

Rapporto conclusivo

del gruppo strategico e del gruppo operativo NAC (Direzione di progetto)

concernente le proposte di modifica dell'organizzazione dell'Amministrazione comunale della Città di Bellinzona

INDICE

1.	Premessa	2
2.	Il progetto di Nuova Amministrazione Comunale (NAC)	2
3.	Sintesi dei risultati del Rapporto intermedio.....	3
4.	Priorità 1: Frammentazione della struttura organizzativa	4
5.	Priorità 2: Rigidità nella gestione del personale	11
6.	Priorità 3: Sistema di pianificazione e controllo delle attività	12
7.	Priorità 4: Autonomia decisionale / deleghe.....	13
8.	Conclusioni e prossimi passi.....	15

1. Premessa

Il seguente documento riassume all'attenzione del Municipio di Bellinzona le conclusioni cui sono giunti il Gruppo strategico ed il Gruppo operativo NAC alla fine del 2007. Il documento è stato aggiornato nell'autunno 2009 sulla base di quanto emerso da una serie di incontri svolti con i nuovi responsabile del progetto (Direzione di progetto coordinata dall'aon. F. Zanetti, con membri il Segretario comunale L. Zanni e il responsabile dei servizi finanziari P. Bernasconi).

Nel merito, quanto qui riassunto riprende quanto elaborato nella forma di un progetto di Messaggio municipale che avrebbe rappresentato una prima – non esaustiva - risposta nella forma di misure di tipo organizzativo a quanto emerso con il rapporto intermedio allestito nell'ambito del progetto NAC.

Quella bozza di messaggio conteneva anche una serie di proposte di modifica puntuale del Regolamento organico attualmente in vigore.

Queste proposte non vengono riprese nel presente documento, in quanto nel frattempo i nuovi responsabili del progetto hanno ritenuto di gestire su due binari indipendenti le misure di riorganizzazione interna (di competenza municipale) e la revisione dell'ordinamento dei dipendenti. Per quest'ultimo tema, l'orientamento è quello di riprendere nella misura massima possibile lo standard cin fase di adozione per l'Amministrazione cantonale (revisione generale della LORD e delle normative collegate), con gli opportuni adeguamenti per tenere conto delle eventuali specificità della Città e delle sue Aziende.

2. Il progetto di Nuova Amministrazione Comunale (NAC)

Nell'autunno 2006, il Municipio ha dato formalmente avvio al progetto "Nuova Amministrazione Comunale" (in seguito: NAC), con l'obiettivo di sottoporre a verifica generale le modalità di funzionamento e di erogazione dei servizi al cittadino da parte dell'amministrazione comunale. Il progetto poggia su tre linee di intervento principali: la verifica del modello organizzativo di riferimento (struttura), la verifica dei processi principali (in particolare di quelli a valenza trasversale necessari alla pianificazione, al coordinamento, all'informazione ed al controllo) e la verifica della concezione di gestione e conduzione del personale.

Nel mese di giugno 2007 si è conclusa la prima fase del lavoro, concretizzatasi con la consegna di un rapporto intermedio che ha riassunto le principali disfunzioni riscontrate e definito le aree prioritarie di intervento.

Le proposte di questo rapporto rappresentano gli orientamenti generali che la Direzione di progetto intende progressivamente concretizzare a conclusione della seconda fase del progetto NAC. Con questo rapporto la Direzione di progetto precisa le sue intenzioni in materia organizzativa per quanto di competenza del Municipio (riservate naturalmente le competenze finanziarie del Consiglio comunale).

3. Sintesi dei risultati del Rapporto intermedio

3.1 Le 6 macroaree di maggiore criticità

Il Rapporto intermedio redatto al termine della Fase 1 del progetto NAC ha individuato le seguenti sei aree di maggior criticità in ambito organizzativo:

- Aspetti legati alla struttura organizzativa attuale
- Aspetti legati alle relazioni tra l'Autorità politica e l'Amministrazione
- Aspetti relativi alla gestione del personale ed al ROD
- Aspetti logistici
- Aspetti legati ai processi informativi e di controllo
- Tematiche legate al complesso "competenze / responsabilità"

La Direzione di progetto condivide questa valutazione ed ha ritenuto di adottare in via prioritaria misure di competenza municipale.

Il presente Rapporto rappresenta una prima risposta, orientata alla risoluzione dei problemi prioritari evidenziati dall'analisi NAC; la Direzione di progetto intende comunque affrontare – tenuto conto anche dell'esito della discussione avvenuta in Consiglio comunale a seguito della presentazione del Piano finanziario di legislatura - anche gli altri temi emersi dall'analisi, seppur con modalità e tempi che andranno ulteriormente precisati, in considerazione sia dell'esigenza di gestire adeguatamente i processi di cambiamento interno, che vanno seguiti e consolidati senza eccessiva fretta, che delle ridotte risorse interne disponibili per seguire l'implementazione delle singole misure.

3.2 Conclusioni intermedie

Le conclusioni del Rapporto intermedio elaborato al termine della Fase 1 del progetto NAC sono le seguenti:

Le aree ritenute critiche sono le seguenti:

- *l'eccessiva frammentazione della struttura organizzativa attuale dell'amministrazione comunale, la sua dispersione territoriale, l'assenza di un organo di direzione generale e la tendenza, in taluni settori, ad operare a "compartimenti stagni";*
- *la rigidità nella gestione del personale;*
- *l'assenza di un sistema di pianificazione e controllo dell'operato dei funzionari (sia nei rapporti tra politico e funzionario dirigente, sia in quelli tra quadro superiore e personale subordinato), così come di una certa difficoltà dei politici di esplicitare con chiarezza gli obiettivi strategici che vanno poi tradotti in obiettivi operativi soggetti a verifica;*
- *la limitata autonomia decisionale accordata ai funzionari dirigenti.*

Di fatto, tali aree critiche sono le cause principali delle problematiche rilevate in questa prima parte di analisi. L'attuale struttura organizzativa ha infatti un impatto diretto sui carichi di lavoro del personale, sull'adeguatezza delle risorse in organico, sull'efficienza di funzionamento, sulla ripartizione dei compiti e delle attività e sugli aspetti di comunicazione e informazione tra i servizi. La rigidità nella gestione del personale e il grado di autonomia d'intervento dei quadri superiori nella gestione del personale influenza direttamente la loro autonomia operativa e rende l'apparato amministrativo ingessato e poco propenso all'introduzione di una maggiore flessibilità operativa del personale. L'assenza di un sistema formalizzato di controllo interno limita anch'esso le facoltà dei politici e dei dirigenti di fornire un apprezzamento oggettivo degli obiettivi fissati e dell'operato del personale subordinato, e potrebbe potenzialmente limitare la facoltà dei quadri superiori di tenere sotto controllo l'evoluzione dei costi.

In conclusione, riteniamo quindi che gli interventi dovranno concentrarsi prioritariamente sulle aree indicate, identificando le necessarie proposte di miglioramento che dovranno poi essere approvate dal Municipio. Nella ricerca di soluzioni, si terrà comunque conto delle priorità d'intervento identificate e dell'intensità con cui si manifestano le singole problematiche rilevate.

4. Priorità 1: Frammentazione della struttura organizzativa

4.1 Direzione generale

Le dimensioni raggiunte dall'Amministrazione comunale e il grado di complessità e di interdisciplinarietà di molti ambiti di intervento pubblico rendono necessario consolidare un approccio organizzativo maggiormente orientato alla gestione per progetti ed alla

ricerca di soluzioni coordinate tra più servizi e/o dicasteri. Va in altre parole superata la tradizionale linea operativa e organizzativa “servizio – dicastero – Municipio”, favorendo l’elaborazione, già a livello di Amministrazione, di soluzioni maggiormente concertate tra i diversi servizi, facendo in modo che il Municipio possa realmente concentrarsi sulla scelta delle opzioni strategiche e non debba più (o perlomeno debba farlo solo per quanto strettamente necessario) dedicarsi alla ricerca di soluzioni di compromesso tra proposte divergenti provenienti da più dicasteri e/o servizi.

Per questa ragione principale si intende costituire un organo di conduzione generale dell’Amministrazione, composto dai funzionari dirigenti di primo livello e coordinato dal Segretario comunale, che potrà così meglio assumere il ruolo specifico di “cinghia di trasmissione” tra l’Amministrazione e l’Esecutivo che la LOC gli affida.

La definizione di un organo di direzione generale presuppone – a mente della Direzione di progetto - la precisazione di un modello organizzativo di riferimento per l’intera Amministrazione. Con l’adozione di un modello concettualmente chiaro si intende sia rispondere alla constatata eccessiva frammentazione organizzativa, ma anche dare un segnale di chiarimento nei rapporti tra Esecutivo ed Amministrazione, già caratterizzati – in qualche caso - da difficoltà generate da doppie responsabilità politiche (un solo responsabile che risponde a due diversi capidicastero) o a servizi operanti nella medesima area tematica, ma subordinati a due dicasteri diversi.

Il modello proposto si basa su una concezione a due livelli, cui si sovrappone l’organizzazione politica per dicasteri (7, di cui uno per le Aziende municipalizzate).

In caso di modifica del numero dei membri del Municipio da sette a cinque, il modello andrebbe adattato, tenendo in particolare considerazione la necessità di costituire cinque aree di competenza funzionalmente coerenti, ma anche equilibrate dal profilo dell’impegno di conduzione richiesto ai singoli capi dicastero. La questione di una accresciuta “professionalizzazione” delle funzioni politiche esecutive andrà inoltre affrontata, sia sul piano dell’impegno temporale che su quello della remunerazione.

La tabella seguente esemplifica il modello proposto a sette aree operative.

Dicastero	I. livello	II. livello
1 Istituzioni e amministrazione generale	Segretario comunale	Relazioni esterne Relazioni istituzionali Rapporti con il CC Protocollo Comunicazione e PR Economia e marketing terr. Servizio giuridico Votazioni, elezioni Sportello unico e-government Turismo e eventi
2 Finanze	Direttore	Finanze Personale / Sicurezza lavoro Informatica
3 Territorio	Direttore	Pianificazione Edilizia pubblica Edilizia privata Sicurezza e polizia del fuoco Servizi urbani Trasporti pubblici Cimitero
4 Educazione Sport Cultura Giovani Integrazione	Direttore	Scuola dell'infanzia Scuola elementare Servizi d'appoggio Sport Giovani Cultura
5 Socialità e sanità	Direttore	Casa per anziani Clinica dentaria Sanità e igiene LAPS/Assistenza sociale Tutoria
6 Sicurezza	Comandante Polizia comunale	Controllo abitanti Naturalizzazioni Militare e PCi Pol. amministrativa Servizio esterno Pompieri
7 Aziende	Direttore AMB	Elettricità Acqua Telecomunicazioni Altri servizi

I funzionari dirigenti di primo livello saranno chiamati a far parte della Direzione generale dell'Amministrazione, che sarà di conseguenza composta come segue:

- il Segretario comunale, quale coordinatore
- il Direttore dell'area dei servizi centrali (finanze, personale, informatica)

- il Direttore dell'area dei servizi urbani
- il Direttore dell'area scuole, cultura, sport, giovani e integrazione
- il Direttore dell'area dei servizi sociali comunali
- il Comandante della Polizia comunale
- il Direttore delle AMB

Inoltre, a dipendenza delle esigenze, potranno essere chiamati a partecipare alle riunioni allargate anche i responsabili di secondo livello dei servizi dell'Amministrazione.

I compiti della nuova Direzione generale dell'Amministrazione, che dovrebbe svolgere il suo compito di coordinamento delle attività tramite riunioni ogni 1-2 settimane, sono essenzialmente di coordinamento su temi complessi e su questioni che coinvolgono più servizi o su temi nuovi non ancora chiaramente identificati ed attribuiti ad un servizio specifico. A titolo esemplificativo si tratta di tematiche quali la preparazione dei documenti di pianificazione strategica pluriennale e dei preventivi, la pianificazione logistica, il coordinamento delle attività delle singole aree operative con l'agglomerato e la regione, la gestione dei grandi progetti di investimento o ancora il coordinamento dei servizi trasversali (sportello unico, rapporti con il cittadino, informazione).

Oltre a questo compito, che si concretizzerà in proposte di decisione meglio coordinate da sottoporre per decisione finale o di principio al Municipio, la Direzione generale dovrà farsi carico della gestione di progetti complessi a carattere intersettoriale, delegando un capo progetto ed assicurando la supervisione dell'avanzamento su mandati specifici del Municipio.

La costituzione di questo nuovo organo, composto da funzionari già in carica, non comporta costi supplementari. Il segretariato verrà assicurato da risorse della Cancelleria comunale.

La realizzazione concreta di questo nuovo modello organizzativo non potrà avvenire immediatamente: per determinate aree, la riunificazione e la nomina del responsabile di primo livello dovrà tenere conto di contingenze specifiche (quali pensionamenti o partenze previste, necessità di riorganizzazioni puntuali, ...). Il modello a sette aree coordinate da un rispettivo responsabile di I. livello rappresenta pertanto un obiettivo da raggiungere su entro un orizzonte di breve-medio termine.

L'indicazione dei servizi di secondo livello che compongono le sette aree organizzative è indicativa e presenta un sufficiente grado di flessibilità per lasciare spazio a modifiche puntuali di competenza municipale. Queste modifiche di attribuzione potrebbero contribuire

a meglio considerare le competenze e gli interessi dei rispettivi capi dicastero, senza per questo compromettere nella sostanza l'impostazione organizzativa generale.

Trasferimenti organizzativi entrano per principio in linea di conto per quei servizi di secondo livello per i quali si giustificano attribuzioni a più aree funzionali (ad esempio: giovani, sport, cultura, turismo, economia e marketing territoriale, ...).

Variante GLA 29.10.2007

Creazione di ca. 10-14 (invece delle 7 proposte) aree operative tendenzialmente omogenee per compiti e per "peso specifico", con responsabili propri.

Vantaggi:

- maggiore possibilità di considerare le competenze dei membri del Municipio
- maggiore possibilità di adeguare la ripartizione delle aree al peso dei diversi partiti politici

Svantaggi:

- maggiori costi
- maggiori difficoltà di coordinamento (Direzione generale fino a 15 membri !)
- maggior numero di temi da coordinare a livello di Municipio (2 CD coinvolti)
- minor responsabilizzazione strategica dei funzionari di primo livello
- rinuncia alla realizzazione del team "CD – responsabile di area di I. livello"

4.2 Ruolo della Cancelleria comunale

La creazione della Direzione generale dell'Amministrazione rende necessaria una ridefinizione del ruolo della Cancelleria comunale, che dall'attuale funzione mista (stato maggiore / linea) dovrà assumere una caratterizzazione maggiormente orientata al supporto quale struttura di stato maggiore (staff) dell'Esecutivo e, naturalmente, del Legislativo.

In quest'ottica appare necessario sgravare la Cancelleria da alcuni compiti e funzioni di linea che possono essere meglio inseriti in strutture di linea. Si pensa a questo proposito in particolare ai seguenti servizi/ambiti di attività:

- | | |
|-------------------------------------|---|
| - gestione del personale | (passano al nuovo servizio del personale) |
| - naturalizzazioni | (passano al controllo abitanti) |
| - assistenza sociale, tutoria, LAPS | (passano agli istituti sociali) |

Per contro, appare opportuno concentrare le risorse dedicate al servizio a diretto contatto con l'utente presso la Cancelleria comunale, affidando a questo servizio, presupposta la risoluzione dei problemi logistici correlati (che saranno oggetto di uno specifico messaggio), l'onere del coordinamento di questo servizio, essenziale ai fini di una corretta gestione dei rapporti fra ente pubblico e cittadini.

La gestione coordinata del servizio di sportello viene concepita nella forma della centralizzazione dei servizi in un unico luogo, ma non necessariamente nella concentrazione di un numero eccessivo di competenze su una unica persona: questa scelta è motivata dalla volontà di mantenere elevato il livello del servizio, obiettivo difficilmente raggiungibile facendo capo solo a personale "allround". In concreto, si intende riunire in una unica ubicazione, più sportelli "dedicati" (territorio, polizia/controllo abitanti, servizi sociali, ...), in modo che sia possibile unificare per area determinate prestazioni, ma senza che ciò vada a scapito di risposte competenti e dettagliate. Il personale occupato presso lo sportello unico rimarrà attribuito ai singoli servizi, che saranno anche responsabili dei contenuti offerti; la Cancelleria sarà per contro responsabile dell'organizzazione e del coordinamento generale del servizio.

4.3 Servizio del personale

Un aspetto importante e ricorrente emerso dall'analisi effettuata nella Fase 1 del progetto NAC è stata quella relativa alla mancanza di un servizio centrale di riferimento per le questioni legate alla gestione del personale. Questa mancanza è stata segnalata da tutti i livelli gerarchici intervistati e pare essere riconosciuta – in misura più o meno ampia – in tutte le aree operative dell'Amministrazione.

Tenuto conto di quanto emerso dall'analisi, la Direzione di progetto propone di istituire un servizio del personale centralizzato per tutta l'Amministrazione e per le Aziende municipalizzate. I compiti di questo servizio saranno sia di gestione corrente, sia di consulenza alle singole unità dell'Amministrazione. In questo senso, la sua caratterizzazione è molto simile a quella di altri servizi centrali, quali ad esempio i servizi finanziari. Per questa ragione, si intende collocare organizzativamente tale nuovo servizio presso la Direzione dei servizi centrali (in precedenza Servizi finanziari), affiancandola ai già operativi servizi finanze ed informatica.

Il nuovo servizio dovrebbe farsi carico dei seguenti compiti principali:

- a livello operativo:

- la gestione amministrativa del rapporto d'impiego (dossier dipendente e mutazioni) per tutto il personale

- l'amministrazione degli stipendi e delle prestazioni assicurative
 - la supervisione della gestione del tempo di lavoro (che rimarrà primariamente di competenza dei singoli funzionari dirigenti)
 - la gestione delle pratiche di assunzione
 - la supervisione della formazione degli apprendisti
 - la supervisione delle misure di integrazione di persone con handicap o di casi sociali
- a livello di organo di consulenza e supporto interno:
- il supporto alla linea nelle questioni relative alla gestione del personale
 - la valutazione delle funzioni
 - la consulenza organizzativa
 - il supporto in sede di pubblicazione dei concorsi (definizione dei profili e dei requisiti)
 - la consulenza in materia di pianificazione delle carriere, di mobilità interna e delle sostituzioni
 - il supporto nelle procedure disciplinari e nelle inchieste amministrative interne
 - la consulenza e il coordinamento in ambito di formazione e perfezionamento professionale
 - la consulenza in materia di sicurezza sul lavoro, igiene e medicina del lavoro

Restano salvaguardate le competenze specifiche che la LOC e i regolamenti comunali attribuiscono al Segretario comunale, con particolare riferimento alla gestione delle procedure disciplinari.

Attualmente, l'Amministrazione svolge questi compiti solo in misura parziale e frammentata, senza criteri unitari validi e riconoscibili per tutta l'Amministrazione. Il Segretario comunale, nei limiti di disponibilità temporale connessi con la sua funzione, svolge opera di sorveglianza e di interpretazione uniforme delle disposizioni. La situazione di fatto appare però come detto non del tutto soddisfacente e merita maggiore attenzione e risorse dedicate.

In base ad un rilevamento interno effettuato nel mese di settembre 2007 dalla cancelleria comunale, l'onere lavorativo medio complessivo (distribuito sui vari servizi) corrisponde a ca. 365 ore mensili, equivalenti a circa 2.5 unità a tempo pieno. A questo onere si aggiungono poi lavori annuali equivalenti ad ulteriori ca. 200 ore di lavoro.

La dotazione indicativa del nuovo servizio dovrebbe essere, a fronte dell'organico complessivo di quasi 400 unità, di almeno un responsabile a tempo pieno affiancato da un collaboratore qualificato e da una assistente amministrativa. Il Municipio intende reperire

internamente tali risorse almeno nella misura di 2/3. Una unità supplementare dovrebbe per contro essere assunta ex novo, con un corrispondente aggravio delle spese correnti. La spesa supplementare necessaria per questi compiti appare del tutto giustificata se si tien conto dell'importanza relativa della spesa per il personale sul complesso delle spese correnti della Città di Bellinzona.

Variante GLA 29.10.2007

Attribuzione del servizio del personale alla Cancelleria comunale.

Relativamente alle disposizioni LOC, si veda il documento allegato con gli estratti dal messaggio CdS revisione LOC e relativo rapporto della Commissione del GC.

Vantaggi:

- rispetto del principio previsto dall'art. 137 LOC (Segretario comunale quale Capo del personale): al proposito si veda comunque la nota allegata, con i materiali relativi alla relativa modifica della LOC adottata nel 1999/2000. La formulazione dell'articolo lascia ampio spazio d'interpretazione ai Municipi in materia di organizzazione amministrativa e di gestione del personale
- funzione del personale quale funzione trasversale e pertanto non attribuita a nessun CD (vantaggio della neutralità ?)

Svantaggi:

- perdita di sinergie con le altre funzioni trasversali di servizio per tutta l'amministrazione (finanze, informatica)
- perdita di rappresentanza politica diretta in Municipio su una funzione chiave per il buon funzionamento del servizio: chi assume la responsabilità politica della funzione ?

5. Priorità 2: Rigidità nella gestione del personale

5.1 Aggiornamento strutturale del ROD

La Direzione di progetto ritiene di proporre in un secondo tempo un riordino generale dell'impostazione dell'attuale ROD, procedendo ad una separazione più netta delle norme di portata generale valide per tutta l'Amministrazione e per le Aziende e le norme specifiche che vanno "declinate" per settore. In questa seconda parte, l'orientamento è quello di proporre limiti minimi e massimi, conferendo la facoltà di definire i dettagli per i singoli settori al Municipio tramite ordinanza.

Il riferimento sostanziale, tenuto conto di quanto avvenuto nel periodo 2008-2009 sul fronte della riforma dei sistemi di gestione del personale presso l'Amministrazione cantonale (progetto sfociato nell'allestimento di un messaggio concernente la revisione della LORD, documento attualmente all'esame del Gran Consiglio), dovrebbe essere quello valido per i dipendenti cantonali, riservate le modifiche puntuali necessarie per tenere conto delle specificità della Città e delle sue Aziende.

A titolo esemplificativo si intende in particolare tenere conto delle esigenze specifiche delle Aziende municipalizzate, dei servizi urbani, della Casa per anziani, della Polizia e dei Pompieri. Dal profilo tematico, le norme specifiche potrebbero ad esempio concernere l'orario e la pianificazione del lavoro, le carriere e le indennità specifiche.

Contestualmente a questo riordino strutturale, si dovranno considerare pure aspetti di merito per tenere conto degli orientamenti nel frattempo consolidati a livello di gestione pubblica locale (modifiche della LOC di recente approvazione), delle modifiche ai diplomi scolastici e dei percorsi formativi riconosciuti quali requisiti di base per le singole funzioni.

In particolare, la Direzione di progetto suggerisce di far (parzialmente) capo alla norma (art. 135 cpv. 3 LOC) che permette di derogare alle disposizioni del titolo III LOC in materia di dipendenti comunali applicando per analogia le disposizioni della Lord, valide per i dipendenti cantonali.

Da un profilo temporale, l'aggiornamento completo del ROD dovrebbe seguire l'adozione della nuova LORD da parte del Gran Consiglio: al momento attuale una stima dei tempi non è purtroppo possibile.

Variante GLA 29.10.2007

Modifica della classificazione di alcune funzioni del Corpo di Polizia.

Tenuto conto anche di altre esigenze puntuali di adeguamento (e del prevedibile "effetto valanga" di un simile intervento, senza peraltro esprimere valutazioni sulla necessità dell'adeguamento in sé), si ritiene più opportuno separare questa operazione dalla presente proposta di modifica del ROD, rinviandola ad un successivo messaggio con il quale si potranno affrontare i temi di merito (classificazioni, titoli di studio, ...).

6. Priorità 3: Sistema di pianificazione e controllo delle attività

In questo contesto, la Direzione di progetto propone di intervenire prioritariamente sui tre livelli: politico-istituzionale, organizzativo e individuale.

Si tenga eventualmente conto delle necessità di adeguamento di questo paragrafo a dipendenza delle scelte effettuate a livello di varianti esposte nel capitolo 4.1.

6.1 A livello politico-istituzionale

Con l'adozione di un nuovo concetto organizzativo strutturato in sette aree omogenee e coerente con una struttura a sette dicasteri, si intende eliminare doppie subordinazioni e migliorare il collegamento tra l'Esecutivo e i funzionari dirigenti di primo livello.

6.2 A livello organizzativo

Un ulteriore contributo ad un migliore coordinamento e pianificazione delle attività dovrebbe giungere dall'istituzione della Direzione generale dell'Amministrazione e dal chiarimento del ruolo della Cancelleria comunale, cui, a medio termine ed esperiti i necessari approfondimenti, la Direzione di progetto suggerisce di affidare anche una unità delegata al controllo interno (quale primo nucleo di organo di revisione interna e di supporto organizzativo).

6.3 A livello individuale

A livello individuale, un importante contributo al miglioramento del sistema di pianificazione e controllo interno è atteso dall'implementazione sistematica del colloquio di valutazione individuale. La Direzione di progetto ritiene di dover sottolineare come questo strumento debba essere prioritariamente interpretato quale strumento di conduzione, e non come semplice elemento di misura mirato alla determinazione dell'aumento salariale annuo. Una grande responsabilità in questo ambito cadrà sulle spalle dei funzionari dirigenti di primo e secondo livello, che andranno adeguatamente supportati con provvedimenti formativi adeguati.

7. Priorità 4: Autonomia decisionale / deleghe

7.1 Principio

L'analisi svolta nel contesto del progetto NAC ha evidenziato una situazione non del tutto soddisfacente nei rapporti tra Amministrazione ed Esecutivo. Tema centrale, in questo contesto, è quello delle deleghe e degli spazi di autonomia attribuiti dall'Esecutivo alle sue istanze subordinate.

L'organizzazione della Città di Bellinzona conosce da anni l'istituto della delega ad istanze subordinate. Questo principio, indicato nell'art. 9 della LOC e ripreso nell'art. 61 del Regolamento comunale é stato concretizzato con l'ordinanza municipale sulle deleghe del 5 febbraio 2002.

Questa ordinanza è oggi generalmente considerata – per le limitazioni contenute - troppo prudente e limitativa. Paradossalmente si constata anche una certa propensione a non utilizzare sempre in modo conseguente tutte le deleghe concesse, portando a livello di Municipio decisioni che dovrebbero invece essere prese a livello di servizio: in questi casi il Municipio dovrà assumere una posizione più rigida nel far prendere le decisioni al livello delegato. Ciò potrà avvenire tramite l'attivazione di un filtro di controllo più efficace a livello di Cancelleria comunale in sede di preparazione dell'ordine del giorno delle sedute municipali e con adeguati interventi formativi presso il personale dei servizi coinvolti.

7.2 Concretizzazione (OM deleghe)

Tenuto conto di quanto precede, la Direzione di progetto suggerisce di rielaborare l'ordinanza sulle deleghe, estendendo in modo significativo le stesse e strutturando i livelli di delega secondo i due livelli gerarchici e differenziando chiaramente le deleghe affidate ai servizi propri dell'amministrazione ed ai servizi gestiti tramite mandato di prestazione o budget globale, risp. alle Aziende municipalizzate.

Il modello che si intende adottare si struttura nel modo seguente:

1. deleghe organizzative generali (per livello gerarchico)
2. deleghe operative (per settore)
3. deleghe finanziarie (per tipologia di spesa)

Nel nuovo modello si terrà altresì conto di una differenziazione (accentuandola) tra servizi "propri" e servizi gestiti tramite Aziende municipalizzate o mandato di prestazione/budget globale (cantonale o comunale).

A questo scopo potrebbe risultare opportuno modificare, sulla base di quanto recentemente deciso dal Consiglio di Stato in materia, i limiti di competenza di spesa delegati dal CC al Municipio (previsti Regolamento comunale).

Con l'adozione di un nuovo e più ampio concetto di delega, la Direzione di progetto suggerisce, nello spirito della recente revisione della LOC,

- ridurre il numero delle risoluzioni municipali (in particolare di quelle relative a decisioni operative ripetitive, senza margine di apprezzamento o di scarsa rilevanza politico-strategica),
- aumentare lo spazio ed il tempo dedicato alla discussione delle questioni strategiche rilevanti,
- rafforzare il grado di autonomia, la responsabilizzazione e lo spirito imprenditoriale dei funzionari dirigenti,
- limitare le possibilità di interferenza politica in decisioni di natura prettamente operativa,
- snellire e velocizzare le procedure, riducendo la burocrazia interna e limitare gli oneri procedurali ai terzi.

8. Conclusioni e prossimi passi

Con la realizzazione delle misure proposte con il presente messaggio si potrà dare avvio alla fase esecutiva del progetto NAC (Fase 3). Il processo di cambiamento organizzativo necessario per aggiornare ed ammodernare l'Amministrazione non termina però con l'adozione di questo primo pacchetto di misure: altri provvedimenti sono necessari ed andranno sviluppati e costruiti con il personale, i partner sociali, gli utenti e le forze politiche.

Le prossime tappe del progetto di riforma si concentreranno sulla revisione generale del ROD e sull'implementazione di ulteriori riforme organizzative a livello di singoli servizi / settori. In quest'ottica, particolare attenzione dovrà essere posta ai servizi urbani, ai servizi sociali ed alla sicurezza: questi settori dell'attività pubblica devono infatti prioritariamente disporre di strutture flessibili e dinamiche allo scopo di poter recepire attivamente i cambiamenti operativi che potrebbero derivare sia da pensionamenti e partenze pianificate che possibili cambiamenti istituzionali a seguito di processi di aggregazione nell'agglomerato bellinzonese.

Bellinzona, 16 novembre 2009