

# Azienda Comune, la direzione da seguire

di Mario Mazzoleni

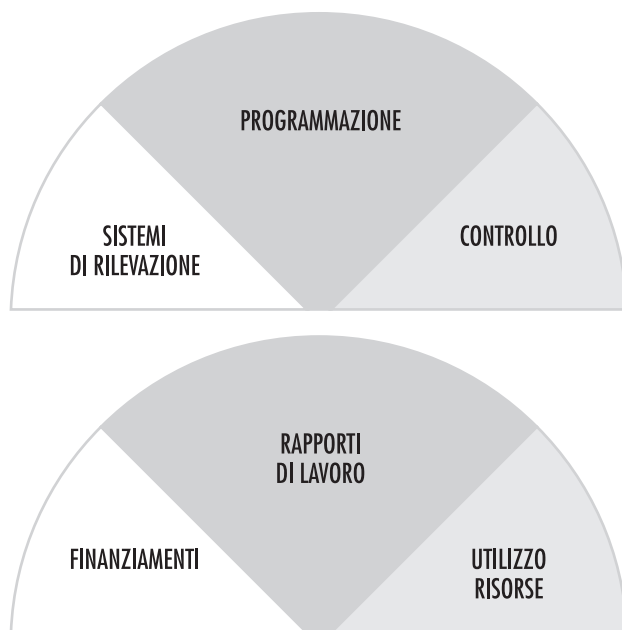
**P**er poter fotografare lo stato dell'arte in cui si trovano oggi gli Enti locali italiani occorre fare un salto indietro di venticinque anni in modo da legare il percorso evolutivo che è stato oggettivamente seguito in cinque lustri alla riflessione sul come operano oggi gli enti territoriali e, in prospettiva, quello che ci si deve attendere da queste "aziende" (e da chi è e sarà chiamato a gestirle) in futuro.

## CONFRONTO

Solo all'inizio degli anni Ottanta, infatti, parlare di "azienda Comune" significava entrare in un confronto, a volte anche aspro, con molti dirigenti dei nostri Enti locali. La cultura dominante era quella del "servizio", inteso come prestazione regolamentata da norme e procedure, in cui:

- la valutazione di efficacia era data esclusivamente dall'effettivo rispetto di questi richiami "burocratici";
- l'idea stessa di efficienza e di economicità trovava, spesso, limiti anche definitivi. Per quanto riguarda l'efficienza, trovando ospitalità quasi esclusivamente con riferimento a parametri tecnici e prestazionali; con riferimento all'economicità, avendo come supporto alcune norme della fine degli anni Set-

## L'innovazione gestionale



tanta che affiancavano alla "rendicontazione finanziaria" strumenti tesi a valutare il "costo" di quanto erogato.

Senza entrare nel merito della valutazione dell'operato di quelle amministrazioni, va ricordato che il modello dominante era ancora il cosiddetto "piè di lista" che si affiancava a quello formale dei trasferimenti dalle istituzioni centrali. In pratica, oltre ai normali passaggi di risorse dallo Stato agli enti (che erano la fonte assolutamente prevalente di sostentamento di Comuni e Province) si registrava con costanza, una mano-

vra di copertura ex post che ripianava i debiti (che venivano chiamati, in spregio alle norme, fuori bilancio) via via realizzati e fatti emergere dalle amministrazioni locali. Immaginare di poter inoculare in queste prassi logiche tese all'aziendalizzazione era una vera battaglia, con alcune venature di "provocante illuminismo", ma c'era - a sostegno di questa volontà di recupero dei principi di "sana e corretta amministrazione aziendale" - un alleato formidabile rappresentato dalla consapevolezza del valore, anche per gli enti territoriali e

*Assetto dei poteri, revisione dell'ordinamento, nuovi modelli gestionali: dall'analisi delle varie tappe che hanno segnato la vita delle amministrazioni si delineano la rotta e il percorso per compiere un ulteriore salto di qualità*

## SCENARIO



## L'evoluzione dell'ordinamento

da	a
Contesto di riferimento relativamente statico e caratterizzato da una bassa percezione della propria forza contrattuale che si traduce nell'accettazione quasi passiva dei livelli di servizio forniti dagli Enti locali	Situazione di forte dinamismo ambientale connesso a una rinnovata coscienza dell'utenza e dei portatori di interesse, che fungono da stimolo all'agire pubblico e con i quali diviene "obbligatorio" entrare in dinamica dialettica e relazionale
Funzioni rigidamente e restrittivamente stabilite dalla legge, esercitate sotto la sorveglianza di forti controlli esterni	Riconoscimento di una altrettanto forte autonomia degli organi istituzionali improntata al principio di sussidiarietà e autodefinita mediante statuti e regolamenti
Quasi totale dipendenza dai trasferimenti statali	Elevata autonomia finanziaria
Aspetto istituzionale caratterizzato da Giunte di coalizione controllate dai partiti	Centralità del sindaco, direttamente eletto, che dispone di forti poteri tra cui quello di designare e revocare gli assessori
Sistema organizzativo centrato su figure di segretari e dirigenti designati per concorso e quasi "inamovibili"	Possibilità di assumere con contratti a tempo determinato il direttore generale e una parte dei dirigenti e di definire incarichi e trattamenti retributivi anche per i dirigenti a tempo indeterminato
Omogeneità nelle professionalità impiegate	Sempre maggiore ampliamento di competenze e specializzazioni richieste, associate a una nuova centralità delle tecnologie impiegate
Processo decisionale di competenza degli amministratori (Consiglio e Giunta)	Distinzione tra indirizzo politico e responsabilità di gestione, attribuita ai dirigenti, attraverso l'adozione di un modello di direzione per obiettivi
Schemi di riferimento assai rigidi per la gestione dei servizi	Disponibilità di molteplici formule istituzionali e gestionali

per lo Stato, di una piccola legge fondamentale dell'economia (anzi della legge fondamentale che regola i rapporti economici) ossia che "le risorse sono scarse e i bisogni tendenzialmente infiniti".

La spirale che molti enti avevano iniziato a seguire e che li aveva portati a occuparsi, come "cloni locali" dello Stato, di aree di attività poco coerenti con la propria mission, affiancata a una lievitazione dell'assorbimento di risorse (in parte legata a queste nuove iniziative, in parte alla mancanza di "governo" delle stesse) era destinata a provocare un brusco risveglio e a generare un apprendimento (da trauma) dei principi economico-aziendali che si andavano proponendo dalle aule delle scuole aziendali e nei convegni dove si era chiamati a dire la propria.



Nei venticinque anni trascorsi le cose sono effettivamente cambiate, il trauma ha generato oggettivi miglioramenti, parlare di "azienda Comune" non significa più essere derisi e tacciati di apostasia, i modelli economici e gestionali sono patrimonio diffuso e assolutamente compreso all'interno degli enti e la cultura manageriale si è affiancata (diciamo associata) a quella burocratico-amministrativa.

### SCENARIO

Sono cambiati i ruoli e le responsabilità di riferimento per chi amministra gli enti, si è maggiormente delineata e delimitata l'area di intervento di queste amministrazioni, e si è associata a questa ridefinizione di ruoli e modalità di intervento una cospicua ed efficace produzione normativa che ha crea-

to i presupposti di coerenza tra ciò che si chiede a Comuni e Province e ciò che si mette loro in condizioni di fare.

L'autonomia finanziaria si è andata affermando al fine di ovviare alla cronica carenza di risorse e, soprattutto, alla determinante riduzione di capacità di trasferimento da parte dello Stato centrale. Molte delle velleità dei sindaci degli "anni da bere" sono state riposte nel cassetto, e il pragmatismo ha messo radici abbastanza solide nei municipi. L'apertura dei ruoli gestionali a professionalità nuove e, soprattutto, al mondo esterno con la possibilità di accessi laterali e non più solo dal basso, ha inoculato all'interno di queste amministrazioni importanti stimoli al cambiamento e ha portato, spesso, a modificare, anche in modo radicale, il *modus operandi* di queste istituzioni.

Allo stesso tempo, la "presa di parola" da parte dei "cittadini utenti" e la loro trasformazione in "cittadini" spesso orientati a muoversi come "clienti" (e certamente più portati a raccogliere informazioni sui loro diritti-doveri) ha costretto gli enti territoriali ad aprirsi maggiormente al confronto con il proprio "mercato" di riferimento mettendo gli stessi nelle condizioni di valutare direttamente l'efficacia del proprio operato, ma costringendoli anche a uscire dall'autoreferenzialità della verifica normativa (la famosa frase «se la norma è rispettata l'ente

ha agito in modo coerente con il proprio mandato» è rapidamente finita in soffitta a volte spintavi anche da concetti come “qualità percepita”, “risultato rapportato al costo”, “modifica dello stato di bisogno” eccetera). Anche dal punto di vista degli strumenti a disposizione di chi deve guidare le amministrazioni pubbliche, si sono registrati enormi passi avanti; innovazioni sono state introdotte sia sul piano della gestione vera e propria (da quelli che hanno portato a rivoluzionare i sistemi di rilevazione e di programmazione e controllo, a quelli che hanno radicalmente modificato i rapporti di lavoro a quelli, per finire, che ne hanno cambiato i comportamenti nel campo della raccolta e dell'utilizzo delle risorse finanziarie).

### FINALITÀ

Da questo punto di vista, il passaggio da un'impresa all'Ente locale, fatta salva l'attenzione alle diverse finalità istituzionali (aspetto questo che, spesso, non viene chiarito a neo-“manager” pubblici con risultati che finiscono con il far rimpiangere la “burocrazia tradizionale”), non trova scogli invalicabili; si parla la stessa lingua, si usano gli stessi concetti e ci misura su molti (non tutti) parametri analoghi o coincidenti. Insomma, il cambiamento c'è stato, è esplicito, di sostanza, se ne vedono quotidianamente gli effetti (anche in termini di investimenti tecnici e informatici per il sostegno dell'amministrazione).

Ma è un cambiamento che ha bisogno di essere sostenuto sia dal punto di vista concettuale, sia da quello metodologico. Concettualmente le principali sfide che oggi si trovano di fronte agli enti territoriali sono legate all'esigenza di proseguire nell'affermazione dell'importanza della gestione “manageriale” degli stessi. Serve una consapevolezza da parte di chi gestisce (e di chi mette in condizioni attraverso le norme di riferimento di gestire) della necessità di affrontare gli impegni e le attività in capo agli enti con approcci innovativi, utilizzando nuove modalità sia gestionali, sia istituzionali.

Occorre introdurre prassi tese a rendere ancor più flessibile il funzionamento di queste aziende, utilizzare modalità di gestione capaci di offrire ulteriore dinamicità all'operare quotidiano. Serve comprendere il valore del cambiamento continuo, il bisogno di introdurre concetti come “innovazione”, la capacità di trovare vie per assicurare un rapporto costruttivo con i diversi stakeholder, l'orientamento a sfruttare ogni opportunità per sostenere le linee di sviluppo che devono essere percorse dagli enti, sempre più chiamati ad affiancarsi al proprio contesto ambientale.

Servono, infine, grandi doti di “ascolto” per comprendere, selezionare e assecondare le richieste che convergono su Comuni e Province. Per quanto riguarda le metodologie c'è bisogno di strumenti in grado di superare i limiti

## I fattori per l'innovazione



e le contraddizioni che permangono sul fronte normativo, ma, allo stesso tempo, si deve investire affinché l'insieme degli strumenti già in possesso siano sfruttati adeguatamente fornendo a chi deve dirigerli e indirizzarli, opportunità reali di gestione e di controllo. Da questo punto di vista, appare evidente, come sarà palese dalla lettura delle pagine che seguono, che molto si è fatto per sostenere la crescita degli enti territoriali.

### SVILUPPO

La dotazione di strumenti è, certamente, adeguata per assecondare le spinte al cambiamento, già ora il rispetto delle normative e la loro interpretazione in ottica “aziendale” offre grandi opportunità di gestione. Ci sono, ovviamente, ancora alcune ombre, contraddizioni che portano al manifestarsi di situazioni difficili da governare, o che finiscono con il rallentare (a volte finendo con l'impedire) il procedere spedito di iniziative importanti di innovazione. [Le sfide richiamate in precedenza, sinteticamente, portano a richiamare tre ambiti nei quali dovranno essere affrontate in modo esplicito.



## Gli stimoli al cambiamento



MODELLI GESTIONALI

AUTONOMIA FINANZIARIA

ORGANIZZAZIONE

Il primo è quello legato alla ricerca di coerenze tra l'insieme delle norme, andando a ridurre (prima) e ad annullare (poi) quelle leggi che ancora generano incoerenza e, conseguentemente, rallentamenti nell'affermazione dei nuovi principi aziendali di riferimento.

Il secondo è quello che deve sostenere la crescita professionale dei manager degli Enti locali, creando percorsi in grado di valorizzare le capacità gestionali presenti (e quelle che possono essere ulteriormente acquisite dal sistema) in modo da permettere ai Comuni e alle Province di dispiegare appieno le proprie potenzialità e di garantire il rispetto delle mission affidate (quelle presenti e quelle prospettiche).

Il terzo ambito, infine, è quello che, in questa fase storica, sembra essere

quello più difficile da realizzare: occorre ricercare un forte stimolo affinché, all'interno e all'esterno degli Enti locali, si torni a ritenere come fondamentale il rispetto delle "regole" formali e non (intendendo con queste ultime il richiamo al senso della cosiddetta "etica dello Stato" e delle istituzioni, aspetto che rimane - e deve rimanere - come elemento di demarcazione tra questo tipo di aziende e le altre).

### **RUOLO**

Tra queste, prima fra tutte quella che dovrebbe portare le amministrazioni pubbliche ad accantonare il ricorso alla logica comunicativa "autoreferenziale" che tende a sminuire i problemi esistenti sul territorio e a enfatizzare le "capacità realizzative" espresse o da esprimere. Oggi, più che mai, il Pae-

se ha bisogno di confrontarsi con i propri limiti e le proprie difficoltà per poter, concretamente, dare valore alle proprie potenzialità.

Il ruolo manageriale negli Enti locali, quindi, dovrebbe essere messo nelle condizioni di non doversi misurare esclusivamente attraverso parametri di "mercato in senso stretto", magari sostenuti (se non forzati) da una buona capacità comunicativa. Il poter (o sapere, o persino il volere) orientare il funzionamento delle amministrazioni pubbliche al rispetto delle regole sarebbe un grande modo per permettere al management di operare per rendere migliore il loro funzionamento rendendo, in questo modo, anche più efficace il ruolo di "regolatore" che è tuttora affidato agli enti territoriali.

In questo senso, forse, andrebbero aperte alcune riflessioni sul ruolo manageriale e sul rapporto tra management e "politica", cercando di trovare adeguate formule istituzionali, che riducano ulteriormente le possibili contraddizioni esistenti tra finalità istituzionali e "politiche" cercando, in questo modo, soluzioni in grado di dare adeguato valore alle potenzialità esprimibili dall'approccio aziendale alla gestione degli enti territoriali. La base normativa, quella tecnica e quella procedurale già esistono. Si tratta di continuare a investire per migliorarne l'efficacia anche partendo dalla consapevolezza delle potenzialità che, già ora, si possono cogliere. ●

