

Il modello di corporate governance per gli enti locali

di Federico Gavioli

Il termine *governance*, entrato ormai nel linguaggio comune, ha un significato polisenso: trova le sue origini negli studi anglosassoni di scienze sociali e politiche e non sembra aver mai trovato adeguata traduzione nella lingua italiana. Per esso bisogna fare riferimento a due fattori compresenti:

- a) all'esistenza di un sistema complesso;
- b) al ricorso alla flessibilità dei rapporti tra soggetti del sistema.

A livello di ordinamento nazionale si va confermando, del pari, un modello di *governance* che riguarda le caratteristiche di esercizio dei pubblici poteri e le nuove interrelazioni pubblico-privato nella combinazione di interessi condivisi. Pur non venendosi a creare forme di ingerenza sul regime delle separazioni delle competenze istituzionali, si vanno, tuttavia, approfondendo forme di cooperazione interistituzionale tra apparati dello stato, tra diversi livelli di governo (stato, regioni, comuni) e tra pubblico e privato con nuovi modelli di partecipazione-consultazione del privato nelle decisioni pubbliche. Questo a valere dal procedimento amministrativo quale impostato già nel 1990 con la legge n. 241 del 1990, che per la prima volta apriva alla partecipazione del privato, fino ad arrivare agli strumenti più evoluti di contrattazione programmata che con forme procedurali (quali per esempio la Conferenza dei servizi) o strumenti innovativi (accordi quadro, patti territoriali) mettevano in unione enti e organi coinvolti nel procedimento decisionale (amministrativo) per un obiettivo di risultato condiviso da raggiungere in economia di tempi, di costi e con il plusvalore della partecipazione di privati interessati. Più trasparenza delle amministrazioni, più partecipazione dei destinatari delle scelte, con un bilanciamento di interessi pubblici (generali) e privati, già per altro anticipato nell'evoluzione della giurisprudenza amministrativa. Del resto lo stesso principio di sussidiarietà, introdotto nella riforma amministrativa di Bassanini nel 1997 e ribadito nella riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione del 2001 a proposito dell'esercizio dell'attività amministrativa, conferisce un grado di adattabilità al sistema delle competenze che supera la rigida schematizzazione delle funzioni: da una parte si vuole che le decisioni (amministrative) siano esercitate dagli enti più vicini ai bisogni del

cittadino, dall'altra si precisa il *favor* verso l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo sviluppo di attività di interesse generale (art. 118 della Costituzione). La stessa scelta di andare verso un federalismo fiscale presuppone una maggiore responsabilità (nel senso di *accountability*) degli enti territoriali per le scelte eseguite nei confronti dei cittadini-elettori. L'impossibilità del sistema politico di farsi intermediario degli interessi dei gruppi sociali nella complessa società moderna, lo sviluppo del sistema istituzionale secondo un modulo policentrico (sul territorio) e della società in senso multinodale (per le reti costituite dai gruppi di interesse sociali ed economici) ha, di fatto, sviluppato l'esercizio di strumenti di *governance* separati alle tradizionali espressioni del potere pubblico e del suo esercizio. Si fa riferimento, per questo, a un sistema di *multilevel governance* per ridurre a unità le manifestazioni di un sistema complesso in cui nessun livello di governo assume una centralità esclusiva ed escludente gli altri livelli, in cui partecipazione, flessibilità, cooperazione sono le chiavi di volta per la costruzione delle decisioni politiche.

Funzionale all'attuazione del principio di leale collaborazione è, per esempio, il sistema delle Conferenze dove i rappresentanti delle autonomie territoriali si raffrontano costantemente con il governo rappresentando, ormai, dal 1997 (D. Lgs. n. 281 del 1997) le sedi ufficiali di cooperazione tra regioni, (Conferenza stato-regioni) comuni, province (Conferenza stato-città) ed enti territoriali nel loro insieme (Conferenza unificata) con lo Stato, ora anche in materia comunitaria. L'apertura al dialogo ed al contributo del governo con gli altri livelli territoriali attraverso la previsione di intese, accordi e pareri diviene, sempre più, significativa in un ordinamento che pur tendendo ad assumere una struttura tendenzialmente federalista, è caratterizzato, per \grave{o} e, da un sistema istituzionale privo, al centro, di una seconda Camera sede della rappresentanza delle autonomie. Sempre nel processo di elaborazione delle norme non va sottovalutata la tendenza, già prevista, in realtà dal legislatore nazionale e da alcune leggi regionali, ma attuata con grande difficoltà, a verificare la necessità e l'opportunità della regolamentazione mediante l'introduzione dell'analisi di impatto preventivo che le norme proposte potrebbero comportare sui cittadini, sulle imprese e sulle stesse amministrazioni.

La governance negli enti locali

Quando si parla di *governance* occorre comprendere la nozione di network; solo dalla sua comprensione può essere valutato in pieno il termine di *governance*. La rete, infatti (il network), raffigura l'oggetto di azione della *governance*. Mentre la prima può esistere senza la seconda, altrettanto non si può dire per il caso contrario. La realizzazione di valore è una qualità primaria in particolar modo per il sistema pubblico locale; questa non può essere ottenuta in deroga alla ricerca dell'equilibrato compimento dei bisogni dei diversi depositari di interessi. Nel realizzare tale finalità, tuttavia, gli enti si collocano sempre meno come somministratori diretti di servizi ma pretendono invece di far parte di un sistema a rete che genera beni ed eroga servizi, in un insieme di autonomia e di decentramento orizzontale e verticale. Per questo motivo opportuno fronteggiare il problema di verificare la responsabilità in merito alla creazione di valore, al fine di poter rendere conto del proprio agire amministrativo. Per raggiungere tale scopo, è necessario abbinare e catalogare i soggetti considerati come importanti con riferimento all'ente locale, per poi riflettere sui connessi interessi prevalenti e sulle relative particolarità, oltre che sulle specifiche classi di relazione che si stabiliscono tra gli stessi e che risultano qualificanti. Questi elementi andranno a costituire il network del quale la *governance* sarà chiamata a regolarne e determinarne il funzionamento.

Nella tabella qui riportata sono classificati i possibili attori del modello di *governance* riconducibili alle diverse categorie .

MODELLO GOVERNANCE	
Attori del modello riconducibili alle seguenti categorie	Cittadini
	Organi di governo
	Organi di rappresentanza e tutela dei cittadini e della collettività
	Management e personale
	Organi interni di controllo e di valutazione
	Fornitori e finanziatori
	Associazioni del territorio
	Altre amministrazioni pubbliche
	Imprese, terzo settore ed altri soggetti privati
	Gruppi di pressione
	Utenti
	Contribuenti
	Organi esterni di regolazione e controllo di sistema

Vediamo più nel dettaglio di dare una definizione delle categoria indicate nella tabella:

- i cittadini, componenti la comunità locale ed elettori degli organi di governo e di rappresentanza, hanno interesse alla realizzazione delle strategie di mandato, nel totale rispetto dei valori culturali e sociali che stabiliscono l'identità della comunità stessa;
- gli organi di governo sono istituiti dal sindaco (o dal Presidente) e dalle relative giunte. Sono di competenza del sindaco la nomina e la revoca degli assessori e dei dirigenti, compreso il direttore generale, mentre la giunta nel suo complesso, interviene alla definizione delle strategie dell'amministrazione, approva il regolamento per il funzionamento degli uffici e dei servizi, attribuisce obiettivi e mezzi ai responsabili e definisce le politiche retributive ed i relativi sistemi premianti;

- il management è composto dal segretario, dal direttore generale, dai dirigenti e posizioni organizzative, assume a sé tutte le competenze gestionali;
- gli organi di controllo e di valutazione sono composti dal nucleo di valutazione e dall'organo di revisione contabile. Entrambi sono tenuti a garantire la trasparenza e la correttezza nei funzionamenti degli impieghi delle risorse, nonché un continuo miglioramento del rapporto obiettivi-risultati e risorse-risultati;
- i fornitori portano beni e servizi per il funzionamento dell'ente e sono interessati all'equità e alla trasparenza dei metodi 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 alla realizzazione degli investimenti e dei progetti, e hanno interesse ad 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;
- le associazioni del territorio agiscono in rappresentanza e a tutela di interessi e bisogni economici, sociali, culturali e ambientali;
- tra le altre pubbliche amministrazioni figurano gli istituti territoriali e gli 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;
- imprese, terzo settore ed altre organizzazioni private, oltre ad essere fornitori di servizi o clienti della P.A. , possono anche cooperare con essa, condividendone almeno in parte gli obiettivi e responsabilità in base agli accordi formali ed informali;
- tra i gruppi di pressione sono compresi tutti quei soggetti, formali e informali, in grado di esercitare un'influenza significativa sui cittadini e 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 spinta e di sostegno dell'iniziativa pubblica;
- gli utenti dei servizi pubblici sono intesi come tutti gli individui e le organizzazioni che utilizzano dei beni e dei servizi erogati, a fronte dei quali, in alcuni casi, pagano tariffe adeguate alle prestazioni ricevute;
- i contribuenti rilevano in quanto fornitori di risorse attraverso il pagamento dei tributi ed hanno interesse all'equità e alla pressione fiscale, alla trasparenza delle procedure di imposizione, alla puntualità della lotta all'elusione e all'evasione ed

alla sveltezza dei meccanismi di calcolo e pagamento dei tributi. Possono essere considerati destinatari dei risultati prodotti dall'ente, anche se non vi è diretto collegamento tra tributi corrisposti e il valore dei servizi ricevuti;

- le amministrazioni sovra ordinate, le authorities, la Corte dei Conti formano i principali tra gli organi esterni di regolazione e controllo dell'attività di Comuni e Province e la loro finalità è quella di garantire il corretto ed efficiente impiego di risorse nonché la legittimità dell'azione amministrativa.

Il quadro delineato mette in luce una effettiva complessità nella definizione di un modello di corporate governance per gli enti locali, dovendo lo stesso fare richiamo ad un insieme complesso di attori portatori di aspettative differenziate e tra i quali si rende necessaria l'attivazione di un sistema strutturato di relazioni; proprio a causa della complessità e delle peculiarità del sistema, diviene importante, oltre che di grande interesse, chiarire la responsabilità che da esso emergono, con particolare riferimento ai consigli comunali e provinciali, agli organi di governo (sindaco/presidente della Provincia e giunta) e al management (direttore generale e dirigenti).

20 luglio 2011
Federico Gavioli