

Bisogni e servizi nell'ente locale*

di Giovanni Gioffré**

[L'amore – «*caritas*» – sarà sempre necessario, anche nella società più giusta. Non c'è nessun ordinamento statale giusto che possa rendere superfluo il servizio dell'amore. Chi vuole sbarazzarsi dell'amore si dispone a sbarazzarsi dell'uomo in quanto uomo. Ci sarà sempre sofferenza che necessità di consolazione e di aiuto. Sempre ci sarà solitudine. Sempre ci saranno anche situazioni di necessità materiale nelle quali è indispensabile un aiuto nella linea di un concreto amore per il prossimo.

Lo Stato che vuole provvedere a tutto, che assorbe tutto in se diventa in definitiva un'istanza burocratica che non può assicurare l'essenziale di cui l'uomo sofferente - ogni uomo - ha bisogno: l'amorevole dedizione personale. Non uno Stato che regoli e domini tutto è ciò che occorre, ma invece uno Stato che generosamente riconosca e sostenga, nella linea del principio di sussidiarietà, le iniziative che sorgono dalle diverse forze sociali e uniscono spontaneità e vicinanza agli uomini bisognosi di aiuto.]

(BENEDETTO XVI, *Deus Caritas est*, n. 28, lett. B)

Parte Prima

Sommario

1. Il programma elettorale; 2. La pianificazione strategica; 2.1. Della pianificazione strategica in generale; 2.2. Strategie di scelta; 2.3. Punti di forza – punti di debolezza – le minacce – le opportunità; 2.4. Del cambiamento; 2.5. Delle scelte; 2.6. Della diversificazione; 2.7. Il processo di pianificazione strategica degli enti locali; 2.8. Spazi e scelte strategiche a disposizione dell'ente locale; 2.9. Il posizionamento strategico; 2.10. Estensione dei bisogni pubblici; 3.1. La leva finanziaria; 3.2. Funzione finanza; 3.3. Potenziamento degli investimenti e del loro finanziamento.

1. IL PROGRAMMA ELETTORALE

Il programma elettorale può essere definito come quella proposta che il candidato a Sindaco propone agli elettori e che poi, se eletto, si traduce in un preciso impegno verso la città. “Costituisce il patto con la città della compagine uscita vittoriosa dalla campagna elettorale¹”. Esso diventa poi, quel che possiamo definire, un vero e proprio contratto. Il neo Sindaco deve avere in mente una propria visione circa lo sviluppo socio economico della propria comunità e sapere quindi stabilire un percorso lungo almeno cinque anni con la consapevolezza che governare un sistema significa definire un’agenda che vuol dire ancora: “pensare ad una serie di cose che si vogliono fare, guardare quindi alle possibili risorse, mettere a punto un fattibile piano strategico dove sono indicate le modalità per raggiungere l’obiettivo”. A tale proposito è utile evidenziare che un obiettivo perché sia tale deve avere almeno due caratteristiche: essere utile per l’organizzazione e deve essere quantificato. Se manca una di queste due dimensioni non si ha l’obiettivo ma quel che è peggio è che non si sono date quelle chiare indicazioni all’organizzazione su come si deve muovere. Inoltre occorre evidenziare che dare il solo indicatore quantitativo senza un tempo determinato non ha alcun significato in termini di capacità, dell’organizzazione, di rispondere in termini economici: aprire un asilo con un anno di ritardo è un non obiettivo mentre aprirlo con tre mesi di anticipo significa aver raggiunto un importantissimo risultato. Totalizzare ritardi significa non raggiungere gli obiettivi fissati.

Sotto questo profilo, di non poca importanza, è il controllo strategico mediante il quale si verifica “la rotta che sta seguendo la nave”. Con il controllo strategico si verificano in ogni momento a che punto ci si trova circa il raggiungimento degli obiettivi. Fare strategia è dunque ragionare sul medio e lungo periodo e il periodo è riferibile a cinque anni (che sono quelli del ciclo amministrativo)². Se strategia vuol dire ragionare in termini generali, finalizzare gli obiettivi su un arco di medio lungo periodo, l’attività che ne consegue è l’attività di programmazione che potremmo definire un tuffo “micro” all’interno del “macro”. E ciò vuol dire elaborare obiettivi, cioè passare da una visione di medio lungo periodo ad una visione tipicamente di breve periodo. Se strategia vuol dire che sono qua nel 2008 e voglio essere qua ancora nel 2013, programmare significa stabilire dove voglio

¹Antonelli Roberto, Meola Antonio, *Strategia Finanziaria e Finanza innovativa nell'ente locale*, Rimini: Maggioli, 2005.

² In realtà il ciclo amministrativo si riduce a meno ove si consideri che le elezioni normalmente avvengono a primavera inoltrata quasi a inizio estate e l’ultimo anno utile per l’amministrazione in carica coincide con quello antecedente alle elezioni stesse.

essere esattamente in ogni momento della vita della mia organizzazione intesa come ente o Comune.

Da una dimensione macro si passa ad una dimensione micro in cui, di anno in anno, di giorno in giorno, di momento in momento, si cerca di valutare, di parametrare a che punto si trova l'obiettivo.

Occorre sottolineare che la strategia è "IL" compito del politico. Provando a leggere il programma del Sindaco alla luce di alcune "prescrizioni fondamentali", occorre puntualizzare che: esso deve essere steso in pochissime pagine perché un poderoso programma contenuto in un "Tomo" non se lo legge nessuno; deve essere un documento di facile lettura per tutti, se non proprio quotidianamente, con grande frequenza e diventare patrimonio di tutta la struttura, cioè, dal primo dei dirigenti all'ultimo impiegato. Non si deve prestare ad equivoci, deve individuare in maniera chiara le direttrici fondamentali lungo le quali l'organizzazione si deve muovere e deve stabilire le priorità.

In qualsiasi organizzazione dove le risorse sono limitate e non c'è chiarezza a monte, su quelle che devono essere le priorità dell'organizzazione, ci sarà sempre conflitto che si scarica verso il basso.

Se consideriamo per un attimo i programmi elettorali, in generale, si nota che quasi tutti contengono affermazioni tipiche sulla tutela della salute, sull'equilibrio ambientale, sull'attenzione per i giovani, sullo sviluppo di nuova occupazione, sul rilancio culturale, sulla viabilità, sul traffico ecc., ecc. e senza altre indicazioni del tipo: "come, quando, dove e chi fa che cosa".

Programmi siffatti si possono dimostrare un disastro per l'organizzazione perché non danno *input* chiari. La mancanza di un piano strategico e, quindi, di un piano di inizio di attività rappresenta la premessa per l'anarchia amministrativa e l'anarchia gestionale; nel momento in cui si rinuncia a fare un patto chiaro e scritto l'organizzazione si trova perennemente a metà del guado e si verificano quindi quei fenomeni per cui in corso d'anno c'è necessità di un continuo "riorientamento" della struttura: sempre nuovi programmi, sempre nuovi piani ecc., ecc., che si traduce in una illusione di voler e poter fare tante cose e invece non si riesce a fare nulla.

Questo è un particolare momento in cui si confrontano la tecnostruttura e l'amministrazione, confronto che in alcuni momenti diventa anche serrato e anche foriero di alcune tensioni. E' un momento anche molto delicato perché è la premessa a qualsiasi seria operatività dell'amministrazione.

Fino a quando l'amministrazione non recepisce che un ente territoriale, strutturalmente, fa dei programmi di lungo periodo, interviene sulle infrastrutture,

interviene “sulle esigenze fondamentali e sociologiche” del contesto e che, quindi, occorre mettere nero su bianco, la struttura sarà continuamente sballottata di qua e di là.

2. LA PIANIFICAZIONE STRATEGICA

2.1. Della pianificazione strategica in generale

La pianificazione strategica può essere anche definita come *“una serie di scelte destinate ad influenzare in via sistematica, secondo una logica di medio- lungo periodo, l’orientamento di una determinata area urbana, in termini di percorsi di sviluppo dell’Amministrazione, in coerenza con il variegato sistema di vincoli e di opportunità che il tessuto locale potrà sostenere in un percorso prospettico³”* o più sinteticamente *“come una mappa stradale utile per raggiungere gli obiettivi⁴”*. La grande difficoltà che si ha nel governare le nostre strutture è rappresentata dal fatto che ci si trova sempre in momento di produzione ed erogazione. L’ente locale non produce pomodori pelati che può produrre quando gli pare e piace e secondo degli *standard* che gli garbano, eccetera. Occorre essere sempre pronti. Il fatto che le persone siano coinvolte sempre e pesantemente in qualsiasi momento della produzione e della erogazione fa sì che la strategia ed i principi fondamentali della struttura debbano essere resi noti a tutti: da qui anche l’importanza della comunicazione che non si identifica con quella di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, caratterizzata da finalità di tutela a favore di soggetti titolari di interessi. La comunicazione di cui si discute e della quale diremo in seguito, riguarda quella istituzionale *“tendente ad un coinvolgimento dei cittadini, in quanto tali, singolarmente o in forma associata, nella formazione di scelte dell’amministrazione destinate ad incidere in maniera significativa sulla collettività⁵”*.

La costruzione di una ipotesi di processo di pianificazione strategica deve portare alla delineazione di un piano strategico che l’Amministrazione dovrà presentare all’inizio del proprio mandato⁶.

Entro il termine fissato dallo statuto, il Sindaco (o il Presidente della Provincia), sentita la Giunta, presenta al Consiglio le linee programmatiche relative alle azioni e ai

³ *Il processo di pianificazione strategica: fasi, attori e strumenti per lo sviluppo dei sistemi territoriali locali*, di Luca Mazzara Associato di Economia aziendale e docente di economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche.

⁴ Antonelli Roberto, Meola Antonio, *Pianificazione strategica, controlli e peg nella Pubblica Amministrazione locale*, Milano: Franco Angeli, 2006, pag. 22.

⁵ Vandelli Lucano, *Il sistema delle autonomie locali*, nuova edizione, Bologna: Il Mulino, 2005.

⁶ Luca Mazzara, *Il processo di pianificazione strategica: fasi, attori e strumenti per lo sviluppo dei sistemi territoriali locali*, Roma: Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale, 2007.

progetti da realizzare nel corso del mandato in ossequio all'art. 47, comma 3 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Il Consiglio fa proprie le suddette linee programmatiche proposte dal Sindaco non essendo questa materia di approvazione da parte del Consiglio stesso.

Dal programma di mandato si approda al Piano generale di sviluppo passando per il piano strategico. Propedeutica alla formulazione del piano generale di sviluppo è l'analisi circa:

- il fabbisogno finanziario e strutturale per l'espletamento dei servizi;
- i margini di finanziamento di servizi con risorse correnti;
- Investimenti e opere pubbliche da realizzare;
- disponibilità di mezzi finanziari straordinari;
- valutazione capacità residuale di indebitamento;
- costo delle singole tipologie di copertura finanziaria;
- compatibilità con i vincoli del Patto di Stabilità.

L'iter dell'architettura strategica, invece, si può sintetizzare brevemente come segue:

- programma di mandato;
- linee programmatiche di indirizzo;
- piano generale di sviluppo;
- relazione previsionale e programmatica;
- programma triennale delle opere pubbliche;
- bilancio preventivo pluriennale;
- Bilancio preventivo;
- Piano esecutivo di gestione (PEG).

2.2 Strategie di scelta

Quando si parla di scelte strategiche nella Pubblica Amministrazione si identificano diversi ambiti uno dei quali è rappresentato dalle scelte che attengono alla selezione di aree di attività e andare a decidere, per singole aree, qual è la formula più adeguata per intervenire e dare risposte tenendo conto però che l'intervento deciso non è così immediato. Per certe scelte di attività, l'ente può decidere se affidare all'esterno e in questo

caso si presenta l'esigenza dell'evidenza pubblica, se fare un'azienda speciale, se creare una società per azioni, se fare una fondazione.

Un altro contenuto importante (queste sono formule gestionali di scelte strategiche negli enti locali che spesse volte sono trascurate) riguarda invece scelte strategiche nell'ambito della cosiddetta cooperazione interistituzionale che vuol dire come fare a individuare modalità operative e forme di raccordo con altri enti pubblici. La cooperazione interistituzionale fondamentale è rappresentata da tutte le forme di raccordo fra enti pubblici della cosiddetta programmazione negoziata, patti territoriali, patti territoriali per l'occupazione, conferenze di servizi, contratti d'area accordi di programma⁷. Con gli accordi di programma si tende "a soddisfare l'esigenza di realizzare opere o interventi di rilevante complessità, in un contesto sempre più contrassegnato da una distribuzione di competenze e di interessi coinvolti tra più soggetti istituzionali, nessuno dei quali, in definitiva, si presenta di per sé autosufficiente rispetto alla realizzazione degli scopi perseguiti"⁸.

Sono forme, queste, tutte all'interno delle logiche di cooperazione interistituzionale.

Una cosa da segnalare è che una volta che vengono selezionate delle aree di attività poi occorrerà operare (è molto facile dire a tavolino questo lo dismettiamo, questo lo abbandoniamo, ecc. ecc.). C'è quindi uno stretto raccordo tra l'identificazione di aree di attività con le formule gestionali, cooperazione interistituzionale. In un ente ci sono le scelte strategiche che fanno riferimento alle cosiddette scelte di progettazione organizzativa: settori, dipartimenti, unità operative, creazione di unità di *staff*, unità di *line*. Sono tutte scelte strategiche che attengono alla riprogettazione interna. Mentre sulle formule gestionali, comunicazioni interistituzionali possiamo fare riferimento all'esterno. E infine, ci sono scelte strategiche che attengono alle strategie finanziarie. In relazione a quanto appena detto, è importante ribadire che questa sorta di visione, a volte è un po' distorta perché si pensa che managerialità nel pubblico sia solo quello di fare controllo di gestione, controllo dei costi, organizzazione e gestione del personale. Sbagliato. La strategia è anche l'insieme delle azioni poste in essere e che ci dice per chi facciamo le cose e le cose che facciamo potenzialmente diciamo che le facciamo per tutti ma non sono mai dirette a tutti. Negli asili nido l'aspettativa è: tre posti per ogni tre bambini anche se ciò è solo una speranza. La realtà è "ogni tre bambini" su ogni cinque; quindi la soluzione non è per tutti.

⁷Art. 34, decreto legislativo, 18 agosto 2000, n. 267.

⁸Vandelli Lucano, *Il sistema delle autonomie locali*, nuova edizione, Bologna: Il Mulino, 2005.

Nell'ambito degli asili nido ci si può domandare se è meglio avere un nido in cui, per un terzo dei bambini, si offrono dei servizi strepitosi: p. es., i genitori possono controllare costantemente che il proprio bambino stia bene mediante l'accesso al nido con il *computer* di casa propria tramite una *password*, oppure avere un nido dove si offrono dei servizi discreti per due terzi dei bambini. Questo è un nodo strategico importante. Qual è il livello di intensità che offriamo a chi entra, a chi varca la porta, definisce anche quanti la varcano e quanti stanno fuori. E questa è una scelta strategica.

Un'operazione fondamentale che gli enti possono fare è quella di esplicitare, rendere visibili ai cittadini la differenza che c'è tra costo del servizio e il prezzo per il cittadino e questa è un'operazione assai importante;

Ricomponiamo la filiera. La filiera, allo stesso tempo, è una *mission*, una *vision*, un posizionamento strategico, una forma di gestione. Immaginiamo che la Regione "x" assuma la lotta contro l'Aids come una delle componenti fondamentali della propria *mission*-prevenzione; poi c'è l'altra *vision* che prospetta come fare la lotta all'Aids e la Regione dice: "riduzione del danno" che è una visione; oppure propone una visione alternativa e dice: "castità"; sono due visioni. Immaginiamo che dopo aver detto "riduzione del danno" applichi poi le strategie che potranno essere, ad esempio, presenza di animatori, discoteche, luoghi di incontro, tutta una serie di attività capaci di suscitare negli utenti nuovi interessi e nuove prospettive e farà questo tipo di politica. Quindi comincerà con campagne di comunicazione, campagne di educazione nelle scuole ecc., ecc., dopo si tratterà di vedere come gestisce il tutto: gestione diretta, esternalizzazione ecc., ecc..

Occorre anche considerare che, dal punto di vista organizzativo, sui nuovi servizi, alcune operazioni sono in funzione anche delle disponibilità finanziarie dell'ente e della possibilità di acquisizione di risorse. Badiamo bene che questo è un aspetto rilevante perché molte delle cose che si fanno sulle formule gestionali e sull'organizzazione sono in realtà collegate ad opzioni che si fanno sulle risorse. Spesse volte l'ente esternalizza, crea delle società e così via, con obiettivi che sono obiettivi di alleggerimento dell'assetto organizzativo. E allora questo vuol dire: "costruire strategie finanziarie" che ancora vuol dire: "valutiamo un modello generale poi lo raffrontiamo con quelle che sono le specificità degli enti locali".

2.3 Punti di forza - punti di debolezza - le minacce - le opportunità

Cominciamo con il primo momento di riflessione ed analizziamo quali sono i punti di forza, quali sono i punti di debolezza, quali le minacce, quali le opportunità.

Intanto dobbiamo dire che non esiste organizzazione che non abbia al suo interno alcuni fattori di successo, alcuni svantaggi, alcuni elementi estremamente positivi: tangibili, intangibili, nuovi, vecchi, valutabili economicamente, non valutabili economicamente; esempio: detenere un determinato *Know*, sapere fare una cosa, è un punto di forza; Avere un ragioniere che con il bilancio sa fare salti mortali, che sa prevedere con sei mesi di anticipo il risultato di amministrazione, che sa gestirsi la tesoreria è un punto di forza. *Know* vuol dire avere delle persone nell'ambito della propria organizzazione che sanno fare bene il loro mestiere. Un punto di forza è avere un brillante gestore di sistemi informativi, avere un patrimonio immobiliare, avere una rete informatica, avere delle persone ben motivate. In tutti i punti forti della struttura ognuno riesce a leggere molto bene sulla base delle variabili organizzative che ha al suo interno. Ogni punto di forza può essere però letto come un punto di debolezza e cioè come mancanza di *Know*, mancanza di personale, mancanza di una rete informativa, mancanza di risorse, equilibri di bilancio precari, scarsa motivazione, altissima conflittualità interna e via discorrendo.

Una importante opportunità è quella di avere un Sindaco molto noto capace di tenere la città sempre in prima pagina; un'altra opportunità è quella di avere un flusso turistico che aumenta che si tradurrà poi in nuova ricezione turistica (più alberghi, più ristoranti, più occupazione e quindi ancora più opportunità); un'altra opportunità può essere quella di "vocare" una zona per le attività industriali idonea ad attirare gli investimenti. Le opportunità si leggono nell'ambiente.

Allo stesso modo nell'ambiente si leggono anche le minacce che purtroppo tendono ad essere quasi sempre più delle opportunità. Tra le cause di minaccia possiamo mettere una infinità di cose: progressiva riduzione dei trasferimenti statali, progressivo invecchiamento e calo della popolazione, congestione delle vie di traffico, aumentata competizione con le altre città, l'immagine di una città vicina può essere una minaccia, il fatto di non avere risorse è una minaccia, il fatto di avere un quadro normativo che diventa via, via sempre più complesso è una minaccia. A avviso, tra tutte, la minaccia più grave è avere una forte emigrazione giovanile. Con essa una città, un territorio, perdono il bene più prezioso: l'intelligenza e l'apporto vitale dei propri figli che è essenziale per la "continuità il ricambio e il fiorire di nuove idee". Questo momento di analisi dei punti di forza, dei punti di debolezza, delle minacce e delle opportunità, alla luce del programma del Sindaco, è un primo vero momento di inserimento nella realtà concreta dei programmi elettorali.

Se dovessimo guardare come la nostra organizzazione si pone rispetto a queste sfide, la prima cosa sulla quale fare analisi, è quella di fare molta attenzione alle “minacce” perché è da lì che bisogna partire; occorre rendersi conto che si è nudi di fronte a queste minacce e quindi occorre immediatamente pensare ed elaborare una adeguata strategia e cominciare ad intervenire.

All'interno di una situazione del genere quel che veramente dovrebbe preoccupare, se non addirittura togliere il sonno è rappresentato dal fatto di ritrovarsi con punti di “debolezza” in un ambito pieno di “minacce”. L'ente potrebbe trovarsi ad avere una zona di dissesto geologico e non avere un geologo; oppure i giovani che vanno via, come dicevamo; essere in un'area dove è presente una popolazione che invecchia e non avere assistenti sociali o non avere risorse da investire; o non avere case di riposo o avere le stesse in mano privata.

2.4. Del cambiamento

Generalmente ogni amministrazione che arriva si fa quale punto di orgoglio quello di cambiare il Comune perché il cambiamento è visto sempre come una buona cosa.

A tale proposito una cosa va detta immediatamente: il cambiamento negli enti pubblici non avviene mai dal basso verso l'alto ma al contrario avviene dall'alto verso il basso. Infatti non si ha memoria di enti che hanno iniziato e concluso un cambiamento perché questo lo hanno voluto i funzionari. E nemmeno può dirsi che il cambiamento sia avvenuto soltanto perché lo ha voluto, imponendolo, l'amministrazione intesa come parte politica. Il cambiamento dell'ente pubblico avviene con la necessaria collaborazione a livello dirigenziale.

Occorre ricordare sempre che un cambiamento non si fa mai sui punti di debolezza ma sempre sui punti di forza. Quindi è necessario saperli individuare perché è proprio lì che bisogna investire; è come il “punto di appoggio per la leva”. Un cambiamento si fa partendo dai punti di forza; se si consegue un primo successo la struttura tende a catalizzarsi, a motivarsi e si fa quindi un altro passo avanti. Per fare tutto questo occorre avere però una visione molto chiara, è necessario cioè sapere come muoversi.

Quel che più conta, quindi, è avere la visione di quello che funziona e di quello che non funziona e un'amministrazione deve saper discriminare bene questi due momenti altrimenti si rischia di “buttare via il bambino con l'acqua sporca”.

Un amministratore, proprio perché viene dall'esterno non ha questo tipo di esperienza per fare questo tipo di analisi, che nasce dall'interno da chi nell'organizzazione vive ogni giorno e da chi l'organizzazione la conosce bene. Questa è un'analisi che è interessante fare insieme all'amministrazione, che in genere porta il suo contributo, anche perché viene dall'esterno, e vedere quali sono le opportunità che si profilano per l'organizzazione che possono essere le più diverse.

Forse la più "sponsorizzata" è quella di ottenere i finanziamenti per i motivi più svariati, da quelli comunitari a quelli per lo sport, a quelli per il dissesto idrogeologico e quant'altro. Non ultima, magari, la promessa elettorale che non sarà aumentata la pressione fiscale. Un altro elemento estremamente intangibile è anche l'immagine che ormai rappresenta l'elemento di competizione tra città ed è diventato probabilmente uno dei fattori più importanti immediatamente spendibile. Quest'ultimo aspetto può essere determinante per una giovane coppia che sceglie una città piuttosto che un'altra per vivere.

2.5. Delle scelte

Avere una strategia chiara e semplice è fondamentale per un'azienda di erogazione pubblica che fa servizi, cioè che basa sulla interazione tra le persone la maggior parte della sua attività produttiva.

Nel definire la pianificazione strategica occorre fare un confronto tra dirigenti, amministratori comunali, Direttore Generale, se nominato, Segretario Generale. È essenziale non nascondere che questo è un momento importante. Forse il più importante per l'organizzazione ove si tenga conto che, da quest'incontro, occorrerà tirare fuori una strategia condivisa. Fare strategia può anche voler dire che un dirigente è chiamato a "rinunciare" a delle risorse perché siano attribuite ad altri a seconda della strategia che l'ente persegue e gli obiettivi che si è prefissati. Diventa "strategico" anche il fatto che su questi temi vi sia un confronto aperto tra opinioni diverse e che tutti partecipino al processo di elaborazione.

Una volta individuati e classificati i principali "temi strategici" e definito il loro livello di priorità, si debbono mettere a punto le diverse alternative d'azione che si offrono. Se infatti da un lato si contribuisce a creare una visione "condivisa" di quello che andrà ad accadere nel prossimo futuro e ciò, quindi, permette a ciascun dirigente di avere una visione precisa del quadro complessivo all'interno del quale il contributo delle sue unità operative andrà ad inserirsi, dall'altro migliora in modo sensibile la qualità della decisione,

dal momento che vengono coinvolte professionalità ed esperienze assai diverse che dovrebbero riuscire a garantire una visione dei problemi a trecento sessanta gradi.

Le diverse alternative individuate devono poi essere analizzate e classificate secondo una triplice serie di parametri:

1. *Tecnici*. Si tratta di parametri che riescono a dare un'idea del livello di risultato che una determinata opzione garantisce;
2. *Economico-finanziari*. Per questo tipo di valutazione è necessario disporre di una serie di indicatori economici, quali ad esempio una bozza del “conto economico dell'iniziativa”, il volume di risorse necessario;
3. *Normativi*. In un sistema come il nostro in cui la trasparenza e l'equità sono affidate ad una serie piuttosto pletorica di leggi, regolamenti e circolari, le diverse occasioni strategiche debbono non solo reggere, ma anche rispondere al meglio ai principi sanciti dalle leggi. E' importante, però, che questo filtro sia logicamente e cronologicamente l'ultimo della serie.

Nella prassi italiana infatti, il “cominciare dalla norma” ha molto spesso comportato che valide e convenienti intuizioni siano stati immediatamente abbandonate per una loro supposta “illegittimità”, adottando, invece, opzioni che risultavano molto più facilmente intelligibili dal punto di vista normativo anche se magari meno interessanti dal punto di vista tecnico e non ottimale dal punto di vista economico.

Il piano di programmazione, ripetiamo, scritto in maniera sintetica e chiara, va sottoposto al vaglio della Giunta.

Questo perché, come si diceva prima, occorre che vi sia una presa d'atto⁹ e che vi sia soprattutto condivisione di quello che è il piano strategico. Questo è ciò che definisce le coordinate che serviranno alla struttura organizzativa per il prossimo quinquennio in generale e poi, di anno in anno, per il triennio successivo. Si sottolinea che fino a quando questo documento non sarà vagliato dalla Giunta non si può procedere alla formazione del bilancio. Questa è una importantissima e fondamentale fase.

Uno dei grandi problemi che affrontiamo all'interno del Comune o della Provincia è rappresentato dal fatto che tipicamente ci si trova di fronte a una struttura che di per sé è multiservizi; cioè fa contemporaneamente cose molto, ma molto diverse l'una dalle altre. Alcune delle quali se non adeguatamente ben governate possono avere effetti parecchio devastanti e pertanto occorre tenere presente che per fare efficace strategia è necessario

⁹ Non si vuole qui sostenere che il piano di programmazione debba essere sottoposto al vaglio della giunta per essere approvato con delibera. Semplicemente deve essere vagliato dalla giunta e comunque se approvato con delibera formale l'atto ha natura e valore politico.

che il Sindaco sia in grado di esercitare la sua personalità, preferibilmente forte, all'interno della Giunta, in maniera tale da dirigere, indirizzare quelle che sono le scelte dell'amministrazione.

D'altro canto il "Primo Cittadino" deve aver ben chiaro in mente che, egli, ai sensi dell'art. 50 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è responsabile dell'amministrazione del Comune, con tutte le implicazioni che il dettato della norma comporta¹⁰.

Occorre tenere presente che l'ente eroga servizi e quindi è necessario anche puntualizzare quali servizi erogare. Supponiamo di essere al primo anno del mandato del Sindaco neo eletto: occorre elaborare il piano triennale delle opere pubbliche; si dovrà dare inizio alle riunioni perché alla fine occorrerà uscire con una visione chiara e condivisa della quale l'amministrazione ha bisogno. Prima di cominciare a stabilire quali sono le priorità cioè: se servizi sociali, se lavori pubblici, se le strade, se fognature, se cultura occorre stabilire cosa scegliere per pianificare. Occorre determinare gli obiettivi, stabilire le modalità per conseguirli, individuare e valutare gli elementi che possono condizionare il raggiungimento degli obiettivi e infine, calare il tutto nel PEG.

Occorre puntualizzare che le risorse non sono illimitate quindi occorre raggiungere un accordo, è necessario stabilire i criteri per la ripartizione di queste risorse

Il concetto importante è che occorre uscire dalla riunione con un accordo su alcune variabili fondamentali. Deve essere stabilito anzitutto cos'è che si comincia a presidiare nel Comune che poi sono i cosiddetti punti critici, le debolezze, si diceva, e da questi partire. La differenza tra un Comune e una compagnia di assicurazione o un'altra impresa privata, ad esempio, è rappresentato dal fatto che l'amministrazione ha ricevuto un mandato per amministrare una comunità "tutelandola". E' allora che occorre farsi carico della tutela della comunità, quindi curando lo sviluppo, prevenendo i rischi ecc., ecc..

2.6. Della diversificazione

In qualsiasi strategia occorre diversificare; si sta sul mercato perché si sa fare la "cosa" e la si fa meglio degli altri e quindi la gente viene da te perché la fai particolarmente bene: in una città la cosa è riferibile a quel bar che fa uno splendido caffè; a quella pizzeria che

¹⁰Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 50 "competenze del sindaco e del presidente della provincia":

1. Il Sindaco e il Presidente della Provincia sono gli organi responsabili dell'amministrazione del Comune e della Provincia.

riesce a confezionare delle pizze favolose; a quel ristorante dove si mangia da Re e magari a prezzi contenuti, ecc., ecc.. Le strategie di nicchia: io vado lì perché c'è una particolare qualità, c'è un particolare servizio o perché costa poco.

Non c'è alternativa. In un mercato si vive o perché si sa fare la cosa meglio degli altri e la gente è disposta a pagarti, perché riconosce il fatto che tu lo sai fare meglio degli altri. Alla fine anche per l'ente pubblico è così; anche per il Comune è così. Di volta in volta occorre saper individuare dov'è che si deve diversificare, dov'è che necessita focalizzare mantenendo una visione unitaria su un *bouquet* di servizi particolarmente differenziati.

2.7. Il processo di pianificazione strategica degli enti locali

Negli enti locali, la strategia è un insieme unitario e ben integrato di decisioni adottate dagli organi rappresentativi e sviluppate con il supporto tecnico dei dirigenti dell'ente attraverso il quale vengono esplicitati gli obiettivi di lungo periodo, da inserire nel programma triennale e piano annuale, le linee d'azione per perseguirli e i criteri per l'allocazione delle risorse.

L'ambiente di riferimento di ciascun ente locale è costituito, fra gli altri, da taluni elementi fondamentali. Innanzitutto dai bisogni manifestati dai diversi portatori di interessi: siano essi i cittadini, i creditori, i dipendenti, gli amministratori, le diverse associazioni, le imprese, gli altri enti. Funzione fondamentale dell'ente locale è soddisfare in modo adeguato i bisogni legittimi della comunità di riferimento. E' questa la prima fonte di legittimazione del suo operare e della sua stessa esistenza. I bisogni debbono costituire l'elemento rientrante nella sua attività.

A tale proposito ci sembra utile evidenziare che, a ben vedere, il cambiamento negli enti locali non è dovuto soltanto alle leggi Bassanini. Il cambiamento è avvenuto lentamente da molto lontano, da lontanissimo, attraverso una lunga marcia potremmo dire a partire dalla fine del '77, con i famosi decreti Stammati e con tutte le norme che si sono succedute negli anni '80 sino ad arrivare al primo epocale cambiamento introdotto con la legge 8 giugno 1990, n. 142. Occorre sottolineare che quel che soprattutto è cambiato tantissimo è il tipo dei bisogni pubblici; bisogni pubblici che cambiano con forte dinamismo e sono in continua evoluzione. Pensiamo per esempio al tempo che ci si impiegava venticinque anni fa per recarsi al lavoro e il tempo che ci impiega adesso; non è la stessa cosa. Se si passa da una economia di produzione a una economia di servizi quest'ultima non si fa soltanto tramite *internet* ma si fa anche tramite le persone che si

spostano da un posto all'altro per offrire i propri servizi. Conseguentemente la disponibilità del cittadino ad affrontare dei tempi di viaggio lunghi si è abbastanza ridotta¹¹; quindi quanto più i cittadini vedono soddisfatti alcuni bisogni, che sono considerati primari, tanto più si aspettano che siano soddisfatti in maniera ottimale. Esempio classico: una volta l'acqua veniva attinta dai pozzi adesso nelle case c'è l'acqua corrente (sperando che duri, considerati i tempi) e se l'erogazione viene sospesa improvvisamente e per un periodo lungo, la percezione acquista una dimensione drammatica.

2.8. Spazi e scelte strategiche a disposizione dell'ente locale

Vediamo ora di analizzare di quale spazio strategico dispone un Comune, come si definisce, quali le leve a disposizione, quali le scelte strategiche e quali le scelte che non sono strategiche.

Lo spazio strategico è quello che dice che i Comuni italiani fanno cose diverse tra di loro; ogni Comune, se andiamo a vedere come distribuisce le proprie risorse, quali priorità realmente persegue, come si rapporta con il proprio territorio, scopriamo che in un quadro definito dalla normativa, di fatto, le scelte locali sono quelle che influenzano il comportamento della parte del sistema. Quindi i comuni non è che hanno uno spazio strategico perché hanno una strategia esplicita: hanno uno spazio strategico perché fanno cose diverse. Quando parliamo di strategia non parliamo di cosa diciamo di voler fare ma parliamo di cosa facciamo ora. Ogni ente ha una propria traiettoria e ha un sistema di definizione di priorità. Intanto c'è da precisare che non c'è nessun ente in condizione di rispondere a tutti i bisogni pubblici perché fisiologicamente non è possibile. E allora la circostanza che ad alcuni bisogni pubblici si dia risposta piuttosto che ad altri rappresenta lo spazio strategico dell'ente. Una per tutte: non è che il sistema sanitario nazionale risponde a tutti i bisogni ma risponde a quelli in base ai quali si è data una priorità.

Lo spazio strategico ogni Comune lo ha perché si posiziona in un modo diverso e non sono solo le regole, non sono solo le risorse a definirlo ma sono i comportamenti, le scelte di comportamento concrete e le modalità di funzionamento che vengono assunte all'interno dell'ente locale. Il che significa che il sistema evolve o regredisce non solo in funzione delle politiche macro che vengono poste in essere ma anche in funzione di come il

¹¹ Qui entra in gioco il sistema del trasporto pubblico: se è efficiente sarà preferito alla macchina che sarà lasciata a casa con grande beneficio del traffico che sarà meno congestionato e dell'ambiente sotto il profilo dell'inquinamento e non ultimo sotto il profilo del risparmio economico ed energetico.

management governa i processi e il funzionamento degli enti; per cui un ente che ha dinamiche di funzionamento di un certo tipo, avrà alcuni risultati, un altro ente locale che ha altre dinamiche di funzionamento otterrà ancora altri risultati. I diversi risultati definiranno anche il perimetro di intervento degli enti locali considerati.

2.9. Il posizionamento strategico

Dal perimetro di intervento scaturisce il posizionamento strategico che può essere visto come un percorso che un'organizzazione conduce tra le spinte che le vengono dall'ambiente e quelle che sono interne all'organizzazione.

Vediamo come poter leggere il posizionamento strategico. Intanto dobbiamo domandarci quali sono le scelte che sono veramente strategiche rispetto al posizionamento; quali sono i fattori che influenzano il posizionamento e quali sono le scelte che sono davvero rilevanti e che poi saranno considerate come scelte strategiche.

Immaginiamo una barca, le caratteristiche del mare, le caratteristiche del vento nel contesto esterno; c'è una rotta tracciata su carta, che può essere un piano strategico o quant'altro. Quel che ci interessa non è se ci piace la rotta ma interessa piuttosto capire il viaggio che fa davvero quella barca e ciò dipenderà anche come le caratteristiche della barca mediano con le caratteristiche dell'ambiente esterno.

Nel documento strategico ci si occupa di tutto. Però poi arriva il momento in cui le cose si fanno o non si fanno o non si fanno tutte in una volta; non è il momento in cui le cose le pensiamo e le decidiamo tutte in una volta insieme; ritornando all'esempio della barca, quotidianamente pensiamo a questo viaggio e nel definire il viaggio decidiamo la nostra strategia che avrà un pezzo di carta iniziale, dove tracciamo una rotta, che tipicamente negli enti locali è il momento di approvazione del bilancio, è il momento dove si negozia. Rispetto all'arena dei bisogni c'è chi sta dentro e chi sta fuori: dire chi è che sta dentro è facilissimo. Decidere e capire che qualcosa sta fuori è la vera questione che assume valore di posizionamento strategico perché alla fine stanno fuori cose importanti, bisogni importanti. Ciò è però ineludibile; come dire: la coperta è stretta e corta. Il problema è se si è abbastanza bravi per definire il confine. Allora il posizionamento sostanzialmente è questo. La strategia sostanzialmente non è la enunciazione *ex ante*; la strategia è la condotta reale, ciò che effettivamente si fa.

In sintesi, c'è il problema della definizione di una *mission*: cioè che cosa ci sta a fare questo ente in questo posto; qual è il suo scopo ultimo, la giustificazione stessa della sua

esistenza, il mestiere di questo Comune che non è quello definito dallo statuto, il quale tra l'altro è un insieme di principi, ma il mestiere che questo Comune, questa provincia intendono interpretare in questo territorio. C'è sempre una *mission* anche se a volte è implicita. Noi siamo un Comune che nel territorio è marcatamente più grande quindi fa da riferimento per gli altri e perciò vogliamo fare in modo che cresca complessivamente il territorio perché questo allenta la pressione su di noi; contemporaneamente però costruisce anche un sistema di alleanze più forte nel contesto. Oppure siamo un Comune particolarmente forte e si rende conto che considera gli altri soggetti del territorio, rispetto a questa forza, più una zavorra che una risorsa è quindi bisogna cercare di fare in modo che sia inutile di far aggregare le forze del territorio perché ciò ci nuoce invece che giovarci¹². Queste sono due visioni assolutamente legittime poi l'ente si muove in una di queste due visioni. In sintesi voglio muovermi per aggregare oppure voglio muovermi per tutelarli dagli assalti.

2.10. Estensione dei bisogni pubblici

Possiamo dire che gli enti locali si trovano di fronte ad una estensione dei bisogni pubblici; la domanda di intervento rivolto agli enti pubblici cresce e cresce l'aspettativa di qualità rispetto alle modalità con le quali questi bisogni, questi aspetti vengono trattati e contemporaneamente c'è una dimensione, un perimetro dell'intervento pubblico che è in via di contenimento e per diverse ragioni. Il vero crinale tra gli anni '80 e '90 è stato quello del ripensamento del perimetro dell'intervento pubblico; cioè mentre negli anni '80 siamo andati nella direzione per cui si tendeva ad espandere il livello di intervento pubblico, al termine degli anni '80 si è presa una direzione diversa cominciando a domandarsi se deve essere più Stato o più mercato. Si tenga pure presente che i fondi destinati al sociale sono via, via diminuiti perché veniva meno anche la produttività quindi mancanza di risorse finanziarie necessarie per finanziare lo stato sociale.

Nell'ambito dei servizi un certo valore è dato dall'immagine. Pensiamo per esempio all'immagine dei servizi educativi dove la qualità della scuola materna o dell'asilo comunale emerge in maniera netta rispetto a quella privata; purtroppo nell'immaginario collettivo l'impressione è esattamente all'opposto.

¹² E' appena il caso di evidenziare che un Comune che in un territorio assume il ruolo di Comune forte, di riferimento, dove sono presenti servizi importanti ha tutto l'interesse di coordinare lo sviluppo dei comuni che lo circondano proponendosi come Comune "capoluogo" fornendo sempre più servizi all'avanguardia.

“Non esiste un servizio erogato che non possa essere letto come una catena di valore come cioè un insieme di attività che nel loro complesso generano un valore e un servizio¹³”. Cominciamo a considerare le nostre catene del valore scomponendole e partiamo poi da un esempio facile provando a pensare alla scuola materna: se ci pensiamo, la catena del valore della scuola materna è fatta: accoglienza dei bambini, poniamo, alle ore 7:45; 9:30 preparazione; ore 11:00 gioco; ore 12:00 pranzo quindi riposino; ripresa pomeridiana con attività ludiche, ore 18:00 preparazione all’uscita. Se ci riflettiamo, qualunque attività del Comune può essere vista in questo modo. Può essere vista così una piscina, può essere visto così un museo; può essere vista così una struttura sportiva ecc., ecc.. Il grande sforzo che bisogna fare per aggiungere valore senza aumentare i costi è quello di scomporre le catene del valore tante quante sono quelle che abbiamo in Comune e quelle principali sulle quali ci apprestiamo a lavorare e ricomporre le stesse catene in modo nuovo a costo zero o a costo quasi zero.

Non di rado viene detto che è un errore, è diseducativo, forse anche dannoso, lasciare i bambini fino ad ora tarda all’asilo sostenendo che è assai più produttivo per il bambino rimanere con i propri genitori senza considerare, invece, che una volta che il bambino arriva a casa si verifica, nella stragrande maggioranza dei casi, che la mamma è impegnata a pensare a preparare la cena e il papà magari si mette davanti al “computer” e il bambino quindi viene messo a giocare da qualche altra parte e questi, pur essendo a casa, a questo punto, è completamente solo. Ed allora si prevede di ribaltare lo scenario e invece di consegnare il bambino all’uscita dell’asilo si può pensare alla creazione di strutture aggiuntive, tipo la palestra o una piscina e invogliare i genitori ad accompagnare i propri figli e frequentare in questo modo, queste strutture dando luogo così ad un migliore affiatamento e, perché no, migliore socializzazione.

3. POTENZIAMENTO DEGLI INVESTIMENTI E LORO FINANZIAMENTO

3.1. La leva finanziaria

Si è in un momento storico in cui sempre più vien da chiedersi quali sono gli spazi che ancora hanno gli enti locali. E’ sempre più diffusa l’idea che non ci siano più risorse. Se da una approfondita analisi dovessimo concordare con quanto appena detto allora bisogna anche chiedersi che senso ha parlare di autonomia locale. Infatti per parlare di autonomia

¹³Porter Michael, *Il vantaggio competitivo*, Torino: Einaudi, 1990.

locale occorre avere anche l'autonomia finanziaria e quindi risorse finanziarie. Sicuramente il problema delle risorse è un tema molto importante ma non è solo quello. A tale proposito si osserva che spesso le risorse sono a portata di mano e però non si riesce a prenderle perché mancano le idee o ancora, la cosa più importante, perché manca "l'anima". Spessissimo ci si trova ad avere una certa quantità di risorse finanziarie ma che, però, proprio per mancanza di progettualità, non si riesce a spendere. Patto di stabilità a parte. Questo tema sarà trattato più avanti a proposito dei "fondi comunitari come opportunità per lo sviluppo delle strategie finanziarie". Si è più volte ripetuto che una prima analisi da fare è quella delle scelte, stabilire quali sono le aree di intervento.

Una prima area di intervento può essere quella del cambiamento degli enti locali del quale si è fatto cenno; la seconda quella che riguarda lo spazio strategico e la terza relativa al tema della *governance*; al tema delle modalità di connessione con i piani di zona che sono stati pensati come uno dei potenziali strumenti di *governance*. Occorre vedere un po' quello che sta succedendo intorno a noi e andare poi a individuare quali sono le leve a disposizione e quali sono poi i margini di manovra.

Una considerazione che bisogna fare riguarda l'autonomia finanziaria degli enti, che è vero che è cresciuta ma non tantissimo, non come ci si aspetterebbe dopo la modifica del titolo V della Costituzione. A tale proposito ci si chiede se ha ancora senso parlare di autonomia locale in presenza del venir meno di una importante leva fiscale attribuita ai Comuni. E' l'autonomia della strategia finanziaria degli enti che è cresciuta in modo straordinario. Cioè quello che è cambiato non è il fatto che ho più prelievo fiscale locale. Il mancato introito dovuto all'abolizione dell'ICI sulla prima casa (decreto legge 27 maggio 2008, n. 93) sarà recuperato mediante trasferimenti dallo Stato verso gli Enti Locali; il che politicamente, dal punto di vista dell'amministrazione locale, è anche interessante ma non si può fare a meno di pensare che ci si trovi davanti ad un maggiore centralismo a scapito dell'autonomia locale. Non è azzardato asserire che ciò comporta anche nell'immediato futuro probabilmente una maggiore deresponsabilizzazione degli amministratori locali. E come dire: un po' di passato che ritorna.

Tuttavia non può negarsi che oggi gli enti locali hanno un maggiore spazio relativamente alle proprie politiche di manovra finanziaria, anche in direzione degli investimenti. Occorre vedere se questo margine di manovra viene utilizzato e in che modo. Oggi c'è un insieme di leve a disposizione dell'ente che ovviamente aumentano anche la responsabilità. Occorre chiedersi se abbiamo la possibilità, ad esempio, di andare a fare la rinegoziazione dei mutui, di utilizzare sistemi finanziari più innovativi, di costruire alleanze *partnership* con altri soggetti, ma soprattutto di costruire alleanze *partnership*

con altri soggetti dove non succede che, il *partner* privato, che è quello imprenditoriale, è talmente bravo che riesce a collocare tutto il rischio sul pubblico come spesso capita. Pensiamo ai prodotti derivati a causa dei quali molti Comuni sono oggi sull'orlo del dissesto finanziario e che hanno causato un vero e proprio terremoto nelle economie degli Stati a livello mondiale .

Certamente non si può dire che il *partner* privato non sia bravo; solo però, semplicemente, bisogna fare in modo che ciò non succeda. Occorre far sì che noi si sia ancora più bravi nell'interesse della collettività governata.

Se siamo un Comune piccolo si connette con altri Comuni piccoli o con un Comune più grande per fare un sistema integrato di gestione del settore finanziario, vuol dire, che c'è un soggetto che lavora per conto nostro rispetto alla gestione finanziaria. Non c'è nessuna legge che glielo impone ma non c'è nessuno che glielo vieti. Quando parliamo di decentramento non bisogna pensare solo al decentramento della fiscalità locale ma occorre anche pensare al decentramento come una serie di decisioni, di percorsi, che prima erano definiti a livello centrale e che ora non lo sono più rispetto a una serie di questioni. Non è che perché c'è il decentramento uno può fare di più da solo; semplicemente deve arrangiarsi da solo ma ha anche in mano delle leve per cui può cogliere la convenienza di connettersi con altri.

3.2. Funzione finanza

Per finanza si intende, pure, tutte le scelte collegate in una qualsiasi struttura alla programmazione e gestione delle risorse finanziarie. Quanto detto è il contenuto della funzione finanza. Finanza non significa operare sul mercato dei capitali. Quindi finanza, nelle organizzazioni pubbliche, quali gli enti locali, è programmazione e gestione delle risorse finanziarie. Programmazione e gestione delle risorse finanziarie vuol dire guardare fondamentalmente a quello che è rappresentato dalla cosiddetta gestione della liquidità che significa che il Comune deve, in un certo senso, ottimizzare quelli che sono i flussi di cassa, positivi e negativi, a breve periodo. Quindi l'obiettivo è quello di ragionare in termini di ottimizzazione di flussi di cassa. Nel merito si evidenzia che: avere un saldo attivo elevato non necessariamente deve essere letto come un indice di buona gestione finanziaria. Si possono verificare casi, anche se la cosa può sembrare strana, in cui agenzie o enti di ricerca che dipendono dai Ministeri, Enti Locali, Province, Regioni “realizzano” un saldo positivo cospicuo, derivante cioè non da quattrini depositati in banca ma da

disponibilità provenienti da trasferimenti ministeriali o disponibilità di bilancio, che non vengono utilizzati tempestivamente. Può voler dire che queste agenzie, questi enti, hanno delle difficoltà di spesa; forse non hanno una adeguata programmazione. Ottimizzazione di cassa dei flussi positivi e negativi fondamentalmente significa andare a verificare i rapporti ad es. verso quelli che sono gli intermediari finanziari, le banche e quindi diversificare il più possibile e fare attenzione a due aspetti importanti: uno riguarda crediti verso i clienti, (i soggetti che si devono pagare) e i tempi di incasso. L'altro aspetto parallelo è rappresentato dai debiti verso i fornitori (che sono i cosiddetti tetti di pagamento) che, come si sa, hanno costituito e costituiscono sempre un nodo critico per alcune tipologie di amministrazioni pubbliche. Infatti il tetto di spesa può costituire un serio problema in quanto se i pagamenti delle fatture vengono procrastinati, per dire, a 365 giorni o addirittura, come presso talune ASL, i tempi si dilatano addirittura a 700 giorni, significa che ci sarà un sovrapprezzo cospicuo; mentre se il tetto di spesa non si protrae oltre i 90 giorni sicuramente il sovrapprezzo di cui si discute sarà evitato. Va anche detto che il tetto di spesa nel settore pubblico è stato gestito sempre con un incremento di spesa da parte dei fornitori. Dunque quando si parla di finanza è necessario porre grande attenzione a: flussi di cassa, banche, gestione dei crediti verso clienti, gestione dei debiti verso i fornitori.

Per poter definire quali possono essere le caratteristiche della funzione finanza degli enti pubblici il percorso che dobbiamo fare è quello che dice: “esistono delle opportunità e da subito ci si inserisce, come ente, per interagire. Per arrivare a definire quella che è la funzione finanza degli enti locali è importante fare alcune considerazioni preliminari, occorre tenere presenti alcuni aspetti che sono anzitutto: tutta la finanza fa riferimento ad una variabile che è importante ed è quella dimensionale; infatti non possono avere una dimensione finanza i Comuni medio piccoli. Un altro aspetto che incide sulla funzione finanza, oltre all'aspetto dimensionale è dato dal collegamento o meno a un “gruppo locale” il che può significare che noi siamo un Comune che ha una rete di società per azioni, aziende speciali, siamo un Comune che ha tutta una gestione diretta, oppure siamo un Comune che ha fatto delle scelte di esternalizzazione.

La funzione finanza varia in modo abbastanza forte a seconda delle pre-configurazioni; una variabile è rappresentata dal fatto che, al di là della configurazione dimensionale del gruppo locale, i Comuni sono abituati ad operare secondo logiche di cofinanziamento pubblico *ex comunitario* per i propri investimenti; quindi, per intenderci, tutti i comuni che si trovavano nell'obiettivo uno.

Il finanziamento a medio e lungo termine è una formula che si adotta ma ci sono anche altre formule che possono essere adottate e sono le formule legate alla funzione di *leasing*

immobiliare; ci sono formule di cofinanziamento quindi dove, in parte ci sono altri soggetti che possono essere soggetti pubblici e soggetti privati; le emissioni obbligazionarie. In realtà quando si parla di investimento occorre trovare la modalità più conveniente, più opportuna per andare a finanziare gli investimenti¹⁴. Quindi a seconda della tipologia di investimenti: quelli infrastrutturali, quelli del comparto culturale, del comparto educativo, del comparto socio-assistenziale, delle strade, investimento per aree industriali, attrezzate ecc., ecc., occorre andare a trovare le fonti più adeguate. Nel nostro caso l'obiettivo è quello di riuscire a potenziare gli investimenti mantenendo costante la pressione tributaria. Un'altra area rilevante della funzione finanziaria è quella di avere la cosiddetta visione unitaria e raccorderla a quella che è la visione di gestione finanziaria a breve con la visione a lungo termine. Cosa non molto semplice nel contesto pubblico. Ultimo punto sono le operazioni di finanza straordinaria che nel caso degli enti locali sono operazioni tra l'ente locale e gli altri soggetti che fanno parte di quello che possiamo chiamare "gruppo pubblico comunale." Quindi si può ipotizzare un Comune che ha una società per azioni, azienda speciale, fondazione per la gestione dei beni culturali.

Dicevamo "gruppo pubblico comunale" e tutte le operazioni rispetto a questo gruppo che prevedano forme di partecipazione al capitale o conferimenti, sottoscrizione di capitale sociale delle società per azioni pubbliche, vanno sotto il nome di finanza straordinaria o innovativa. Quando si parla di conferimenti di tipo patrimoniale, conto capitale, fondazioni ed istituzioni, dentro la finanza straordinaria c'è tutta la parte in cui l'ente tira fuori le sue risorse finanziarie e le trasferisce ad altri soggetti che però non sono soggetti esterni, estranei, ma sono soggetti con i quali l'ente ha un rapporto di tipo proprietario e di controllo (soggetti *in house*). Quanto precede costituisce, quel che potremmo definire, un primo blocco. Un secondo blocco sono le dismissioni che rispetto al "gruppo pubblico comunale" vogliono dire cedere le azioni, le partecipazioni, conferimenti e così via.

Quando parliamo di funzione finanza è più idoneo, tecnicamente, dire pacchetti di attività o nuclei omogenei di attività quali sono i componenti della funzione finanza o aree di attività.

Una prima area di attività è fare *holding* diagnostica finanziaria il che vuol dire andare a monitorare sostanzialmente, da un punto di vista finanziario l'ente. E' il monitoraggio dello stato di salute finanziaria del Comune.

¹⁴ Non ci si deve dimenticare mai, nemmeno per un momento che operiamo con soldi pubblici e che, come accennavamo prima la collettività deve essere sempre tutelata.

L'*holding* diagnostica finanziaria serve alle cosiddette “agenzie”, a ciò abilitate, ad elaborare un *rating*⁸ che è un metodo utilizzato per classificare sia i titoli obbligazionari che le imprese in base alla loro rischiosità e quindi anche sotto il profilo della loro *performance*.

Serve anche quando e se i Comuni possono fare l'emissione obbligazionaria che sottoscrive la banca locale; Se si va su un'operazione di finanza di progetto di un certo ammontare questa cosa comincia essere rilevante.

Fare *rating* vuol dire fare una sorta di classificazione su quella che è la bontà o meno, dal punto di vista finanziario, di due cose che possono essere o un progetto, cioè dare un *rating* su un progetto di investimento, oppure su un ente locale, sulla sua *performance*. Il *rating*, dunque, è qualcosa di preliminare utilizzabile per avere soldi. Quanto precede altro non è che il sistema di finanza innovativa della quale si è cominciato a parlare in Italia, dopo che sono stati rimossi i divieti e gli ostacoli normativi, subito dopo i decreti Stammati, alla fine degli anni '70 e agli inizi degli anni '80. Con questo nuovo strumento, possiamo dire, vengono introdotte nuove modalità di erogazione dei finanziamenti di cui si è fatto cenno prima.

Prima di ricorrere ad una qualunque forma di procedure di gara per procacciarsi i fondi necessari agli investimenti, non volendoli come indebitamento il Comune può rivolgersi al suo tesoriere e chiedergli un aiuto per la individuazione di una operazione di finanza di progetto. Un aspetto molto importante è costituito dalla valutazione del progetto perché alla fine è chi finanzia che va a reperire i soldi necessari. Quindi ovviamente la prima cosa che si fa è di andare a vedere la bontà del progetto, ad effettuare cioè la valutazione dello stesso in termini di affidabilità. Negli enti locali, chi si occupa della valutazione del progetto è lo stesso ente pubblico il quale però non ha come missione la realizzazione del progetto stesso. L'ente pubblico poi, interagisce con chi si occupa della fase di realizzazione che può essere un consorzio che costruisce, ad esempio, il centro sportivo, il centro assistenziale o altre strutture. Dobbiamo, a questo proposito, precisare che chi costruisce non è detto che poi si occuperà della gestione. Chi si occupa della realizzazione della infrastruttura si chiama *General Contractor* che può essere una associazione temporanea di imprese (ATI). Chi ha la regia dell'operazione è sempre l'ente pubblico.

⁸ Il *rating* è un metodo utilizzato per classificare sia i titoli obbligazionari che le imprese in base alla loro rischiosità. Un declassamento del *rating* di aziende o soggetti pubblici particolarmente indebitati, ha la conseguenza a breve termine di provocare un rialzo degli interessi applicati ai prestiti in corso, e quindi un aumento degli oneri finanziari. Il debitore potrebbe cedere beni immobili e mobili di sua proprietà a prezzi di realizzo, per evitare un peggioramento del *rating*.

3.3. Potenziamento degli investimenti e loro finanziamento

Per quanto riguarda il finanziamento degli investimenti, se andiamo a fare un confronto con la situazione degli enti locali notiamo, in merito, che è un'area sulla quale non c'è stata molta attenzione da parte della Pubblica Amministrazione malgrado si tratti di un'area di interesse primario a cui si dedica particolare rilevanza. Quando si parla di finanziamento degli investimenti, normalmente quella che viene immediatamente alla mente è la richiesta di un mutuo alla cassa depositi e prestiti, a pare le fonti di finanziamento di cui all'art. 199 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267¹⁵. E' il tipo di finanziamento classico per gli enti locali. Negli anni '80 per la Pubblica Amministrazione voleva dire rivolgersi alla Cassa depositi e prestiti per ottenerne il finanziamento la quale entro quaranta giorni dalla domanda si pronunciava in merito.

Oltre al sistema di finanziamento classico ci sono altre alternative interessanti. Tra queste ricordiamo i contratti di sponsorizzazione di cui all'art. 119 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267¹⁶, mediante i quali gli enti locali hanno la possibilità di acquisire nuove risorse che possono consistere nel versamento da parte dello *sponsor* di una somma di denaro, ma anche in servizi o forniture dirette di beni (sponsorizzazioni tecniche) che consentono di sgravare i capitoli di bilancio da spese per la realizzazione delle iniziative temporanee o attività di conservazione¹⁷.

¹⁵ Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 199. *Fonti di finanziamento:*

1. Per l'attivazione degli investimenti gli enti locali possono utilizzare:

- a) entrate correnti destinate per legge agli investimenti;
- b) avanzi di bilancio, costituiti da eccedenze di entrate correnti rispetto alle spese correnti aumentate delle quote capitali di ammortamento dei prestiti;
- c) entrate derivanti dall'alienazione di beni e diritti patrimoniali, riscossioni di crediti, proventi da concessioni edilizie e relative sanzioni;
- d) entrate derivanti da trasferimenti in conto capitale dello Stato, delle Regioni, da altri interventi pubblici e privati finalizzati agli investimenti, da interventi finalizzati da parte di organismi comunitari e internazionali;
- e) avanzo di amministrazione, nelle forme disciplinate dall'articolo 187;
- f) mutui passivi;
- g) altre forme di ricorso al mercato finanziario consentite dalla legge.

¹⁶ Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 art. 119. *Contratti di sponsorizzazione, accordi di collaborazione e convenzioni:*

1. In applicazione dell'articolo 43 della *legge 27 dicembre 1997, n. 449*, al fine di favorire una migliore qualità dei servizi prestati, i comuni, le province e gli altri enti locali indicati nel presente testo unico, possono stipulare contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione, nonché convenzioni con soggetti pubblici o privati diretti a fornire consulenze o servizi aggiuntivi.

¹⁷ Mileti Pietro Paolo, *Il contratto di sponsorizzazione negli enti locali*, Roma: Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale, 2008.

Prima abbiamo detto che spesso ci si trova ad avere una certa quantità di risorse finanziarie ma che, però, proprio per mancanza di progettualità, non si riesce a spendere. Nel merito ci si riferisce alle risorse comunitarie. I finanziamenti europei non sono solo i fondi strutturali.

Nella fattispecie si evidenzia che il punto di partenza è di vedere come, nel rispetto dei principi di una sana gestione finanziaria e di una azione innovativa, può inserirsi la gestione delle risorse comunitarie tenendo conto che bisogna fare riferimento ad una gestione “strategica” delle stesse.

Gestione strategica significa “ribaltare” il modo tradizionale di approccio ai finanziamenti comunitari. Normalmente il ricorso alle risorse finanziarie si svolge nel modo che segue: c’è un bando, si pensa al progetto. Ribaltare questo approccio significa partire dal progetto dopo aver indagato quali sono i settori di intervento: la ristrutturazione di una scuola, di un edificio pubblico, l’attivazione di un centro di aggregazione giovanile.

La seconda area da presidiare è un’area che ci fa leggere il nostro progetto come un insieme di fabbisogni da finanziare e una serie di aspetti di finanziabilità. Fabbisogni da finanziare sono le risorse che abbiamo necessità di procurarci, il motivo per cui chiediamo i soldi. L’aspetto di finanziabilità sono le diverse chiavi di accesso che ci consentono di trovare aspetti di finanziamenti diversi. Esempio: in una azienda ospedaliera ci possono essere fabbisogni per costruire rampe di accesso per disabili, adeguare la struttura alle norme in materia di “tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro”; altro fabbisogno può essere rappresentato dal fatto di avere l’esigenza di rendere compatibile un sistema informativo clinico con un altro sistema amministrativo informativo, quindi, il fabbisogno di interfacciare i due sistemi. Nei Comuni costieri ci può essere la necessità di realizzare le barriere a protezione delle coste, mediante il posizionamento di grossi macigni; ma per poter far ciò occorre realizzare delle strade di servizio che costeggiano il mare e così via. Nel caso dunque delle risorse finanziarie occorre ribaltare la filosofia passando dal finanziamento di progetto al progetto di finanziamento. Ovviamente occorre domandarsi cosa serve, quali sono i costi che devono essere coperti, quante risorse finanziarie occorrono per coprire certe spese ed evidenziando gli aspetti di finanziabilità. Questi aspetti possono essere: la sede, ci si trova in un Comune, in una zona rurale, siamo in una comunità urbana dove vogliamo realizzare il progetto; ci si trova in un ex stabilimento industriale che è un monumento storico nel centro della città. Un altro aspetto di finanziabilità è “chi fa” cioè quali sono i soggetti attivi nel progetto: dipendenti pubblici, diversi enti locali, anziani, giovani, donne. Anche con riguardo ai soggetti materialmente coinvolti nel progetto c’è la

possibilità di accedere a canali di finanziamento. Ancora un aspetto di finanziabilità è chi sono i destinatari: le imprese, i turisti, le scuole, ancora i giovani, ancora gli anziani, i portatori di *handicap* e così via. I destinatari sono dunque un altro aspetto di finanziabilità e i fattori che servono sono: persone addestrate, i *computer*, gli spazi fisici. La visione strategica delle risorse comunitarie implica considerare le risorse in maniera complementare nel senso che nello stesso progetto, di volta in volta, possono essere messi in evidenza aspetti di finanziabilità diversi. Nel caso della istituzione dello sportello unico è necessario avere un'analisi interna delle procedure, una analisi delle procedure degli altri soggetti coinvolti nel procedimento di autorizzazione, produzione di una modulistica *standard*, servono i *computer* e la loro messa in rete con gli altri enti¹⁸. Sia nei programmi settoriali, sia nei programmi strutturali ci sono tutte le misure di interesse delle imprese. Gli aspetti di finanziabilità in questo caso sono lo sportello unico e il servizio per eccellenza alle imprese. Pertanto lo sportello unico per le imprese può essere finanziato *in toto* con le risorse comunitarie.

Con l'adozione di un programma pluriennale per le imprese e per l'imprenditorialità, segnatamente per le piccole e medie imprese, l'Unione Europea mira a migliorare la competitività delle imprese, a semplificare e a migliorare il loro ambiente normativo, amministrativo e finanziario, a facilitare il loro accesso ai servizi di sostegno e ai programmi comunitari, nonché a promuovere l'imprenditorialità.

Chiarito questo aspetto quindi bisogna leggere ogni progetto in termini di cosa serve ma anche in rapporto a quali potrebbero essere gli appigli per poter azionare il finanziamento; cioè quali sono gli aspetti di finanziabilità, si diceva prima. Sicuramente una cosa che serve è approfondire un po' le informazioni relative alle opportunità di finanziamento perché molto spesso la mancanza di approfondimento è uno dei motivi per cui non si individuano i contenitori comunitari dove sono allocate le risorse. La Commissione Europea finanzia due grossi ambiti che sono: Politiche cosiddette di riequilibrio regionale e le Politiche settoriali. Sono due ambiti di intervento distinti e sono distinti i fondi disponibili per il finanziamento di queste due aree. Politiche di riequilibrio territoriale sono tutte quelle misure che la Commissione Europea mette in campo per garantire l'allineamento delle varie aree geografiche europee sulla base del principio che la forza di una catena si misura nel suo anello debole. Il che significa che innalzando la competitività di quelle aree depresse, complessivamente, aumenterà la competitività

¹⁸A tale proposito si evidenzia che per la messa in rete va ricordato che ci sono i finanziamenti CNIPA (Centro Nazionale per l'Informatica della Pubblica Amministrazione) che non sono alternativi ma sono complementari a quelli che eventualmente ha l'ente.

