

Arthur
Andersen



Sezione enti locali

Analisi dei meccanismi che
regolano il funzionamento
del comune ticinese

Ottobre 1998

Indice

	Pagina
Prefazione	3
Introduzione	4
Constatazioni	8
Raccomandazioni	17
Conclusioni	25
Glossario	28

Prefazione

Introduzione

Premessa

La società 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 principali problematiche riscontrate nella gestione comunale.

Il Dipartimento delle Istituzioni, avendo riconosciuto l'interesse generale dello stesso e dei risultati che ne potranno scaturire, ha deciso di collaborare attivamente per tramite della Sezione enti locali della Divisione degli interni.

Modello di riferimento

Per questo studio si è fatto riferimento ad un modello di comune autonomo dal punto di vista legislativo, come 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 l'idoneità del suo assetto istituzionale a fronte dei continui cambiamenti apportati dai livelli di governo competenti nel corso degli anni 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.

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 creativi¹

Cosciente di questo bisogno, il Cantone ha da qualche anno promosso una serie di importanti iniziative tese a rivalutare il ruolo del comune ticinese.

Gli ambiti in cui si è maggiormente intervenuto sono la dimensione della collettività locale e la ripartizione dei compiti con il Cantone:

con la promozione delle aggregazioni si vuole aumentare la grandezza delle collettività locali, affinché siano in grado di soddisfare efficacemente ed efficientemente i bisogni della popolazione, senza necessitare di un intervento dirigitico da parte di un livello di governo superiore²;

con la ripartizione dei compiti si ha 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 che il comune sia 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 ne condizionerebbero la razionalità.

Con questo studio 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. Un sistema che è definito da modalità e regole operative, in parte proprie ed in parte determinate da un quadro normativo complesso³ e in alcuni casi concettualmente riferito al modello comunale di inizio secolo.

¹ Per esempio adottando soluzioni come quella della Holding in ambito turistico proposta nel locarnese.

² 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.

³ Per esempio la Costituzione cantonale, la Legge organica comunale, la Legge sulla municipalizzazione dei servizi pubblici, ecc.

Sono state evidenziate 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.

Approccio

Per lo studio sono stati selezionati 36 comuni, 32 dei quali sono stati poi contattati al fine di organizzare l'incontro⁴.

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 come richiesto 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 lo scollamento fra le pratiche in uso nei comuni ticinesi ed un modello di riferimento disegnato appositamente.

L'intervista è stata organizzata in due parti.

Nella prima sono state analizzate le procedure e gli strumenti adottati per:

definire l'offerta comunale (identificazione e analisi critica del bisogno, analisi finanziaria, politiche pubbliche, pianificazione finanziaria, previsione di incidenza e analisi di opportunità);

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

gestire l'apparato amministrativo del comune (unità operative);

⁴ Vista la concomitanza delle interviste con il periodo estivo si è preferito selezionare un numero maggiore di comuni in previsione dell'impossibilità per alcuni di essi a partecipare allo studio.

controllare il raggiungimento o meno degli obiettivi approvati dal legislativo.

Nella seconda parte, invece, è stato chiesto agli amministratori comunali di delineare per sommi capi il comune del futuro, mettendo in risalto i cambiamenti che dovrebbero essere introdotti per aumentarne la funzionalità.

Sulla base delle informazioni ottenute si è quindi proceduto ad un'analisi qualitativa e quantitativa. Per l'analisi quantitativa sono stati utilizzati particolari strumenti statistici, che hanno permesso di valutare i risultati delle interviste in funzione di criteri quali la dimensione del comune, la sua situazione e la sua autonomia finanziaria, nonché l'evoluzione prevista⁵.

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. Lo studio ha infatti dimostrato che, benché con volti diversi, i problemi dei comuni ticinesi sono riconducibili ad uno stesso comune denominatore.

Ringraziamenti

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

⁵ I dati di riferimento sono quelli dal recente studio sulle aggregazioni comunali del Dipartimento delle Istituzioni.

Constatazioni

In questo capitolo sono riprese le principali constatazioni scaturite dallo studio, raggruppate per area di pertinenza: a livello di *definizione del servizio pubblico (offerta)*, di *produzione* e di *controllo e di comunicazione* ai cittadini dei risultati raggiunti.

A livello di definizione dell'offerta

Alcuni comuni denotano insufficiente progettualità...

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

Da questo punto di vista lo studio ha permesso di evidenziare una volta di più che i comuni ticinesi, in modo particolare quelli più piccoli, hanno difficoltà ad essere progettuali.

poiché hanno un margine di manovra finanziaria esiguo o inesistente...

Una delle cause che permettono di spiegare questo fenomeno è l'esiguità del margine di manovra finanziaria della maggior parte dei comuni ticinesi.

Data l'attuale ripartizione dei compiti, i comuni sono 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 è così contenuto da non permettere alcun discorso progettuale se non volto alla conservazione (bisogno di continuità) di quanto il comune già fa.

perché dal punto di vista decisionale dipendono parzialmente da altri livelli di governo...

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).

A fronte della 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.

Questa dipendenza per la definizione dei servizi pubblici da altri livelli

di governo, associata ad un'autonomia finanziaria spesso risicata, che non permette di sviluppare servizi complementari o alternativi a quelli imposti, ha generato in buona parte dei comuni ticinesi un sentimento di frustrazione che ha indotto un approccio passivo e poco prospettico.

poiché alcune forme di collaborazione intercomunale tolgono loro l'autonomia decisionale.

A queste limitazioni si aggiungono quelle generate da alcune forme di collaborazione intercomunale, ed in modo particolare quella del consorzio, sostituitesi al comune per la definizione di alcune prestazioni pubbliche di competenza prettamente locale (p. es. per la raccolta dei rifiuti).

Istituti che, non avendo alcuna responsabilità diretta di ordine politico e finanziario, fanno a volte delle scelte poco opportune rispetto al bisogno reale della collettività.

Φ

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

A livello comunale il servizio pubblico viene spesso identificato con l'infrastruttura e l'organizzazione necessaria alla sua produzione...

Dalla seconda metà del XIX secolo, la funzione principale del comune è quella di offrire ai propri cittadini i servizi di interesse pubblico, per cui l'attenzione dei poteri politici si è concentrata nella definizione di cosa deve essere fatto per soddisfare tali bisogni.

In realtà, a livello locale il loro interesse è rivolto piuttosto allo strumento che permette l'erogazione della prestazione pubblica, in modo particolare se un'attrezzatura o un'installazione: il servizio viene allora identificato con l'infrastruttura che serve a produrlo⁶.

perché il comune ha sempre più un ruolo di agenzia di un altro livello di governo...

Fra le ragioni che permettono di spiegare questo fenomeno vi è il ruolo di agenzia che il comune ticinese svolge per altri livelli di governo: l'autonomia comunale è in questi casi limitata alla scelta dell'infrastruttura necessaria alla produzione. L'aver spostato l'attenzione dei poteri politici dalla definizione dei

⁶ I servizi per il tempo libero coincidono con la sala multi uso, le prestazioni in ambito scolastico con l'istituto ed i docenti, le prestazioni in ambito sportivo con il campo da calcio,

contenuti dei servizi pubblici a quella degli strumenti necessari alla loro produzione, è una delle ragioni che permettono di spiegare la visione infrastrutturale del servizio pubblico a livello locale.

In generale i comuni credono che una volta creata l'infrastruttura sono riusciti a soddisfare i bisogni della collettività. In questo modo essi corrono il rischio di accorgersi troppo tardi che l'infrastruttura non permette l'erogazione di quei servizi che soddisfano il bisogno collettivo.

poiché il politico preferisce occuparsi dell'infrastruttura in quanto segno tangibile della sua azione.

Un'ulteriore spiegazione è data dal fatto che l'infrastruttura, poiché materiale, costituisce un segno tangibile dell'azione dell'uomo politico. Egli ha quindi interesse a far sì che essa qualifichi al meglio il proprio agire (elemento di identificazione), per cui avrà tendenza ad occuparsi più di quest'ultima che delle prestazioni pubbliche che con essa potrebbe offrire.

Φ

Un comune funzionale non deve naturalmente avere solo delle capacità progettuali o essere cosciente del proprio ruolo di erogatore di servizi pubblici locali, ma deve anche essere in grado di prendere delle decisioni efficaci.

Il processo decisionale non è sempre efficace...

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 bontà 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.

Ed è proprio in questo senso che lo studio ha permesso di evidenziare alcune insufficienze.

perché gli strumenti di aiuto alla decisione sono inadeguati...

L'efficacia delle scelte comunali è condizionata in primo luogo dall'inadeguatezza degli strumenti informativi, che non sempre garantiscono un'informazione corretta e significativa (contabilità, rapporti operativi, informazioni tecniche, ...).

A fronte di queste lacune anche il politico più avveduto corre il rischio di fare delle scelte poco opportune, indipendentemente dalla dimensione del comune, ma semplicemente poiché basate su informazioni inadeguate.

perché all'esecutivo manca il tempo per approfondire i *dossier*.

poiché vi è ancora poca disponibilità a collaborare per la definizione di offerte intercomunali.

Un ulteriore fattore di condizionamento del processo decisionale è la mancanza di tempo a disposizione dei municipali per trattare adeguatamente tutti i *dossier* di loro competenza.

Il numero sempre crescente di compiti di autorità ed amministrativi (imposti) a carico dell'esecutivo non fa altro che limitare la loro disponibilità a trovare delle soluzioni atte a soddisfare i bisogni dell'intera collettività (cosa fare e come fare).

I comuni ticinesi hanno ancora troppo spesso difficoltà a sviluppare delle soluzioni intercomunali ai problemi che coinvolgono la regione a cui appartengono.

La collaborazione intercomunale rimane infatti limitata alla messa in comune dei mezzi necessari all'erogazione di un servizio, al fine di ridurre i costi. Per contro, a fronte della necessità di definire dei servizi regionali, la disponibilità a collaborare si fa minore. In questi casi i comuni preferiscono rinunciare al servizio oppure decidono comunque di offrirlo, senza però tenere conto dei bisogni dei comuni limitrofi, correndo così il rischio di definire dei servizi pubblici non adeguati ai bisogni reali della collettività regionale⁷.

A fronte di questa situazione, dovendo comunque prendere delle decisioni e non potendole continuamente rinviare nel tempo, può accadere che vengano prese delle decisioni poco opportune.

A livello di produzione del servizio

Poteri politici ed amministrazione non hanno sempre ruoli e competenze ben 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).

Per ottimizzare la produzione dei servizi pubblici (efficienza) e soddisfare al meglio gli obiettivi che i poteri politici locali e gli altri livelli di governo attribuiscono loro, le unità operative devono poter disporre di autonomia dal punto di vista amministrativo. In altre parole esse devono poter modificare liberamente la loro

⁷ Poiché valutano in modo errato la domanda reale, con un rischio di sotto- o sovradimensionamento del servizio, inducendo un sentimento generalizzato di insoddisfazione.

organizzazione, i processi produttivi e la struttura "aziendale", adattandoli costantemente ai bisogni del comune.

I dati emersi dallo studio permettono di affermare che, come codificato istituzionalmente⁸, la separazione dei ruoli e delle competenze fra i poteri politici e l'amministrazione non è sempre chiara.

a causa degli attuali vincoli istituzionali e per una mancata delega...

Come indicato poc'anzi, una delle cause dell'attuale sovrapposizione dei ruoli e delle competenze è da imputare al sistema legislativo. Esso impedisce l'adozione di statuti che concedano maggiore autonomia alle unità operative, e rende difficile l'introduzione di sistemi di deleghe efficaci in grado di responsabilizzare il personale.

perché la dimensione dei comuni è troppo piccola...

Spesso, inoltre, la realtà comunale ticinese è troppo piccola per creare una vera e propria distinzione fra l'apparato amministrativo ed i poteri politici⁹, per cui sarebbe inopportuno introdurre il concetto dello statuto autonomo delle unità produttive. Si potrebbe tuttavia ovviare a questo inconveniente introducendo un sistema di deleghe efficace.

perché il comune ha sempre più il ruolo di agenzia di un livello di governo superiore...

Anche in questo caso, l'ingerenza dell'esecutivo nelle azioni dell'amministrazione è da imputare in parte al ruolo sempre più di agenzia del comune ticinese. Essendo i municipali indotti ad occuparsi più dei problemi legati alla produzione del servizio che al servizio in quanto tale, hanno la tendenza ad esercitare il proprio potere sull'amministrazione, intromettendosi nelle loro attività sino a condizionarle.

a causa dell'asimmetria informativa...

D'altro canto, la compenetrazione di ruoli e competenze è indotta anche dall'asimmetria informativa esistente fra l'apparato amministrativo ed i poteri politici.

In molti ambiti gli ultimi dipendono dai primi, i quali, vivendo la realtà comunale in prima persona, dispongono delle informazioni che servono per prendere qualsiasi decisione atta a migliorare la propria efficienza ed efficacia.

⁸ Stando all'attuale sistema legislativo l'esecutivo è responsabile non solo della definizione dei servizi pubblici locali, ma anche della loro produzione.

⁹ Nella maggior parte dei comuni il segretario svolge sia il compito di supporto all'esecutivo nell'elaborazione delle decisioni municipali, sia di esecutore delle decisioni prese.

per le competenze di parte del personale.

Per finire vi è il problema delle competenze del personale, in modo particolare per le collettività piccole.

Se non adeguatamente qualificato, i municipali avranno sempre la tendenza ad intromettersi nel lavoro dei dipendenti comunali, per timore di errori.

Φ

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

Le modalità e gli strumenti di gestione dell'organizzazione e delle risorse umane del comune sono insufficienti...

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.

A fronte di 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 il comune deve dotarsi di procedure e strumenti che permettono una gestione dinamica dell'apparato amministrativo.

In questo ambito lo studio ha permesso di evidenziare importanti lacune.

a causa delle rigidità strutturali dell'apparato amministrativo...

Un primo freno all'incremento dell'efficienza e dell'efficacia dell'apparato amministrativo sono le rigidità strutturali tipiche del settore pubblico.

Spesso i comuni, in modo particolare quelli più piccoli¹⁰, si sentono impotenti di fronte all'opportunità di ridimensionare le proprie strutture (immobili e macchinari) ed il proprio personale (numero), poiché condizionati dall'opinione pubblica e dalla difficoltà a trovare i fondi necessari per le trasformazioni auspiccate.

a causa delle rigidità normative dell'apparato amministrativo...

Alle rigidità strutturali vanno poi aggiunte quelle normative generate da regolamenti (Regolamento organico dei dipendenti, Legge organica comunale, Legge sulla municipalizzazione dei servizi pubblici,...) che

¹⁰ I comuni più grandi, benché sottoposti alle medesime rigidità di quelli piccoli, possono raggiungere l'obiettivo avvalendosi di metodi quali la rotazione od il pensionamento del personale, oppure la ristrutturazione di uno degli edifici amministrativi di cui sono proprietari.

non permettono alle unità operative di reagire con la flessibilità di cui necessitano (protezionismi, mancanza di autonomia, ecc.).

poiché manca una definizione chiara delle prestazioni...

Un'ulteriore causa dell'incapacità di adattare le unità operative in funzione dei servizi che il comune ha deciso di erogare è la mancata attribuzione degli obiettivi (per servizio) che esse devono raggiungere (qualità, quantità e costo).

Senza mandato di prestazione è difficile verificare l'adeguatezza di un'unità produttiva, poiché non si dispone delle informazioni necessarie ad una valutazione della mole di lavoro che essa deve svolgere.

per mancanza degli strumenti che permettono una corretta gestione dell'organizzazione e delle risorse umane...

Inoltre, pur disponendo della flessibilità auspicata e pur avendo esplicitato il mandato, per poter gestire efficacemente sia l'organizzazione che le risorse umane del comune è necessario disporre degli strumenti idonei (sistemi di monitoraggio dei carichi di lavoro, mansionari, profili delle funzioni,...).

Allo stato attuale la maggior parte delle collettività locali non dispone di questi strumenti.

perché le risorse non sono sempre percepite come rare.

Infine, affinché l'ente locale si senta stimolato ad intraprendere questo genere di iniziative, è necessario che percepisca la rarità delle proprie risorse. Solo a questa condizione sarà incentivato a spendere meglio: contendo i costi o migliorando il servizio.

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, o meno, degli obiettivi prefissati ed informare quindi la cittadinanza, affinché possa anch'essa valutare l'opportunità di modificare, o meno, un servizio pubblico.

Il controllo delle attività comunali è insufficiente...

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

A questo proposito lo studio ha evidenziato alcune insufficienze.

Raccomandazioni

In questo capitolo sono indicate le aree che necessitano di ulteriori approfondimenti, da cui trarre le azioni che lo Stato dovrebbe intraprendere per ovviare alle problematiche legate alla gestione della cosa pubblica, messe in evidenza da questo studio.

È fondamentale rendersi conto che non si tratta però di misure isolate, bensì di tasselli che insieme vanno a formare un puzzle da cui dipende la restituzione all'istituto comunale della funzionalità persa da tempo. L'introduzione di solo una parte di esse comprometterebbe il raggiungimento di questo risultato.

Anche in questo caso, le azioni previste sono state suddivise per area di interesse.

Di carattere generale

In quest'area sono raggruppate le azioni che non hanno un legame diretto con i meccanismi che regolano il funzionamento dell'istituto comunale, ma che ne determinano la funzionalità.

Incremento della dimensione del comune ticinese

La dimensione del comune è senza dubbio uno dei temi più importanti per le sorti del comune di domani, poiché da essa dipende non solo la possibilità di contenere la spesa pubblica, razionalizzando i costi di quei servizi che ancora oggi non sono prodotti a livello intercomunale, ma anche e soprattutto perché un comune medio-grande può sviluppare un discorso progettuale.

Se l'ente locale vuole riconquistare quel ruolo attivo che in passato ricopriva nel contesto federalista, e riottenere quell'autonomia decisionale che, troppo spesso, il Cantone gli ha dovuto togliere per timore di una sua incapacità, allora deve dimostrare di saper gestire efficacemente anche i problemi più complessi.

Conscio della necessità di approfondire meglio questo tema, il Dipartimento delle Istituzioni ha elaborato uno studio (*Il Cantone e i suoi comuni: l'esigenza di cambiare*, marzo 1998), da cui hanno tratto

origine il progetto di legge sulle aggregazioni coordinate tra i comuni, recentemente messo in consultazione, e quello di revisione della legge sulla compensazione intercomunale.

Revisione della ripartizione dei compiti cantone-comune

Trasformare il comune di domani in un interlocutore valido, non solo a livello nazionale, ma pure europeo (in un'Europa sempre più delle regioni), significa anche rivedere seriamente la ripartizione dei compiti fra Cantone e comuni al fine di restituire agli enti locali dei veri e propri margini di autonomia legislativa senza con ciò compromettere l'efficacia del servizio: i comuni devono poter decidere degli obiettivi e dei contenuti di quei servizi pubblici la cui cerchia dei beneficiari corrisponde alla dimensione del nuovo comune. Non devono quindi esserci effetti esterni importanti.

Una diversa ripartizione dei compiti pone naturalmente alcuni problemi riguardo a quei servizi di interesse cantonale la cui produzione, per una ragione o per un'altra, è opportuno mantenere a livello comunale (servizi rispetto ai quali il comune continuerebbe a svolgere un ruolo di agenzia del Cantone). Si tratta in modo particolare di prestazioni che richiedono un contatto con il cittadino-utente e che vedono quindi nell'amministrazione comunale un interlocutore privilegiato.

Revisione della distribuzione dei flussi finanziari

La ripartizione dei compiti secondo i criteri definiti poc'anzi sarebbe inefficace se non si procedesse, parallelamente, ad un'analisi dei flussi finanziari che tenga conto di quanto detto in precedenza. Il principio a cui si dovrebbe fare riferimento, identico a quello adottato recentemente per regolare i rapporti fra Confederazione e Cantoni, prevede che sia il livello di governo che ha deciso l'offerta del servizio pubblico a coprirne i costi, indipendentemente da chi verrà poi incaricato della sua produzione.

Spetta quindi al Cantone finanziare la totalità dei costi (p. es. mediante un mandato di prestazione fra l'amministrazione comunale e le autorità cantonali) dei servizi cantonali la cui produzione è stata demandata ai comuni.

Rispetto a questi servizi i poteri politici comunali dovrebbero avere ben poco da dire se non verificare l'operato del proprio apparato amministrativo (per altro autonomo) rispetto agli obiettivi assegnati.

Un controllo che, se associato ad un corretto coinvolgimento del personale, permetterebbe di ricompensare l'efficienza delle unità operative con la realizzazione di benefici da ripartire fra il comune e suoi impiegati¹².

Benché questa soluzione permette di eliminare le inefficienze generate dalla mancata corrispondenza fra chi decide i contenuti di un servizio pubblico e chi lo paga, essa non fornisce alcuna risposta utile ai problemi derivanti dalle differenti capacità finanziarie dei comuni ticinesi.

La revisione della perequazione e della distribuzione delle risorse finanziarie

Malgrado la ripartizione dei compiti e dei flussi finanziari secondo il criterio della responsabilità diretta, importanti differenze continueranno a sussistere per quanto concerne la capacità finanziaria dei singoli comuni.

Lo strumento che permette di compensare queste differenze è la perequazione.

Quella odierna, voluta per correggere non solo le differenti capacità finanziarie, ma anche le imperfezioni derivanti dall'attuale sovrapposizione di compiti e flussi finanziari, non è in grado di fornire delle risposte efficaci ed efficienti ai bisogni del comune di domani. Occorrerà quindi concepire un nuovo strumento i cui principali obiettivi dovranno essere, da un lato, la riduzione delle differenti capacità finanziarie comunali e, dall'altro, la compensazione delle differenze di costo per quelle prestazioni che il Cantone riterrà di interesse cantonale e che rientreranno quindi nella sua politica regionale.

Trattando il soggetto delle disparità finanziarie fra comune e comune non ci si potrà inoltre astenere dall'affrontare il tema della ripartizione delle risorse finanziarie: imposizione persone fisiche e giuridiche, residenze primarie e secondarie.

¹² La negoziazione fra Cantone e entità operative comunali dovrebbe condurre alla definizione di un prezzo unitario corrispondente al costo medio di tutte le unità decentrate preposte all'erogazione del servizio. Quelle più onerose, disponendo di una base di paragone, sarebbero così stimolate ad incrementare la propria efficienza nella speranza di realizzare lo stesso beneficio.

In modo particolare se si considera il fatto che tra i due argomenti vi è un legame assai stretto.

A livello di definizione dell'offerta

Ripensate le condizioni generali in cui opera la collettività locale, occorrerà rivedere anche il processo decisionale che conduce alla definizione dell'offerta comunale.

Introduzione di meccanismi di responsabilizzazione

Affinché i comuni sappiano gestire opportunamente l'autonomia che la Confederazione ed il Cantone gli hanno riconosciuto è importante responsabilizzarli dal punto di vista finanziario. In questo modo si riuscirà ad imporre delle decisioni che tengano conto non solo dei supposti benefici procurati dal servizio pubblico, ma anche del sacrificio finanziario necessario alla sua produzione.

Introduzione di una logica per prestazione

Affinché il cittadino torni ad interessarsi della cosa pubblica locale occorrerà focalizzare la sua attenzione sul servizio pubblico. Infatti, se da un lato la partecipazione dei cittadini dipende dalla possibilità di influenzare realmente l'offerta comunale (autonomia legislativa), dall'altro è fondamentale che essi siano in grado di confrontare i propri bisogni con quanto offerto dal comune. L'attuale visione infrastrutturale del servizio pubblico impedisce al cittadino di prendere coscienza pienamente di quanto l'ente locale gli offra.

Nel contempo, non gli permette di valutare correttamente l'utilità o meno di un investimento, poiché chiamato ad esprimersi sullo strumento e non sui servizi che con esso potranno essere erogati.

Per ovviare a questo inconveniente occorrerà quindi pensare a degli strumenti che inducano il comune ad abbandonare la logica infrastrutturale a vantaggio di quella per prestazioni (definiti per qualità, quantità, costo, prezzo, accessibilità,...).

A livello di produzione dei servizi

Un'ulteriore area di approfondimento da cui dovranno scaturire le misure che restituiscano funzionalità ai comuni ticinesi è quella della gestione delle unità produttive.

Revisione degli strumenti di delega operativa

Occorrerà innanzitutto approfondire il tema della delega operativa, ossia delle modalità con cui i poteri politici affidano all'amministrazione comunale o ad altri enti pubblici il compito di produrre i servizi che essi hanno definito.

Attualmente questo compito è affidato al *cahier des charges* che, però, si limita ad elencare le attività che le varie unità produttive, i vari uffici ed i singoli impiegati devono compiere, mentre la loro pianificazione spetta all'esecutivo.

L'introduzione di strumenti innovativi, quale il mandato di prestazione, non solo faciliterà una separazione più netta dei ruoli e delle competenze fra poteri politici ed amministrazione, ma imporrà l'esplicitazione degli obiettivi (finanziari ed operativi) che le unità produttive devono raggiungere.

Grazie ad esso, i poteri politici potranno inoltre controllarne efficacemente l'operato ed il funzionamento delle unità produttive (grazie ad un confronto svolto su prestazioni omogenee¹³).

L'amministrazione, dal canto suo, avrà la possibilità di rivendicare le risorse di cui necessita per portare a termine i compiti che gli sono affidati, senza nuocere alla qualità dei servizi pubblici.

Affinché si incrementino l'efficienza e l'efficacia dell'intervento delle unità produttive del comune non è però sufficiente dare degli obiettivi chiari e per prestazione, ma occorre anche verificare l'idoneità del loro statuto.

¹³ A tale scopo il riferimento a compiti delegati dal cantone offre sicuramente una base idonea a questa attività di confronto.

Revisione dello statuto delle unità operative del comune

L'attuale sistema legislativo che regola il funzionamento del comune ticinese fa sì che le unità operative siano dipendenti dall'esecutivo per qualsiasi questione amministrativa. Se da un lato questa regola rispondeva ad un bisogno di controllo legittimo del settore pubblico, dall'altro riflette il ruolo di agenzia che il Cantone ha imposto al comune.

In futuro occorrerà quindi rivedere lo statuto delle aziende municipalizzate e dei consorzi (intesi qui come unità produttive), con l'intento di concedere loro maggiore autonomia, responsabilizzandole sul risultato.

Per la cancelleria ed i servizi amministrativi in genere si dovrà invece sviluppare lo strumento della delega, al fine di separare chiaramente i ruoli e le competenze dei poteri politici e degli organi chiamati ad erogare i servizi.

In questo modo sarà possibile incrementare l'efficienza e l'efficacia delle unità produttive e sgravare l'esecutivo dai compiti di carattere amministrativo che attualmente gli impediscono di dedicarsi come vorrebbero alla soddisfazione del bisogno della loro collettività.

Introduzione di meccanismi e strumenti che incrementino l'efficienza e l'efficacia dell'amministrazione comunale (organizzazione e risorse umane)

Il miglioramento del funzionamento delle unità produttive del comune necessiterà l'introduzione di meccanismi e strumenti che permettano una gestione ottimale dell'organizzazione e del personale.

L'obiettivo è fornire ai responsabili la possibilità di verificare l'idoneità delle unità produttive e, se del caso, di intervenire per migliorarne l'efficienza e l'efficacia potenziando il personale¹⁴, introducendo nuovi sistemi informatici¹⁵, oppure riorganizzando i processi produttivi.

¹⁴ Per esempio aumentandolo di numero o migliorandone le competenze, tramite la pianificazione della formazione continua

¹⁵ Di tipo transazionale, destinato al supporto delle singole attività, o di workflow, permettendo così un flusso automatico delle pratiche qualora gestite da più persone.

Per raggiungere questi obiettivi è importante aver attribuito un mandato chiaro all'unità produttiva. Se così non fosse si correrebbe il rischio di valutare non tanto quello dovrebbero fare, quanto piuttosto quello che le unità fanno, il che non corrisponde forzatamente a quello che l'esecutivo si attende da loro, spesso per zelo dell'amministrazione

A livello di controllo e di informazione

Il controllo è l'ultima area meritevole di approfondimenti che diano atto ad iniziative concrete.

Ridisegno degli strumenti e delle procedure di controllo delle attività comunali

Si tratta in primo luogo di approfondire gli strumenti ed i meccanismi di controllo delle attività comunali. L'obiettivo è quello di fornire ai poteri politici, per tipo di competenza, le informazioni utili ad una verifica dell'impatto avuto dai servizi pubblici e del funzionamento delle unità preposte alla loro erogazione.

Contrariamente a quanto avviene attualmente il controllo non potrà essere unicamente di tipo finanziario, ma anche operativo, e dovrà essere strutturato affinché si possa intervenire rapidamente per correggere sia l'obiettivo che le modalità con cui raggiungerlo.

A fronte dell'eterogeneità riscontrata fra le modalità di controllo sarà inoltre necessario definire degli standard che permettano di confrontare le varie realtà comunali.

Miglioramento degli strumenti di informazione democratica ai cittadini finalizzata ad un incremento dell'efficacia decisionale

Con questa sezione si conclude simbolicamente il cerchio che dalla definizione dell'offerta pubblica ci ha portati al controllo dei risultati, passando dalla produzione dei servizi pubblici.

Perché tale ciclo (definizione, erogazione, controllo e ridefinizione della prestazione) possa iniziare nuovamente è importante che al cittadino-legislatore giungano le informazioni utili ad un rilancio del dibattito democratico in merito ai compiti del comune. Quest'obiettivo è di primordiale importanza per la vitalità di una collettività che si vuole

autonoma e che intende adattare costantemente i propri servizi ai bisogni in continua evoluzione della società.

Evidentemente l'attenzione in questo ambito dev'essere rivolta non solo alle modalità con cui queste informazioni giungono al legislativo, ma anche alla loro natura.

L'informazione dovrà infatti essere tempestiva e completa. In caso contrario i cittadini continueranno a prendere delle decisioni dettate più da valutazioni soggettive che oggettive.

Affrontando il tema del controllo e dell'informazione sarà necessario ripensare l'attuale ruolo di vigilanza del cantone.

Revisione del ruolo di vigilanza del cantone

Affinché i comuni gestiscano la propria autonomia nel migliore dei modi è necessario definire pochi, ma inequivocabili limiti istituzionali¹⁶ che, pur garantendo l'auspicata flessibilità, responsabilizzino il comune generando delle sanzioni automatiche in caso di non rispetto¹⁷.

Il compito dell'autorità di vigilanza dovrebbe essere in primo luogo quello di elaborare una proposta legislativa che definisca questi limiti, secondo criteri di efficienza ed efficacia, che riducano la necessità di intervento cantonale e che, conseguentemente, contengano le spese di vigilanza dei comuni a carico del Cantone.

Fra questi limiti dovrebbero esserci sia delle regole finanziarie che degli strumenti gestionali e di aiuto alla decisione, con cui fornire le indicazioni indispensabili a chi deve decidere di un servizio pubblico.

Definiti i limiti, l'autorità di vigilanza dovrà quindi verificarne il rispetto, anche grazie a nuovi strumenti che permettano un controllo efficiente ed efficace del comune, nonché degli interventi tempestivi.

L'autorità di vigilanza dovrà infine controllare la correttezza, la pertinenza e la completezza delle informazioni fornite al legislativo al momento della decisione di produrre, modificare o abolire un servizio pubblico. Controllo da cui dipende l'efficacia del sistema democratico.

¹⁶ Per esempio il ristabilimento dell'equilibrio finanziario del conto di gestione corrente entro due anni.

¹⁷ Per esempio l'innalzamento automatico del moltiplicatore senza alcuna soglia massima.

Conclusioni

Nate a fronte 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 che da primaria era diventata industriale e dei servizi. A caratterizzare la nuova realtà è soprattutto la velocità con cui la società evolve, e con essa la domanda sempre diversa di servizi pubblici locali.

In passato, per permettere al Comune di adattarsi ai nuovi bisogni, il Cantone ha proceduto a continue trasformazioni puntuali¹⁸ che hanno finito col snaturarne il ruolo: da un lato, sempre più agenzia e, dall'altro, sempre meno centro decisionale.

Le constatazioni fatte nel corso di questo studio sono il segno evidente degli effetti procurati da questo dualismo.

La crisi finanziaria dei comuni degli ultimi anni ha ulteriormente messo in evidenza i limiti di un ente che non è più in grado di svolgere il proprio ruolo.

Cosciente della necessità di intervenire, da alcuni anni il Cantone ha iniziato ad elaborare delle soluzioni che permettessero al comune di riconquistare un ruolo politico attivo nel contesto federalista elvetico. 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 importantissimi nei rapporti fra livelli di governo diversi¹⁹;

¹⁸ Uno degli esempi più conosciuti è quello della collaborazione intercomunale i 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).

¹⁹ In modo particolare con il diritto di iniziative legislativa, grazie al quale un quinto dei comuni può coalizzarsi per sollecitare la modifica di una legge.

- Lo studio sulle aggregazioni, che mira a rilanciare il dibattito 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 vuole responsabilizzare maggiormente i comuni sulle ripercussioni finanziarie delle decisioni da essi prese.

Benché opportune, le azioni sopra elencate non sono sufficienti 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.

Se da un lato, la via intrapresa dal Cantone è quella giusta, dall'altro, occorre sottolineare la necessità di ridisegnare la realtà comunale tenendo conto, in maniera armonica, di tutti i problemi evidenziati nel presente studio.

A tale scopo occorrerà affrontare con coraggio le seguenti tematiche

- Sarà innanzitutto necessario interrogarsi sulla natura del comune di domani, distinguendo quello decisionale da quello di agenzia;

Occorrerà inoltre proseguire sulla via delle aggregazioni comunali al fine di ottenere un comprensorio che permetta all'ente locale di recuperare potenzialmente la propria funzionalità;

Bisognerà rivedere la ripartizione dei compiti fra Cantone e comune secondo il principio adottato per la recente revisione della perequazione fra Confederazione e cantoni (chi decide paga);

Sarà opportuno rivedere il sistema perequativo affinché si adatti al comune risultante dalle trasformazioni appena auspiccate. Una perequazione chiamata si a compensare le differenti capacità finanziarie dei comuni, ma anche le differenze di costo di quelle

prestazioni che il cantone intende promuovere, poiché facenti parte della propria politica regionale;

- Infine, si dovranno eliminare i vincoli che attualmente impediscono al comune di essere un istituto funzionale.

In relazione a quest'ultimo obiettivo occorrerà in modo particolare:

Ripensare il funzionamento del comune, marcando inequivocabilmente la separazione fra legislativo, esecutivo ed amministrazione. Quest'ultima, in modo particolare, dev'essere resa più autonoma e responsabile nei confronti del proprio operato.

Introdurre delle regole che responsabilizzino maggiormente i comuni di fronte alle decisioni da essi prese;

Migliorare gli strumenti di informazione necessari per un processo decisionale efficace.

Per raggiungere armonicamente questi obiettivi il Cantone dovrà coordinare i singoli interventi e monitorare costantemente l'evoluzione della realtà comunale.

Per questa ragione è auspicabile che esso si doti di un osservatorio della realtà comunale, cui spetterebbe il compito di coordinare le iniziative dei diversi dipartimenti cantonali e di segnalare le eventuali incongruenze con il progetto di comune che il Cantone vorrà promuovere e realizzare.

Glossario

Accessibilità. Cerchia dei beneficiari.

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 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, piani d'azione, ecc.).

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 i 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 (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. Per essere efficace un obiettivo deve rispettare i seguenti criteri. Deve essere: Concreto, Ambizioso, Realistico, Assunto, Tempificato e Omogeneo (CARATO).

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.

Servizio/prestazione. Di cui si definisce 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 ed 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.

Sistema transazionale. Sistema per la gestione quotidiana ed automatica (archiviazione, aggiornamento, consultazione) delle informazioni di carattere operativo ed elementare attinenti alle attività svolte da un'entità produttiva.

Unità produttiva/operativa. Vedi entità produttiva/operativa.

Workflow. Flusso di lavoro.