

## **Rapporto della Commissione della gestione al MM n. 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, 7 maggio 2006

Cari Colleghi,

il tema della riforma dell'amministrazione, come vi ricorderete, era stato affrontato nelle Riflessioni della Commissione della gestione sul PF del 31 gennaio 2006. Vista la successiva pubblicazione del MM 40 (20 febbraio), nella seduta del Consiglio comunale del 31 marzo dedicata alla discussione del PF, la trattazione del tema della riforma dell'amministrazione è stata posticipata alla discussione del MM qui in esame.

I commissari della Commissione hanno consacrato qualche seduta alla discussione del presente rapporto. Il testo "la riforma dell'amministrazione dal PF 1997-2000 al Messaggio municipale 40" con il riepilogo degli accadimenti antecedenti al MM 40 e l'esposizione di qualche definizione terminologica, inizialmente accorpato al Rapporto, viene presentato in forma di allegato, di modo che il Rapporto possa evidenziare le considerazioni di merito.

### **1. In generale**

1.1. Sul tema della MM 40, la Commissione della gestione il 6 marzo 2006 ha sentito il Capo progetto e il Segretario comunale. Si è inoltre avvalsa della documentazione ufficiale distribuita a tutti i Consiglieri comunali e della Presa di posizione sul Progetto di riforma dell'ottobre 2005 allestito dalla Commissione del personale, trasmesso alla Commissione il 10 di aprile 2006. Al suo interno ha proseguito la discussione avviata con la recente discussione del Piano finanziario 2005-2008.

1.2. L'importanza di dare avvio ad una riforma dell'amministrazione improntata sulla **gestione per obiettivi** è ribadita dalla Commissione della gestione come del resto negli ultimi tre piani finanziari del Comune. Gestione per obiettivi significa, stando alla definizione contenuta nel PF 1997-2000 **"liberare il politico da incombenze puramente esecutive e chiedergli parimenti di saper elaborare e trasmettere precisi obiettivi; dare maggiore autonomia ai funzionari nell'ambito della realizzazione degli obiettivi politici, della gestione degli affari correnti, di quella del personale"**. Nel MM 40 il concetto viene definito con **"nuova cultura all'interno della stessa amministrazione, fondata su un processo di responsabilizzazione di tutte le persone coinvolte"**. Si tratta in particolare di integrare ad una gestione improntata sulla gerarchia e sulla suddivisione rigorosa dei compiti, una gestione improntata al lavoro di squadra e al miglioramento della capacità di adattamento alla realtà mutevole, e di responsabilizzare sulla base di obiettivi espliciti e orientati alla missione.

1.3. La Commissione della gestione ritiene la riforma essere un **compito importante ed urgente** per valorizzare al massimo tutte le risorse umane che compongono il Comune e per rispondere alla realtà in termini progettuali ed evolutivi. Le crescenti difficoltà finanziarie registrate soprattutto sul fronte delle entrate costringono da più anni a procedere al contenimento delle uscite, con la conseguente diminuzione del personale. Solo negli ultimi 5 anni gli effettivi dell'amministrazione, escluso il personale del San Carlo, è diminuito di quasi l'11%. Parimenti, sono particolarmente impegnative le sfide che la città deve affrontare per il suo rilancio e per quello di tutta la regione. Difficoltà e sfide costringono a considerare con ocularità e finalismo l'uso di tutte le risorse del comune. **La necessaria riforma costituisce quindi un compito-programma che coinvolge tutti**

**gli attori comunali e permette di recuperare una visione d'insieme dei problemi che concernono i costi, i ricavi, i servizi e la strategia del comune.**

1.4. La commissione è pure favorevole all'accompagnamento di un **consulente esterno**, come proposto nel messaggio. Questo fatto:

- garantisce una certa neutralità e parità di trattamento per tutti i servizi e operatori;
- rende accessibili tecniche e strumenti appropriati;
- garantisce la presenza di uno sguardo esterno che può vedere quello che dall'interno non si riesce, giocoforza, a vedere;
- rappresenta un aiuto in termini di forza lavoro in appoggio al Municipio e all'amministrazione di cui numerosi settori sono oramai oberati.

I commissari non dispongono di informazioni sufficienti per poter affermare che la scelta del consulente sia adatta al compito, ma confidano nell'apprezzamento che il Municipio ha voluto fare per questa prima fase.

1.5. Il MM 40 riferisce della **consultazione della Commissione del personale** sul progetto municipale di riforma amministrativa (datato 30 giugno e trasmesso al Personale il 17 agosto). La vostra Commissione reputa **importante e decisivo** questo passo in quanto è estremamente importante che nella politica delle risorse umane ci sia uno scambio di opinioni aperto e, a scadenze regolari, ufficiale. Il processo di riforma cresce attraverso terminologie e obiettivi condivisi, motivando punti di disaccordo, ed infine adottando decisioni stabili e rivolte all'avanzamento. Per questo la Commissione ha richiamato il Rapporto municipale e la Presa di posizione del personale.

## **2. La Presa di posizione della Commissione del personale**

2.1. Il 10 di aprile è stata rimessa ai commissari la Presa di posizione del personale dell'ottobre 2006. Non è invece giunto l'iniziale Progetto municipale, per il quale si fa capo al MM 40.

2.2. La Commissione della gestione ritiene importante conferire ufficialità alla Presa di posizione del personale e pertanto ne presenta la sintesi di qualche aspetto, seguita da un breve commento (in caratteri corsivi).

La Commissione del personale giudica interessante la proposta di riforma e condivide:

- l'adeguamento dei servizi alle esigenze della popolazione;
- il miglioramento della comunicazione;
- l'investimento nella formazione del personale;
- l'ampliamento delle deleghe;
- l'incremento della collaborazione regionale;
- l'introduzione della modalità di conduzione per obiettivi;
- la verifica e l'attualizzazione del ROD.

Essa propone di includere nella riforma anche il funzionamento del livello politico, in quanto il Municipio è il punto di riferimento continuo per l'organizzazione e l'amministrazione del comune, e preconizza l'introduzione di un responsabile delle risorse umane (lungimiranza, pianificazione e sviluppo).

Il personale è favorevole alla "fissazione degli obiettivi e dei parametri di valutazione per ogni funzione" (conduzione per obiettivi).

È invece contraria all' "elaborazione di nuove modalità di valutazione del personale sulla base del conseguimento degli obiettivi – efficacia e efficienza –" e alla conseguente "introduzione di un nuovo sistema salariale che tenga conto in misura maggiore delle prestazioni individuali".

La Commissione del personale esterna poi una serie di appunti critici di ordine strategico e operativo al progetto di riforma. Infine la Commissione del personale denuncia un crescente disagio presso i dipendenti.

*2.3. Impregiudicato il fatto che la conduzione per obiettivi e il **salario al merito** non sono la stessa cosa (su questo insistiamo in quanto la chiarezza terminologica e quella concettuale costituiscono il fondamento stesso della motivazione e della collaborazione), l'applicazione di modalità di valutazione del personale, indipendentemente dalla conduzione per obiettivi, è sicuramente un aspetto delicato e difficile, come lo dimostrano le esperienze fatte e quelle tuttora in corso in altre amministrazioni pubbliche, di cui il MM 40 non fa per altro alcun cenno.*

*Alcuni commissari ritengono tuttavia che l'incentivo salariale costituisca, accanto alla motivazione basata sulla missione e ad un clima di lavoro adeguato, un'importante modalità per motivare l'impegno del personale.*

*L'insieme della Commissione della gestione ritiene però che il primo obiettivo sul quale conviene concentrarsi nei prossimi anni, e sul quale pure il personale si sente responsabilizzato, è:*

- l'introduzione della conduzione per obiettivi con il necessario sforzo per definire obiettivi di qualità e i relativi parametri di valutazione plausibili e coerenti,*
- la generalizzazione dei colloqui;*
- una migliore trasmissione delle informazioni;*
- un adeguato piano di formazione del personale dirigente e subordinato, in relazione anche alle tecniche di gestione del personale.*

*Per quel che concerne invece il salario al merito, converrebbe per ora considerare come utilizzare gli strumenti già oggi inclusi nel ROD, iniziando da una valutazione del loro utilizzo negli ultimi anni.*

*2.4. L'importanza di un **responsabile unico delle risorse umane** è condivisa dalla vostra commissione. La LOC attribuisce al Segretario comunale la funzione di capo dell'amministrazione. Occorre far sì che all'interno di una fitta agenda di lavoro che comprende imprescindibili compiti verso l'esterno, egli possa disporre del tempo sufficiente, usufruendo degli aiuti necessari per svolgere i numerosi compiti prefigurati da una politica potenziata delle risorse umane.*

*2.5. La Commissione della gestione non dispone del progetto originario a partire dal quale sono state elaborate le Osservazioni del personale e sugli **aspetti metodologici di impostazione della riforma** rinvia al successivo paragrafo di commento del MM 40, ai punti 3.3 e seguenti.*

*2.6. Per quel che concerne il crescente **disagio**, la Commissione della gestione non ha gli strumenti per verificarne le possibili diverse cause, a dipendenza dei servizi, ma reputa il malumore un fattore negativo che dovrebbe essere superato attraverso un intervento sulle cause o attraverso un chiarimento tra le parti.*

*2.7. La Commissione della gestione ritiene che la Commissione del personale si è espressa in termini responsabili a difesa di una visione di insieme e coerente del processo di riforma. Prende atto che essa si è formalmente impegnata a collaborare sia in termini di impostazione, sia*

*nell'applicazione delle misure di razionalizzazione e di responsabilizzazione che risultassero necessarie.*

### 3. Il Messaggio municipale 40

3.1. Il MM 40 presenta, in sintesi, i seguenti **obiettivi**:

- rendere più efficiente ed efficace il lavoro;
- ridefinire l'offerta dei servizi;
- costituire dei settori di competenza;
- costituire le basi per rendere "regionale" l'amministrazione cittadina.

In definitiva la riforma dell'amministrazione prospettata con il MM 40 prevede di rivedere "come" fare e "cosa fare", posizionando meglio l'amministrazione sul piano dell'agglomerato. Per i motivi esposti ai punti 1.2 e seguenti, la vostra commissione **condivide gli obiettivi della riforma indicati nel MM 40.**

3.2. Sono pure condivisi gli impegni del Municipio a perfezionare la gestione e la trasmissione dell'**informazione** e a potenziare la **formazione del personale**. L'avvio della riforma dell'amministrazione dovrebbe rappresentare una svolta positiva in questo modo:

- l'informazione deve essere immediata e l'attitudine allo scambio reciproco;
- la formazione deve essere giudiziosamente programmata in funzione della gestione del personale e delle tecniche di lavoro e i crediti stanziati a tal scopo finalmente utilizzati.

3.3. Per quanto concerne **le fasi della riforma**, la Commissione della gestione formula un'osservazione di tipo **metodologico**, riprendendo alcuni suggerimenti espressi dal personale.

Il MM 40 preconizza l'allestimento di un rilievo "oggettivo e neutro" di tutte le attività svolte dall'amministrazione, in grado di fornire le informazioni per descrivere la situazione e poi indicare le possibili soluzioni operative, conformemente agli obiettivi indicati. Ci si potrebbe chiedere se una valorizzazione delle analisi descrittive condotte negli ultimi anni all'interno dell'amministrazione non avrebbe potuto fornire vari spunti per indicare nel MM l'elenco delle attività svolte, i problemi e le difficoltà che vanno superate con il fine di presentare un progetto di riforma maggiormente sviluppato. In effetti il campo di applicazione della riforma tracciato dagli obiettivi della stessa è vasto e quindi tutto il sistema "comune" è messo sotto esame. Per rendere effettiva la collaborazione e il coinvolgimento di molti attori il un **progetto dovrebbe essere formulato indicando il punto di partenza, il punto di arrivo e il percorso da seguire: non certo nei dettagli, ma negli orientamenti generali e nei criteri utilizzati nelle scelte future**. Si tratta in sostanza di orientare lo stesso processo in conformità ai principi della conduzione per obiettivi. Invece il Municipio ha proposto un pre-progetto in quanto l'analisi della situazione attuale e dei problemi che vanno risolti non sono descritti nemmeno in termini generali e vengono demandati alla fase successiva al rilievo "neutro".

3.4. Richiamato l'interesse per una riforma globale, gli aspetti di metodo finalizzati alla partecipazione di molti attori e la soluzione proposta dal Municipio attraverso il rilievo, la Commissione della gestione ritiene opportuno **evidenziare i requisiti necessari ad un corretto svolgimento della prima fase** in questo modo:

- in generale, il rilievo **deve costituire le basi** per una discussione aperta dei problemi da affrontare, motivare le soluzioni prospettate e orientare futuri sviluppi: anche se non tutte le informazioni potranno essere raccolte in tempi brevi è importante che si considerino di partenza tutti gli ambiti inclusi negli obiettivi della riforma ricordati al punto 3.1;

- dal profilo operativo, per ogni servizio andrà costituita **una scheda qualitativa**, a complemento dei dati quantitativi, elaborata con il concorso del personale, comprendente:
  - la descrizione delle attività, dei destinatari e il resoconto dei problemi attuali del servizio;
  - una prima riflessione dei criteri di valutazione dell'efficacia in funzione dei bisogni della popolazione, dell'economia e dell'assetto strategico di Locarno;
  - le prime indicazioni sull'inserimento del servizio nell'ambito del panorama delle amministrazioni dei comuni vicini;
  - alcune ipotesi di razionalizzazione.

3.5. La Commissione ritiene che una strategia chiara e possibilmente condivisa, l'incarico al consulente esterno e un adeguato coinvolgimento dei municipali e del personale siano determinanti per effettuare i lavori **in tempi accettabili**.

3.6. La sfida nel condurre in modo aperto la prima fase della riforma sta, sotto l'aspetto della conduzione del personale, **nel richiedere ai funzionari**, che vanno adeguatamente sostenuti dai rispettivi capi dicastero e direttori, **la capacità di descrivere e motivare il proprio lavoro**, i problemi che si pongono e prefigurare soluzioni razionali ed efficaci dal profilo del soddisfacimento dei bisogni.

3.7. La Commissione della gestione chiede inoltre che alla conclusione della prima fase della riforma, venga presentato al Consiglio comunale per discussione **un rapporto completo e coerente dei lavori svolti**, in grado di illustrare un bilancio qualitativo e quantitativo della **situazione di partenza** (vedi punto 3.4), le **prime ipotesi** in termini di strategia dell'offerta ("come" e "cosa"), di definizione di aree specifiche di competenza, del futuro dei servizi i cui beneficiari non sono domiciliati a Locarno, e dei futuri approfondimenti "tenuto conto anche del ruolo che la Città vorrà assumere in futuro".

**4. In conclusione**, la Commissione sottoscrive il progetto di riforma dell'amministrazione e invita i colleghi ad aderire al MM 40 e alla relativa richiesta di un credito di fr. 120'000.- alla condizione che venga prevista la presentazione al CC per discussione il rapporto dell'analisi della prima fase della riforma indicata al punto 3.7 e che il rilievo sia effettuato tenendo conto delle indicazioni esposte al punto 3.4.

Ronnie Moretti (relatore)  
Paolo Caroni  
Mauro Cavalli  
Roco Cellina  
Fabio Chiappa

Luca Giudici  
Massimo Respini  
Fabio Sartori  
Giambeato Vetterli (con riserva)  
Elena Zaccheo

## La riforma dell'amministrazione dal PF 1997-2000 al MM 40

**Allegato al Rapporto della Commissione della gestione al MM n. 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"**

### 1. Introduzione

Nel nostro comune il Municipio, la stessa Amministrazione, i partiti, la commissione della gestione e singoli consiglieri comunali affrontano nelle svariate modalità da oltre dieci anni il tema della riforma dell'amministrazione. Le principali azioni concrete in questo campo sono state:

- l'elaborazione, nel quadro del Piano finanziario 2001-2004, del **Manuale di procedura amministrativa**, presentato dal Municipio nell'ottobre 2002 come "risposta al rinnovo dell'amministrazione [,] elemento di continua ricerca [e] motore di spinte di rinnovamento provenienti dall'interno senza far capo a studi particolari o consulenze esterne";
- **la riduzione progressiva del personale** che dal 2000 al 2006 ammonta al 10.8%, escluso quello impiegato al San Carlo e al netto del travaso relativo alla scuola normale. La riduzione è quantificabile in 27.1 unità. Solo al dicastero Territorio e opere pubbliche, la riduzione è stata di 11.3 unità, ossia del 16.6%. Negli ultimi anni sono poi avvenute varie modifiche qualitative, come l'apertura e la chiusura del Foyer, l'apertura degli sportelli LAPS, la creazione delle commissioni tutorie regionali, la diminuzione dell'ufficio sport, la programmazione del trasferimento delle piscine al nuovo centro balneare, ecc.;
- **la presentazione del MM 40** con il quale per la prima volta il CC si trova confrontato all'avvio di un processo riforma dell'amministrazione e dei suoi compiti, con la relativa richiesta di credito per la consulenza esterna.

La commissione della Gestione entra nel merito del MM 40 in quanto:

- la LOC non lascia molti dubbi sulle ampie e talvolta esclusive competenze del Municipio (art. 106) e del Sindaco (art. 118) in materia di direzione dell'amministrazione, con il Segretario comunale quale capo dell'amministrazione (art. 137). Tuttavia la sorveglianza ultima dell'amministrazione è conferita al Consiglio comunale e alle sue commissioni, che hanno accesso a tutti gli atti che la riguardano (art. 13) nonché al Consiglio di Stato (art. 195). Vista l'importanza e l'ampiezza della riforma dell'amministrazione così come presentata nel MM 40, la Commissione della gestione ritiene opportuno entrare, seppure in termini molto generali, nel merito del MM;
- l'impostazione della riforma dell'amministrazione, così come presentata nel MM. 40, concerne al tempo stesso il "come fare" (dalla gestione delle risorse umane all'ottimizzazione dell'organizzazione delle attività) e il "cosa fare" (dalla scelta dei servizi alla capacità progettuale). Ambedue i temi sono complessi e molte questioni di peso vengono poste contemporaneamente;
- la capacità di coinvolgere e integrare - da un lato le risorse umane interne in uno spirito di squadra, dall'altro i partiti e la popolazione in un processo collettivo di crescita - rappresenta il presupposto necessario per condurre in modo ottimale il processo di riforma amministrativa;
- la convinzione è che gli orientamenti generali e l'approccio debbano essere chiari e i concetti utilizzati ben definiti: questo non per aggiungere definizioni e interpretazioni a concetti complessi, ma perché chiarezza e consapevolezza sono indispensabili al fine di coinvolgere nel modo migliore i numerosi attori coinvolti nel processo di riforma (per questo viene presentato

nel prossimo paragrafo un glossario minimo con le definizioni di alcuni concetti centrali e sovente utilizzati);

- le crescenti difficoltà finanziarie che affliggono il comune rendono indispensabile collegare in modo plausibile la situazione attuale e la situazione futura auspicata.

## 2. Glossario minimo

I quattro concetti elencati sotto indicano l'orientamento della riforma amministrativa globale così come presentata nel MM 40. Ne presentiamo una breve definizione.

### *Gestione per obiettivi*

Si tratta di un concetto chiave, definito nel Piano finanziario 1997-2000 attraverso una citazione di Matthias Finger: **“liberare il politico da incombenze puramente esecutive e chiedergli parimenti di saper elaborare e trasmettere precisi obiettivi; dare maggiore autonomia ai funzionari nell'ambito della realizzazione degli obiettivi politici e della gestione degli affari correnti e del personale”**. Si tratta in particolare di integrare ad una gestione improntata sulla gerarchia e sulla suddivisione rigorosa dei compiti, una gestione improntata al lavoro di squadra e al miglioramento della capacità di adattamento alla realtà mutevole. L'idea riprende i concetti di motivazione del personale e di apprendimento organizzativo e pone Municipio e amministrazione in rapporto costantemente dialettico. La gestione per obiettivi è una costante nei progetti di riforma dell'amministrazione presentati nel comune durante l'ultimo decennio e talvolta viene incluso nel più vago termine di “nuova cultura dell'amministrazione”.

### *Efficienza*

L'efficienza mette in relazione i fattori produttivi impiegati con la prestazione offerta. Ad esempio **il costo unitario di una prestazione è un indicatore dell'efficienza**, il cui strumento principe di rilevamento è la contabilità analitica (si noti che il MM 40 non si è ancora espresso sull'opportunità o meno di adottare una contabilità analitica).

### *Efficacia*

L'efficacia, al contrario dell'efficienza, mette in relazione il lavoro svolto e il grado di realizzazione degli obiettivi prefissati. Si può distinguere l'efficacia gestionale (grado di raggiungimento degli obiettivi) e quella sociale (impatto delle prestazioni in relazione ai bisogni). Sotto il profilo tecnico, gestionale, l'azione volta all'efficacia presuppone un'analisi specifica propria ad ogni tipo di servizio e la conseguente definizione di obiettivi formalizzati, sulla base di indicatori misurabili che possano rilevare il raggiungimento o meno dell'obiettivo. È bene rendersi conto che ciò è più facile a dirsi che a farsi, soprattutto in ambito pubblico dove l'attività è fortemente orientata ad obiettivi sociali di natura molto diversa (soddisfacimento dei bisogni, qualità della vita, progettualità strategica a lungo termine). **La misura dell'efficacia si fonda quindi su indicatori che spesso risultano parziali e che vanno migliorati di continuo e aggiornati rispetto alla realtà dei bisogni che si intende soddisfare**. Ci troviamo quindi nel pieno della complessità della conduzione per obiettivi.

### *Economicità*

L'economicità sintetizza i concetti di efficienza ed efficacia, **mettendo in relazione il valore economico delle risorse utilizzate e i bisogni soddisfatti**. La diffusione della cultura amministrativa, economica e gestionale sono gli strumenti per il suo conseguimento.

## 3. Gli antefatti al MM 40

*Le ultime tre edizioni dei piani finanziari*

Il dibattito attuale sull'amministrazione comunale è stato aperto nella legislatura 91-96. Interessante scorrere l'enunciazione dei capitoli indicati nei successivi Piani finanziari. Il PF 1997-2000 (pagine da 45 a 51) parlava diffusamente della riforma al capitolo "i rapporti tra società civile ed ente pubblico". Sotto il cappello dei rapporti tra società e ente pubblico venivano a trovarsi i seguenti temi: "razionalizzazione dell'amministrazione e ottimizzazione dei servizi", "la gestione del personale", e il "riesame dei compiti dell'amministrazione". Lo stesso discorso è stato ripreso nel successivo PF (2001-2004, pagine 47-53) questa volta sotto il capitolo "la gestione dell'amministrazione comunale". Infine alla pagina 44 del PF 2005-2008 vengono riproposti in forma condensata alcuni di questi temi sotto il titolo più operativo, già ampiamente utilizzato nel dibattito comunale e ripreso nel MM 40, di "riforma dell'amministrazione".

**Nel termine Riforma dell'amministrazione si sedimenta quindi una lunga serie di questioni, di volta in volta enunciate con accenti diversi, ma sostanzialmente rimaste immutate.**

#### *La Mozione e il Manuale di procedura amministrativa*

La riforma dell'amministrazione ha pure fatto l'oggetto della mozione del 24 marzo 2000 presentata dalle allora capo gruppo Zaccheo e Zaninelli. La mozione chiedeva l'avvio concreto della riforma dell'amministrazione attraverso la creazione di gruppi di lavoro condotti da un consulente esterno. La commissione della gestione l'ha accolta attualizzandola con rapporto unanime del 6 maggio 2002 nel quale si affermava che "non si vogliono riforme indirizzate solo ad obiettivi finanziari" ma piuttosto un "processo progressivo condiviso e compreso da tutti gli interessati nei suoi orientamenti e modalità". Conformemente alla mozione, la Commissione preavvisava favorevolmente l'assunzione di una consulenza esterna. Qualche settimana dopo faceva seguito la pubblicazione di un rapporto allestito dalla sezione socialista che giungeva alle medesime conclusioni e nel quale veniva messo l'accento sul recupero della capacità progettuale da parte del comune. Il Municipio presentava le proprie Osservazioni alla mozione il 12 novembre 2002, affermando che "il Manuale di procedura amministrativa – allestito con l'avvallo del Municipio da un gruppo di lavoro interno all'amministrazione – è un'importante risposta al rinnovo dell'amministrazione, come elemento di continua ricerca di sinergie in seno agli apparati amministrativi e motore di spinte di rinnovamento provenienti dall'interno senza far capo a studi particolari o consulenze esterne". Al Manuale il Municipio assegnava un'importanza di prim'ordine in tema di riforma dell'amministrazione, in quanto riteneva che "i postulati della mozione sono già stati per la maggior parte evasi".

Si rileva al proposito una certa discontinuità nel processo di riforma dell'amministrazione. Non tanto per quanto riguarda la questione dell'assunzione di un esperto esterno, che potrebbe portare a dei passi in avanti nel processo di riforma, ma per il fatto che il MM 40 non riprenda alcun che del Manuale di procedura amministrativa che, nel mese di ottobre del 2002, secondo il Municipio, rivestiva un importante interesse "per il Municipio [stesso] e per i funzionari chiamati a coordinare l'amministrazione, che devono poter avere un quadro generale delle varie attività" svolte. Nel MM 40 si direbbe che questo quadro delle attività svolte sia andato del tutto perso e vada ricostituito ex novo.

#### *La riforma reale*

Nell'introduzione al presente Rapporto abbiamo indicato alcuni cambiamenti avvenuti negli ultimi anni: in particolare la riduzione negli ultimi 5 anni di quasi l'11 % del personale e le modifiche ad alcuni servizi, se non la loro soppressione. Una sorta di riforma reale è quindi già in atto. Essa

riflette gli adeguamenti fisiologici e continui di qualsiasi amministrazione, ma per il grosso esprime la forte spinta delle difficoltà finanziarie conosciute dal comune.

Con il MM 40 il Municipio si propone di conferire ulteriore vigore ai cambiamenti, ma anche di collocarli in **una visione d'insieme**, al fine di pilotarli entro un quadro di ottimizzazione generale. Il MM 40 è tuttavia restio a descrivere i cambiamenti intervenuti nel recente passato, né rispettivamente i successi e i problemi che ne sono derivati.

#### *La politica dell'informazione*

Vanno senz'altro riconosciuti alcuni progressi in merito alla politica dell'informazione realizzati dal presente Municipio, tuttavia maggiori sforzi in questa direzione sono ancora necessari. La massima importanza va attribuita alla fluidità e alla trasparenza dell'informazione. Questo aspetto, riconosciuto ampiamente nel MM 40, è incluso nello stesso concetto di gestione per obiettivi e concerne tutti i settori.

Nel corso della presentazione alla Commissione della gestione della Riforma amministrativa da parte del Capo progetto e del Segretario comunale avvenuta il 6 marzo 2006, è emerso che il Municipio pensava di aver trasmesso da tempo alla Commissione della gestione il progetto municipale del 30 giugno 2005 sulla riforma dell'amministrazione, senza che ciò fosse in realtà avvenuto. Durante la successiva riunione, la commissione ha formulato al municipio la richiesta per visionare il citato documento e la Presa di posizione formulata dalla Commissione del personale. Solo il 10 aprile i commissari hanno ricevuto questo secondo documento, ma non il primo.

#### **4. Gli obiettivi del MM 40 sono necessari, ma il quadro presentato resta vago**

I concetti guida dalla riforma dell'amministrazione, gli obiettivi e il modo di procedere per fasi, attraverso la consulenza esterna per la quale è richiesto un credito, sono ben presentati nel MM 40. Gli obiettivi sono condivisibili e necessari. In considerazione della natura dell'operazione, il messaggio denota tuttavia una scarsa problematizzazione dell'esistente.

La riforma così come presentata non è ancora in grado di fornire un quadro di partenza problematizzato e un punto di arrivo plausibile, necessario per mobilitare tutti gli attori implicati. Il futuro esito dell'operazione, "collaborazione incondizionata, riduzione dei costi, semplificazione decisionale, amministrazione di riferimento per la regione, ecc.", **viene fortemente idealizzato, senza che siano chiarite le difficoltà da superare e i passi da seguire**, fornendo il necessario orientamento da imprimere ad un processo che vede coinvolti numerosi attori.

Si rilevano al proposito i seguenti punti:

- il MM dà per scontato che, malgrado l'alto contenuto di professionalità dell'amministrazione, si debba rendere più efficiente ed efficace il suo operato. Tuttavia non vengono indicati **né esempi di malfunzionamento**, né i margini di miglioramento prospettati, **né le ragioni per le quali negli ultimi lustri non sia stato possibile raggiungere gradi ottimali di efficienza ed efficacia**;
- in più punti del MM si evidenzia che i criteri di valutazione delle attività svolte siano: la loro attualità, la loro conformità ad un obbligo di legge, il ventaglio dell'utenza. Tuttavia non vengono indicati quali possano essere le prestazioni inattuali, costituite durante le vacche grasse, quali quelle fornite al di fuori di un obbligo legale e quali possano essere quelle con beneficiari esterni al comune. Ci si sarebbe atteso che, dopo la presentazione del Manuale di procedura amministrativa, **un quadro seppur generale delle attività svolte fosse già conosciuto e problematizzato in funzione di una riforma**;

- parimenti **manca la valutazione in positivo e in negativo delle misure già prese** in ambito di riforma dell'amministrazione le quali, seppure attuate puntualmente, rappresentano una diminuzione considerevole del personale, e il riadattamento o la soppressione di alcuni servizi;
- per quanto concerne il ruolo di città polo, e quindi di amministrazione polo, il MM così si esprime (p. 3): "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", tuttavia, per questo obiettivo ambizioso e inclusivo, **non vengono indicati gli orientamenti dell'azione** e per finire non si capisce se viene prospettata un'amministrazione guida per la regione o un'amministrazione ridotta ai minimi termini che bada unicamente ai bisogni dei propri domiciliati.

Ci si rende perfettamente conto della difficoltà dei problemi che vengono posti attraverso la riforma dell'amministrazione. Difficoltà che non possono essere risolte tutte assieme ma, come giustamente proposto nel MM 40, vanno affrontate per fasi, che a loro volta dovrebbero tendere a **ricostituire un bilancio completo della situazione attuale**, con i suoi problemi e ipotesi possibili e plausibili di soluzioni, conformi agli obiettivi indicati dallo stesso MM 40 e al "ruolo che la Città si vuole dare in futuro".