

Arthur
Andersen



Dipartimento delle
Istituzioni

Le preoccupazioni che
assi.lano e assi.leranno
Comune ticinese

Ottobre 1998

Per informazioni

Arthur Andersen

Via Ferruccio Pelli 1
6901 Lugano
Tel.: ++41 91 923 77 77

Ing. Roberto Fridel
Dott. rer. pol. Marzio Della Santa

Dipartimento delle Istituzioni

Sezione enti locali
Residenza governativa
6500 Bellinzona
Tel.: ++41 91 814 30 19

Avv. Mauro De Lorenzi
Lic. rer. pol. Massimo Demenga
Lic. oec. John Derighetti
Lic. rer. pol. Corrado Bianda

Indice

	Pagina
Introduzione	2
Premessa	2
Contesto ed obiettivi	2
Modello di riferimento	4
Approccio	4
Ringraziamenti	5
Principali risultati e conclusioni	6
Sintesi dei principali risultati	6
Le conclusioni	9
I risultati dello studio	12
Allegato No. 1: Matrice causa - effetto	20
Allegato No. 2: Glossario	21

Introduzione

Premessa

La società di consulenza Arthur Andersen, nell'ambito delle sue attività a contributo dello sviluppo delle pratiche di gestione nella Pubblica Amministrazione, ha promosso questo studio cantonale allo scopo di identificare le ragioni delle principali preoccupazioni che assillano e assilleranno nei prossimi anni gli amministratori dei comuni ticinesi.

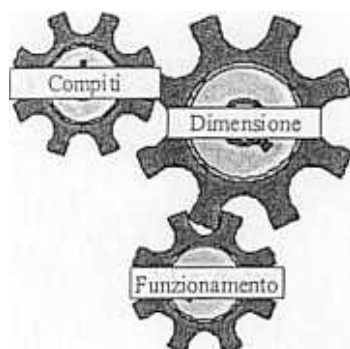
Il Dipartimento delle Istituzioni, essendo già impegnato in altri studi che interessano la realtà comunale e avendo riconosciuto l'interesse generale dello stesso e dei risultati che ne potevano scaturire, ha deciso di collaborare attivamente, condividendo l'onere del lavoro, per il tramite della Sezione enti locali della Divisione degli interni.

In qualità di promotrice dello studio, la società Arthur Andersen ha assunto il compito di direzione e di conduzione operativa dello stesso.

Contesto ed obiettivi

Con l'abbattimento delle barriere commerciali ed istituzionali, i comuni ticinesi sono sempre più confrontati ad una concorrenza interna e esterna al Cantone, che li induce ad incrementare la propria competitività per meglio soddisfare i bisogni della cittadinanza. Per raggiungere questo obiettivo devono essere funzionali e propositivi.

Cosciente di questo bisogno, il Cantone ha da qualche anno promosso una serie di iniziative tese a rivalutare il ruolo del Comune ticinese. Gli ambiti in cui si sono maggiormente concentrati gli interventi sono la *dimensione* della collettività locale e la ripartizione dei *compiti* con il Cantone.



Con la promozione delle aggregazioni si è voluto aumentare l'estensione delle collettività locali, affinché siano in grado di soddisfare, efficacemente ed efficientemente, i bisogni della popolazione, senza necessitare di un intervento dirigistico da parte di un livello di governo superiore¹.

- Con la ripartizione dei compiti vi è l'intenzione di restituire ai comuni quell'autonomia legislativa residua per anni soffocata in nome di un interesse sovracomunale.

Tuttavia, essere potenzialmente capace di prendere delle decisioni opportune e disporre della piena autonomia legislativa non significa automaticamente essere in grado di farlo nel migliore dei modi. Per questo è necessario adattare al nuovo scenario *i meccanismi che regolano il funzionamento del Comune*, eliminando gli eventuali vincoli che parrebbero condizionarne la razionalità.

L'obiettivo di questo studio non era quello di fornire delle soluzioni, ma di evidenziare l'omogeneità di eventuali disfunzioni, mettendole in relazione alle cause apparenti. Questi risultati potranno permettere alla Sezione enti locali e/o ai ~~di~~ comuni sviluppare le soluzioni che riterranno più idonee per risolvere le preoccupazioni rilevate.

Non si è quindi voluto valutare l'efficacia e l'efficienza dell'amministrazione locale nell'erogare un particolare servizio pubblico, bensì l'impatto che l'attuale sistema istituzionale ha sulla sua funzionalità (p. es. a causa delle rigidità imposte dall'attuale Legge organica comunale); un sistema definito da modalità e regole operative in parte proprie ed in parte determinate da un quadro normativo complesso², e in alcuni casi concettualmente riferito al modello comunale di inizio secolo.

Si è cercato di rilevare in modo particolare le preoccupazioni di ordine politico, finanziario e organizzativo dei comuni ticinesi, mettendole in relazione con gli strumenti di cui gli amministratori dispongono per indirizzare e controllare concretamente l'azione e i risultati delle politiche e dei compiti del Comune.

¹ Attraverso leggi o ordinanze che impongono ai comuni i contenuti di alcuni servizi pubblici, il cui interesse si estende al di là della dimensione locale.

² Per esempio la Costituzione cantonale, la Legge organica comunale e la Legge sulla municipalizzazione dei servizi pubblici.

Modello di riferimento

Per questo studio si è fatto riferimento al modello di Comune autonomo auspicato dalla Costituzione cantonale e dal progetto di revisione della Costituzione federale.

Non è quindi mai stato rimesso in discussione il ruolo che il Comune deve avere in seno al federalismo elvetico.

Si è cercato piuttosto di valutare le preoccupazioni degli amministratori di fronte ai continui cambiamenti apportati nel corso degli anni dai livelli di governo competenti (Confederazione e Cantone) per risolvere dei problemi puntuali. Interventi che, come vedremo, non hanno sempre fatto riferimento ad un modello unico di Comune: ora agenzia del Cantone o della Confederazione, ora centro decisionale autonomo preposto alla soddisfazione dei bisogni locali.

Approccio

Per lo studio sono stati contattati 32 comuni.

La loro scelta, dovendo essere rappresentativa della realtà comunale ticinese, si è basata su criteri quali la dimensione, la posizione geografica ed il ruolo da essi svolto nel contesto regionale (centro - periferia, Comune polarizzante - polarizzato).

Le interviste hanno avuto luogo presso le rispettive cancellerie e hanno visto la partecipazione di una delegazione municipale, composta di regola dal Sindaco e da un secondo membro dell'esecutivo, preferibilmente responsabile del dicastero delle finanze, e da almeno un rappresentante della Arthur Andersen e della Sezione enti locali.

Sui 32 comuni interpellati, 29 hanno aderito all'invito e sono stati intervistati durante i mesi di luglio e agosto sulla base di un questionario preparato allo scopo di monitorare le modalità in uso nei comuni ticinesi per:

definire i servizi pubblici da offrire alla cittadinanza;

delegare la loro produzione all'apparato amministrativo, ad altri enti pubblici o a privati;

assicurare una produzione efficiente ed efficace dei servizi che si è deciso di delegare all'apparato amministrativo comunale;

controllare il raggiungimento o meno degli obiettivi approvati dal legislativo per ogni servizio.

Sempre in questo ambito è stato chiesto ai rappresentanti municipali di definire sinteticamente i problemi maggiori incontrati dall'esecutivo e dall'apparato amministrativo nell'esercizio della loro funzione.

In una seconda parte, invece, è stato chiesto loro di delineare per sommi capi il Comune del futuro, mettendo in risalto i principali cambiamenti che ritenevano opportuno introdurre per aumentarne la funzionalità.

Sulla base delle informazioni ottenute si è quindi proceduto ad un'analisi qualitativa e quantitativa.

Per l'analisi quantitativa sono state valutate le risposte scaturite dalle interviste in funzione di criteri quali *la dimensione del Comune, il risultato di gestione corrente, il margine di manovra finanziario del Comune, la sua situazione e la sua autonomia finanziaria, nonché l'evoluzione finanziaria prevista*, informazioni fornite dalla Sezione enti locali del Dipartimento delle Istituzioni.

L'analisi qualitativa, per contro, è consistita nella valutazione dei risultati scaturiti da quella quantitativa ed ha permesso di associare le problematiche principali che assillano e assilleranno l'amministratore comunale alle apparenti cause (Allegato No. 1: Matrice causa - effetto).

Riconosciuta l'importanza dei risultati ottenuti e constatata la loro portata generale, nel preparare il rapporto si è optato per una lettura che privilegiasse l'interesse del Comune come istituto piuttosto che le singole realtà locali con i loro problemi specifici.

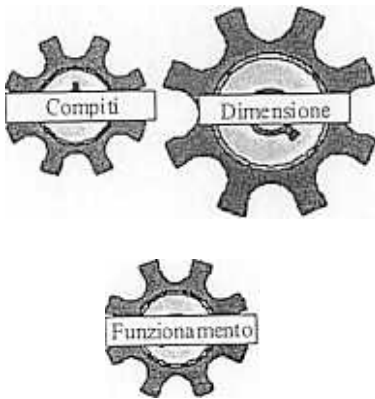
Ringraziamenti

A tutti i comuni e agli amministratori che si sono messi gentilmente a disposizione per le interviste va il nostro ringraziamento per la disponibilità e la cortesia dimostrata.



Principali risultati e conclusioni

Nate a causa della necessità di regolamentare l'accesso alle terre comuni, nel corso del XIX secolo le collettività locali sono passate da *Comune agricolo* a *Comune dei servizi* per meglio rispondere ai bisogni di una società sempre più orientata al secondario e al terziario. A caratterizzare il nuovo contesto comunale è soprattutto la velocità con cui la società evolve, e con essa la domanda di servizi pubblici locali.



Per permettere al Comune di adattarsi ai nuovi bisogni il Cantone ha proceduto in passato a continue trasformazioni puntuali³, che hanno finito col trasformare l'istituto comunale in un ente ibrido: sempre più agenzia, per i servizi di interesse cantonale la cui produzione è preferibile a livello regionale, sempre meno centro decisionale, per i pochi servizi che esso riesce ad erogare autonomamente.

Nella prossima sezione sono ripresi sinteticamente i principali risultati dello studio di questa realtà, mentre nel capitolo successivo è presentato il dettaglio di tutti i risultati.

Sintesi dei principali risultati

comuni sembrano avere difficoltà ad esprimere progettualità

Uno degli indicatori più importanti del grado di autonomia di un Comune è la capacità di sviluppare un discorso progettuale, ossia di avere una visione prospettica di sé stesso e dei propri servizi.

³ Uno degli esempi più conosciuti è quello della collaborazione intercomunale, il cui obiettivo era il contenimento dei costi di produzione dei servizi pubblici locali. In modo particolare di quelli che Cantone e Confederazione gli volevano delegare (p. es. depurazione acque e servizio di protezione civile).

Dallo studio è emerso che la maggioranza dei comuni ticinesi avrebbe delle difficoltà ad esprimere la propria progettualità.

Fra le ragioni apparenti di questo fenomeno vi sono il margine di manovra finanziario esiguo, che impedisce ai comuni di sviluppare dei servizi prettamente locali, il ruolo sempre più di agenzia di un altro livello di governo, e la conseguente limitazione dell'autonomia legislativa in ambiti che interessano la popolazione (p. es. in ambito scolastico o ambientale), e la dimensione eccessivamente piccola di buona parte dei comuni ticinesi, che li costringe ad adottare la via della collaborazione intercomunale, benché limiti l'autonomia dell'ente locale (p. es. per la raccolta dei rifiuti).

Il servizio pubblico sembra identificarsi spesso con quanto serve a produrlo

La funzionalità di un Comune non si traduce unicamente nella sua idoneità a sviluppare un discorso progettuale, ma si evince anche dalla capacità di offrire dei servizi, che diano soddisfazione ai bisogni manifestati dalla collettività.

Dallo studio è emerso che in quasi tutti i comuni il servizio pubblico sembrerebbe identificarsi spesso con quanto serve a produrlo (p. es. il servizio di scuola materna è spesso identificato con l'edificio scolastico e non con le prestazioni grazie ad esso erogate; prestazioni quali l'insegnamento - deciso autonomamente per i primi due anni e imposto per il terzo anno -, il servizio di refezione, il dopo scuola o il servizio di trasporto allievi).

Anche in questo caso, quanto scaturito dalle interviste sembrerebbe spiegare la visione infrastrutturale del servizio pubblico con il ruolo di agenzia imposto alle collettività locali; ruolo in cui l'esecutivo deve concentrare la propria attenzione su quanto serve ad erogare il servizio pubblico, piuttosto che sui contenuti dei servizi in quanto tali.

I poteri politici e l'apparato amministrativo non avrebbero ruoli e competenze sempre distinti

Uno dei fattori di efficienza e efficacia a livello delle unità produttive preposte all'erogazione dei servizi pubblici è la chiara separazione dei ruoli e delle competenze fra chi decide il servizio pubblico, cioè i poteri politici, e chi lo realizza, ossia l'apparato amministrativo.

Dalle interviste è emerso che i ruoli e le competenze dei poteri politici e dell'apparato amministrativo non sono apparentemente sempre distinti.

È opinione assai diffusa fra i comuni che questo fenomeno sia da imputare principalmente all'esistenza di vincoli normativi, che responsabilizzano i municipali per questioni di carattere amministrativo (p. es. *Legge organica comunale - LOC*).

Fra le altre ragioni apparenti vi è la dimensione di parte dei comuni ticinesi (che non permetterebbe loro di dotarsi di un vero e proprio apparato amministrativo), il ruolo sempre più di agenzia imposto alle collettività locali e la dipendenza informativa dell'esecutivo nei confronti dell'amministrazione che, operando giornalmente nel Comune, sarebbe in molti casi la sola a disporre delle informazioni che gli servono per amministrare politicamente il Comune.

Le modalità di gestione organizzativa e delle risorse umane appaiono ancora inadatte

Così come i bisogni della società, anche i servizi pubblici locali sono in continua evoluzione.

Di fronte a ciò, la capacità delle entità operative di adeguare costantemente al bisogno le proprie strutture, la propria organizzazione ed il proprio personale, è un fattore di efficienza ed efficacia produttiva. Per raggiungere questo obiettivo il Comune deve dotarsi di procedure e strumenti che permettono una gestione dinamica dell'apparato amministrativo.

Dalle interviste emerge una significativa difficoltà da parte dei comuni ad adattare il proprio apparato al bisogno reale definito dal volume di servizi pubblici richiesti ed approvati dal legislativo.

La maggior parte dei comuni paiono attribuire questo fenomeno alle rigidità strutturali (generate, per esempio, dalla proprietà degli edifici amministrativi piuttosto che dalla loro locazione) e normative (p. es. l'obbligo di rispettare le condizioni poste dalla legge per l'erogazione di un servizio), che renderebbero difficile qualsiasi adattamento. Apparentemente, la mancata flessibilità può però essere collegata anche all'assenza di una definizione delle prestazioni da parte dei comuni (p. es. manutenzione strade), per cui sarebbe impossibile qualsiasi valutazione dell'idoneità delle entità operative. A ciò si aggiungerebbero, da un lato, la mancanza di strumenti di gestione organizzativa e delle risorse umane (p. es. piani di formazione

continua; valutazione della ripartizione dei carichi di lavoro e profilo dei posti), che renderebbe difficile la proposta di qualsiasi soluzione e, dall'altro, la discontinua percezione della rarità delle risorse finanziarie del Comune.

Il controllo delle attività comunali parrebbe insufficiente

Una collettività che si dice attenta alle preoccupazioni e ai bisogni della propria cittadinanza dovrebbe verificare regolarmente l'idoneità delle proprie decisioni, con un obiettivo di efficienza e di efficacia.

Il controllo delle attività svolte da un ente pubblico non può quindi limitarsi ad una verifica finanziaria, ma deve concernere anche l'operatività dell'apparato amministrativo (p. es. quantità del servizio erogato) e l'impatto ottenuto dai servizi pubblici (soddisfazione del bisogno).

Dai dati emersi dallo studio sembra che tutti i comuni svolgono delle verifiche di tipo finanziario, per evitare sorpassi di spesa, mentre avrebbero la tendenza a tralasciare qualsiasi verifica di tipo operativo e di impatto, eccezion fatta, in alcuni casi, per i servizi la cui produzione è delegata a privati.

Stando alla maggior parte dei comuni intervistati questo comportamento è da imputare principalmente agli attuali vincoli normativi, che solleciterebbe un controllo prevalentemente finanziario da parte dei poteri politici. A questa ragione apparente parrebbe aggiungersi la mancata definizione delle prestazioni, che impedirebbe qualsiasi confronto fra risultati e obiettivi, l'assenza di responsabilità nei confronti dei servizi imposti da altri livelli di governo (p. es. agenzia AVS) e la scarsa riconsiderazione della possibilità/necessità di adattare i servizi pubblici locali ai bisogni in continua evoluzione della società (p. es. in ambito culturale).

Le conclusioni

Da alcuni anni la realtà comunale è posta di fronte alla difficoltà di adattare la propria offerta di servizi pubblici con la stessa velocità con cui evolvono i bisogni della società (p. es. in ambito sociale, ambientale ed economico).

Le trasformazioni puntuali a cui il Cantone ha proceduto, hanno finito con lo snaturare il ruolo del Comune: sempre più agenzia esecutrice di un altro livello di governo e sempre meno centro decisionale, responsabile della definizione di cosa offrire localmente.

La crisi finanziaria dei comuni degli ultimi anni ha ulteriormente messo in evidenza la precarietà di un ente che non è più in grado di svolgere un ruolo strategico nella struttura federalista elvetica. Cosciente della necessità di intervenire, da alcuni anni il Cantone ha iniziato ad elaborare delle soluzioni che permettano al Comune di riconquistare un ruolo politico attivo. Ricordiamo in modo particolare:

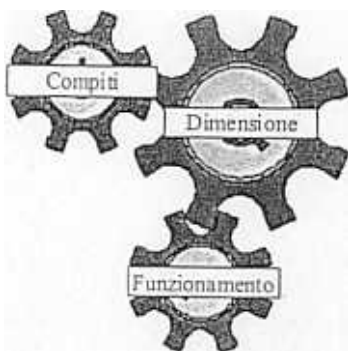
la revisione della *Costituzione cantonale*, con il riconoscimento di un' autonomia comunale residua e, ciò che più conta, con l' introduzione di alcuni diritti fondamentali nei rapporti fra livelli di governo diversi⁴;

lo studio sulle aggregazioni, che mira a rilanciare il dibattito e la riflessione sulla fusione comunale, dando agli stessi comuni alcune indicazioni utili per l' identificazione dei possibili interlocutori per lo sviluppo di progetti di aggregazione locali;

la revisione della *LOC*, fra i cui obiettivi vi è quello di chiarire maggiormente i ruoli di legislativo, esecutivo ed amministrazione;

il progetto di *Legge sulle aggregazioni*, con il quale è stata definita la strategia cantonale per sostenere i comuni nel processo di fusione;

- il progetto di revisione della *Legge sulla compensazione intercomunale*, con la quale si vogliono responsabilizzare maggiormente i comuni sulle ripercussioni finanziarie delle decisioni da essi prese;
- il progetto di *Legge sulla collaborazione intercomunale*, prossimamente in consultazione, che mira a risolvere i problemi generati dalle attuali forme di collaborazione intercomunale.



Benché opportune, le azioni sopra elencate non sembrerebbero rispondere a tutte le preoccupazioni emerse nel corso di questo studio. Per garantire la trasformazione dell'istituzione Comune in un organo funzionale in grado di far fronte, in maniera dinamica, ai problemi attuali e futuri della società ticinese, nonché di riconquistare quel ruolo politico che gli spetta costituzionalmente, sembrerebbe opportuno:

interrogarsi più approfonditamente sulla natura del Comune di domani, distinguendo quello decisionale da quello di agenzia;

⁴ In modo particolare con il diritto di iniziativa legislativa, grazie al quale un quinto dei comuni può coalizzarsi per sollecitare la modifica di una legge.

- | | |
|---------------|--|
| Dimensione | <ul style="list-style-type: none">• proseguire la riflessione sulle aggregazioni comunali al fine di ottenere un comprensorio, dinamico, che permetta all'ente locale di recuperare potenzialmente tutta la propria funzionalità; |
| Compiti | <ul style="list-style-type: none">• rivedere la ripartizione dei compiti fra Cantone e Comune, adattando, parallelamente, il sistema perequativo, per evitare i possibili inconvenienti derivanti da una diversa ripartizione dei compiti; |
| Funzionamento | <ul style="list-style-type: none">• riesaminare le norme che regolano il funzionamento del Comune, eliminando i vincoli che attualmente sembrerebbero impedire al Comune di essere un istituto realmente funzionale. |

E in relazione a quest'ultimo obiettivo parrebbe utile:

ridefinire le modalità di definizione dell'offerta di servizi pubblici (p. es. introducendo delle regole che, contemporaneamente alla più grande autonomia, lo responsabilizzino maggiormente sulle decisioni prese);

migliorare le modalità di gestione delle entità produttive comunali (p. es. sensibilizzando i comuni sull'opportunità di migliorare i loro strumenti di gestione organizzativa, informativa e delle risorse umane);

sollecitare un maggior controllo dei risultati raggiunti con i singoli servizi (p. es. creando un sistema di reporting operativo e finanziario).

In questo quadro evolutivo emerge chiaramente la necessità di profilare diversamente il ruolo del Cantone, in termini di vigilanza e coordinamento, dotandosi inoltre di un Osservatorio per il monitoraggio dell'evoluzione delle realtà locali.

I risultati dello studio



In questo capitolo è presentato quanto rivelato nel corso dello studio. Ad ogni osservazione ritenuta pertinente sono state associate le ragioni apparenti che sembrerebbero spiegarla.

Le rilevazioni sono state raggruppate per area di pertinenza: a livello di *definizione del servizio pubblico (offerta)*, di *produzione* e di *controllo e di informazione*.

A livello di definizione dell'offerta

A I comuni sembrerebbero avere difficoltà ad esprimere progettualità...

Uno degli indicatori più importanti del grado di autonomia di un Comune è la capacità di sviluppare un discorso progettuale, ossia di avere una visione prospettica di sé stesso e dei propri servizi.

Dalle informazioni scaturite nel corso delle interviste sembrerebbe che i comuni abbiano delle difficoltà ad esprimere la loro progettualità.

poiché la dimensione sembrerebbe non permetterlo...

La dimensione degli enti locali è una delle ragioni apparenti di questo fenomeno.

Per ovviare a questo inconveniente alcuni comuni ricorrerebbero alla collaborazione intercomunale (p. es. per la raccolta dei rifiuti). Alcune forme di collaborazione intercomunali, ed in modo particolare quella del Consorzio, sembrerebbero tuttavia limitare l'autonomia locale generando insoddisfazione: i Consorzi, non avendo alcuna responsabilità diretta di ordine politico e finanziario, opererebbero delle scelte non sempre adeguate al bisogno reale della collettività.

poiché praticamente tutti sembrerebbero non avere sufficiente autonomia legislativa...

Secondo il principio della sussidiarietà, al livello di governo superiore spettano quei servizi pubblici che il livello inferiore non è in grado di offrire in maniera altrettanto efficace (impatto sul territorio).

Di fronte alla complessità raggiunta dai servizi pubblici locali negli ultimi trent'anni, Confederazione e Cantone hanno preferito, in più occasioni, omogeneizzarne l'offerta mediante leggi o ordinanze che delegano al Comune la responsabilità della produzione. Rispetto a

questi servizi il Comune svolge il ruolo di agenzia (p. es. scuole dell'obbligo e ambiente).

Questa dipendenza da altri livelli di governo per la definizione dei servizi pubblici, associata ad un'autonomia finanziaria spesso risicata che non permette di sviluppare servizi complementari o alternativi a quelli imposti, avrebbe generato in quasi tutti i comuni ticinesi un sentimento di frustrazione che sembrerebbe aver indotto un approccio passivo e poco prospettico.

poiché buona parte di essi disporrebbe di un margine di manovra finanziaria esiguo o inesistente.

Un'ulteriore causa apparente della difficoltà ad esser progettuali è l'esiguità del margine di manovra finanziaria della maggior parte dei comuni ticinesi.

Data l'attuale ripartizione dei compiti, i comuni sono spesso costretti a sacrificare la quasi totalità dei propri mezzi finanziari per l'erogazione di servizi pubblici imposti o regolamentati da altri livelli di governo. Per la maggior parte di essi, segnatamente quelli più piccoli, il margine di manovra residuo sarebbe così contenuto da non permettere alcun discorso progettuale se non quello volto alla conservazione di quanto il Comune già fa (bisogno di continuità).

B)

Il servizio pubblico sembrerebbe identificarsi spesso con quanto serve a produrlo...

Sarebbe errato supporre che la funzionalità di un Comune si traduca unicamente nella sua capacità di sviluppare un discorso progettuale. Essa si manifesta anche nella capacità di sviluppare dei servizi collettivi locali, ossia nel dare soddisfazione ai bisogni manifestati dalla collettività.

Dalla seconda metà del XIX secolo la funzione principale del Comune è quella di offrire ai propri cittadini servizi di interesse pubblico, per cui l'attenzione dei poteri politici è stata originariamente concentrata sulla definizione di cosa si deve fare per soddisfare tali bisogni e secondo quali modalità.

In realtà il loro interesse sembrerebbe oggi rivolto quasi solo alla scelta dello strumento che permette l'erogazione della prestazione pubblica, in modo particolare se si tratta di un'attrezzatura o di un'installazione: nella maggior parte dei comuni il servizio è apparentemente identificato con l'infrastruttura che serve a produrlo⁵.

⁵ I servizi per il tempo libero coincidono con la sala multi uso, le prestazioni in ambito scolastico con l'istituto ed i docenti e le prestazioni in ambito sportivo con il campo da calcio.

poiché i comuni avrebbero via via assunto un ruolo di agenzia.

Una delle ragioni che sembrerebbero spiegare questo fenomeno è il ruolo sempre più di agenzia che il Comune ticinese svolge per altri livelli di governo (p. es. protezione civile).

Rispetto a questi servizi l'autonomia comunale è limitata alla scelta dell'infrastruttura necessaria alla produzione, per cui è su di essa che si concentra l'attenzione del politico.

Dalle risposte ottenute sembrerebbe che, in molti comuni, una volta creata l'infrastruttura si consideri di aver soddisfatto i bisogni della collettività.

In questo modo si corre il rischio, però, di accorgersi troppo tardi che l'infrastruttura non permette l'erogazione di tutti i servizi che permetterebbero di soddisfare il bisogno collettivo.

Le decisioni prese non sarebbero sempre ottimali...

Una decisione democratica è tanto più corretta quanto migliori sono le informazioni che l'hanno determinata e quanto più trasparente è l'intero processo decisionale, indipendentemente dalle competenze personali di coloro che si dedicano alla cosa pubblica.

La correttezza di una scelta non dipende quindi dalla sola dimensione comunale, anche se quest'ultima permette indubbiamente all'ente locale di disporre di informazioni (interne o esterne) qualitativamente migliori.

È proprio in questo senso che lo studio ha messo in evidenza alcune preoccupazioni.

poiché i comuni non disporrebbero degli adeguati strumenti decisionali...

Dalle interviste è emerso come l'efficacia delle scelte comunali appare condizionata in primo luogo dall'inadeguatezza degli strumenti informativi che non sempre garantirebbero un'informazione di facile lettura (p. es. contabilità, rapporti operativi, rapporti tecnici e altre informazioni utili).

Di fronte a queste lacune, anche il politico più avveduto corre il rischio di fare delle scelte poco opportune, indipendentemente dalla dimensione del Comune.

poiché i ruoli e le competenze del legislativo e dell'esecutivo non sarebbero sempre distinti...

Un'ulteriore ragione che sembrerebbe spiegare questo fenomeno è la sovrapposizione dei ruoli e delle competenze del legislativo e dell'esecutivo.

È infatti opinione assai diffusa che l'Assemblea o il Consiglio comunale assumano talvolta il ruolo dell'esecutivo, proponendo dei veri e propri progetti operativi, mentre il Municipio cercherebbe di legiferare sostenendo le proprie scelte.

poiché i membri dell'esecutivo non avrebbero tempo sufficiente per approfondire i *dossier*.

Un ulteriore elemento che, quasi ovunque, sembrerebbe condizionare le decisioni prese dai municipali, è la mancanza di tempo per trattare approfonditamente tutti i dossier di loro competenza. Il numero sempre crescente di compiti di autorità e amministrativi (imposti) a carico dell'esecutivo non fa altro che limitare la disponibilità a trovare delle soluzioni atte a soddisfare i bisogni dell'intera collettività (cosa fare e come fare).

poiché fra i comuni vi sarebbe ancora una certa reticenza a collaborare nella definizione di soluzioni intercomunali a problemi regionali.

Infine, a livello locale vi sono apparentemente ancora delle difficoltà a sviluppare delle soluzioni intercomunali ai problemi che coinvolgono la regione a cui i Comuni appartengono (p. es. in ambito sportivo e culturale).

La collaborazione intercomunale sembra infatti rimanere limitata alla messa in Comune dei mezzi necessari all'erogazione di un servizio, al fine di ridurre i costi. Per contro, di fronte alla necessità di definire dei servizi regionali, la disponibilità a collaborare pare minore.

A livello di produzione del servizio

I poteri politici e l'apparato amministrativo non avrebbero ruoli e competenze sempre distinti...

Un primo fattore di efficienza ed efficacia a livello di produzione è costituito dalla chiara separazione dei ruoli e delle competenze fra chi decide il servizio pubblico (i poteri politici) e chi lo realizza (l'apparato amministrativo).

Dai dati emersi dallo studio sembrerebbe che i ruoli e le competenze dei poteri politici e dell'amministrazione non siano sempre distinti.

poiché vi sarebbero dei vincoli normativi...

L'attuale sistema legislativo (p. es. *Legge sulla municipalizzazione dei servizi pubblici*) sembrerebbe essere una delle cause. Come evidenziato da buona parte dei comuni intervistati l'apparato normativo che regola il funzionamento del Comune ticinese impedirebbe l'adozione di statuti che concedano maggiore autonomia alle unità operative, e renderebbe difficile l'introduzione di sistemi di deleghe efficaci in grado di responsabilizzare maggiormente il personale sui risultati dei servizi.

poiché alcuni comuni sarebbero troppo piccoli per potersi dotare di un vero e proprio apparato amministrativo...

La dimensione dei comuni sarebbe un'ulteriore ragione della sovrapposizione dei ruoli e delle competenze fra i due attori. Nella maggior parte di queste collettività locali il segretario svolge sia il compito di supporto all'esecutivo nell'elaborazione delle decisioni municipali, sia quello di esecutore delle decisioni prese.

poiché sembrerebbero condizionati dal loro ruolo di agenzia...

Anche in questo caso, una delle ragioni apparenti dell'ingerenza dell'esecutivo nelle azioni dell'amministrazione è il ruolo sempre più di agenzia del Comune ticinese (p. es. agenzia AVS e Ufficio di stato civile). Essendo i municipali indotti ad occuparsi più dei problemi legati alla produzione del servizio che al servizio in quanto tale, avrebbero la tendenza ad esercitare il proprio potere sull'amministrazione, intromettendosi nelle sue attività sino a condizionarle.

perché vi sarebbe una dipendenza informativa.

La compenetrazione di ruoli e competenze parrebbe indotta anche dall'asimmetria informativa, ossia dal "monopolio" dell'informazione da parte dell'apparato amministrativo.

In molti comuni l'esecutivo sembrerebbe dipendere, per quanto concerne le informazioni utili ad una presa di decisione, dall'apparato amministrativo che, senza un flusso informativo regolare, completo e orientato alla necessità dell'esecutivo, è spesso il solo a conoscere approfonditamente la realtà comunale.

Una chiara separazione dei ruoli non è tuttavia sufficiente a garantire una produzione ottimale del servizio pubblico.

D

Le modalità di gestione organizzativa e delle risorse umane appaiono ancora inadatte...

Se sino a pochi anni fa i comuni erano confrontati con la necessità di erogare dei servizi pubblici che sembravano non dover cambiare mai, oggi essi devono adattare i propri servizi con la stessa rapidità con cui evolvono i bisogni della società.

Di fronte a questa esigenza, *la capacità delle entità operative di adeguare costantemente le proprie strutture, la propria organizzazione ed il proprio personale è un ulteriore fattore di efficienza ed efficacia produttiva.* Per raggiungere questo obiettivo alcuni comuni hanno iniziato a dotarsi di procedure e strumenti che permettono una migliore gestione dell'apparato amministrativo (p. es. mansionari, distribuzione dei carichi di lavoro, profili e piani di formazione).

Dalle interviste appare tuttavia come le modalità di gestione organizzativa e delle risorse umane della maggior parte dei comuni siano ancora inadatte.

perché vi sarebbero delle rigidità strutturali...

Un primo freno all'incremento dell'efficienza e dell'efficacia dell'apparato amministrativo parrebbero essere le rigidità strutturali

tipiche del settore pubblico.

Tutti i comuni, anche se in modo particolare quelli più piccoli⁶, paiono impotenti di fronte all'opportunità di ridimensionare le proprie strutture (immobili e macchinari) ed il proprio personale (numero).

poiché vi sarebbero delle rigidità normative...

Fra le ragioni apparenti di questo fenomeno alcuni interlocutori hanno denunciato quella delle rigidità normative generate da regolamenti (p. es. *Regolamento organico dei dipendenti*, *Legge organica comunale* e *Legge sulla municipalizzazione dei servizi pubblici*) che non permetterebbero alle unità operative di reagire con la flessibilità auspicata (protezionismi e mancanza di autonomia)

perché le prestazioni da produrre non sarebbero sempre esplicitate in un mandato preciso...

Un ulteriore freno all'ottimizzazione delle entità operative sembrerebbe essere la mancata attribuzione di obiettivi chiari (qualità, quantità e costo) associata ai servizi.

Dalle interviste sembra che nessun Comune espliciti formalmente e dettagliatamente il mandato del proprio apparato amministrativo⁷ (livello e qualità attesa del servizio), per cui risulta difficile verificare l'adeguatezza di un'entità produttiva, poiché non si dispone delle informazioni necessarie ad una valutazione della mole di lavoro che essa deve svolgere e del livello di servizio che deve raggiungere.

poiché gli strumenti di gestione non sarebbero adeguati...

Pur disponendo della flessibilità auspicata e pur avendo esplicitato il mandato, per gestire efficacemente sia l'organizzazione che le risorse umane del Comune sarebbe necessario disporre degli strumenti idonei (p. es. monitoraggio della distribuzione dei carichi di lavoro, mansionari e profili delle funzioni).

Allo stato attuale la maggior parte delle collettività locali sembrerebbe non disporre ancora di questi strumenti.

poiché non verrebbe percepita sempre la rarità delle risorse finanziarie.

Infine, affinché l'ente locale si senta stimolato ad intraprendere questo genere di iniziative, dovrebbe percepire la rarità delle proprie risorse. Solo a questa condizione sarebbe incentivato a spendere meglio: contenendo i costi o migliorando il servizio.

Le attuali regole finanziarie contenute nella Legge organica comunale

⁶ I comuni più grandi, benché sottoposti alle medesime rigidità di quelli piccoli, possono raggiungere l'obiettivo avvalendosi ad esempio di metodi quali la rotazione od il pensionamento del personale, oppure la trasformazione di uno degli edifici amministrativi di cui sono proprietari.

⁷ La quasi totalità dei comuni intervistati stila dei cahiers des charges che si limitano, però, ad un elenco delle attività da svolgere. In alcuni settori (p. es. squadra tecnica) si fa anche una pianificazione delle attività nel tempo.

non parrebbero stimolare adeguatamente i comuni ad adottare modalità e strumenti diversi per la gestione organizzativa e delle risorse umane.

A livello di controllo e di informazione

Dopo aver deciso cosa fare per soddisfare i bisogni della collettività ed aver delegato il compito di produrre i servizi pubblici alle unità produttive, il Comune dovrebbe verificare il raggiungimento degli obiettivi prefissati ed informare quindi la cittadinanza, affinché possa anch'essa valutare l'opportunità (beneficio ottenuto/costo sopportato) di modificare, o meno, un servizio pubblico.

F

Il controllo delle attività comunali parrebbe insufficiente...

Il controllo delle attività svolte da un ente pubblico non dovrebbe limitarsi ad una verifica finanziaria, ma concernere anche l'operatività dell'apparato amministrativo (qualità e quantità) e l'impatto ottenuto dai servizi (soddisfazione del bisogno e delle aspettative).

Dalle informazioni raccolte nel corso delle interviste condotte per questo studio sembrerebbe che nella quasi totalità dei comuni il controllo operativo e finanziario⁸ delle attività comunali sia parziale.

poiché vi sono dei vincoli normativi...

Se gran parte dei comuni ticinesi limitano i propri sforzi al controllo finanziario dei servizi pubblici locali, tralasciando quello operativo e d'impatto, sembrerebbe essere a causa dell'attuale sistema normativo (p. es. LOC) che, chiedendo loro espressamente di svolgere questo compito, farebbe supporre inutile il controllo operativo.

poiché sembrerebbe non esserci una definizione delle prestazioni...

Un'ulteriore causa di quanto constatato parrebbe essere la mancata definizione delle prestazioni pubbliche⁹ (livello e quantità), che di fatto impedirebbe qualsiasi controllo operativo e di impatto.

⁸ Da non confondere con la revisione che mira ad una verifica della legalità nella tenuta dei conti comunali e di alcune specifiche procedure (p. es. emissione imposte).

⁹ Fanno in alcuni casi eccezione quei servizi pubblici la cui produzione è stata delegata a terzi.

siccome i comuni hanno un ruolo sempre più di agenzia...

perché non sembrerebbe essere prassi rimettere regolarmente in discussione i servizi pubblici.

Inoltre, l'essere agenzia di un altro livello di governo per buona parte dei servizi erogati a livello locale e non poter decidere alcunché degli stessi, farebbe sì che il Comune si senta di fatto deresponsabilizzato e quindi esonerato dal controllo.

La maggior parte dei comuni ticinesi parrebbe non procedere ad un sistematico controllo finanziario, operativo e di impatto dei servizi pubblici, poiché non sarebbe prassi rimettere regolarmente in discussione i servizi pubblici (p. es. rivalutandone la necessità/utilità, la qualità, la quantità e l'accessibilità), malgrado i bisogni della collettività evolvano ben più rapidamente di quanto avvenisse in passato.

Uno dei principi fondamentali su cui si regge il sistema democratico è la trasparenza dell'informazione.

L'informazione verso l'esterno sembrerebbe insufficiente...

Per poter decidere efficacemente il legislativo e i diversi operatori sociali ed economici (p. es. associazioni e ditte) dovrebbero poter disporre di informazioni mirate e continue (qualitative, quantitative, di costo, di prezzo e di accessibilità) sui singoli servizi pubblici.

I dati emersi dallo studio sembrerebbero evidenziare delle lacune nell'informazione verso l'esterno: apparentemente incompleta o poco efficace.

poiché la prassi sembrerebbe prevedere un'informazione di tipo prevalentemente finanziario...

Dalla documentazione consultata per questo studio è apparsa evidente la prassi assai generalizzata di fornire al legislativo un'informazione di tipo prevalentemente finanziario, sia nei messaggi che nella presentazione dei preventivi e dei consuntivi. Presso quasi tutti i comuni intervistati non verrebbero incluse indicazioni di carattere strategico (p. es. obiettivi d'impatto atteso di un servizio) ed operativo (p. es. qualità, quantità e accessibilità), salvo per le prestazioni delegate a terzi o che necessitano di una specifica regolamentazione.

poiché parrebbero mancare gli strumenti informativi adeguati.

Per contro, le attuali carenze informative verso l'utenza (cittadini e operatori), sarebbero da imputare alla mancanza di strumenti informativi in grado di informare efficacemente tutti i possibili fruitori dei servizi erogati dal Comune (p. es. bollettini di informazione).

Allegato No. 1: Matrice causa - effetto

Nella matrice sottostante è esplicitata la relazione fra le problematiche rilevate (effetti) e le ragioni apparenti (cause) emerse nel corso delle interviste con le rappresentanze municipali.

	PROBLEMATICHE RILEVATE									
	<i>Deficit dell'offerta di prestazioni pubbliche</i>	Progettualità difficile	Visione infrastrutturale del servizio pubblico	Decisioni non sempre ottimali	<i>Praticherie</i>	Ruoli e competenze non sempre distinti fra i poteri politici e l'apparato amministrativo	Modalità di gestione organizzativa e delle risorse umane non efficaci	<i>Controllo e fulfillment</i>	Parziale controllo delle attività	Insufficiente informazione verso l'esterno
RAGIONI APPARENTI										
Sottodimensionamento del Comune	X	X				X				
Ruolo sempre più di agenzia dei comuni		X				X			X	
Autonomia legislativa ridotta	X						X			
Margine di manovra esiguo o inesistente	X									
Mancata esplicitazione del mandato/servizio pubblico		X					X		X	
Inadeguatezza/mancanza degli strumenti informativi e di gestione			X				X			X
Ruoli e competenze del legislativo e dell'esecutivo non sempre distinti			X							
Mancanza di tempo			X							
Reticenza a trovare soluzioni intercomunali			X							
Rigidità/vincoli normativi						X	X		X	
Rigidità/vincoli strutturali							X			
Dipendenza informativa						X				
Percezione limitata della rarità delle risorse finanziarie							X			
Prassi comune		X							X	X

Allegato No. 2: Glossario

Accessibilità. Cerchia dei beneficiari e modalità di accesso al servizio pubblico.

Controllo. Attività interna al Comune, finalizzata alla verifica del raggiungimento degli obiettivi attribuiti ad un servizio pubblico, nonché delle condizioni che ne hanno determinato la creazione.

Comune agenzia. Ruolo svolto dal Comune rispetto a quei servizi che esso produce per conto di altri enti pubblici.

Comune decisionale. Ruolo svolto dal Comune rispetto a quei servizi che egli ha deciso di produrre.

Definizione dell'offerta. Processo comprendente l'identificazione e l'analisi critica del bisogno, l'analisi finanziaria, la modifica delle politiche pubbliche, la pianificazione finanziaria, la previsione di incidenza e l'analisi di opportunità.

Delega. Meccanismo che permette ad un servizio di prendere delle decisioni senza renderne forzatamente conto al superiore gerarchico. Per analogia, le competenze delegate permettono ai superiori di pilotare le azioni dei loro subordinati (definizione degli obiettivi e piani d'azione).

Efficacia. Rapporto fra il risultato (di un'azienda, di un'amministrazione pubblica) e l'obiettivo di produzione o di prestazione fissato. Si è tanto più efficaci quanto più si raggiunge l'obiettivo prefissato.

Efficienza. Rapporto fra il risultato e la quantità dei mezzi impiegati per conseguirlo. Il termine si avvicina a quello di economicità. Si è tanto più efficienti quanto più economica è la produzione del servizio.

Entità produttiva/operativa. Organismo preposto alla produzione del servizio pubblico.

Funzionalità. Capacità del Comune di risolvere i problemi della cittadinanza con il miglior rapporto fra *efficacia* ed *efficienza*.

Mandato di prestazione. Strumento di cui si serve chi ha *definito l'offerta* per delegare la produzione del *servizio* all'*entità operativa* interna o esterna alla Pubblica Amministrazione (p. es. per delegare il servizio di agenzia AVS).

Obiettivo. È l'espressione di un risultato misurabile (o oggettivamente apprezzabile) che un responsabile o un'unità deve raggiungere entro un lasso di tempo con i mezzi opportuni.

Orientamenti strategici. Essi si definiscono tramite la combinazione di obiettivi e di opzioni strategiche appropriate.

Politica pubblica. Insieme di prestazioni/servizi pubblici.

Processo. È la concatenazione di operazioni/attività elementari che conducono alla produzione di un risultato.

Reporting. Processo con il quale vengono fatte confluire, in maniera strutturata, le informazioni utili ad una gestione operativa e strategica.

Servizio/prestazione. Di esso si definiscono l'*accessibilità*, la qualità, la quantità, il costo e, se del caso, il prezzo e le modalità di controllo.

Sistema informatico. Insieme di apparecchiature *hardware* e *software* che caratterizzano un sistema informativo.

Sistema informativo. Insieme di aspetti organizzativi, strumenti, procedure, applicazioni e competenze che hanno il compito di raccogliere, organizzare, selezionare, archiviare e comunicare i dati riguardanti l'attività di un'organizzazione. Suo obiettivo è quello di mettere a disposizione dei responsabili delle decisioni operative tutte le informazioni necessarie per effettuare le migliori scelte possibili.