

Appunti sulla governance negli Enti locali

- Governance è un vocabolo ormai di comune uso nella terminologia economica e giuridica, poiché tradotto in parole italiane richiederebbe una lunga perifrasi: infatti esso non corrisponde esattamente alla parola “governo”. In una dimensione teorica generale, la governance è un modello manageriale di amministrazione e controllo nel cui ambito le rispettive funzioni decisionali amministrative, di programmazione e controllo sono attuate nell’ interesse di tutti i cosiddetti “stakeholders” dell’ attività aziendale (portatori di interessi sull’ attività dell’ azienda). Le suddette funzioni di governance sono svolte secondo principi di correttezza, trasparenza, economicità, equità. Esse sono assegnate ad organi idonei per autonomia, poteri, competenze e responsabilità con specifici e delimitati ambiti di intervento. In una dimensione tecnica e operativa la governance è un insieme di procedimenti di amministrazione e controllo che definiscono le linee di orientamento strategico aziendale e di finalità di lungo periodo; traduzione delle finalità strategiche in obiettivi e comportamenti gestionali ad esse coerenti; modalità di valutazione, monitoraggio e controllo delle attività e dei risultati; comportamenti manageriali di limitazione dei rischi economici e contenimento dei loro effetti.
- Nel contesto della PA la governance può essere riferita al funzionamento interno di un singolo ente della PA stessa (governance pubblica interna) oppure ai rapporti fra enti pubblici territoriali diversamente ordinati per funzioni, poteri e livello territoriale di competenza (si chiama governance pubblica esterna fra enti pubblici, ed è quella che generalmente l’ Ente che io rappresento, la Provincia di Milano, deve esercitare rispetto soprattutto ai Comuni) oppure ancora alle relazioni fra gli enti pubblici territoriali proprietari ed i soggetti esterni con distinta personalità giuridica, ai quali è affidata la titolarità di gestioni delle reti degli impianti, delle dotazioni patrimoniali e/o la gestione dei servizi pubblici (governance pubblica esterna fra enti pubblici e società partecipate dei servizi pubblici)
- Il ruolo dei Comuni (ma anche delle Province, come dimostrano certe vicende che hanno coinvolto recentemente il mio Ente) si è trasformato nel tempo da soggetto direttamente erogatore ad holding , che detiene pacchetti azionari di SPA partecipate dei servizi pubblici locali e, ulteriormente, da soggetti *stockholder* (azionisti) a *stakeholder* (portatori di interessi). Pertanto attualmente l’ Ente locale assume il duplice ruolo di azionista di riferimento e di rappresentante degli interessi della collettività. La esternalizzazione dei servizi pubblici locali ha creato un nuovo problema e una nuova funzione per l’ Ente locale: la conservazione del potere decisionario circa l’ intervento politico strategico fondamentale nel settore dei servizi pubblici locali e il controllo sulla sua attuazione.
- Ma la governance è anche parte integrante delle strategie finalizzate a promuovere la partecipazione alla vita pubblica, innovando i rapporti fra

amministrazioni e cittadini, costruendo (per l'appunto) modelli di governance fra le istituzioni e processi decisionali inclusivi. Gli ingredienti della modernizzazione della PA sono infatti la governance e la partecipazione, strettamente connesse fra di loro, che trovano entrambe un terreno comune nella fiducia. Lo ha sottolineato anche l' OCSE in un recente Rapporto, che dal suo osservatorio sui processi di riforma amministrativa aveva esortato i governi ad ottenere e mantenere la fiducia dei cittadini nella PA come condizione per la modernizzazione dell' azione pubblica ed il suo riorientamento verso il miglioramento della qualità della vita e la crescita dei territori.

- Ciò è emerso con chiarezza anche nella presentazione dell' edizione 2006 del Forum PA, e credo di poter concordare con il suo direttore dr Carlo Mochi Sismondi quando afferma che la cooperazione interistituzionale fra le amministrazioni pubbliche implica una nuova cultura del fare, una reale garanzia dei diritti, la capacità di rispondere alle nuove esigenze con nuovi servizi. Credo anche importante che alla base del Forum di quest' anno siano state messe nove temi cardine : solidarietà e reti di servizi per un nuovo Stato sociale; sussidiarietà orizzontale e verticale per una PA aperta; misurazione dell' efficienza, riduzione degli sprechi e riuso della soluzioni; cooperazione applicativa in rete; competitività e reti per lo sviluppo locale; trasparenze e reti di comunicazione pubblica; competenza e reti di persone più preparate; garanzia e rete per la tutela della salute, sostenibilità e rete per la tutela dell' ambiente. Esigenze forti, quindi, che debbono essere calate dall' ambito del “vorrei ma non posso” al piano di un' autentica volontà politica.
- Peraltro, il sondaggio IPSOS presentato in tale occasione sul tema “PA e governance nelle situazioni di crisi” ha evidenziato come i cittadini si sentano coinvolti in prima persona nelle situazioni di conflitto tra esigenze locali e collettive: la metà degli intervistati ritiene che sia importante che le decisioni coinvolgano le comunità locali tramite voto diretto o per tramite dei comuni coinvolti. Solo il 20% ritiene che sia importante che ad avere più voce in capitolo debba essere il governo centrale, il 12% Province e Regioni e l' 11% l' Europa. Si avverte quindi l' esigenza di una maggiore vicinanza delle decisioni ai cittadini coinvolti, e anzi una forte esigenza di coinvolgimento diretto.
- Tornando all' esempio originario della governance rispetto alle funzioni esercitate dagli Enti locali per il tramite di società esternalizzate magari in forma di SPA, credo che il presupposto per autentiche esigenze di governance siano essenzialmente l' esistenza di strutture operative idonee, ovvero di uffici dotati di personale dipendente specializzato in sistemi di controllo aziendale, e la definizione di modalità standardizzate di report redatti ad intervalli regolari di breve periodo da riferire al decisore politico. Bisogna dire che sotto questo profilo la stragrande maggioranza degli Enti locali è ancora molto indietro .
- Non esistono evidentemente modelli astratti di governance che possano garantire un' adeguata funzionalità della PA al miglior servizio del cittadino e

delle sue esigenze: la valutazione va fatta nell' azione pratica, e ci deve essere sempre da parte soprattutto di chi svolge la funzione amministrativa l' intelligenza politica e, direi, l' umiltà di saper monitorare continuamente la propria azione concreta e di saperla correggere quando si dimostrasse necessario.

- In questo senso il “Regolamento” da voi elaborato può essere un punto di partenza per un serio approfondimento dei problemi di governance che sono stati posti, con l' avvertenza che il regolamento, o la legge, o addirittura la Costituzione più tecnicamente perfetti ben poco possono fare in assenza della politica, che, se vogliamo, è la grande assente di questi ultimi anni.

VINCENZO ORTOLINA
Presidente Consiglio Provincia Milano