La tradizionale visione della pubblica amministrazione locale si limita ad enfatizzare i soli aspetti formalistico-burocratici trascurandone quelli fondamentali, ovvero la dimensione gestionale

La gestione dei servizi pubblici locali

di Flavio Gnecchi

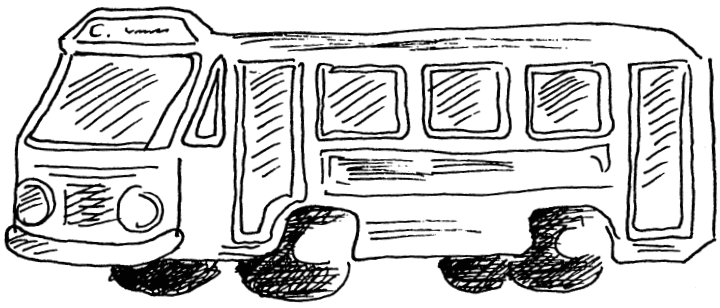
I soggetti dei servizi pubblici locali

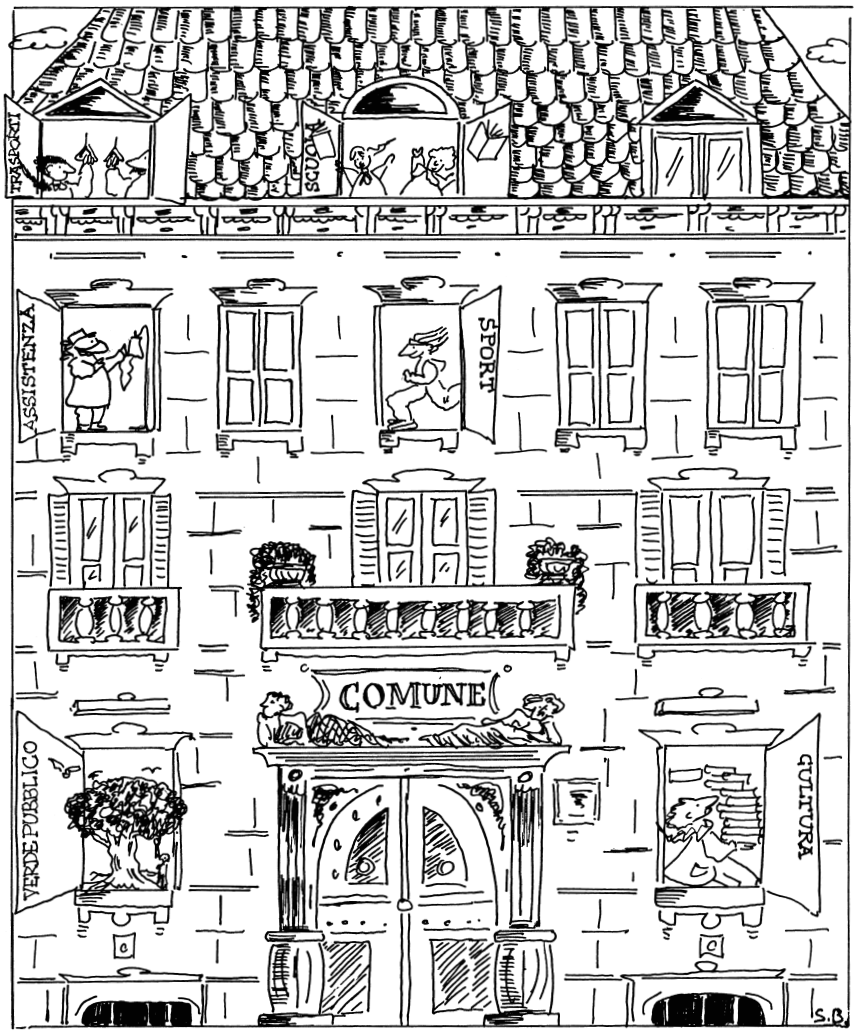
Per un adeguato approfondimento del tema dei servizi pubblici (locali), è opportuno soffermarsi su una considerazione che, per quanto scontata, va ribadita: anche l'ente locale, le sue aziende e le società dallo stesso controllate rispondono a logiche aziendali.

Si annota preliminarmente che la legislazione, a datare dalla riforma del 1990 ha statuito le possibili forme giuridiche (e gestionali) cui potevano ricorrere gli enti territoriali per la gestione dei servizi pubblici locali; negli anni tale previsione è stata ripetutamente rivista, come già si è osservato, e non si possono escludere ulteriori interventi normativi.

Pur senza stabilire aprioristicamente una regola presuntivamente inviolabile, e tenuto conto di alcuni vincoli normativi (ad esempio: il servizio anagrafico – nel suo complesso – non è delegabile né concedibile; altre funzioni è previsto siano direttamente adempiute – senza interposizioni – dall'ente stesso) si rileva che:

- *l'ente locale ha confinato alla gestione diretta (c.d. "in economia") i servizi privi di rilevanza industriale, quali la pubblica istruzione, i lavori pubblici (le manutenzioni), larga parte delle attività in campo sociale (e, in particolare, quelle rese singolarmente all'utente in assenza di strutture preposte, quali, ad esempio, i servizi per i minori o per i disabili);*
- *il ricorso alla forma dell'**azienda speciale**, assai frequente nel passato, è oggi limitato a limitati servizi (ambientali, culturali, di gestione del patrimonio immobiliare, cimiteriali, ecc.) ed a realtà di dimensioni – in termini non soltanto geografici – ridotte, dove non è necessario il coinvolgimento di partner;*
- *la forma dell'**istituzione**, novità assoluta introdotta con la riforma del 1990, ha stentato ad affermarsi, a motivo della sua rigidità e, probabilmente, della sua inadeguatezza alle mutate condizioni di contesto, ed i casi concreti di ricorso a tale opportunità sono invero limitati; la si ritrova, ad esempio, nei servizi sociali per la gestione di r.s.a. (residenze sanitarie assistenziali) per gli anziani oppure nel settore culturale, per la gestione di musei o raccolte artistiche;*
- *la forma societaria (**società di capitali**), di crescente rilevanza e che per legge è prevista per i servizi a carattere industriale, riscuote successo allorquando sia possibile coinvolgere nell'iniziativa imprenditoriale soggetti esterni (ad esempio, una fondazione privata nella gestione di complessi museali, ecc.); inoltre, la forma societaria garantisce – anche se non in esclusiva – il ricorso al mercato finanziario per il reperimento di risorse temporaneamente versate da terzi; in questa categoria è possibile ricomprendere anche le **società consortili**, che favoriscono l'unione di più soggetti (solo pubblici o anche privati) per servizi di norma erogati su ambiti geografici caratterizzanti più realtà amministrative locali.*





Si rileva peraltro come una scelta strategica, quale quella del passaggio dalla gestione diretta ad altri veicoli, e pertanto della forma giuridica, che per quanto sempre interpretata come un adeguamento alla modernità (ovvero una "privatizzazione" della "veste formale), è stata sovente influenzata da ragioni assai lontane da valutazioni economico-aziendali, in particolare riconducibili a riferimenti normativi, quali:

• il sistema di gestione, operativa e contabile, più snello e rapido nei tempi di esecuzione;

• la maggiore flessibilità garantita da provvedimenti di legge civili, in luogo di quelli – speciali – propri del diritto amministrativo (sebbene i servizi pubblici debbano sottostare a tale disciplina);

• il rispetto dei vincoli introdotti recentemente (ci si riferisce in particolare al c.d. "patto di stabilità").

Rimane in ogni caso valido il richiamo alle logiche aziendali, non tanto per una questione legata al finalismo dei soggetti pubblici, bensì per una imprescindibile esigenza che scaturisce da un'analisi delle peculiarità e delle similitudini (con altri soggetti) che caratterizzano l'esistenza di realtà del genere.

Si badi che neppure il profitto può risultare estraneo ad una cultura del servizio pubblico; esso infatti, pur non dovendo rappresentare lo scopo di una attività, può garantire la perpetuazione dell'offerta (e, anzi, il suo arricchimento) ad essa correlata oppure il mantenimento o lo sviluppo di altre attività.

Con questa riflessione non si intende assolutamente legittimare una analogia che, forzatamente, vìola i principi della pubblica amministrazione assimilandone in toto i tratti a quelli delle aziende di produzione, per pervenire – in nome di una non chiara modernizzazione – ad un'artefatta concettualizzazione che, ad esempio, ridenomina l'*utente* in *cliente* (lo scolaro che usufruisce della mensa? il cittadino che richiede il rinnovo del documento di identità? il bambino ospite di una colonia estiva? la famiglia che produce rifiuti solidi domestici?).

Peraltro, riguardo ai rapporti in questione, si annotano inesauste discussioni sulla natura del sacrificio (monetario) imposto all'utente, sovente interpretato come un prelievo nei fatti coattivo, attesa la non infrequente condizione di regime di monopolio nel quale opera il soggetto pubblico.

A prescindere da ogni considerazione, nei fatti politica, resta comunque l'ineludibile ruolo dell'ente locale, svolto anche per il tramite degli strumenti – forme e formule giuridiche – che la normativa rende disponibili: l'ente nell'ambito delle proprie funzioni attiva i servizi ritenuti necessari per lo sviluppo della propria comunità.

Ciò significa che l'offerta non può che essere funzione della domanda e che da questa deve risultare incisa in ogni sua condizione.

Quando invece il soggetto erogatore sia privato, la natura e le prerogative del servizio (e quindi le attese degli utenti) non mutano; l'ente concedente non può negare al concessionario la piena discrezionalità di gestire l'attività secondo le proprie strategie, ma può ritagliarsi – mediante opportune previsioni contrattuali inserite negli atti concessori – un ruolo di supervisione delle prestazioni erogate e di interfaccia e rappresentanza con e per l'utenza.

In questo caso (affidamento a privati

terzi), è possibile rinvenire connotazioni di orientamento competitivo al mercato quando tale visione:

- è condivisa tra concedente e concessionario, per una serie di ragioni differenti che motivano l'uno e l'altro soggetto, ma che, di fondo, mirano per entrambi ad una soddisfazione degli utenti, verso i quali indirizzare un valore che ritorna tramite la fidelizzazione degli stessi; la condivisione deve essere chiaramente perseguita già in sede di definizione delle regole che successivamente governeranno le relazioni – formali ed informali – tra i due soggetti;
- è avvertita dall'ente concedente ma non riconosciuta (pienamente o parzialmente) dal soggetto concessionario; tale situazione crea tensione a breve periodo, peraltro evitabile tramite accordi contrattuali chiari, e richiede uno sforzo consistente da parte dell'ente concedente, il quale avverte pienamente la propria responsabilità e che si fa carico di una revisione dei rapporti con la comunità locale, nell'ottica di favorire lo sviluppo della stessa;
- non è avvertita (pienamente o parzialmente) dall'ente concedente e, viceversa, è propugnata dal soggetto concessionario, sensibile ad un successo (reddituale, sociale, ma pure competitivo) che consenta la prosecuzione della propria attività nel tempo; è questa una situazione di rischio – politico – perché l'ente trascura il rapporto con il mercato riproponendo logiche di gestione del passato caratterizzate da una datata visione "amministrativista" del proprio ruolo.

Rimane infine un'ulteriore considerazione, in ogni caso ineludibile: la legislazione quasi sempre si riferisce indistintamente a tutti i Comuni italiani, prescindendo dalle loro caratteristiche (dimensioni, demografiche e di estensione geografica, fisiche, di composizione anagrafica, ecc.).

Il numero degli enti territoriali comunali rilevato dal Censimento del 2001 era pari a n. 8.101! [1]

E' agevole prefigurare come l'applicazione di una disciplina indistinta (e sicuramente ispirata a realtà maggiori) possa risultare disagevole soprattutto negli enti dimensionalmente ridotti, che si ritrovano pertanto a dover fronteggiare, oltre alle quotidiane difficoltà di gestione, improbabili previsioni normative che, in virtù della struttura organizzativa e delle risorse a disposizione, enti di un certo livello viceversa riescono a rispettare ed applicare.

In aggiunta, si consideri che ogni realtà locale è incisa, anche da un punto di vista "amministrativo" da proprie particolari caratterizzazioni; ad esempio, la vocazione ed il richiamo turistico di parecchie località si traducono senz'altro in oneri per l'amministrazione locale (e quindi spese per manifestazioni, manutenzioni di strade, arredo urbano, controllo del traffico, ecc.), ma "rendono" anche in termini di entrate finanziarie (parcheggi, imposte sulle seconde abitazioni, ecc.).

Oppure si pensi che amministrazioni locali che abbiano accettato – dopo attente valutazioni – gravami ambientali a ristoro di problemi anche di numerosi altri enti (ad esempio, localizzando nel proprio territorio una discarica di rifiuti solidi urbani, magari associata ad un impianto di recupero del biogas) sono state in grado – monetizzando il sacrificio – di elevare la propria offerta, quali-quantitativa, di servizi pubblici.

O ancora si rifletta sui casi di comuni contraddistinti dalla presenza di cave (di sabbia, di marmo, ecc., attività in ogni caso soggette ad una pianificazione provinciale, e non semplicemente comunale), che in cambio delle ricadute sul proprio territoriale, soprattutto paesistiche ed ambientali, sono state in grado di iscrivere una fonte di entrata significativa per i propri bilanci, con immediate conseguenze sulla gestione delle attività tanto istituzionali quanto a diretto vantaggio dei propri cittadini.

Quale finalismo nei servizi pubblici locali?

Verso la metà degli anni '50, Peter Drucker affermava: "*the purpose of a business is to create a satisfied customer. Profit is not the objective, it is the reward*" [2].

Risulta arduo smentire quella che può essere considerata una statuizione di principio che, al pari di ogni imprenditore, ogni soggetto erogatore o concedente di servizi pubblici locali deve indefettibilmente osservare.

Seguendo la strada tracciata da Drucker, si osserva che nel particolare comparto dei servizi pubblici, a fianco del *profitto*, il perseguimento di un altro obiettivo diviene essenziale: il *consenso*.

Soprattutto quando il soggetto erogatore sia espressione diretta (l'ente locale o suoi enti/aziende strumentali) o mediata (ovvero le società controllate) della pubblica amministrazione, si riscontra una carenza di cultura aziendale in base alle quale, come ha osservato Borgonovi [3], la stessa funzione di marketing viene intesa nelle tre seguenti accezioni, tra loro considerate alternative:

---

1. Cfr. sito Internet dell'ISTAT (http://dawinci.istat.it). Si evince che nel 2001 su 8.101 comuni, 5.900 enti non superavano i 5.000 abitanti (e di questi, circa 2.000 popolati da meno di mille residenti), 1.156 i 10.000 abitanti, e soltanto 46 hanno oltre 100.000 abitanti; Roma, ovviamente l'ente più popolato, superava i 2,5 milioni di abitanti, Morterone (LC), l'ente meno popolato, ne aveva 29 (con un consiglio comunale composto da 12 membri, oltre al Sindaco!). Roma è anche l'ente con il territorio più esteso (1.285 kmq), Fiera di Primiero il meno (0,15 kmq). Di 8.101 in Comuni, 2.605 erano considerati di montagna, 3.370 di collina e 2.216 di pianura.

2. Cfr. Peter F. Drucker, The Practice of Management, Harper & Row, New York, 1954

3. Cfr. Elio Borgonovi, Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche, EGEA, Milano, 2004.

a. pubblicità, propaganda e promozione dei servizi erogati;
b. cura dell'immagine di un servizio o dell'ente nel suo complesso;
c. acquisizione del consenso.

E' opportuno rilevare immediatamente che *soddisfazione* (dell'utente) e consenso (sociale o politico che sia) non rappresentano la stessa dimensione di un'espressione valutativa da parte dei fruitori delle prestazioni erogate o dei componenti la comunità locale.

La prima infatti è sicuramente riconducibile all'esperienza diretta da parte di coloro che ricorrono al servizio pubblico (il passeggero del trasporto urbano, il praticante una disciplina sportiva presso un centro attrezzato, lo studioso che pratica la mediateca, ecc.), mentre il secondo raccoglie anche impressioni di terzi influenzati dalle impressioni o dalle valutazioni raccolte da utenti con i quali a vario titolo entrano in contatto.

Inoltre è necessario annotare che il consenso non deve intendersi confinato soltanto a realtà caratterizzate da una gestione diretta dei servizi pubblici da parte dell'ente locale, ma anche al caso del ricorso alla forma dell'azienda dallo stesso posseduta (o dell'istituzione, forma peraltro scarsamente praticata, come già si è avuto modo di osservare) o della società di capitali dal medesimo partecipata, ma interessa anche situazioni in cui i servizi siano stati affidati a soggetti terzi.

In tutti questi possibili quadri alternativi, con intensità comunque differenziata, l'ente locale gioca un ruolo, appunto più o meno attivo, che soprattutto in determinati momenti istituzionali, quali in primis il rinnovo amministrativo (e quindi con un voto espressivo di preferenze/valutazioni), ma anche le approvazioni dei bilanci annuali, di previsione e consuntivo, ed altri ancora, diviene oggetto di considerazione, determinando appunto un consenso più o meno marcato (e che in presenza di elementi di giudizio negativi diviene un *dissenso*).

Ovviamente la gestione diretta e quella tramite propria azienda, forma giuridica in ogni caso sottoposta a procedure di governo – anche formali – a mano dell'ente locale, sono quelle maggiormente sensibili alla variabile "consenso"; non ne sfuggono comunque, anche se l'intensità è minore, anche la gestione tramite società di capitali e mediante affidamento a terzi, situazioni nelle quali il soggetto erogatore è visto come terzo. In realtà la società di capitali è strettamente accomunata, dai cittadini ed imprenditori più attenti, all'ente locale socio, la cui amministrazione – sensibile al consenso – deve pertanto prestare attenzione tutelandosi in sede contrattuale con opportune previsioni, previsioni che non possono mancare anche in caso di accordo concessorio a terzi, in quanto l'interlocutore ultimo verso la comunità rimane in ogni caso l'ente locale.

Flavio Gnecchi
Dottore commercialista