

# ESPERIENZE LOCALI DI NPM: IL COMUNE DI LUGANO

RISULTATI DI UNO STUDIO EMPIRICO

lic. oec. KARIN ZANOLINI

## **I. Introduzione**

## **II. Metodologia**

## **III. Concetto e sviluppo NPM all'interno del comune di Lugano**

1. Privatizzazione di servizi pubblici
2. Gestione mediante mandati di prestazione e preventivo globale (GEMAP)
3. Gestione del Personale
4. [www.lugano.ch](http://www.lugano.ch) – nuove prospettive di comunicazione e rapporto con il cittadino
5. Fusioni comunali
  - 5.1 Nascita della necessità di aggregarsi in Ticino
  - 5.2 La Nuova Lugano
  - 5.3 Considerazioni

## **IV. Considerazioni finali**

Bibliografia

## I. Introduzione

A partire dal 1980, in gran parte dei paesi dell'OECD si è assistito a una serie di riforme del management pubblico di dimensione internazionale e particolare rilevanza politica. Mai come in questi ultimi anni si è assistito a tante iniziative per rinnovare e ristrutturare il settore amministrativo. La Nuova Zelanda vanta senza dubbio un cospicuo programma di riforme concepite e realizzate grazie agli ampi margini di manovra posti dal diritto costituzionale: in questo Paese infatti, come in Inghilterra, non esiste alcuna costituzione scritta e contenuta in un unico documento, bensì una serie di leggi considerate fondamentali.<sup>1</sup> Questi margini sono stati sfruttati per trovare soluzioni all'inefficienza e inefficacia che avevano caratterizzato l'amministrazione neozelandese dopo l'ampio periodo protezionistico.<sup>2</sup> Da qui tutta una serie di privatizzazioni di imprese appartenenti allo Stato, la ristrutturazione dei vari dipartimenti allo scopo di razionalizzare le funzioni e migliorare le performances, la decentralizzazione di gestioni dipartimentali, l'uso di numerosi contratti, al fine di orientare la gestione dello Stato verso un prodotto interessante.

Non ovunque le riforme del management pubblico hanno trovato terreno fertile per nascere e svilupparsi. È il caso della Francia in cui l'esigenza di attuare riforme amministrative è pure stata percepita, ma le fasi di realizzazione e di implementazione hanno trovato scogli di diversa natura. La Francia possiede una costituzione scritta, più dettagliata e più rigida rispetto alla Nuova Zelanda; l'attuazione di una profonda riforma amministrativa è un processo ben più impegnativo da portare a termine.<sup>3</sup> Ma lo scoglio di fatto più importante, che rappresenta una costante nella storia della Francia, è un credo spiccato per uno Stato forte e centralizzato.<sup>4</sup>

Anche in Svizzera sono state percepite molteplici esigenze di riforma: sono stati studiati molti progetti e molti si trovano già nella loro fase di implementazione. E' compito arduo ottenere un quadro generale sulle diverse riforme, ma il sistema politico svizzero, conosciuto per la sua grande stabilità nel tempo, non sembrerebbe aver posto limiti alla creatività e alla realizzazione di nuovi approcci e soluzioni ai problemi.

---

<sup>1</sup> Questo aspetto influisce sulle possibilità e modalità di prevedere, studiare ed implementare riforme dello Stato e delle sue strutture portanti. Nel diritto costituzionale comparato si distingue una costituzione *flessibile*, che può essere modificata attraverso la stessa procedura atta a modificare una qualsiasi legge, da una costituzione *rigida*, la quale può essere modificata o completata solo attraverso una procedura più complicata (cfr. HALLER/KÖLZ 1999, 103 e segg., 105). Molto spesso le costituzioni rappresentano forme miste, talora più flessibili (vedi Inghilterra), talora più rigide (vedi Stati Uniti d'America). Oltre al diritto internazionale coercitivo, esistono poi altri limiti alla modifica di una costituzione, i quali possono essere formulati nella stessa, soprattutto se scritta e dettagliata. La Costituzione svizzera è da considerare semi-rigida (vedi art. 192 CF; cfr. RHINOW 2003, 73 e segg., 76 e segg.).

<sup>2</sup> Il protezionismo dominava a partire dalla seconda guerra mondiale. Si tratta di un insieme di misure politiche commercialmente rilevanti intese a tutelare i prodotti dell'industria nazionale, impedendo l'introduzione dei corrispondenti prodotti stranieri o gravandoli di dazi così onerosi da impedirne la concorrenza.

<sup>3</sup> Vedi art. 89 Constitution du 4 octobre 1958.

<sup>4</sup> A più riprese diverse regioni francesi tra cui la Corsica e la Bretagna hanno espresso la volontà di ottenere maggiore autonomia decisionale ed amministrativa da Parigi. La capitale ha però sempre dimostrato una grande determinazione politica nel mantenere la Francia uno Stato centralizzato forte.

Il NPM ha connotazioni globali nella misura in cui, in molti Paesi sviluppati, nascono esigenze simili e vengono attuate simili riforme amministrative volte ad ottenere maggiore efficienza ed efficacia. L'enfasi sul tema negli enti locali sembra ormai avere assunto il rilievo e le dimensioni di un "movimento universale"<sup>5</sup>. Lo studio relativo ad un ente locale quale il comune di Lugano vuole conoscere da vicino progetti concreti, contemporaneamente potenzialità e problemi delle riforme negli enti locali che hanno dovuto reagire a situazioni deficitarie e inefficienti.

Riusciranno questi enti locali a soddisfare nuove esigenze in un contesto sociale in rapida trasformazione, ottimizzando le proprie risorse? La privatizzazione e la delegazione di compiti pubblici ad enti privati rappresentano attualmente la strategia scelta. Se questa sarà la soluzione valida - appunto effettiva ed efficace - e allo stesso tempo un modello istituzionale adatto alla gestione e alla conduzione dello Stato, si potrà scoprirlo solo in futuro.

## **II. Metodologia**

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, si è scelto un metodo qualitativo adatto all'esplorazione di un campo nuovo sul quale non sono stati condotti ancora molti studi scientifici.<sup>6</sup> 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. I complessi tematici su cui si cercherà di riflettere, facendo sempre riferimento a campi d'applicazione o settori concreti dell'attività comunale, sono: lo sviluppo del NPM a livello comunale, la conduzione del personale, in modo particolare lo stato e il ruolo del funzionario quale collaboratore, e infine il sito ufficiale della città di Lugano quale mezzo d'analisi della comunicazione tra istituzione e utenti.

Il sindaco di Lugano, il capo dicastero delle finanze e il segretario comunale rappresentano le persone ideali per la raccolta delle informazioni necessarie, nell'intento di analizzare il NPM dalla prospettiva dei suoi attori. Di fatto è stato possibile contattare unicamente il segretario comunale, il quale ha però potuto fornire ampie e precise descrizioni e considerazioni basate sulla sua esperienza diretta e personale. La pagina web della città di Lugano costituisce la seconda fonte d'informazione che permette di analizzare il servizio offerto ai suoi utenti.

---

<sup>5</sup> VALOTTI 2000.

<sup>6</sup> cfr. FLICK 2002, contrariamente al modello scientifico e al falsificazionismo di Karl Popper (POPPER 1984; cfr. DIEKMANN 2000, 150 e segg.).

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, i mandati di prestazione e il preventivo globale, la promozione del personale, la pagina web del comune e infine le fusioni.

Questo design qualitativo di ricerca non vuole ottenere risultati rappresentativi e generalizzabili, bensì una riflessione del contesto locale.

### **III. Concetto e sviluppo NPM all'interno del comune di Lugano**

La situazione finanziaria dei comuni ticinesi attraversa un periodo di importanti mutamenti: da una parte i ricavi aumentano in misura inferiore rispetto al passato, dall'altra le spese correnti e gli investimenti aumentano senza sosta. Nascono così nuove situazioni deficitarie determinate non più solo dall'evoluzione congiunturale, ma anche da fenomeni strutturali.

Questo scenario ha portato il comune di Lugano a reagire e ad adottare nuovi modi e forme di gestione.<sup>7</sup> A partire dal 1992 la città di Lugano ha introdotto riforme strutturali del suo apparato organizzativo allo scopo di riequilibrare i propri bilanci. Queste misure consistono fondamentalmente nell'adozione di parametri concorrenziali e leggi di mercato attraverso la privatizzazione di enti pubblici (cap. 1) e l'introduzione dei mandati di prestazione (cap. 2).

#### **1. Privatizzazione di servizi pubblici**

Una buona parte di riforme, di cui il Municipio di Lugano è iniziatore, consiste nella privatizzazione di servizi pubblici nei settori dei trasporti, dell'elettricità e del gas. Due aziende, l'Azienda comunale dei trasporti (ACT) e le Aziende industriali luganesi (AIL), rappresentano esempi concreti. Da citare in questo ambito è pure la recente decisione presa dal Legislativo di privatizzare l'aeroporto di Lugano-Agno. Dal 1. gennaio 2002 è infatti in atto un progetto generale che intende individuare nuove offerte nel settore dei trasporti pubblici urbani. Queste novità, scaturite dall'approvazione della Legge cantonale sui trasporti<sup>8</sup> e dall'entrata in vigore della

---

<sup>7</sup> Riguardo ai margini di manovra dei cantoni e dei comuni nell'introduzione del NPM cfr. BOLZ, ZBL 2001, 1 e segg.

<sup>8</sup> Legge sui trasporti pubblici del 6 dicembre 1984 (7.4.1.1).

comunità tariffale nel luglio del 1997<sup>9</sup>, puntano al rilancio economico del settore e ad una più equa distribuzione degli oneri.

Con la trasformazione dell'ACT in società anonima denominata "Trasporti pubblici luganesi" (TPL), le autorità politiche hanno voluto adottare uno strumento di gestione più dinamico ed efficiente, più libero di profilarsi ed imporsi sul mercato poiché le competenze decisionali risiedono presso il Consiglio di amministrazione e la Direzione stessa dell'azienda. In relativamente poco tempo sono state compiute diverse innovazioni: la nuova stazione di interscambio a Cornaredo dove peraltro è già stato aumentato il numero parcheggi per gli utenti dei servizi pubblici; la ricostruzione del parco veicoli in Piazza Manzoni (il nuovo capolinea è stato ideato dall'arch. Mario Botta); i nuovi 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. Le linee TPL hanno subito diverse modifiche assumendo nuovi ruoli a livello regionale. Queste consistono nel miglioramento delle coincidenze nei nodi d'interscambio, permettendo una migliore integrazione con gli altri trasporti pubblici; nella trasformazione delle linee radiali in 5 linee diametrali che collegano comuni e quartieri tra loro e che toccano il centro; nel miglioramento dei collegamenti con la Stazione FFS; nel collegamento di aree densamente abitate finora poco servite; nella differenziazione delle frequenze nell'arco della giornata con una migliore risposta alla domanda di servizio.

Questo esempio di privatizzazione mostra come la trasformazione dell'azienda municipale in società anonima abbia in breve tempo creato una dinamicità nel servizio offerto a favore degli utenti. Questa dinamicità nel miglioramento del servizio è resa possibile grazie alla forma giuridica scelta: la SA infatti rappresenta la forma giuridica più consueta per le aziende private.<sup>10</sup> Questo implica l'investimento di capitale, composto in questi casi pure da soldi pubblici, in un'impresa condotta pure secondo principi economici tra i quali la massimizzazione del guadagno. In una struttura privata le decisioni vengono adottate e realizzate più celermente rispetto allo Stato.

La privatizzazione dell'ACT non è stata l'unica nel suo genere. Circa 100 anni fa le aziende industriali, responsabili di erogare elettricità, gas e acqua nel comune, vennero municipalizzate, entrando così sotto la responsabilità economica e di gestione del comune. Esse vennero rilevate da aziende private che nella seconda metà dell'Ottocento avevano dato inizio alle prime realizzazioni

---

<sup>9</sup> La comunità tariffale è un sistema uniforme di tariffe applicato in un determinato comprensorio da tutte le imprese di trasporto che vi operano. Esso consente all'utente di spostarsi liberamente utilizzando qualsiasi impresa e qualsiasi linea all'interno di un determinato comprensorio scelto secondo le proprie necessità. Gli obiettivi della comunità tariffale sono quindi i seguenti: introdurre un sistema di tariffe semplici, che eviti in particolare la necessità di munirsi di due o più titoli di trasporto; armonizzare i diversi sistemi tariffali esistenti; consentire una riduzione dei costi di trasporto, specialmente laddove oggi l'utente deve acquistare due o più titoli di trasporto per raggiungere la sua destinazione (Messaggio del Consiglio di Stato - dip. Territorio - no. 4556 del 9 luglio 1996).

<sup>10</sup> La *sedes materiae* della società anonima si trova dall'art. 620-761 CO.

infrastrutturali della città, nei settori dell'energia (elettricità e gas) e dei trasporti.<sup>11</sup> Oggi le aziende devono confrontarsi con nuove realtà e nuove sfide. Da una parte la loro funzione si è estesa sul territorio, esse distribuiscono tuttora energia elettrica a 95 comuni, gas naturale a 30 comuni e la rete di distribuzione dell'acqua ha un'estensione di circa 120 Km, raggiungendo le case di 34'000 abitanti (Lugano e Massagno) e rifornendo altri 17 comuni della regione. D'altra parte, la tendenza generale alla privatizzazione dei servizi di rete ha imposto una profonda riorganizzazione dei loro servizi. Così il Consiglio comunale ha approvato la trasformazione della AIL in società anonima nella sua seduta del 1. febbraio 2000. Le nuove AIL sono diventate un'azienda di diritto privato a tutti gli effetti in cui l'unico azionista è la città di Lugano. Delle tre "sorelle" (acqua, elettricità, gas), 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.

Inoltre il Consiglio comunale di Lugano ha approvato di recente<sup>12</sup> il messaggio municipale concernente la trasformazione in SA dell'azienda municipalizzata Lugano Airport,<sup>13</sup> denominata Società Lugano Airport SA e costituita sul modello di quella già realizzata per le AIL. Secondo la Commissione speciale del Consiglio comunale, la gestione di un aeroporto non rappresenta un compito istituzionale di un comune. Si tratta di un'attività che deve essere gestita con libertà di movimento decisionale e con rapidità di decisioni che mal si adattano con i tempi della politica.<sup>14</sup> La Commissione è pure dell'avviso che la collaborazione con altri partner verrà facilitata e sarà resa più facile la realizzazione delle opere previste dalla concessione federale. Fondamentale inoltre è l'attività commerciale atta a rilanciare il traffico, che mal si concilia con lo statuto di azienda municipalizzata. Per attirare nuove compagnie occorre promuovere pure l'immagine dello scalo aereo, intensificare i contatti e godere di una certa libertà nei rapporti con le compagnie per rendere loro conveniente l'attività presso l'aeroporto di Lugano-Agno. Queste attività possono essere svolte da una SA piuttosto che da un'azienda municipalizzata considerato che, in quest'ultimo caso, non è possibile delegare competenze di una certa importanza finanziaria alla direzione. Da ultimo la Commissione speciale sottolinea nel suo messaggio che l'aeroporto di Lugano-Agno rappresenta un'infrastruttura di importanza cantonale e in quanto tale il Cantone deve essere coinvolto nella gestione dello scalo aereo. Il coinvolgimento del Cantone non sarebbe possibile nella forma giuridica dell'azienda municipalizzata.<sup>15</sup> Ribadendo la validità dei concetti

---

<sup>11</sup> <http://www.lugano.ch>

<sup>12</sup> 15 dicembre 2003.

<sup>13</sup> Rapporto di maggioranza della Commissione speciale sul MM n. 6365 concernente la costituzione di una SA per la gestione di Lugano Airport SA.

<sup>14</sup> In Svizzera sono società anonime gli aeroporti di Zürich-Kloten, Bern, Samedan, Basel-Mulhouse-Freiburg. L'aeroporto di Ginevra è invece un ente autonomo di diritto pubblico e solo l'aeroporto di Sion è un'azienda della città stessa.

<sup>15</sup> "I sottoscritti commissari ritengono auspicabile il coinvolgimento del Cantone, ed eventualmente di altri comuni, mediante l'acquisto di parti azionarie, ritenuto che Lugano debba sempre mantenere la maggioranza azionaria" (Rapporto di maggioranza della Commissione speciale sul MM. n. 6365 del 12.6.2001).

espressi, la Commissione rileva che la proposta di coinvolgere il Cantone è diventata di particolare attualità dopo gli avvenimenti che si sono succeduti negli ultimi mesi.<sup>16</sup>

Affidare la gestione di servizi pubblici alle leggi di mercato è una scelta politica non esente da rischi che la sinistra politica non si stancherà mai di evidenziare. Queste leggi di mercato, volte per loro natura all'efficienza, possono facilmente entrare in conflitto con la nozione di *service public*, imponendo la soppressione di servizi non "abbastanza" redditizi. Qui non si vuole prendere posizione a favore o contro le varie tendenze alla privatizzazione di servizi pubblici. Privatizzare è una strategia, sicuramente tipica dell'epoca attuale, atta a creare maggiore dinamicità, efficienza ed efficacia. Per essere realizzabile la strategia deve in ogni caso tener conto di un equilibrio precario: quello tra le esigenze di una mentalità di mercato e le esigenze della clientela, i cittadini, le quali divergono spesso dalla ragione economica, imponendo una combinazione di più strategie alla ricerca della formula ideale per la conduzione e gestione dello Stato.<sup>17</sup>

## 2. Gestione mediante mandati di prestazione e preventivo globale (GEMAP)

Il settore pubblico deve adeguarsi ai cambiamenti di ordine economico e sociale in corso, per cui è chiamato ad alleggerire la sua organizzazione burocratica e le sue strutture, ma soprattutto ad ottimizzare i suoi processi decisionali. Una premessa fondamentale per la decentralizzazione delle competenze (riguardanti l'utilizzo dei mezzi a disposizione) è, secondo Schedler, l'introduzione del mandato di prestazione e preventivo globale nell'amministrazione pubblica.<sup>18</sup>

La GEMAP è stata introdotta a livello federale quale modello a quattro cerchi, limitatamente ad alcuni settori in cui l'attività amministrativa può o deve orientarsi anche a criteri economici o addirittura a leggi di mercato (vedi fig. nr.1): più un operatore onerato di compiti pubblici si trova "lontano" dall'Amministrazione centrale (primo cerchio), più aumenta il suo margine di manovra e anche la sua responsabilità.

---

<sup>16</sup> In seguito alle decisioni dell'Ufficio federale dell'aviazione civile e di SWISS legate all'eliminazione di voli di linea fondamentali per una regione periferica importante come il Ticino su Ginevra e Berna, l'aeroporto di Lugano-Agno è stato coinvolto in vicende che ne hanno messo in forse l'esistenza stessa.

<sup>17</sup> Per una categorizzazione di compiti pubblici, per i motivi e i criteri a favore della privatizzazione dal punto di vista politico ed economico e per i limiti imposti dal diritto costituzionale ed amministrativo svizzero cfr. MÜLLER, AJP 1998, 65 e segg.; MÜLLER, AJP 1999, 1071 e segg.

<sup>18</sup> Cfr. Schedler, 1995, 148 e segg.

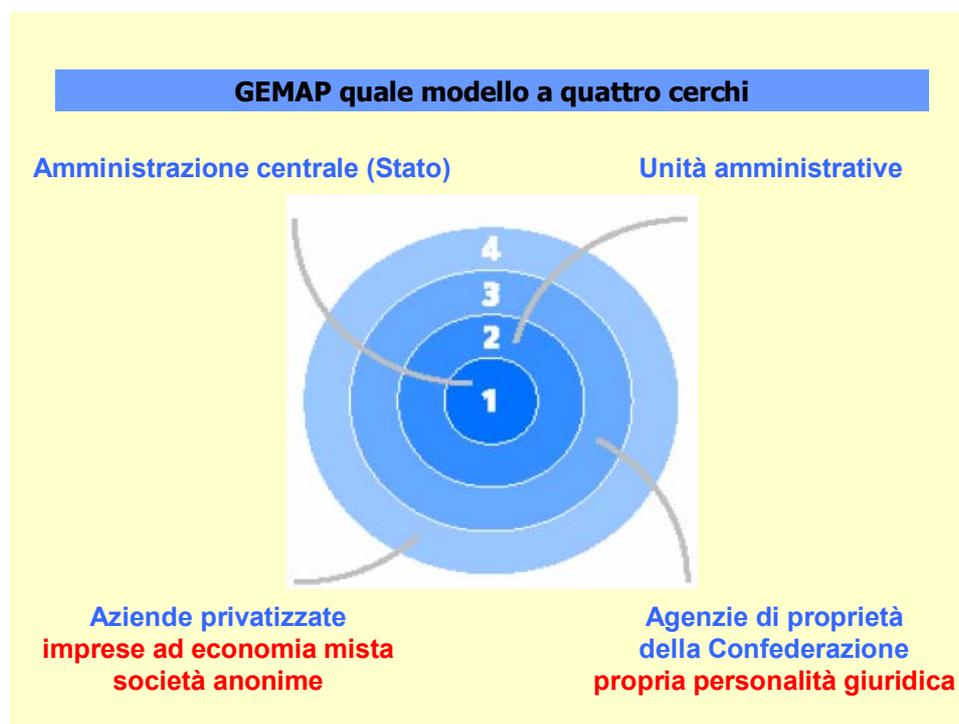


Fig.1: GEMAP quale modello a quattro cerchi introdotto a livello federale

Nel primo cerchio rientrano le unità organizzative che forniscono primariamente prestazioni di condotta e di coordinamento quali segreterie generali e uffici interdipartimentali. Si tratta della "zona" più centralizzata di tutta l'amministrazione.<sup>19</sup> Nel secondo cerchio troviamo le unità amministrative che vengono gestite con un mandato di prestazione e preventivo globale, le quali appartengono ancora alla struttura dipartimentale. Grazie ai nuovi strumenti di gestione, queste unità amministrative dispongono di maggiore autonomia aziendale rispetto alle unità appartenenti al primo cerchio.<sup>20</sup> Il terzo cerchio è caratterizzato da un'amministrazione perlopiù decentralizzata, in cui si trovano le aziende di proprietà della Confederazione che sottostanno ancora al diritto pubblico.<sup>21</sup> Infine, nel quarto cerchio troviamo le imprese ad economia mista e le società anonime che, pur svolgendo compiti pubblici sottostanno al diritto privato. Normalmente la Confederazione partecipa al loro capitale.<sup>22</sup>

Dopo una prima fase sperimentale a livello federale, alcuni cantoni e comuni hanno voluto introdurre in vari ambiti amministrativi lo stesso sistema di gestione GEMAP.

<sup>19</sup> Esempi: Segretariati generali, Ufficio federale di giustizia, Segretariato di Stato dell'economia, Ufficio federale delle assicurazioni sociali.

<sup>20</sup> Esempi: Ufficio federale di meteorologia e climatologia Meteo-Svizzera, Stazioni di ricerca agraria, Ufficio federale delle comunicazioni.

<sup>21</sup> Esempi: Settore dei Politecnici federali, Istituto federale della proprietà intellettuale, Regia federale degli alcool.

<sup>22</sup> Esempi: la Posta, FFS, Swisscom.

Nell'ambito del comune di Lugano questo tipo di gestione è stato applicato ad esempio alla TPL SA (trasporti pubblici), alla Fondazione Lugano Festival (promozioni concerti di musica classica, nata qualche decennio fa nell'ambito della gestione comunale) e al Palazzo dei Congressi. Se il Cantone deciderà di partecipare alla costituenda Società anonima per la gestione di Lugano Airport SA, potrà implementare la GEMAP come ha fatto la Confederazione nel caso dell'aeroporto militare di Locarno-Magadino.<sup>23</sup> Inoltre potranno essere promosse sinergie tra i due scali con un possibile conseguente contenimento dei costi di gestione. La gestione dell'aeroporto di Lugano implicherebbe così un ulteriore campo di applicazione della contabilità analitica<sup>24</sup>.

Il progetto d'implementazione della contabilità analitica, in atto a partire dal 2003 nell'amministrazione della città di Lugano, deriva dalla richiesta venuta dal Consiglio Comunale, dando così l'avvio ad uno studio finalizzato, atto ad individuare i settori dell'amministrazione cittadina per i quali sia auspicabile introdurre il concetto di gestione secondo il modello di nuova gestione pubblica. Concretamente, i passaggi del progetto possono essere riassunti in quattro fasi:<sup>25</sup>

Dapprima il Municipio ha proceduto all'elencazione degli obiettivi ed ha proposto la metodologia di trasmissione dei risultati/informazioni.

Gli obiettivi principali sono i seguenti: calcolare il costo completo delle principali e più significative attività svolte dai servizi, trasmettere regolarmente le informazioni risultanti dalle chiusure periodiche della contabilità analitica così da permettere ai singoli responsabili dell'erogazione dei servizi di allestire le relative osservazioni e proporre eventuali correttivi, offrire lo spunto per più precise o necessarie analisi, mettere a disposizione i dati di costo che potranno essere richiesti nell'introduzione del nuovo concetto di gestione pubblica. In nessun caso sarà la contabilità analitica a fissare il prezzo che l'utente dovrà pagare per il servizio ricevuto; infatti il prezzo da

---

<sup>23</sup> Cfr. Rapporto di maggioranza della Commissione speciale.

<sup>24</sup> Con il termine generico di contabilità analitica si indicano le varie metodologie di lavoro atte a definire lo studio ed il comportamento dei costi in relazione alla produzione, ai servizi e alla struttura aziendale. Nata come strumento di lavoro per le imprese di trasformazione e di produzione, con il passare del tempo si è perfezionata ed è stata introdotta anche per le attività commerciali e di servizio (Relazione FOLETTI, 2003). La contabilità analitica rappresenta un sistema informativo attraverso cui gli organi di governo e di direzione dell'ente locale possono verificare, in modo sia preventivo che consuntivo, le condizioni di efficacia, di efficienza e di economicità della gestione. In particolare, si tratta di un insieme di determinazioni quantitative attraverso cui si calcolano i ricavi, i costi e i risultati economici di particolari oggetti, significativi sotto il profilo direzionale, tipicamente rappresentati dai prodotti (beni o servizi), dai processi di attività e dalle unità organizzative. Il sistema di contabilità analitica può peraltro essere progettato e realizzato secondo diverse impostazioni metodologiche ed applicative (a costi pieni o parziali, per centri di costo o per attività, in modo integrato o disgiunto dagli altri sistemi informativi contabili). Scopo principale della contabilità analitica è la messa a disposizione di informazioni che permettano ai responsabili dei dicasteri, dei singoli centri di costo e dei servizi offerti all'utenza, di valutare il costo delle prestazioni erogate e se del caso di apportare quei correttivi che permettano di migliorare il rapporto qualità/costo.

<sup>25</sup> Relazione FOLETTI, 2003.

fatturare deve tenere in giusta considerazione il costo del servizio offerto ma potrà essere condizionato da altri fattori sociali e politici.

La seconda fase del progetto ha richiesto di compiere un'attenta valutazione sul tipo di contabilità analitica da applicare ai vari servizi che la città offre.<sup>26</sup>

In considerazione degli obiettivi prefissati, la scelta del metodo di calcolo applicabile si limita alla contabilità a costi completi e all'*Activity Based Costing* (ABC). La scelta finale, considerata la complessa gestione della contabilità per i circa 70 centri di costo e le oltre 200 attività svolte a favore dell'utenza e tenuto conto delle seguenti argomentazioni, è caduta sulla contabilità a costi completi.<sup>27</sup>

Quale terzo passaggio il Municipio ha proceduto alla definizione dell'organizzazione contabile. Nella scelta dell'organizzazione contabile definitiva tra le varie ipotesi valutate, è stata preferita quella relativa all'allestimento di una struttura contabile modulare separata dalla contabilità finanziaria.

L'ultima fase del progetto ha riguardato la definizione della struttura operativa e di calcolo della contabilità analitica con particolare riferimento alle modifiche operative nella contabilità finanziaria e alle necessità di supporto informatico. Saranno tuttavia i prossimi consuntivi a fornire maggiori indicazioni sulla sua messa in atto e a confermare o meno la direzione adottata.

Indipendentemente dalle nuove modalità di amministrazione che si aprono nei vari campi in cui viene applicata la GEMAP, lo Stato, quale mandante, deve garantire il controllo effettivo sul conseguimento degli scopi prefissati. Attualmente pure nel caso di Lugano l'attività dei vari operatori viene "controllata" esclusivamente attraverso il rispetto dei limiti posti dal budget globale.

### 3. Gestione del Personale

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

"Qualità" nella gestione del personale rappresenta, al di là dei valori assoluti, un concetto molto ampio e complesso: significa maggior competenza e motivazione richiesta ai collaboratori, così

---

<sup>26</sup> Esistono infatti varie tipologie di contabilità analitica che vanno dalla calcolazione a costi completi, a quella a costi parziali, a costi standard e alla più recente *Activity Based Costing* (ABC).

<sup>27</sup> Mediante la rilevazione di tutti gli oneri d'esercizio nelle fasi di classificazione e di localizzazione dei costi, si procede alla determinazione del costo del prodotto o del servizio addebitandone la globalità dei costi. Questa procedura non tiene conto della suddivisione dei costi in: variabili (costi specifici di prodotto o servizio legati al volume della produzione o dei servizi prestati) e fissi (costi di struttura che, indipendentemente dal volume di produzione o dei servizi prestati, saranno a carico dell'attività). La calcolazione a costi completi ben si presta a definire il costo globale della produzione o dei servizi prestati.

come la ricerca di un'identità particolare all'interno dell'organismo e un senso maggiore di responsabilità.

Le ristrutturazioni nell'ambito della gestione del personale rappresentano un punto critico che ha già creato reazioni molto forti 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. Il segretario comunale ad esempio diventa il "direttore" dell' "azienda" (il comune), un "City Manager", e dispone 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.

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. Le informazioni sono memorizzate elettronicamente. Evidentemente il Regolamento Organico dei Dipendenti (ROD) del comune, in particolare la recente revisione del 2002, ha consolidato quei necessari strumenti che sviluppano in più forme la promozione del personale,<sup>28</sup> finalizzata ad una gestione del personale più efficace e differenziata.

Il Municipio ha inoltre preso atto dell'iniziativa specifica promossa dagli enti locali per la formazione del riconoscimento di un diploma per funzionari, ritenendola un'iniziativa positiva:<sup>29</sup>

*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.*

---

<sup>28</sup> Cfr. Art. 78 ROD.

<sup>29</sup> 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 Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport e il Dipartimento delle istituzioni 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 locali.<sup>30</sup> L'offerta formativa persegue l'obiettivo di garantire un'alta professionalità in 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 sembra voler andare in questa direzione. I principi che il comune ritiene di grande rilievo sono i seguenti: promuovere un'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; 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.

#### 4. [www.lugano.ch](http://www.lugano.ch) - nuove prospettive di comunicazione e rapporto con il cittadino

La costruzione di un nuovo rapporto con i destinatari dei servizi e il mercato ha indotto, anche negli enti locali, a porre particolare attenzione agli aspetti comunicativi. L'e-government<sup>31</sup> completa e ottimizza la fornitura di servizi pubblici, offrendo al cittadino ma pure agli altri utenti, nuove possibilità di partecipazione nell'ambito dell'amministrazione pubblica.

Con l'intento di comprendere la nozione comunale di (miglioramento della) qualità nei servizi pubblici, abbiamo voluto soffermarci sul portale internet del comune. Il metodo d'analisi scelto era

---

<sup>30</sup> Esiste un programma specifico per sindaci, segretari comunali, consiglieri comunali, funzionari comunali, patriziali, consortili e tecnici comunali.

<sup>31</sup> L'importanza delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione ha portato, a partire dagli anni '80 (dapprima in Nuova Zelanda), i Governi dei diversi Paesi a ritenerle ormai indispensabili per la modernizzazione delle amministrazioni. L'uso di internet ha così permesso la nascita di una nuova tecnologia denominata e-government, i cui obiettivi principali che si propone di ottenere sono una maggiore efficacia delle politiche pubbliche, il miglioramento dei servizi forniti sia ai cittadini sia alle imprese (in generale l'intento è quello di migliorare i rapporti fra la sfera pubblica e quella privata), una maggiore efficienza operativa e un generale aumento della competitività tra i vari Paesi.

basato su criteri di presentazione dei contenuti e navigabilità quale premessa d'accesso all'amministrazione comunale e alle sue istituzioni.

Da alcuni anni il comune di Lugano sta attuando e valorizzando il suo sito ufficiale ricco di dati e indicazioni riguardanti servizi (previsioni meteorologiche, webcam, e-card, numeri utili, mappa della città, albo comunale, servizio di sportello, cantieri stradali,...) e informazioni (relative ai vari dicasteri, ultime notizie,...) legate alla città. Si tratta di un portale che offre anche la possibilità di scaricare formulari di varia natura, consultare pubblicazioni, capitolati, messaggi, ecc.

Il sito viene costantemente aggiornato con le principali decisioni del Municipio e del Consiglio comunale, e sino ad 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.

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

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 e particolarmente completo è il menu offerto all'internauta.<sup>32</sup> La piattaforma offre pure servizi secondari rilevanti per gli abitanti della città e per i turisti.<sup>33</sup> Sul lato estremo destro della pagina troviamo pure otto 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.

Siamo di fronte ad una pagina fornita di molte informazioni che possono interessare sia il cittadino di Lugano, sia i visitatori esterni.

Per quanto concerne l'aggiornamento dei dati, è facile riconoscere come il sito venga regolarmente aggiornato, anche se le singole pagine non presentano la data dell'ultimo aggiornamento.

---

<sup>32</sup> Il menu è composto delle seguenti voci: Città, Salute e bisogni sociali, Sport, Cultura, Trasporti, Turismo, Economia, Educazione, Giovani, Sicurezza, Ambiente e Territorio.

<sup>33</sup> 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.

I documenti e le informazioni sono sostanzialmente facilmente accessibili nonostante la pagina sia piuttosto complessa.<sup>34</sup> Del resto non sono stati riscontrati problemi particolari, ragione per cui il motore di ricerca interno è stato utilizzato raramente. Tuttavia deve essere messa in discussione la sua funzionalità, perché qualsiasi ricerca è stata infruttuosa.<sup>35</sup>

Il giudizio globale è sicuramente molto positivo. Siamo di fronte ad una grande vastità di informazioni presentate con chiarezza e sistematicità.<sup>36</sup>

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

## 5. Fusioni comunali

Non si può tralasciare l'importanza che il fenomeno delle aggregazioni comunali sta interessando attualmente il 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 considera il processo di aggregazione comunale, quale valido strumento nell'ambito della Nuova Gestione Pubblica.

### 5.1 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. Ma cosa spinge questi comuni ad aderire a progetti di fusione?

La riforma opera sui diversi meccanismi che regolano il funzionamento del comune e prevede un'azione combinata su più livelli: l'adeguamento della dimensione delle collettività locali attraverso

---

<sup>34</sup> Nell'ambito di questo studio non è stato tuttavia 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.

<sup>35</sup> Ad esempio il motore di ricerca non ha riconosciuto parole chiavi (come "Lugano", "documento", "trasporti" ecc.) per le quali avrebbe dovuto produrre numerosi risultati.

<sup>36</sup> Sarebbe stato molto interessante compiere uno studio empirico completo sulla qualità del servizio visto e giudicato dai navigatori stessi, ma ciò avrebbe comportato il coinvolgimento di molti utenti e per motivi organizzativi (e di tempo) ciò non è stato purtroppo possibile.

le aggregazioni dei comuni;<sup>37</sup> la revisione della ripartizione delle competenze e dei flussi finanziari fra Cantone e comuni;<sup>38</sup> 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.<sup>39</sup> 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.

## 5.2 La Nuova Lugano

A partire dall'anno 2001 il Municipio di Lugano ha promosso le fusioni comunali, studiando e attuando una nuova politica di aggregazione, intesa a valorizzare il territorio e a meglio ridistribuire servizi e prestazioni.

In ogni fusione (comunale) si pone un problema sul piano degli interessi: una città, che gode di buona salute dal punto di vista finanziario, non ha gli stessi interessi dei piccoli comuni di valle, i quali sono mossi generalmente e soprattutto da motivazioni di tipo finanziario. Quindi resta da chiarire il tipo di interesse che spinge una grande città come Lugano a voler in definitiva sopportare ed accettare delle situazioni deficitarie di altri comuni.<sup>40</sup> E' possibile trovare delle risposte se si considera un'ottica più ampia rispetto a un discorso prettamente finanziario. Gli interessi fondamentali sono quelli di: 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

---

<sup>37</sup> 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 sotto-dimensionamento strutturale e finanziario non permette inoltre di recuperarli ad un ruolo politico-gestionale efficace (Cfr. <http://www.ti.ch/CAN/comuni>).

<sup>38</sup> 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 (Cfr. <http://www.ti.ch/CAN/comuni>).

<sup>39</sup> 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 (Cfr. <http://www.ti.ch/CAN/comuni>).

<sup>40</sup> Breganzona, Cureggia, Davesco-Soragno, Gandria, Pambio-Noranco, Pazzallo, Pregassona, Viganello.

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*.

Questi sono soltanto alcuni esempi che mostrano potenzialità concrete per l'ampliamento del patrimonio sociale, economico e culturale della città. In altri termini si tratta di curare nuove prospettive alla qualità di vita generale. In questo modo la fusione diventa un processo complesso e allo stesso tempo un'importante sfida politica.

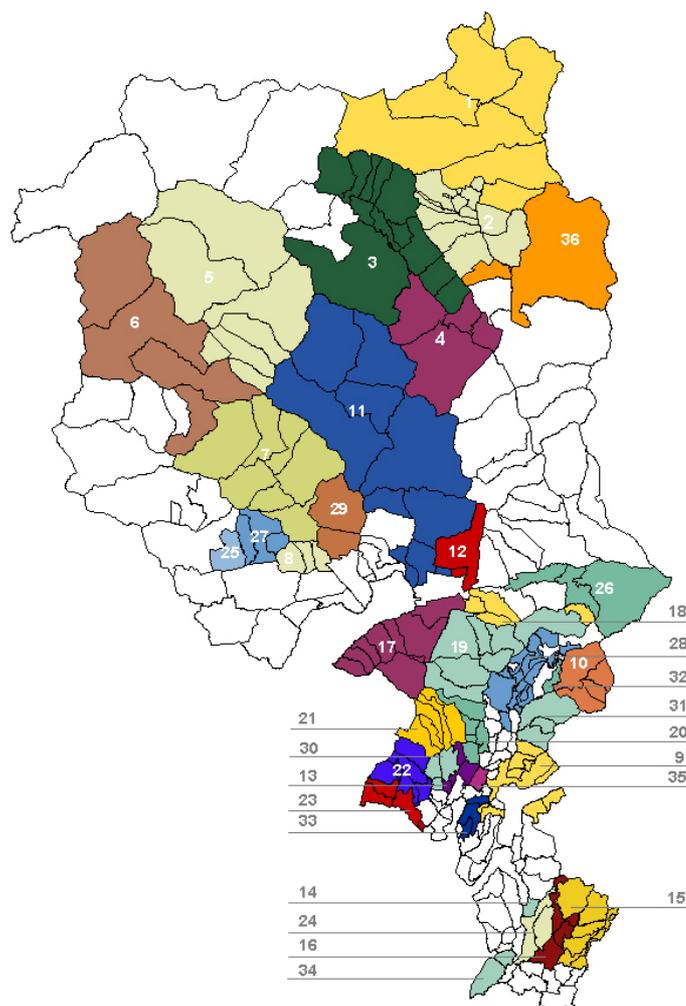


Fig.2: Processo di aggregazione a livello Cantonale<sup>41</sup>

<sup>41</sup> *Aggregazioni ultimate*: 25. Onsernone; 27. Isorno; 28. Capriasca; *Aggregazioni votate*: 1. Alta Blenio; 2. Media Blenio; 5. Lavizzara; 6. Media Maggia; 7. Bassa Maggia; 8. Pedemonte; 9. Nuova Lugano; 11. Verzasca e Piano; 12. Comune Nuovo; 13. Bioggio-Cimo-Bosco Luganese; 16. Valle di Muggio (des); 22. Medio Malcantone; 24. Mendrisio-Salorino; 33. Collina d'oro; 35. Lugano-Breganzona; *Progetti in corso*: 3. Media Leventina; 4. Bassa Leventina; 10. Lugano-Val Colla; 15. Valle di Muggio (sin); 17. Gambarogno; 18. Cadenazzo-Robasacco; 21. Alto Malcantone; 23. Valle dela Tresa; 29. Avegno-Gordevio; 36. Ludiano-Malvaglia; *Scenari in valutazione*: 14. Mendrisio-Capolago; 19. Val Carvina; 20. Medio Vedeggio; 26. Giubiasco-Val Morobbia; 30. Cademario-Aranno-Iseo; 31. Sonvico-Cadro-Villa Luganese; 32. Corticiasca-Capriasca; 34. Stabio-Ligornetto. (cfr. <http://www.ti.ch/CAN/comuni>).

Risale al 15 dicembre 2002 la votazione consultiva (prima fase)<sup>42</sup> relativa al progetto di aggregazione dei Comuni di: Cureggia, Davesco-Soragno, Gandria, Lugano, Pambio-Noranco, Pazzallo, Pregassona, Viganello. Il 15 giugno 2003 questi ultimi sono stati chiamati alle urne per decidere se aggregarsi con Breganzona (seconda fase)<sup>43</sup>. La caratteristica di questo progetto, che entrerà in funzione con l'entrata in carica del nuovo Municipio eletto in occasione delle elezioni comunali 2004, consiste nel fatto che il progetto aggregativo è nato e partito alla base, dalla popolazione, dalle associazioni e dai gruppi operativi, coinvolgendo solo in un secondo tempo funzionari e politici 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 (come d'altronde tutti gli altri progetti in corso) che vede in essa ottime premesse per la realizzazione degli obiettivi del Piano Direttore Cantonale, il quale prevede la nascita di 4 poli cantonali.<sup>44</sup> La costruzione del polo di Lugano diventa quindi per così dire un volano indispensabile per la riorganizzazione del territorio ticinese.

La Nuova Lugano sarà una città potenzialmente più forte e competitiva a livello nazionale, e con enormi opportunità anche a livello internazionale, pensando soprattutto che, grazie all'aggregazione con Gandria, Lugano diventa una città di confine, come Ginevra e Basilea. Questo aspetto mette Lugano in una posizione interessante, anche per quanto concerne la soluzione di problemi cruciali nel campo delle comunicazioni, dei trasporti e dei rapporti economici tra Ticino e Lombardia, non solo in riferimento alla regione dell'Insubria, ma anche verso la Valtellina e Sondrio. A livello svizzero la posizione della nuova Lugano è ora la seguente: con i suoi 52'000 abitanti Lugano si posiziona al nono posto tra le città più popolate (finora 23<sup>esima</sup>); la sua superficie raggiunge i 48 km<sup>2</sup> (con la Val Colla) portandola ad essere l'ottava città svizzera per estensione territoriale (finora 61<sup>esima</sup>); con 33'000 posti di lavoro stimati, Lugano raggiunge la decima posizione (finora la 23<sup>esima</sup>). 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.

Un ruolo che permetterà alla città di acquistare una dinamica competitiva rispetto alle altre città svizzere e rispetto alla rete delle città europee. Si pensi in particolare alla questione dei trasporti e

---

<sup>42</sup> 76,2% dei votanti ha accettato la proposta di costituire la Nuova Lugano (cfr. <http://www.lugano.ch/aggregazioni>).

<sup>43</sup> Il 73,6% dei votanti ha accettato la proposta di aggregarsi con il Comune di Breganzona (cfr. <http://www.lugano.ch/aggregazioni>).

<sup>44</sup> Dopo la chiara bocciatura del progetto di aggregazione del Comune Verzasca (61,7%) da parte del popolo, il Consiglio di Stato, attraverso il Capo del Dipartimento delle Istituzioni, ha deciso di condurre una campagna pubblicitaria a tappeto per sostenere progetti futuri in cui "lo Stato ha investito molto soldi" (Corriere del Ticino, 11.03.2004), inviando a tutti i fuochi il proprio messaggio di sostegno. La legittimità di tali iniziative deve essere posta in discussione, considerando il fatto che molto spesso l'iniziativa d'aggregazione – contrariamente a Lugano – non nasce alla base, ma viene imposta dall'alto (vedi Dipartimento interessato). Verso una politica più razionale, ma anti-democratica?

degli assi di transito internazionali, al collegamento Lugano-Milano, al collegamento Malpensa-Lugano-Malpensa, senza dimenticare i risvolti culturali e lo sviluppo di sinergie in campo turistico e commerciale.

### 5.3 Considerazioni

Le fusioni vengono concepite quale parte integrante del NPM, con fini molteplici che non si limitano soltanto a cause di natura economico-finanziaria.

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.

Come abbiamo visto, le risposte a questa domanda sono infinite: sicuramente è da prendere in considerazione il fatto che tra questi comuni esiste un forte rapporto di complementarità.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Quando sono comuni di una certa dimensione ad aggregarsi, non è certamente la loro situazione finanziaria a spingerli verso una fusione, bensì altre leve: poter 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.

## **IV. Considerazioni finali**

Questa ricerca empirica ha permesso di focalizzare alcuni aspetti del NPM che rappresenta in sostanza una nuova strategia allo scopo di adattare le tradizionali strutture amministrative dello Stato a nuove esigenze. Il NPM implica una lunga serie di mutamenti: la relazione pubblico-privato ed i compiti dello Stato vengono ridefiniti ed il rapporto tra potere esecutivo e legislativo acquista una nuova dinamica, spesso a favore del primo, il quale deve però assumere nuovi oneri e responsabilità per nulla indifferenti. Questa realtà esige nuovi modi di "far politica", in particolare l'introduzione di una mentalità orientata al perseguimento efficace ed efficiente degli obiettivi prefissati, introducendo leggi di mercato e nuovi sistemi di controllo nati nell'ambito dell'economia privata. Per garantire continuità e funzionalità dello Stato, il nuovo paradigma del NPM può essere introdotto solo gradualmente ed in particolari settori dell'attività amministrativa, sfruttando le prime esperienze sul campo per raccogliere esperienza e affinare le modalità d'azione.

Sono da valutare positivamente le prime esperienze di privatizzazione di servizi pubblici (vedi AIL e TPL) in seno al comune di Lugano. I servizi legati ai trasporti, all'acqua e all'energia rappresentano servizi di vitale importanza per la collettività. In futuro il Municipio intende estendere la delegazione di compiti pubblici ad altri settori della propria attività, creando maggiore varietà e dinamicità nell'offerta delle prestazioni di cui sia cittadini e cittadine, sia utenti in generale potranno godere. Resta però aperto e tutto da definire il ruolo che l'esecutivo comunale deciderà di assumere nel controllo della gestione dei servizi privatizzati.

L'introduzione di una GEMAP rappresenta un tema concreto per studiare il nuovo rapporto tra settore pubblico e privato ed in particolare la funzione dello Stato quale mandante di prestazioni e unico responsabile di fronte al cittadino. Il comune di Lugano è uno dei primi comuni ticinesi a poter vantare l'introduzione di logiche di NPM. La GEMAP presenta senza dubbio nuove potenzialità, ma pure alcuni problemi rilevanti: in particolare la prova del conseguimento degli obiettivi avviene tuttora esclusivamente attraverso il rispetto del budget globale. Inoltre l'accento marcato e generale sul ruolo del Municipio a scapito delle competenze del Consiglio comunale, il quale detiene pur sempre la maggiore legittimità democratica, è da mettere in discussione. In questo senso la GEMAP è un modello di gestione che dovrà essere completato in un secondo tempo sulla base delle esperienze nei vari settori amministrativi, tenendo conto pure delle esigenze diverse legate ai vari compiti pubblici.

Altra leva di notevole importanza è la gestione del personale, risorsa strategica per lo sviluppo dell'ente che il Municipio di Lugano intende promuovere, aderendo a corsi di formazione del personale organizzati dal Cantone. Il funzionario diventa collaboratore e come tale deve poter godere di una formazione continua.

Il sito internet del comune di Lugano è un aspetto particolarmente significativo nell'ambito dei mutamenti descritti, il quale mira ad ottimizzare e completare i servizi pubblici, creando maggiore trasparenza e informazione.

Infine abbiamo voluto soffermarci brevemente sul tema delle aggregazioni comunali, potendo felicemente constatare, attraverso la Nuova Lugano, come interessi prettamente finanziari ed economici vengano completati ed arricchiti da motivazioni sociali e culturali che conferiscono un nuovo spessore e senso alla volontà di aggregazione.

La valutazione di nuovi fenomeni complessi ed esperienze quali il NPM inizia dall'osservazione e dalla descrizione. L'interesse generale è quello di valutare scientificamente, quindi da un punto di vista esterno e con imparzialità l'effettività e l'efficacia tanto promesse. I criteri esterni di valutazione non possono essere forniti dai vari attori politici impegnati in un qualche modo nell'erogazione dei servizi, bensì da confronti con realtà esterne (ad esempio confronto tra diverse realtà comunali e in tempi diversi). Questo approccio presuppone concretamente un costante monitoring sull'attività dei vari attori coinvolti (enti pubblici e privati). Questo breve studio rappresenta una prima osservazione e descrizione sistematica in relazione all'introduzione di logiche di NPM nel comune di Lugano. In sostanza sono stati messi in luce vari aspetti promettenti, ma pure alcune questioni problematiche ancora irrisolte che potranno essere tematizzate soltanto in futuro alla luce dell'esperienza concreta e l'applicazione dei nuovi paradigmi politici che il NPM implica.

## Bibliografia

- BOLZ**, L. (ZBL 2001), *Staatsrechtliche Kernfragen bei der wirkungsorientierten Steuerung in den Kantonen* (ZBL: Schweizerisches Zentralblatt für Staats - und Verwaltungsrecht)
- DIEKMANN**, A. (2000), *Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen*, Hamburg;
- FERRARI**, M./**ROSSI**, A. (1996), *Politica e Gestione finanziaria del comune*, Agno;
- GIUDICI**, G. (2003), *La Nuova Lugano*, relazione presentata al Kursaal di Berna il 5.09.2003;
- HALLER**, W./**KÖLZ**, A. (1999), *Allgemeines Staatsrecht*, Basel;
- POPPER**, K. (1984), *La logica della ricerca*, Tübingen;
- RHINOW**, R. (2003), *Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts*, Basel Haller;
- RUFFINI**, R. (2000), *Una democrazia senza risorse*, Guerini e Associati, Milano;
- SCHEDLER**, K. (1995), *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Von der Idee des New Public Management zum konkreten Gestaltungsmodell. Fallbeispiel Schweiz*, Haupt, Bern;
- SCHEDLER**, K. (1995), *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Von der Idee des New Public Management zum konkreten Gestaltungsmodell. Fallbeispiel Schweiz*, Haupt, Bern;
- SCHEDLER**, K. (1999), *Was treibt öffentliche Institutionen zum Qualitätsmanagement?*, Management & Qualität, N°.5;
- VALOTTI**, G. (2000), *La riforma delle autonomie locali: dal sistema all'azienda*, Egea, Milano.

## Siti internet:

<http://www.lugano.ch/aggregazioni>

<http://www.qualitative-research.net>

<http://www.ti.ch/CAN/comuni>

## Materiali

“*Le peculiarità della contabilità analitica degli enti pubblici con particolare riferimento alla contabilità di istituti/servizi socio-sanitari comunali e consorziali*”, Relazione di Athos Foletti (vicedirettore Servizi Finanziari della città di Lugano) nell’ambito della giornata di studio del 29 aprile 2003, Lugano;

Constitution de la République française du 4 octobre 1958;

Costituzione Federale Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101);

Legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni) (RS 210);

Legge Organica Comunale del Cantone Ticino (LOC) del 10 marzo 1987 (2.1.1.2);

Legge cantonale sui trasporti pubblici del 6 dicembre 1994 (7.4.1.1);

Legge federale sul Personale Federale (LPers) del 24 marzo 2000 (RS 172.220.1);

Messaggio del Consiglio di Stato (Dipartimento del Territorio) del 9 luglio 1996 (no. 4556);

Rapporto di maggioranza della Commissione speciale concernente la costituzione di una SA per la gestione di Lugano Airport SA del 12 giugno 2001 (no. 6365);

Regolamento Organico dei Dipendenti del comune (ROD) di Lugano, 1998.