale, appalto)?</p>	Modalità di erogazione	Effetti della regolamentazione
E2	A quale scopo?	<p>A quale scopo vengono realizzati i compiti?</p> <p>Quali bisogni devono essere soddisfatti dal punto di vista dei cittadini e delle altre entità coinvolte?</p> <p>I bisogni vengono soddisfatti in modo efficace?</p>	Efficacia	Risultati / impatti (<i>outcome</i>)
E3	Cosa?	<p>Quali compiti vengono realizzati?</p> <p>Grazie a quali prestazioni vengono soddisfatti i bisogni?</p> <p>La quantità e la qualità delle prestazioni erogate sono adeguate rispetto ai costi generati e agli obiettivi perseguiti?</p>	Efficienza	Prestazioni (<i>output</i>)
E4	Come?	Come vengono realizzati i compiti?	Economicità	Consumo di risorse / costi

		Le prestazioni sono erogate in modo economico?		(input)
E5	Quanto?	Quanti mezzi vengono impiegati per effettuare i compiti? I bisogni sono finanziabili con i mezzi a disposizione?	Finanziamento	Equilibrio di bilancio e competitività fiscale

Gli strumenti di controlling – che costituiscono probabilmente il punto focale dell'intera riforma wif! – sono:

1. Il piano finanziario e di sviluppo consolidato (KEF).
2. Il budget globale.
3. Il contratto di prestazioni.
4. La contabilità analitica e il rilevamento dei tempi di lavoro.

Il piano finanziario e di sviluppo consolidato (KEF)

Il piano finanziario e di sviluppo consolidato (Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan, KEF) è lo strumento strategico di pianificazione e di conduzione del Consiglio di Stato per i quattro anni successivi alla sua stesura. Esso viene presentato per conoscenza al Gran Consiglio e si compone di quattro parti:

- **Priorità della legislatura (Legislaturetschwerpunkte)**

Vengono descritte le priorità strategiche e di azione del Consiglio di Stato per l'intera legislatura. Sono identificati cinque ambiti (individuo, stato e società; sicurezza; istruzione; spazio economico e vitale; riforma dello Stato e dell'Amministrazione), per ognuno dei quali vengono forniti gli obiettivi generali, gli impatti previsti e le misure pianificate. Infine, per ogni misura prevista dal KEF vengono indicati gli ambiti sui quali essa è destinata a esercitare un impatto.

- **Evoluzione delle finanze cantonali**

Viene descritto in forma dettagliata lo sviluppo finanziario previsto a livello di Amministrazione, autorità politiche e giustizia sull'arco dei quattro anni di riferimento del KEF. Dopo l'illustrazione dei cambiamenti intercorsi rispetto al KEF dell'anno precedente, si passa a una descrizione dello sviluppo economico generale nel Cantone e delle principali grandezze assunte in sede di pianificazione. Viene poi presentato il piano di bilancio (conto di gestione corrente, conto degli investimenti, autofinanziamento, stato patrimoniale) per i quattro anni del KEF, dopodiché viene effettuata una sintetica valutazione globale della politica finanziaria del Cantone.

- Pianificazione delle singole direzioni e della Cancelleria dello Stato (secondo i gruppi di prestazioni erogate e i progetti)

Ogni singola direzione e la Cancelleria dello Stato presentano: (a) i cambiamenti significativi registratisi rispetto al KEF dell'anno precedente, (b) le priorità a livello di compiti, (c) gli obiettivi strategici generali e (d) i relativi sviluppi finanziari.

Oltre a ciò, vengono riportati i piani finanziari e di sviluppo per gruppi di prestazioni (ne sono stati definiti 111 nel 2003). Tali piani si ispirano al modello delle 5 E e contengono commenti relativi alle dimensioni dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità delle prestazioni erogate e all'evoluzione delle grandezze finanziarie più rilevanti.

Infine, vengono presentati i progetti più significativi delle singole direzioni in relazione ai loro obiettivi strategici. Le descrizioni dei progetti contengono informazioni sui risultati e gli impatti perseguiti dal progetto e sui milestones più importanti. A livello finanziario, sono inoltre indicati i costi di progetto e le ricadute positive prospettate sul bilancio pubblico.

- Pianificazione degli ambiti funzionali (secondo i compiti)

Vengono indicati gli sviluppi futuri più significativi all'interno dei singoli ambiti funzionali, con i loro effetti a livello di Amministrazione cantonale. Sono pure presentati gli obiettivi strategici del Consiglio di Stato, con le relative conseguenze a livello finanziario. Il KEF 2003 prevede tre ambiti funzionali: informatica, personale e ambiente.

Il piano finanziario e di sviluppo consolidato presenta inoltre tre allegati:

- interpellanze parlamentari e pianificazione strategica del Consiglio di Stato;
- pianificazione dell'assistenza giudiziaria, delle autorità e dell'ombudsmann;
- direttive e convenzioni del KEF.

Il vero e proprio fulcro del KEF è costituito dalla pianificazione secondo i gruppi di prestazioni, in quanto da un lato rappresenta la base per la compilazione annuale del budget globale e dall'altro collega la prospettiva delle prestazioni a quella finanziaria.

Il KEF viene aggiornato annualmente, tralasciando l'anno appena concluso e inserendo un anno aggiuntivo all'orizzonte temporale (per questo motivo si può parlare di una pianificazione permanente). Oltre a ciò, vengono sommariamente indicate le previsioni per altri due anni, in modo da incrementare la trasparenza in merito alle prestazioni fornite dallo Stato e il potenziale di conduzione.

Il KEF contiene una serie di obiettivi misurabili e fornisce – con la panoramica delle prestazioni dell'Amministrazione – la fonte per il calcolo della base d'imposta.

Il budget globale

A partire dal 2003 l'intero bilancio del Canton Zurigo viene gestito mediante budget globale. Il budget globale è in pratica la formulazione giuridicamente vincolante del KEF per un anno di bilancio da parte del Gran Consiglio. Tramite il

budget globale vengono stabiliti i mezzi finanziari da stanziare e le prestazioni da erogare.

Il budget globale consente al Canton Zurigo di abbandonare l'approccio contabile e di budget prettamente finanziario tipico della contabilità pubblica cameralistica a favore di un'ottica destinata a integrare in modo ottimale la pianificazione finanziaria e la pianificazione orientata alle prestazioni. Di fatto, il Gran Consiglio definisce l'ammontare dei mezzi – normalmente il saldo tra ricavi e costi – e il volume delle prestazioni da erogare. Queste ultime vengono definite da un punto di vista sia qualitativo che quantitativo e riunite in gruppi di prestazioni. Al fine di facilitare il passaggio da un orientamento agli input (risorse) a un orientamento agli output (prestazioni) e agli outcome (impatti) sono stati predisposti appositi indicatori e valori-obiettivo. In particolare, gli indicatori di outcome (e in primis il grado di soddisfazione degli utenti) rivestono un'importanza capitale nel determinare in che modo i cittadini percepiscono le prestazioni erogate dallo Stato.

Gli uffici dell'Amministrazione non sono più tenuti al rispetto di importi predefiniti per ogni voce di costo. Essi possono infatti decidere autonomamente sia dell'utilizzo dei mezzi finanziari – attribuiti loro sotto forma di montante complessivo – sia delle modalità di realizzazione dei compiti.

Esiste anche la possibilità di costituire delle riserve – per un limite massimo del 4% della massa salariale – nel caso in cui alla fine dell'anno il budget non sia stato consumato completamente (eccedenza di budget). Alle riserve è possibile attingere per effettuare versamenti al personale, per scopi aziendali e per coprire eventuali risultati negativi futuri. È data inoltre la facoltà di effettuare degli accantonamenti, che permettono di riportare all'anno successivo dei fondi destinati a progetti già previsti e approvati, ma non ancora realizzati. Grazie alla libertà di creare riserve e accantonamenti, viene a cadere il tradizionale incentivo perverso a consumare la totalità del budget assegnato entro la fine dell'anno, al fine di non essere costretti a restituirlo o addirittura a vederselo ridurre l'anno successivo.

Il contratto di prestazioni

Il contratto di prestazioni costituisce la concretizzazione del budget globale in termini di accordo tra Governo e Amministrazione. Per mezzo del contratto di prestazioni, le singole direzioni trasferiscono (e se del caso suddividono) il budget globale alle unità destinate a fornire le prestazioni (in genere gli uffici ad esse sottoposti). Il contratto delimita inoltre il perimetro dei mezzi finanziari da impiegare e delle prestazioni da erogare, ad esempio per ciò che concerne le prestazioni accessorie, che nel budget globale sono in genere definite in termini molto generali. Il contratto di prestazioni viene in realtà siglato unicamente qualora lo si ritenga necessario come strumento di conduzione: per questo motivo esso viene utilizzato in modo selettivo nel Canton Zurigo.

La contabilità analitica e il rilevamento dei tempi di lavoro

L'adozione del budget globale rende indispensabile l'introduzione di una contabilità analitica, in quanto soltanto l'esistenza di quest'ultima consente di determinare i costi e i ricavi di ogni singola prestazione, e di conseguenza una conduzione differenziata per gruppi di prestazioni.

Attraverso la distinzione tra rilevamento dei tempi di lavoro e contabilità analitica, il Cantone persegue un'impostazione differenziata. In particolare, la contabilità analitica risulta più appropriata per uffici di grandi dimensioni, che riscuotono tributi o che forniscono prestazioni e terzi. Infatti, le esigenze di legittimazione e di trasparenza riposte in tali unità fanno sì che esse debbano determinare e rendere pubblici i costi delle prestazioni erogate.

Per le unità attive in ambiti strettamente legati alla sovranità dello Stato (come ad esempio la giustizia) oppure fornitrici di prestazioni unicamente all'interno dell'Amministrazione (quali l'amministrazione delle finanze e l'ufficio del personale), l'ingente investimento richiesto da un sistema di contabilità analitica viene ritenuto eccessivo. In questi casi, si è quindi optato per un rilevamento dei tempi di lavoro dedicati all'erogazione delle prestazioni più importanti, così da rendere almeno possibile un'allocazione di massima dei costi.

Le tabelle 8.7, 8.8 e 8.9 propongono i benefici e i fattori critici di successo identificabili per i seguenti strumenti del progetto trasversale controlling della riforma wifl:

- piano finanziario e di sviluppo consolidato (KEF);
- budget globale e contratto di prestazioni;
- contabilità analitica e rilevamento dei tempi di lavoro.

Tabella 8.7 Benefici e fattori critici di successo del Piano finanziario e di sviluppo consolidato (KEF)

Benefici	Fattori critici di successo
<p>Definizione delle prestazioni che i singoli uffici sono destinati a erogare</p> <p>Base per l'orientamento strategico e la pianificazione delle prestazioni negli uffici</p> <p>Attribuzione delle risorse finanziarie ai gruppi di prestazioni sulla base delle prestazioni da erogare anziché del riporto dei valori dell'anno precedente</p>	<p>Il potenziale informativo e i costi di rilevamento degli indicatori di <i>outcome</i> presentano un rapporto costi/benefici soddisfacente.</p> <p>L'ottimizzazione della qualità degli indicatori è un processo pluriennale e non ancora concluso. Gli sforzi indirizzati al loro miglioramento non vengono meno.</p>

<p>Raggio di azione più ampio per gli uffici nell'impiego del budget attribuito</p> <p>Maggiore trasparenza sulle prestazioni e sui mezzi finanziari delle direzioni e degli uffici ad esse sottoposti</p>	<p>La conduzione si basa principalmente sugli <i>output</i> (le prestazioni erogate) e gli <i>outcome</i> (gli impatti ottenuti).</p> <p>Accanto alla conduzione orientata alle prestazioni (<i>output</i>) assume particolare rilevanza la conduzione orientata agli impatti (<i>outcome</i>). Vanno sviluppate forme praticabili ed economiche di valutazione degli impatti, che è un'attività di principio dispendiosa.</p> <p>I collaboratori e i quadri dirigenti comprendono il principio dell'orientamento all'<i>output</i>, lo fanno proprio e si comportano di conseguenza.</p>
--	---

Tabella 8.8 Benefici e fattori critici di successo del budget globale e del contratto di prestazioni

Benefici	Fattori critici di successo
<p>Gestione autonoma del budget da parte degli uffici, inclusa la possibilità di costituire riserve in caso di mancato utilizzo di una parte dei fondi attribuiti</p> <p>Strumento di motivazione, grazie alla possibilità di versare ai collaboratori dei premi dipendenti dai risultati attingendo dalle riserve costituite</p> <p>Base per la transizione dall'orientamento agli <i>input</i> (cioè ai mezzi necessari per erogare le prestazioni) all'orientamento agli <i>output</i> (prestazioni) e agli <i>outcome</i> (impatti)</p>	<p>La contabilità analitica e il rilevamento dei tempi di lavoro come fondamenti del budget globale devono essere introdotti in modo esteso all'interno dell'Amministrazione.</p> <p>Il Parlamento cantonale gestisce i costi e le prestazioni con i nuovi strumenti predisposti allo scopo.</p> <p>L'ottimizzazione degli indicatori necessita ancora di consistenti spinte.</p> <p>I controlli devono divenire più estesi ed esigenti attraverso un ampliamento degli</p>

<p>Maggiore trasparenza delle prestazioni erogate dallo Stato</p> <p>Impiego più efficiente dei fondi raccolti tramite la fiscalità grazie all'autonomia budgetaria degli uffici, con controllo del rapporto costi/prestazioni</p> <p>Esplicitazione delle prestazioni e degli impatti generati attraverso indicatori rilevanti</p> <p>Controllo degli impatti in aggiunta al controllo della regolarità effettuato dal Parlamento</p>	<p>strumenti a disposizione per l'orientamento agli <i>output</i>. Ciò può essere legato a maggiori costi.</p> <p>Il perfezionamento dei collaboratori va favorito.</p>
--	---

Tabella 8.9 Benefici e fattori critici di successo della contabilità analitica e del rilevamento dei tempi di lavoro

Benefici	Fattori critici di successo
<p>Ottenimento di una maggiore trasparenza sui costi e sulle prestazioni erogate</p> <p>Identificazione di potenziali da sfruttare nella contrazione dei costi e nell'incremento dei ricavi</p> <p>Promozione di una maggiore consapevolezza sui costi</p> <p>Messa a disposizione di dati per eventuali verifiche da parte delle autorità</p>	<p>I collaboratori devono essere istruiti in modo completo e formati ai loro nuovi incarichi.</p> <p>I collaboratori dell'Amministrazione si impegnano in modo attivo per l'introduzione generalizzata della contabilità analitica e del rilevamento dei tempi di lavoro.</p>

8.7 Una valutazione intermedia

A distanza di alcuni anni dall'approvazione in votazione popolare della riforma wifl, non si può prescindere da una verifica del livello di raggiungimento degli obiettivi fissati all'inizio del progetto. È con questo intento – unitamente

all'identificazione degli ambiti in cui è ancora presente un potenziale di miglioramento – che il Consiglio di Stato del Canton Zurigo ha commissionato alla ditta Econcept una valutazione – condotta tra l'ottobre del 2000 e il novembre del 2002 – dell'intera riforma dell'Amministrazione cantonale.

Nelle tabelle 8.10, 8.11, 8.12 e 8.13 sono riportati i principali risultati ottenuti grazie alla riforma wif! secondo il team di valutatori. I risultati sono classificati secondo i quattro macro-obiettivi della riforma.

Tabella 8.10 Valutazione del livello di raggiungimento degli obiettivi: maggiore orientamento agli obiettivi ed efficacia

Giudizio	Aspetti rilevati
Obiettivo raggiunto	<ul style="list-style-type: none"> • È stato creato un ampio strumentario per l'orientamento agli obiettivi, i quali vengono fissati e sottoposti a un processo di <i>controlling</i>. I requisiti delle prestazioni da erogare stanno progressivamente assumendo un ruolo importante nell'attività lavorativa quotidiana dei collaboratori dell'Amministrazione. • È stato predisposto un quadro di riferimento nell'ambito della qualità, unitamente a standard di qualità che fungono da filo conduttore per un orientamento agli obiettivi nel lungo periodo. • L'orientamento agli obiettivi manifesta effetti positivi a livello dell'incremento dei processi di delega, dell'assunzione di responsabilità da parte dei singoli, della motivazione e dell'accresciuta efficacia. • Le istanze politiche (Gran Consiglio e Consiglio di Stato) perseverano in una gestione di breve periodo secondo un'ottica pressoché unicamente focalizzata sugli obiettivi finanziari. Ciò genera una certa delusione a livello dell'Amministrazione cantonale.

Tabella 8.11 Valutazione del livello di raggiungimento degli obiettivi: miglioramento delle capacità di conduzione

Giudizio	Aspetti rilevati
Obiettivo parzialmente raggiunto	<ul style="list-style-type: none"> • È stato messo in opera un ampio ventaglio di strumenti di <i>controlling</i>, atti a contribuire almeno a livello operativo a un miglioramento delle capacità di conduzione. • Le lacune mostrate dalle autorità politiche nell'orientamento ai risultati sono motivate solo in parte da punti deboli presenti nello strumentario di <i>controlling</i>. • Grazie all'introduzione del KEF è stato ampliato l'orizzonte di conduzione e di orientamento agli obiettivi e le pianificazioni annuali sono state inserite in un quadro di sviluppo. In questo modo, le opportunità e le minacce a breve termine sono più facilmente riconoscibili. Il processo di pianificazione a livello di Amministrazione è inoltre migliorato. • Esiste una tensione tra conduzione centralizzata e decentrata, che non si manifesta unicamente a livello di <i>controlling</i>. La riforma ha però perlomeno fornito un contributo al rafforzamento potenziale della conduzione centralizzata da parte del Governo. • Il <i>controlling</i> persegue un'impostazione sufficientemente ampia. • All'interno dell'Amministrazione sono rilevabili le tracce dell'instaurarsi di una "cultura del <i>controlling</i>"

Tabella 8.12 Valutazione del livello di raggiungimento degli obiettivi: miglioramento dell'efficienza e dell'economicità

Giudizio	Aspetti rilevati
Obiettivo parzialmente raggiunto	<ul style="list-style-type: none"> • Diverse parti dell'Amministrazione sono divenute più efficienti. Nell'ambito del progetto trasversale <i>gestione della qualità</i> e dei progetti specifici a livello di singole direzioni e uffici sono stati analizzati e ottimizzati numerosi processi e si sono registrati dei risparmi strutturali e persistenti in termini di costi. Se l'Amministrazione nel suo complesso sia diventata più o meno efficiente risulta però impossibile da valutare allo stato attuale delle conoscenze. • La consapevolezza sui costi da parte dei collaboratori dell'Amministrazione è aumentata e l'ottica economica ha acquisito maggiore importanza. • La riforma dell'Amministrazione ha portato a un finanziamento in forma forfettaria di diversi ambiti. La forfettizzazione fa leva su indicatori confrontabili e rende possibile iniziative di <i>benchmarking</i>. • Gli strumenti applicati a livello centrale per la misurazione dell'efficienza sono stati sviluppati nell'ambito della riforma, ma sono al momento implementati soltanto parzialmente e non sono ancora pienamente rispondenti alle esigenze. • Nell'ambito del progetto <i>benchmarking</i> sono stati sottoposti a confronto soltanto pochi ambiti di prestazioni. • Il Governo ha sfruttato soltanto in misura ridotta i potenziali di incremento dell'efficienza derivanti da strategie collaborative e da iniziative di coordinamento tra le singole direzioni.

Tabella 8.13 Valutazione del livello di raggiungimento degli obiettivi: maggiore orientamento alla clientela e vicinanza ai cittadini

Giudizio	Aspetti rilevati
Obiettivo parzialmente raggiunto	<ul style="list-style-type: none"> • Sono stati sviluppati strumenti importanti e di ampia portata (modello di inchiesta sulla soddisfazione della clientela, quadro di riferimento sulla qualità, <i>e-Government</i>). • La riforma dell'Amministrazione ha prodotto inchieste supplementari relative alla clientela. Con l'inclusione di indicatori di soddisfazione nei budget globali è assicurata una maggiore considerazione del punto di vista della clientela. • Sia nell'ambito di singoli progetti che al di fuori del contesto della riforma, è stata varata una serie di misure di vario tipo destinate a orientare maggiormente le prestazioni ai bisogni della clientela. • Non esiste però ancora una visione globale dei miglioramenti ottenuti, per cui gli effetti complessivi possono essere valutati soltanto con difficoltà.

8.8 I prossimi passi

Alla luce di quanto emerso dalla valutazione esterna e dai feedback espressi dalle singole direzioni, il Consiglio di Stato del Canton Zurigo ha stabilito una serie di priorità il cui perseguimento dovrebbe contribuire ad amplificare l'impatto dell'introduzione del NPM all'interno dell'Amministrazione e nei rapporti tra quest'ultima e le autorità politiche. Di seguito ci soffermeremo su due ambiti che riteniamo particolarmente significativi: gli strumenti di conduzione e la gestione delle risorse umane.

Gli strumenti per la conduzione

Per ciò che concerne gli strumenti per la conduzione che, come abbiamo visto, costituiscono uno dei pilastri dell'intera riforma wif! – sono state identificate le seguenti priorità:

- Informazioni relative al budget globale complete e ricche di potere informativo. Le informazioni contenute nel budget globale e nel KEF devono essere

ulteriormente migliorate. In particolare, vanno da un lato identificati degli indicatori più adatti per la valutazione degli impatti, e dall'altro dei nuovi indicatori di benchmarking per il monitoraggio dell'economicità. Si deve inoltre mirare a una maggiore chiarezza dei documenti di reporting, in vista di un migliore utilizzo e sfruttamento degli stessi da parte del Gran Consiglio.

- Nuovi criteri per la documentazione degli impatti. Sull'arco della riforma sono emerse in modo chiaro delle difficoltà nell'utilizzare indicatori d'impatto in qualità di supporto alle decisioni. Si rivela quindi necessario andare alla ricerca di nuovi criteri per la documentazione degli impatti generati, che siano in grado di colmare le imperfezioni manifestatesi finora. Le valutazioni esterne, le peer reviews, gli assessments e il benchmarking sono alcuni strumenti a cui è possibile ricorrere per documentare la qualità dei servizi erogati.
- Sorveglianza sull'arco dell'intero processo di controllino. Con particolare riferimento alla ciclicità tipica del processo di controlling, è necessario prestare maggior attenzione nell'effettuare i confronti tra valori pianificati e valori effettivi, come pure nell'implementare le conseguenti misure correttive.
- Strumenti di incentivazione. A partire dall'inizio della riforma, l'Amministrazione cantonale dispone – con la possibilità di creare riserve – di un potente strumento per onorare la bontà delle prestazioni erogate da parte di un'unità operativa e per premiare prestazioni superiori alla media fornite dai collaboratori. L'ufficio del personale dell'Amministrazione sarà chiamato a elaborare – di comune accordo con i servizi del personale delle singole direzioni – delle direttive per la distribuzione di tali riserve in base alle prestazioni fornite.
- Miglioramento del processo di pianificazione mediante l'introduzione della contabilità analitica a costi pianificati. L'introduzione della contabilità analitica è strettamente legata all'utilizzo generalizzato dei budget globali. Una volta disponibile presso le singole direzioni un sistema di contabilità analitica a costi effettivi, è prevista la messa a punto di un piano temporale per l'introduzione della contabilità a costi pianificati, destinata ad apportare sostanziali miglioramenti a livello di potenzialità di analisi.

La gestione delle risorse umane

Il Consiglio di Stato ha riconosciuto nella gestione delle risorse umane una leva prioritaria su cui agire in futuro. Il personale è considerato in modo esplicito come la risorsa più importante per l'erogazione dei servizi da parte dell'Amministrazione cantonale, e per questo motivo si è già iniziato a introdurre o a rafforzare l'utilizzo di strumenti destinati a rendere la gestione delle risorse umane più flessibile e al passo con i tempi. Tra i vari progetti intrapresi, vanno almeno ricordati:

- Controlling del personale. L'introduzione di un controlling strategico del personale è volta a favorire un miglioramento della conduzione del personale, la costruzione di percorsi di sviluppo finalizzati per i collaboratori, il rafforzamento della funzione risorse umane all'interno dell'Amministrazione e l'uguaglianza tra uomo e donna.
- Promozione di nuovi quadri. Il programma di promozione delle giovani leve – approvato nel mese di giugno del 2002 dal Consiglio di Stato – si propone di favorire la formazione dei nuovi quadri. L'architettura del programma è improntata a un concetto di sviluppo del personale innovativo e di ampio respiro, destinato a trasformare l'intera Amministrazione cantonale in una learning organization.
- Conduzione mediante contratti per obiettivi (Management by Objectives). La conduzione per obiettivi – attuata mediante appositi contratti siglati con i collaboratori – verrà rafforzata a tutti i livelli. A tal fine, è prevista la rielaborazione del processo di valutazione dei collaboratori: la tradizionale qualifica non dovrà più configurarsi come un mero bilancio degli accadimenti passati, bensì come uno strumento di lavoro in grado di integrare la dimensione consuntiva, orientata al passato (valutazione delle prestazioni), con la dimensione pianificatoria, orientata al futuro (fissazione degli obiettivi).
- Incremento dell'attrattività come datore di lavoro. Nell'ottica di incrementare la popolarità e l'attrattività dell'Amministrazione in qualità di datore di lavoro, nel mese di novembre del 2002 è stato attivato – in collaborazione con la Città di Zurigo – il portale internet www.publicjobs.ch, in cui sono contenuti i profili dettagliati delle posizioni vacanti a livello di Cantone, Città e comuni limitrofi. Il sito è destinato a divenire, nelle intenzioni dei promotori, un potente strumento di acquisizione del personale.

8.9 La riforma wif!: un primo bilancio

A distanza di nove anni, i macro-obiettivi fissati al momento del varo della riforma wif! conservano tutta la loro validità. L'orientamento agli obiettivi, il miglioramento delle capacità di conduzione, l'efficienza e l'economicità, come pure l'orientamento alla clientela e ai cittadini continueranno infatti a fungere da punti cardine nella gestione dell'Amministrazione cantonale anche al termine del progetto di riforma in quanto tale. Tali obiettivi permangono attuali in quanto il loro raggiungimento è in grado di contribuire, da un lato, al consolidamento del ruolo dello Stato in qualità erogatore di servizi e, dall'altro, a preparare lo Stato stesso ad affrontare le mutate esigenze espresse dal suo ambiente di riferimento.

Al di là di tali presupposti, resta comunque innegabile che un motivo importante della riforma dell'Amministrazione è identificabile nell'esigenza di esercitare un maggiore controllo sull'impiego dei mezzi finanziari a disposizione. Anche se la

riforma non è di per sé un programma di risanamento finanziario, almeno tre degli obiettivi di cui sopra – orientamento agli obiettivi, miglioramento delle capacità di conduzione ed efficienza/economicità – intrattengono infatti rapporti molto stretti con le finanze pubbliche. In sintesi, le prestazioni statali devono essere erogate in modo economico grazie a processi più snelli, perseguendo nel contempo un'interazione tra la dimensione finanziaria e le dimensioni delle prestazioni e degli impatti.

Per ciò che concerne l'efficienza e l'economicità, si sono registrati dei progressi sensibili grazie a numerosi progetti specifici. Una quantificazione complessiva risulta complicata, ma i progetti finora conclusi hanno permesso di ottenere dei risparmi misurabili superiori ai 100 milioni di CHF⁷. A tale risultato hanno contribuito soprattutto progetti negli ambiti del benchmarking, del finanziamento forfettario delle prestazioni e del controlling. I miglioramenti di efficienza reali sono sicuramente più elevati, ma in numerosi casi si è rinunciato a una valutazione ad hoc, che si sarebbe rivelata più costosa dei risparmi conseguiti.

In generale, si è potuto constatare che la consapevolezza sui costi da parte dei collaboratori dell'Amministrazione è aumentata e che il pensiero economico-aziendale ha assunto tutto sommato una rilevanza maggiore rispetto al passato.

Un maggiore orientamento agli obiettivi è stato raggiunto grazie alla disponibilità di un ampio strumentario, in cui emergono il benchmarking (nel suo carattere di orientamento alle best practices), la gestione della qualità (con il quadro di riferimento e i relativi standard) e la gestione per obiettivi (Management by Objectives). Un'applicazione estesa a tutti i livelli gerarchici del principio della delega di compiti, competenze e responsabilità ha inoltre contribuito in modo decisivo a una diffusione capillare dell'orientamento agli obiettivi all'interno dell'Amministrazione.

Per migliorare le capacità di conduzione sono stati predisposti numerosi strumenti di controlling, tra cui spiccano il piano finanziario e di sviluppo consolidato (KEF) e il budget globale. La nuova pianificazione continua a medio termine resa possibile dal KEF ha consentito di ampliare l'orizzonte di osservazione e di inserire le pianificazioni annuali in un contesto di sviluppo organico.

L'accresciuta considerazione dell'orientamento agli impatti nell'erogazione dei servizi da parte dello Stato, i numerosi progetti specifici condotti all'interno delle singole unità organizzative e il progetto trasversale e-Government hanno permesso di conferire un grado di priorità superiore agli interessi della clientela, rispettivamente dei cittadini. Numerosi uffici realizzano oramai inchieste sulla soddisfazione della clientela, i cui risultati vengono in seguito integrati nel processo di contabilità e controlling.

Da un punto di vista complessivo, la riforma wif! può dunque essere considerata un successo. Relativamente a ognuno dei quattro macro-obiettivi sono stati registrati dei progressi, anche se non del tutto omogenei. In particolare, è emerso come la pur lunga durata dei progetti trasversali – destinati a influenzare in modo sensibile la

⁷ Si veda a tale proposito la stima dettagliata per progetto contenuta in (Kanton Zürich, 2003: p. 14).

cultura dell'Amministrazione – non sia stata sufficiente per introdurre in modo esteso i nuovi strumenti di conduzione previsti.

Non va dimenticato che le esigenze poste all'inizio della riforma erano consapevolmente ambiziose. A differenza di quanto avvenuto in altri cantoni, non si è lavorato su un progetto pilota, la cui estensione generalizzata a tutta l'Amministrazione sarebbe seguita a una fase sperimentale pluriennale con tanto di valutazione finale. Nel Canton Zurigo si è optato al contrario per una messa a punto immediata di soluzioni definitive, destinate a essere implementate in modo esteso fin da subito. Quest'ultimo obiettivo non è però stato raggiunto completamente, in quanto la partecipazione al processo di riforma su base volontaria – prevista per attenuare in qualche modo l'incisività della riforma, rendendola più popolare agli occhi degli attori coinvolti – si è rivelato un ostacolo di non poco conto.

Nonostante i problemi riscontrati, i principi fondamentali e i risultati ottenuti con la riforma zurighese sono comunque da considerare – sia nel confronto nazionale che internazionale – di notevole portata.

8.10 Alcuni spunti di riflessione per la realtà italiana

Cercando di trarre dall'esperienza zurighese qualche spunto utile per le riforme in atto a livello di pubbliche amministrazioni italiane, quattro aspetti appaiono particolarmente rilevanti:

1. L'approccio sistemico alle innovazioni gestionali.

L'esperienza del Canton Zurigo a livello di introduzione del New Public Management è caratterizzata da una visione sistemica delle innovazioni gestionali, in cui attorno agli strumenti di controlling – che costituiscono l'asse portante di tutto il sistema – compaiono diverse iniziative volte a presidiare aspetti fondamentali nel rapporto della pubblica amministrazione con i suoi stakeholders, siano essi esterni (i cittadini) o interni (le risorse umane). In questo modo, misure legate ad ambiti tanto diversi quali la gestione della qualità, il benchmarking, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione e la gestione e motivazione delle risorse umane trovano un contesto di applicazione coerente, evitando di configurarsi come provvedimenti autonomi rispondenti a finalità non armonizzate. Il Piano finanziario e di sviluppo consolidato, con la sua impostazione di ampio respiro, sia dal punto di vista tematico che temporale, conferisce dunque sistematicità e cadenza all'intero processo di innovazione, offrendo alla sfera politica la possibilità di un controllo regolare sull'avanzamento dei lavori e sull'andamento complessivo dei diversi ambiti dell'Amministrazione cantonale.

2. Il rapporto tra sfera politica e pubblica amministrazione.

A proposito del rapporto tra mandante politico e Amministrazione, di particolare importanza risulta essere la riforma parlamentare adottata nel

Canton Zurigo, in quanto qualsiasi progetto volto a rendere più efficiente ed efficace la pubblica amministrazione rischia di fallire o perlomeno di vedere sensibilmente limitata la sua portata se non viene dedicata un'attenzione particolare al coordinamento tra la dimensione strategica, di competenza dei rappresentanti politici, e la dimensione operativa, di competenza della pubblica amministrazione.

3. Il monitoraggio della performance delle innovazioni gestionali.
I promotori della riforma nel Canton Zurigo hanno compreso fin dall'inizio l'imprescindibilità di un monitoraggio periodico delle ricadute generate dalla riforma wif! sull'Amministrazione cantonale. La valutazione esterna svoltasi tra l'ottobre del 2000 e il novembre del 2002, è soltanto la prima di una serie di iniziative analoghe previste e sta soprattutto a segnalare la preoccupazione di sottoporre sia la riforma nella sua interezza che i singoli progetti parziali a un approccio di tipo costi/benefici, in quanto anche le riforme di New Public Management possono facilmente trasformarsi in sperpero di denaro pubblico se non vengono adeguatamente presidiate.
4. Il budget globale come mezzo di responsabilizzazione effettiva nella pubblica amministrazione.
L'introduzione del budget globale nel Canton Zurigo ha portato a una responsabilizzazione effettiva delle unità organizzative dell'Amministrazione cantonale, in quanto alla definizione – all'interno dei contratti di prestazioni – di obiettivi chiari da raggiungere corrisponde un'attribuzione effettiva delle risorse finanziarie necessarie per raggiungerli. Tale approccio si distanzia in modo sostanziale da quello praticato a livello di enti locali italiani mediante l'applicazione dei Piani Esecutivi di Gestione (PEG), dove all'attribuzione di obiettivi ai diversi centri di responsabilità non corrisponde un'assegnazione effettiva di denaro pubblico, rimanendo in ultima analisi la competenza centralizzata sull'impiego di quest'ultimo presso il settore economico-finanziario dei singoli enti locali.

Bibliografia

- Kanton Zürich (2002), Die Verwaltungsreform wif! des Kantons Zürich und ihre Instrumente, Zürich: Kanton Zürich.
- Kanton Zürich (2002a), Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan 2003-2006 (KEF 2003) und Finanzplan 2007-2008 des Kantons Zürich, vom Verwaltungsrat festgelegt am 11. September 2002, Zürich: Kanton Zürich.
- Kanton Zürich (2002b), Regierungsrat des Kantons Zürich. Geschäftsbericht 2002, Zürich: Kanton Zürich.
- Kanton Zürich (2003), Wirkungsorientierte Führung der Verwaltung des Kantons Zürich (wif!), Schlussbericht des Regierungsrates vom 16. April 2003, Zürich: Kanton Zürich.
- 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, pp. 42-58.
- Schedler K. (2000a), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung: Begriffe und aktueller Stand der Entwicklung, in: Pulitano D. (a cura di), New Public Management. Terminologie – terminologie – terminologia, Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt, pp. 33-47.
- Schedler K., Proeller I. (2000), New Public Management, Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt.

9

I contratti di prestazione nel settore sociosanitario del Cantone Ticino

Francesco Branca, Luisa Lomazzi

9.1 L'introduzione dei contratti di prestazione

A partire dalla metà degli anni '90 si è diffusa sempre più nelle Amministrazioni Pubbliche la consapevolezza che l'offerta di servizi, oltre a dover rispettare i principi base della conformità alla legge e dell'equità nei confronti dei cittadini-utenti, deve essere orientata ai bisogni effettivi degli utenti/clienti (efficacia), sensibile ai costi (efficienza) e attenta ai livelli di qualità delle prestazioni erogate.

Alla base di questa consapevolezza si pongono, da un lato, il tema di fondo della sostenibilità finanziaria dei sistemi di welfare e, dall'altro, le rapide trasformazioni economico-sociali in atto che non possono vedere escluso il sistema pubblico.

Si tratta quindi di pensare a logiche di intervento e sistemi di gestione dei servizi pubblici radicalmente diversi rispetto a quelle messe in atto in passato; è in questo quadro che si inserisce la decisione del Cantone Ticino di sviluppare modelli di gestione dei servizi pubblici orientati ai risultati, con l'obiettivo di migliorare la qualità delle prestazioni degli Enti sussidiati e a contenere i loro costi

Con la Legge sull'introduzione dei nuovi sistemi di sussidiamento ad Enti, Istituti, Associazioni, Fondazioni e Aziende autonome nei settori di competenza del Dipartimento della Sanità e Socialità (DSS) del 5 giugno 2001, il Cantone Ticino si è dato la base legale per l'adozione del "contratto di prestazione" quale principale strumento di regolazione e finanziamento dei servizi sociosanitari nei settori Anziani, Disabili, Assistenza e Cura a Domicilio e Famiglie e Giovani.

L'obiettivo dell'introduzione del nuovo sistema di finanziamento viene esplicitato nel messaggio di presentazione della legge (Messaggio n. 5029 dell'11.7.2000): *“Con il contratto di prestazione si vuole da una parte migliorare la qualità delle prestazioni degli enti sussidiati, d'altra parte contenere i loro costi. La base per*

raggiungere questo obiettivo è costituita dal rafforzamento dell'autonomia degli enti sussidiati tramite nuove modalità di controllo e l'attribuzione di maggiori responsabilità.”

Il nuovo sistema di finanziamento si colloca nell'ambito del modello gestionale del New Public Management (NPM), che è un insieme strutturato di principi di conduzione e di strumenti operativi volti a promuovere un cambiamento nella gestione del servizio, caratterizzato da un accresciuto orientamento all'utente e da una maggiore attenzione ai costi, nel rispetto del principio di equità¹, peculiarità essenziale del servizio pubblico.

Così definito, il NPM rappresenta un modello gestionale capace di fare avvicinare il settore pubblico ai livelli di efficacia ed efficienza del management dei servizi del settore privato, offrendo una solida base teorica di riferimento corredata da un insieme strutturato e finalizzato di principi di conduzione e di specifici strumenti operativi.

La regolazione e il finanziamento tramite i contratti di prestazione implica, in particolare, l'introduzione di un budget globale e di una serie di presupposti tecnici: il catalogo delle prestazioni, un set adeguato di indicatori di prestazione, un sistema di contabilità analitica, un sistema di gestione della qualità e un sistema di controlling/reporting. L'insieme di questi strumenti, che denomineremo d'ora in poi “sistema dei contratti di prestazione”, è indispensabile per misurare e valutare le prestazioni erogate e per assicurare un elevato grado di trasparenza rispetto ai costi effettivi.

La regolamentazione basata sul sistema dei contratti di prestazione è orientata alla valutazione e al controllo dei risultati e lascia autonomia agli Enti erogatori per quanto riguarda la gestione dei processi di produzione. Per raggiungere questi traguardi è fondamentale prevedere l'introduzione di idonei strumenti di gestione e controllo parallelamente ai contratti.

Con l'introduzione del sistema dei contratti di prestazione il Cantone assume il ruolo di acquirente delle prestazioni per conto dei cittadini, preservando e promuovendo al contempo sia gli interessi dei finanziatori del sistema (Cantone stesso, Comuni, Confederazione, cittadini in quanto finanziatori) che gli interessi e le esigenze dei cittadini in quanto fruitori diretti o indiretti dei servizi.

Il ruolo del Cantone si sostanzia quindi nel perseguimento di obiettivi di efficienza, efficacia ed equità; in altre parole, obiettivo del Cantone (perseguito tramite la sua Amministrazione) è di ottenere il miglior servizio possibile per tutti i cittadini che ne hanno bisogno al minor costo possibile. In questa prospettiva, per espletare in maniera appropriata e corretta questo suo nuovo fondamentale ruolo, l'Amministrazione cantonale deve aprirsi alle esigenze degli attori con cui condivide il ruolo di acquirente delle prestazioni e saper recepire, mediare e rappresentare le richieste delle associazioni e organizzazioni rappresentative di utenti e operatori e

¹ Nel caso dei servizi sociosanitari il principio di equità è inteso sia a livello sociale (fruibilità dei servizi indipendente dall'estrazione sociale e dalle condizioni di reddito degli utenti) che a livello territoriale (fruibilità indipendente dalla dislocazione sul territorio degli utenti).

delle altre organizzazioni (esistenti e nuove) che si fanno promotrici di interessi specifici (ad es.: i Comuni).

Cerchiamo ora di focalizzare meglio la portata del cambiamento dal precedente sistema di copertura del fabbisogno d'esercizio riconosciuto al nuovo "sistema dei contratti di prestazione". Il precedente sistema risultava basato sul controllo dell'input mediante una serie di decisioni amministrative (approvazione del preventivo, autorizzazioni specifiche nel corso dell'esercizio, approvazione del consuntivo) e caratterizzato dall'assenza di incentivi per una gestione efficiente delle risorse, da una ridotta responsabilità degli Enti rispetto ai risultati dell'attività erogata, da un'elevata asimmetria informativa su costi e risultati e da un effetto inflazionistico.

Tabella 9.1 L'introduzione del nuovo sistema di finanziamento comporta il passaggio

DA	A
Copertura fabbisogno riconosciuto	Contratto di prestazione / Budget globale
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Valutazione dell'Ente erogatore delle prestazioni sulla base del rispetto del preventivo concordato; ◆ Bassa autonomia gestionale riconosciuta agli Enti erogatori; ◆ Assenza di concorrenza tra gli Enti erogatori; ◆ Gestione strettamente circoscritta all'esercizio annuale; ◆ Attività di conduzione (Ente erogatore) e di verifica e controllo (Amministrazione pubblica) non supportata da moderni strumenti gestionali. 	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Valutazione dell'Ente erogatore delle prestazioni sulla base dell'analisi della quantità e della qualità delle prestazioni; ➔ Alta autonomia gestionale riconosciuta agli Enti erogatori; ➔ Simulazione della concorrenza attraverso il confronto dei costi: sistema di <i>benchmarking</i>; ➔ Possibilità di costituire un fondo di capitalizzazione; ➔ Attività di conduzione (Ente erogatore) e di verifica e controllo (Amministrazione pubblica) supportata da moderni strumenti gestionali: contabilità analitica, <i>controlling</i>, banche dati, ecc.

Un cambiamento di tale portata e complessità necessita innanzitutto di condizioni quadro favorevoli in termini di consenso e disponibilità di tutte le parti in causa (Parlamento – Esecutivo – Amministrazione - Enti erogatori) a:

- ridefinire i rispettivi ruoli e responsabilità;
- passare da un rapporto impositivo-gerarchico a un rapporto consensuale contrattuale;
- accordare fiducia e incentivi (Committente);
- assumersi responsabilità e un certo grado di rischio (Enti erogatori);
- sostenere un adeguato grado di trasparenza;

- introdurre strumenti di gestione e controllo innovativi che rispondano all'obiettivo di un'accurata pianificazione, quantificazione e valutazione delle prestazioni e ad una gestione efficace e consapevole dei costi;
- investire tempo, risorse e competenze.

Occorre aver ben presente fin dall'inizio che il passaggio al nuovo sistema di finanziamento implica un processo lungo e difficile verso una nuova mentalità di gestione e lo sviluppo di una cultura del servizio. L'introduzione dei contratti di prestazione si configura pertanto come un processo complesso sia da un punto di vista tecnico che, ancor più, sotto il profilo organizzativo, strutturale e culturale. Più in particolare si tratta di:

1. Attivare un vero e proprio "sistema dei contratti di prestazione".



Figura 9.1 Elementi costitutivi del "sistema contratti di prestazione"

2. Adeguare le condizioni quadro sul piano strutturale-organizzativo in termini di ruoli e competenze delle principali parti in causa, di grado e modalità di regolamentazione del sistema e di assetti organizzativi dell'Amministrazione e degli Enti erogatori.
3. Adeguare le condizioni quadro sul piano culturale favorendo la nascita di una mentalità e cultura della gestione, dell'attenzione agli aspetti relazionali e motivazionali, all'informazione, comunicazione e coinvolgimento di tutti gli attori in gioco.
4. Affermare un concetto ampio di qualità comprensivo dei costi, così raffigurabile.

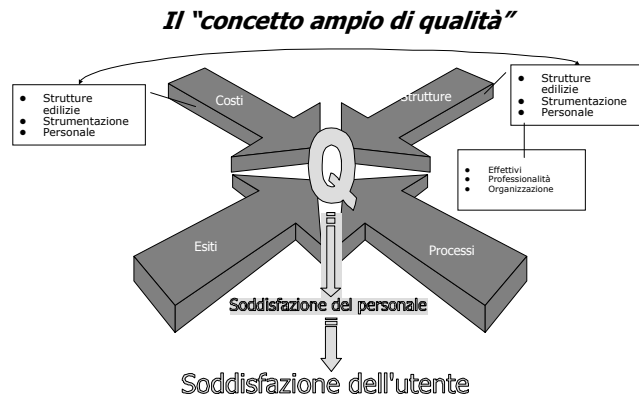


Figura 9.2 Il concetto ampio di qualità

In questa prospettiva, a partire dal 1° gennaio 2002, il Dipartimento della Sanità e Socialità (DSS) si è dotato di un Ufficio di Progetto, con l’obiettivo di pianificare e realizzare il passaggio al nuovo sistema di finanziamento.

9.2 L’organizzazione del progetto

La pianificazione e realizzazione del progetto “contratti di prestazione” (figura 9.3) ha coperto un arco temporale di 4 anni, dal 1° gennaio 2002 al mese di dicembre 2005.

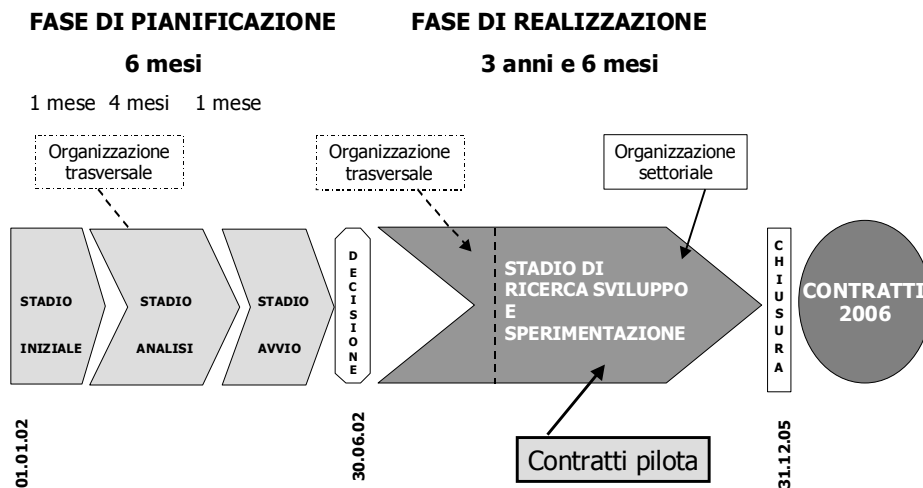


Figura 9.3 Panoramica dell’introduzione del sistema contratti di prestazione: sviluppo temporale del progetto

La strategia di implementazione del progetto “contratti di prestazione” è stata fin dall’inizio fortemente partecipativa, impostata sull’interazione continua tra Amministrazione ed Enti sussidiati. A gennaio 2002 è stato costituito un gruppo di lavoro a composizione mista (7 rappresentanti dell’Amministrazione e 7 Direttori di Enti), denominato “Team di proposta”, con il compito di definire una pianificazione di progetto realistica e condivisa.

A settembre 2002 sono stati attivati 5 nuovi gruppi di lavoro, denominati “Team di progetto”, formati da 17 collaboratori dell’Amministrazione e da 25 rappresentanti degli Enti (figura 9.4), con il compito di discutere i problemi e ricercare le soluzioni con riferimento alle principali aree di attività del progetto: contrattualizzazione, catalogo delle prestazioni, contabilità analitica, indicatori, sistema di qualità e controlling, soluzioni economiche, strutturali e culturali. Anche in questo caso si è optato per un ampio ed effettivo coinvolgimento degli Enti erogatori di servizi. La loro rappresentanza all’interno dei Team di progetto è stata definita sulla base delle indicazioni dei Direttori degli Enti facenti parte del Team di proposta.

Team di progetto tematici

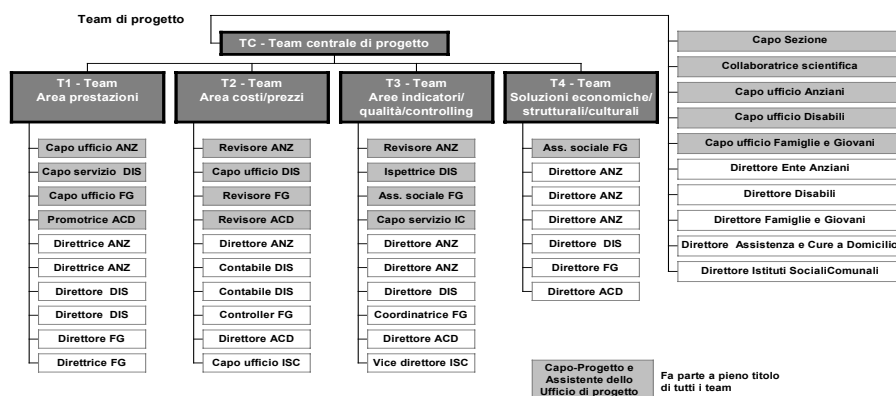


Figura 9.4 Organigramma delle risorse: team tematici

9.2.1 La Fase di Pianificazione del Progetto

La fase di pianificazione del progetto ha visto impegnati i gruppi di lavoro nel seguente programma:

1. Organizzazione di avvio del progetto (direzione strategica e team di proposta).
2. Analisi della situazione (analisi del compito e del contesto attuale, del cambiamento da produrre, definizione dei punti forti, deboli, opportunità e rischi).

3. Definizione del catalogo degli obiettivi (gerarchia e definizione degli obiettivi di risultato e di processo).
4. Organizzazione della fase di realizzazione del progetto (strutturazione delle attività e definizione dell'organigramma, identificazione delle risorse e composizione dei team di progetto).
5. Pianificazione della fase di realizzazione (pianificazione delle risorse, delle attività, dei tempi e dei compiti).

In parallelo è stato condotto un lavoro di approfondimento riguardante tre aspetti da sviluppare prima dell'inizio della fase di realizzazione:

- ridefinire i rispettivi ruoli e responsabilità;
- definizione di un concetto di formazione;
- verifica del livello di attivazione negli Enti dei presupposti tecnici per l'introduzione dei contratti di prestazione;
- ricognizione delle esperienze significative negli altri Cantoni svizzeri sul piano della contrattualizzazione nel settore pubblico.

L'introduzione dei contratti di prestazione non può prescindere dalla messa in atto di un adeguato programma di formazione, rivolto sia al personale dell'Amministrazione sia al personale degli Enti, finalizzato a promuovere una nuova cultura del servizio e a far acquisire al personale le necessarie competenze tecniche per utilizzare con efficacia i nuovi strumenti gestionali.

Muovendo da questi presupposti, l'Ufficio di Progetto ha definito un concetto di formazione in cui vengono focalizzati i bisogni, la situazione attuale, gli obiettivi e le competenze da sviluppare. La definizione dettagliata dei contenuti dei diversi moduli, la scelta del corpo docente e il disegno di percorsi formativi è stato di conferito a interlocutori specialisti dell'Istituto di Microeconomia ed Economia Pubblica (MecoP) dell'Università della Svizzera Italiana (USI).

L'analisi del contesto in cui si andranno ad implementare i contratti di prestazione, costituito da 96 Enti (figura 9.5), rileva, da un lato, la presenza di numerose strutture di piccola e medio-piccola dimensione, sprovviste di consistenti servizi amministrativi, dall'altro, strutture più importanti che hanno sviluppato alcune iniziative autonome soprattutto per quanto riguarda la valutazione della qualità percepita (questionari rivolti agli utenti) e l'introduzione di soluzioni extra contabili per il calcolo dei costi unitari.

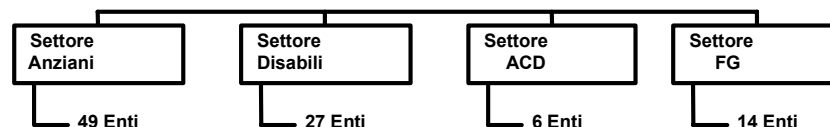


Figura 9.5 Numero di Enti sociosanitari sussidiati con contratto di prestazione per settore di appartenenza

L'indagine relativa alla presenza dei presupposti tecnici (presenza di un catalogo/lista di prestazioni, contabilità analitica, indicatori di prestazione, sistemi di gestione della qualità, sistemi di controlling/reporting a fini gestionali), effettuata durante la fase di pianificazione del progetto, ha evidenziato una situazione ancora impreparata all'introduzione dei contratti di prestazione. In particolare:

- il settore Assistenza e Cure a Domicilio (ACD) risultava il più avanzato nell'elaborazione del catalogo delle prestazioni e di adeguati indicatori di risultato;
- il settore Disabili era l'unico che poteva vantare al momento un buon grado di implementazione di un sistema della qualità e di un sistema di controlling/reporting. Si caratterizzava inoltre come il settore con le migliori condizioni per l'introduzione della contabilità analitica, grazie ad una certa diffusione di soluzioni extra contabili per il calcolo dei costi unitari. Va inoltre rilevato che la metà degli Istituti dichiarava di possedere un catalogo delle prestazioni;
- i settori Anziani e Famiglie e Giovani (FG) sono risultati meno adeguati dal punto di vista della presenza di presupposti tecnici strutturati.

La ricognizione di esperienze significative di contrattualizzazione nel settore pubblico degli altri Cantoni svizzeri ha evidenziato infine una chiara tendenza generale al riassetto del sistema sociosanitario in base ai nuovi modelli di gestione pubblica. A fronte di diversi progetti in fase di studio o di iniziale realizzazione mancano tuttavia progetti sufficientemente consolidati che possano fungere da valido punto di riferimento per tutte le dinamiche che sono alla base di questo complesso processo di cambiamento. Sono risultate inoltre piuttosto limitate le possibilità di confronto tra ciò che si intende realizzare con il progetto "contratti di prestazione nel settore sociosanitario ticinese" e i processi di cambiamento in corso in altri Cantoni, anche in considerazione dell'estrema diversità delle basi legali di riferimento, delle differenti modalità di sussidiamento praticate e dell'eterogeneità degli assetti organizzativi. In particolare, non trova riscontro nelle altre realtà cantonali l'opzione ticinese di avviare il cambiamento in quattro settori del comparto sociosanitario (Anziani, Disabili, Assistenza e Cure a Domicilio e Famiglie e Giovani), contemporaneamente e attraverso un unico progetto.

Nonostante questi limiti, l'indagine ha comunque consentito una interessante raccolta documentale (modelli di contratti di prestazione, documentazione relativa all'implementazione di diversi sistemi e strumenti gestionali) che ha costituito un prezioso supporto informativo nella fase di progettazione degli strumenti.

Nel corso della fase di analisi sono emerse infine importanti carenze sul piano dell'informazione: assenza di una percezione chiara del processo di cambiamento che si prospettava e presenza di evidenti asimmetrie informative tra Amministrazione ed Enti e, al loro interno, tra dirigenti e resto del personale.

L'Ufficio di Progetto si è subito attivato realizzando numerosi interventi informativi a tutti i livelli:

- invio di comunicazioni a tutti gli Enti in cui si fornivano sintesi delle principali scelte che man mano venivano effettuate;
- effettuazione di incontri di gruppo con i direttori degli Enti;
- organizzazione di riunioni di presentazione e discussione del progetto con tutto il personale della Sezione del Sostegno a Enti e Attività Sociali (SSEAS) e con i funzionari dirigenti degli altri uffici della Divisione dell'Azione Sociale (DAS).

Il risultato di questo impegno continuo sul piano dell'informazione e del coinvolgimento si è rivelato determinante per la realizzazione del progetto.

9.2.2 Fase di Realizzazione del Progetto

Attività dei Team di progetto tematici

In circa un anno di lavoro (settembre 2002-agosto 2003) i team di progetto, strutturati per attività tematiche, avevano conseguito i seguenti risultati:

✓ Team 1: Area Prestazioni

Il lavoro assegnato al team prestazioni consisteva nella definizione dei cataloghi di prestazione settoriali e nella identificazione di adeguati strumenti di valutazione multidimensionale dei bisogni dell'utente per i quattro settori del sistema sociosanitario.

Rispetto ai cataloghi delle prestazioni, sono state definite le linee guida per la loro stesura. Per quanto concerne gli strumenti di valutazione dei bisogni è emersa la seguente situazione:

1. Per il settore Anziani e Assistenza e Cura a Domicilio è già operativo un gruppo di lavoro il cui obiettivo consiste nell'introduzione dello strumento RAI e più precisamente delle versioni RAI-NH (Resident Assessment Instrument - Nursing Home) e RAI-HC (Resident Assessment Instrument - Home Care).
2. Per il settore Disabili, è risultato operativo un gruppo di lavoro con l'obiettivo di analizzare e valutare l'utilizzazione dello strumento ICF (International Classification of Functioning, Disability and Health).
3. Per il settore Famiglie e Giovani, proseguono i lavori del gruppo preposto all'elaborazione e sperimentazione di un apposito strumento di valutazione multidimensionale dei bisogni dell'utente.

✓ Team 2: Area Costi/Prezzi

Il lavoro assegnato questo team era l'identificazione e la sperimentazione di un sistema di contabilità analitica.

1. Per il settore Anziani ci si è orientati sul sistema di contabilità analitica sviluppato dal "Forum svizzero d'azione gerontologica in Istituto" in collaborazione con Santé Suisse. Conseguentemente, è stato costituito uno specifico gruppo di lavoro incaricato di sperimentare il modello presso due Case per Anziani.
2. Per il settore Assistenza e Cura a Domicilio il team di progetto "area costi/prezzi" ha incaricato un apposito gruppo di lavoro della sperimentazione del modello di contabilità analitica dell'Associazione svizzera di assistenza e cure a domicilio (ASSASD).
3. Per i settori Famiglie e Giovani e Disabili, in mancanza di uno specifico modello di riferimento, il team, attraverso la costituzione di specifici sottogruppi di lavoro, ha ritenuto opportuno verificare l'adattabilità a questi settori del modello di contabilità individuato per il settore Anziani.

✓ Team 3: Area Indicatori/Qualità/Controlling

Il team area indicatori/qualità/controlling ha elaborato uno schema di percorso per strutturare un sistema della qualità (figura 9.7). Parallelamente, in questo ambito, è stata effettuata una approfondita analisi della situazione sul piano dei requisiti di autorizzazione e di riconoscimento nei quattro settori del comparto sociosanitario ticinese.

✓ Team 4: Area Soluzioni Culturali/Strutturali/Economiche

Il compito di questo gruppo di lavoro si è rivelato subito molto difficile, in particolare nell'ottica di orientare la discussione all'individuazione di possibili soluzioni concrete connesse agli obiettivi di questa area che comportano la ricerca, lo sviluppo e la sperimentazione di:

- soluzioni per il miglioramento sul piano economico (contenimento dei costi, ottimizzazione nell'allocazione delle risorse, incremento dei ricavi);
- soluzioni relative alle condizioni-quadro sul piano strutturale e organizzativo;
- soluzioni relative alle condizioni-quadro sul piano culturale, nel senso dello sviluppo di una nuova mentalità di gestione orientata ai risultati e di una cultura di servizio orientata all'utente;
- promozione di fattori motivazionali (sistemi retributivi e di promozione gerarchica orientati alla prestazione, modelli di lavoro flessibile, programmi di formazione specifici, ecc.).

Questo team si è attivato sia attraverso un'attività di supporto agli altri team di progetto (in particolare rispetto al team centrale) e all'Ufficio di progetto su temi strettamente connessi con alcuni degli obiettivi summenzionati, ossia:

- ottimizzazione nell'allocazione delle risorse - In questo contesto è stato assegnato un mandato all'Istituto di Microeconomia ed economia pubblica (MecoP) dell'USI per la sperimentazione dell'impiego di un modello econometrico di funzione di costo come aiuto alla definizione dei budget

globali nel settore Anziani. I risultati di tale studio, resi disponibili agli inizi del mese di dicembre 2002, hanno rappresentato un valido riferimento nella fase di definizione della prima serie di contratti pilota, contribuendo a contenere il problema dell'asimmetria informativa a favore degli Enti;

- promozione di un più accentuato orientamento ai risultati e all'utente/promozione di fattori motivazionali - Rispetto a questi obiettivi, assume fondamentale importanza l'intervento formativo, inteso come momento di sviluppo di competenze tecniche e di discussione e acquisizione di competenze gestionali nell'ottica, appunto, di un'attività di gestione (Enti) e di un'attività controllo (Amministrazione) costantemente ispirate dal soddisfacimento dei bisogni del cittadino utente del servizio. Sulla base di questi criteri guida, il team ha contribuito alla definizione dei contenuti e della struttura del corso di formazione "Logiche e strumenti di management dei servizi socio-sanitari".

La seconda direttrice di lavoro seguita dal team 4 costituisce l'apporto autonomo e più specifico del team all'avanzamento del progetto e si è concentrato in particolare sulla ricerca di soluzioni e sperimentazioni inerenti:

- contenimento dei costi (soluzioni a livello di riduzione dei costi, di economie di scala, economie di organizzazione, regolamentazione come fattore di efficienza e valutazione economica come fattore di efficienza);
- incremento di ricavi;
- adeguamento della struttura organizzativa.

Formazione-Fase 1

L'intervento formativo programmato a supporto del progetto, denominato "Logiche e strumenti di management dei servizi socio-sanitari" è stato appositamente messo a punto in collaborazione con l'Istituto Mecop (Istituto di Microeconomia ed Economia Pubblica) dell'USI (Università della Svizzera Italiana) e con la SUPSI (Scuola Universitaria Professionale della Svizzera Italiana) ed è stato realizzato in due fasi, con tempi, programmi, utenze e obiettivi diversi.

La prima fase comprendeva 7 moduli, per un totale di 13,5 giornate di formazione. L'obiettivo era di garantire ai 42 componenti dei Team di Progetto (17 funzionari dirigenti e collaboratori della SSEAS e 25 Direttori degli Enti erogatori) un sostegno sul piano formativo per meglio sviluppare il lavoro di progettazione e sperimentazione del nuovo sistema di finanziamento e per favorire la creazione di quelle competenze professionali trasversali richieste dalle nuove modalità di gestione connesse con i contratti di prestazione e con i budget globali.

Tabella 9.2 Impianto e percorso di realizzazione della Fase-1 dell'intervento formativo

TITOLO MODULO	DURATA (giorni)	CALENDARIO
1. Legislazione e cambiamento	1	Marzo 2003
2. Sistemi di qualità nei servizi	2	Marzo 2003
3. Organizzazione	2	Aprile 2003
4. Contabilità	2	Aprile 2003
5. Controlling	2	Maggio 2003
6. Gestione e sviluppo del personale	2	Giugno 2003
7. Qualità dei processi, qualità percepita	2½	Settembre 2003

Attività dei Team di progetto settoriali

Nel giugno del 2003 è emersa l'esigenza, da parte dei Team di Progetto, di una riorganizzazione degli stessi su base settoriale al fine di tenere maggiormente in considerazione le specificità delle singole tipologie di utenza. La Fase di sviluppo e sperimentazione di quella serie di presupposti tecnici fondamentali per l'attivazione dei contratti si era definitivamente chiusa e dalla visione globale del sistema sociosanitario ticinese era necessario passare alla visione settoriale, anche dal punto di vista di organizzazione e composizione dei Team.

L'Ufficio di Progetto ha quindi predisposto e reso operativa a partire dal settembre 2003 la nuova organizzazione (figura 9.6), arricchita dalla presenza di un Comitato Consultivo costituito da rappresentanti degli utenti (Pro Juventute, Pro Senectute, Pro Infirmis, ATGABBES, ATTE, APSI) e sindacali. La nuova struttura organizzativa è quindi formata da un Team centrale e da Team settoriali.

Al Team centrale è stata attribuita una funzione di coordinamento generale del progetto, definizione degli indirizzi generali (concetti, linee guida, schemi, modelli) di sviluppo del progetto in un'ottica intersettoriale, valutazione e verifica della congruità delle scelte operate a livello settoriale con gli indirizzi generali e sviluppo del dialogo e della collaborazione tra settori. Nello specifico al Team centrale spetta:

- la preparazione e il supporto all'attività di contrattualizzazione fino a tutto il 2006: impostazione e formulazione dei contratti, negoziazione e stipula, applicazione e rinnovo, monitoraggio e controllo;
- la preparazione e il supporto all'introduzione dei "contributi fissi";
- la valutazione e l'indirizzo dello sviluppo di progetti intersettoriale.

Ai Team settoriali è stata attribuita una funzione di coordinamento settoriale, di adattamento degli indirizzi generali (concetti, linee guida, schemi, modelli) di

sviluppo del progetto alle peculiarità settoriali, di costituzione e attivazione di gruppi di lavoro tematici operativi e di monitoraggio, controllo e valutazione dell'attività di tali gruppi. Nello specifico ai Team settoriali spetta:

- l'implementazione del modello di valutazione e miglioramento della qualità secondo lo schema elaborato nell'ambito dei lavori del Team area indicatori/qualità/controlling (figura 9.6);
- la valutazione, lo sviluppo e la sperimentazione, nell'ambito delle singole realtà settoriali, delle indicazioni prospettate dal Team area soluzioni economiche/culturali/strutturali.

Team di progetto settoriali

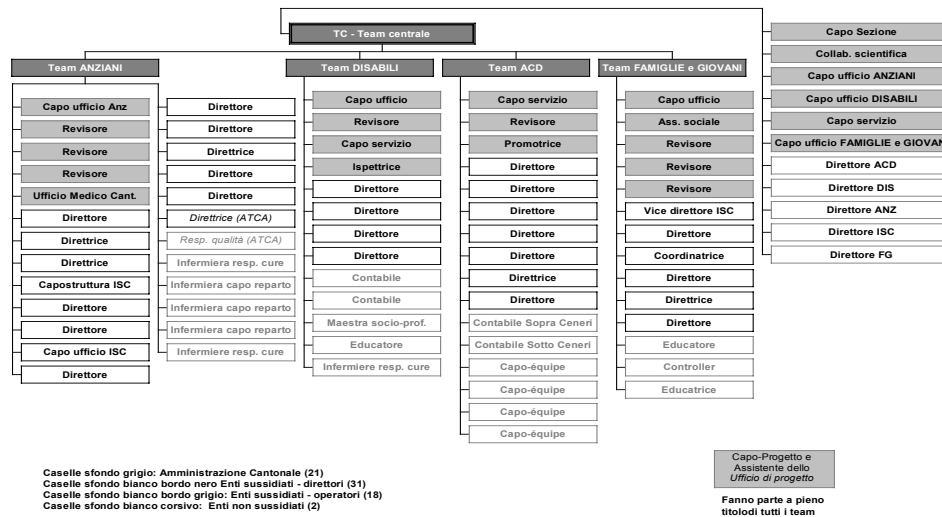


Figura 9.6 Organigramma delle risorse – Team settoriali

Rispetto alla funzione di coordinamento, il compito dei team settoriali è analogo a quello assunto dal team centrale rispetto al progetto, ma limitatamente allo specifico settore di riferimento. Un vantaggio di questa nuova organizzazione consiste nel fatto che in questo modo il team centrale è stato sgravato dall'occuparsi di problemi settoriali specifici, potendosi concentrare sui problemi che riguardano il progetto "contratti di prestazione" nella sua globalità.

I nuovi team settoriali hanno rappresentato inoltre un importante canale di comunicazione e informazione tra il progetto e la realtà operativa dei quattro settori del sistema sociosanitario. Per quanto concerne aspetti più prettamente organizzativi, l'Ufficio di progetto ha coinvolto un maggior numero di persone arricchendo i gruppi di lavoro con nuovi collaboratori degli Enti, anche a livello di quadri intermedi, per un totale di 21 collaboratori dell'Amministrazione Cantonale, 31 Direttori di Enti, 18 Quadri intermedi di Enti e 2 rappresentanti di Enti non sussidiati.

Formazione-Fase 2

La seconda fase ha previsto un programma più concentrato rispetto alla precedente fase e differenziato in relazione alla tipologia dei partecipanti: 6 moduli distribuiti su 7 giornate per i Direttori degli Enti che non avevano partecipato alla prima fase e 3 moduli distribuiti su 4 giornate per i quadri intermedi degli Enti. L'obiettivo era di costruire un linguaggio comune, di garantire una base omogenea di conoscenze sui contenuti e sugli strumenti sviluppati dai Team di progetto, di favorire lo scambio di esperienze concrete tra i partecipanti e, più in generale, di supportare il cambiamento. Hanno partecipato a questa fase dell'intervento formativo 56 direttori (ripartiti in 4 aule omogenee per settori di appartenenza – settori anziani, disabili...) e 194 quadri intermedi (ripartiti in 12 aule omogenee per settori di appartenenza).

Tabella 9.3 Impianto e percorso di realizzazione della Fase 2 dell'intervento formativo: Formazione di base ai direttori degli Enti

TITOLO MODULO	DURATA (giorni)	CALENDARIO
1. Legislazione e cambiamento	1½	Aprile/Maggio 2004
2. Sistemi di qualità	1½	Maggio/Giugno 2004
3. Organizzazione	1	Settembre 2004
4. Contabilità e controlling	1	Ottobre 2004
5. Le relazioni interpersonali nei servizi	1	Novembre 2004
6. Gestione e sviluppo del personale	1	Novembre 2004

Tabella 9.4 Formazione di base ai quadri intermedi degli Enti

TITOLO MODULO	DURATA (giorni)	CALENDARIO
1. Legislazione e cambiamento	1	Giugno 2004
2. Sistemi di qualità	1	Settembre 2004
3. Le relazioni interpersonali nei servizi	2	Ottobre/ Novembre 2004

Infine, nell'autunno del 2005 sono state erogate 4 giornate di formazione specialistica sulla contabilità per centri di costo, con l'obiettivo di fornire ai contabili degli Enti erogatori le indispensabili conoscenze per procedere all'introduzione dei sistemi di contabilità analitica precedentemente distribuiti. A quest'ultimo intervento formativo hanno partecipato circa 100 tra contabili e amministratori.

Contrattualizzazione

Durante la fase di realizzazione sono state portate avanti, come abbiamo già avuto modo di vedere, oltre alle molteplici attività riconducibili al lavoro dei team di progetto, l'attività di informazione e formazione, anche l'importante attività di contrattualizzazione. La contrattualizzazione costituisce l'ambito operativo del progetto finalizzato a:

- affinare lo strumento contrattuale;
- affinare la metodologia di calcolo dei budget globali;
- definire delle adeguate disposizioni inerenti il controlling;
- sviluppare la capacità di concordare prezzi e controllare prestazioni, sia all'interno dell'Amministrazione sia all'interno degli Enti.

Questi compiti competono principalmente all'Ufficio di progetto, ai capi ufficio e collaboratori della Sezione del Sostegno a Enti e Attività Sociali (SSEAS), ai Direttori e ai responsabili amministrativi degli Enti pilota, sotto la supervisione della Direzione di progetto e con l'accompagnamento del team centrale di progetto

La contrattualizzazione è avvenuta per gradi: nel 2003 è stata sottoscritta una prima serie di 10 contratti pilota, seguita da una seconda serie di 11 nel 2004 e da una terza serie di 13 nel 2005, per arrivare col gennaio 2006 alla prima serie completa di contratti di prestazione per gli oltre 90 Enti interessati.

La sperimentazione basata sui contratti pilota che, per espressa disposizione di legge, ha impegnato Enti volontari ai quali abbiamo assicurato un'adeguata flessibilità sul piano degli impegni contrattuali, ha costituito un importante riferimento per calibrare l'evoluzione del progetto nel suo complesso.

Il modello di contratto pilota 2003 è stato elaborato dall'Ufficio di progetto dopo aver effettuato una approfondita analisi dei modelli adottati nell'ambito di altri progetti analoghi in Svizzera e all'estero. È stato poi sottoposto per verifica e approvazione al Servizio giuridico del Dipartimento della Sanità e della Socialità (DSS). Il modello 2004 e il modello 2005 non differiscono sostanzialmente dal modello iniziale, se non per puntuali adattamenti in seguito alle indicazioni emerse nel corso della sperimentazione.

Promozione e controllo della qualità

L'aspetto della promozione e del controllo della qualità delle prestazioni rappresenta il nucleo centrale di tutto il progetto². Si tratta infatti di sviluppare e introdurre nuovi strumenti di gestione, attraverso i quali ottenere una migliore valutazione dell'impiego delle risorse e del raggiungimento degli obiettivi in termini di esiti dell'attività di produzione ed erogazione delle prestazioni.

Questo significa che, da un lato, occorre operare per incrementare la trasparenza e la visibilità delle prestazioni e, dall'altro lato, occorre fissare degli obiettivi sui quali

² Facciamo qui riferimento al concetto ampio di qualità, che considera cinque dimensioni: strutture, processi, esiti, costi e soddisfazione del personale e dell'utente (si veda, figura 9.2).

impegnare e valutare le unità di erogazione. In altri termini, la finalità di quest'area del progetto è dare risposta alle seguenti domande:

- Quali prestazioni sono/devono essere erogate?
- Quante prestazioni sono/devono essere erogate?
- Come sono/devono essere erogate le prestazioni?
- A che costo sono/devono essere erogate le prestazioni?

Sul piano operativo, ciò comporta:

- la definizione del catalogo dei servizi e delle prestazioni;
- la definizione dei requisiti e degli indicatori di qualità;
- lo sviluppo e l'introduzione di sistemi di valutazione dei bisogni e di ponderazione della casistica;
- lo sviluppo e l'introduzione di sistemi di contabilità analitica;
- lo sviluppo e l'introduzione di un sistema di controlling.

Comporta infine l'implementazione e lo sviluppo di Sistemi di promozione, valutazione e miglioramento della qualità (figura 9.7).

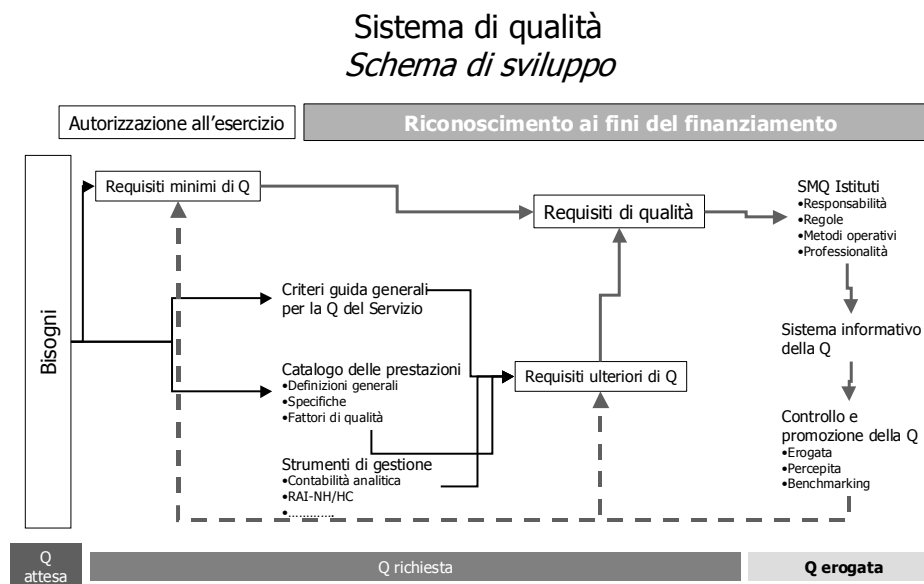


Figura 9.7 Schema di sviluppo del Sistema di qualità

Fin qui gli obiettivi, l'organizzazione e lo sviluppo temporale del progetto. Intendiamo ora entrare nel merito dei risultati prodotti a partire dalla definizione e

descrizione degli elementi e degli strumenti che costituiscono il “sistema dei contratti di prestazione”.

9.3 L’organizzazione del progetto

9.3.1 Il contratto di prestazione

Il contratto di prestazione è uno strumento di gestione finanziaria che definisce un rapporto contrattuale strutturato tra committente pubblico ed Ente sussidiato, finalizzato all’erogazione di un servizio ben definito in termini di qualità, quantità e costi, alla promozione di un’organizzazione razionale e di un ottimale utilizzo delle risorse disponibili.

La struttura base del contratto di prestazione è formata da parti contrattuali, base legale, durata del contratto, definizione della missione e degli obiettivi, definizione della quantità e qualità delle prestazioni, budget globale, regolamentazione dei profitti e delle perdite e disposizioni per quanto riguarda il sistema di contabilità analitica, l’eventuale delega delle competenze, gli investimenti, il sistema di reporting e varie (subappalto, regole e vincoli dei rapporti di lavoro, accessibilità alle prestazioni, sicurezza, sanzioni, ecc.).

A titolo esemplificativo, i contratti di prestazione stipulati tra il Cantone Ticino e gli Enti sussidiati nel 2006 sono strutturati come segue:

1. Parti contraenti.
2. Oggetto del contratto.
3. Durata ed elementi del contratto.
4. Basi legali.
5. Prestazioni – Prestazioni finanziate, Unità di prestazione, Prestazioni non finanziate, Numero di posti letto assicurati dall’Ente.
6. Garanzia e promozione della qualità.
7. Personale.
8. Contributo globale – Struttura e base di calcolo, Ammontare del contributo globale, Modalità di pagamento, Condizioni di valutazione del risultato di esercizio, Adeguamenti del contributo globale (Principio di adeguamento, Adeguamenti per maggiore/minore attività, Adeguamento per variazione dei ricavi, Adeguamenti eccezionali in caso di disavanzo d’esercizio), Gestione delle eccedenze.
9. Controlling.
10. Sanzioni e provvedimenti.
11. Disdetta e rescissione straordinarie, rinnovo e modifiche del contratto – Modifiche, Disdetta e rescissione straordinarie, Rinnovo.
12. Procedura in caso di contenzioso.

Come suggerisce la struttura del contratto, è necessario passare ora alla definizione e puntualizzare di tutti gli altri elementi del nuovo sistema di finanziamento delle relazioni (figura 9.8) a partire dall'altro elemento chiave dei contratti: il budget globale

Il nuovo sistema di finanziamento Panoramica e relazione tra gli elementi

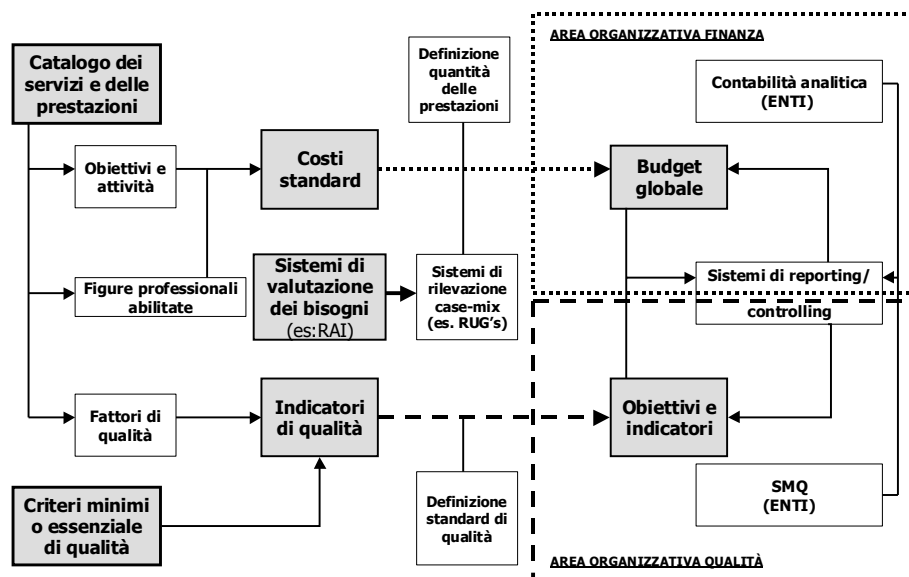


Figura 9.8 Panoramica e relazione tra elementi del sistema contratti di prestazione

9.3.2 Il budget globale

Il budget è un documento amministrativo-contabile attraverso il quale vengono determinati gli obiettivi economico-finanziari che una determinata azienda intende/si impegna a raggiungere in un lasso di tempo che corrisponde di regola all'esercizio annuale. Nel contesto delle aziende sussidiate, il budget rappresenta:

- per l'ente che produce e eroga le prestazioni, lo strumento base del sistema del controllo di gestione aziendale;
- per l'ente sussidiante, lo strumento base del sistema di finanziamento e controllo delle prestazioni.

In generale il budget è caratterizzato dalla globalità, dalla sua collocazione nello spazio e nel tempo, dalla valorizzazione in termini economicofinanziari degli obiettivi aziendali e dalla presenza di un certo grado di discrezionalità e aleatorietà. Il budget associato al contratto di prestazione (prestazioni sussidiate dall'ente pubblico), deve inoltre essere caratterizzato dal rispetto del principio dell'equità di trattamento.

Per calcolare un budget globale è fondamentale definire il prezzo da moltiplicare per il numero delle prestazioni; ne discende quindi che, in regime di contratti di prestazione, la prestazione deve poter essere definita in termini di quantità e di costi per consentire l'attribuzione delle necessarie risorse all'ente erogatore.

Nell'ambito della realizzazione del progetto “contratti di prestazione nel settore sociosanitario ticinese” i contributi globali sono stati interamente versati in quattro rate nel corso dell'esercizio di competenza.

In principio non soggetti a variazioni, essi sono stati adeguati verso l'alto o verso il basso in caso di maggiore o, rispettivamente, minore attività misurata a fine esercizio e/o per il verificarsi di disavanzi o eccedenze d'esercizio riconducibili a cause indipendenti dalla qualità della gestione dell'Ente (cause esogene).

9.3.3 Prestazioni e Cataloghi dei Servizi e delle Prestazioni

La prestazione è un'aggregazione di attività opportunamente coordinate da una o più funzioni aziendali al fine di generare un prodotto. Il catalogo delle prestazioni descrive pertanto i risultati del processo di produzione dell'unità organizzativa, non le singole attività necessarie per conseguirli.

Le prestazioni devono essere definite in maniera tale da risultare confrontabili, quantificabili e qualitativamente valutabili e la loro determinazione deve avvenire nell'ambito di un processo caratterizzato dalla ricerca del consenso delle parti in causa (contraenti e operatori). È inoltre necessario ricercare un adeguato grado di aggregazione delle prestazioni rispetto alla forma organizzativa, al tipo di attività dell'Ente, all'esperienza, al grado di dettaglio e approfondimento della contabilità analitica.

Il catalogo delle prestazioni risponde contemporaneamente a più finalità:

- consente infatti di definire, dal punto di vista qualitativo, le prestazioni che vengono concordate tra finanziatore ed ente erogatore tramite un contratto di prestazione (funzione di supporto contrattuale);
- di informare i cittadini/utenti (funzione esterna) e impegnare l'Ente (funzione interna) rispetto ai contenuti e agli obiettivi delle prestazioni;
- di facilitare l'identificazione dei fattori di qualità dalla prospettiva dell'utente, costituendo dunque la base per la costruzione degli indicatori di qualità.

Per ottenere un catalogo delle prestazioni coerente nel suo insieme rispetto alle finalità del servizio cui fa riferimento, è necessario definire prima gli obiettivi generali specifici della tipologia di servizio (Casa per anziani, SACD, Centro

educativo, ecc.), i quali hanno funto da “traccianti” per la definizione degli obiettivi connessi con ogni singola prestazione.

Il tema della coerenza è infatti fondamentale nell'ambito dell'intero sistema dei contratti di prestazione: nello specifico, le prestazioni contrattualizzate devono trovare definizione nel catalogo delle prestazioni e nel contempo devono trovare un'interfaccia a livello di contabilità analitica (centri di costo finali), in modo che per le stesse possa essere determinato un costo/prezzo. Il catalogo delle prestazioni costituisce infatti il punto di partenza del nuovo sistema di finanziamento (figura 9.8), è infatti l'elemento base della contrattualizzazione e della direzione per obiettivi, del controlling e un indispensabile punto di riferimento per la strutturazione dei sistemi di contabilità analitica, per la definizione dei costi standard delle prestazioni e per l'individuazione degli indicatori di qualità.

Nell'esperienza ticinese di strutturazione del Catalogo, si è data priorità alla definizione di tutti i servizi eroganti (Casa per anziani, Appartamento Protetto, Centro Diurno, Laboratorio, Centro Educativo per Minorenni, ecc.), al fine di collocare le singole prestazioni nel proprio contesto di produzione ed erogazione. Il risultato è quindi un “catalogo dei servizi e delle prestazioni”.

Per ciascun settore è stato predisposto un “albero delle prestazioni” (figura 9.9) che orienta nella lettura del catalogo.

Albero delle prestazioni settore Anziani

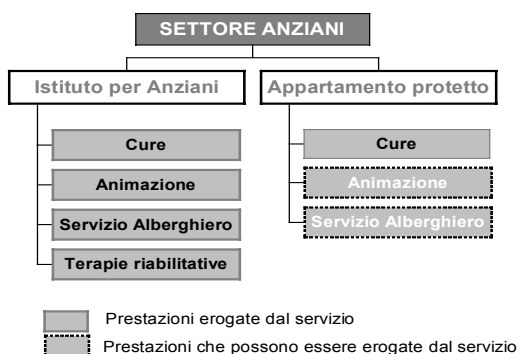


Figura 9.9 Albero delle prestazioni del settore Anziani

Nelle schede relative ai servizi sono stati sviluppati i seguenti punti:

- definizione e caratteristiche del servizio;
- prestazioni (elenco);
- finalità del servizio;
- obiettivi specifici;
- contesto operativo.

Nella scheda relativa ad ogni singola prestazione i punti sviluppati sono:

- definizione della prestazione;
- finalità;
- obiettivi;
- attività;
- destinatari e modalità di erogazione;
- figure professionali abilitate ad erogarla;
- specifiche in relazione alla casistica;
- fattori di qualità.

Nell'ambito dell'esperienza ticinese il processo di definizione dei cataloghi dei servizi e delle prestazioni, anche in questo caso caratterizzato da un forte coinvolgimento, ha percorso le seguenti tappe:

1. Bozza preparata dall'Ufficio di progetto.
2. Versione in elaborazione/discussione (utilizzata anche come materiale di lavoro nella Fase 2 del percorso formativo che ha coinvolto).
3. Versione approvata dal Team settoriale ristretto.
4. Versione approvata dal Team settoriale allargato:
 - rivista sul piano linguistico e grafico;
 - verificata sul piano della congruenza con le altre prestazioni;
 - verificata sotto l'aspetto giuridico;
 - verificata con il Team Centrale;
 - verificata con il Comitato Consultivo.
5. Versione approvata dalla Direzione di progetto.

Il catalogo dei servizi e delle prestazioni relativo ai quattro settori che costituiscono l'ambito di operatività del progetto (Istituti per Anziani, Disabili, Servizi di Assistenza e Cura a Domicilio e Famiglie e Giovani) è stato pubblicato nel 2006 ed è a disposizione di Enti, utenti, servizi e cittadini³.

9.3.4 I Costi Standard

Sono costi costruiti sulla base di condizioni operative, quantità, qualità e costi dei fattori di produzione, predeterminati in relazione agli obiettivi qualitativi e obiettivi quantitativi da raggiungere e al livello di efficienza che si intende promuovere.

³ È consultabile sul sito www.ti.ch/DSS/DASF

I costi standard costituiscono:

- il riferimento principale per la definizione dei Budget;
- il presupposto per l'attività di controllo di gestione;
- il riferimento per la comparazione a consuntivo dei risultati effettivamente raggiunti (analisi degli scostamenti);
- l'elemento propedeutico per il rispetto del principio dell'equità di trattamento.

Gli elementi che occorre definire per la determinazione dei costi standard sono:

- la prestazione oggetto della valorizzazione a costo standard (finalità, obiettivi, attività, destinatari, specifiche);
- le condizioni operative di realizzazione della prestazione (modalità di produzione e di erogazione);
- i requisiti qualitativi della prestazione;
- la quantità e le caratteristiche dei fattori produttivi;
- i costi unitari dei fattori produttivi.

I costi standard possono essere determinati sulla base:

- dei costi storici: costo medio, costo minimo, costo previsto;
- di nuove condizioni di riferimento, per quanto riguarda: lo svolgimento dei processi, il dosaggio e la qualità dei fattori produttivi, i costi dei fattori produttivi.

Il processo di determinazione dei costi standard è stato avviato a partire dal settore Assistenza e Cura a Domicilio, dove si poteva contare su condizioni di avvio particolarmente favorevoli: numero limitato di servizi (6), relativa semplicità della struttura organizzativa e dei costi dei servizi, prestazioni ben definite, rilevazione dei tempi delle prestazioni effettuata in modo preciso, affidabile e con criteri omogenei sul piano cantonale.

Quest'attività è in fase di ultimazione, con un livello qualitativo del prodotto che si profila molto elevato. È stata discussa ogni singola voce di costo, cercando quel punto di equilibrio che soddisfacesse le esigenze di qualità, da un lato, e le aspettative/obiettivi di efficienza, dall'altro.

9.3.5 La contabilità analitica

Quest'area di attività del progetto ha richiesto molta attenzione e ha assorbito molte risorse, producendo risultati complessivamente molto positivi. Nell'ottica del progetto, le funzioni dei sistemi di contabilità analitica risultano molteplici e presentano in parte importanti punti di connessione con quelle dei cataloghi delle prestazioni e dei sistemi multidimensionali di valutazione dei bisogni.

L'introduzione di sistemi di contabilità analitica consentono:

1. La definizione dei costi effettivi e completi di ogni singola prestazione. In connessione con gli altri strumenti citati in precedenza, permette di:
 - incrementare la trasparenza complessiva delle prestazioni erogate dagli Enti sussidiati;
 - incrementare i livelli di consapevolezza e responsabilità rispetto alle conseguenze delle decisioni in termini di costi;
 - definire i parametri di costo dei gruppi iso-risorse ai fini della fatturazione alle casse malati, rispettivamente della differenziazione del sussidio dell'ente pubblico in base ai livelli di bisogno di cura e assistenza degli utenti;
 - calcolare in modo sufficientemente preciso il costo di prestazioni a terzi, i parametri di riferimento per fissare le rette o le tariffe di singole prestazioni, i parametri per meglio valutare interventi tesi a produrre economie di scala (ampliamenti, ristrutturazioni, centralizzazioni, aggregazioni) o opzioni gestionali tese a produrre economie di organizzazione (contracting in, contracting out);
 - definire una solida base di riferimento per la determinazione, il controllo e la revisione dei prezzi standard delle prestazioni.
2. La costruzione di indicatori tesi a misurare l'attività di erogazione delle prestazioni dal punto di vista dell'efficienza. Questa funzione, permettendo un miglior controllo dell'economicità, favorisce l'individuazione e l'adozione di soluzioni produttive che comportano costi più contenuti. Facilita inoltre un'attività di controlling efficace ed efficiente.
3. La creazione di un migliore collegamento tra pianificazione delle prestazioni (offerta) e programmazione del bilancio (risorse), dato che la contabilità analitica consente di passare dal sistema del preventivo basato sull'input al sistema del budgeting in base all'output, che mette in stretta relazione le risorse assegnate con le prestazioni rese, particolarmente nell'ambito di un sistema di finanziamento basato sui contratti di prestazione associati ai budget globali.

Come già accennato, il Team area costi/prezzi ha proposto lo strumento elaborato dal Forum svizzero d'azione gerontologica in istituto in collaborazione con Santé Suisse. Tale strumento garantisce una risposta armonizzata a livello svizzero alle direttive sulla contabilità analitica per gli Istituti per anziani⁴. Il modello del Forum, previa autorizzazione, è stato adattato alle specifiche esigenze del settore degli Istituti per anziani ticinese ed è stato assunto come base per sviluppare i sistemi di contabilità

⁴ Formulate nell'Ordinanza sul calcolo dei costi e la registrazione delle prestazioni da parte degli ospedali e delle case di cura nell'assicurazione malattie (OCPre), emanata dal Consiglio federale il 3 luglio 2002.

analitica per i settori Disabili e Famiglie e Giovani. Per quanto concerne invece il settore dell'Assistenza e Cura a Domicilio, il team ha invece deciso di adottare, con i dovuti adattamenti, il modello di contabilità analitica elaborato dall'ASSASD (Association Suisse des Services d'Aide et de Soins à Domicile). Anche in questo caso la scelta permette di inserirsi in un contesto svizzero con possibilità di effettuare del benchmarking sul piano intercantonale. I vari strumenti sono stati testati per verificarne il funzionamento sul piano tecnico-informatico e per affinare i parametri di imputazione dei costi ai centri di costo ausiliari e finali, i quali ultimi - lo ricordiamo - corrispondono alle prestazioni definite nel catalogo dei servizi e delle prestazioni. Ciò è stato realizzato attraverso una positiva sperimentazione ristretta agli Istituti con contratto di prestazione pilota, che ha consentito la preparazione dei manuali e la distribuzione dei programmi informatici, consentendo l'avvio della sperimentazione allargata a tutte le strutture.

9.3.6 Sistemi di valutazione dei bisogni e ponderazione della casistica

L'orientamento seguito è stato quello lavorare per introdurre, ove possibile, sistemi multidimensionali di valutazione dei bisogni riconosciuti e sperimentati sul piano internazionale, in grado di incidere positivamente:

- sul processo di promozione e controllo della qualità, in quanto strumenti di supporto per la definizione dei piani individuali di presa a carico e per il controllo della loro realizzazione;
- sul processo di differenziazione del finanziamento in base alle differenti tipologie di utenza e, in prospettiva, ai livelli/fasce di qualità offerta, in quanto sistemi dai quali derivare degli strumenti di rilevazione del carico sanitario, assistenziale e riabilitativo nei singoli istituti e degli indicatori di qualità sul difficile versante della misurazione dell'esito.

Dopo un'impegnativa fase progettuale, per è stato possibile introdurre lo strumento di valutazione multidimensionale RAI (Resident Assessment Instrument) nelle sue versioni residenziale (RAI-NH) e domiciliare (RAI-HC) rispettivamente in tutti gli Istituti per anziani autorizzati del Cantone e nei Servizi di Assistenza e Cura a Domicilio⁵. Il sistema RAI consente la valutazione dell'anziano sulla base di una scheda multidimensionale, dalla quale sono derivate le diverse funzioni del sistema:

- identificazione dei problemi e definizione del piano di cura;
- pianificazione e realizzazione delle cure;
- elaborazione di indicatori di qualità tesi a misurare l'esito delle prestazioni;

⁵ Dati il suo spessore e la sua complessità, il progetto RAI ha una propria organizzazione coordinata dalla collaboratrice scientifica del DAS, come evidenziato nella Fig.9.6.

- definizione di gruppi iso-risorse ai fini della fatturazione alle casse malati, rispettivamente della differenziazione del sussidio dell'ente pubblico in base ai livelli di bisogno di cura e assistenza degli utenti.

Per il settore Disabili, il team di progetto area prestazioni, preposto a queste scelte, si è orientato verso il sistema di valutazione multidimensionale della disabilità denominato ICF (International Classification of Functioning, Disability and Health), elaborato dall'OMS (Organizzazione Mondiale della Sanità) e, come il RAI, ampiamente sperimentato sul piano internazionale. Nel dicembre 2004 è terminata la sua sperimentazione ristretta a quattro istituti, durata un anno, il cui obiettivo era di valutare con questo sistema il 10 per cento dell'utenza. Lo specifico gruppo di lavoro che ha seguito la sperimentazione, dopo averne analizzato i risultati, ha raccomandato l'introduzione del sistema in tutto il settore elaborando una proposta operativa in tal senso. Proposta che non è stata ancora resa operativa in quanto non risulta sufficientemente condivisa a livello settoriale. Nel settore Famiglie e Giovani (area centri educativi per minorenni), non essendo disponibili sistemi o strumenti di valutazione di riferimento, né a livello intercantonale né a livello internazionale, si è optato per l'elaborazione e la sperimentazione di uno strumento condiviso a livello cantonale tuttora in fase di sviluppo.

9.3.7 Requisiti e Indicatori di Qualità

Relativamente ai contratti pilota, sono stati definiti e verificati indicatori/obiettivi di qualità per ciascun Ente contrattualizzato. Il processo di definizione di requisiti e indicatori di qualità ha comportato dapprima l'analisi del processo di fruizione del servizio (percorsi dell'utenza) in base ai criteri guida generali della qualità di ciascun servizio e ai fattori che determinano la qualità delle singole prestazioni. Determinante si è rivelato il successivo passaggio, costituito da un "esame di realtà", che ha portato all'individuazione dei requisiti e indicatori di qualità da valutare e monitorare. Gli elementi individuati in precedenza sono stati filtrati tenendo conto dei seguenti parametri:

- necessità;
- disponibilità di risorse;
- analisi costi benefici.

Tutto ciò ha portato alla definizione di indicatori di qualità a livello di struttura, processo ed esito, come esemplificato nella figura 9.10.

*Processo per la definizione di indicatori/standard di Q
Esempio settore ANZ*

Criteri guida generali		Luogo aperto	Personalizzazione	Clima di tipo familiare e partecipativo	Recupero o mantenimento delle funzioni
Fattori di qualità					
Struttura	- Accessibilità ai servizi - Alimentazione - Spazi - Igiene - Personale	Trasporti pubblici Aperto a familiari Presenza bar	Flessibilità orari Varietà/quantità pasti Mobilio proprio Rispetto abitudini Continuità di rapporto	Coinvolgimento Composizione menu Accorgimenti estetici Disponibilità	Qualità del cibo Professionalità
Processo	- Ammissione - Accoglienza - Valutazione del caso - Comunicazione - Dimissioni	Semplicità/trasparenza Carta servizi Semplicità/trasparenza	Analisi situazione Analisi bisogni Linguaggio adeguato Analisi situazione	 Periodicità incontri Coinvolgimento	 Piano di cura
Risultato	- Soddisfazione - Capacità sociali - Autonomia -	Rilevaz. Q percepita Relazioni esterne	Rilevaz. Q percepita	Rilevaz. Q percepita Relazioni interne	Rilevaz. Q percepita Risultati

Figura 9.10 Processo per la definizione di indicatori e standard di qualità-Settore Anziani

Più in particolare, nel settore degli Istituti per anziani, in collaborazione con l'Ufficio del Medico cantonale:

- sono state aggiornate le prescrizioni per l'ottenimento e il mantenimento dell'autorizzazione all'esercizio degli Istituti per persone anziane, sulla base di un documento elaborato tra il 2000 e il 2001 da un gruppo di lavoro appositamente costituito dal DSS. Le nuove prescrizioni, pubblicate sotto forma di direttiva del Medico cantonale, sono in vigore dal 19 dicembre 2003⁶;
- è stato effettuato il complesso lavoro di raccordo e integrazione dei requisiti contenuti nella direttiva del medico cantonale, dei requisiti cantonali di igiene ambientale (VIA) e dei requisiti intercantionali definiti dalla CRASS⁷. Il documento, sistematizza e rende maggiormente trasparente i requisiti richiesti per l'autorizzazione e il mantenimento dell'autorizzazione all'esercizio. A questa piattaforma verranno aggiunti i requisiti specifici per il riconoscimento ai fini del sussidiamento tramite contratto di prestazione (legati alla contabilità analitica, al RAI, ecc.), ottenendo così la griglia completa sulla quale basare l'attività di promozione e controllo della qualità in questo importante settore e, in una prospettiva di medio termine, sulla quale sviluppare un sistema di management della qualità;

⁶ BU n. 51/2003.

⁷ "Exigences intercantionales de qualité et de sécurité en vue de l'obtention et du maintien de l'autorisation d'exploiter une institution pour personnes âgées", CRASS, version du 7.11.2000, adoptée le 26.10.2001.

- è stato infine elaborato un questionario per la valutazione della soddisfazione del personale. Questa iniziativa risponde all'esigenza di disporre di uno strumento che consenta delle valutazioni e delle elaborazioni statistiche, a livello di singolo Istituto e sul piano cantonale. L'obiettivo è di focalizzare i punti di forza e di debolezza nella gestione delle risorse umane all'interno delle Case per anziani; in particolare, le aree rispetto alle quali viene sondata la soddisfazione del personale sono: conoscenza e condivisione della carta valoriale dell'istituto; organizzazione del lavoro; logistica e servizi a disposizione del personale.

Nel settore degli istituti per disabili, dove è già introdotto e periodicamente certificato un sistema di management della qualità basato sui 19 criteri definiti dall'Ufficio Federale delle Assicurazioni Sociali (UFAS)⁸, sono state individuate tre aree di miglioramento (rispetto alle quali si definiranno delle esigenze complementari ai relativi criteri federali):

- rilevazione dei bisogni degli utenti e determinazione e controllo dell'intervento specifico (processo di elaborazione, verifica e revisione del piano di sviluppo individuale);
- rilevazione e valutazione della soddisfazione degli utenti primari e secondari;
- rilevazione e valutazione della soddisfazione del personale.

Rispetto a questi tre aspetti, l'obiettivo è di sviluppare lo scambio di informazioni tra Istituti e, ove possibile, introdurre strumenti che consentano anche un benchmarking di settore, sia livello di valutazione dei bisogni che di rilevazione della soddisfazione del personale condiviso a livello cantonale.

Nel settore Famiglie e Giovani, limitatamente alle strutture che verranno contrattualizzate a partire dal 1 gennaio 2006, ossia i Centri Educativi per Minorenni, i requisiti di riferimento sono rappresentati dalle condizioni di riconoscimento ai fini del finanziamento stabilite dall'Ufficio Federale di Giustizia (UFG)⁹. Queste condizioni, già molto esigenti, non verranno integrate con ulteriori condizioni cantonali di riconoscimento, ad eccezione delle condizioni strettamente connesse con il nuovo sistema di finanziamento (obbligo di tenuta della contabilità analitica e dell'adozione eventuale della griglia di valutazione e ponderazione della casistica).

Nel settore dei Servizi di Assistenza e Cura a Domicilio è in corso la definizione dei requisiti di autorizzazione all'esercizio, i requisiti di riconoscimento ai fini del finanziamento e i relativi indicatori, sulla base dei requisiti raccomandati dall'Association Suisse des Services d'Aide et de Soins à Domicile (ASSASD), nonché dei fattori di qualità individuati nel corso dei lavori di definizione delle prestazioni.

⁸ Sistema UFAS-AI 2000, certificato in Ticino dall'UCISS (Unità di certificazione degli istituti sociosanitari) della SUPSI.

⁹ "Riconoscimento e riesame del riconoscimento di istituti d'educazione per fanciulli e adolescenti", Ufficio federale di giustizia, Sezione esecuzione delle pene e delle misure, gennaio 2005.

Il concetto di qualità globale promosso dal progetto (figura 9.2), prima a livello dei team di progetto e poi, mediante il vasto intervento formativo a livello di direzioni e dei quadri intermedi degli Enti, risulta ormai ampiamente condiviso.

Rispondendo a questa visione, la misurazione della qualità del servizio deve ovviamente considerare tutte e cinque le dimensioni considerate (struttura, processi, esiti, costi e soddisfazione dell'utenza interna ed esterna), ma acquistano tendenzialmente maggiore rilevanza le ultime tre dimensioni, in quanto la misurazione della qualità può abbandonare il campo del controllo degli standard strutturali e di processo solo in sincronia con lo sviluppo di un'effettiva capacità di controllo nel campo dei risultati in termini di efficacia e efficienza e della qualità percepita dall'utenza interna ed esterna.

Questa impostazione, che può apparire scontata, è a nostro avviso da considerare un passaggio obbligato per:

- il progressivo sganciamento dagli standard strutturali come principali parametri per decidere l'allocazione delle risorse;
- l'orientamento a fondare la misurazione della qualità di un servizio sui risultati;
- la promozione di una giusta attenzione ai costi tra tutto il personale (sanitario, educativo, amministrativo, ecc.);
- la promozione di un forte orientamento all'utente di tutto il personale.

Questa impostazione riflette infine il dato che la valutazione e il miglioramento della qualità delle prestazioni sanitarie e sociosanitarie non è più appannaggio quasi esclusivo degli operatori sanitari e sociosanitari, bensì compete anche agli amministratori (responsabili della gestione e dell'organizzazione delle risorse) e, ancor più, ai cittadini/utenti (in quanto utenti effettivi o potenziali e come contribuenti e finanziatori del sistema).

9.4 Conclusioni

Il progetto ha sostanzialmente mantenuto lo sviluppo delle attività e la tempistica previste nella fase di pianificazione, ha registrato un'evoluzione positiva di tutti gli attori coinvolti a livello di disponibilità al cambiamento, motivazione, condivisione degli obiettivi, acquisizione delle capacità e conoscenze necessarie e non ha richiesto interventi esterni di accertamento e riorientamento in seguito ad anomalie o problemi gestionali e di conduzione.

Questi risultati, per nulla scontati in un progetto di tale portata, complessità e durata, sono da ricondurre a una pluralità di fattori, tra i quali assumono particolare rilevanza:

- lo sviluppo di un clima di collaborazione tra Amministrazione e Enti con uno spiccato orientamento ai risultati (prima tra i 14 membri del team di proposta, poi tra i 42 membri dei team di progetto trasversali rispetto ai settori e ora tra gli oltre 90 membri dei team di progetto settoriali e dei gruppi di lavoro tematici);

- lo sviluppo di rapporti di collaborazione fondamentali per il successo del progetto, in primo luogo con l'USI, la SUPSI, il Servizio giuridico del DSS, l'Ufficio del Medico cantonale, la Sezione sanitaria e l'Ufficio della formazione sanitaria e sociale;
- lo sviluppo di rapporti di reciproca fiducia e collaborazione con i rappresentanti delle organizzazioni sindacali e delle organizzazioni e associazioni degli utenti (Comitato consultivo) che sono stati consultati ogni due/tre mesi in merito alle opzioni inerenti gli aspetti più importanti del progetto (definizione delle prestazioni, strutturazione e sviluppo dei sistemi di qualità e definizione delle condizioni contrattuali);
- il permanere di un sostanziale largo consenso politico riguardo alla necessità di sostenere l'introduzione dei contratti di prestazione;
- l'adeguatezza delle attività di monitoraggio, controllo e valutazione attivate nell'ambito della gestione progetto;
- l'adeguatezza delle attività di supporto al funzionamento dei vari gruppi di lavoro, che spaziano dal supporto amministrativo (organizzazione, conduzione e verbalizzazione delle riunioni) a quello operativo (documentazione, informazione, comunicazione, formazione);
- l'attenzione riservata all'informazione e alla comunicazione.

Pur considerando i numerosi aspetti ancora da implementare e soprattutto da affinare, riteniamo che il progetto abbia complessivamente soddisfatto le aspettative formulate in sede di pianificazione.

I risultati conseguiti sono tali da costituire un'ottima base, per molti aspetti già ben consolidata, sulla quale continuare a lavorare in un'ottica di miglioramento continuo.

Nonostante il difficile clima politico degli ultimi anni correlato con la discussione sulle cause e sulle misure di risanamento dei conti pubblici deficitari, la pianificazione di progetto è stata rispettata dall'autorità politica cantonale, nel senso che non sono state chieste accelerazioni o l'imbocco di scorciatoie con l'obiettivo di cercare di anticipare i possibili effetti finanziari positivi dei contratti di prestazione. Questo ha consentito di lavorare in condizioni di contesto favorevoli, tali da consentire l'avanzamento senza particolari scossoni lungo il percorso dell'acquisizione di una mentalità di gestione e di una cultura del servizio fortemente orientate agli utenti e ai risultati. Si è trattato di un percorso indubbiamente più lungo e impegnativo rispetto a quello del cosiddetto taglio lineare o a quello della dismissione del servizio pubblico a favore del privato, ma è il solo ad essere in grado di coniugare la necessità di contenere i costi all'esigenza di preservare o, laddove necessario, incrementare la qualità delle prestazioni.

Perseguire tale equilibrio si è rivelata un'operazione complessa, poiché occorre dosare, nella fase introduttiva del nuovo sistema, l'input di informazione, formazione e di nuovi strumenti di gestione e, nella fase di piena operatività del sistema, il livello di autonomia riconosciuto agli Enti erogatori e le prerogative e le modalità di controllo dell'Ente finanziatore, in maniera tale da creare le condizioni per lo sviluppo di un rapporto equilibrato tra obiettivi di efficienza, efficacia e equità.

Il rischio maggiore correlato con l'introduzione dei contratti di prestazione è che si sviluppino, nell'ambito dell'assetto operativo dei servizi, forme di management, soluzioni gestionali e organizzative, rapporti di lavoro e relazioni operatori-operatori e operatori-utenti appiattite su pure logiche d'impresa, con la conseguenza che tenderanno a prevalere chiavi di lettura e di soddisfazione dei bisogni di matrice schiettamente economica. Questa eventualità, tutt'altro che remota, può essere efficacemente contrastata attraverso la continuazione, nella fase a regime del sistema, dell'intervento formativo messo a punto per la fase introduttiva (con modalità e intensità ovviamente diverse), volto a creare una maggiore sensibilità verso i costi e, in parallelo, a incrementare la sensibilità verso gli aspetti relazionali e qualitativi in senso stretto.

Abbiamo scelto di concludere il capitolo con considerazioni sulla problematica della relazione tra costo e qualità della prestazione, dato che è questo il vero parametro rispetto al quale deve essere misurato il grado di successo di un progetto di questo genere. Ottenere dei risultati su un fronte senza considerare le ripercussioni sull'altro fronte non può essere considerato di per sé un successo: tecnicamente, infatti, non è difficile ottenere dei risparmi; il difficile è invece ottenere un aumento del livello di efficienza del sistema, ossia una spesa minore per ogni dato livello quantitativo e qualitativo delle prestazioni.

Per poter raggiungere questo obiettivo occorre certamente definire con grande attenzione e trasparenza i parametri di finanziamento (prezzi standard), dato che la loro griglia di calcolo esprime i livelli di efficienza e di qualità attesi da parte dell'Ente pubblico. Ma occorre anche che l'Ente pubblico si assicuri un controllo sul sistema competente, sistematico e coordinato su piano cantonale, in modo che risulti adeguatamente controbilanciata l'attribuzione di maggiori prerogative decisionali alle Direzioni dei servizi erogatori delle prestazioni.

Bibliografia

- Archibald R.D. (1997), *Project Management*, Milano: Franco Angeli.
- Barachini D., Capelli M. (1997), *Il sistema di qualità ISO 9000 in sanità*, Milano: Franco Angeli.
- Bertogg J., Dieckmann M. e Hausheer O. (1999), *Leistungsorientierte Finanzierung, Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich (Projekt LORAS)*.
- Bellanger F., Tanquerel T. (2002), *Les contrats de prestations*, Ginevra/Basilea/Monaco: Helbling & Lichtenhahn.
- CRASS (2000), *Exigences intercantionales de qualité et de sécurité en vue de l'obtention et du maintien de l'autorisation d'exploiter une institution pour personnes âgées*, version du 7.11.2000, adoptée le 26.10.2001.
- Drummond M.F., O'Brien B.J., Stoddart G.L., Torrance G.W. (2000), *Metodi per la valutazione economica dei programmi sanitari*, Roma: Il Pensiero Scientifico Editore.
- Keeling R. (2000), *Project Management: An International Perspective*, Hampshire: Palgrave Publishers.
- Knapp B. (1998), *Gestion par objectifs, mandat de prestation et enveloppe budgétaire: Théorie ed réalités*, in: *Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen*, Festschrift für Yvo Hangartner, St. Gallen/Lachen: Dike Verlag, pp. 415-434.
- Meneguzzo M. (a cura di) (1996), *Strategie e gestione delle reti di aziende sanitarie*, Milano: Egea.
- Promberger K., Tragust K., Bernhart J. (2002), *Management dei servizi sociali*, Bolzano, Eurac Research.
- Repubblica e Cantone Ticino (1999a), *Messaggio n. 4929 del 15 ottobre 1999 sul preventivo 2000*, Bellinzona.
- Repubblica e Cantone Ticino (1999b), *Rapporto n. 4929R del 30 novembre 1999 sul messaggio concernente il preventivo 2000*, Bellinzona.
- Repubblica e Cantone Ticino (2001), *Rapporto intermedio del 4 aprile 2001 sul progetto "Amministrazione 2000" (II Rapporto)*, Bellinzona.
- Repubblica e Cantone Ticino (2000), *Messaggio n. 4965 del 19 gennaio 2000 sulla modifica delle legge sugli ospedali pubblici*, Bellinzona.
- Repubblica e Cantone Ticino (2000), *Messaggio n. 5029 dell'11 luglio 2000 sull'introduzione dei nuovi sistemi di sussidiamento nei settori di competenza del Dipartimento Opere Sociali (DOS)*, Bellinzona.
- Rossi M. (2001), *I contratti di prestazione nei settori di competenza della Divisione dell'azione sociale (DAS)*, Bellinzona (Documento di lavoro).
- Schedler K. (1995), *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung*, Bern: Paul Haupt Verlag.
- Stiglitz J.E. (1998), *Economia del settore pubblico*, Milano: Hoepli.
- Ufficio federale di giustizia (2005), *Riconoscimento e riesame del riconoscimento di istituti d'educazione per fanciulli e adolescenti*, Sezione esecuzione delle pene e delle misure.

10

Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche: rendere conto ai cittadini o strumento di marketing politico?

Marco Meneguzzo, Karin Zanolini

Tradizionalmente, per conoscere lo stato finanziario di un'impresa e i risultati della gestione, si faceva affidamento al bilancio d'esercizio, il documento contabile dal quale è possibile ricavare informazioni sulla situazione patrimoniale, finanziaria ed economica.

Al fine di migliorare l'informativa economica finanziaria per i diversi soggetti è stato introdotto da qualche anno un nuovo strumento di rendicontazione, il Bilancio Sociale, quale complemento d'informazione al bilancio d'esercizio.

In sintesi il Bilancio Sociale può essere descritto quale strumento per misurare l'impatto sociale prodotto da un'organizzazione sui vari attori in relazione con l'organizzazione stessa (gli stakeholders).

Questa novità è dovuta principalmente a una nuova necessità di maggiore informazione di fronte agli stakeholders in merito all'attività dell'azienda e alle varie decisioni ed in linea con le pratiche di responsabilità sociale di impresa, sviluppate negli ultimi trenta anni. I bilanci sociali sono stati poi collegati ad altri strumenti quali i codici etici, gli investimenti etici, il cause related marketing ed altri ancora.

Questa tendenza non si è limitata all'economia privata. Oggi anche le amministrazioni pubbliche sono sempre più spesso chiamate a dar conto del loro operato ai cittadini, dei risultati conseguiti con l'uso delle risorse pubbliche.

In fondo è una questione di accountability, nell'ambito della quale anche l'amministrazione pubblica deve impostare un nuovo tipo di comunicazione con il proprio utente. Contemporaneamente vi è una necessità crescente di sperimentare strumenti di rendicontazione diversi e aggiuntivi rispetto al bilancio d'esercizio, che rendano più trasparenti e leggibili da parte del destinatario finale i risultati conseguiti.

Sono state così sviluppate diverse esperienze a livello internazionale; dalla Nuova Zelanda, agli Stati Uniti, ai paesi Scandinavi e nel Regno Unito.

In Italia, grazie a progetti nazionali di promozione della diffusione del bilancio sociale, attivati a partire dal 2003 dal Dipartimento della Funzione pubblica (www.cantieripa.it/bilanciosociale), più di cento tra Province e Comuni adottano stabilmente questo strumento.

Cosa significa avvalersi del Bilancio Sociale in un'amministrazione pubblica?

In concreto si cerca di offrire una valutazione dell'azione dell'organizzazione di tipo complessivo, e non solamente ristretto alle performance economico-finanziarie.

Nel caso specifico dell'amministrazione pubblica si può pensare al personale impiegato, ai clienti/utenti, ai fornitori, all'ambiente socio-economico, alle amministrazioni pubbliche territoriali, nazionali e comunitarie. I bilanci sociali forniscono quindi informazioni sulle diverse dimensioni della azione pubblica, da quella economico finanziaria, a quella ecologico ambientale, a quella infine sociale.

In molti governi locali il bilancio sociale viene poi collegato ad altri strumenti quali il bilancio ambientale, il bilancio di genere, il bilancio di mandato in cui si mettono a confronto obiettivi dei decisori politici e risultati effettivamente conseguiti, i bilanci partecipativi.

Il Bilancio Sociale risponde all'esigenza di fornire un'informazione più completa e trasparente sull'utilizzo delle risorse della collettività, costruendo allo stesso tempo una nuova immagine dell'amministrazione pubblica. Permette di ricostruire inoltre le ragioni di costi e investimenti. L'obiettivo è quello di rafforzare la percezione pubblica dell'operato dell'amministrazione in modo da creare un consenso politico e sociale, diventando parte integrante del processo di comunicazione istituzionale.

Il collegamento tra bilancio sociale e comunicazione pubblica ha fatto sorgere forti perplessità in alcuni osservatori, che hanno messo in evidenza il rischio di un utilizzo strumentale del documento da parte dei decisori politici. Le esperienze in atto hanno sensibilmente ridotto questa preoccupazione ed il bilancio sociale, visto come documento e soprattutto come processo di accountability interna ed esterna, sta assumendo un ruolo rilevante nei processi strategici e gestionali delle amministrazioni pubbliche operanti a livello territoriale.

Il Bilancio Sociale della RTSI relativo al 2003 rappresenta una prima in assoluto nel Canton Ticino.

Esso illustra il servizio pubblico radiotelevisivo e la funzione della RTSI.

(cfr. www.rtsi.ch/documenti/rtsi/BILANCIO_SOCIALE_2003.pdf).

Va comunque segnalato che alcune imprese pubbliche (FFS, Poste) hanno adottato modelli di rendicontazione sociale e che in alcuni Comuni della Svizzera interna si stanno introducendo logiche di bilancio partecipativo e di bilancio sociale.

Il Bilancio Sociale della RTSI si snoda attorno a tre punti principali: l'assetto istituzionale e la strategia aziendale, il valore aggiunto dal punto di vista economico e da ultimo la relazione dell'azienda con l'ambiente esterno ed interno. Si osservi che la RTSI è un'azienda non-profit e in quanto tale si pone in un'ottica particolare nell'erogazione del servizio: il suo scopo principale non è quello di creare reddito, ma

essere un'agenzia sociale allo scopo di promuovere e divulgare la lingua italiana, la cultura e la tutela della memoria collettiva.

Con questo documento la RTSI vuole far conoscere meglio l'azienda, illustrando le principali attività e interrogandosi sui risvolti sociali ed economici del proprio lavoro. Tramite questo studio la RTSI intende diffondere un'immagine dell'azienda che faciliti e promuova il dialogo, crei consenso e legittimazione sociale, all'insegna della trasparenza.

Ma non solo, esso corrisponde anche ad un'esigenza di etica aziendale, ovvero di responsabilità sociale dell'azienda nei confronti della collettività.

In conclusione il Bilancio Sociale rappresenta uno strumento nuovo nella creazione di un nuovo rapporto di fiducia tra ente e cittadino.

Quali sono le prospettive per la introduzione e la diffusione del bilancio sociale nel settore pubblico del Canton Ticino? Nella figura si è cercato di individuare quattro principali ambiti di applicazione, che potranno sicuramente beneficiare delle conoscenze, accumulate in altri contesti e che sicuramente potranno consentire ai diversi soggetti interessati, di cogliere immediatamente vantaggi e benefici.

Un primo ambito è rappresentato, per le città di maggiori dimensioni, di un bilancio consolidato di gruppo pubblico locale (si pensi a Lugano ed alle imprese partecipate), che costituisca il punto di partenza per la futura redazione di un bilancio sociale.

In secondo luogo, facendo riferimento all'esperienza di bilanci sociali nelle aziende sanitarie ed ospedaliere europee, si può iniziare a progettare un bilancio sociale per l'Ente ospedaliero Cantonale, che si colleghi direttamente alla esperienza in atto di introduzione della balanced scorecard.

Altri due possibili ambiti di sperimentazione sono rappresentati, sempre nei Comuni di maggiori dimensioni, dalla definizione di bilanci di mandato e dalla redazione a due/tre anni dei processi di fusione ed aggregazione, di bilanci sociali, finalizzati a valutare l'impatto dei processi stessi.

Queste due ultime sperimentazioni potrebbero, a nostro parere, trovare supporto ed assistenza da parte del Governo del Canton Ticino.

Va infine segnalato che USI e SUPSI stanno attivando, partendo da una ricerca in atto presso la SUPSI sulla CSR nelle imprese, un gruppo di lavoro sul tema del bilancio sociale nelle imprese private, nelle organizzazioni non profit e nelle amministrazioni pubbliche.

11

Come diffondere l'autonomia gestionale all'interno degli enti locali svizzeri: il caso del Servizio sport della Città di Bellinzona

Tobiolo Gianella, Domenico Ferrari

11.1 Il New Public Management nei cantoni e negli enti locali svizzeri

A partire dagli anni '90 si è sviluppato un importante dibattito attorno al ruolo dello Stato, alla sua attività, alle sue prerogative monopolistiche, alla necessità dei suoi interventi e alla sua immagine che hanno rimesso in discussione l'organizzazione e il funzionamento del settore pubblico. Inoltre, nello stesso periodo, in diversi paesi anglosassoni hanno trovato diffusione, sotto la denominazione paradigmatica di New Public Management (NPM), una serie di principi ed elementi descrittivi, normativi ed ideologici tesi a migliorare i meccanismi amministrativi ed i rapporti tra cittadini e Stato, concependo il cittadino quale utente da soddisfare con i servizi di cui egli necessita, nel rispetto delle esigenze di qualità, economicità, efficienza ed efficacia (Bolgiani, 2002).

L'introduzione e la diffusione delle logiche di NPM sono legate a molteplici motivazioni, che si sono presentate con modalità e intensità diverse nelle esperienze nazionali; tra queste si possono ricordare le pressioni di bilancio e la necessità di un controllo/contenimento della crescita della spesa pubblica (crisi finanziaria) e la difficoltà nel rispondere alla domanda e alle esigenze degli utenti (Meneguzzo, 2006). I principali ambiti di applicazione delle logiche di NPM sono stati la riforma dell'attività di regolamentazione e semplificazione, attraverso anche la creazione delle agenzie operative e indipendenti; questo processo ha portato a un deciso ridimensionamento e alleggerimento dell'amministrazione centrale, ponendo come

questione di primaria importanza il governo e il coordinamento del sistema di agenzie. Particolare enfasi è stata attribuita alla valutazione delle performance: dall'adozione di risultato, al rafforzamento dei sistemi di controllo strategico e di valutazione delle politiche. A queste leve di manovra si collegano il ridimensionamento della struttura organizzativa e della dotazione di personale delle amministrazioni pubbliche, attraverso decisi interventi di downsizing, l'introduzione di modalità competitive tra le amministrazioni pubbliche, la ricerca di modalità più efficaci e a costi minori per l'offerta di servizi, mediante l'adozione di contracting-out (affidamento a imprese private e organizzazioni non profit) e di contracting-in (affidamento ad altre amministrazioni pubbliche) (Meneguzzo, 2006).

In questo contesto gli enti pubblici stanno attraversando un periodo di importanti ed incisivi cambiamenti che hanno condotto ad esaminare criticamente il rapporto tra il processo di produzione delle prestazioni pubbliche ed il risultato della produzione stessa. Inoltre, il management pubblico è anche visto come una nuova tipologia di attività ed è confrontato con la vecchia forma, l'amministrazione pubblica. In altre parole, il nuovo termine è visto come un sintomo di modernizzazione, una forza dinamica e incessante di cambiamento. Il NPM può quindi essere legittimato da tutti quei soggetti, in particolare politici e funzionari pubblici, che intendono essere identificati come forze del "progresso" (Pollitt e Bouckaert, 2000).

Il NPM si fonda dunque su determinate e specifiche logiche di gestione della Pubblica Amministrazione (PA), le quali fanno riferimento a campi di applicazione tanto vari quali la gestione delle risorse umane, l'introduzione della contabilità analitica e dei relativi indicatori di prestazione, il controlling e la gestione della qualità (Meneguzzo, 2006; Pulitano, 2001). È altresì possibile utilizzare il termine management pubblico in almeno tre significati principali (Pollitt e Bouckaert, 2000): può indicare l'attività dei dipendenti pubblici e dei politici; può essere utilizzato per fare riferimento alle strutture e ai processi del potere esecutivo e può indicare lo studio sistematico di attività, strutture e processi. Per riassumere, si possono elencare ulteriori elementi riferiti alla gestione della PA secondo il paradigma del NPM (Pulitano, 2001):

- l'orientamento ai bisogni dei clienti e dei collaboratori;
- i sistemi d'incentivazione per i collaboratori;
- l'Amministrazione snella;
- l'adeguamento dei servizi pubblici alle esigenze del momento e alle possibilità finanziarie;
- la creazione di mercati interni ed esterni e, di conseguenza, la concorrenza tra offerenti interni ed esterni;
- la netta separazione fra livello strategico e livello operativo;
- la decentralizzazione e delega di competenze tramite la creazione di unità amministrative dotate di elevata autonomia (agenzie);
- il budget per gruppi di prodotti (budget globale);

- la gestione orientata alle prestazioni, ottenuta tramite la fissazione di obiettivi di prestazione e di qualità in contratti di prestazione;
- il controllo dei risultati, nell'ottica di un'erogazione dei servizi orientata all'utenza e ai suoi bisogni effettivi. Ciò significa che la gestione delle attività dello Stato deve avvenire attraverso un rilevamento sistematico dei risultati, come pure dei desideri e dei bisogni degli utenti. L'esame dei risultati delle azioni intraprese è infatti uno degli elementi chiave di una moderna Amministrazione pubblica.

Un ulteriore e fondamentale aspetto del cambiamento all'interno della PA è costituito dalla separazione tra la responsabilità politica e quella gestionale dei servizi pubblici; il politico è responsabile degli effetti mentre l'Amministrazione lo è delle prestazioni (Schedler, 1995). In tutte le tipologie di aziende, comprese quelle pubbliche, esiste una funzione autonoma di chi le gestisce – non definibile in termini di pura delega da parte del soggetto politico – che attiene alle necessità oggettive del mantenimento dell'equilibrio e promozione dello sviluppo aziendale (Del Vecchio, 2001).

In altri termini, si deve introdurre un altro concetto, quello di riforma, che implica, nell'ottica della PA, non soltanto il cambiamento, ma un cambiamento che porti dei benefici ai cittadini. Questo termine si riferisce non a un'innovazione globale, ma ad una riformulazione di un processo o un'attività che esistono già. Pertanto, la riforma del management pubblico riguarda dei cambiamenti deliberati di strutture e processi delle organizzazioni del settore pubblico con l'obiettivo di farle funzionare meglio (Pollitt e Bouckaert, 2000).

Di conseguenza, sotto il comune denominatore del NPM, a partire dalla metà degli anni '90 sono stati condotti in diversi cantoni e comuni svizzeri, come pure a livello di Amministrazione federale, numerosi progetti di riorganizzazione dello Stato, orientati a riformulare le modalità di produzione dei servizi per estenderne l'efficacia e l'efficienza¹.

Di particolare interesse sono i risultati scaturiti dal progetto NOG 2000 (Nuova gestione dell'Amministrazione), sviluppato a partire dal 1997 nel Canton Berna. Dopo una fase iniziale in cui sono stati sviluppati dodici progetti pilota, il Canton Berna ha proceduto ad una valutazione dei risultati, dalla quale è scaturita la decisione di generalizzare a tutta l'Amministrazione cantonale i principi dell'autonomia organizzativa. La valutazione effettuata dal Canton Berna risulta di particolare interesse, in quanto ha permesso di evidenziare l'effettivo raggiungimento degli obiettivi politici che erano stati fissati. Nelle conclusioni del rapporto di valutazione si può infatti leggere che "NOG 2000 permette di instaurare un aumento della trasparenza, sia dal punto di vista dei contenuti, che da quello finanziario, nonché di fornire strumenti efficaci a livello politico. Inoltre, sarà possibile controllare meglio le sfide politiche, sociali ed economiche, le quali sono sempre più numerose e si

¹ In Svizzera sono presenti tre livelli di Governo: la Confederazione (stato centrale), i Cantoni (26) e i Comuni (2'760).

evolvono sempre più rapidamente, nonché controllare più efficacemente l'azione pubblica a livello politico. Le esperienze realizzate in occasione della fase sperimentale rivelano che NOG 2000 genera globalmente un miglioramento dell'orientamento verso la direzione strategica, le prestazioni e i costi”.

Pure positiva è la valutazione dei progetti pilota federali condotti nell'ambito del progetto FLAG (Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget, ossia Gestione con mandato di prestazione e budget globale). Come sottolineato dal Consiglio federale nel rapporto sulla gestione 2000, “una valutazione globale effettuata in anticipo e a titolo provvisorio nell'autunno del 2000 da parte di istituti di valutazione esterni all'Amministrazione dimostra che FLAG è un modello valido. Esso si fonda su una base concettuale ben calibrata” (Amministrazione federale delle finanze, 2000; 2002).

A seguito di questa valutazione positiva del progetto FLAG, il Consiglio federale, nel mese di marzo del 2003, ha deciso di rinnovare otto progetti inerenti il mandato di prestazione per il periodo 2004-2007 (Amministrazione federale delle finanze, 2003)².

Identica è la strategia perseguita dal Canton Ticino, il quale ha iniziato ad introdurre differenti sistemi operativi e gestionali con specifici riferimenti al NPM (si pensi al progetto Amministrazione 2000)³. A questo proposito, già nel 2001 il Consiglio di Stato⁴, con il messaggio 5167, ha condiviso il fatto che la costituzione di unità amministrative autonome gestite tramite mandato di prestazione e budget globale rappresenti una modalità interessante per il rinnovo delle logiche di gestione all'interno dell'Amministrazione cantonale.

L'esame di diverse unità dell'Amministrazione aveva evidenziato la necessità di approfondire la questione dell'autonomia amministrativa e strategica, un bisogno le cui origini erano state identificate (Repubblica e Cantone Ticino, 2001):

- nell'esistenza di importanti rigidità gestionali, che impediscono alle unità amministrative di portare a termine con successo gli obblighi legali cui sottostanno;
- nell'evoluzione delle condizioni di mercato in cui le unità operano, che possono persino minacciare la loro stessa esistenza a medio-lungo termine;
- nella possibilità di sviluppare le attività svolte per accrescerne la redditività e migliorare l'utilizzo delle infrastrutture a disposizione.

Allo scopo di approfondire la possibilità di concedere maggiore autonomia alle unità esecutive dello Stato, il Parlamento ticinese ha deciso di approvare il progetto Autonomia, annoverandolo dapprima tra le azioni strutturali su cui è destinato a

² Si veda in proposito il sito internet www.flag.admin.ch.

³ A questo proposito si consulti il sito internet www.ti.ch/CAN/A2000/temi/A2000/direzione.

⁴ Il Consiglio di Stato è il potere esecutivo cantonale (Governo), mentre il Gran Consiglio rappresenta il potere legislativo cantonale (Parlamento). A livello di enti locali, la distinzione è invece tra il Municipio (Governo) e il Consiglio Comunale (Parlamento).

poggiare il cambiamento dell'Amministrazione cantonale, e successivamente tra i progetti necessari per garantire il dispiegamento del potenziale effettivo di Amministrazione 2000. Come rilevava infatti la Commissione della gestione⁵, il progetto Autonomia è “un progetto strutturale che genera, assieme ad altri, le basi per il cambiamento dell'Amministrazione, permettendo un miglioramento generale della produttività grazie ai benefici di ordine qualitativo. In particolare, si intende sviluppare un'apposita legislazione che permette il raggiungimento di una maggior autonomia nelle singole unità, di incrementare la loro efficacia e di responsabilizzare maggiormente i funzionari dirigenti.”

Il rapporto della Commissione della gestione sottolineava, in particolare, che s'impone di ristrutturare lo Stato dal punto di vista aziendale per adottare tutti quei provvedimenti che favoriscono obiettivi chiari, procedure più snelle, una minore burocrazia ed una maggiore autonomia delle unità operative. Lo sviluppo di unità amministrative autonome gestite in regime di budget globale e mandato di prestazione persegue proprio questi obiettivi.

La concessione di maggiore autonomia amministrativa necessita di un ri-orientamento delle modalità di gestione del settore pubblico, focalizzando la gestione sugli obiettivi e abbandonando una gestione orientata essenzialmente ai processi. La gestione per obiettivi è determinata a realizzarsi innanzitutto attraverso il potenziamento del ruolo strategico-politico (definizione degli obiettivi) del Parlamento e del Consiglio di Stato e il potenziamento dell'autonomia operativa (realizzazione degli obiettivi) delle unità amministrative. Questa migliore suddivisione tra competenze politico-strategiche e competenze operative si realizza attraverso l'introduzione di unità amministrative gestite in regime di budget globale e mandato di prestazione.

I principi della gestione in regime di autonomia perseguono le seguenti linee direttrici (Mastronardi e Schedler, 1998):

- la separazione della gestione politico-strategica dalla gestione operativa tramite l'uso dei necessari strumenti (mandato di prestazione, budget globale, controlling);
- il completamento della gestione secondo le risorse (input) con la gestione secondo gli obiettivi e i risultati (output);
- la trasformazione delle unità in centri di servizio con una responsabilità e un'autonomia più ampie;
- l'introduzione della nozione di concorrenza.

Venendo al livello degli enti locali, va notato come la Città di Lugano abbia perseguito essenzialmente una strategia di esternalizzazione dei servizi pubblici, basata sulla creazione di apposite società per azioni. Tra i settori toccati vi sono quello dei trasporti pubblici (con la Trasporti Pubblici Luganesi SA) e della distribuzione di energia elettrica, dell'acqua e del gas (con le Aziende Industriali di

⁵ La Commissione della gestione rappresenta un gruppo di lavoro interno al Parlamento cantonale atto a valutare le proposte di legge che saranno poste in votazione nel Parlamento stesso.

Lugano SA). Va comunque notato come la gestione dei servizi pubblici tramite gli strumenti del contratto (rispettivamente mandato) di prestazione e del budget globale non implichi necessariamente l'istituzione di una SA con capitale pubblico o pubblico/privato. Esistono infatti altre forme organizzative possibili, quali l'unità amministrativa autonoma o l'unità indipendente di diritto pubblico (Vitta e Zanolini, 2006).

Il **mandato di prestazione** può essere definito, a livello comunale, come l'incarico conferito dal Municipio a un'unità amministrativa (UA) per la fornitura di servizi⁶. Esso è sempre accompagnato da un budget globale e permette di sorvegliare le prestazioni fornite dall'unità e i relativi costi. Inoltre, grazie a questo strumento di gestione vengono esplicitati gli obiettivi che devono essere raggiunti tramite le prestazioni erogate. L'elaborazione di un buon mandato di prestazione esige molta attenzione, ma viene sovente sottovalutata. In genere i punti critici (vedi tabella 11.1) sono la definizione dei prodotti (devono essere orientati al cliente/utente e descritti in modo preciso) e gli indicatori di prestazione (che devono essere significativi, dotati di target realizzabili e misurabili nella pratica senza eccessivo dispendio).

Tabella 11.1 Caratteristiche principali del mandato di prestazione

Mandato di prestazione	<ul style="list-style-type: none"> • Informazioni sui prodotti: caratteristiche, destinatari, quantità da produrre. • Informazioni sulle prestazioni: obiettivi, indicatori, standard. • Informazioni economico-finanziarie: risultati per centri di costo o per gruppo di prodotti, gradi di copertura dei costi.
-------------------------------	---

Il **budget globale** (vedi tabella 11.2) mette a disposizione del mandatario i mezzi necessari per dotarsi delle risorse necessarie per raggiungere gli obiettivi prestabiliti, senza definire in dettaglio quali risorse debbano essere attribuite e attraverso quali modalità. Il mandante, ossia il finanziatore delle prestazioni, delega in questo modo le competenze di tipo esecutivo/operativo, potendosi così concentrare sulla parte strategica e di definizione degli indirizzi generali, in particolare per ciò che concerne gli obiettivi e il livello di servizio da garantire ai cittadini (Repubblica e Cantone Ticino, 2001). Nella tabella 11.2 è possibile osservarne le caratteristiche principali.

Tabella 11.2 Caratteristiche principali del budget globale

Budget globale	<ul style="list-style-type: none"> • Indicazione delle attività che vengono finanziate tramite il budget globale. • Informazioni sui ricavi stimati. • Calcolo del contributo globale da assegnare.
-----------------------	--

⁶ Si parla invece di contratto di prestazione quando l'accordo è siglato tra il Municipio e un soggetto terzo esterno all'Amministrazione comunale (ad esempio, una società per azioni per la gestione del trasporto pubblico locale).

Il budget globale fornisce al responsabile di un'unità organizzativa (divisione, sezione, ufficio) la possibilità di disporre, nell'ambito del mandato di prestazione, di un montante liberamente utilizzabile per raggiungere gli obiettivi assegnati nel mandato stesso. Tale flessibilità d'impiego delle risorse è peraltro un elemento fondamentale del New Public Management.

Di conseguenza, appare chiaro che la gestione di un'unità organizzativa secondo gli obiettivi definiti dal mandato di prestazione implica anche un cambiamento delle modalità di finanziamento delle prestazioni e dei servizi offerti. A tale proposito, risultano rilevanti i seguenti aspetti (Repubblica e Cantone Ticino, 2001):

- in relazione alle prestazioni erogate deve essere determinato, in linea di massima, il costo esatto così da poter valutare da un lato la congruità delle tariffe applicate e dall'altro il grado di efficienza delle prestazioni;
- l'UA è responsabile da una parte dei costi indiretti sopportati dal resto dell'Amministrazione; d'altra parte essa imputa alle altre unità i costi da essa generati per prestazioni interne;
- da un finanziamento incentrato sull'input, ossia sulle diverse risorse a disposizione dell'unità organizzativa ripartite sulle diverse poste contabili, si passa ad una gestione improntata all'output e all'outcome, vale a dire alle prestazioni e agli obiettivi⁷. La gestione per prestazioni è caratterizzata da un budget di produzione regolato secondo i principi del budget globale, che sono l'assenza di specialità qualitativa, quantitativa e temporale delle poste contabili.

Al fine di far fronte a questi cambiamenti d'impostazione, si rivela necessaria l'introduzione di un sistema di contabilità analitica in grado di determinare il costo per servizio/prestazione.

In sintesi, la diffusione del budget globale consente di perseguire quattro finalità fondamentali (Schedler, 1995):

- l'aumento del margine di autonomia gestionale;
- l'aumento della responsabilizzazione della singola unità amministrativa;
- la riduzione dei percorsi decisionali relativi alla gestione dell'unità;
- l'abbandono di una direzione sulle risorse, a favore di una direzione orientata alla produzione (dei servizi e delle prestazioni).

⁷ A fini di completezza, e vista la diffusione di alcuni termini inglesi nel linguaggio tecnico riferito a questa materia, si ricorda che:

- l'input è l'insieme delle risorse finanziarie, umane e materiali usate o consumate per preparare un prodotto o per erogare una prestazione della PA;
- l'output è l'emissione quantitativa e in valore di prodotti e prestazioni come risultato dell'attività della PA;
- l'outcome rappresenta l'insieme di tutte le conseguenze previste e imprevedute per i cittadini, l'economia, la società e l'ambiente scaturite dall'agire della PA.

In particolare, si parla di gestione orientata all'outcome come sinonimo di gestione orientata ai servizi/alle prestazioni.

11.2 La gestione pubblica dello sport in Svizzera

La gestione pubblica dello sport in Svizzera è organizzata secondo i tre livelli di governo presenti in questo Paese: federale, cantonale e comunale.

Il Consiglio federale, che rappresenta l'organo esecutivo della Confederazione ha l'incarico, tramite l'Ufficio federale dello sport (UFS), di definire e attuare una politica pubblica dello sport a livello federale.

A livello di singoli cantoni la situazione è molto più complessa. Infatti, ognuno di essi dispone di una propria organizzazione in fatto di gestione pubblica dello sport. Alcuni cantoni dispongono, infatti, di una struttura unificata in cui tre differenti servizi – educazione fisica scolastica, Ufficio Gioventù e sport ed Ufficio sport-toto – sono riuniti in un unico ufficio.

Per la gestione pubblica dello sport a livello comunale possono essere identificate due situazioni ben distinte. Nei comuni con una dimensione di almeno 20'000 abitanti esiste, normalmente, un Servizio comunale dello sport. Nei comuni più piccoli, l'esistenza di un Servizio sport comunale dipende dalla dimensione e dall'importanza strategica delle infrastrutture sportive gestite: in quei comuni in cui non è ritenuto necessario un servizio pubblico comunale dello sport, le attività sportive vengono poste sotto il controllo di un municipale responsabile, del segretario comunale e di una commissione sportiva ad hoc.

Tra gli esempi più significativi di Servizi comunali dello sport in Svizzera si possono annoverare gli esempi delle Città di Zurigo e Winterthur (Caprara, 2000). Nei due casi, il NPM ha contribuito a modificare sensibilmente i rapporti tra il Servizio sport e le autorità politiche comunali, e ciò attraverso un aumento dello scambio di informazioni, così da alimentare un dibattito politico e democratico sugli obiettivi della politica dello sport cittadino (livello strategico). Inoltre, grazie alla gestione di un budget globale, il servizio ha potuto evitare di ridurre la propria offerta di prestazioni (livello operativo). Anche l'introduzione di indicatori di prestazione a fini di controllo di gestione ha inciso sulla filosofia della gestione del servizio, rendendolo più trasparente a livello di gestione finanziaria. La tabella 11.3 presenta in dettaglio lo schema di ripartizione delle competenze nella gestione pubblica dello sport tra i diversi livelli di governo elvetici.

Tabella 11.3 Le competenze in fatto di gestione pubblica dello sport attribuite ad ogni livello di governo in Svizzera

Ufficio federale dello sport	<ul style="list-style-type: none"> • Servizi centrali: elaborazione del quadro legale. • Scuola federale dello sport: centro di formazione dei monitori di educazione fisica, degli allenatori delle federazioni e dei monitori Gioventù e sport. • Istituto di scienze sportive: analisi delle prestazioni, ricerca, doping e studio di progetti legati al tema della sanità in ambito sportivo. • Infrastrutture e logistica: responsabile di tutta la gestione delle installazioni sportive e alberghiere del Centro sportivo nazionale di Macolin. • Comunicazione e media: produzione di mezzi didattici e promozionali. • Centro sportivo nazionale della gioventù di Tenero (CST): Centro di formazione con lo svolgimento di corsi di sport, in particolare nel quadro del programma Gioventù e sport.
Uffici cantonali	<ul style="list-style-type: none"> • Educazione fisica scolastica: è regolata tramite l'Ordinanza federale del 21 ottobre 1987, che prevede l'obbligo per i cantoni di impartire agli allievi delle scuole almeno tre ore di educazione fisica alla settimana. • Gioventù e sport: ogni cantone dispone di un servizio che si occupa della messa in opera del programma federale Gioventù e sport (G+S), il quale sostiene ed incoraggia la pratica sportiva tra i giovani dai 10 ai 20 anni. Questo ufficio ha anche la facoltà di erogare finanziamenti e sovvenzioni alle associazioni sportive e di offrire dei corsi di formazione per i monitori. • Sport-toto: gestisce le risorse finanziarie distribuite ai cantoni dal fondo Sport-toto e dalla lotteria internazionale. Ogni cantone è libero di applicare propri criteri nel distribuire le risorse, le quali sono solitamente impiegate per la costruzione di installazioni sportive, per l'aiuto finanziario alle federazioni sportive cantonali e per contributi a manifestazioni sportive cantonali e di rilevanza federale che si svolgono nel cantone.
Uffici comunali	<ul style="list-style-type: none"> • Servizio sport comunale per comuni con un numero di abitanti superiore a 20'000 unità. • Nei comuni con meno di 20'000 abitanti il Servizio sport dipende dalla dimensione e dall'importanza delle infrastrutture sportive.

11.3 La gestione dello sport nella Città di Bellinzona: la situazione attuale e le linee di riforma

Bellinzona è il capoluogo del Canton Ticino (Svizzera) e conta circa 17'400 abitanti. L'organo esecutivo, il Municipio, si compone di sette membri, ognuno dei quali è a capo di differenti dicasteri. Il Consiglio comunale, l'organo legislativo, conta invece cinquanta rappresentanti. Tutte le persone che ricoprono queste cariche sono elette ogni quattro anni su base proporzionale. I funzionari dell'Amministrazione

comunale sono circa 400, di cui 320 occupati a tempo pieno. Il gettito fiscale preventivato per il 2006 ammonta a quasi 40,7 milioni di franchi svizzeri⁸.

Per quanto concerne il Servizio Sport cittadino, è interessante osservare che non esiste un dicastero autonomo, dal momento che non vi è un capo-dicastero con la competenza esclusiva sul settore dello sport. In questo contesto di riferimento, il servizio è incorporato nel dicastero Finanze ed informatica.

Attualmente, la Città di Bellinzona dispone di due distinti servizi che si occupano dell'offerta di servizi sportivi:

1. L'Ufficio sport comunale (USC).
2. La società per azioni Centro Sportivo Bellinzona SA (CSB SA).

L'Ufficio sport si occupa di:

- gestire l'occupazione dello stadio comunale e degli altri campi secondari pianificandone e organizzandone l'utilizzo con i club sportivi e gli altri utenti;
- gestire le palestre comunali;
- allacciare e mantenere i contatti con le società sportive cittadine, rilevando e tenendo aggiornate le informazioni rilevanti (indirizzi, membri di comitato, ecc.) e partecipando a riunioni ed assemblee sociali;
- promuovere le diverse attività e la gestione dei sussidi;
- organizzare manifestazioni in collaborazione con i club sportivi;
- effettuare la manutenzione ordinaria delle infrastrutture.

L'Ufficio sport cittadino gestisce i contatti con circa 60 società sportive, necessitando di un fabbisogno annuale totale di circa 1 Mio di franchi svizzeri, che risulta suddiviso tra i 600'000 franchi necessari per la gestione dello stadio e i 400'000 franchi assegnati alle attività di promozione dello sport.

Per quanto attiene all'organizzazione interna, esistono dei compiti attribuiti ad ogni dipendente e, parallelamente, degli obiettivi complessivi dell'Ufficio, i quali comprendono la gestione delle infrastrutture, i lavori di segretariato, la promozione di manifestazioni, l'informazione al Municipio (relativamente alla stesura di rapporti, alla risposta ad interpellanze o a mozioni e al contatto con le diverse commissioni comunali), la gestione del personale e i progetti generali.

A livello giuridico-amministrativo, i rapporti di lavoro si fondano, come del resto per l'intera Amministrazione comunale, sul Regolamento Organico dei Dipendenti del Comune di Bellinzona e delle sue Aziende municipalizzate (ROD) e sulla relativa Ordinanza municipale sulle deleghe di competenze decisionali.

Tuttavia, l'Ufficio sport comunale non dispone di una dotazione sufficiente a garantire un servizio di qualità, in primis per ciò che riguarda il coordinamento con le società sportive cittadine.

⁸ La conversione in euro può essere effettuata sulla base della seguente parità: 1 euro=1,60 franchi svizzeri.

La società per azioni Centro Sportivo Bellinzona SA (CSB SA) si occupa invece di:

- gestire il centro sportivo, comprendente piscina coperta, pista del ghiaccio e centro tennistico;
- gestire il bagno pubblico;
- collaborare all'organizzazione di manifestazioni da parte delle società con sede al centro sportivo;
- armonizzare le diverse attività e le esigenze della popolazione, delle scuole e delle società sportive;
- cercare di ottenere una gestione il più possibile autosufficiente.

La CSB SA è in realtà una società per azioni sui generis, in quanto senza il contributo annuale del comune non potrebbe esistere. Infatti, per quanto attiene alla copertura del disavanzo annuale, la CSB SA ha diritto, secondo l'articolo 13 dell'atto di concessione stipulato tra il Municipio di Bellinzona e la CSB SA stessa, ad un contributo massimo di 1 Mio di franchi l'anno. Inoltre, all'interno del Consiglio d'amministrazione della CSB SA siedono tre municipali della città, uno dei quali – il capo-dicastero sport – ne è il Presidente.

La situazione economico-finanziaria risultante dagli ultimi dati disponibili (2004) indica dei costi totali pari a 2'057'890 franchi e dei ricavi totali pari a 994'200 franchi, con un conseguente sussidio comunale netto di 1'063'690 franchi. La CSB SA dispone di un proprio statuto e di una contabilità autonoma (con bilancio e conto economico). Questi ultimi permettono di verificare annualmente l'andamento economico della società anonima e di definire il fabbisogno previsto dall'art.13 citato sopra. Il rapporto di lavoro tra la CSB SA e i suoi collaboratori è di tipo privatistico, ed è quindi retto dalle norme sul contratto di lavoro contenute nel Codice delle obbligazioni⁹.

Il proposito di riforma espresso dalla Città di Bellinzona deriva dall'esigenza di adattare l'organizzazione dell'Amministrazione comunale ai tempi e alle tecnologie disponibili, rendendola meno burocratica, come pure dalla necessità di migliorare il rapporto con l'utenza per meglio comprenderne e soddisfarne i bisogni. Per poter raggiungere questo scopo è fondamentale un progressivo cambiamento culturale, nel modo di lavorare all'interno dell'Amministrazione comunale. Per fare in modo che i notevoli vantaggi in termini di flessibilità decisionale e operativa offerti dalla CSB SA non vadano persi, è irrinunciabile un'impostazione organizzativa del nuovo servizio sulla base dei principi del New Public Management, consentendo così di coniugare in modo ideale la salvaguardia del carattere eminentemente pubblico/comunale del servizio – e delle politiche da esso propugnate – con un approccio aziendale alla gestione del servizio stesso.

La riorganizzazione del servizio comunale dello sport intende valorizzare al meglio il lavoro svolto finora dalle due strutture che attualmente si occupano di

⁹ Si tratta del libro V del Codice Civile Svizzero.

questa materia nella Città di Bellinzona. Infatti, dalla situazione odierna emerge il fatto che la città non dispone di una politica comunale dello sport unitaria. Esistono infatti due differenti soggetti che perseguono obiettivi simili ma calibrati in modo diverso e generano dei comportamenti diversi nelle relazioni con le società sportive. Di riflesso, non può che venire a mancare un approccio unitario all'utenza, la quale stenta a percepire un carattere coordinato nella gestione dello sport in città.

In generale, sembrano essere tre gli obiettivi di intervento prioritari per modificare al più presto la situazione vigente:

- definire un solo interlocutore per i cittadini e le società sportive, come pure per l'organizzazione delle attività e manifestazioni sportive cittadine;
- elaborare una politica dello sport della città in cui siano fissate le priorità del servizio;
- implementare degli strumenti di gestione in grado di consentire un'adeguata autonomia gestionale e il rispetto dell'efficienza e dell'efficacia.

Alla luce di quanto detto finora, l'esistenza di due soggetti incaricati della gestione dello sport nella Città di Bellinzona non può che lasciar intravedere un rilevante potenziale sinergico nell'attribuzione dell'intero spettro di competenze ad un unico soggetto.

Rispetto ad un eventuale mantenimento e potenziamento della società per azioni, con conseguente eliminazione del Servizio sport comunale, sono identificabili sia vantaggi che svantaggi. I principali vantaggi risiedono nel fatto che quest'ultima variante garantirebbe la maggiore autonomia strategica ed amministrativa, nel senso che la CSB SA potrebbe agire ed operare alla stregua di una società privata disponendo di una maggiore flessibilità gestionale. La CSB SA risulterebbe molto tempestiva nelle decisioni ed azioni, ad esempio per effettuare dei lavori, assumere del personale oppure ordinare del materiale. Il venir meno della necessità di interpellare l'Amministrazione comunale renderebbe inoltre decisamente più snello l'iter decisionale ed esecutivo. Gli svantaggi fanno invece riferimento al fatto che alcuni attori – essenzialmente politici, utenti privati e società sportive – potrebbero ritenere che vi possa essere in atto una politica di privatizzazione del servizio sport, ciò che risulterebbe alquanto impopolare.

Ipotizzando invece un potenziamento del Servizio sport comunale a scapito di una CSB SA destinata ad essere liquidata, lo svantaggio maggiore risiede nella scarsità delle risorse disponibili. Al contrario, i vantaggi fanno riferimento al fatto che la popolazione e le società sportive disporrebbero di un unico referente pubblico e che la gestione dello sport resterebbe sempre in mano alla Città, garantendo così una politica dello sport coordinata.

Nella figura 11.1 sono sintetizzati i principali vantaggi e svantaggi derivanti da una scelta netta a favore dell'una o dell'altra struttura attualmente operanti.

C S B S A	<p>Vantaggi</p> <ul style="list-style-type: none"> - Garanzia di mantenimento di un'autonomia strategica e amministrativa - Rapidità e velocità nelle decisioni: ad esempio per l'assunzione di nuovo personale o per effettuare dei lavori 	<p>Svantaggi</p> <ul style="list-style-type: none"> - Immagine negativa da parte della popolazione nel caso di completa gestione di tipo privatistica del settore sportivo cittadino
	<p>Vantaggi</p> <ul style="list-style-type: none"> - Politica dello sport comunale in mano all'ente pubblico - Maggior accettazione da parte della collettività del potenziamento dell'Ufficio sport 	<p>Svantaggi</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bassa flessibilità gestionale - Scarsità di risorse disponibili (1 solo addetto a tempo pieno)
U F F I C I O S P O R T		

Figura 11.1 Vantaggi e svantaggi della situazione attuale

Il contesto odierno del servizio sport è, come appena illustrato, molto frammentato e, soprattutto, non offre un unico referente cittadino agli utenti. Esistono infatti differenti regolamenti, ordinanze, contratti di lavoro, piani di gestione delle infrastrutture e del personale, obiettivi, organigrammi, sistemi contabili tra la CSB SA e l'Ufficio sport.

Questa frammentarietà genera delle inefficienze a livello economico – mancato sfruttamento delle economie di scala e delle sinergie – ed una elevata inefficacia nel raggiungimento degli obiettivi, in quanto esistono numerosi doppioni – ad esempio nella contabilità o nella pianificazione degli eventi sportivi.

Inoltre, le differenti società sportive e gli utenti non potrebbero che beneficiare di un referente unico per la prenotazione dei campi di calcio, delle palestre oppure della pista di ghiaccio, il che consentirebbe loro di sbrigare le formalità in modo più celere rispetto alla situazione attuale.

Grazie all'esistenza di un unico interlocutore tra comune e cittadinanza/società sportive sarebbe inoltre possibile garantire una comunicazione più mirata, sia interna alla nuova unità amministrativa (ad esempio nella divulgazione e nella trasmissione delle informazioni tra i collaboratori o nella pianificazione dell'occupazione delle infrastrutture), sia all'esterno, verso i soggetti interessati (si pensi, ad esempio, alla campagna pubblicitaria per la sottoscrizione degli abbonamenti annuali).

Il terzo valido motivo a sostegno del cambiamento è un migliore impiego delle risorse a disposizione, con la realizzazione di un solo regolamento, di una gestione delle risorse umane specifica e mirata, di un unico organigramma e di un'unica

contabilità analitica illustrante in modo trasparente il rapporto tra costi e ricavi delle singole prestazioni.

Si rivela dunque necessario predisporre un unico soggetto responsabile dello sport in Città, che sia in grado di:

- promuovere una politica dello sport unitaria e coordinata;
- valorizzare il servizio pubblico;
- realizzare una gestione dinamica;
- migliorare il servizio alle società sportive cittadine;
- permettere un uso ottimale delle risorse.

11.4 La creazione di un nuovo Servizio Sport Comunale autonomo

Stante la necessità di concentrare le competenze in fatto di gestione dello sport in un unico soggetto, denominabile Servizio Sport Comunale (SSC), viene a porsi in modo automatico la problematica della scelta della forma giuridico-amministrativa. Di seguito vengono esposte tre differenti e plausibili forme amministrative alternative per il SSC:

- l'unità amministrativa autonoma (UAA);
- l'unità indipendente di diritto pubblico (UIP);
- la società per azioni (SA).

Le prime due alternative fanno riferimento al diritto pubblico, mentre la terza è basata essenzialmente sul diritto privato.

Le prime due forme organizzative sono esplicate dal Messaggio 5167 per un'applicazione nell'Amministrazione cantonale, mentre la terza richiama una forma societaria ampiamente conosciuta.

L'unità amministrativa autonoma (UAA) è caratterizzata da una gestione tramite mandato di prestazione e budget globale di unità interne all'Amministrazione comunale dotate di autonomia amministrativa, ma non di autonomia strategica. Al contrario, **l'unità indipendente di diritto pubblico (UIP)** è fondata sulla gestione tramite contratto di prestazione, è dotata di personalità giuridica propria, e dispone non soltanto di autonomia amministrativa, bensì anche di autonomia strategica. La differenza fondamentale tra le due tipologie suddette è quindi rappresentata dal fatto che mentre l'unità amministrativa autonoma non possiede una personalità giuridica propria e rimane parte integrante dell'Amministrazione comunale, l'unità indipendente di diritto pubblico possiede una personalità giuridica propria.

La terza forma di gestione consiste nella **società per azioni (SA)**, la quale rappresenta una situazione relativamente poco frequente nel settore pubblico e viene sperimentata soltanto in situazioni particolari (tra l'altro, proprio per la gestione del nuovo centro sportivo della Città di Bellinzona), sollevando diverse problematiche, tra cui quella connessa alla gestione di determinati servizi pubblici in ambito privato.

Tuttavia, i vantaggi derivanti dalla scelta di un'organizzazione di questo tipo si traducono in un'autonomia decisionale e strategica completa, la quale consente di gestire autonomamente i fondi e le risorse finanziarie. Nella tabella 11.4 sono elencate in dettaglio le caratteristiche dei tre modelli organizzativi.

Tabella 11.4 I tre modelli organizzativi proposti (UAA, UIP e SA)

UAA	<ul style="list-style-type: none"> • Fa parte della Pubblica Amministrazione. • Non ha personalità giuridica propria. • Ha come unico organo la direzione. • Dispone di un'autonomia amministrativa. • Non ha un'autonomia strategica. • Formalizza il proprio rapporto con il Municipio tramite il mandato di prestazione. • Dispone di un budget globale. • Non ha capitale proprio. • Dispone di un fondo di capitalizzazione in cui è possibile riportare parte dei crediti residui sugli esercizi successivi. • È chiamata a coprire eventuali disavanzi.
UIP	<ul style="list-style-type: none"> • È un ente di diritto pubblico. • Può essere di proprietà di più enti pubblici. • È dotata di indipendenza e ha una propria personalità giuridica. • Dispone di capitale proprio. • Ha come organi il Consiglio di Amministrazione, la Direzione e l'Organo di revisione. • Dispone di autonomia amministrativa e strategica. • Assume il personale con una regolamentazione di diritto pubblico e può dotarsi di contratti collettivi. • Formalizza il proprio rapporto con il Municipio tramite il mandato di prestazione. • Dispone di un budget globale. • Può capitalizzare una parte degli avanzi di esercizio e può riversare l'altra agli enti pubblici proprietari (sotto forma di dividendi). • Copre completamente le eventuali perdite.
SA	<ul style="list-style-type: none"> • Ha una personalità giuridica propria che garantisce, almeno di principio, una totale autonomia nella presa di decisioni. • Ha la possibilità di mettere in atto una gestione flessibile, soprattutto a livello di impiego delle risorse, siano esse umane, finanziarie o infrastrutturali. • Gestisce le risorse umane attraverso contratti di diritto privato. • Vi è l'assenza di controllo da parte dell'ente pubblico.

Sostanzialmente, le tre alternative si distinguono per la forma giuridica scelta. Da una parte il profilo completamente privato, sotto forma di una società per azioni; dall'altra parte il servizio pubblico, con l'istituzione di un'unità amministrativa autonoma o di un'unità indipendente di diritto pubblico. Per quanto concerne il contesto specifico della Città di Bellinzona, a livello di risorse l'impostazione sarebbe

molto simile in tutti i casi, in quanto le risorse a disposizione non potranno che essere la somma dei mezzi attualmente a disposizione.

Nondimeno, per rendere possibile questo progetto è necessario che il SSC venga gestito con degli strumenti che gli permettano di garantire efficienza, efficacia ed equità. Infatti, la filosofia stessa del progetto non deve essere basata sul risparmio fine a se stesso, bensì su una miglior efficacia ed efficienza dei servizi offerti. In tal senso la soluzione che sembra consentire di ottenere questa impostazione è costituita dall'implementazione di strumenti di gestione che facciano riferimento al NPM.

Comunque, considerando l'attuale esistenza, a livello comunale, di due strutture organizzate nella forma, rispettivamente, dell'unità amministrativa tradizionale e della società per azioni, si ritiene opportuno focalizzare l'attenzione sulla valutazione di due possibili alternative per la futura organizzazione del nuovo SSC:

- far confluire la CSB SA nell'Amministrazione comunale, dando vita ad un nuovo Servizio sport comunale dotato di personalità giuridica pubblica (di seguito, UA);
- far confluire l'attuale Ufficio sport comunale nella CSB SA, attribuendo alla società per azioni esistente – dotata di personalità giuridica privata – tutte le competenze comunali in materia di sport.

Per facilitare la scelta tra le due varianti, sembra opportuno fare ricorso ad uno strumento quale l'analisi SWOT, che consente di riassumere in forma schematica tutti i fattori decisivi destinati ad influenzare la scelta definitiva. Nelle figure 11.2 e 11.3 sono dunque presentate le matrici SWOT per le due alternative proposte.

P E R S O N L I T À G I U R I D I C A P R I V A T A	Punti di forza	Punti di debolezza
	<ul style="list-style-type: none"> - SA come forma gestionale di provata efficacia - Esperienza positiva con la CSB SA a livello di gestione delle risorse - Presenza di tre municipali nel Consiglio d'amministrazione 	<ul style="list-style-type: none"> - Mancanza di una vera autonomia finanziaria - Eccessivo scollamento (distanza) tra sfera strategica (di competenza politica) e sfera operativa - Il Municipio si distacca dalla gestione della CSB SA.
	Opportunità	Minacce
	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliamento e conseguente rafforzamento della SA - Possibilità di elaborare una politica dello sport unitaria - Migliore gestione delle infrastrutture - Flessibilità nell'impiego delle risorse estesa all'intera gestione dello sport in Città - Maggiore accettabilità per i collaboratori della CSB SA 	<ul style="list-style-type: none"> - Mancata accettazione da parte della popolazione (segnale di una volontà di privatizzazione sistematica) - Resistenze da parte dei collaboratori dell'attuale Ufficio sport comunale, preoccupati per una possibile perdita di diritti acquisiti

Figura 11.2 Matrice SWOT per la variante con personalità giuridica privata

Alla luce degli aspetti sintetizzati nelle matrici SWOT, si ritiene che la variante più consona ad una gestione unitaria dello sport nella Città di Bellinzona sia la creazione di un nuovo Servizio sport comunale autonomo, organizzato secondo i principi del diritto pubblico.

Per questo motivo, d'ora in poi ci si concentrerà in maniera esclusiva sulla costituzione di un nuovo soggetto di diritto pubblico retto da un mandato di prestazione siglato con il Municipio della Città di Bellinzona e collegato all'erogazione di un budget globale annuale come mezzo di finanziamento.

P E R S O N L I T À G I U R I D I C A P U B B L I C A	Punti di forza	Punti di debolezza
	<ul style="list-style-type: none"> - L'intero settore dello sport cittadino riacquista una totale supervisione da parte dell'ente pubblico - Soluzione accettabile per la popolazione, in quanto ideale compromesso tra garanzia di controllo pubblico e flessibilità gestionale - Soluzione ad hoc, senza obbligo di estensione al resto dell'Amministrazione comunale - Vicinanza di sfera strategica (poteri politici) e sfera operativa (Amministrazione) 	<ul style="list-style-type: none"> - Mancanza di esperienze pregresse data la novità della forma organizzativa dell'UAA a livello comunale - Necessità di dover rinegoziare gli ambiti di autonomia attribuiti
	Opportunità	Minacce
	<ul style="list-style-type: none"> - Possibilità di elaborare una politica dello sport unitaria - Migliore gestione delle infrastrutture - Flessibilità nell'impiego delle risorse estesa all'intera gestione dello sport in Città - Maggiore accettabilità per i collaboratori dell'attuale Ufficio sport - Predisposizione di un modello gestionale innovativo, estendibile in caso di successo ad altre unità dell'Amministrazione comunale 	<ul style="list-style-type: none"> - Vanificazione dei progressi a livello gestionale sperimentati con la SA - Perdita dell'attuale cultura aziendale tipica di una gestione privata

Figura 11.3 Matrice SWOT per la variante con personalità giuridica pubblica

Sin d'ora è però necessario precisare come la normativa in vigore a livello cantonale in merito alla gestione degli enti locali (la Legge organica comunale, LOC) non consenta al momento la creazione di un'unità amministrativa autonoma nella Città di Bellinzona.

La riorganizzazione del settore sportivo della Città di Bellinzona dovrà quindi verosimilmente attendere fino all'entrata in vigore della nuova LOC, il cui avamprogetto presentato nel novembre del 2005 contempla la possibilità di dar vita a queste particolari organizzazioni di diritto pubblico anche fra più comuni (La Regione Ticino, 2006).

Lo strumentario di gestione della nuova unità amministrativa può essere rappresentato su due livelli: principale e di supporto. Gli strumenti di gestione principale sono il mandato di prestazione e il budget globale.

Il mandato di prestazione inerente al contesto specifico della Città di Bellinzona ha come mandante il Municipio di Bellinzona (per il tramite del Dicastero sport),

mentre il mandatario è rappresentato dal SSC. Nello specifico, il mandato di prestazione contiene informazioni relative a:

- parti contraenti;
- oggetto e durata del mandato;
- basi legali su cui è fondato il mandato di prestazione;
- prestazioni erogate;
- requisiti a livello di gestione della qualità e delle risorse umane;
- determinazione del budget globale (ammontare totale, eventuali adeguamenti, eccedenze e disavanzi, modalità del pagamento);
- modifiche, disdetta e rinnovo del mandato;
- procedura in caso di contenzioso tra le parti.

Il budget globale rappresenta il secondo strumento di gestione principale e illustra le principali attività che vengono finanziate. Le differenti voci dei contributi lordi di ogni singolo servizio fanno riferimento ai centri di costo della contabilità analitica. Il contributo lordo totale ordinario deriva dalla somma dei singoli contributi lordi, alla quale va ulteriormente sommato il contributo straordinario (che può fare riferimento alle manutenzioni straordinarie delle differenti infrastrutture, oppure ad affitti ed oneri ipotecari collegati agli immobili). Una volta effettuata questa sommatoria, si devono sottrarre i ricavi totali stimati del SSC. Il risultato che ne deriva sarà il contributo globale che il comune di Bellinzona verserà al SSC per la gestione della propria attività. A questo proposito si osservi la tabella 11.5.

Tabella 11.5 Esempio di schema di calcolo del budget globale per il SSC della Città di Bellinzona

	Genere del contributo	No. ore	Costo orario	Totale
1	Contributo lordo per bagno pubblico	.....	.....	.....
2	Contributo lordo per piste di ghiaccio	.....	.....	.....
3	Contributo lordo per campi di calcio	.....	.....	.....
4	Contributo lordo per centro tennistico	.....	.....	.....
5	Contributo lordo per palestre	.....	.....	.....
6	Contributo lordo per promozione sport	.....	.....	.....
7	Contributo lordo totale ordinario			Somma da 1 a 6
8	Contributo straordinario			Somma da 8° a 8c
	8a) gestione servizi annessi (bar, eccetera)			.....
	8b) manutenzione straordinaria			.....
	8c) affitti e oneri ipotecari			.....
9	Contributo totale			7+8
10	Ricavi stimati			Totale ricavi SSC
11	Contributo globale calcolato			9-10
12	Contributo globale accordato			.....

Il budget globale sarà calcolato sulla base della contabilità analitica dell'unità amministrativa. In particolare, esso conterrà l'indicazione del credito da attribuire per ogni gruppo di prestazioni, la descrizione delle prestazioni stesse, i destinatari e gli obiettivi secondo il mandato di prestazione, nonché l'eventuale documentazione integrativa. A consuntivo, ogni anno il nuovo SSC presenterà un rapporto annuale all'indirizzo del Municipio e del Consiglio comunale concernente il raggiungimento degli obiettivi. Inoltre, nel caso in cui si dovesse creare uno specifico regolamento, dovranno essere indicate tutte le disposizioni che si applicano alle UA relativamente:

- all'utilizzo del fondo di capitalizzazione;
- all'utilizzo del budget globale;
- alla contabilità analitica e alle modalità di calcolo del costo delle prestazioni;
- ai processi di redazione dei piani finanziari, dei preventivi e dei consuntivi;
- alle modalità del controlling.

Gli strumenti di gestione di supporto fanno invece riferimento agli ambiti della gestione delle risorse umane, della contabilità analitica, degli indicatori di prestazione e della gestione della qualità. Le proposte operative per ognuno di tali ambiti sono descritte di seguito:

1. Gestione delle risorse umane

Per riuscire nell'intento di disciplinare il nuovo rapporto di lavoro tra i dipendenti del SSC e la Città di Bellinzona, occorrerà modificare alcuni articoli del Regolamento organico dei dipendenti del comune (ROD), prendendo ampio spunto dall'impostazione delineatasi a livello federale (in particolare nella Legge sul personale federale e nella relativa Ordinanza). In sintesi, le principali proposte vertono sull'introduzione della gestione per obiettivi, incentrata su una valutazione delle prestazioni dei collaboratori collegata a un sistema di incentivi¹⁰, e con un parallelo contenimento degli automatismi a livello retributivo (Confederazione Svizzera, 2000 e 2001)¹¹.

2. Contabilità analitica

Per quanto concerne la contabilità analitica, una volta noti i costi totali per ognuno dei centri di costo principali sarà possibile, dividendo tale ammontare per le rispettive ore totali effettive di utilizzo degli impianti, ottenere un costo orario, che potrà fungere da indicatore per il controllo dei costi nel tempo (contabilità per unità finali di imputazione). Di particolare interesse risulterebbe altresì la determinazione di un costo orario corrispondente a un grado di occupazione delle diverse infrastrutture pari al 100%, in grado di fungere da parametro di riferimento nell'ottica di un utilizzo ottimale delle capacità disponibili. A livello di variante di calcolo va da sé che, in una prima fase, occorrerà concentrarsi sulla predisposizione di un sistema contabile a costi

¹⁰ Per un approfondimento sulle tipologie di incentivi all'interno delle pubbliche amministrazioni, si veda: (Varone e Giauque, 2001).

¹¹ A questo proposito è possibile consultare: (Thom e Ritz, 2006).

completi effettivi, che costituisce la forma più semplice di contabilità analitica e che andrà attuata a brevissimo termine. In un secondo tempo, sarà possibile integrare tale sistema con una contabilità a costi standard, in modo da poter procedere ad un'analisi sistematica degli scostamenti.

3. Indicatori di prestazione

Gli indicatori presi in considerazione fanno riferimento alle diverse strutture operanti sul territorio della città e sono suddivisi in indicatori quantitativi, qualitativi e finanziari¹².

4. Gestione della qualità

Nell'ottica della gestione della qualità sembrano praticabili tre alternative, elencate dalla più dispendiosa alla meno ambiziosa in termini di coinvolgimento di tempo e di risorse:

- la predisposizione di un sistema di gestione della qualità basato sulle norme ISO, con uno spiccato accento sulla definizione dei processi interni del nuovo Servizio, in particolare per ciò che attiene alla definizione di una politica dello sport unitaria, alla riservazione e all'occupazione delle infrastrutture sportive, alla gestione delle relazioni con gli utenti, alla gestione delle risorse e all'organizzazione di eventi;
- la conduzione di un'autovalutazione secondo il modello del Common Assessment Framework (CAF). Tale strumento, decisamente più leggero rispetto al modello ISO e pensato in modo specifico per le organizzazioni pubbliche, può costituire un primo punto di contatto del SSC con la problematica della gestione della qualità, evitando le resistenze e i pregiudizi tradizionalmente legati all'attuazione di un approccio per processi, spesso visto come eccessivamente burocratico (Dipartimento della Funzione Pubblica, 2004);
- la realizzazione di un'inchiesta di soddisfazione dell'utenza, basata sulla somministrazione di un questionario specifico per le società sportive, rispettivamente per gli utenti privati. Questa iniziativa, sebbene limitata alla dimensione dei contatti con il pubblico di riferimento e ben difficilmente destinata a mettere in gioco fino in fondo l'intero SSC in una logica di gestione della qualità totale, presenta l'importante pregio di risultare poco dispendiosa.

11.5 Conclusioni

Il progetto di riforma del Servizio sport della Città di Bellinzona riveste una grande importanza nell'ottica del cambiamento delle formule gestionali utilizzate dagli enti locali. Infatti, la concessione di maggiore autonomia all'interno degli enti locali del Canton Ticino tramite la creazione di unità amministrative autonome e la

¹² A questo proposito è possibile consultare: (Azzone, 2002; Schedler, 2002).

stipulazione di un mandato di prestazione è destinata a trovare una sua espressione in questo primo e concreto proposito. Tuttavia, la Legge Organica Cantonale attualmente in vigore non consente ancora agli enti locali ticinesi di mettere in atto un simile proposito.

È altresì interessante osservare come le modalità di organizzazione e gestione illustrate nel presente articolo siano coerenti con lo spirito che, nella realtà italiana, ha animato la nascita e l'attuazione dei Piani Esecutivi di Gestione (PEG), che rappresentano una delle novità più rilevanti introdotte nell'ordinamento finanziario e contabile dei comuni italiani nel corso degli ultimi anni. Il PEG si configura, infatti, come uno strumento in grado di collegare gli indirizzi politici con la pianificazione operativa, rappresentando l'anello di congiunzione tra la sfera politica e la Pubblica Amministrazione. Il sistema di programmazione degli enti locali, impostato a partire dai tradizionali strumenti di pianificazione strategica (in primis il piano strategico) risulta così arricchito da un valido strumento di budgeting in cui vengono esplicitati gli obiettivi, le risorse e le responsabilità.

In sintesi, si può quindi affermare che i contenuti del PEG risultano analoghi a quelli del mandato di prestazione elvetico, in quanto entrambi questi strumenti consentono di:

- separare la funzione di indirizzo e controllo, di competenza degli amministratori, dalla funzione gestionale, spettante ai responsabili dei servizi;
- individuare gli obiettivi della gestione e affidarli ai responsabili dei differenti servizi con le relative dotazioni – sia in termini di persone che di mezzi materiali – necessarie allo svolgimento delle rispettive attività;
- definire preventivamente le linee d'azione da seguire per realizzare gli obiettivi, fissando il tempo necessario per raggiungerli, valutandone il grado di raggiungimento e stabilendo se le azioni poste in essere debbano o meno essere riviste.

L'approvazione del PEG, così come del mandato di prestazione, consente una formulazione dei programmi volta ad una utilizzazione più economica del lavoro, dei materiali, delle attrezzature e dei capitali. In sostanza, gestire un ente attraverso simili strumenti incita a porre particolare attenzione alla situazione economica generale, ad innescare un processo di analisi continua all'interno dell'ente locale, a verificare il progredire o meno del raggiungimento degli obiettivi e ad individuare le cause di eventuali ritardi, evidenziando l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa.

Bibliografia

- Amministrazione federale delle finanze (2000), Rapporto di valutazione globale del FLAG, Berna.
- Amministrazione federale delle finanze (2002), Nuova gestione pubblica: il FLAG, Berna.
- Amministrazione federale delle finanze (2003), FLAG Aktuell, Berna.
- Azzone G. (2002), Il ruolo degli indicatori nel processo di programmazione nelle amministrazioni dello Stato, in: Dipartimento della Funzione pubblica, Il controllo di gestione nelle amministrazioni centrali, esperienze italiane e internazionali a confronto, Soveria Mannelli: Rubbettino Editore.
- Bernhart J. (2003), L'orientamento alla qualità nei comuni italiani, in: Meneguzzo M., Senese M.S., Bernhart J., Promberger K. (2004), Orientati alla qualità, modelli di eccellenza nella gestione dei comuni, pp. 123-178, Milano: Guerini e Associati.
- Bolgiani I. (2002), L'application des nouvelles méthodes de gestion publique dans les secteurs sanitaire et hospitalier: risques et opportunités, No. 66, Muri: Società svizzera per la politica della salute (SSPS).
- Caprara B. (2000), Pour une nouvelle approche au management public du sport suisse, Memoria per il master in amministrazione pubblica, Losanna, Idheap.
- Città di Bellinzona (1990), Regolamento organico dei dipendenti del Comune di Bellinzona e delle sue Aziende municipalizzate.
- Confederazione Svizzera (2000), Legge sul personale federale (LPers) del 24 marzo 2000, Berna.
- Confederazione Svizzera (2001), Ordinanza sul personale federale (OPers) del 3 luglio 2001, Berna.
- Del Vecchio M. (2001), Dirigere e governare le amministrazioni pubbliche, Milano: Egea.
- Dipartimento della Funzione pubblica (2001), Manuale Operativo per il controllo di Gestione, analisi e strumenti per l'innovazione, Soveria Mannelli: Rubbettino Editore.
- Dipartimento della Funzione pubblica (2002), Il controllo di gestione nelle amministrazioni centrali, esperienze italiane e internazionali a confronto, Soveria Mannelli: Rubbettino Editore.
- Dipartimento della Funzione pubblica (2004), The Common Assessment Framework, migliorare un'organizzazione attraverso l'autodiagnosi, Roma.
- Ferrari D., Donno G. (2004), Un'esperienza di applicazione del New Public Management a livello regionale: la riforma WIF! del Canton Zurigo, Azienda Pubblica, Anno XVI, No. 3, pp. 453-476.
- Ferrari D., Stäger L. (2004), Contabilità analitica e controlling negli istituti ospedalieri svizzeri, Scuola Universitaria della Svizzera italiana (SUPSI), Lugano.
- La Regione Ticino (2006), Alt al New Public Management, 16 maggio.
- Mastronardi P., Schedler K. (1998), New Public Management in Staat und Recht: ein Diskurs, Berna: Haupt.
- Hinna, L., Meneguzzo M., Mussari R., Decastri M. (2006), Economia delle aziende pubbliche, Milano: McGraw-Hill.

- Meneguzzo M., Senese M.S., Bernhart J., Promberger K. (2004), *Orientati alla qualità: modelli di eccellenza nella gestione dei comuni*, Milano: Guerini e Associati,
- Pollitt C., Bouckaert G. (2000), *Public Management Reform: a comparative analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- Pulitano D. (2001), *New Public Management: terminologia*, Berna: Haupt.
- Repubblica e Cantone Ticino (2001), *Messaggio 5167, Progetto di modifiche legislative necessarie allo sviluppo di progetti pilota di unità amministrative autonome gestite tramite il mandato di prestazione e budget globale nell'ambito del "Progetto Autonomia" di A2000*, Bellinzona.
- Schedler K. (1995), *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung*, Berna: Haupt.
- Schedler K. (2002), *L'elaborazione di indicatori di performance e di sistemi di misurazione nelle istituzioni pubbliche*, in: Dipartimento della Funzione pubblica (2002), *Il controllo di gestione nelle amministrazioni centrali, esperienze italiane e internazionali a confronto*, Soveria Mannelli: Rubbettino Editore.
- Schedler K., Proeller I. (2000), *New Public Management*. Berna: Haupt.
- Thom N., Ritz A. (2006), *Public Management: Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor*, Wiesbaden: Gabler.
- Varone F., Giauque D. (2001), *Policy management and performance-related pay: comparative analysis of service contracts in Switzerland*, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 67, pp. 543-565.
- Vitta C., Zanolini K. (2006), *Implication of coordination and merging on the political, economic, social equilibrium in Canton Ticino: the New Lugano*.
- Zanolini K. (2003), *Nuovi progetti e strategie nell'amministrazione della res publica*, Tesi di laurea, USI, Lugano.

12

Balanced Scorecard e gestione pubblica dello sport: il caso del Centro sportivo nazionale della gioventù di Tenero

Marco Stopper, Domenico Ferrari

12.1 La Balanced scorecard: alcuni cenni teorici

12.1.1 Il concetto

La Balanced Scorecard (BSC) nasce agli inizi degli anni '90 del secolo scorso in seguito ad uno studio su un campione di grandi aziende statunitensi condotto da R.S. Kaplan e D.P. Norton della *Harvard Business School*. Questo studio si prefiggeva di progettare un modello di riferimento per la misurazione della performance nelle organizzazioni del futuro.

Il termine *Balanced Scorecard* può essere tradotto in scheda di valutazione bilanciata. Questa scheda è definita bilanciata in quanto include misure di *performance* di natura puramente finanziaria e misure di *performance* di natura non finanziaria, mediando tra misure dei risultati conseguiti e misure che si orientano verso risultati futuri. La BSC è quindi uno strumento di gestione strategica attraverso il quale definire e tradurre la visione e la missione aziendale in azioni, pianificare e fissare gli obiettivi in base alle strategie aziendali, potenziare il *feedback* e l'apprendimento nell'organizzazione. La BSC si propone dunque di tradurre la strategia aziendale in obiettivi concreti e misure tangibili.

Grazie alle peculiarità dello strumento, esso può essere applicato non solamente ad imprese di produzione del settore industriale, bensì anche ad imprese del settore finanziario, alle amministrazioni pubbliche e ad organizzazioni *non-profit*.

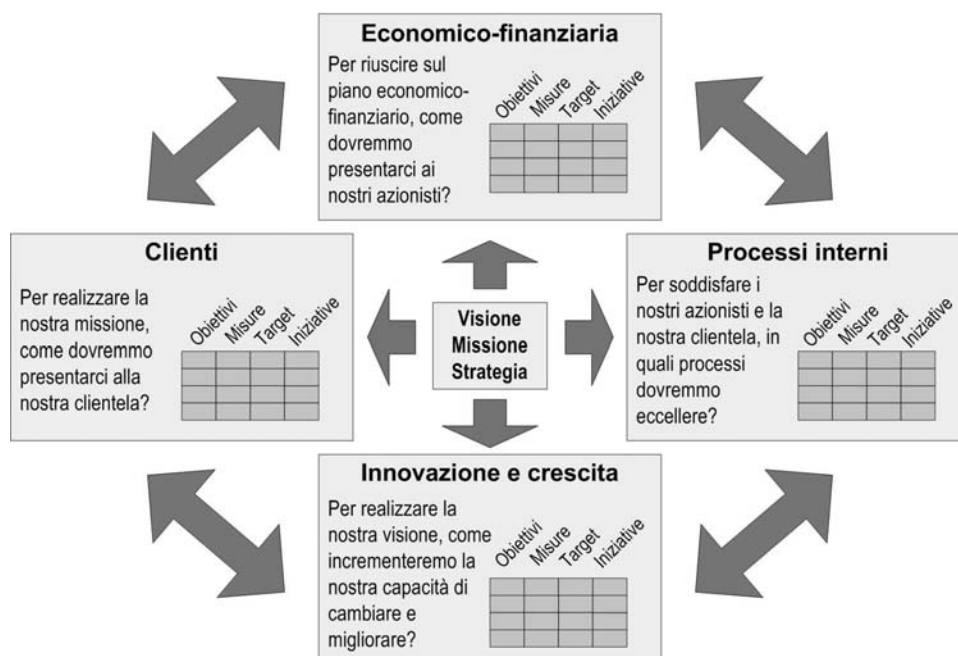


Figura 12.1 La scheda di valutazione bilanciata

La BSC non deve essere intesa come semplice strumento di controllo e di *reporting*. Essa può essere utilizzata per incrementare la capacità di apprendimento da parte dell'organizzazione e la comunicazione, sia interna che esterna. Essa può dunque anche essere intesa come uno strumento per condividere la visione, comunicarla, stabilire gli obiettivi, fornire un *feedback*, alimentare il sistema retributivo/incentivante, creare valore e mantenere il vantaggio competitivo.

Mentre le organizzazioni dell'epoca industriale creavano distinzioni nette fra due gruppi di addetti (il primo formato dall'élite intellettuale dei *manager* che utilizzano le loro competenze analitiche per progettare prodotti e processi, scegliere e gestire la clientela; il secondo formato dal personale operativo che produce e fornisce i prodotti ed i servizi), le organizzazioni della fine del ventesimo secolo, attraverso l'automazione e l'aumento della produttività, hanno ridotto la percentuale di personale che nell'organizzazione esegue funzioni di lavoro tradizionali. Si è in compenso accresciuto il numero di persone che svolgono funzioni analitiche quali ingegneria, marketing, management e amministrazione. Anche i collaboratori ancora coinvolti nella produzione diretta e nella fornitura di servizi vengono valutati per i loro suggerimenti su come migliorare la qualità, ridurre i costi e migliorare i processi. Grazie alla forte automazione dei processi produttivi e allo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, il lavoro delle persone consiste sempre più nel pensare, risolvere problemi, gestire e garantire la qualità. Diventa dunque necessario, per il successo delle imprese, investire nella conoscenza di ogni addetto.

Di conseguenza, assume particolare rilevanza il flusso d'informazioni che scorre fra il management ed il personale dirigente: ogni responsabile deve avere chiaramente presente tanto la missione quanto la strategia dell'azienda. La scheda di valutazione bilanciata evidenzia che le misure monetarie e non monetarie devono far parte del sistema informativo per i dipendenti a tutti i livelli dell'organizzazione. I dipendenti a contatto con il pubblico devono comprendere le conseguenze finanziarie delle loro decisioni e azioni, mentre i *senior executives* devono comprendere i *driver* del successo economico-finanziario a lungo termine.

Gli obiettivi e le misure contenute nella BSC vanno ben oltre la mera raccolta di indicatori della *performance* finanziaria e non finanziaria, che a prima vista può apparire non organizzata e poco strutturata: essi derivano infatti da un processo *top-down* guidato dalla missione e dalla strategia di tutta l'organizzazione. Il suo compito è quello di tradurre la missione e la strategia di un'organizzazione in obiettivi e misure tangibili. Queste ultime rappresentano un bilanciamento fra parametri a valenza esterna riferiti ad azionisti e clienti e parametri a valenza interna concernenti i processi essenziali, l'innovazione, l'apprendimento e la crescita. Le misure sono bilanciate tra obiettivi di risultato, che derivano dagli sforzi passati, e obiettivi che indirizzano le *performance* future. È in questo ambito che viene utilizzata la BSC quale sistema di management strategico per il controllo della strategia di lungo periodo¹.

Gli obiettivi principali della BSC possono dunque essere riassunti nei seguenti punti:

- chiarire e tradurre la visione e la strategia dell'impresa;
- comunicare e collegare gli obiettivi strategici e le misure;
- pianificare, stabilire i target e adeguare le iniziative strategiche;
- aumentare il feedback strategico e l'apprendimento.

L'importante progresso della BSC rispetto agli strumenti tradizionali di misurazione della *performance* tradizionali è la sua costante messa in relazione con la strategia dell'organizzazione. Durante lo sviluppo di una BSC in un'organizzazione, il management deve accordarsi su una strategia aziendale unica e, a partire da essa, definire obiettivi strategici specifici². Una volta definiti gli obiettivi economico-finanziari e quelli relativi alla clientela, un'organizzazione passa ad individuare gli obiettivi e le misure per i processi interni. Questo passo rappresenta una delle principali innovazioni e rientra fra gli aspetti più positivi dell'approccio alla scheda di valutazione bilanciata. Tale processo *top-down* a cascata, dove per ogni livello vengono definiti gli obiettivi specifici in base alla strategia aziendale, ha il grosso vantaggio che anche i livelli inferiori della scala gerarchica giungono ad acquisire una chiara visione degli obiettivi strategici dell'organizzazione. Contemporaneamente risulta possibile comunicare e allineare la visione aziendale a tutti i livelli e unire le

¹ Kaplan e Norton, 2000, p. 19.

² Kaplan e Norton, 2000, p. 20.

varie unità tramite obiettivi e misure armonizzate. La scheda finisce così per creare un modello comune dell'intero *business*, al quale tutti hanno contribuito.

Gli obiettivi e le misure strategiche della BSC possono essere comunicati ai vari livelli di un'organizzazione mediante bollettini interni o circolari, annunci su bacheche, intranet o via e-mail. La comunicazione serve a segnalare a tutti i collaboratori gli obiettivi essenziali da realizzare affinché la strategia dell'organizzazione abbia successo. La scheda può così fornire la base per la comunicazione e l'incentivazione dell'impegno ad attuare la strategia dell'unità aziendale, in collaborazione con i dirigenti aziendali e il Consiglio di amministrazione³.

La struttura della BSC è flessibile e adattabile alle necessità di qualsiasi organizzazione. Qualora se ne dovesse sentire il bisogno, infatti, risulta possibile nominare le prospettive in maniera differente, come pure aggiungerne o eliminarne. La BSC dovrebbe comunque restare uno strumento snello: solo così essa può garantire una visione d'insieme ottimale.

Tabella 12.1 Possibili denominazioni alternative di prospettive

Economico-finanziaria	Clienti	Processi interni	Apprendimento e crescita	Ulteriori prospettive
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Successo ▪ Risultato ▪ Ricavi ▪ <i>Financials</i> ▪ Prospettiva finanziaria e del valore ▪ Costi ▪ Impresa e reddito ▪ Valore ▪ Economicità 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prospettiva dei clienti interni ▪ Cliente/mercato ▪ Clienti/settore pubblico ▪ Prodotti per la clientela ▪ Soddisfazione clientela/cultura ▪ Quote di mercato ▪ Posizione sul mercato ▪ Soci/Mercato/Clienti ▪ Orientamento al cliente ▪ Pazienti ▪ Partner ▪ <i>Stakeholders</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Processi interni ▪ Processi aziendali ottimali ▪ Processi e prodotti ▪ Processi/IT ▪ Processi e produttività ▪ Processi e strumenti 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Potenziale ▪ Attrattività del posto di lavoro ▪ Competenza ▪ Innovazione/Collaboratore ▪ Apprendimento e crescita ▪ Apprendimento e conduzione ▪ Collaboratore/Co-imprenditore ▪ Organizzazione ▪ <i>People & Knowledge</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cittadino/Prospettiva politica ▪ Ricerca ▪ Competitività globale ▪ Comunicazione ▪ <i>Partnership</i> ▪ <i>Portfolio</i> ▪ Produttività ▪ Indicatori di riferimento ▪ Risorse ▪ Rischio ▪ <i>Strategic Priorities</i> ▪ Ambiente ▪ Crescita

³ Kaplan e Norton, 2000, pp. 22-23.

Da uno studio effettuato nel 2005⁴, risulta che la maggior parte delle organizzazioni che ha sviluppato una BSC utilizza le quattro dimensioni classiche proposte inizialmente da Kaplan e Norton. Il 17% di esse lavora con 5 prospettive, mentre sono rare le organizzazioni che lavorano con sei o più prospettive. Nella maggior parte dei casi vengono adottate le denominazioni classiche di Norton e Kaplan (prospettiva economico-finanziaria, prospettiva del cliente, prospettiva dei processi interni e prospettiva dell'apprendimento e della crescita), mentre talvolta esse vengono adeguate e leggermente modificate (tabella 12.1).

12.1.2 Le prospettive

Al fine di garantire l'efficacia della BSC, la visione e la strategia dell'impresa devono essere ricondotte ad un insieme d'indicatori di *performance* monitorabili. Kaplan e Norton hanno suddiviso il loro modello di BSC in quattro prospettive: la prospettiva economico-finanziaria, la prospettiva del cliente, la prospettiva dei processi aziendali interni e la prospettiva dell'apprendimento e della crescita.

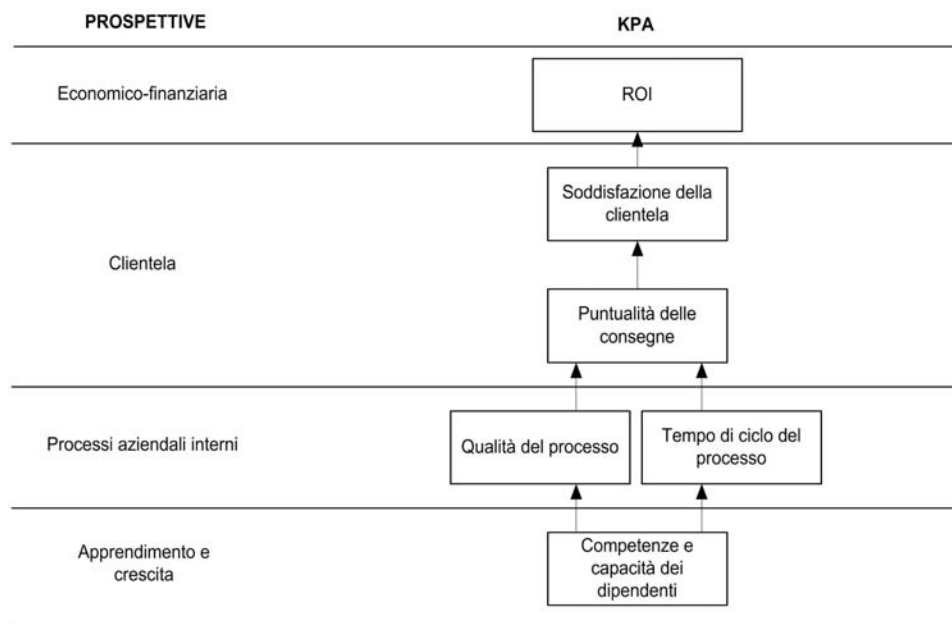


Figura 12.2 Mappa causa-effetto

⁴ Horváth & Partners, 2005, p. 18.

Come già precedentemente sottolineato, la BSC è uno strumento estremamente flessibile e adattabile alle esigenze: è possibile aggiungere o togliere prospettive, modificarne l'ordine logico, personalizzarle. Per riuscire a misurare il grado di raggiungimento degli obiettivi, per ogni prospettiva devono essere definite delle aree chiave di *performance* – denominate *Key Performance Area* (KPA) – limitate alle aree che esercitano un forte impatto sulla *performance* dell'organizzazione, così da limitare il carico d'informazioni, il quale rischierebbe di appesantire lo strumento, riducendone l'efficacia.

Le KPA dovranno essere in seguito collegate tra loro in una mappa strategica, così da evitare che vi siano delle incoerenze tra di esse e badando a che non si verifichino delle ridondanze per facilitare, in un secondo momento, l'identificazione di percorsi critici. Infatti, una strategia si basa su una serie di ipotesi relative a relazioni di causa-effetto che si possono esprimere con una serie di affermazioni del tipo *se succede x, allora abbiamo y*. Ad esempio, un legame tra la formazione del personale e l'aumento della cifra d'affari può essere espresso nel seguente modo: *gli investimenti nella formazione del personale aumentano il livello di conoscenza dei collaboratori, che sapranno così diminuire gli errori e servire meglio la clientela. Se la clientela percepisce un miglioramento del prodotto/servizio, essa tenderà a consumare una quantità maggiore, aumentando in tal modo la cifra d'affari generata* (figura 12.2).

12.1.2.1 La prospettiva economico-finanziaria

La prospettiva economico-finanziaria è spesso considerata la prospettiva più importante, in quanto si focalizza soprattutto sui risultati economici (risultato d'esercizio, cifra d'affari, ROI, ROE, ecc.), i quali sono fondamentali per la sopravvivenza di un'organizzazione. I risultati economico-finanziari sono universalmente considerati indicatori supremi dell'andamento di un'azienda, anche se spesso mostrano solamente il risultato finale, senza riuscire a mettere in evidenza come questo risultato sia stato raggiunto. Data l'importanza di questa prospettiva, essa viene spesso rappresentata al culmine della mappa di causa-effetto, con tutti i percorsi critici che confluiscono in essa. Il discorso può essere diverso in organizzazioni che operano nel settore pubblico e *non-profit*, dove è possibile avere delle finalità strategiche non necessariamente legate alla massimizzazione dei profitti. Bisogna però pur sempre considerare che anche nel settore pubblico e *non-profit* devono essere raggiunti determinati gradi di copertura dei costi e che l'andamento generale dell'organizzazione può comunque essere misurato tramite degli indici di carattere economico-finanziario.

Gli obiettivi della prospettiva economico-finanziaria non cambiano solamente al mutare della tipologia di organizzazione nella quale la BSC è implementata, bensì anche a dipendenza della fase del ciclo di vita in cui essa si trova. Durante la fase di crescita, il rendimento del capitale resterà probabilmente basso, mentre sarà alto l'incremento annuale dei profitti. Nella fase di maturità aumenta invece l'importanza del rendimento del capitale e, in una fase seguente, alcune organizzazioni raggiungono una fase matura del loro ciclo di vita, in cui esse desiderano raccogliere i frutti degli investimenti effettuati nei due stadi precedenti. A questo punto,

solitamente, non viene più richiesto di effettuare investimenti importanti, mentre l'obiettivo principale è, al contrario, la massimizzazione del *cash flow*.

12.1.2.2 *La prospettiva del cliente*

In questa prospettiva l'attenzione viene posta sul cliente e sui segmenti di mercato. Ci si chiede, in particolare, in quali segmenti di mercato l'organizzazione può essere maggiormente competitiva e verso quali segmenti essa si vuole orientare. I segmenti di clientela che essa privilegerà avranno un influsso sia sulla redditività e sui processi che sul livello di formazione e di crescita dei collaboratori e dell'organizzazione stessa.

I fattori di successo dell'impresa, determinati in funzione delle esigenze della clientela, potrebbero essere rappresentati da tempi di consegna brevi, dalla capacità di anticipare i bisogni emergenti, dall'approccio che essa assume nei confronti della clientela. In questa prospettiva, le misure più importanti fanno riferimento:

- alla quota di mercato dei vari prodotti e servizi;
- il tasso di fidelizzazione dei clienti;
- alla capacità di acquisizione di nuovi clienti;
- al grado di soddisfazione dei clienti (*customer satisfaction*);
- al livello di redditività del cliente.

In un'impresa *non-profit*, ad esempio, questa prospettiva può acquisire un'importanza centrale e potrebbe anche venire posizionata al livello più alto della mappa causa-effetto, a dipendenza delle scelte strategiche dell'organizzazione.

12.1.2.3 *La prospettiva dei processi interni*

La prospettiva dei processi interni consente di definire i processi critici in cui l'azienda deve eccellere per conseguire gli obiettivi finanziari e gli obiettivi orientati alla clientela. Si tratta di processi che, per il valore che creano, sono in grado di attrarre e mantenere i clienti, oltre ad offrire agli azionisti aspettative di una migliore redditività. I sistemi di misurazione tradizionali si focalizzano sui clienti già acquisiti e sull'offerta dei prodotti in essere allo scopo di controllare e migliorare i processi già esistenti. Gli indicatori più significativi nella prospettiva dei processi interni sono quelli che consentono di valutare i processi operativi in termini di:

- costi delle attività che li compongono, attraverso la tecnica dell'*Activity Based Costing* (ABC);
- gestione economica di dette attività, attraverso la metodologia dell'*Activity Based Management* (ABM);
- qualità dei processi, sulla base del *Business Process Reengineering* (BPR).

Possibili obiettivi in questa prospettiva possono essere, ad esempio:

- la diminuzione dei tempi di erogazione del servizio;
- la minimizzazione dei tempi morti;
- il miglioramento della qualità nella produzione.

In questa prospettiva i principali obiettivi di miglioramento concernono l'aumento dell'efficienza dei processi e, per converso, l'aumento della produttività.

12.1.2.4 *La prospettiva dell'apprendimento e della crescita*

La prospettiva dell'apprendimento e della crescita è quella maggiormente orientata al futuro. Essa include obiettivi e indicatori in grado di misurare la capacità di innovazione e crescita dell'organizzazione. Il settore pubblico, in questo senso, è spesso criticato per non investire abbastanza nella ricerca e sviluppo, avendo goduto in molti ambiti di mercati protetti.

L'apprendimento e la crescita sono le basi per il raggiungimento degli obiettivi nelle altre tre prospettive. Le tre aree d'azione principali nel contesto di tale prospettiva sono:

- il potenziale del personale;
- il potenziale dei sistemi informativi;
- la motivazione, l'*empowerment* e l'orientamento al risultato.

12.1.3 Il processo di sviluppo

La vasta letteratura esistente in materia propone diverse metodologie di sviluppo della BSC, alcune più articolate, altre più semplici che raccolgono i passi necessari in poche macrofasi.

Fondamentalmente si tratta di un lavoro di progettazione, per il quale sono possibili diversi approcci:

- **Sviluppo *top-down***: la progettazione della BSC avviene ai livelli più alti dell'organizzazione, con una successiva ripresa e introduzione dello strumento ai livelli inferiori. Il vantaggio di questo approccio risiede nel fatto che le decisioni vengono prese in modo centralizzato, permettendo un notevole risparmio di tempo. Ciò può però risultare uno svantaggio qualora i livelli inferiori si mostrino reticenti a collaborare e ad introdurre un nuovo strumento gestionale sviluppato senza il loro coinvolgimento. In secondo luogo, il capitale di esperienza operativa dei livelli inferiori rischia di essere ignorato.
- **Sviluppo *bottom-up***: questo processo si sviluppa nel senso contrario rispetto a quello precedente. Il processo di progettazione della BSC ha inizio ai livelli inferiori e viene diffuso, passo dopo passo, risalendo la scala gerarchica. Si parte dunque da un approccio operativo per arrivare soltanto alla fine alla

definizione della visione, della missione e della strategia. Un importante vantaggio di questo approccio è la forte componente motivazionale, in quanto i livelli inferiori della scala gerarchica vengono coinvolti fin dal principio nello sviluppo della BSC. Gli svantaggi vanno invece ricercati nella difficoltà di sviluppare una BSC in grado di soddisfare in maniera ottimale le esigenze dell'intera organizzazione, giacché ogni settore tende naturalmente a perseguire il tipo di sviluppo in grado di meglio soddisfare i propri interessi.

- **Sviluppo misto:** si tratta di una combinazione delle due varianti precedenti, grazie alla quale si cerca di mitigare gli svantaggi tipici di ciascuna delle soluzioni. Il processo si avvia ai livelli più alti dell'organizzazione, con una definizione provvisoria della missione e della strategia, per poi essere diffusa ai livelli inferiori. Ogni livello apporterà le proprie aggiunte e modifiche, che dovranno poi essere accettate dal livello superiore. Se il livello superiore non accetta determinate proposte, il progetto torna ai livelli inferiori per studiare delle alternative. Questo approccio garantisce un continuo feedback e il massimo coinvolgimento di tutti i livelli, garantendo almeno teoricamente, con un dialogo continuo, i risultati migliori⁵.

La letteratura propone diverse varianti di processo per lo sviluppo della BSC: non esiste un metodo valido in assoluto, mentre si tratta piuttosto di proposte che devono poi essere adeguate alla situazione contingente. Infatti, come già rimarcato, la BSC è uno strumento dal taglio alquanto pratico, con una struttura semplice e facilmente adattabile (figura 12.3).



Figura 12.3 Il processo di sviluppo della BSC

Nel caso di organizzazioni di piccole dimensioni, è possibile suddividere il processo d'introduzione della BSC in sei fasi:

1. **Informazione al management e creazione del consenso verso la BSC**
Il *commitment* del management verso la BSC può essere raggiunto attraverso dei workshop informativi che coinvolgono i responsabili ai livelli più alti

⁵ Cfr. Jossé (2005), p. 87 e sgg.

dell'organizzazione. L'implementazione della BSC non deve essere vissuta da nessuna delle parti in causa come semplice introduzione di un nuovo sistema informativo, bensì come uno strumento che si radicherà profondamente in ogni processo aziendale. Oltre alla ridefinizione della visione e della strategia, sarà infatti la cultura stessa dell'organizzazione ad essere modificata.

2. Articolazione della strategia

La strategia dell'organizzazione discende da e deve essere coerente con la missione aziendale. Risulta quindi necessario definire le componenti chiave della strategia e le sue direttrici di sviluppo. Di conseguenza, saranno sviluppati i principali obiettivi, opportunamente articolati secondo le quattro direttrici chiave: del risultato, della clientela, dei processi e dell'apprendimento continuo.

3. Identificazione delle *Key Performance Area* (KPA)

Una volta definite le prospettive della BSC, si procede all'identificazione delle aree strategiche di *performance*. Le KPA dovrebbero costituire le sfere di obiettivi più rilevanti nell'ottica del perseguimento della strategia aziendale.

4. Identificazione dei legami di causa-effetto

Ogni sfera di obiettivi individuata dovrà divenire l'anello di congiunzione di una catena di relazioni causa-effetto in grado di rappresentare i nessi logici sottesi al perseguimento della strategia. Sarà quindi necessario individuare i legami di causa-effetto tra le diverse KPA e mettere in risalto i percorsi critici per il raggiungimento degli obiettivi.

5. Sviluppo del piano di azione

I singoli obiettivi vengono assegnati a ciascun *manager*, che sarà responsabile di definire il piano di azione per il loro raggiungimento. Di conseguenza, andrà sviluppato un piano complessivo organico di azione strategica.

6. Messa a punto di un piano di *reporting*

Nel corso del processo di definizione della BSC, occorre delineare un sistema di *reporting* per la rilevazione periodica dell'efficacia di ogni singola misura, l'analisi degli scostamenti e la definizione delle azioni correttive da intraprendere (*management by exception*).

Sarà il team di progetto a decidere in quale misura coinvolgere i quadri medi e inferiori nello sviluppo della BSC. A livello decisionale la scelta della metodologia può avere un forte influsso sul livello d'accettazione in seno all'organizzazione. Come spesso accade anche con altri strumenti di management, regolamenti e procedure che sono imposti dall'alto vengono accettati con maggiore difficoltà rispetto a scelte strategiche elaborate dal gruppo. Per questo motivo, oggi la maggioranza delle BSC viene sviluppata in maniera decentralizzata.

12.2 La Balanced scorecard per il management pubblico e non-profit

I concetti di management più recenti non si sono radicati solamente nell'economia privata. Con il rapido sviluppo del *New Public Management*, le amministrazioni pubbliche e le organizzazioni senza scopo di lucro (*non-profit*) hanno viepiù fatto ricorso agli strumenti gestionali che per tradizione erano appannaggio delle imprese *for profit*. In effetti il modello burocratico (contraddistinto da una forte struttura gerarchica, un'importante suddivisione del lavoro e regolamenti ai quali i funzionari devono attenersi strettamente per ogni decisione), i processi rigidamente definiti e le competenze nettamente suddivise per livello gerarchico hanno mostrato tutti i loro limiti e pagato il loro tributo in termini di efficienza (uso razionale delle risorse disponibili) e di efficacia (erogazione di servizi conformi alle aspettative).

12.2.1 Dall'organizzazione burocratica al New Public Management

Il paradigma del *New Public Management* persegue, in termini generali, l'introduzione nel settore pubblico di concetti di management che hanno avuto successo nell'economia privata. Il nuovo approccio richiede una rinnovata figura del funzionario statale che, lungi dal potersi limitare ad un ruolo di specialista, deve possedere qualità di generalista ed essere in grado di raggiungere obiettivi definiti tramite l'utilizzo dei mezzi ritenuti più idonei. Si sviluppano così, anche nel settore pubblico, team di lavoro indipendenti e operanti in sincronia per raggiungere gli obiettivi prefissati. Il nuovo modello di gestione si affida dunque ad una maggiore indipendenza operativa, allo sviluppo del potenziale del singolo funzionario e dei singoli team e alla ricerca dei mezzi migliori per il raggiungimento degli obiettivi dell'organizzazione, che possono portare allo sviluppo di soluzioni innovative e non rigidamente regolamentate. Tale orientamento innovativo alla gestione pubblica implica pertanto anche un adeguamento del sistema di gestione dell'organizzazione e l'introduzione di adeguati strumenti di *controlling*.

I motivi che hanno condotto alla diffusione del nuovo orientamento sono da ricercarsi nei deficit venutisi a creare nei tradizionali modelli di conduzione dell'economia privata già a partire dagli anni '60 e '70 del '900 e che negli ultimi anni, a seguito dell'aumento della complessità e della dinamicità dei compiti di conduzione, si sono evidenziati anche nel settore pubblico. Si tende infatti, in questo ambito, a passare da una visione tradizionale dello Stato e dei servizi pubblici ad un modello di gestione snello e performante, nel quale il cittadino non si rivolge più alla Pubblica Amministrazione da semplice richiedente e fruitore di prestazioni, bensì da cliente informato e consapevole. Nel medesimo tempo, il settore pubblico si è aperto alla concorrenza, riducendo ed eliminando progressivamente i monopoli di stato. Esiste dunque una forte pressione sui prezzi in quei settori dove aziende private sono entrate sul mercato. Ciò comporta un forte cambiamento sia politico che culturale nei modelli di gestione del settore pubblico: in generale, oggi è richiesto uno spiccato

orientamento alla prestazione e una maggiore efficienza nella produzione dei beni e servizi pubblici⁶.

In sintesi, le caratteristiche del modello di *New Public Management* possono essere riassunte nei termini seguenti:

- orientamento al cliente (interno ed esterno);
- organizzazione snella e orientata alla qualità;
- mercato della concorrenza;
- *management by objectives*;
- decentralizzazione delle competenze;
- controllo dei risultati mediante appositi strumenti;
- strutture meno rigide e riduzione dell'apparato regolamentativo.

Il *New Public Management* è pertanto una filosofia di gestione dei servizi pubblici in grado di favorire lo sviluppo di una nuova cultura d'impresa nell'amministrazione pubblica. Tale tendenza non deve essere intesa come un progressivo abbandono dello stato sociale, bensì come un nuovo metodo di gestione del servizio pubblico, il cui obiettivo è e resta la difesa dell'interesse pubblico. Organo decisionale resta, anche nel *New Public Management*, l'autorità politica che, legittimata dalla popolazione, è responsabile di definire gli obiettivi strategici dello stato.

Questa nuova filosofia implica l'introduzione di mandati/contratti di prestazione tra l'autorità politica e le unità amministrative/aziende che operano nel servizio pubblico⁷, come pure il conferimento di budget globali alle unità amministrative/aziende stesse⁸. Per supportare una gestione in regime di autonomia di

⁶ Scherer A. G., 2002, pp. 4-22.

⁷ Il mandato di prestazione è un accordo scritto tra l'autorità politica e l'amministrazione. In esso vengono definiti gli incarichi per la fornitura di prodotti e servizi. Il mandato di prestazione è sempre accompagnato da un budget globale e permette di sorvegliare le prestazioni fornite dall'unità e i relativi costi. Normalmente la durata del mandato quadro corrisponde ad una legislatura (4 anni), dopodiché lo stesso viene rinnovato e adeguato alle nuove esigenze. Il mandato di prestazione annuale esplicita gli obiettivi che devono essere raggiunti tramite le prestazioni erogate, e in particolare comprende: informazioni sui prodotti/servizi (caratteristiche, destinatari, quantità da produrre), informazioni sulle performance (azioni, indicatori, valori obiettivo) e informazioni economico-finanziarie (indicatori finanziari, risultati per centri di costo o per prodotti/servizi, gradi di copertura dei costi).

⁸ Il budget globale fornisce al responsabile di un'unità organizzativa la possibilità di disporre nell'ambito del mandato di prestazioni delle risorse necessarie per raggiungere gli obiettivi stabiliti, limitatamente all'importo del budget globale concesso. Non viene invece definito in dettaglio quali risorse debbano essere attribuite e attraverso quali modalità. Il budget globale permette quindi all'unità organizzativa di disporre liberamente di un importo budgetario stabilito. Eventuali avanzi d'esercizio possono essere utilizzati, in parte o interamente, per finanziare ulteriori attività nell'ambito delle competenze del destinatario. Il mandante delega così le competenze di tipo esecutivo ed operativo, potendosi concentrare sulla parte strategica e di definizione degli indirizzi generali (obiettivi) per l'unità organizzativa. Il budget globale, dunque, riprende perfettamente la filosofia del NPM, demandando all'unità organizzativa le responsabilità di tipo operativo e lasciando al mandante la responsabilità di definire chiaramente i prodotti ed i servizi richiesti, calcolandone il costo nella maniera più esatta possibile. La maggiore libertà d'azione di cui i quadri

questo tipo, si rivelano sempre più imprescindibili strumenti di gestione quali i cataloghi delle prestazioni, la contabilità analitica, il *controlling* e la gestione della qualità.

Grazie al *New Public Management* si pongono inoltre le basi per una gestione maggiormente autonoma e concorrenziale dei servizi pubblici e si soddisfano le premesse per l'introduzione della BSC. Infatti, la BSC si basa su criteri di valutazione della *performance* tipici dell'economia privata e una sua implementazione nel settore pubblico ha senso solamente allorché i responsabili delle unità organizzative coinvolte dispongono della necessaria autonomia decisionale.

12.2.2 Il ruolo della BSC

Come nell'economia privata, anche nella Pubblica Amministrazione vengono definiti degli obiettivi che possono essere collegati tra loro seguendo rapporti di causa-effetto. Spesso all'interno dell'Amministrazione pubblica si trovano a coesistere tanto obiettivi di efficacia ed efficienza quanto interessi contrastanti derivanti dalla sfera politica, dai cittadini e dalle imprese. A questi si possono aggiungere fattori quali il diritto pubblico (si pensi ad esempio all'obbligo della messa a concorso di commesse pubbliche e al diritto al referendum, che allungano di molto i tempi decisionali nel settore pubblico rispetto all'economia privata) e l'organizzazione gerarchicamente complessa.

Il *New Public Management*, fondato sul mandato di prestazione ed il budget globale, rappresenta dunque la miglior premessa per lo sviluppo di una BSC, in quanto il mandato stesso è strutturato in maniera da mettere in evidenza le priorità strategiche, gli obiettivi da raggiungere, le misure strategiche (sia quantitative che qualitative) ed i valori obiettivo (*target*) dell'attività di un'unità. La BSC può, di conseguenza, divenire un importante supporto manageriale per individuare i fattori critici di successo, bilanciati nel rispetto delle diverse prospettive di risultato, e per individuare le aree strategiche chiave per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. La BSC ha dunque l'obiettivo di sostituire i sistemi di *reporting* tradizionali, solitamente monodimensionali e inefficienti, con un sistema di gestione bilanciato e suddiviso su più prospettive, riuscendo così a rispondere in maniera ottimale alle esigenze del *New Public Management*.

Per ovviare alle differenze strutturali tra il settore pubblico e quello privato, nella prassi si sono diffuse delle varianti rispetto al modello di base della BSC. Tra l'altro è stato proposto un modello articolato in cinque prospettive con l'aggiunta, rispetto alle

dell'Amministrazione dispongono può essere sfruttata per un'operatività più consapevole nelle prestazioni e nei costi, con un conseguente aumento di motivazione e delle ripercussioni positive sulla qualità del servizio erogato e sul livello dei costi. In sintesi, il budget globale consente di perseguire quattro finalità fondamentali: l'incremento del margine di autonomia gestionale, l'aumento del grado di responsabilizzazione della singola unità amministrativa, la riduzione dei percorsi decisionali relativi alla gestione dell'unità, l'abbandono di un orientamento focalizzato sulle risorse (*input*) per favorire una maggiore attenzione all'erogazione del prodotto/servizio (*output* e *outcome*).

quattro prospettive tradizionali, di una prospettiva dei risultati, che viene posta in cima alla catena di causa-effetto. Si propone in sostanza di andare oltre al livello di prospettiva economico-finanziaria, intendendolo non più come un fine in quanto tale, bensì come un vincolo di budget all'adempimento del mandato dell'autorità pubblica⁹.

Il grande pregio della BSC è quello di riuscire ad integrare la visione e la missione dell'autorità politica e del cittadino con il processo di definizione delle prestazioni da parte degli enti eroganti, al fine di rispondere alle esigenze del cittadino-cliente e aggirando le falle del sistema, che si manifestano notoriamente in una tendenziale inefficienza nell'erogazione delle prestazioni e nell'assenza di obiettivi strategici chiari.

12.2.3 La BSC per la gestione pubblica dello sport

Alla luce delle positive esperienze raccolte nello sviluppo della BSC quale strumento di gestione nel settore pubblico, si è pensato di approfondire ulteriormente lo studio delle possibilità di sviluppo nel settore dello sport, in generale, e della gestione pubblica dello sport, in particolare. Come messo in risalto in precedenza, la BSC rappresenta un innovativo strumento di management strategico caratterizzato da un approccio che:

- limita il numero di indicatori;
- si focalizza sui fattori critici di successo;
- non è particolarmente complesso;
- mantiene sempre un orientamento agli obiettivi strategici, in quanto non contiene un numero eccessivamente elevato di obiettivi e informazioni;
- include, tramite un sistema di indicatori bilanciati, le differenti prospettive di *performance* (economico-finanziaria, clienti, processi e innovazione);
- mette in relazione le diverse aree strategiche ed evidenzia i percorsi critici di successo.

La BSC fornisce dunque una risposta semplice ed efficace a domande quali: *Di cosa ha bisogno l'organizzazione per avere successo?* e *Come si può riuscire a far lavorare ogni collaboratore nella medesima direzione?*

Non si tratta forse delle domande che ogni allenatore di società sportiva si pone? Per una squadra di calcio, ad esempio, la visione e la missione sono chiare e comunicate a tutti: *Vincere!*. E non è forse così anche in un'azienda? Per raggiungere i risultati attesi è il team che conta e i club di successo lo hanno già capito da molto tempo. Infatti:

- il team con il miglior affiatamento e che riesce a mantenere l'orientamento di tutti i giocatori verso un unico e chiaro obiettivo vincerà;

⁹ Cfr. Horváth & Partners, 2004, p. 442.

- gli obiettivi e le strategie devono essere semplici;
- deve esistere una chiara misura dell'obiettivo;
- i risultati devono essere comunicati in maniera veloce a tutti i membri del team.

Si può dunque spiegare in questo modo il motivo per cui le squadre sportive riescono a focalizzarsi meglio su un obiettivo di team. Infatti, nello sport gli obiettivi sono sempre molto chiari (vincere), la misura degli obiettivi è semplice sia nel breve che nel lungo periodo (posizione in classifica, numero di reti segnate, ecc.) e la comunicazione dei progressi a tutti i membri dell'organizzazione e ai loro sostenitori è chiara e veloce (ognuno si rende immediatamente conto di quando un goal viene realizzato e dopo ogni partita la posizione in classifica viene immediatamente aggiornata).

Ma allora perché, dopo il successo della BSC nell'economia privata, nella Pubblica Amministrazione e nelle organizzazioni *non-profit*, non applicare la chiave del successo al mondo dello sport, che di fatto già applica i principi preconizzati dalla BSC?

12.3 Lo sviluppo di una Balanced Scorecard per il Centro sportivo nazionale della gioventù di Tenero

Al fine di testare le possibilità di applicazione della BSC nella gestione pubblica dello sport, si propone ora lo sviluppo di una Balanced Scorecard (BSC) per il Centro sportivo nazionale della gioventù di Tenero (CST), in modo da poter applicare la procedura in una realtà esistente e verificarne le potenzialità. Il CST si presta molto bene a questo scopo in quanto, insieme all'Ufficio federale dello sport (UFSP), è gestito secondo il modello del *New Public Management* con la formula del mandato di prestazione con budget globale. Il CST prima, e l'UFSP poi, sono state tra le prime unità amministrative a livello svizzero ad essere gestite secondo i criteri del *New Public Management*. L'esperienza maturata in questi anni potrà dunque fungere da solida base di partenza per lo sviluppo della BSC.

12.3.1 Cenni storici, assetto proprietario e assetto organizzativo

La storia del CST è collegata alla nascita della Fondazione privata *Dono Nazionale Svizzero per i nostri soldati e le loro famiglie*, costituita nel 1920 per la gestione di una colletta pubblica con la finalità di favorire la creazione e assicurare lo sviluppo di tutte le istituzioni che operavano per il bene dell'esercito, di singole frazioni di truppa o dei militari in generale. A questo scopo, nel 1921, venne istituito a Tenero un centro militare di convalescenza denominato *La Cura*. A partire dalla metà del '900, in seguito al progressivo venir meno dell'utenza di riferimento, la struttura venne destinata ad altri scopi, mentre sempre in quegli anni furono creati la Scuola federale dello sport di Macolin e l'istruzione preparatoria del Dipartimento Militare

Federale. Nel 1963, sui terreni del vecchio centro di convalescenza si svolsero i primi corsi sportivi.

Dal 1. gennaio 1998 la gestione del Centro è stata affidata all'UFSPPO che, grazie a importanti investimenti, ne ha garantito la crescita e lo sviluppo fino alle dimensioni odierne. Sono stati svolti, in particolare, importanti lavori di ampliamento, che hanno portato alla creazione di un nuovo stabile amministrativo e di nuovi alloggi, di una cucina e di una mensa adeguate al numero crescente di utenti, di un'ulteriore palestra tripla, di una sauna con bagno turco, di una nuova sala pesi e di campi da tennis.

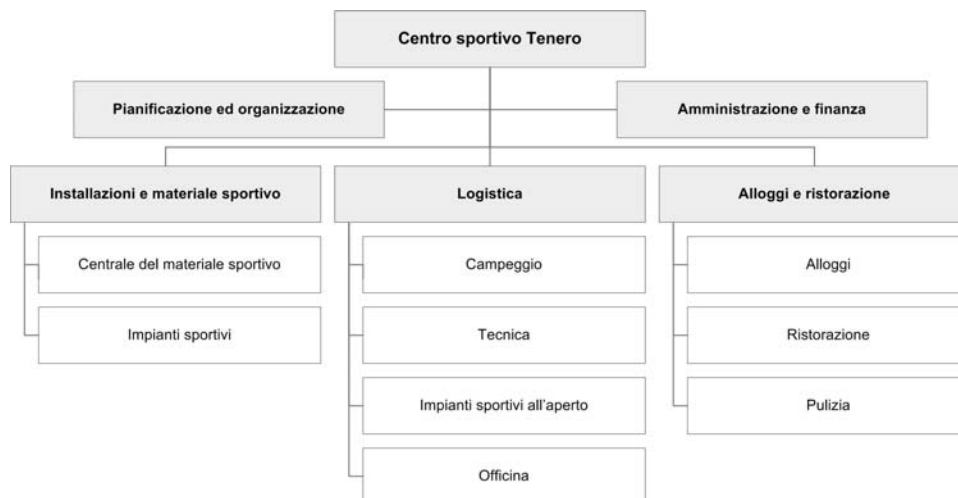


Figura 12.4 Organigramma del CST

Attualmente il CST conta 65 collaboratori, suddivisi in tre settori di attività. Esso è di proprietà della Confederazione ed è destinato alla gioventù svizzera che pratica lo sport. Possono essere ospiti del CST i seguenti soggetti:

- uffici cantonali Gioventù e Sport;
- associazioni e società sportive;
- federazioni sportive nazionali;
- scuole;
- aziende;
- singoli sportivi, se appartengono a quadri nazionali;
- organizzazioni sportive estere;
- tre organizzazioni.

Il CST viene inoltre utilizzato dalle società sportive della regione e da organizzazioni sportive di tutto il Cantone, per numerose attività sportive non necessitanti di alloggio, allenamenti regolari e manifestazioni sportive di varia natura.

Il singolo sportivo può usufruire a titolo individuale esclusivamente degli impianti esterni per la pratica del *jogging* e per passeggiate.

Quale unità dell'UFSPPO, il CST opera in maniera indipendente sulla base di un mandato di prestazione e di un budget globale. I prodotti offerti sono tre: sport, alloggio e ristorazione. Nella figura 12.4 è rappresentato l'organigramma del CST.

Dall'avvio dell'attività del CST secondo la nuova organizzazione – vale a dire sotto la gestione unica dell'UFSPPO – sono passati oltre sette anni. A livello di organizzazione interna, si è passati da una gestione classica dei servizi pubblici ad una gestione moderna secondo i principi del *New Public Management*. Per mezzo di mandati di prestazione negoziati tra l'UFSPPO e il Dipartimento federale della Difesa, della Protezione civile e dello Sport sono state definite le priorità strategiche e gli obiettivi per gli anni 2004-2007. S'intende ora passare dalla fase di avvio del nuovo approccio gestionale e di ampliamento del Centro ad una fase di ottimizzazione dell'impiego delle risorse. Il mandato di prestazione prevede già, per ogni servizio e prodotto dell'UFSPPO, specifici obiettivi strategici con i relativi indicatori, in grado di garantire al Dipartimento federale un controllo sulla gestione. La direzione del Centro si domandava quindi se gli indicatori finora utilizzati fossero sufficienti e coprissero efficacemente tutti i settori del CST e, inoltre, se fossero in grado di offrire una visione reale dell'andamento delle attività del Centro.

12.3.2 Le fasi di introduzione della BSC

Dal punto di vista metodologico, il percorso verso la costruzione del modello di BSC per il CST è stato strutturato nelle seguenti fasi:

1. Definizione delle finalità che la BSC dovrebbe perseguire.
2. Analisi strategica, effettuata sulla base di documenti esistenti e interviste con il personale dirigente.
3. Allestimento della mappa strategica, con relativa identificazione e definizione delle prospettive, delle *Key Performance Area* (aree chiave di *performance*) e dei legami di causa-effetto tra le stesse.
4. Identificazione di alcuni percorsi virtuosi per la realizzazione della strategia su cui focalizzare l'attenzione nel prossimo futuro.

I prossimi paragrafi sono dedicati alla presentazione di dettaglio del processo di sviluppo della BSC per il CST.

12.3.3 Le finalità della BSC

Il primo passo nello sviluppo della BSC è la chiara definizione delle finalità e degli obiettivi dell'implementazione di questo strumento. La BSC può, a seconda del contesto e dei desideri, assumere i seguenti tre ruoli principali:

- a) Strumento di *budgeting* e controllo di gestione
In questo primo caso, la BSC va ad interfacciarsi con gli strumenti di controllo di gestione già esistenti (contabilità finanziaria, *tableaux de bord*, budget), costituendo un cruscotto multidimensionale di indicatori strategici da sottoporre a verifica periodica. I risultati del monitoraggio degli indicatori strategici previsti dalla BSC vanno poi legati ad un sistema di valutazione della *performance*.
- b) Strumento di comunicazione
In questo secondo caso l'obiettivo principale della BSC è l'esplicitazione della strategia aziendale ai vari livelli dell'organizzazione. Lo strumento si sviluppa tramite un costante esercizio di definizione e di discussione, in un dialogo continuo fra il management ed il personale direttivo dei livelli inferiori. La BSC diviene così un ottimo strumento per condividere tra i vari settori la strategia dell'intera organizzazione. Tramite la mappatura delle aree strategiche possono essere identificati legami d'importanza strategica fra le stesse, su cui il management dovrà orientare i propri sforzi e la propria strategia futura.
- c) Strumento di verifica
Si tratta della forma più elementare della BSC, che intende in questo caso offrire un semplice strumento di controllo basato su indicatori bilanciati, senza alcun legame con un sistema di gestione per obiettivi.

Nel caso del CST, ci si è accordati su uno sviluppo della BSC quale strumento di comunicazione, con la finalità di mappare, dando origine a una visione d'insieme, le aree chiave di *performance*, collegandole tra loro e identificando una serie di relazioni di causa-effetto. Infatti, una delle prossime priorità strategiche dell'UFSPPO sarà quella di definire e mappare gli obiettivi strategici di tutti i settori dell'Ufficio, con lo scopo di offrire una visione d'insieme al nuovo direttore, entrato in carica il 1. aprile 2005. Sarà così possibile integrare, nella mappa dell'Ufficio, gli obiettivi strategici del CST.

Inoltre il presente lavoro di sviluppo potrà fungere da progetto pilota per un'eventuale futura estensione agli altri settori dell'UFSPPO, nonché per un possibile collegamento con il sistema retributivo incentivante.

12.3.4 L'analisi strategica

Per poter avviare lo sviluppo della BSC è necessario definire, in una fase iniziale, la missione, la visione e la strategia del CST. L'analisi si sviluppa su tre fasi. Inizialmente sarà effettuata un'analisi a partire dalla documentazione aziendale disponibile. Da tale analisi sarà possibile estrapolare la missione, la visione e le linee strategiche, che possono essere imposte dall'alto (dal Consiglio federale e dall'UFSPPO) oppure decise dalla direzione del CST.

Non esistendo alcuna documentazione specifica rilevante prodotta autonomamente dal CST, e data l'integrazione sia strutturale che gestionale del CST con l'UFSPPO¹⁰, viene fatto riferimento alla documentazione dell'UFSPPO, ed in particolare ai seguenti testi:

- concezione del Consiglio federale per una politica dello sport in Svizzera;
- mandato di prestazione tra il Consiglio federale e l'UFSPPO;
- reporting CST 2005, dati 1° semestre, con confronto 2004.

In un secondo momento sono stati intervistati i membri della direzione del CST, in modo da verificare la percezione della missione e della visione da parte di ogni settore. In particolare hanno espresso le loro considerazioni:

- il direttore del Centro;
- il responsabile amministrazione e finanze;
- la responsabile vitto e alloggio;
- il responsabile degli impianti sportivi e del materiale.

Infine questi due approcci (scritto e orale) sono stati messi a confronto, al fine di identificare eventuali scostamenti nelle percezioni del management rispetto agli orientamenti strategici desumibili dai documenti ufficiali dell'UFSPPO e del Consiglio federale.

Il CST è un'unità dell'UFSPPO dislocata in Ticino. I principali settori operativi del CST sono la gestione di campi di allenamento e corsi sportivi (*camp*, per i quali il centro funge da struttura ricettiva per associazioni, federazioni e scuole) e la promozione dello sport e dell'attività fisica (così come definiti dalla Concezione del Consiglio federale).

¹⁰ Si ricorda che il CST è un'unità dell'UFSPPO e che il responsabile del CST è anche membro della direzione dell'UFSPPO. Ciò comporta che le decisioni strategiche per il CST sono definite coerentemente alla strategia dell'UFSPPO.

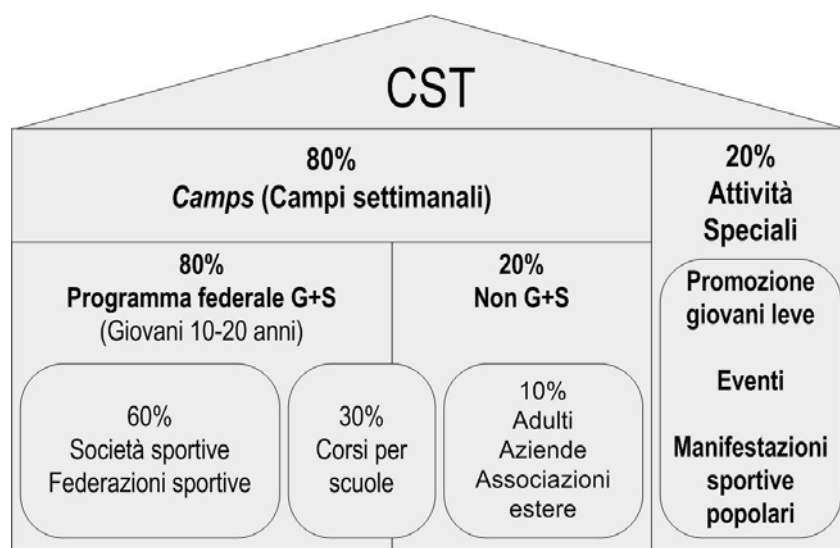


Figura 12.5 Ripartizione del volume di attività del CST

L'ambito dei *camp* assorbe circa l'80% di tutta l'attività del CST. La maggior parte dei *camp* ospitati sono corsi organizzati nell'ambito del programma federale Gioventù e Sport (80%), mentre i restanti sono corsi "non Gioventù e Sport" (20%). L'80% dei corsi Gioventù e Sport ospitati si suddividono nella maniera seguente: 60% sono corsi organizzati da Società e Federazioni sportive e 20% sono corsi organizzati dalle scuole. Il 20% dei corsi ospitati "non Gioventù e Sport" si compongono invece di: 10% di corsi organizzati dalle scuole con giovani non in età Gioventù e Sport e 10% organizzati da associazioni di adulti, organizzazioni sportive diverse, aziende e, anche se limitatamente, società estere. La gestione dei corsi tramite la messa a disposizione delle infrastrutture logistiche e alberghiere può quindi essere considerato il *core business* del CST. L'ulteriore 20% delle attività è invece legato a progetti nell'ambito della promozione dello sport e dell'attività fisica tra i giovani, con un'attenzione particolare dedicata alla promozione della formazione dei talenti (figura 12.5).

Nella gestione pubblica dello sport, come in ogni altro compito pubblico, la *mission*, la *vision* e gli obiettivi sono definiti da leggi e ordinanze. Per quanto riguarda il settore dello sport, la *mission* del Consiglio federale è contenuta nella Costituzione federale: *La Confederazione promuove lo sport, in particolare l'educazione sportiva*¹¹.

Le attuali politiche di promozione in ambito sportivo si fondano sull'analisi della situazione attuale (IST). Lo sviluppo della società e i cambiamenti negli stili di vita

¹¹ Costituzione federale, art. 68.

hanno portato a dei deficit nello sport e nell'attività fisica praticata dalla popolazione¹².

Tabella 12.2 Schema IST-SOLL della gestione pubblica dello sport in Svizzera

IST	SOLL
<ul style="list-style-type: none"> • Almeno un terzo della popolazione svizzera non è sufficientemente attiva sul piano fisico • Per quanto concerne il sistema educativo, esiste una certa tendenza alla regressione dello sport scolastico ed extra-scolastico • Il sostegno concettuale e materiale apportato dal settore pubblico allo sport di punta e alle nuove leve non è abbastanza sistematico e manca d'efficacia • Lo sport non viene abbastanza stimato come fattore di valorizzazione economica. • Nelle funzioni dirigenti, nell'insegnamento e nella ricerca, la proporzione delle donne è troppo debole • Le risorse esistenti (spazi naturali, zone urbane, infrastrutture sportive) non sono sfruttate in modo ottimale • Si constata una recrudescenza di problemi nello sport (per es. incidenti, <i>doping</i>, corruzione, violenza e razzismo). 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento costante della popolazione attiva sul piano fisico • Le possibilità offerte dallo sport sul piano educativo sono utilizzate in modo mirato • Lo sport delle nuove leve e lo sport di punta vengono promossi attivamente a tutti i livelli • Lo sport viene sfruttato attivamente quale leva economica anche come partner del turismo • Lo sport è inteso come terreno d'apprendimento per uno sviluppo positivo della società (in ambito sociale e ambientale) soddisfacendo il principio dello sviluppo sostenibile

Al fine di colmare questi deficit, il Consiglio federale ha sviluppato una nuova concezione della politica dello sport che dovrebbe consentirgli di far fronte in modo più efficace alle proprie responsabilità e di contribuire così a uno sport di qualità, in maniera da poter raggiungere in un futuro la situazione ideale (SOLL).

La tabella 12.2 illustra più da vicino tale concetto.

¹² Dal censimento sanitario svizzero del 1992 sono disponibili indicazioni sistematiche sul comportamento della popolazione in merito all'attività fisica. Un'analisi secondaria di tali dati aveva mostrato che fra la popolazione svizzera l'inattività ha una preoccupante diffusione, che sussistono notevoli differenze fra i diversi gruppi di popolazione e che le persone attive fisicamente giudicano migliore il proprio stato di salute, dovendo ricorrere meno di frequente a medici e a ricoveri in ospedale e comportandosi in modo più sano rispetto agli inattivi (Calmonte e Kälin, 1997).

12.3.4.1 *Missione*

Il CST si posiziona nella rete svizzera di offerenti di prestazioni sportive quale leader e promotore dell'eccellenza nell'offerta dello sport giovanile e quale Centro nazionale di promozione delle giovani leve.

Nel 2000 l'UFSPPO ha concretizzato la Concezione del Consiglio federale per una politica dello sport in Svizzera. Questa concezione definisce i cinque attributi principali della *mission*:

- salute: aumentare il numero delle persone attive sul piano fisico;
- educazione: utilizzare le possibilità offerte dallo sport sul piano educativo;
- prestazione: promuovere lo sport delle nuove leve e lo sport di punta;
- economia: utilizzare lo sport come fattore economico;
- sostenibilità: valorizzare lo sport come terreno di apprendimento per lo sviluppo della società.

In sintesi, la *mission* del CST può essere definita come segue: *Il CST si posiziona nella rete svizzera di offerenti di prestazioni sportive quale leader e promotore dell'eccellenza nell'offerta dello sport giovanile e quale Centro nazionale di promozione delle giovani leve. Esso promuove lo sport nelle scuole e la formazione dei giovani talenti.*

12.3.4.2 *Visione*

Per il Consiglio federale lo sport è un elemento importante della vita delle persone e, di riflesso, di tutta la società. Oltre che essere fonte di piacere, di esperienze e di cameratismo, i principali moventi dello sport sono gli effetti preventivi e benefici per la salute. Le società e le federazioni sportive (per quanto concerne lo sport retto dal diritto pubblico) sono i pilastri dello sport svizzero.

Il Consiglio federale desidera contribuire sul piano politico allo sviluppo di una vasta cultura dell'attività fisica e diffondere un autentico "spirito dello sport" in Svizzera. Con ciò, risulterebbero pure rafforzate la coesione sociale e l'identità nazionale.

La dirigenza del CST è convinta che i cambiamenti socio-demografici e le mutate condizioni economiche hanno avuto delle conseguenze anche sulle abitudini di vita della popolazione odierna. L'urbanizzazione, il forte sviluppo del traffico motorizzato, il cambiamento degli stili di vita e delle abitudini nell'alimentazione hanno creato una generazione di giovani che svolge un'attività fisica insufficiente, a fronte di una scarsità di spazi disponibili per la pratica sportiva. In un periodo contrassegnato da un rallentamento della crescita economica, purtroppo, anche il settore dell'educazione non è stato risparmiato dai programmi di contenimento della spesa pubblica, dovendo subire gli effetti dei tagli al budget. Le scuole vengono così sempre più incentivate ad introdurre a loro volta delle misure volte a ridurre i costi e spesso sussiste la tendenza a sopprimere attività sportive quali le settimane bianche oppure i campi estivi a causa dei costi elevati e delle difficoltà di carattere

organizzativo. Oltre a ciò, le difficoltà nel definire le griglie orarie, dovuta in parte all'aumento del numero di materie insegnate e all'adeguamento dei contenuti dei programmi scolastici alle esigenze odierne, sembrerebbe conduca le scuole a mettere in dubbio l'utilità dell'educazione fisica e ad abbandonare progressivamente l'offerta di attività sportive che si estendono oltre il minimo di tre ore settimanali sancito dall'Ordinanza federale.

La crisi sembrerebbe essere avvertita pure dalle società sportive che, in un periodo dove l'offerta continua a crescere, incontrano sempre maggiori difficoltà nel reclutare giovani che vogliano prendersi l'impegno di svolgere un'attività regolare in seno ai club. Diminuisce di conseguenza la consistenza del vivaio dal quale potrebbero nascere futuri campioni. Questo fatto potrebbe avere quale ulteriore effetto un minor numero di sportivi di spicco, in grado di fungere da esempio e da fattore motivante per i giovani atleti.

L'adeguatezza delle infrastrutture, sia sportive che alberghiere, e l'impegno nella ricerca di partnership fra le scuole e le federazioni sportive, profileranno il CST quale Centro svizzero dello sport per i giovani. Il CST sarà il punto di riferimento delle scuole per l'organizzazione dei campi estivi (con una crescente richiesta anche nei periodi invernali) e sarà all'avanguardia nella formazione professionale dei giovani talenti.

In sintesi, la **vision** del CST può essere definita come segue: *Il CST fungerà, quale Centro sportivo nazionale della gioventù, da punto di riferimento per la promozione dello sport nelle scuole e lo svolgimento dei campi sportivi. Un'infrastruttura all'avanguardia, una rete di partenariato con le scuole e gli enti a livello nazionale e regionale e un importante know-how in ambito sportivo consentiranno un posizionamento del CST quale Centro di competenza svizzero per la formazione di giovani talenti.*

12.3.4.3 Obiettivi

L'attività fisica e lo sport devono contribuire ad uno sviluppo sostenibile sul piano sociale, economico ed ecologico. Per realizzare questo scenario sono state definite le priorità strategiche elencate nella tabella 12.3:

Tabella 12.3 Priorità strategiche della Confederazione nell'ambito dello sport

<p>Aumentare, per tutte le classi di età, la parte di popolazione attiva sul piano fisico. Un'attenzione particolare dovrà essere data alla promozione della salute, alla prevenzione degli incidenti, allo sviluppo sostenibile, come pure allo sport della gioventù, degli anziani e dei disabili. In particolare assumono rilevanza:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la realizzazione, nelle scuole, delle offerte previste dalla legge; • l'orientamento di Gioventù e Sport verso attività sportive regolari e praticate a lungo termine, come pure l'applicazione di un sistema di garanzia della qualità; • il miglioramento mirato delle strutture e del programma di attività fisiche e sportive degli anziani (concezione dello sport per gli anziani); • la realizzazione di progetti innovativi di promozione dell'attività fisica e dello sport nella vita quotidiana; <p>Le attività fisiche e le discipline sportive praticate, l'intensità e il livello di prestazione devono corrispondere alle inclinazioni, alle capacità, alle motivazioni e alla predisposizione degli individui.</p>
<p>Rielaborare e utilizzare in modo mirato le possibilità offerte dallo sport sul piano educativo tramite:</p> <ul style="list-style-type: none"> • il miglioramento qualitativo dell'insegnamento dello sport nelle scuole, come pure nell'ambito di Gioventù e Sport, tramite misure adeguate; • la valorizzazione delle possibilità di rafforzamento della coesione sociale tramite l'insegnamento dello sport e lo sport organizzato. <p>Nell'ambito dell'insegnamento dello sport devono essere messi in opera il <i>fair-play</i>, l'integrazione sociale, la prevenzione e il rispetto delle risorse indispensabili alla vita.</p>
<p>Migliorare le condizioni-quadro per le nuove leve e per lo sport di punta tramite:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la creazione di posti di tirocinio per le nuove leve con una durata di formazione adeguata; • l'introduzione di un apprendistato di sportivo professionista; • il miglioramento della prevenzione della tossicodipendenza e del <i>doping</i>.
<p>Migliorare lo sfruttamento dello sport come fattore economico con le seguenti misure:</p> <ul style="list-style-type: none"> • il riconoscimento dell'importanza delle grandi manifestazioni sportive in Svizzera e della presenza di associazioni sportive internazionali; • lo sviluppo di una politica coordinata per l'organizzazione di grandi manifestazioni sportive e per l'ubicazione di partner internazionali.
<p>Fare dello sport un terreno di apprendimento per lo sviluppo sostenibile della società, nel senso di mantenere l'equilibrio tra l'ecologia, l'economia e la dimensione socio-culturale. Esempi e misure da prendere:</p> <ul style="list-style-type: none"> • lo sviluppo e lo sfruttamento concreto di strumenti che consentano di valutare in quale misura lo sport e le manifestazioni sportive rispettano il principio di sviluppo sostenibile; • la sensibilizzazione delle istituzioni sportive allo sviluppo sostenibile e, in particolare, all'utilizzazione degli spazi e alla salvaguardia dell'ambiente.

Dall'analisi dei documenti risulta, in buona sostanza, che gli obiettivi definiti dal Consiglio federale si ritrovano nel mandato di prestazione sottoscritto con l'UFSPPO. Il Consiglio federale incarica pertanto l'UFSPPO di elaborare e realizzare, direttamente oppure tramite le proprie organizzazioni ed in collaborazione con i Cantoni, i Comuni e *Swiss Olympic*, delle misure efficaci atte a raggiungere gli obiettivi fissati a livello federale.

Gli obiettivi strategici del CST discendono direttamente dagli obiettivi definiti dall'UFSPPO e sono sostanzialmente riconducibili a due ambiti: Servizi sportivi e Ristorazione e alloggio.

Nell'ambito del prodotto-sport, il CST intende posizionarsi come centro di formazione per giovani talenti e rafforzare la propria offerta di corsi sia nell'ambito dell'attività Gioventù e Sport, sia in ambito scolastico. I principali obiettivi del **settore Sport** sono:

- l'avvio della terza fase di ammodernamento del CST con la ristrutturazione del campeggio, la costruzione della nuova infrastruttura ricettiva (che include nuove sale di teoria e nuovi spogliatoi) e la realizzazione di una nuova palestra, in sostituzione della struttura demolita;
- la copertura invernale della piscina, così da poter offrire il nuoto al coperto;
- la creazione di un polo di formazione per giovani talenti, in collaborazione con le scuole e le federazioni;
- la creazione di un Centro di pre-formazione svizzero di calcio e di un Centro di formazione nazionale della Federazione Svizzera di Ginnastica;
- la promozione dello sport nella popolazione e nelle scuole tramite progetti di campi settimanali;
- l'aumento del numero di eventi nell'ambito della promozione dell'attività fisica, sia nella formazione dei talenti che nello sport in generale;
- la garanzia di un'elevata qualità dell'istruzione.

Il **settore Ristorazione e alloggio** presenta un approccio maggiormente indirizzato alle attività operative. La responsabile del settore è stata attiva per diversi anni nell'economia privata e si è impegnata notevolmente nel cercare di implementare al CST i principi di gestione dell'economia privata, in cui ha maturato una lunga esperienza.

Le priorità strategiche del settore, in base alle interviste, risultano essere:

- la formazione continua per il personale di cucina e di pulizia;
- l'offerta di prodotti di qualità, di provenienza biologica e rispettosi dell'ambiente (con un accento particolare sui prodotti sani, l'alimentazione sportiva e l'offerta multiprodotto vegetariana);
- la qualità nella pulizia degli alloggi dell'ostello, tramite un orientamento alla qualità dei team di pulizia, che agiscono in maniera responsabile e indipendente;
- il miglioramento del sistema di *reporting* finanziario, atto a garantire una migliore gestione del settore.

12.3.5 Mappa strategica, prospettive e Key Performance Area

Sulla base delle risultanze del *check-up* strategico del CST, si è messa a punto una prima bozza di mappa strategica, la quale ha poi subito delle modifiche in passi successivi grazie all'apporto della direzione del CST e dei capi-settore. La figura 12.6 presenta la mappa strategica del CST, risultante dal processo di aggiustamento suddetto. Essa mette in evidenza le aree strategiche, come pure i legami di causa-effetto tra le stesse.

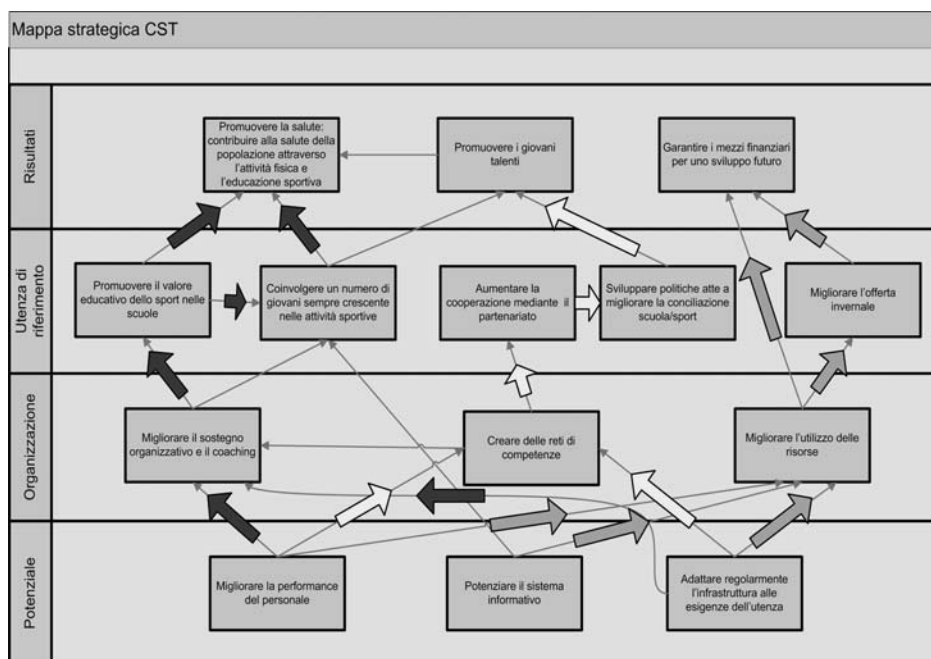


Figura 12.6 La mappa strategica del CST

Il carattere strategico ha portato, in particolare, ad includere nella mappa solamente:

- aree con un'elevata rilevanza strategica;
- aree strategiche che generano effetti importanti sul piano operativo;
- aree strategiche denominate in una forma orientata all'azione, mediante l'utilizzo di verbi illustranti attività concrete;
- aree strategiche ben delimitate e focalizzate su una sola sfera di obiettivi;
- un unico obiettivo strategico ben definito per ogni area.

La mappa illustra i rapporti di causa-effetto tramite le frecce più lunghe, mentre i percorsi virtuosi, che verranno spiegati in seguito, sono indicati tramite le frecce più corte.

12.3.5.1 *Le prospettive*

Come nel modello di base teorizzato da Kaplan e Norton, per il CST si prevede un modello basato su quattro prospettive. Dato il settore particolare in cui il CST e l'UFSPO operano, si è però deciso di denominarle in maniera diversa, in modo da conseguire una maggiore coerenza rispetto al mandato del Consiglio federale. Si è quindi stabilito di apportare le seguenti modifiche alla denominazione delle prospettive:

- la prospettiva economico-finanziaria è sostituita da una prospettiva dei risultati, che possa includere sia risultati finanziari, sia obiettivi basati sulle politiche di promozione dello sport in generale e dello sport d'élite in particolare;
- la prospettiva dei clienti è sostituita da una prospettiva dell'utenza di riferimento, che incorpora da un lato il pubblico di riferimento dei giovani tra i 10 e i 20 anni, e dall'altro lato gli enti e le associazioni facenti capo al CST per lo svolgimento delle loro attività;
- la prospettiva dei processi interni è sostituita da una prospettiva dell'organizzazione;
- la prospettiva dell'innovazione e dello sviluppo è sostituita da una prospettiva del potenziale.

Si è optato per la denominazione **prospettiva dei risultati** in quanto si vuole mettere in risalto il mandato pubblico del CST, che non pone come obiettivo supremo la massimizzazione dei profitti, bensì la promozione dello sport fra i giovani e l'incremento del grado di salute dei cittadini, rispettando il vincolo del budget assegnato.

Con **prospettiva dell'utenza di riferimento** si intende evidenziare la missione del CST, che si posiziona nella rete degli offerenti di prestazioni sportive per un pubblico giovanile (giovani in età Gioventù e Sport, dai 10 ai 20 anni). Sono dunque considerate le società sportive, le federazioni, le scuole e tutti gli enti pubblici e privati che si occupano di formazione sportiva e scolastica, ricerca nel campo dello sport e medicina sportiva.

La prospettiva dei processi è stata ridefinita nella **prospettiva dell'organizzazione**, per conferire maggiore importanza alla gestione interna delle attività a livello di offerta e collaborazioni, senza limitarsi ai processi in quanto tali (erogazione del servizio, procedure di prenotazione, ecc.).

Infine, la prospettiva dell'innovazione e dello sviluppo è stata sostituita dalla **prospettiva del potenziale**. In questo caso s'intende attribuire un peso maggiore al potenziale di crescita dei collaboratori (*team-player*) e del *know-how* del CST.

12.3.5.2 Le Key Performance Area (KPA)

Dopo aver definito chiaramente la valenza da attribuire ad ognuna delle quattro prospettive della BSC, si è proceduto all'identificazione delle aree strategiche di performance del CST. Sulla base dell'analisi strategica effettuata in precedenza e dei colloqui intercorsi con i vari responsabili di area, sono state identificate 14 *Key Performance Area* (KPA), che dovrebbero costituire le sfere di obiettivi rilevanti nell'ottica del perseguimento della visione e dalla missione aziendale. Al fine di eliminare le KPA di minor rilevanza, si è fatto ricorso all'analisi dei rapporti di causa-effetto: infatti, nella ricerca dei vari percorsi, si sono presto scoperte delle aree che non hanno in realtà una valenza fortemente strategica per la realizzazione della *mission* e della *vision* del CST. Nei paragrafi seguenti viene dunque presentata una descrizione di dettaglio di ogni singola area, alla quale si è giunti in seguito a un processo consensuale con la direzione e i responsabili di settore del CST.

La prospettiva dei risultati è composta da tre aree chiave:

- R1: Promuovere la salute: contribuire alla salute della popolazione attraverso l'attività fisica e l'educazione sportiva**
È probabilmente l'area strategica di maggiore rilevanza per il CST e dagli effetti maggiormente benefici, a lungo termine, sulla qualità di vita della popolazione. È infatti provato che l'attività fisica praticata con regolarità, all'intensità e al livello di prestazione corrispondente alle capacità individuali, seguendo le motivazioni e le predisposizioni del singolo praticante, ha un effetto preventivo nei confronti di numerose malattie. La promozione della salute potrà inoltre ottenere, come effetto ulteriore, un contenimento della crescita dei costi della salute.
- R2: Promuovere i giovani talenti**
In ordine di priorità, questo obiettivo si potrebbe classificare subito dopo la promozione della salute, data la sua rilevante valenza per la promozione della salute stessa. Infatti, i risultati di rilievo di atleti di punta possono fungere da motivazione e sensibilizzazione a favore dell'attività sportiva giovanile e all'attività fisica in generale.
- R3: Garantire i mezzi finanziari per uno sviluppo futuro**
Per riuscire a rispondere anche in futuro al mandato di promozione dello sport ai medesimi livelli qualitativi odierni e ai medesimi prezzi, è fondamentale riuscire a contenere l'aumento dei costi tramite l'ottimizzazione delle risorse e dei processi. In un periodo contraddistinto dalla necessità di apportare riduzioni alle spese dello Stato, è necessario assicurarsi sufficienti entrate per il futuro. Resta inteso che, dato il carattere pubblico del CST, la maggior parte delle entrate è garantita dalla Confederazione e l'obiettivo non è quello di generare dei profitti.

La prospettiva dell'utenza di riferimento ha un'importanza strategica centrale per il CST. Questo fatto è confermato dalla definizione di ben cinque aree chiave:

- U1: Promuovere il valore educativo dello sport nelle scuole**
Deve essere considerata prioritaria la sensibilizzazione del corpo insegnante e delle scuole rispetto ai benefici che lo sport ed i *camp* portano al giovane a livello educativo e sociale. I recenti cambiamenti socio-demografici hanno portato ad una crescita del numero di famiglie monoparentali e di figli unici. Viene dunque a mancare quella componente sociale della convivenza e delle dinamiche di gruppo che contribuisce allo sviluppo del giovane. Per questo è ancor più importante la promozione dei *camp*, sia per quanto riguarda l'esperienza che viene vissuta dal giovane, che per il sostegno all'insegnante, che ha l'opportunità di scoprire e valorizzare dei tratti della personalità del giovane che nel contesto scolastico raramente si manifestano.

- U2: Coinvolgere un numero di giovani sempre crescente nelle attività sportive**
Il CST è un centro per i giovani e deve essere una priorità strategica quella di coinvolgere il maggior numero di giovani possibile nella pratica di attività sportive, al CST o al di fuori dello stesso.
- U3: Aumentare la cooperazione mediante il partenariato**
Nella società odierna, caratterizzata da una crescente specializzazione e da un rapido sviluppo tecnologico, è cresciuta in importanza la creazione di reti di competenze per riuscire a garantire costantemente l'eccellenza dell'offerta. Progetti ambiziosi come la creazione della *Swiss Olympic Partner Sport School (Public-Public Partnership)* e del Centro di pre-formazione dell'Associazione Svizzera di Calcio (*Public-Private Partnership*) sono difficilmente realizzabili senza una stretta collaborazione con degli istituti scolastici e con delle strutture mediche¹³. Il CST dovrà quindi essere in grado di coordinare queste *partnership*, al fine di sfruttare le possibili sinergie (p.es. anche nel settore della ricerca scientifica).
- U4: Sviluppare politiche atte a migliorare la conciliazione scuola-sport**
La giovinezza è la fase dello sviluppo fisico, caratteriale e formativo dell'individuo. Durante quel periodo la scuola, lo studio o la formazione professionale occupano una parte centrale della vita del giovane che, stimolato in maniera continua nel suo processo di crescita, si forma per diventare una persona adulta. È spesso difficile riuscire ad affiancare ad una carriera sportiva una solida formazione scolastica. Sussiste pertanto il rischio che sempre più giovani, anche dotati di talento, abbandonino la via della carriera quale sportivo d'élite per ottenere un diploma professionale oppure una laurea. Infatti, oggi risulta sempre più difficile ottenere un posto di lavoro con prospettive professionali interessanti senza essere in possesso di una formazione superiore. Inoltre, l'età media del ritiro dalle competizioni quale professionista tende a diminuire, aumentando di conseguenza l'importanza per l'atleta di essere in possesso di alternative professionali. Molti genitori, consci di questo problema ed in assenza di una valida alternativa, persuadono il giovane a scegliere altre strade, con il conseguente abbandono dell'attività sportiva di competizione.
- U5: Migliorare l'offerta invernale**
L'analisi strategica del CST ha evidenziato delle carenze nell'offerta invernale che ne limitano lo sfruttamento nei mesi da dicembre a febbraio. Attualmente è ancora assicurata la collaborazione con la Scuola superiore alberghiera e del turismo, che garantisce un'occupazione del 45% degli alloggi e l'utilizzo delle aule durante i mesi invernali. Esiste però il rischio che questi corsi in futuro non siano più realizzati nella modalità dell'internato, facente capo alla struttura del CST, per cui si considera prioritario lo sviluppo di una nuova offerta invernale. L'allargamento del ventaglio di prestazioni durante il periodo invernale porterà, inoltre, dei benefici diretti all'utenza, offrendo la possibilità di usufruire dell'infrastruttura sull'arco di tutto l'anno, aumentandone l'attrattività durante i mesi invernali grazie a delle strutture sportive coperte.

Nella prospettiva dell'organizzazione sono state identificate tre KPA d'importanza strategica. La prospettiva allargata intende considerare, oltre ai processi interni, l'organizzazione generale del CST. Le KPA identificate sono:

¹³ Nel management pubblico si usa definire gli accordi di collaborazione tramite le tre P: *Public-Public Partnership*, per gli accordi di cooperazione fra enti pubblici; e *Public-Private Partnership*, per gli accordi di cooperazione misti pubblico-privato. Nel caso del consolidamento della *Swiss Olympic Partner Sport School* si tratta di un partenariato fra enti pubblici mentre, nel caso del Centro di preformazione dell'Associazione Svizzera di Calcio, si tratta di un partenariato misto pubblico-privato.

- O1: Migliorare il sostegno organizzativo e il coaching**
La mancanza di personale competente nelle scuole, che sia attivo e pronto a mettersi a disposizione in forma volontaria per l'organizzazione di campi, conduce ad un aumentato bisogno di sostegno, sia nella fase di pianificazione e di organizzazione dei *camp*, sia durante la settimana stessa, per far fronte a imprevisti e cambiamenti di programma. Quest'area risulta strategicamente interessante, in quanto un buon *coaching* aumenta il valore dell'esperienza e ciò può contribuire al mantenimento della *settimana verde*¹⁴ nelle scuole.
- O2: Creare delle reti di competenze**
Per poter garantire un'offerta eccellente in tutti gli ambiti, non è possibile far capo solamente alle proprie risorse interne. Viene data dunque priorità alla creazione di reti di competenze con enti e società specializzate nei settori di interesse per l'utenza del CST. In particolare nell'ambito dello sviluppo di politiche atte a conciliare scuola e sport, bisognerà garantire un accompagnamento scolastico e medico di qualità. Saranno pertanto fondamentali le cooperazioni con specialisti esterni.
- O3: Migliorare l'utilizzo delle risorse**
In ossequio al mandato di prestazione e del budget globale, la gestione finanziaria costituisce un elemento chiave della gestione ordinaria del CST. Tramite l'ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse si possono rendere disponibili degli importi per finanziare progetti ed eventi come pure, nel caso di tagli alla spesa pubblica, garantire in futuro le medesime prestazioni con risorse minori.

Sono state identificate le aree strategiche al fine di sfruttare e valorizzare il potenziale esistente e sviluppabile del CST (personale, infrastruttura, spazi). In concreto, sono state identificate le seguenti KPA:

- P1: Migliorare la performance del personale**
Alla base di ogni organizzazione, indipendentemente se pubblica o privata, vi è il personale con il suo *know-how*. Grazie ad azioni formative mirate possono essere migliorate le *performance* del personale del CST, sia a livello di conoscenze teoriche (sapere) che di competenze tecnico-specialistiche (saper fare) e di competenze relazionali e di conduzione (saper essere). Risulta così possibile migliorare il livello qualitativo e quantitativo del lavoro, con un impatto diretto sugli ospiti del Centro. Accanto allo sviluppo della professionalità, andrà curato l'aspetto della socializzazione tra i collaboratori, inteso essenzialmente nel promuovere un senso di appartenenza al CST da parte del personale dirigente e dei collaboratori.
- P2: Potenziare il sistema informativo**
Per riuscire ad ottimizzare l'utilizzo delle risorse si rende necessaria l'integrazione del sistema informativo con il sistema contabile dell'UFSP. Sarà così possibile disporre in maniera più rapida dei dati statistici, *in primis* dei dati economico-finanziari. Anche a livello di pagine internet vi sono margini di miglioramento sia sotto l'aspetto tecnico-informatico che a livello di contenuti: la tendenza generale all'incremento delle connessioni internet rende questo mezzo strategicamente sempre più interessante.
- P3: Adattare regolarmente l'infrastruttura alle esigenze dell'utenza**
L'adeguamento dell'infrastruttura esistente alle attuali esigenze, sia nel settore sport che in quello del vitto e dell'alloggio, è considerato prioritario al fine di assicurare l'offerta d'installazioni sempre all'avanguardia e anche nei momenti di maggiore afflusso il rispetto delle condizioni igieniche e di convivenza minime.

¹⁴ Corso estivo organizzato dalla scuola: può essere sia sportivo che culturale e abbinare moduli didattici a momenti di svago e di socializzazione.

12.3.5.3 *La formulazione dei percorsi di lettura virtuosi della strategia*

Per una ricostruzione della strategia a partire dalla lettura della mappa strategica, è utile formulare dei percorsi virtuosi che colleghino le varie KPA, partendo dalla prospettiva del potenziale e fino a raggiungere la prospettiva dei risultati. Può così essere delineata con maggiore precisione la strategia che il CST intende adottare. Durante la fase di analisi, effettuata sulla base dei documenti strategici e dei colloqui con i responsabili di settore, sono sorti due orientamenti strategici fondamentali verso i quali dovrà indirizzarsi l'attività del CST nei prossimi anni:

- la promozione degli aspetti educativi dello sport nelle scuole;
- l'impegno nella formazione dei giovani talenti.

Nella gestione corrente delle attività non può inoltre essere ignorato l'aspetto economico-finanziario e dell'utilizzo ottimale delle risorse. Si è optato di conseguenza per la definizione di tre percorsi di lettura virtuosi, indicati sulla mappa della figura 12.6 per mezzo delle frecce più corte e che si configurano come segue (in corsivo sono indicate le KPA toccate):

1. Il percorso della scuola

L'ammodernamento dell'infrastruttura (*Adattare regolarmente l'infrastruttura alle esigenze dell'utenza*) e la formazione del personale (*Migliorare la performance del personale*) sono le premesse per il miglioramento dell'offerta qualitativa, sia logistica che organizzativa, per i campi scolastici. Disponendo di personale qualificato, è possibile migliorare il sostegno alle scuole nella pianificazione e nella gestione dei corsi (*Migliorare il sostegno organizzativo e il coaching*), sgravando le scuole stesse dalle difficoltà organizzative che possono risultare dalla preparazione di corsi con un numero elevato di partecipanti. Un'offerta all'avanguardia dal punto di vista logistico e organizzativo, accompagnata dalla possibilità che le scuole hanno di sostituire un'ora di sport settimanale con dei campi, non può che comportare un miglioramento dell'attrattività del CST per lo svolgimento di corsi (*Projektwochen*). Inoltre, alla scuola, la sostituzione della terza ora di educazione fisica con un campo settimanale risulta interessante anche dal punto di vista dei costi. Il modo migliore per convincere gli organizzatori dell'utilità didattica della settimana sportiva è quella di far vivere loro un'esperienza diretta (*Promuovere il valore educativo dello sport nelle scuole*). In aggiunta a ciò, è possibile offrire delle settimane di progetto anche come modulo integrato nella formazione dei docenti delle scuole elementari oppure dei docenti di sport. Già oggi gran parte del successo delle settimane organizzate dalle scuole è da attribuire all'impegno di docenti che, spesso su base volontaria, s'impegnano nella pianificazione e nell'attività di convincimento delle direzioni scolastiche. Rispondendo con prestazioni adeguate alle necessità delle scuole e coinvolgendo un crescente numero di

giovani nell'attività sportiva, tramite azioni mirate e campagne atte a sensibilizzare i giovani all'importanza dell'attività fisica per la salvaguardia della salute (*Coinvolgere un numero di giovani sempre crescente nelle attività sportive*), viene così garantito l'obiettivo del Consiglio federale di contribuire alla salute della popolazione attraverso lo sport e l'educazione fisica (*Promuovere la salute: contribuire alla salute della popolazione attraverso l'attività fisica e l'educazione sportiva*).

2. Il percorso dei giovani talenti

La valorizzazione del *know-how* del personale (*Migliorare la performance del personale*) e dell'infrastruttura esistente, unitamente ad investimenti volti a garantire la pratica di ulteriori attività sportive durante il periodo invernale (*Adattare regolarmente l'infrastruttura alle esigenze dell'utenza*), consentono di incrementare ulteriormente l'offerta qualitativa e quantitativa delle prestazioni del CST, rendendolo un luogo ideale per la formazione dei giovani talenti. Aumenta di conseguenza l'interesse delle federazioni e degli enti coinvolti nella formazione delle giovani leve, con un conseguente ampliamento della rete di cooperazioni (*Creare delle reti di competenze*) tramite un maggiore utilizzo della leva del partenariato (*Aumentare la cooperazione mediante il partenariato*). Questa rete integrata di competenze e di *know-how* funge da base per la creazione di un percorso di formazione completo per giovani talenti (*Sviluppare politiche atte a migliorare la conciliazione scuola-sport*), coordinando la formazione scolastica, gli allenamenti nella propria disciplina sportiva e l'accompagnamento medico, e ottenendo in questo modo il riconoscimento di *Swiss Olympic Partner School*. Aumenta così l'interesse dei giovani per una formazione quale sportivo d'élite, grazie a prospettive professionali interessanti anche dopo la fine della carriera sportiva e al sostegno dei genitori che fino ad oggi, a causa delle difficoltà nel conciliare una carriera sportiva e una formazione professionale o uno studio accademico, scoraggiavano il giovane nel proseguire la carriera sportiva. Si possono così sviluppare i talenti del futuro (*Promuovere i giovani talenti*).

3. Il percorso dell'economicità

Il percorso dell'economicità può avere tre punti di partenza:

- il potenziamento del sistema informativo, con l'integrazione nel sistema contabile finanziario dell'UFSPPO e il miglioramento delle pagine internet (*Potenziare il sistema informativo*), consente di migliorare i processi di gestione e controllo del CST;
- la formazione del personale (*Migliorare la performance del personale*) può portare ad un miglioramento della qualità e al conseguente aumento del volume di attività svolto;

- l'adeguamento dell'infrastruttura in vista del perfezionamento dell'offerta invernale (*Adattare regolarmente l'infrastruttura alle esigenze dell'utenza*) favorisce una minore incidenza della stagionalità della domanda.

Queste tre aree strategiche conducono insieme ad un migliore utilizzo dell'infrastruttura e delle risorse – sia umane che finanziarie – a disposizione (*Migliorare l'utilizzo delle risorse*), garantendo i mezzi finanziari per lo sviluppo dell'offerta invernale (*Migliorare l'offerta invernale*), con un conseguente impatto positivo a livello economico-finanziario (*Garantire i mezzi finanziari per uno sviluppo futuro*).

12.3.6 Obiettivi e indicatori di performance

Per rendere concreti gli obiettivi delle aree strategiche, vengono ora definiti nel dettaglio gli obiettivi strategici per ognuna delle aree di performance. Per ogni obiettivo viene poi determinato un indicatore di *performance* (*Key Performance Indicator*, KPI) che dovrebbe permettere la misurazione del raggiungimento dello stesso. In questo modo si passa da una visione generale alla determinazione di dettaglio degli obiettivi strategici dell'organizzazione.

Nella scelta degli indicatori occorre prestare particolare attenzione ai seguenti criteri¹⁵:

- L'indicatore offre una misurazione efficace del relativo obiettivo strategico?
- L'indicatore produce uno stimolo motivazionale tra i collaboratori? Questo stimolo influenza il comportamento dei collaboratori nella giusta direzione?
- L'indicatore offre solamente una possibilità di interpretazione?
- È garantita in ogni momento la disponibilità del dato per costruire l'indicatore?
- L'indicatore si trova nell'ambito di competenza di colui che è responsabile del raggiungimento del relativo obiettivo?
- L'indicatore è influenzabile anche nel breve periodo (1 anno) o solamente sul medio-lungo periodo (2 o più anni)?

Nel caso del CST, ci si è per ora limitati alla fissazione degli obiettivi e delle misure strategiche. Di conseguenza, prima di poter utilizzare concretamente la BSC per la gestione del CST, il management dovrà fissare dei valori-obiettivo per gli indicatori: solo così sarà possibile, infatti, disporre di termini di paragone sistematici per valutare il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Infine, per orientare la propria attività, il management del CST dovrà pure proporre, per ogni obiettivo, delle iniziative strategiche atte a favorirne il raggiungimento.

¹⁵ Horváth & Partners, 2004.

Tabella 12.4 Obiettivi e KPI per la prospettiva dei risultati

SCHEDA DI VALUTAZIONE BILANCIATA			
Arete strategiche (KPA - Key Performance Area)	Obiettivi strategici	Misure strategiche (KPI - Key Performance Indicator)	
Risultati	Promuovere la salute: contribuire alla salute della popolazione attraverso l'attività fisica e l'educazione sportiva	Partecipare attivamente alle campagne per la promozione della salute	Numero di eventi organizzati
		Promozione dello sport e dell'attività fisica tra i giovani	Numero di eventi organizzati Numero di conferenze organizzate Partecipanti alla giornata delle porte aperte Valutazione dei partecipanti
	Promuovere i giovani talenti	Svolgere un ruolo attivo quale Centro nazionale per gli sportivi d'élite nell'ambito della promozione dei giovani talenti	Numero di corsi svolti Numero di eventi organizzati Valutazione dei partecipanti
		Aumentare il numero di eventi e manifestazioni nell'ambito della promozione dei giovani talenti	Numero conferenze organizzate Numero eventi organizzati Numero partecipanti agli eventi
	Garantire i mezzi finanziari per uno sviluppo futuro	Migliorare il grado di copertura dei costi e dell'autofinanziamento nei settori vitto e alloggio	Grado di copertura dei prodotti alloggio, vitto e sport Risultato finanziario ROI/ROE

Tabella 12.5 Obiettivi e KPI per la prospettiva dell'utenza di riferimento

	SCHEDA DI VALUTAZIONE BILANCIATA		
	Aree strategiche (KPA - Key Performance Area)	Obiettivi strategici	Misure strategiche (KPI - Key Performance Indicator)
Utenza di riferimento	Promuovere il valore educativo dello sport nelle scuole	Aumentare i contatti con le scuole	Numero di nuovi contatti con le scuole all'anno
		Organizzazione di eventi per i docenti	Numero di eventi annui Valutazione dei partecipanti
		Offrire periodi di stage per studenti di sport	Numero di stage
		Promuovere le <i>Projektwochen</i> nelle scuole	Numero di <i>Projektwochen</i>
	Coinvolgere un numero di giovani sempre crescente nelle attività sportive	Sostenere attivamente l'organizzazione di corsi nell'ambito del programma federale Gioventù e Sport	Percentuale dei corsi basati sul programma Gioventù e Sport
		Aumentare l'entusiasmo e la sensibilizzazione del giovane verso l'attività sportiva	Valutazione dei partecipanti Organizzazione eventi aperti al pubblico Numero partecipanti agli eventi aperti al pubblico
	Aumentare la cooperazione mediante il partenariato	Aumentare il numero di accordi di collaborazione con partner	Numero di collaborazioni
	Sviluppare politiche atte a migliorare la conciliazione scuola-sport	Giungere ad un accordo di fattibilità di una scuola professionale per sportivi d'élite entro il 2008	Esistenza dell'accordo
		Sviluppare ulteriormente le collaborazioni con le federazioni sportive e le scuole	Numero di collaborazioni
	Migliorare l'offerta invernale	Promuovere attivamente eventi e conferenze nel periodo invernale	Numero eventi e corsi organizzati <i>Feedback</i> dei partecipanti
		Avviare il progetto di copertura della piscina entro il 2007	Stato avanzamento del progetto

Tabella 12.6 Obiettivi e KPI per la prospettiva dell'organizzazione

SCHEMA DI VALUTAZIONE BILANCIATA			
Organizzazione	Aree strategiche (KPA - Key Performance Area)	Obiettivi strategici	Misure strategiche (KPI - Key Performance Indicator)
		Migliorare il sostegno organizzativo e il <i>coaching</i>	Migliorare il supporto a livello di pianificazione dei corsi	Valutazione dell'utenza Numero di clienti "abituali" (che ritornano)
Aumentare l'offerta di istruttori per le discipline sportive			Numero di lezioni erogate Valutazione dell'utenza
Migliorare i processi di prenotazione e gestione logistica nel vitto e nell'alloggio			Numero giorni tra prenotazione e conferma Valutazione della clientela Numero di clienti abituali (che ritornano)
Creare delle reti di competenze		Creare una rete di competenze a livello regionale	Numero nuovi contatti avviati Numero di enti/scuole coinvolti
		Promuovere la collaborazione nel campo della ricerca della medicina sportiva con l'Ospedale regionale di Locarno <i>La Carità</i>	Numero di progetti di ricerca avviati
Migliorare l'utilizzo delle risorse		Migliorare l'utilizzo dell'infrastruttura sportiva	Grado di utilizzo (estivo/invernale)
		Aumentare il numero di pernottamenti	Numero di pernottamenti (periodo estivo/periodo invernale)
		Aumentare la quantità di pasti serviti	Numero di pasti serviti all'anno
		Aumentare l'utenza al Bar	Cifra d'affari Numero clienti serviti
		Garantire sempre un elevato livello qualitativo	Valutazione dell'utenza Numero reclami

Tabella 12.7 Obiettivi e KPI per la prospettiva del potenziale

SCHEDA DI VALUTAZIONE BILANCIATA			
Potenziale	Aree strategiche (KPA - Key Performance Area)	Obiettivi strategici	Misure strategiche (KPI - Key Performance Indicator)
	Migliorare la performance del personale	Organizzare corsi introduttivi per il personale	Numero di corsi Valutazione del personale
		Mantenere e valorizzare il personale con più esperienza	Grado di fluttuazione del personale Grado di soddisfazione del personale
		Offrire dei corsi di lingue per il personale	Numero di partecipanti Valutazione dei partecipanti Numero di esami sostenuti
		Offrire regolarmente dei corsi di formazione continua per il personale	Numero corsi effettuati
	Adattare regolarmente l'infrastruttura alle esigenze dell'utenza	Realizzare la fase 3 dell'ampliamento del CST	Stato avanzamento del progetto
		Rilevare regolarmente i nuovi trend del settore sportivo e le rinnovate esigenze	Numero partecipazioni a fiere Interviste all'utenza
	Potenziare il sistema informativo	Migliorare la presenza in internet	Numero di visite Numero di contatti da internet
		Integrazione nel sistema informatico dell'UFSP0	Grado di integrazione

La prospettiva dei risultati (tabella 12.4) si trova al livello più elevato della mappa strategica del CST e include, pertanto, gli obiettivi prioritari di attività del Centro. Gli obiettivi strategici si suddividono nelle tre aree della promozione della salute, della promozione dei giovani talenti e della garanzia dei mezzi finanziari per uno sviluppo futuro. Si ritrovano così, anche a questo stadio più attuativo, i due filoni principali degli obiettivi strategici del CST: la promozione dell'attività fisica tra i giovani e la promozione dei giovani talenti. Nella scelta degli indicatori, si è posta una particolare attenzione sull'efficacia della misura e sulla possibilità di rilevare il dato in ogni momento. Solo in questo modo, infatti, i KPI possono risultare utili alla gestione e consentire di reagire velocemente, tramite azioni mirate, ai segnali rilevati.

Gli obiettivi strategici per la prospettiva dell'utenza di riferimento (tabella 12.5) hanno un forte impatto motivazionale sui collaboratori che lavorano in contatto diretto con l'utenza e sul personale che pianifica gli eventi. Le misure relative al raggiungimento degli obiettivi sono sia di tipo quantitativo (numero di eventi organizzati) che qualitativo (valutazione dell'utenza).

Tramite la prospettiva dell'organizzazione (tabella 12.6) s'intende migliorare la qualità dell'offerta e ottimizzare l'utilizzo delle risorse. Al fine di migliorare la qualità dell'offerta, oggi, non è più possibile far capo solamente alle risorse interne: per questo motivo viene attribuita una priorità elevata alla creazione di reti di competenze. Il raggiungimento degli obiettivi può essere misurato tramite indicatori orientati al breve periodo e indicatori in grado di rilevare delle tendenze sul medio-lungo periodo (ad esempio, l'aumento dei clienti abituali).

Nell'ambito della prospettiva del potenziale (tabella 12.7) ci si propone di intervenire soprattutto a livello formativo e motivazionale, al fine di migliorare la *performance* del personale. Un collaboratore soddisfatto e dotato di un livello di competenze adeguato lavorerà in modo più efficace, migliorando sia la qualità che la quantità del lavoro svolto. Parallelamente, un'infrastruttura e dei sistemi informatici all'avanguardia contribuiscono ad uno snellimento dei lavori, conducendo ad una maggiore efficienza lavorativa e, conseguentemente, ad un migliore utilizzo delle risorse.

12.4 Conclusioni

Il settore dello sport ha conosciuto un importante sviluppo negli ultimi anni, sia a livello economico e di risorse investite che in fatto di importanza per la salute pubblica e la coesione sociale. In Svizzera, le autorità politiche interessate hanno reagito a questo *trend* tramite politiche di promozione nell'ambito dello sport in generale e dello sport di competizione in particolare. Molte risorse sono state investite al fine di garantire all'Ufficio federale dello sport (UFSP) i mezzi necessari per perseguire gli obiettivi strategici fissati dal Consiglio federale, che sono essenzialmente:

- promuovere l'attività fisica tra la popolazione;
- promuovere le giovani leve.

Il Centro sportivo nazionale della Gioventù di Tenero (CST) si inserisce in questo ambito come centro di competenze per lo sport giovanile in Svizzera. A partire dal 1998, esso è divenuto un'unità dell'UFSPPO e sono stati effettuati importanti lavori di ampliamento, per permetterne lo sviluppo sino alle dimensioni odierne. Nell'ambito dello sviluppo di un nuovo modello gestionale per l'Amministrazione federale, il CST ha funto da unità pilota per un progetto d'implementazione della gestione pubblica secondo il mandato di prestazione e il budget globale, che sono stati introdotti proprio nel 1998. Nel 2001, l'applicazione del mandato di prestazione e del budget globale è stata poi estesa a tutti i settori dell'UFSPPO. Le dimensioni relativamente ridotte dell'UFSPPO all'interno dell'Amministrazione federale e l'esperienza maturata con anticipo nel campo del *New Public Management* offrono dunque il miglior punto di partenza per l'introduzione della BSC. All'atto pratico, infatti, il CST si è dimostrato un ambito ideale per lo sviluppo della BSC. Grazie all'appoggio del management, che da anni è confrontato con i principi di gestione del *New Public Management*, è stato possibile, in una forma incentrata sul dialogo, raggiungere un consenso comune sulla strategia del CST.

Lo sviluppo del modello di BSC per il CST ha portato ai seguenti risultati:

- chiarire e tradurre la visione e la strategia dell'impresa;
- il progetto ha offerto alla direzione del CST e ai responsabili di settore l'opportunità di confrontarsi sulla tematica della strategia del CST e di definire la missione e la visione;
- grazie alla struttura multidimensionale della BSC, le aree strategiche chiave del CST sono state mappate e poste in relazione di causa-effetto tra di loro, con il vantaggio di delimitare il numero delle aree strategiche tramite l'esclusione delle aree senza o con un limitato impatto sulle prospettive di livello superiore;
- la formulazione di tre percorsi di lettura della mappa strategica ha comportato l'ulteriore vantaggio di definire tre orientamenti strategici chiave dell'attività;
- gli indicatori proposti dalla BSC sono bilanciati sulle diverse prospettive e, oltre ad includere misure che già attualmente vengono rilevate, propongono nuovi indicatori che riescono a coprire in modo più completo le aree strategiche del CST.

Il percorso che ha portato alla determinazione degli indicatori chiave di *performance*, bilanciati sulle diverse prospettive, è il primo passo verso l'implementazione e l'applicazione concreta della BSC al CST. La finalità della BSC è quella di offrire una visione multidimensionale della strategia del CST, orientando nel contempo tutti i collaboratori verso un'unica meta strategica. In conclusione, non è la prima volta che l'UFSPPO si trova confrontato con dei progetti pilota nell'ambito dell'Amministrazione federale e, date le sue dimensioni e la cultura del mandato di prestazione e del budget globale ben radicata, offre le premesse ottimali per una positiva implementazione della BSC. Ci si augura che questa prima proposta possa fungere da base per l'identificazione delle priorità strategiche dell'UFSPPO ed una conseguente estensione della BSC a tutti i settori dell'Ufficio, a sostegno del raggiungimento dei traguardi fissati dalle politiche svizzere nel campo dello sport.

Bibliografia

- Calmonte R., Kälin W. (1997), Körperliche Aktivität und Gesundheit in der Schweizer Bevölkerung. Eine Sekundäranalyse der Daten aus der Schweizerischen Gesundheitsbefragung 1992, Bern: Institut für Sozial- und Präventivmedizin, Bern
- Caprara B. (2000), Pour une nouvelle approche au management public du sport suisse, Macolin: Office fédéral du sport.
- Gysin J., Ferrari M. (2002), NPM, New Public Management, Nuova gestione pubblica, Giampietro Casagrande Editore.
- Horváth & Partners (2005), Balanced-Scorecard-Studie 2005: Ergebnisbericht, Stuttgart: Horváth & Partners GmbH.
- Horváth & Partners (2004), Balanced Scorecard umsetzen, Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag.
- Jossé G. (2005), Balanced Scorecard – Ziele und Strategien messbar umsetzen, Beck-Wirtschaftsberater, DTV.
- Kaplan R.S., Norton D.P. (1996), The Balanced Scorecard, Harvard Business School Press.
- Kaplan R.S., Norton D.P. (2002), L'impresa orientata dalla strategia. Balanced Scorecard in azione, ISEDI.
- Kaplan R.S., Norton D.P. (1992), The Balanced Scorecard - Measures That Drive Performance, Harvard Business Review, gennaio-febbraio, pp. 71-79.
- Kaplan R.S., Norton D.P. (1993), Putting the Balanced Scorecard to Work, Harvard Business Review, settembre-ottobre, pp. 134-147.
- Kaplan R.S., Norton D.P. (1996), Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System, Harvard Business Review, gennaio-febbraio, pp. 75-85.
- Kaplan R.S., Norton D.P. (2004), Measuring the Strategic Readiness of Intangible Assets, Harvard Business Review, febbraio, pp. 52-63.
- Kaplan R.S., Norton D.P. (2000), Having Trouble with Your Strategy? Then Map It, Harvard Business Review, settembre-ottobre, pp. 3-11.
- Niven P. (2003), Balanced scorecard "step by step" for Government and non-profit Agencies, John Wiley & Sons, 2003.
- Scherer A.G. (2002), Besonderheiten der strategischen Steuerung in Öffentlichen Institutionen und der Beitrag der Balanced Scorecard, in: Scherer A. G., Alt J. M., Balanced Scorecard in Verwaltung und Non-Profit-Organisationen, Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag.
- Scherer A.G., Alt J.M. (2002), Balanced Scorecard in Verwaltung und Non-Profit-Organisationen, Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag.

13

Gestione della qualità con riferimento agli enti locali

Nadja Germann

13.1 Qualità e New Public Management

L'orientamento verso le esigenze dei clienti è uno dei fattori centrali del (New) Public Management (NPM). Questa frase contiene due elementi che si prestano alla discussione: "New Public Management" e "cliente". Di New Public Management si parla da quasi vent'anni. In questo periodo, sotto il tetto della comune denominazione di "New Public Management", numerose iniziative di differente tipo sono state realizzate all'interno delle pubbliche amministrazioni (Cunningham e altri (2006)). Paesi modello erano, per esempio, la Nuova Zelanda (pensiamo al caso della città di Christchurch) oppure l'Olanda. In Svizzera il modello del NPM è stato adattato alle esigenze nazionali e cantonali specifiche, fino ad arrivare al punto che quasi ogni Cantone aveva il suo concetto di New Public Management con denominazione diversa. Un comune denominatore sul quale basano tutti questi progetti lo troviamo nella "Wirkungsorientierte Verwaltungsführung" (Nuova gestione pubblica orientata all'efficacia) di Buschor (1993).

Fra i principali elementi di questo nuovo concetto di gestione pubblica troviamo:

- la separazione tra gestione strategica e gestione operativa;
- l'orientamento verso le esigenze dei clienti;
- la decentralizzazione e la delega di competenze;
- la creazione di mercati interni ed esterni e la concorrenza;
- l'amministrazione agile;
- l'orientamento verso i risultati (all'output e non solo all'input);
- il controllo dei risultati tramite indicatori;
- il budget globale e i mandati di prestazione.



Figura 13.1 I principali elementi del New Public Management

Mentre sentiamo che, nel frattempo, in alcuni Cantoni il New Public Management, come termine chiave e quasi rivoluzionario, è stato abbandonato, notiamo però che questo abbandono non significa automaticamente rinuncia completa a tutti gli elementi del concetto. In particolare, l'orientamento verso il cliente sembra essere un aspetto bene implementato e non contestato né da parte delle amministrazioni e né da parte dei politici.

Orientarsi verso le esigenze dei clienti implica però l'esistenza di clienti. Nelle pubbliche amministrazioni ticinesi, il termine "cliente" viene utilizzato in differenti modi. La combinazione dei due termini "cliente" e "utente" è molto diffusa in tutta l'amministrazione pubblica. Negli ultimi cinque anni nelle nostre amministrazioni pubbliche cantonali e comunali notiamo che i termini "utente" oppure "assicurato" (termine ancora usato in ambito sociale) spariscono sempre di più lasciando il posto a "cliente-utente" oppure semplicemente a "cliente" (Germann (2003-2007)). Nel termine "cliente-utente" si percepisce il desiderio di trattare il cittadino destinatario di prestazioni di qualsiasi tipo da parte dell'amministrazione, come un cliente a tutti gli effetti. Allo stesso momento, da parte dell'amministrazione si è coscienti del fatto che esistono delle delimitazioni che non trasformano il cittadino in un cliente identico a quello dell'economia privata (Germann (2004)). Rispondiamo ora alla domanda: "Che cosa è un cliente dell'amministrazione pubblica?".

13.2 Esiste il cliente dell'amministrazione pubblica?

La domanda a sapere se e in quali condizioni il cittadino possa essere chiamato "cliente dell'amministrazione" viene discussa a livello scientifico e nella pratica. Sinha (1999) parla d'un progresso straordinario (in senso positivo) quando l'amministrazione riconosce il cittadino come cliente. Alcuni autori evitano il termine

“cliente”, parlando, per esempio di “stakeholders” che però non è preciso. Anche il termine “utente” viene utilizzato spesso per le persone che beneficiano di prestazioni pubbliche (Promberger e altri (2001)). Altri autori parlano del cliente, senza però definire esattamente che cosa intendono riferendosi all’amministrazione pubblica (per esempio Osborne/Gaebler (1997)). Una definizione molto semplificata di cliente viene formulata da Palupski. Egli aggrega al cliente due dimensioni rilevanti: “da una parte, il cliente può essere considerato la persona che comunica qualcosa. Dall’altra parte, il cliente è la persona che viene conosciuta (oppure: dovrebbe essere conosciuta) dall’istituzione. Ogni interlocutore dell’amministrazione può essere definito cliente. Il cliente è determinante per il successo e l’esistenza a lungo termine dell’istituzione, in particolare anche dell’amministrazione pubblica.” (Palupski (1997)). In un certo senso si può dire che questa definizione mira alla conoscenza delle esigenze del cliente, ciò che è da ritenere positivo. Quando, però, l’autore parla dell’importanza centrale del cliente per il successo e la sopravvivenza a lungo termine dell’istituzione, allora non tiene in considerazione che ci sono numerosi casi in cui il cittadino non è libero di scegliere se approfittare delle prestazioni dell’amministrazione pubblica o meno. In questi casi, l’istituzione pubblica continuerebbe ad esistere, anche se il cliente non fosse soddisfatto delle prestazioni emanate (Perry (1989)).

Tabella 13.1 I tre aspetti che possono essere associati al termine “cliente” (Stratemann/Wottawa (1995))

IL CLIENTE COME COMMITTENTE:	Il cliente prende delle decisioni che sono determinanti per il fornitore della prestazione. Tramite la sua “richiesta”, il cliente decide quali prestazioni sono da fornire, in quale forma ed entro quali termini.
IL CLIENTE VISTO COME PERSONA CHE DEVE PAGARE	Il cliente deve pagare per le prestazioni fornitegli; deve versare dei soldi al mandatario.
IL CLIENTE VISTO COME DESTINATARIO	Come cliente possiamo anche definire l’immediato interlocutore, sia esso diretto destinatario della prestazione oppure semplice interlocutore nell’ambito dell’assegnazione di un mandato o dello svolgimento della prestazione.

Il collegamento tra la persona alla quale è indirizzata una prestazione e il cliente è un aspetto esaminato da diversi autori. Per esempio Kissler/Bogumil/Wiechmann (1994) parlano della valorizzazione del ruolo del destinatario quando l’orientamento verso il cliente viene definito come obiettivo. Altri autori definiscono il cliente come “la persona che riceve le prestazioni fornite dall’amministrazione pubblica” (Pulitano (2000)). Questa descrizione del cliente viene leggermente modificata e approfondita quando si descrive il cliente come persona che beneficia delle prestazioni fornite dall’amministrazione pubblica, mentre contemporaneamente, l’amministrazione cerca di tenere in considerazione i desideri della persona, guardandola non più soltanto come unità da amministrare (Pulitano (2000)). In questo senso, la persona alla quale s’indirizza la prestazione diventa un soggetto che interessa, verso il quale deve

orientarsi la fornitura della prestazione: ciò costituisce una delle richieste centrali del (New) Public Management.

In questa ottica, il cittadino non è più considerato come suddito, ma un cliente che può pretendere un servizio migliore. Al posto dell'orientamento con regole e gerarchie della tradizionale amministrazione pubblica, troviamo ora un comportamento orientato verso la cooperazione e l'ottimizzazione della soluzione del problema (Bogumil/Kissler (1995)). L'"orientamento verso il cliente" non deve però limitarsi ad un servizio più gentile e più tempestivo da parte dell'amministrazione pubblica (Stratemann/Wottawa (1995)).

13.2.1 I limiti dell'orientamento verso il cliente

L'orientamento verso il cliente può essere definito come segue:

Orientamento verso il cliente è il principio volto a tener conto delle aspettative e dei bisogni del cliente della pubblica amministrazione, offrendo un'accoglienza, un'informazione e un servizio di qualità e un rapporto qualità-prezzo soddisfacente.

Definizione 1 Orientamento verso il cliente (Pulitano (2000))

Si richiede all'amministrazione di orientare l'offerta delle sue prestazioni verso le esigenze e i comportamenti di clienti e cittadini (Pulitano (2000)). Significa che le prestazioni dell'amministrazione devono essere emanate quanto più possibile nel modo desiderato dai clienti. I clienti devono essere coinvolti quando si tratta di definire quali prestazioni verranno fornite e in quale modo. L'orientamento verso le esigenze del cliente viene però limitato da importanti fattori: pensiamo, per esempio, al principio di legalità, secondo il quale ogni attività dell'amministrazione pubblica necessita di una base legale. Questo principio pone dei limiti alla libertà dell'amministrazione per quanto riguarda la domanda su quali prestazioni possono essere fornite e in che modo.

Contemporaneamente ci sono dei limiti per il destinatario delle prestazioni pubbliche: in alcuni casi, il destinatario è obbligato ad accettare le prestazioni dell'amministrazione pubblica, senza avere la possibilità di scegliere l'offerente oppure a rinunciare alla prestazione. In questo contesto pensiamo allo "Stato sovrano". Un cittadino che ottiene una multa dalla polizia perché ha posteggiato dove c'è il divieto di posteggio è il destinatario della prestazione, volente o nolente (Bogumil/Kissler (1995)). Lo stesso discorso vale per il cittadino che necessita di un attestato di domicilio: è obbligato di rivolgersi al suo Comune di domicilio, non può scegliere l'offerente della prestazione. Non può rivolgersi alla cancelleria d'un altro Comune. Anche in questo caso, il cittadino non può scegliere liberamente l'offerente della prestazione.

L'orientamento verso il cliente ed il termine "cliente" dell'amministrazione pubblica hanno dei limiti, in particolare laddove si tratta di pagamenti (da parte del destinatario delle prestazioni) che coprono i costi e in ambito di Stato sovrano (Bogumil/Kissler (1995), Stratemann/Wottawa (1995)). Affrontiamo ora in dettaglio i limiti del termine "cliente" dell'amministrazione pubblica.

Svolgendo i suoi compiti, di solito lo Stato funge da operatore amministrativo sovrano (Häfelin/Müller (1998)). Parliamo di Stato sovrano soprattutto quando si tratta d'un atto di diritto pubblico (ossia una relazione tra ente pubblico e cittadino) e quando il cittadino si trova in una posizione di subordinazione nei confronti dell'ente pubblico. Un esempio per un atto di Stato sovrano è il caso dell'espropriazione di un terreno, allo scopo di costruire le scuole comunali.

Bogumil/Kissler (1995) sono dell'opinione che è assolutamente inadeguato considerare il cittadino come un cliente quando si tratta di un rapporto cittadino-Stato sovrano (per esempio il cittadino in contatto con la polizia). A loro avviso, è assurdo voler rendere più simpatiche le attività pubbliche che delimitano la libertà del cittadino ma che sono necessarie e legittimate democraticamente, chiamandole prestazioni di servizio e parlando del cittadino come cliente. Anche secondo Stratemann/Wottawa (1995) parlare di cliente dell'amministrazione in relazione allo Stato sovrano provocherebbe soltanto delle irritazioni. Queste argomentazioni sono utili e non contestabili. Lo Stato sovrano rappresenta un limite per il termine "cliente dell'amministrazione pubblica".

Si pone ora la domanda se la mancanza della libera scelta dell'offerente rappresenta un limite per il concetto di cliente. Stratemann/Wottawa (1995) sono dell'opinione che il termine "cliente" subisce dei limiti laddove il cittadino, destinatario di una prestazione, non può scegliere liberamente tra diversi offerenti. Bogumil/Kissler (1995) invece parlano del cliente e dell'orientamento verso il cliente quando si tratta di relazioni simili a relazioni di mercato, ossia di un rapporto costituito da domanda / richiesta e la fornitura di prestazioni di servizio; non è importante se il cittadino vuole accettare le prestazioni oppure se è obbligato ad accettarle. Gli autori citati continuano la loro argomentazione dicendo che, anche nell'economia privata esistono delle situazioni in cui, da parte dell'offerente, c'è chi ha il monopolio oppure, da parte del richiedente di una prestazione, ci sono pochi destinatari. Concludono dicendo che anche le prestazioni offerte esclusivamente dall'amministrazione pubblica costituiscono una relazione tra offerta e richiesta. Sembra piuttosto problematico parlare di cliente e di orientamento verso il cliente quando si tratta di prestazioni che il cittadino deve accettare. Il cittadino che riceve una contravvenzione si trova in una relazione di subordinazione nei confronti dell'amministrazione pubblica: ci troviamo quindi in ambito di Stato sovrano. Il problema della mancanza della libera scelta dell'offerente è quindi strettamente collegato allo Stato sovrano.

Un altro argomento è quello del destinatario della prestazione che si distingue da quello che paga per la prestazione, rispettivamente la domanda se possiamo parlare di "cliente" quando il beneficiario della prestazione non paga una tariffa che copre i costi della prestazione. Se il cittadino, come il cliente dell'economia privata, dovesse assumersi tutti i costi di una specifica prestazione fornita dall'amministrazione

pubblica, si porrebbero dei problemi per le principali attività del pubblico; pensiamo, per esempio, alle attività ed alle prestazioni dello Stato sociale, dello Stato legale, la garanzia del benessere pubblico. In particolare, in tutti gli ambiti in cui l'amministrazione pubblica deve assumersi dei compiti che non sono assunti da privati perché non coprono i costi oppure in tutti gli ambiti in cui vengono fornite delle prestazioni sociali, pensare in termini di costi e benefici subisce le sue delimitazioni. Inoltre, l'obbligo dell'uguaglianza di trattamento non permette di escludere i cittadini che non sono in grado di pagare tariffe che coprono i costi, dal beneficio di una prestazione a loro destinata per legge (Bogumil/Kissler (1995)). Il concetto del "cliente dell'amministrazione pubblica" trova quindi un suo limite quando si tratta di pagamenti che dovrebbero coprire i costi.

A questo punto bisogna pure discutere la domanda se il principio di legalità pone un ulteriore limite al termine di cliente. Uno degli effetti del principio di legalità è che l'amministrazione non può fornire delle prestazioni a scelta, solo perché queste corrispondono alle esigenze del cittadino. La legge deve lasciar spazio per il tipo di prestazioni e il modo in cui vengono fornite. Il principio di legalità ha quindi un effetto indiretto sul concetto del cliente dell'amministrazione pubblica e può essere considerato come un ulteriore limite.

Riassumendo possiamo dire che il termine "cliente" subisce quattro importanti delimitazioni nel suo rapporto con l'amministrazione pubblica:

- il principio di legalità;
- le attività dello Stato sovrano;
- la mancanza della libera scelta dell'offerente;
- l'assenza di pagamenti che coprono i costi della prestazione di cui si è beneficiari.



Figura 13.2 Le delimitazioni del termine cliente

Tutte queste argomentazioni non tengono però in considerazione l'ottica del cittadino stesso. Il cittadino si sente trattato da cliente da parte dell'amministrazione pubblica? Esistono dei fattori che lo fanno sentire più o meno cliente dell'amministrazione? A questa domanda si cercava una risposta, svolgendo diversi studi, per esempio per quanto riguarda la relazione tra persone in cerca d'impiego con gli uffici regionali di collocamento oppure riguardanti dei cittadini bisognosi che richiedono prestazioni sociali di vario tipo oppure riguardante la relazione del cittadino che si rivolge con differenti esigenze al suo Comune di domicilio (Germann (2004 e 2003-2007)). Tutti gli studi menzionati sono stati elaborati tramite l'approccio della ricerca qualitativa, un approccio particolarmente adeguato ad analizzare relazioni complesse.

La logica quantitativa della ricerca, che risale a Galileo Galilei, cerca spiegazioni causali secondo una logica deduttiva. Cerca delle leggi generali nella natura che possono essere verificate e che sono identiche per tutte le scienze. La ricerca quantitativa è, senz'altro, un approccio molto diffuso. Permette di fornire dei risultati rappresentativi, però non guarda il soggetto da analizzare nella sua complessità e nella sua evoluzione, ma si limita ad analizzare determinati criteri in una specie di "situazione di laboratorio" che non tiene in considerazione la reale e complessa situazione di vita del soggetto analizzato. Per esempio, un questionario volto a verificare il grado di soddisfazione dei clienti di un ente pubblico o privato si limita di solito a poche pagine, contenenti una serie di domande alle quali l'interessato può rispondere apponendo delle crocette e redigendo eventualmente un commento di poche righe.

La logica qualitativa di ricerca, iniziata da Aristotele, guarda invece i soggetti da analizzare nel contesto della loro evoluzione (storica, personale) e cerca di capirli anche tramite le loro intenzioni e i loro obiettivi. Procedendo in questo modo, nell'analisi scientifica è pure permesso di fare delle valutazioni. Oltre alla deduzione (il particolare viene dedotto dal generale; ciò avviene tramite prove logiche e prive di contraddizioni) è permessa anche l'induzione (da singole osservazioni risultano le prime idee che potrebbero quindi essere delle coincidenze; successivamente, tramite ulteriori osservazioni sistematiche, si cerca di confermare questi collegamenti) e infine l'analisi di casi singoli. Nella logica qualitativa di ricerca, i soggetti da analizzare sono sempre degli esseri umani. All'inizio dell'analisi si trova una precisa e dettagliata descrizione dell'ambito in cui si muove il soggetto da analizzare. Il soggetto da analizzare non è mai "evidente". Ci si avvicina al soggetto anche tramite un'interpretazione. Il soggetto dev'essere analizzato nel suo contesto naturale, quotidiano e i risultati non vengono generalizzati automaticamente tramite l'utilizzo di determinate procedure, ma tramite giustificazione in ogni singolo caso. (Mayring Ph. (2002)).

I risultati dei diversi studi qualitativi (Germann (2003-2007)) eseguiti in ambito pubblico possono essere riassunti come segue.

I fattori che permettono al cittadino di sentirsi come un cliente dell'amministrazione possono essere suddivisi in due categorie:

- i fattori emotivi e

- i fattori istituzionali.

I fattori emotivi sono:

- gentilezza e simpatia dei funzionari pubblici;
- consulenza personale;
- fiducia nei funzionari pubblici.

Essi formano la base per permettere al cittadino di sentirsi un cliente dell'amministrazione pubblica. Questa base esiste soltanto se il cittadino, in contatto con l'amministrazione pubblica, si sente trattato con gentilezza, se il funzionario riesce ad instaurare un clima di fiducia e se il cittadino ha l'impressione di ottenere una consulenza personale e non soltanto formale. La mancanza di uno (o più di uno) dei fattori emotivi causa un elevato grado di insoddisfazione nel cittadino. In questo caso non c'è la base per farlo sentire cliente.

I fattori istituzionali possono variare da un ente pubblico all'altro. Si tratta, per esempio, di:

- il principio di legalità tempo messo a disposizione del cittadino;
- completezza delle informazioni fornite dall'amministrazione;
- correttezza delle informazioni;
- spiegazione chiara e comprensibile di informazioni e decisioni;
- tempi d'attesa;
- assenza di sportelli (il cittadino preferisce essere ricevuto nell'ufficio del funzionario e non allo sportello);
- altri fattori secondo le particolarità dell'istituzione stessa.

Tempo a disposizione del cittadino	Completezza delle informazioni	Correttezza delle informazioni
Comunicazione/spiegazioni	Tempi d'attesa	Assenza di sportelli
Management dei reclami	Ulteriori fattori istituzionali secondo particolarità dell'istituzione.....	.....
Gentilezza e simpatia dei funzionari	Consulenza personale	Fiducia nei funzionari

Figura 13.3 I fattori che fanno sentire il cittadino un cliente dell'amministrazione

I fattori istituzionali servono ad aumentare, rispettivamente a ridurre il grado di soddisfazione del cittadino/cliente. Non sono però determinanti per rispondere alla domanda se il cittadino si sente trattato oppure no come cliente da parte dell'amministrazione.

Concludiamo che è assolutamente legittimo parlare di cliente nell'ambito delle amministrazioni pubbliche anche se il suo significato è diverso dal cliente dell'economia privata..

Questa ampia discussione sull'esistenza del cliente nell'amministrazione pubblica è indispensabile perché il cliente è il soggetto centrale in tutte le riflessioni ed in tutti i concetti di gestione della qualità. Sforzi di qualità, rivolti ad un cittadino considerato come suddito non sarebbero mai la stessa cosa come quelli che si orientano verso le esigenze e i valori di un cittadino-cliente.

13.3 Gestione della qualità negli enti locali

Il cliente, rispettivamente l'orientamento al cliente è l'elemento centrale di ogni sistema di gestione della qualità. Tutto ciò che serve per migliorare l'orientamento al cliente fa quindi parte della gestione della qualità. Un sistema di gestione della qualità consiste però in tanti elementi. In primis, l'idea dell'orientamento al cliente e alla qualità delle prestazioni dev'essere implementata a livello strategico. Per un Comune significa che è compito del Municipio, inserire l'orientamento al cliente come uno dei principali obiettivi da conseguire nel corso della legislatura. Questa volontà può essere chiaramente manifestata ai cittadini e ai dipendenti dell'amministrazione, inserendola come elemento nell'immagine guida o nella missione del Comune. Dopo la definizione dell'obiettivo strategico seguono delle misure di carattere operativo come, ad esempio, la definizione dei prodotti e dei gruppi di prodotti, la definizione e la strutturazione dei (macro)processi che formano la base per l'emanazione dei (gruppi di) prodotti/delle prestazioni e le varie attività (in particolare indagini qualitative e quantitative) che servono per analizzare il grado della soddisfazione e le esigenze dei cittadini-clienti. Per ciò che riguarda la gestione della qualità negli enti locali svizzeri e, in particolare in quelli ticinesi, la situazione si presenta come segue:

In un'indagine svolta nel 2005 fra i 2732 Comuni (2208 dei quali hanno risposto), si è notato che i Comuni vivono un periodo di trasformazione politica. I risultati mostrano che l'intensificazione della collaborazione intercomunale, le aggregazioni di Comuni, le riforme di public management e le modifiche delle istituzioni politiche costituiscono la maggior parte dei progetti realizzati. Pochi Comuni hanno invece definito i loro prodotti. (Steiner R. (2006))

Per quanto riguarda il management della qualità, possiamo evidenziare che sin dagli anni Novanta a livello nazionale ed internazionale incontriamo Comuni che, alla ricerca di un modello integrato per lo sviluppo dell'amministrazione pubblica, trovano nel modello di eccellenza dell'European Foundation of Quality Management (EFQM) un sistema praticabile di Total Quality Management (TQM). Altri Comuni si

orientano verso sistemi di gestione della qualità secondo la norma ISO 9000 e seguenti. (Meneguzzo e altri (2004)).

In Svizzera esistono alcune decine di Comuni, soprattutto di medie dimensioni, ma anche alcune città, che hanno introdotto un sistema di gestione della qualità secondo le norme ISO 9001. In quasi tutta la Svizzera troviamo esempi di Comuni con certificato ISO come Hergiswil nel Canton Nidvaldo con 5396 abitanti, Düringen (Canton Friburgo) con 7100 abitanti, Ittigen (Canton Berna) con 10976 abitanti oppure Muri nel Canton Argovia, Oberuzwil e Mogelsberg nel Canton San Gallo.

Il Comune di Root (Canton Lucerna) con 3680 abitanti è stato il primo Comune a conseguire i due certificati ISO 9001 e 14001 (per il management ambientale) (SQS (2002) e siti internet dei Comuni). Attualmente (2007) nel Canton Ticino due Comuni sono all'opera per ottenere il certificato ISO.

La coscienza della necessità di pensare e di agire in termini di qualità è diffusa anche nei Comuni ticinesi. In parte, però, è ancora collegata ad un certo scetticismo. Nella maggior parte dei casi la coscienza di qualità si limita a riflessioni riguardanti il modo di accogliere il cittadino-cliente al telefono e allo sportello oppure l'invio di semplici questionari scritti per analizzare il grado di soddisfazione dei cittadini nei confronti di determinati servizi come ad esempio la fornitura o la qualità dell'acqua potabile (Comune di Gudo), le prestazioni delle mense scolastiche oppure i servizi della cancelleria in generale (Comune di Sonvico). Negli ultimi cinque anni, oltre una ventina di Comuni ticinesi ha distribuito dei questionari simili ai loro cittadini.

Queste iniziative sono degli inizi e dimostrano che le amministrazioni comunali cominciano a coinvolgere i cittadini nelle loro attività non soltanto in occasione di votazioni ed elezioni, ma che si sta creando un ulteriore strumento di partecipazione del cittadino alle attività comunali. In questo contesto è importante sottolineare che ad un questionario di questo tipo devono seguire delle reazioni. Ad esempio, il Comune che chiede al cittadino se è contento del servizio allo sportello della sua cancelleria, se viene accolto con gentilezza e cortesia e se le informazioni fornite sono comprensibili, crea delle aspettative nel cittadino. Quindi, dopo aver raccolto e analizzato le risposte, il Comune deve agire. Nel caso in cui la valutazione da parte dei cittadini sia positiva, è importante comunicare che i questionari sono stati analizzati e che si è contenti di aver raggiunto un alto grado di soddisfazione presso i cittadini e che, anche in futuro, si terrà d'occhio la qualità dei servizi forniti dall'amministrazione. Tale comunicazione può essere fatta tramite il bollettino comunale oppure tramite un elemento importante all'interno d'una campagna d'immagine o di marketing. Nel caso in cui le risposte da parte dei cittadini siano piuttosto negative, il Comune deve agire, apportando delle misure per migliorare la soddisfazione del cittadino, restando naturalmente sempre nei limiti posti dalla legge (principio di legalità). Se, per esempio, dall'indagine risulta che l'accoglienza allo sportello è poco gentile e le informazioni rilasciate sono poco comprensibili, il Comune può reagire tramite la sensibilizzazione dei propri dipendenti sull'aspetto dell'accoglienza, spiegando l'importanza di questo primo contatto del cittadino con l'amministrazione.

Già per la loro collocazione, i Comuni sono vicini ai cittadini e sono spesso in diretto contatto con loro. Dovrebbero quindi puntare maggiormente sul consolidamento dei fattori “gentilezza”, “consulenza personale” e “fiducia”. Questa sensibilizzazione può essere fatta internamente oppure tramite un ente di consulenza o di formazione esterno. Spesso bisogna procedere in modo molto sensibile. In tanti Comuni troviamo dei dipendenti che lavorano da anni presso lo stesso datore di lavoro. Sono abituati ad un certo modo di comunicare con il cittadino, convinti di fare il giusto. Far cambiare il loro modo di comportamento significa spesso affrontare abitudini e convinzioni di lunga data.

Per ambedue i casi, ossia esito positivo o negativo dell’indagine, vale il principio: è necessario ripetere l’indagine dopo alcuni anni. Ciò allo scopo di vedere l’evoluzione, per esempio, del grado di soddisfazione, ma anche per confermare al cittadino che lo strumento di partecipazione che gli è stato affidato non è soltanto un’azione unica, ma un’ulteriore opportunità per il maggiore coinvolgimento del cittadino nelle attività e nella promozione dell’immagine del Comune.

Per il futuro sarebbe auspicabile che anche nei Comuni ticinesi la gestione della qualità non venisse attuata tramite la semplice distribuzione di questionari, bensì che l’orientamento alla qualità delle prestazioni e, in particolare alle esigenze dei clienti, vengano promossi già a partire dal livello strategico, in definitiva quindi dell’Esecutivo.

Bibliografia

- Bogumil J., Kissler L. (1995), Vom Untertan zum Kunden? Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung, Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 8, Berlin: Sigma.
- Buschor E. (1993), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, Zürich: IHK.
- Cunningham I., James Ph., Dibben P. (2006), Tensions in local government employment relationships. *Public Management Review*, Vol. 8, Issue 2, pp. 207-225.
- Germann N. (2004), I fattori che determinano il sentirsi trattati da clienti delle persone in cerca d'impiego, spiegato sull'esempio degli Uffici Regionali di Collocamento, Dissertazione, Università di San Gallo.
- Germann N. (2003-2007), Indagini qualitative condotte presso gli Uffici dell'amministrazione cantonale ticinese e Cancellerie comunali ticinesi.
- Häfelin U., Müller G. (1998), Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, Zürich: Schulthess, 3. Auflage.
- Kissler L., Bogumil J., Wiechmann E. (1994), Das kleine Rathaus. Kundenorientierung und Produktivitätssteigerung durch den Bürgerladen, Baden-Baden.
- Mayring Ph. (2002), Einführung in die qualitative Sozialforschung, 5. Auflage, Weinheim/Basel: Beltz Verlag.
- Meneguzzo M., Senese M.S., Bernhart J., Promberger K. (2004), Orientati alla qualità: modelli di eccellenza nella gestione dei Comuni, Milano: Guerini e Associati.
- Osborne D., Gaebler T. (1997), Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, trad. ted.: Der innovative Staat. Mit Unternehmensegeist zur Verwaltung der Zukunft, Wiesbaden: Gabler.
- Palupski R. (1997), Marketing kommunaler Verwaltungen. München/Wien: R. Oldenbourg Verlag.
- Perry J. (Hrsg.) (1989), Handbook of public administration, 2 ed., San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Promberger K., Niederkofler C., Bernhart J. (2001), Dienstleistungschartern. Was kann sich der Bürger von der öffentlichen Verwaltung erwarten? Management und Unternehmenskultur, Schriftenreihe der Europäischen Akademie Bozen, Band 4, Wien: Linde Verlag.
- Pulitano D. (a cura di) (2000), New Public Management: Terminologie - terminologie - terminologia. Bern: Haupt.
- Sinha M. (1999), Gaining perspectives: the future of TQM in public sectors, *The TQM Magazine*, Vol. 11, No. 6, pp. 414-418.
- Steiner R. (2006), Die Schweizer Gemeinden verändern sich, *Schweizer Gemeinde*, 11/06, pp. 12-13.
- SQS Global Flash (2002), Newsletter, dicembre.
- Stratemann I., Wottawa H. (1995), Bürger als Kunden: Wie sie Reformkonzepte für den öffentlichen Dienst mit Leben füllen, Frankfurt a.M.: Campus.
- Theuvsen L. (2001), Ergebnis- und Marktsteuerung öffentlicher Unternehmen, Stuttgart: SchäfferPoeschel.

Siti Internet

- comune di Dürdingen: www.duedingen.ch, consultato il 15.03.07;
- comune di Hergiswil: www.hergiswil.ch, consultato il 15.03.07;
- comune di Ittigen: www.ittigen.ch, consultato il 15.03.07.