

Rapporto

numero	data	Dipartimento
5448 R	3 febbraio 2004	TERRITORIO
Concerne		

della Commissione della gestione e delle finanze sulla Mozione 24 febbraio 2003 presentata da Mario Ferrari: Compiti dello Stato, il come e il cosa: in generale e un esempio concreto (Messaggio no. 5448 del 25 novembre 2003)

PREMESSA

La mozione, fatte alcune considerazioni e domandata al Consiglio di Stato una risposta relativamente ad esse, richiedeva che fosse allestito:

uno studio che possa servire da base per una reale riforma del "come" e del "cosa" nel settore delle costruzioni stradali in base alla nuova impostazione.

Con il Messaggio no. 5448 del 25 novembre 2003 il Consiglio di Stato riteneva in sostanza che, con lo studio effettuato per "Gestione progetto" nell'ambito di Amministrazione 2000, già si rispondeva a quanto richiesto, definendo le competenze interne al Dipartimento del Territorio e alla Divisione delle costruzioni in particolare.

Dal profilo formale, la nuova Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato prevede all'art. 101 che:

¹La mozione è la proposta scritta fatta da uno o più deputati al Consiglio di Stato di esaminare l'opportunità di prendere un provvedimento di interesse generale.

²La mozione può essere sviluppata oralmente.

³Essa è trasmessa direttamente al Consiglio di Stato, che presenta un messaggio al Gran Consiglio entro 6 mesi.

⁴Se il Consiglio di Stato non accetta, integralmente o parzialmente, le proposte, il mozionante può chiedere, entro 1 mese, che la mozione e il messaggio del Consiglio di Stato siano trasmessi a una Commissione che riferisce al Gran Consiglio con un rapporto entro 1 anno.

⁵Se il Gran Consiglio approva la mozione, essa diventa vincolante per il Consiglio di Stato, salvo le competenze costituzionali.

La richiesta del mozionante di dare seguito alla mozione, siccome insoddisfatto della risposta, è stata trasmessa alla Commissione della gestione e delle finanze, che qui si esprime.

LA QUESTIONE

La mozione prendeva lo spunto dalla storia recente, che aveva visto nel 1987 l'unificazione della "Sezione strade nazionali" con la "Sezione strade cantonali", terminata la fase di più intensa progettazione e costruzione delle prime, e in seguito nel 1991, con la

“della riforma del Lago d’Orta” la riunione sotto lo stesso tetto dipartimentale delle Costruzioni con la Pianificazione e l’Ambiente.

La semplice somma lasciava supporre un sovradimensionamento della nuova realtà, con effetti indubbiamente riscontrati: prevaricazione della realizzazione sulla programmazione, attivismo non sempre opportuno, priorità discutibili. In particolare, non è mai stato chiarito il ruolo della Divisione costruzioni, che resterebbe quello di gestire, non di eseguire, la progettazione, le delibere e la costruzione delle opere nuove, accanto alla manutenzione.

Il progetto di Amministrazione 2000 denominato "Gestione progetto", presentato a fine 2002, ha chiarito le procedure che devono essere rispettate nella progettazione e nell’esecuzione di un investimento. Ogni investimento di una certa rilevanza deve essere presentato al Consiglio di Stato con un "Rapporto di programmazione" dove vengono definiti i contenuti del progetto, il limite di spesa e i benefici attesi che ne giustificano la priorità. Dopo l’approvazione da parte del Consiglio di Stato il "Rapporto di programmazione" non potrà più essere modificato, in modo che il Gran Consiglio, quando voterà il credito di progettazione, conoscerà contenuti, costi e benefici dell’opera.

Nella fase di realizzazione l’estensore del Rapporto di programmazione (che non sarà il responsabile della realizzazione) avrà il compito di verificare costantemente il rispetto del rapporto e di riferire al Consiglio di Stato. Se questo modello verrà applicato non dovrebbero più esserci sorprese di ampliamento dei progetti dopo l’approvazione del credito di progettazione e tanto meno dopo l’approvazione del credito di costruzione. La nuova metodologia separa nettamente l’area della programmazione da quella della realizzazione. Cambia dunque il come l’Amministrazione deve lavorare.

Tra gli obiettivi attesi da questo chiarimento, vi è anche il superamento della tradizionale prevaricazione dell’esecuzione sulla pianificazione, tanto da mettere in dubbio la logica delle priorità nel caso di molti investimenti. Come più volte denunciato dalla Commissione della gestione, era diventato impossibile distinguere l’intreccio tra nuovi investimenti, manutenzione e interventi particolari nel settore strade. D’altra parte è significativo che il piano delle strade previsto dalla legge nel 1983 non sia mai stato realizzato.

È ancora troppo presto per verificare in che misura la nuova procedura prevista da "Gestione progetto" (che non riguarda solo le costruzioni stradali) stia dando i suoi frutti. Qualche insoddisfacente caso pendente (come la Scuola media 2 di Bellinzona) sembra risalire, per quanto riguarda gli errori commessi, a tempi e modalità precedenti.

Ma “Gestione progetto”, indirettamente e in modo forte, pone anche il problema di **cosa** lo Stato deve fare. Rende anzitutto impellente la domanda se non sia sufficiente che lo Stato, per lo meno in alcuni ambiti, sappia diventare un committente forte, preparato, che sappia bene quello che vuole e che sappia esigere quello che vuole. Invece di continuare ad essere il realizzatore dei propri progetti, provocando l’inevitabile sopravvento dell’esecuzione (tempi, modi, utilizzo della disponibilità finanziaria) sulla programmazione, e quindi sul processo politico decisionale e di controllo.

Nel suo messaggio, il Consiglio di Stato si limita ad obiettare che “Gestione progetti” e le successive risoluzioni governative e direttive interne avrebbero chiarito in modo preciso le competenze all’interno del Dipartimento del territorio. La procedura da adottare a dipendenza della categoria di lavori sono definite, separando laddove necessario (sistemazione stradale e opere nuove) l’aspetto pianificatorio da quello esecutivo.

Il Governo sottolinea che la Divisione delle costruzioni, in qualità di rappresentante della proprietà stradale con le responsabilità che ne conseguono, deve mantenere la competenza in merito alla programmazione e pianificazione delle opere di conservazione e manutenzione del patrimonio, come pure alle opere di protezione, premunizione e ripristino di danni della natura.

La risposta governativa è puramente difensiva. Non entra nel merito del problema posto dalla mozione. Quasi che l'avvenuta chiarificazione procedurale fatta da "Gestione progetto" renda impermeabili a verifiche d'altra natura l'organizzazione e le dimensioni delle unità amministrative incaricate di tali procedure.

Non c'è bisogno di essere specialisti della materia per capire che è cosa ben diversa "mantenere la competenza in merito alla programmazione e pianificazione delle opere" rispetto all'ipotesi che, per "diventare un committente forte, preparato, che sappia bene quello che vuole e che sappia esigere quello che vuole", lo Stato la smetta di essere anche "il realizzatore dei propri progetti", o almeno limiti la sua tendenza ad essere soprattutto questo.

È pur vero che nei prossimi anni potrebbero modificarsi le regole dei rapporti tra Cantone e Confederazione per quanto concerne le opere stradali sussidiate dalla seconda. Di ciò si deve tenere conto, se può avere influsso sui problemi qui sollevati, ma non è una ragione per sospendere intanto ogni revisione critica dei compiti, e di conseguenza dell'organizzazione.

CONCLUSIONE

Per le considerazioni sopra esposte si chiede al Gran Consiglio di approvare la mozione e di vincolare il Consiglio di Stato a procedere nel senso della medesima, con le seguenti precisazioni.

Non si tratta di allestire l'ennesimo studio tramite un costoso mandato esterno, ma di rispondere politicamente alle seguenti domande:

- chiarite le procedure (il "come") tramite "Gestione progetto", non è il caso di affrontare il "cosa" fa e dovrebbe invece fare lo Stato, in ambito segnatamente di opere stradali (ma non solo)?
- non è il caso di focalizzare tale attività dello Stato sul ruolo di committente, rinunciando invece a buona parte dei compiti di esecutore?
- come ristrutturare di conseguenza (organicamente e quantitativamente, per numero e profilo dei funzionari impiegati) la Divisione delle costruzioni ed eventuali altri servizi ad essa collegati?

Questi aspetti rientrano nelle competenze del Governo. (In teoria il Gran Consiglio potrebbe procedere nell'ambito delle proprie, p.e. modificando la Legge sulle strade o altre, nel senso di "vietare" allo Stato di svolgere determinati compiti cumulati con altri, ma si tratterebbe veramente di una "ultima ratio"). La verifica parlamentare sarà possibile nell'ambito dell'approvazione dei preventivi annuali. Si tratta, in pratica, di dare concretezza e natura strutturale al dichiarato intento governativo di ridurre del 2% annualmente, sull'arco di tutta la legislatura, il numero dei funzionari.

L'auspicio è che ciò avvenga non tramite esasperati esercizi lineari e per delega indiscriminata ai singoli settori, ma proprio tramite puntuali ripensamenti del "cosa" lo Stato deve limitarsi a fare, e del "come" farlo. Sarebbe infatti improvido e sterile esercizio - per conseguire un obiettivo quantitativo sul numero dei dipendenti con logiche "congiunturali" - limitare indiscriminatamente le assunzioni e provocare così ritardi nell'evasione di pratiche o disservizi. Si tratta invece di abolire pratiche e servizi presso lo Stato, per svolgere adeguatamente quelle che restano.

L'accoglimento di questa mozione non vuole essere, coerentemente con il suo intento ("un esempio concreto") particolarmente indirizzato a denunciare un settore dell'amministrazione, siccome più ridondante di altri, ma di stimolo a quel ripensamento dei compiti e delle priorità per lo Stato che il momento finanziario impone.

Si tratta insomma di uscire dalla solita logica, lineare o limitata ai trasferimenti a terzi, con la quale l'amministrazione ipotizza "risparmi" all'attenzione del Governo, e di mettere in discussione le esistenti strutture dell'amministrazione medesima: procedendo da una rigorosa definizione dei compiti prioritari, anziché da una "ricomposizione organizzativa" dell'esistente come fatto finora (dal Lago d'Orta ad Amministrazione 2000).

L'invito al Governo, implicito, è quindi di applicare lo stesso metodo a tutte le unità dell'amministrazione: contemporaneamente o successivamente secondo le potenzialità di autoanalisi che il Governo stesso riterrà di avere tra i suoi membri ed i suoi funzionari dirigenti.

Per la Commissione gestione e finanze:

Mauro Dell'Ambrogio, relatore
Bacchetta-Cattori - Beltraminelli - Bignasca -
Bonoli - Carobbio Guscelli - Croce - Ferrari M. -
Foletti - Lepori B. - Lepori Colombo -
Lombardi - Lotti - Merlini - Robbiani