

Convegno Jesolo 7 Maggio 2004
“STRUMENTI DI GOVERNO E COMUNICAZIONE NEGLI ENTI LOCALI: DAL PROGRAMMA STRATEGICO AL BILANCIO SOCIALE E DI MANDATO”

2^ SESSIONE–

I sistemi di programmazione dalla pianificazione strategica al controllo delle gestioni delegate: l'ottica aziendale amministrativa

MODERATORE: Alessandro Lombrano
ricercatore Economia Aziendale Università degli Studi di Udine

Direi che possiamo continuare i nostri lavori se prendete gentilmente posto. Vi presento anzitutto i nuovi relatori seduti al tavolo: professor Andrea Garlatti, che è ordinario di economia delle aziende delle Amministrazioni Pubbliche all'università degli studi di Udine, la professoressa De Benetti, che è professore associato all'istituzione di rete pubblico a Venezia, poi allargata alla tavola rotonda il vice Sindaco del Comune di Jesolo qua alla mia sinistra, Renato Martin.

Il tema che affrontiamo adesso è un tema anticipato già dal professor Mussari nella prima parte dei nostri lavori ed è quello di allargare l'ottica dall'ente a quella del gruppo, in realtà poi c'è un discorso non solo di gruppo, ma un discorso interistituzionale. Ci è piaciuto nell'organizzare questo convegno confrontare due visioni, una aziendalistica e una più di diritto, perché generalmente quando si fanno questi confronti vengono fuori argomenti interessanti sui quali dibattere. Mi auguro che anche questa seconda parte dei nostri lavori dia i risultati della prima, quindi una miriade di spunti di lavoro e di interesse.

Passo subito la parola ad Andrea Garlatti che ho già presentato.

RELATORE: Andrea Garlatti - Ordinario Economia Aziendale Amministrazioni Pubbliche Università Studi di Udine

Grazie e buongiorno a tutti. Ringrazio l'Amministrazione per avermi invitato a questa iniziativa. Entrando subito nel merito, visto che credo dovremo recuperare anche un po' i tempi per dare modo che vengano trattati tutti, volevo aprire con due considerazioni. Una l'ottica aziendale e l'ottica giuridica in qualche maniera io penso che si stiano radicalmente avvicinando, nel senso che poi alla fine bisogna che le norme vengano tradotte in sostanza e che la sostanza abbia una guida abbastanza stabile si spera nelle norme.

Dal punto di vista nostro tra l'altro io mi soffermerò sul tema che mi è assegnato, cioè cosa succede quando ci sono molte gestioni delegate, tenendo conto che di questo cambiamento strutturale morfologico si stanno accorgendo un po' tutti, non altrettanto evidente è come affrontare questo tipo di complessità, ma tanto per darvi un riferimento concreto, ad esempio la Corte dei Conti sta predisponendo dei questionari, che vi arriveranno nei prossimi tempi,

per cercare di ricostruire le strutture, almeno a campione, di quelle che sono le gestioni delegate, soprattutto anche su quegli effetti che questo può avere a livello di indebitamento.

Il nostro problema oggi è sicuramente un problema di ammodernamento, ma anche un problema di tenuta dei conti pubblici. Da alcune stime sembrerebbe addirittura che abbiamo un debito pubblico degli enti locali che sta raggiungendo due cifre sul PIL ed è cresciuto del 3-4% nel 2003. Voi capite che si sta creando pericolosamente un effetto del tipo che lo Stato riesce a tenere, attraverso un controllo centralizzato delle emissioni, ma sembrerebbe che a livello decentrato lo stesso tipo di controllo non si riesca a sostenere, in particolare con un aumento impressionante del finanziamento, dell'indebitamento attraverso derivati, cioè gli (...), cose di questo tipo, sono altamente pericolosi, quindi sta cambiando qualcosa e ci si sta un pochino accorgendo tutti.

Ma allora se queste cose stanno cambiando bisogna porsi una domanda molto chiara se parliamo di programmazione e quindi anche di controllo. Dovremo vedere se tutta l'attrezzatura che abbiamo messo in piedi o che stiamo mettendo in piedi è adeguata alla nuova realtà delle cose o seppure, come io temo in alcuni casi o per una parte significativa dei casi, stiamo alimentando come sempre dei rituali formali. Vediamo se riesco in qualche battuta a passarvi qualche idea che mi sono fatto negli ultimi anni su questi.

È chiaro che noi veniamo da una concezione anche di ispirazione aziendale se vogliamo, dal '90 abbiamo insistito parecchio sul concetto di Comune come azienda di servizi, questo penso che sia stato cucinato in tutte le salse e scodellato su tutti i piatti, mentre molti enti ancora rincorrono questa forma di aziendalizzazione, la realtà è cambiata già rapidamente, per cui io credo che il concetto di Comune come azienda di servizi sia già potentemente obsoleto, per una serie di motivi. Il primo motivo è che gli enti sempre meno si occupano della gestione diretta dei servizi, questo è dovuto a due ragioni, che però sono sempre collegate.

C'è una ragione istituzionale, è cambiata la normativa per cui la gestione in economia è da anni una gestione di tipo residuale, ma le norme non nascono mai per fantasia, qualche raro caso, ma normalmente hanno una base empirica che sta dietro. L'altro problema è che le produzioni dei servizi pubblici stanno richiedendo tutta una serie di caratteristiche che mal si conciliano con l'unicità e l'unitarietà dell'azienda comunale, per cui ci vuole specializzazione, ci vogliono dimensioni elevate, ci vuole tecnologia e tutta una serie di altre condizioni, anche di autonomia operativa.

Gli enti non gestiscono più direttamente i servizi e li fanno gestire ad altri, magari ci fosse solo la prospettiva del gruppo pubblico, cioè il Comune holding, anche se la parola holding non è proprio esatta, bisognerebbe dire capogruppo, perché la holding è solo quella che detiene, il capogruppo è quello che esercita un'influenza tale da ricondurre le parti ad una visione unitaria. Magari ci fosse solo il problema del Comune holding, che pure non è di pochissimo momento, ma non solo non abbiamo soltanto aziende controllate, ma ne abbiamo di partecipate o ne abbiamo semplicemente alle quali non partecipiamo però agiscono.

Questo processo di interdipendenza si sta allargando moltissimo anche se noi poniamo mente alle normative di settore che parlano sempre più spesso, ad esempio, di ambiti ottimali, di gestori che vanno selezionati in base a gara, in sostanza il Comune diventa una parte politicamente primaria, un terminale politico importantissimo, però di un sistema che a me piace chiamare policentrico, cioè non riesco più a vedere il Comune come un'organizzazione dai confini stabili e soprattutto dai confini definiti, mi piace concepire il Comune come un

soggetto inserito all'interno di un sistema di relazioni, non voglio parlare di reti e cose di questo tipo, perché non sono concetti che padroneggio più di tanto, ma sicuramente una cosa è chiara.

Quello che io riesco a ottenere sul mio territorio in concreto dipende sempre meno da ciò che fanno le mie strutture e sempre di più da ciò che fanno le mie strutture insieme ad altri soggetti, che hanno orientamenti, capacità, prerogative, poteri diversi, quindi cambia in maniera piuttosto radicale la prospettiva di fare programmazione, quindi anche di fare anche i conti, anche il tipo di professionalità e anche il modo di fare controllo e rendicontazione al cittadino se volessimo trovare un aggancio con i temi di prima. È evidente che il tema della trasparenza, dell'accountability, importantissimo, il vecchio detto: il mio bilancio è talmente trasparente da risultare invisibile, mi diceva un vecchio ragioniere, ma questo è un altro tema ancora, cioè che il numero del dato contabile in sé probabilmente è ancora poco letto e per certi aspetti anche incompleto.

Cosa sta succedendo? Sta succedendo che gli enti locali o piccoli o grandi si stanno inserendo in un sistema di servizi locali che sicuramente è policentrico. Cosa vuol dire policentrico? Che in realtà noi abbiamo un sistema con molti attori. Le competenze sono sempre più articolate fra vari livelli di governo e adesso che abbiamo la riforma del titolo V della Costituzione mi aspetto una stagione molto intensa di confusione, il panorama è molto aperto, non è detto che al Comune spetti tutto e agli altri spetti quello che resta, perché poi ci sono varie possibilità di trasferimento, quindi abbiamo competenze che sono suddivise fra vari livelli di governo, abbiamo autorità indipendenti, le authority, le agenzie, tutta una serie di soggetti che operano con, ripeto, prerogative diverse, competenze diverse, orientamenti politici anche differenziati. E' un sistema che è molto, ma veramente molto secondo me, più complesso di quello che è un sistema leggibile con il concetto di Comune come azienda di servizi, in maniera un pochettino naif forse in qualche interpretazione.

Perché è complesso? Perché ci sono le interdipendenze e perché le relazioni che si pongono fra questi soggetti sono secondo me caratterizzate da queste caratteristiche. Intanto sono asimmetriche, non è che un soggetto dà ad un altro e riceve esattamente una contropartita, no, può essere l'azione finanziaria, politica, istituzionale, normativa, di programmazione, quindi sono asimmetriche, cambiano nel tempo, perché non sono definite una volta per tutte, soprattutto il sistema come tale nel suo insieme è un sistema concettualmente e sostanzialmente anarchico, uso la parola anarchico nel senso etimologico, cioè senza una archè, un punto di coordinamento complessivo del sistema, perché questo è in contrasto, è incompatibile con l'esistenza di un sistema pluralistico e autonomistico, come sembrerebbe essere nel disegno attuale.

Non so se questa visione vi sembra oltre modo fantasiosa oppure se ritenete che sia praticamente vigente. Credo che sia molto più vera di quanto noi non facciamo finta che sia quando andiamo a fare relazioni previsionali e programmatiche, bilanci, PEG, ecc. In questo sistema abbiamo delle conseguenze generali e poi alcune conseguenze in termini di implicazioni sullo specifico punto, cioè quello della programmazione e del governo di queste realtà, che cerco di riassumere.

Una prima conseguenza è a livello di processo decisionale. Il progresso decisionale, così come scandito e descritto anche nella normativa se vogliamo, è che uno si mette lì, ci sono gli indirizzi, ci sono i grandi piani, poi ci sono i piani particolareggiati, poi c'è il bilancio annuale, il pluriennale, in un meccanismo che ha un forte sapore razionale, un forte sapore illuminista,

cioè dice: c'è il pensiero politico che poi si traduce, si delinea e viene poi concepito e organizzato in termini di sistema di obiettivi, poi da questo nascono i vari piani esecutivi di gestione, più o meno raffinati, con un correlato di incentivazioni, che a mio avviso non sortisce alcun effetto, se non aumentare il costo del lavoro, ma questa è un'idea assolutamente personale, perché l'incentivo non è mai motivante al secondo giro, l'incentivo diventa un fisso e quindi tutti poi si appiattiscono su questo, è dimostrato anche dalle teorie più recenti, comunque il processo è verticale e razionale.

In tutto questo noi facciamo finta, continuiamo a far finta che il nostro Comune riesca a fare da solo, in realtà se poniamo mente a quello che succede quello che viene scritto nei programmi, ma dico di più, quello che viene messo anche negli obiettivi dei dirigenti è una porzione sempre più piccola di ciò che l'Amministrazione vuol ottenere, provate a far mente locale. Il mio PEG rappresenta il 10% di ciò che io faccio e forse 5 anni fa rappresentava il 30, ma dobbiamo rappresentare il 5, cioè tutta l'impalcatura della programmazione e anche tutta la concezione, lasciatemi dire, anche se sto sollevando parecchie cose, parecchie questioni, tutta l'impalcatura si regge su una visione unitaria dell'ente locale che fa al suo interno, con una dirigenza che ha le prerogative di gestire, ad esempio, grandi quantità di personale esecutivo, con la dirigenza che ha questo compito qui, una dirigenza di dirigere risorse sostanzialmente e lo vedete anche nelle varie definizioni, nella concezione stessa della dirigenza.

Questo chiaramente cambia perché attorno ad una strategia, ad una programmazione di tipo verticale, per cui è l'ente che decide, io cosa voglio fare sul mio territorio, necessariamente noi dobbiamo avere una strategia di integrazione con altri enti. Cosa vuol dire? Che cambia lo schema della programmazione. Io mi devo prendere i 4-5 temi importanti per il mio ente e leggerli trasversalmente. Ma ad esempio sull'ambiente chi c'è di mezzo? C'è di mezzo anche la Provincia, c'è di mezzo anche la Regione, c'è di mezzo anche un altro consorzio. Che cosa vogliono fare questi? Voi capite che in un sistema interdipendente è quasi inutile che io pianifichi che cosa voglio fare se non sono consapevole delle relazioni con gli altri e soprattutto se non decido una cosa fondamentale: se non decido qual è l'atteggiamento che io voglio sostenere sui vari tavoli per ottenere un certo effetto.

Questo mi va a scardinare una cosa però, mi va a scardinare il concetto di dirigente tradizionale, su questo cambiamento ha fatto un accenno anche prima il direttore generale, diceva: il dirigente è quello che deve selezionare, essere un po' imprenditore, in realtà questo è un cambiamento che va fatto, nel senso che tradizionalmente noi abbiamo l'idea che chi deve tenere i rapporti interistituzionali sia il politico. Il dirigente dice: se c'è da andare a parlare in Regione mandiamo il Sindaco, al limite lo accompagno, però diceva prima il Sindaco Calzavara ci vogliono 3 anni a capire come funziona, diciamo due, ma se aumenta il numero dei tavoli voi capite che ce ne vogliono 5 poi e quando hai cominciato a capire il sistema delle relazioni è tale per cui l'apprendimento non riesce ad essere trasmesso.

Ecco che allora la concezione di dirigente secondo me sta tornando un po' di moda, io non faccio niente di moda, quindi prendetela come una battuta, però sta tornando in prospettiva l'esigenza di vedere una dirigenza fortemente focalizzata su relazioni interistituzionali. Allora capite che noi riusciamo a recuperare alcuni aspetti, riusciamo a recuperare l'aspetto della professionalità tecnica, che è stato svilito negli ultimi anni, con la storia del manager, tu sai fare l'ingegnere? Sciocchezze, devi fare il manager, no, no, tu fai l'ingegnere. Il problema di valorizzare le nostre competenze tradizionali specifiche è essenziale in un sistema di relazioni interistituzionali dove si parla una lingua specialistica. A me non importa tanto che uno faccia

il managerialese, mi piace che uno sappia la materia dell'ambiente, della cultura, dell'ingegneria, delle acque.

Dobbiamo ripensare al ruolo della dirigenza in questo contesto e anche quindi al rapporto fra politico e dirigente, quindi quando io faccio i miei documenti di programmazione ho la sensazione che siano sempre meno capienti rispetto alle problematiche che noi veramente dovremo andare a decidere, ma se questo è vero cade tutto il resto, cade il sistema di incentivazione e cade la credibilità di alcune cose: ma Assessore avevamo scritto così nel PEG, tu intanto fai che poi correggiamo il PEG, è la regola, dove la programmazione non è un programma, ma è un rincorrere dei rituali formali, allora spostiamo in alto e qualifichiamo il problema della programmazione. Questo secondo me è un'implicazione importante.

Un altro punto, vado un po' disordinatamente perché uno svolgimento organico mi richiederebbe un po' più di tempo, ma in caso recuperiamo nel dibattito, quindi prima conseguenza di processo decisionale, proprio di schemi di programmazione e di rapporti tra politica e dirigenza. Se non facciamo questo i politici giustamente avranno l'impressione che i miei dirigenti non mi servano a niente, però non informano i dirigenti quando hanno i rapporti interistituzionali e quindi gli altri aspettano le direttive che non arriveranno mai, quando c'è bisogno ti fanno fare retroattivamente la delibera. Ecco allora però che si allontanano i due mondi, invece credo che vadano veramente in questo momento storico particolarmente riavvicinati.

C'è un fortissimo problema in questi sistemi policentrici, io lo chiamo di opacità amministrativa, nel senso che mentre fino a pochi anni fa paradossalmente i Comuni avevano l'autonomia di decidere almeno sulle scelte, sui servizi, le scelte fondamentali, per cui c'era un collegamento abbastanza diretto fra quello che decideva l'ente e che cosa succedeva a livello di territorio. Oggi con tutte queste interdipendenze, che soltanto in parte sono bilanciate da una dichiarata autonomia costituzionale, che però poi dopo è ancora da concretizzare rispetto alle varie materie, ho l'impressione che si allunghi la catena e sia molto più complessa la catena fra quello che viene deciso politicamente e ciò che succede poi per il signor Rossi che abita nella via sotto.

Questo capite che è molto pericoloso perché il punto di riferimento continua ad essere il Sindaco o comunque il Comune, invece i meccanismi che vanno a spiegare i risultati effettivamente conseguiti sul territorio dipendono da tante variabili e da tanti processi. Allora viene fuori il problema dell'opacità amministrativa, cioè io cittadino non so più chi devo ringraziare o chi non devo ringraziare perché è successa o non è successa una certa cosa. Io ricordo sempre quando abitavo a Milano che c'era la vecchietta arrabbiatissima col Governo perché era aumentata la tassa delle immondizie, che evidentemente è una competenza comunale e non governativa. Questo problema qui sta diventando veramente importante. Ecco allora che si pone io credo un problema essenziale rispetto all'accountability, alla possibilità di far vedere i risultati che sono stati ottenuti sul territorio per effetto di tutta una serie di cose.

È inutile mascherarsi dietro il fatto: ma la legge mi impone di fare così, di fare in un altro modo, il problema è: ma che cosa è successo per i miei cittadini? Questa accountability dovrebbe assurgere a regola generale perché se non diventa regola diffusa è chiaro che gli sforzi che fa un soggetto vengono poi assorbiti dalla mancanza di trasparenza di tutti gli altri, quindi le conseguenze generali sono a livello di processo decisionale, il rapporto con il politico, in tema di accountability e di concezione direi della dirigenza. In termini di processi di programmazione è chiaro che noi siamo abituati a pensare alla programmazione top down,

bottom up, dall'alto verso il basso, viceversa, cominciamo a non trascurare la programmazione fatta con un processo in out e viceversa, è un processo interattivo anche con soggetti esterni. È molto difficile riuscire a dare delle linee univoche se noi non facciamo un discorso di questo tipo una linea comune.

Adesso vado a chiudere. Cambia proprio il riferimento logico e io credo che un'altra cosa che vada sicuramente messa a posto sono veramente i risultati. Noi non conosciamo i risultati dell'azione dei nostri enti, è una cosa troppo soggettiva, in un sistema così interdipendente deve esserci la possibilità di capire che cosa è successo per, in questo credo che Jesolo abbia fatto qualche passo avanti e mi aspetto che venga illustrato nella terza sessione, cioè andare verso un meccanismo effettivo di valutazione delle performance, cioè dei risultati in termini di effetti, di cose che sono successe. Quanto ho speso è importante ma non dice quasi niente, quante prestazioni ho fatto è importante però io che bisogni sono riuscito a soddisfare, quindi estendere l'attenzione o meglio spostarla su questo tipo di valutazione.

Come prima battuta mi fermerei qui perché sennò non riusciamo ad andare avanti, in caso poi nel dibattito riprendiamo.