

MM no. 40 concernente la richiesta di un credito di fr. 120'000.- per l'analisi e la ridefinizione delle procedure di funzionamento e dell'organizzazione dell'amministrazione comunale denominato "riforma dell'amministrazione"

Locarno, 20 febbraio 2006

Signor Presidente,
Signore e Signori Consiglieri,

La richiesta che vi sottoponiamo con il presente MM è intesa a finanziare e a dare avvio al progetto di riforma dell'amministrazione.

1. Introduzione

Il Municipio, già nel PF 2001/2004, sollevava la necessità di procedere all'ottimizzazione e al riesame dei compiti dell'amministrazione comunale, necessità ribadita anche nel PF 2005/2008 recentemente consegnato ai signori Consiglieri Comunali.

Nel PF 2001/2004 il Municipio ricordava che la necessità di una razionalizzazione dell'amministrazione e dell'ottimizzazione dei servizi costituisce un'esigenza da tempo avvertita da più parti, sia in funzione dell'auspicato miglioramento qualitativo dei rapporti tra società civile ed ente pubblico comunale, sia per un miglior impiego delle risorse disponibili. Si tratta di dare la priorità ad un lavoro di dettaglio, consistente nell'analisi dei singoli servizi e delle singole unità lavorative, al fine di accertarne e risolvere le specifiche carenze allo scopo di affinare i singoli meccanismi e migliorare quindi i processi operativi. Ruolo fondamentale va attribuito alla promozione di una nuova cultura all'interno dell'amministrazione stessa, fondata su un processo di responsabilizzazione di tutte le persone coinvolte. Sempre nel citato PF 2001/2004 è sottolineata la necessità di procedere con un intervento di tipo strutturale sulla spesa, che permetta di ridimensionare il grado di intervento del Comune per evitare il continuo cumularsi di deficit.

Con il PF 2005/2008 il Municipio ha inteso ribadire la necessità di procedere con un progetto di riforma dell'amministrazione, ciò che corrisponde fra l'altro anche a quanto più volte richiesto da questo lodevole Legislativo.

Il Municipio ritiene che le prestazioni fornite dal Comune devono essere improntate all'efficienza, all'efficacia e all'economicità. Gli strumenti di conduzione, come pure quelli di lavoro, vanno aggiornati per permettere all'Esecutivo di essere costantemente informato sui servizi erogati e sui loro costi e garantire così al cittadino il miglior servizio possibile al minor costo. Ciò richiede notevoli cambiamenti e nuove impostazioni strutturali che necessitano soprattutto di una volontà politica forte, ma anche della collaborazione di tutti i funzionari dell'amministrazione comunale al fine di impostare e concretizzare le modifiche indispensabili al processo di riforma.

Il Municipio ha dapprima valutato la possibilità di intraprendere il progetto di riforma dell'amministrazione unicamente con forze interne all'amministrazione, ma dopo un'approfondita riflessione ha deciso di far capo alla collaborazione di un consulente esterno. Il ricorso ad un esperto appare infatti indispensabile per garantire un'analisi più obiettiva e neutrale, nonché fornire un approccio metodologico uniforme secondo schemi collaudati.

2. Intendimenti del Municipio

Negli ultimi decenni la nostra amministrazione ha assunto una serie di servizi complementari, non del tutto indispensabili a garantire l'adempimento dei compiti essenziali previsti a livello legislativo. Ciò è avvenuto a volte anche senza una compiuta pianificazione delle ripercussioni a medio e lungo termine sia sulla struttura dell'amministrazione stessa che sulle finanze comunali. Altri compiti, che al momento della loro introduzione erano utili e/o necessari, con il trascorrere del tempo e per ragioni diverse possono aver perso il loro ruolo, oppure essere ancora considerati impropriamente come compiti di base. Per questo oggi bisogna riesaminare i vari compiti svolti, non in assoluto ma secondo una logica di priorità, di eventuale riorganizzazione e tenendo conto del perimetro finanziario limitato dalla disponibilità oggettiva del Comune.

Inutile nascondere come anche l'aspetto economico sia rilevante: la precaria situazione finanziaria della nostra Città è uno degli elementi che impongono di dare avvio al più presto alla concretizzazione della tanto discussa riforma dell'amministrazione comunale. Alcuni passi sono già stati intrapresi nell'ambito dell'allestimento dei preventivi 2005 e 2006. Per quanto concerne il personale e l'organizzazione degli uffici si è però intervenuti più che altro in situazioni puntuali che si sono presentate a seguito di pensionamenti o dimissioni di collaboratori, trovando soluzioni che permettessero di non ipotecare una futura diversa struttura dell'amministrazione. Per quanto attiene invece ai diversi servizi erogati, sono stati fatti degli approfondimenti solo in alcuni settori che presentavano situazioni contingenti particolari.

Si tratta ora di procedere in modo razionale, pianificando la metodica della riforma e dell'intervento e avendo ben presente che non si tratta di un'operazione che ha per scopo la mera riduzione del personale, bensì l'esame della situazione e la conseguente presa delle decisioni necessarie per migliorare efficienza ed efficacia dell'operato della nostra amministrazione, anche con l'introduzione di nuovi sistemi e mezzi di lavoro, come pure la ridefinizione dei compiti che la Città vorrà affrontare in futuro.

Per poter riuscire, il progetto di riforma dovrà poter contare sulla collaborazione incondizionata di tutti i suoi collaboratori, in particolare quella dei quadri, ma anche di tutto il personale. Il coinvolgimento e l'aiuto dei dipendenti è infatti un tassello importante e indispensabile nel concetto di riforma; sarà utile raccogliere le loro suggestioni e i loro suggerimenti, come pure quelli della commissione del personale. Saranno pure tempestivamente informati tutti i settori dell'amministrazione per permettere una pianificazione del lavoro che consenta di raccogliere i dati nei termini previsti dal presente MM.

In questo senso il Municipio ha già provveduto a distribuire alla Commissione del Personale il documento di Progetto di riforma dell'amministrazione. I rappresentanti dei dipendenti hanno elaborato una corposa e documentata presa di posizione, nella quale da un lato viene condivisa la necessità di procedere con la riforma e dall'altro vengono espresse una serie di osservazioni che sono orientate soprattutto alla fase di messa in opera della riforma. Il Municipio intende affrontare in un primo tempo il rilevamento, in modo neutro ed oggettivo, della situazione attuale e con la partecipazione attiva del personale, dei quadri e, parallelamente, impostare perimetro e modalità della messa in opera della riforma, che avverrà nella seconda fase. Le considerazioni espresse dalla Commissione del personale saranno particolarmente prese in considerazione durante la fase di impostazione della messa in opera, nella quale i rappresentanti dei dipendenti saranno informati e coinvolti.

3. Obiettivi del progetto

Gli obiettivi della riforma dell'amministrazione possono essere così riassunti:

- I. **Migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'amministrazione comunale per soddisfare le mutate aspettative del cittadino. Semplificare i processi di lavoro e quelli decisionali, come pure la struttura amministrativa.** Questo permetterà tra l'altro di disporre di una struttura amministrativa pronta ad estendere i propri servizi nell'ambito del processo di aggregazione. Locarno dispone già oggi di un'amministrazione competente e professionale che a riforma ultimata sarà strutturata in modo da poter far fronte all'organizzazione amministrativa della regione. In questo senso sarà utile ricercare l'opportunità di collaborazione con altri Comuni in determinati settori per poter sviluppare possibili sinergie.
- II. **Promuovere un diverso approccio alla funzione pubblica,** motivando i funzionari e i dipendenti attraverso una modifica delle modalità lavorative e migliorando l'informazione a tutti i collaboratori circa la situazione politico-finanziaria del Comune e gli obiettivi programmatici del Municipio e del Consiglio Comunale. Ogni dipendente deve essere responsabile della qualità del proprio lavoro ed i quadri devono essere maggiormente responsabilizzati in merito al controllo della qualità delle prestazioni dei propri collaboratori.
Il concetto di qualità dovrà essere oggetto di particolare attenzione nella realizzazione del progetto di riforma e in questo ambito la politica di formazione assume un ruolo importante. L'attribuzione delle deleghe di competenze e di responsabilità ai quadri dell'amministrazione è peraltro stata recentemente messa in atto e sarà ulteriormente perfezionata.
- III. **Rendere più economica l'amministrazione tramite una gestione incentrata sulle prestazioni e i risultati,** il che permetterà di disporre di mezzi finanziari da destinare a nuovi progetti politici a vantaggio e beneficio della collettività. Nella situazione attuale non disponiamo praticamente più di alcun margine di manovra finanziario per essere propositivi e realizzativi.
- IV. **Fornire al Municipio e al CC gli elementi necessari** per decidere quali saranno i servizi, le prestazioni e i compiti che l'amministrazione della Città di Locarno sarà tenuta ad effettuare in futuro.

4. Contenuto del mandato al consulente esterno

Il mandato al consulente esterno si suddivide in due parti:

- 4.1. Accompagnamento preliminare al Municipio nella precisazione della metodologia, del perimetro di intervento e degli obiettivi specifici del progetto.
E' infatti necessaria un'attività preliminare di discussione e approfondimento per determinare l'impostazione del progetto prima del suo avvio sul campo e per poter reagire con rapidità nell'affrontare la valutazione delle situazioni che potranno emergere dai lavori di rilevamento dati, una volta avviati.
Fra i temi da trattare in questa prima parte vi sono la definizione del perimetro esatto che sarà oggetto di analisi (quali settori sono inclusi e quali no) e delle relative modalità e

strumenti d'approccio. In seguito occorrerà pure determinare il livello di dettaglio e di coinvolgimento dei quadri e del personale, effettuando nel contempo un'adeguata informazione dei dipendenti.

4.2. Supporto al progetto di riforma.

Si tratta di una consulenza con modalità di supporto per le attività d'impostazione del lavoro, verifica dell'avanzamento delle attività, suggerimento di metodi e soluzioni, preparazione dei cantieri operativi.

Fra le attività per le quali è richiesto il supporto esterno nei termini qui sopra esposti, possiamo menzionare in particolare quanto segue, ritenuto che vi potranno essere delle modifiche in fase di esecuzione del progetto:

- la definizione delle modalità di rilevamento dati e il suo avvio;
- il controllo dell'esecuzione della raccolta;
- l'analisi dei risultati del rilevamento dati;
- la preparazione della sintesi dei risultati;
- l'impostazione dell'attività di approfondimento;
- l'esecuzione dell'approfondimento;
- l'analisi dei risultati dell'approfondimento, in particolare del rilevamento dei compiti;
- la preparazione della sintesi finale.

5. **Tempistica e fasi di lavoro**

Il progetto si suddivide essenzialmente in due tappe: una prima fase di verifica globale e una seconda fase di messa in opera vera e propria della riforma.

5.1. Fase di verifica

Si procede al rilevamento della situazione attuale. Per unità organica (ufficio, sezione, ecc.), si recensiscono i compiti e le relative norme di riferimento che ne definiscono la ragione e la modalità di esecuzione, si stabilisce se si tratta di compiti di autorità, di redistribuzione o di prestazione e si definiscono i destinatari (o chi ne beneficia) e le risorse impiegate per la loro esecuzione.

Scopo di questa verifica è quello di disporre di un elenco completo di tutte le attività svolte dall'amministrazione comunale, che renda pure conto della possibilità per il Comune di modificare, ampliare o eventualmente rinunciare all'esecuzione.

Contemporaneamente verranno pure recensite, per collaboratore, le attività svolte regolarmente. Questo permetterà anche di procedere all'aggiornamento dei vari mansionari e di disporre poi delle necessarie informazioni per effettuare eventuali approfondimenti di settore.

La fase di rilevamento dati dovrebbe poter iniziare al più presto, per potersi concludere entro il 30 settembre 2006.

Terminato il rilevamento dei dati il Municipio procederà alla valutazione delle informazioni raccolte. Si tratta di un primo esame in cui il Municipio dovrà definire la strategia di offerta dei servizi (quali, in che quantità, con quale qualità), tenuto conto anche del ruolo che la Città vorrà assumere in futuro. All'aspetto giuridico, ovvero la base legale su cui si fonda una determinata attività o prestazione dell'amministrazione comunale, andrà abbinata la decisione politica che determinerà le modalità in cui quest'attività sarà o meno prestata nel futuro. Evidentemente proprio con questo esame sarà possibile estrapolare con precisione quali sono gli ambiti in cui il Comune può

intervenire, tenuto conto di tutte quelle attività le cui modalità e quantità sono definite e imposte da leggi di rango superiore.

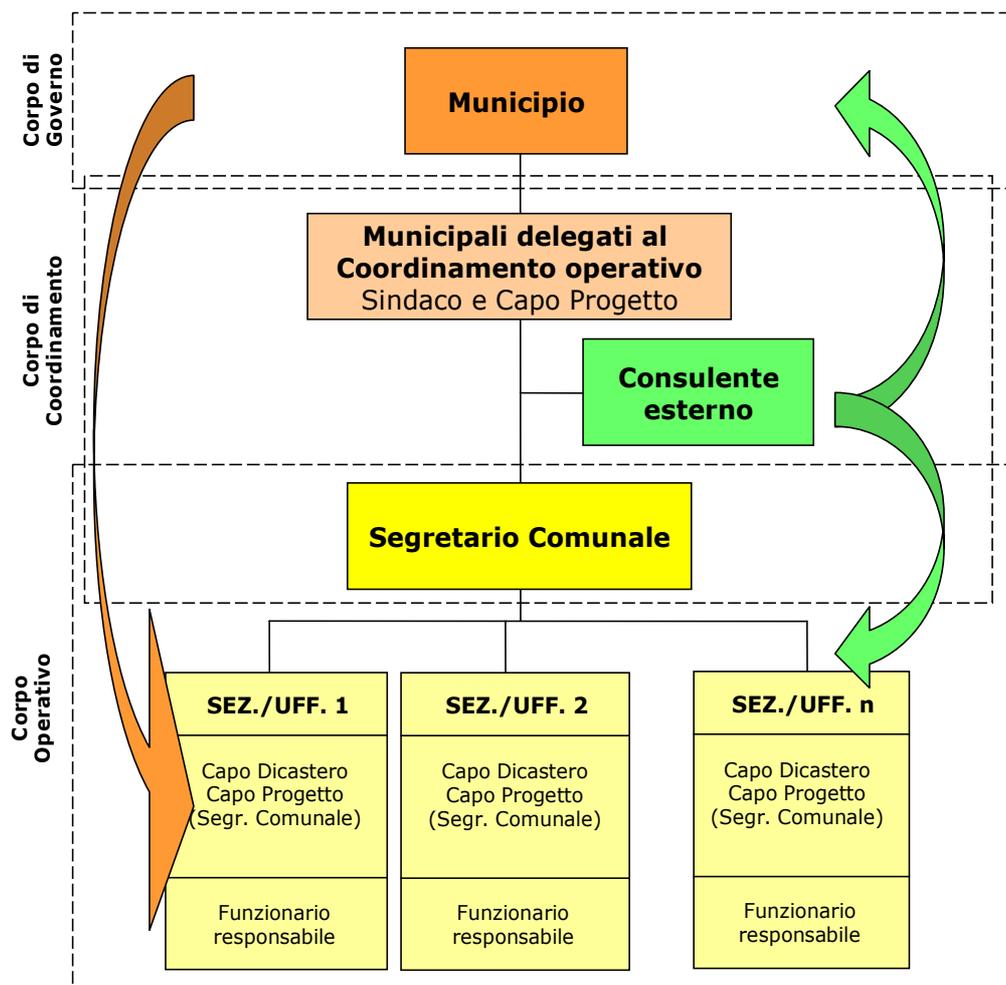
Si procederà all'approfondimento di aree specifiche di competenza, per le quali si ritiene potrebbero essere attuate delle azioni di miglioramento con dei benefici sul funzionamento dell'amministrazione.

Una decisione di principio dovrà pure essere presa per quei servizi i cui beneficiari sono cittadini domiciliati in altri comuni della regione. E' infatti importante una definizione dei beneficiari delle prestazioni: si tratta di una problematica strettamente legata al progetto di aggregazione del Locarnese.

Questo approfondimento, che costituisce la seconda parte della fase di verifica globale, dovrebbe terminare entro il 31.3.2007.

La struttura operativa che condurrà questa prima fase di verifica globale può essere così schematizzata:

L'Organizzazione (Organigramma)



L'Organizzazione

Municipio

- È il committente della Riforma e ne rappresenta il Corpo di Governo
- Come primo attore della Riforma ne è lo "sponsor" principale
- Definisce gli obiettivi da perseguire e decide le modalità di lavoro (approccio, coinvolgimenti, informazione)
- È responsabile della comunicazione (ogni comunicazione ufficiale interna/esterna riguardo la Riforma deve essere formalmente approvata dal Municipio e di principio emessa dallo stesso)
- Assicura l'approccio interdisciplinare e di trasversalità organizzativa
- Garantisce, per il tramite dei suoi membri, la disponibilità delle risorse dell'Amministrazione

Municipali delegati al Coordinamento operativo Sindaco e Capo Progetto

- A nome del Municipio partecipano alle attività di Coordinamento operativo con il Segretario Comunale e il Consulente esterno, in modo da e per facilitare e velocizzare l'esecuzione dei lavori
- Riportano al Municipio gli elementi essenziali, mantenendolo regolarmente informato sull'avanzamento dei lavori

Consulente esterno

- Risponde al Municipio e lo assiste secondo necessità dando un supporto tecnico
- Da supporto al Corpo di Coordinamento nell'elaborare la metodologia di lavoro e l'approccio al progetto
- Segue puntualmente i lavori di verifica per garantire l'omogeneità del lavoro (approccio operativo, completezza, livello di dettaglio, ecc.)
- Assiste da vicino il Segretario Comunale nelle fasi operative di coordinamento e di preparazione del lavoro, nonché di gestione della tempistica di progetto
- Assiste puntualmente il Corpo Operativo e i rispettivi Direttori

Segretario Comunale

- Con il supporto del Consulente esterno e dei Municipali delegati al Coordinamento, prepara e coordina gli elementi operativi su cui viene svolto il lavoro di verifica
- In qualità di Capo del personale, collabora da vicino con i Funzionari responsabili, in modo da garantire il rispetto dell'approccio e dei tempi di verifica

SEZ./UFF. n

Capo Dicastero
Capo Progetto
(Segr. Comunale)

- Rappresentano i responsabili politici per l'area in questione
- Assicurano il perseguimento degli obiettivi e degli indirizzi del Municipio
- Riportano al Municipio i risultati delle verifiche e le loro eventuali osservazioni in materia secondo i tempi di lavoro definiti dal Corpo di Coordinamento
- Si avvalgono del Segretario Comunale come Capo del personale

Funzionario
responsabile

- Come responsabile amministrativo, rileva le informazioni secondo la metodologia indicata dal Corpo di Coordinamento, facendo capo ai propri collaboratori
- Segue gli indirizzi del Municipale responsabile e del Capo Progetto

5.2. Fase di messa in opera

Una volta definita la strategia dei servizi (quantità e qualità), nonché le risorse finanziarie e i mezzi tecnici necessari allo svolgimento di questi compiti, si procederà alla messa in opera della riforma. Saranno coinvolti i rappresentanti del personale per la concertazione circa le varie misure e gli intendimenti del Municipio. L'Esecutivo procederà all'attuazione delle decisioni che rientrano nella sua sfera di competenza, mentre sottoporrà al lodevole Consiglio Comunale eventuali messaggi municipali per la messa in opera di azioni specifiche che richiedono l'intervento del Legislativo.

Questa seconda fase, che dovrebbe iniziare nei primi mesi del 2007, comporterà fra l'altro:

- a) Definizione delle risorse umane e dei mezzi tecnici necessari al conseguimento dell'obiettivo fissato per ogni singolo servizio;
- b) Aggiornamento, approfondimento e valorizzazione del Manuale di procedura amministrativa (MPA);
- c) Definizione delle funzioni di ogni singolo collaboratore di ogni servizio;
- d) Fissazione degli obiettivi e dei parametri di valutazione (indicatori) per ogni funzione;
- e) Introduzione di un sistema di informazione e di comunicazione ai dipendenti;
- f) Eventuale ampliamento delle deleghe ai quadri e/o ai loro collaboratori allo scopo di incrementare la responsabilità individuale;
- g) Sviluppo, incremento e pianificazione della formazione continua dei dipendenti;
- h) Introduzione di un sistema di lavoro interdicasteriale allo scopo di evitare doppioni e rafforzare le sinergie tra i diversi settori;
- i) Elaborazione di nuove modalità di valutazione del personale sulla base del conseguimento degli obiettivi - efficacia e efficienza - (modifica regolamento qualifiche);
- j) Studio di un sistema salariale che tenga conto in misura maggiore delle prestazioni individuali;
- k) Verifica e attualizzazione del ROD;
- l) Eventuale introduzione di un sistema di contabilità analitica allo scopo di disporre di un'esatta attribuzione dei costi di ogni singola prestazione o servizio. Questo permetterà un efficace controlling;
- m) Introduzione di un sistema di verifica della gestione di società di cui deteniamo una partecipazione, ma non deteniamo la maggioranza nel CdA e in azionariato (es. CBR SA), come pure dei consorzi e associazioni nei quali la Città è parte;
- n) Introduzione di un sistema di informazione (reporting) diretto agli organi decisionali e direttivi.

6. I costi

Una grande mole di lavoro sarà svolta dai funzionari medesimi, che andranno pertanto opportunamente coinvolti nel progetto.

Per quanto concerne l'impegno del consulente esterno, il Municipio, dopo l'esame di varie soluzioni, si è orientato verso una soluzione che prevede un impegno consistente in un supporto settimanale regolare al progetto durante tutto il 2006, al quale andranno aggiunti dei periodi supplementari quando si effettueranno le analisi dei dati raccolti e si prepareranno i rapporti al Municipio, come pure per gli ulteriori approfondimenti che saranno svolti.

Sulla base di queste considerazioni il credito che il Municipio chiede al lodevole Consiglio Comunale di mettere a disposizione per il progetto di riforma dell'amministrazione è pertanto di fr. 120'000.-.

Per questi motivi vi invitiamo a risolvere:

1. E' stanziato un credito di fr. 120'000.- per la realizzazione del progetto di Riforma dell'amministrazione.
2. Il credito sarà iscritto nella gestione investimenti al capitolo 581.30 "Riorganizzazione lavoro".
3. Giusta l'art. 13 cpv. 3 LOC, il credito decade se non è utilizzato entro il termine di 2 anni dalla crescita in giudicato delle presenti risoluzioni.

Con la massima stima.

Per il Municipio

Il Sindaco:

Il Segretario:

dott. avv. Carla Speciali

avv. Marco Gerosa

Questo messaggio municipale è trasmesso per esame e preavviso alla Commissione della Gestione.