

# Un nuovo approccio per la governance locale

di Luca Bisio

## Determinanti del funzionamento



**N**egli ultimi anni, l'importanza dei temi trattati negli studi sulla corporate governance nel settore privato ha fatto sì che il dibattito si sia progressivamente ampliato fino ad estendersi alle problematiche del governo delle organizzazioni che operano all'interno della pubblica amministrazione. In particolare, il problema del rapporto tra Enti locali e stakeholder è oggi di rilievo essenziale.

Tuttavia, le logiche valide per le imprese non possono essere utilizzate per comprendere le dinamiche tipiche del settore pubblico. Infatti, per analizzare il funzionamento degli enti e cercare di identificare un modello di governance che non risulti "incompleto" o "preso a prestito" da altre realtà è importante - innanzitutto - considerare il nesso tra sistema istituzionale, sistema politico e sistema aziendale, in quanto determinanti essenziali del funzionamento della pubblica amministrazione.

Tali sistemi costituiscono il complesso dei principi, delle regole e degli strumenti:

- che garantiscono l'equilibrio tra gli organi (sindaco, consiglio e giunta) e il rispetto dei diritti e dei doveri inerenti ai rapporti con i cittadini e con gli altri soggetti giuridici (sistema istituzionale);
- attraverso i quali si confrontano gli interessi sociali (sistema elettorale, finanziamento pubblico

- ai partiti eccetera) (sistema politico);
- che riguardano le attività mirate a soddisfare bisogni collettivi utilizzando le risorse di cui le amministrazioni dispongono (sistema "aziendale").

Avendo chiaro che gli enti non muovono i propri passi in un sistema essenzialmente aziendale ma che sono "sia istituzione politica che azienda" e che chi vede e considera solo una dimensione finirà per operare in modo riduttivo, è possibile provare a definire un modello di public governance che si ponga come obiettivo la ricerca di un equilibrato sistema di relazioni tra le principali categorie di attori interni ed esterni all'Ente locale.

### UN MODELLO

Il sistema pubblico locale è finalizzato a creare valore, mediante l'equilibrato soddisfacimento dei bisogni dei diversi portatori di interesse. Per raggiungere questo obiettivo gli enti si pongono sempre meno come erogatori diretti di servizi e tendono a far parte di un sistema a rete che produce

beni ed eroga servizi, in un contesto di autonomia finanziaria e di decentramento orizzontale e verticale. Per questo motivo diviene sempre più importante affrontare il problema di verificare le responsabilità in merito alla creazione del valore pubblico, al fine di poter rendere il conto della propria azione amministrativa.

Per giungere a ciò, occorre identificare e classificare i soggetti considerati come rilevanti con riferimento all'ente locale, per poi riflettere sui rispettivi interessi prevalenti e sulle relative prerogative, oltre che sulle particolari classi di relazioni che si instaurano tra gli stessi e che risultano qualificanti.

Una possibile classificazione degli attori all'interno del modello di public governance proposto è riconducibile alle seguenti categorie:

- cittadini;
- organi di governo;
- organi di rappresentanza e tutela dei cittadini e della collettività;
- management, personale e organizzazioni sindacali locali;

*Le relazioni tra organi di governo e rappresentanza e gli stakeholder costituiscono sempre più un elemento fondante per favorire lo sviluppo della comunità locale. Fattori, interessi, prerogative, decisioni: come si delinea un diverso modello*

## SCENARIO



## Le parole chiave

<b>Corporate governance</b>	Insieme di relazioni tra il management della società, il consiglio di amministrazione, gli azionisti e gli altri stakeholder.
<b>Accountability</b>	Esigenza di rendere conto da parte di coloro che hanno ruoli di responsabilità nei confronti della società o delle parti interessate al loro operato e alle loro azioni.
<b>Stakeholder</b>	Ogni individuo, gruppo od organizzazione che può influenzare o essere influenzato dal raggiungimento degli obiettivi di un'organizzazione.

- organi interni di controllo e valutazione;
- fornitori e finanziatori;
- associazioni del territorio;
- altre amministrazioni pubbliche;
- partner (pubblici, privati e del terzo settore);
- gruppi di pressione.
- utenti e contribuenti;
- organi esterni di regolazione e controllo di sistema.

### INTERESSI

Ciascuna di tali categorie di soggetti ha specifici interessi e determinate prerogative decisionali. Proviamo a passarle in rassegna.

**I cittadini.** Componenti la collettività locale ed elettori degli organi di governo e di rappresentanza, hanno interesse alla realizzazione delle strategie di mandato, nel pieno rispetto dei valori culturali e sociali che definiscono l'identità della comunità locale.

In particolare, i cittadini esprimono istanze in merito al soddisfacimento dei bisogni, all'equità dell'azione amministrativa, alla tutela dei diritti, al corretto ed efficiente impiego delle risorse pubbliche e al più generale sviluppo qualitativo della comunità.

Per indirizzare, confermare ed eventualmente sancire i comportamenti di chi ha la responsabilità di soddisfare tale gamma di aspettative, i

cittadini trovano nel "sistema politico" lo strumento del loro intervento, mediante l'elezione diretta del sindaco e dei consiglieri o la partecipazione a referendum locali, indetti in relazione a specifiche problematiche del territorio o ad altre forme di consultazione o partecipazione.

**Gli organi di governo.** Sono costituiti dal sindaco (o dal presidente) e dalle relative Giunte. I loro interessi prevalenti riguardano la gestione del consenso, il conseguimento dei risultati previsti dal programma di mandato e il consolidamento dell'ente in termini di legittimazione sociale e di solidità e di solvibilità.

I consigli comunali e provinciali, il loro Presidente, le commissioni consiliari e il difensore civico costituiscono gli organi di rappresentanza e tutela dei cittadini di maggior rilievo e hanno, come punto di riferimento della loro azione, le medesime istanze degli appartenenti alla collettività locale.

Ciò che ovviamente cambia sono gli strumenti di cui godono per far valere le proprie prerogative decisionali.

**Il management.** Costituito da segretario, direttore generale, dirigenti e posizioni organizzative, assume a sé tutte le competenze gestionali.

In particolare, spetta al direttore generale provvedere all'attuazione degli obiettivi stabiliti dagli organi di governo, sovrintendere alla gestione, perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza. Compete, in particolare, al direttore il supporto agli organi di governo nella predisposizione del piano esecutivo di gestione. È attribuita, invece, ai responsabili dei servizi la responsabilità di attuazione degli obiettivi definiti in fase di indirizzo dagli organi di governo.

A tal fine, sono loro assegnate la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica nonché la direzione degli uffici e dei servizi.

**Il personale.** In quanto componente fondamentale dell'ente, svolge un ruolo proattivo a supporto della gestione dei servizi e ha interesse al pieno rispetto dei propri diritti di sicurezza, retribuzione, formazione, non discriminazione e alla valorizzazione delle proprie caratteristiche personali e professionali nell'ambiente di lavoro, anche attraverso la partecipazione ai processi decisionali e allo sviluppo del grado di autonomia in relazione a scelte di natura operativa.

Il personale stesso e il management sono tutelati nelle proprie prerogative dalle rispettive organizzazioni sindacali locali che supportano le risorse umane nel loro complesso o singolarmente nelle materie stabilite dai contratti di lavoro tramite gli istituti dell'informazione, della consultazione e della concertazione.

**Gli organi interni di controllo e di valutazione.** Sono costituiti dal nucleo di valutazione e dall'organo



## Attori del modello di public governance locale

	Stakeholder interni	Stakeholder esterni
Cittadini	Cittadini	
Organi di governo	Sindaco, Presidente della Provincia, Giunta	-
Organi di rappresentanza e tutela dei cittadini e della collettività	Presidente del Consiglio, Consiglio, Commissioni consiliari e Difensore civico	-
Management	Segretario generale, Direttore generale, Dirigenti e Posizioni organizzative Organizzazioni sindacali a rappresentanza del management	-
Personale	Personale dipendente e non, a tempo pieno e part time, a tempo indeterminato e determinato Organizzazioni sindacali locali a rappresentanza del personale	-
Personale	Personale dipendente e non, a tempo pieno e part time, a tempo indeterminato e determinato Organizzazioni sindacali locali a rappresentanza del personale	-
Organi interni di controllo e valutazione	Nucleo di valutazione, Organo di revisione contabile	-
Fornitori e finanziatori	-	Fornitori di beni e servizi, sponsor e prestatori di capitale
Associazioni del territorio	-	Associazioni di volontariato e altre associazioni del territorio
Altre amministrazioni pubbliche	-	Asl, Aziende ospedaliere, Comuni, Province, Regioni, Stato, Consorzi ecc.
Partner	-	Organizzazioni pubbliche, private e del terzo settore
Gruppi di pressione	-	Partiti, movimenti politici, organizzazioni sindacali provinciali, regionali e nazionali, associazioni di categoria, mass media ecc.
Utenti	-	Soggetti (privati, pubblici o del terzo settore) destinatari diretti dei servizi e degli interventi erogati dall'ente
Contribuenti	-	Soggetti (privati, pubblici o terzo settore) sui quali insiste il sistema della fiscalità locale
Organi esterni di regolazione e controllo di sistema	-	Amministrazioni sovraordinate, authorities, Corte dei conti

**Fonte:** Bertocchi M., Bisio L., Latella G., *Manuale di programmazione, contabilità e controllo negli Enti locali. Logiche e strumenti d'innovazione. Il Sole 24 Ore libri, (2006).*

di revisione contabile. Entrambi dovrebbero garantire la trasparenza e la correttezza nei meccanismi di impiego delle risorse, nonché un costante miglioramento del rapporto obiettivi-risultati e risorse-risultati.

**I fornitori.** Apportano beni e servizi per il funzionamento dell'ente e sono interessati all'equità e alla trasparenza dei criteri di scelta applicati nei processi di acquisizione delle risorse, alla trasparenza dei procedimenti di pagamento e al rispetto dei tempi di pagamento e alla solvibilità dell'ente.

**I finanziatori.** Apportano risorse per la realizzazione degli investimenti e dei progetti, e che hanno interesse a interagire con un'amministrazione credibile sia nel realizzare gli obiettivi e gli investimenti finanziati, sia nel rispettare gli obblighi contrattuali assunti. Ciò resta valido sia per quanto riguarda istituti di credito prestatori di capitale a titolo oneroso che relativamente a eventuali sponsor.

**Associazioni del territorio.** Operano in rappresentanza e a tutela di interessi e bisogni economici, sociali, culturali, ambientali eccetera.

Le altre amministrazioni pubbliche. Figurano gli istituti territoriali o altri enti del settore pubblico, che erogano servizi rivolti alle stesse fasce di utenza, di uguale o differente natura, integrati o integrabili con quelli dell'ente.

**I partner.** Ovvero i soggetti pubblici, privati e del terzo settore con i quali l'ente collabora per il perseguimento di finalità specifiche, nelle diverse modalità di partnership e collaborazione possibili (es. aziende con-

trollate e partecipate, società di progetto in operazioni di project financing, gestioni associate di servizi, convenzioni ecc.). Tra i partner possono perciò rientrare alcune delle categorie analizzate in precedenza (fornitori, finanziatori, altre amministrazioni pubbliche e associazioni del territorio) nel momento in cui indirizzano la relazione con l'ente in una logica che vada oltre:

- il mero rapporto di fornitura di beni, servizi o capitale;
- il solo agire sul medesimo territorio, rivolgendosi ai medesimi segmenti di utenza ed erogando servizi della stessa natura.

**I gruppi di pressione.** Rientrano in questa categoria tutti quei gruppi, formali e informali, in grado di esercitare un'influenza significativa sui cittadini e



## Interessi prevalenti e prerogative decisionali/1

	Interessi prevalenti	Prerogative decisionali
Cittadini	Soddisfacimento dei bisogni Equità dell'intervento e tutela dei diritti Efficiente impiego delle risorse pubbliche Sviluppo qualitativo della comunità locale	Elezione del sindaco e dei consiglieri comunali e provinciali Partecipazione a referendum locali o ad altre forme di consultazione o partecipazione
Organi di governo	Gestione del consenso Conseguimento dei risultati di mandato Consolidamento dell'ente	Definizione dei programmi dell'amministrazione Approvazione dei regolamenti di funzionamento dell'ente Attribuzione e revoca degli incarichi dirigenziali e delle connesse politiche retributive Assegnazione di obiettivi e risorse ai dirigenti, responsabili della gestione
Organi di rappresentanza e tutela dei cittadini e della collettività	Soddisfacimento dei bisogni Equità dell'intervento e tutela dei diritti Efficiente impiego delle risorse pubbliche Sviluppo qualitativo della comunità locale	Approvazione degli atti fondamentali dell'ente Approvazione della mozione di sfiducia verso gli organi di governo Facoltà di istituire commissioni di indagine sull'attività degli organi di governo
Management	Sviluppo qualitativo e miglioramento dell'efficienza dell'ente Sviluppo delle risorse umane Salvaguardia degli equilibri economico-finanziari e della capacità di investimento	Assunzione di tutte le scelte di carattere gestionale, compresa l'assunzione degli impegni di spesa
Personale	Valorizzazione delle caratteristiche personali e professionali Rispetto dei diritti di sicurezza, retribuzione, formazione, privacy, non discriminazione, ecc.	Partecipazione ai processi decisionali del management Autonomia nelle decisioni operative
Organizzazioni sindacali locali	Tutela dei dirigenti e dei dipendenti Sviluppo quali-quantitativo delle professionalità interne	Partecipazione ai processi decisionali secondo le prerogative definite dai contratti di lavoro
Organi interni di controllo e valutazione	Correttezza e trasparenza dei meccanismi di impiego delle risorse Miglioramento del rapporto obiettivi-risultati ed efficiente impiego delle risorse	Pareri e controlli Espressione di proposte di valutazione sull'operato dei responsabili dei servizi

**Fonte:** Bertocchi M., Bisio L., Latella G., *Manuale di programmazione, contabilità e controllo negli enti locali. Logiche e strumenti d'innovazione. Il Sole 24 Ore libri, (2006).*

sull'opinione pubblica in genere, e che pertanto sono in grado di esercitare pressioni sull'azione dell'ente, ma possono costituire anche un significativo elemento di propulsione e di sostegno dell'iniziativa pubblica. Si pensi ai partiti e ai movimenti politici, ai sindacati e alle associazioni di categoria, ai mass media locali eccetera.

Un aspetto particolarmente rilevante del ruolo che può essere giocato dai gruppi di pressione può essere rintracciato nella normativa stessa, che attribuisce a qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati,

nonché ai portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati (cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento) la facoltà di intervenire nel procedimento amministrativo (articolo 9, legge 241/1990 e s.m.i.).

**Gli utenti.** Gli utenti dei servizi pubblici sono intesi come tutti gli individui e le organizzazioni che usufruiscono dei beni e dei servizi erogati (independentemente dal fatto che risiedono o meno nel territorio amministrato), a fronte dei quali, in alcuni casi, pagano tariffe commisurate alle prestazioni ricevute e pongono particolare attenzione:

- al livello effettivo di soddisfacimento dei propri bisogni;
- alla qualità e all'equità dei servizi erogati;
- al grado di efficienza nell'impiego delle risorse pubbliche.

**I contribuenti.** Rilevano in quanto fornitori di risorse attraverso la corresponsione dei tributi e hanno interesse all'equità della pressione fiscale, alla trasparenza delle procedure di imposizione, alla puntualità della lotta all'evasione e alla snellezza dei meccanismi di calcolo e pagamento dei tributi.

Essi possono essere considerati destinatari dei risultati prodotti dall'ente, anche se non vi è diretta correlazione tra i tributi corrisposti e il valore dei servizi ricevuti.

**Gli organi esterni di regolazione e controllo.** Le amministrazioni sovra ordinate, le authorities, la Corte dei conti costituiscono i principali tra gli organi esterni di regolazione e controllo dell'attività di Comuni e Province.

La loro finalità è quella di garantire il corretto ed efficiente impiego delle risorse nonché la legittimità dell'azione amministrativa. La loro influenza si esercita attraverso la modifica delle condizioni di contesto delle autonomie locali (quadro istituzionale, normativo e di regolazione settoriale) oltre che mediante l'effettuazione di controlli e l'emanazione delle correlate sanzioni.

Il quadro qui delineato mette in luce un'intrinseca complessità nella definizione di un modello di corporate governance per gli enti locali, dovendo lo stesso fare riferimento a un insieme com-



posito di attori, portatori di aspettative differenziate e tra i quali si rende necessaria l'attivazione di un sistema articolato di relazioni. Ma proprio a causa della complessità e della specificità del sistema diviene importante, oltre che di estremo interesse, enucleare le responsabilità che da esso emergono, con particolare riferimento alle assemblee elettive (Consigli comunali e provinciali), agli organi di governo (sindaco/presidente della Provincia e Giunta) e al management (direttore generale e dirigenti/posizioni organizzative). Per facilitare l'analisi delle responsabilità di tali attori è opportuno collocare tutti i soggetti interni ed esterni all'ente in modo da evidenziarne le tipologie di relazione.

### CONTROLLO

Si noti come, tra tutti i soggetti, gli organi interni di controllo e valutazione e gli organi esterni di regolazione e controllo di sistema non possano essere considerati stakeholder per il ruolo che ricoprono e per le funzioni che assolvono.

Gli altri attori, invece, fanno parte della comunità locale e possono «influenzare o essere influenzati dal raggiungimento degli obiettivi di un'organizzazione» e, quindi, costituiscono a pieno titolo i portatori di interesse con cui gli organi di governo si devono confrontare.

Il sindaco e la Giunta, nell'amministrare l'ente, dovranno presidiare relazioni di accountability con ciascuna delle categorie di stakeholder individuate.

In particolare, le relazioni di responsabilità riguardano:

## Interessi prevalenti e prerogative decisionali/2

	Interessi prevalenti	Prerogative decisionali
Fornitori	Equità e trasparenza nei criteri di scelta Trasparenza dei procedimenti di pagamento Rispetto dei tempi di pagamento e solvibilità dell'ente	Entrano nei processi decisionali dell'ente unicamente nel momento in cui diventano partner dell'ente
Finanziatori	Rispetto dei termini contrattuali nella restituzione del prestito e nel pagamento degli oneri finanziari Capacità dell'ente nel realizzare i progetti oggetto del finanziamento o della sponsorizzazione	Entrano nei processi decisionali dell'ente unicamente nel momento in cui diventano partner dell'ente
Associazioni del territorio	Rappresentanza e a tutela di interessi e bisogni economici, sociali, culturali, ambientali	Entrano nei processi decisionali dell'ente unicamente nel momento in cui diventano partner dell'ente
Altre amministrazioni pubbliche	Regolazione dell'azione amministrativa si altri enti Coordinamento nell'erogazione dei servizi	Entrano nei processi decisionali dell'ente nel momento in cui ne regolano o ne influenzano l'azione amministrativa
Partner	Costruzione di un network per la definizione delle politiche e l'erogazione dei servizi	Il ruolo decisionale dipende dalla tipologia di network instaurato con l'ente locale
Gruppi di pressione	Tutela degli interessi dei soggetti che rappresentano formalmente o informalmente	Il ruolo decisionale non è formalizzato ma può, nei fatti, essere anche di rilievo
Utenti	Soddisfacimento dei bisogni Qualità ed equità dei servizi Efficiente impiego delle risorse pubbliche	Partecipano, sia come singoli, sia collegialmente (ad es. per le mense scolastiche) alla valutazione della qualità percepita
Contribuenti	Equità della pressione fiscale locale Chiarezza dei criteri di definizione dei tributi Snellezza dei meccanismi di calcolo e pagamento dei tributi Lotta all'elusione e all'evasione finalizzata ad un minor carico fiscale	Agiscono a tutela dei propri interessi, attraverso gli strumenti e i meccanismi previsti dalla normativa
Organi esterni di regolazione e controllo di sistema	Corretto ed efficiente impiego delle risorse Legittimità dell'azione amministrativa	Modifica del quadro normativo e istituzionale di riferimento Scioglimento dei consigli comunali e provinciali Regolazione di specifici settori di intervento Controlli e relative sanzioni

**Fonte:** Bertocchi M., Bisio L., Latella G., *Manuale di programmazione, contabilità e controllo negli enti locali. Logiche e strumenti d'innovazione. Il Sole 24 Ore libri, (2006).*

- il rapporto con i cittadini, in merito alla delega da essi concessa al sindaco e al Consiglio per il governo dell'ente nel corso del mandato;
- il rapporto tra sindaco/ Giunta e Consiglio, con riferimento alla gestione dei rispettivi ruoli di indirizzo e controllo;
- i processi di acquisizione delle risorse e di erogazione dei risultati, oggetto dell'attività di gestione caratteristica dell'ente;
- le relazioni con altri soggetti, pubblici o privati, che - a vario titolo - entrano in relazione con il

Comune e con la Provincia nella promozione e nello sviluppo della collettività locale.

Ciascuna di queste relazioni dovrà essere supportata dai sistemi di pianificazione e controllo e dai sistemi di comunicazione interna ed esterna dell'ente: essi dovranno essere in grado di supportare il confronto con i portatori di interessi interni ed esterni in merito a:

- finalità e obiettivi dell'azione pubblica;
- la verifica della fattibilità degli interventi programmati e, in corso di esercizio, del livello di output e di outcome generati dall'azione dell'ente.

