

Convegno Jesolo 7 Maggio 2004
**“STRUMENTI DI GOVERNO E COMUNICAZIONE NEGLI ENTI LOCALI: DAL
PROGRAMMA STRATEGICO AL BILANCIO SOCIALE E DI MANDATO”**

1^ SESSIONE

*Gli strumenti di governo e di comunicazione negli enti locali: contenuti, attori e destinatari
nell'era dell'Information Communication Technology*

MODERATORE: Alessandro Lombrano
ricercatore Economia Aziendale Università degli Studi di Udine

Senza indugio lascio la parola al professor Riccardo Mussari, che è professore ordinario di economia aziendale all'Università degli Studi di Siena, al quale chiederei di introdurreci agli strumenti di governo dell'ente locale, possibilmente chiarendoci o dandoci la sua interpretazione sul collegamento tra i diversi strumenti. Una volta eravamo abituati a parlare di programma elettorale, di relazione previsionale e programmatica, bilancio pluriennale, bilancio annuale e piano esecutivo di gestione. Tutto chiaro, quanto meno sulla carta. Adesso parliamo di controllo di gestione, controllo strategico, bilancio di mandato, bilancio sociale. Professor Mussari cosa sono queste cose, soprattutto come si collegano tra di loro.

RELATORE: Riccardo Mussari
Professore Ordinario Economia Aziendale Università Studi di Siena:

Buongiorno. In 20 minuti per tutte queste cose, il mago Otelma ci vuole, non il professor Mussari! Comunque anzitutto ringrazio per avermi invitato, per me è sempre un piacere potere ritornare da queste parti perché ho insegnato a Ca' Foscari per due anni, all'inizio del mio percorso universitario. Ripeto, vi ringrazio veramente di cuore per questa opportunità, ma non solo per avermi invitato. L'opportunità più importante è quella di poter scambiare delle considerazioni con colleghi, con accademici, ma in particolare con gli operatori, quindi per me è un'occasione per imparare qualcosa.

Le domande molteplici e complesse che mi pone l'amico e collega Lombrano secondo me impongono un ragionamento che in teoria è complesso, ma che cercherò nel limite delle mie capacità di rendere quanto più comprensibile possibile. A mio parere noi dobbiamo prendere le mosse da un fenomeno che ha una portata un po' più ampia, dobbiamo un po' uscire all'esterno dell'amministrazione se vogliamo dare, o tentare di dare, una lettura integrata di questi fenomeni o di questi problemi. Noi dobbiamo un attimo concentrarci sul fatto che viviamo nella cosiddetta era o epoca o momento della conoscenza, cioè in realtà tutte queste cose che si stanno dicendo, che il Sindaco ha brillantemente ricordato, sono il portato di due forze: una esterna e una interna. Due forze che agiscono contemporaneamente, ma che purtroppo non spingono sempre nella stessa direzione.

Da un lato ci sono modificazioni indotte in senso operativo gestionale, proprio dalla formazione dell'economia delle conoscenze, che hanno riguardo alle modalità di processare le informazioni e alla crescente opportunità di integrazioni intra e inter organizzative, che sono rese possibili dallo sviluppo delle tecnologie informatiche, da un lato; dall'altro, c'è il processo di riforma delle Amministrazioni pubbliche, col quale, senza voler dire nulla, perché non

voglio star qui a fare il riassunto delle puntate precedenti né a fare l'anticipo delle puntate future, però non possiamo nemmeno dimenticare che l'Amministrazione locale che ci troviamo di fronte oggi è molto diversa da quella di qualche anno fa e che se ci rivediamo qui fra 5 anni probabilmente sarà ancora diversa. Dobbiamo necessariamente sforzarci di inquadrare questi problemi in un assetto che per sua natura è dinamico, ma che oggi assume un'accelerazione particolarmente veloce, ripeto, sia all'interno delle Amministrazioni, che soprattutto per i temi che qui mi sembra hanno particolare rilievo, all'esterno.

Da dove partiamo e dove arriviamo? Io credo che sia necessario riflettere sull'informazione. In realtà tutti questi documenti, tutti questi piani, programmi, strategie, controlli, cos'hanno in comune? Qual è l'elemento che li tiene insieme? L'elemento che li tiene insieme dovrebbe essere quello di mettere a disposizione informazioni utili per decidere, naturalmente l'utile per decidere a seconda del contesto, decidere cosa a seconda del contesto al quale mi riferisco. Chiaramente Lombrano mette in campo almeno una triplice componente, scusate, un triplice ambito decisionale.

Proviamo a ragionare per centri concentrici. Lui ha fatto riferimento ai sistemi di controllo interno, quindi sostanzialmente all'Amministrazione propriamente detta, il Comune, quindi ai rapporti fra le due anime del Comune: l'anima politica e l'anima tecnica, che secondo me non possono essere separate, l'ho scritto molti anni fa, non sto qui a ripetermi, questa è una pazzia che nella pratica non esiste, ma nemmeno nella teoria, ve lo posso garantire, che quindi devono vivere in modo sinergico, spesso conflittuale naturalmente, come fra marito e moglie. Questo è abbastanza normale. Questo è il primo ambito all'interno del quale naturalmente hanno un particolare rilievo le tecniche, gli strumenti e il controllo interno, ritornerò su questo.

Il secondo cerchio è secondo me quello che attiene al rapporto fra Amministrazione e gruppo pubblico locale, cioè vi è poco da discutere, ora queste riforme dei servizi pubblici locali vanno e vengono, la gara, non la gara, l'affidamento. Non mi soffermerò su questi elementi che, per carità, sono fondamentali, ma il tempo è poco. Certo è che sempre più l'Amministrazione fa la strategia e sempre più altri soggetti producono per lo scambio di mercato o non per lo scambio di mercato. Ma l'attività di produzione, di distribuzione viene sempre più effettuata, realizzata da soggetti da un punto di vista organizzativo distinti dall'Amministrazione, che possono essere legati all'Amministrazione attraverso varie tipologie di legami, di links si direbbe. L'area sulla quale indagare in questo caso è il management by contract, cioè la gestione attraverso contratto, che naturalmente costituisce un fondamentale elemento informativo. Questo è il secondo ambito.

Allora qui ci sono altri strumenti. Naturalmente, non si può ormai fare a meno del bilancio consolidato, non si può qui fare a meno di un piano strategico di gruppo. Poi guardate, le norme queste cose le prevedono già da molto tempo, perché nella relazione previsionale e programmatica queste cose ci devono essere scritte. Quando noi allarghiamo, è come se allargassimo l'obiettivo, andiamo dallo zoom verso il grandangolo, quando allarghiamo e arriviamo a questo secondo anello, secondo cerchio, in realtà non ci dobbiamo secondo me soltanto preoccupare di introdurre nuovi strumenti di rendicontazione o di controllo, che certamente è importante, certamente importanti, come ad esempio il bilancio consolidato, quanto piuttosto di reinterpretare il nostro ruolo, utilizzando in modo diverso, o meglio dando una valenza nuova ai documenti che comunque sempre si sono fatti.

Uno che fa una relazione previsionale e programmatica, e si fa da mille anni, la fa in modo diverso a seconda del ruolo che ha in quel preciso momento storico, in quel contesto geografico, economico, politico che governa. Non si tratta secondo me molto spesso di fare cose nuove, al di là delle mode che impongono di non fare una cosa diversa. E' quella che fa benissimo il Comune di Cesena. Spesso si tratta secondo me di avere la capacità di reinterpretare, in funzione del contesto e delle scelte che hai fatto, i contenuti più che preoccuparsi del nome, al di là di questioni di moda.

Poi c'è un terzo anello, che è quello che mi piace di più sinceramente, è quello un po' più complicato, è quello delle interdipendenze istituzionali. Anche qui, a parte le situazioni di salute dei singoli soggetti, ma evidentemente si va verso un assetto federale. Questo impone un cambiamento drammatico delle interdipendenze fra livelli istituzionali, qui è sparito già nella Costituzione, attualmente in vigore, il concetto di amministrazione sovra ordinata, la qual cosa implica che ci sono luoghi istituzionali dove si producono le regole e quindi interdipendenze, che poi impattano sulle interdipendenze di carattere economico-aziendale, che sono il luogo con il sistema delle rette dove poi i servizi si producono, non so se riesco ad essere chiaro.

Il terzo anello è un anello dove l'Amministrazione ha a che fare con altre Amministrazioni e qui naturalmente bisogna considerare qual tipo di Amministrazione, perché l'opposizione del Comune di Jesolo sarà certamente diversa dall'opposizione del Comune di Roma. Però, certamente, il Comune di Jesolo avrà a che fare con la sua Provincia; certamente avrà il problema di correlarsi con la sua Regione. C'è tutto il problema della devolution regionale. Certamente non potrà disinteressarsi di quello che succede nella conferenza unificata. Certamente avrà necessità di reperire e riferire informazioni rispetto alle quali la sua partecipazione non ha lo stesso peso e la stessa valenza che ha all'interno del circuito, ad esempio che lega il suo Comune con le aziende di cui è proprietario. Non so se riesco ad essere chiaro fino in fondo.

Allora? Allora a mio avviso bisogna essere un po' prudenti. Io sono personalmente abbastanza contrario all'over loading informativo, cioè il rischio che io vedo è quello che ci sia un eccesso di produzione di informazioni e Lombroso prima elencava, volutamente ha fatto un elenco breve per non mettermi in ulteriore difficoltà rispetto alle quali e nelle quali già mi ha messo; ma l'elenco che ha fatto lui potrebbe essere molto più lungo. Allora siamo veramente sicuri che la produzione di tutta questa ulteriore informazione sia utile? Perché da qui siamo partiti. Allora soccorre la tecnologia, il discorso che dicevo prima, siamo nell'era della conoscenza, vogliamo più informazione, ma ci serve l'informazione giusta. Allora soccorre la tecnologia. Non voglio rubare spazio, anche perché non ne ho le competenze, al collega che interverrà dopo di me, però è evidente che le Amministrazioni devono dotarsi di sistema di gestione della conoscenza o quelli che si sogliono chiamare KMS. Questo è il punto vero.

Le Amministrazioni al loro interno, in primo luogo nei rapporti con il gruppo, nei rapporti interistituzionali, quindi nei rapporti con i cittadini, devono dotarsi di sistemi che consentano a ciascuno di acquisire le informazioni che gli servono per decidere, perché altrimenti in questo mare magnum di produzione di carta alla fine è difficile trovare quello che serve, e in questo senso la tecnologia consente di fare cose straordinarie, consentitemi un breve spot. Già da un paio di anni sono responsabile di un progetto di KMS per il programma cantieri del dipartimento della funzione pubblica, quindi sono un po' entrato anche per ragioni di

necessità, oltre che di interessi in questo campo, si possono fare delle cose straordinarie, chiuso lo spot.

Qui il problema è non tanto quello di definire oggi l'elenco della spesa: questo serve a questo; risolto. Questo serve a quest'altro; risolto. Questo serve a quest'altro; risolto. Non è così, perché se ci vediamo l'anno prossimo a qualcuno sarà venuto in mente di fare un'altra cosa e dovremo aggiungere per non rimanere indietro rispetto all'ultima moda, perché magari c'è una campagna elettorale, tanto ce n'è sempre una, dovremo aggiungere un altro punto all'elenco, non è così, questo è un errore, è metodologicamente un errore, come il Sindaco ricordava, è un errore che può costare anche molti soldi perché non mette ordine, aggiunge, capite qual è il rischio che io vedo? Aggiungere. Facciamo pure questo e facciamo pure quest'altro e poi un'altra cosa, non è così, bisogna ripensare strategicamente a quello che noi vogliamo fare in un contesto, ripeto, almeno guardando a questi tre anelli, cercando di mettere a disposizione le informazioni attraverso sistemi di tipo informatico che consentono a ciascuno di reperire le informazioni che gli servono.

Dice: e la vecchietta di 70 anni che non sa usare internet? Giusto, certo, allora mi avvio ad un altro passaggio. Quando le informazioni sono utili? Le informazioni sono utili quando alimentano il processo decisionale. Io non so sinceramente se alla vecchietta di 70 anni possa realmente interessare leggere 50 pagine, 60 pagine, 70 pagine, 3 pagine del bilancio sociale, capite? Il problema della vecchietta di 70 anni viene fuori quando io, quando chiunque parla di tecnologia internet, perché dice che c'è il gap informatico, allora preoccupiamoci di chiudere il gap informatico. Ad esempio le scuole del Comune dovrebbero essere dotate di questo tipo di struttura, inseriamo questo tipo di informazioni. Muoviamoci in una logica di tipo attivo e non passivo, rendiamoci protagonisti di questo processo di cambiamento, non ci limitiamo a dire: noi ve l'abbiamo data, con tutto il rispetto indentiamoci, noi ve l'abbiamo data e ve lo mandiamo pure a casa oppure ve lo mettiamo sul sito internet.

Bisogna fare un altro passaggio allora. Produrre l'informazione non basta, ripeto, un'informazione utile, che con un aggettivo riassume ovviamente molti elementi, un'informazione tempestiva, attendibile, controllabile, io dico utile per ragioni di sintesi, bisogna cominciare a discutere dell'uso dell'informazione. Quanti sistemi di controllo interno ho visto per mestiere? Tantissimi. Quando vado nelle Amministrazioni dico: ce l'avete il controllo? Certo che ce l'abbiamo, professore vuole scherzare? Abbiamo tutto. Dico: che avete? Abbiamo PEG obbligatori, non per tutti, budget, abbiamo la contabilità analitica, abbiamo gli indicatori, abbiamo i reporting, abbiamo la balanced scorecard. Dico: avete verificato che questa informazione sia utilizzata? Dice: no, noi la mettiamo a disposizione.

Allora ragioniamo su una cosa: produrre informazioni ha senso se orienta il comportamento. Questo vale all'interno, faccio questo esempio dei sistemi di controllo interno, ma vale in generale. Se orienta il comportamento, sennò non serve quasi a nulla, anzi conviene fare un metro in più perché la vecchietta lo capisce subito, un metro in più di marciapiede. Terzo e fondamentale: non basta verificare l'uso, occorre interrogarsi sull'effetto dell'uso. Noi abbiamo, noi aziendalisti, non parlo degli operatori, per i quali io ho il massimo rispetto, noi aziendalisti abbiamo un po' una presunzione, tanto qui siamo aziendalisti, non siamo tantissimi, non andate a dire in giro che l'ho detto io, abbiamo un po' una presunzione che è questa: quella di immaginare un mondo tendenzialmente razionale, per cui se io ti do un'informazione giusta, secondo me giusta, utile, tu la utilizzerai, non solo la utilizzerai, ma la utilizzerai bene.

Noi introduciamo nei nostri ragionamenti un principio che in realtà nelle nostre teorie è stato escluso da 100 anni, che si chiama principio di causa azione necessario, cioè premi il pulsante si accende da la luce, ti do l'informazione giusta, siamo più efficienti, siamo più efficaci, la gente è più informata, la gente vota più consapevolmente, la gente sa che cosa succede. Questo è tutto da dimostrare, non è automatico. Secondo voi fallirebbero le aziende? Se questo fosse vero non fallirebbe nessuna azienda. Voi pensate che la FIAT non abbia un adeguato sistema di controllo interno? Pensate che Alitalia non abbia un adeguato sistema di controllo interno? Pensate che Parmalat non abbia un adeguato sistema di controllo interno? Che Cirio non ce l'avesse? Pensate che lì il problema era la produzione dell'informazione giusta o il fatto che chi decideva ha deciso anche sulla base di quelle informazioni in maniera che è risultata essere, mi sembra di capire, non proprio corretta?

Le Amministrazioni devono fare uno sforzo in più a mio parere, devono interrogarsi ai tre livelli, che ho cercato veramente in modo super sintetico di definire, cioè non il sasso che cade nello stagno, a tutti e tre i livelli devono interrogarsi sull'effetto dell'uso, senza dare nulla per scontato. Qualunque Amministrazione può investire su questi documenti o su sistemi di controllo o sui rapporti con altre Amministrazioni o sui rapporti con la stampa, con un interlocutore. Può investire anche molti soldi, molta energia, molto tempo e dare il risultato per scontato, questo è il punto. Non è così, la pratica, non io, non la teoria, la pratica dimostra inequivocabilmente che non è così, l'effetto dell'uso va rilevato, va monitorato, spesso non è possibile misurarlo in termini tecnici, ma va quanto meno valutato, bisogna interrogarsi.

Quando io produco il bilancio sociale non basta che io l'abbia prodotto, seppur con scopi che io non posso che condividere. A proposito, voi sapete benissimo che c'è il Forum della PA, perché lo sanno tutti. Quindi lo sapete anche voi;, sapete benissimo che ci sarà; se non lo sapete ve lo dico io, che il 12 maggio nell'ambito della Giornata degli Innovatori ci sarà un convegno sul bilancio sociale, funzione pubblica, dipartimento, l'ufficio coordinato dalla dottoressa Marconi, ha investito su questo. Quindi anche l'Amministrazione centrale crede in questa cosa, sostiene, guida. Noi possiamo anche vedere solo il segmento, cioè io discuto del bilancio sociale, l'utilità, i contenuti, come si fa, chi lo fa, compariamo, chi mette in copertina la fotografia del Sindaco, chi mette in copertina la fotografia di un altro, va bene, ma non è questo il punto, che mi sembra che mi viene chiesto, il punto è un altro. Il punto è: serve? Se serve come serve? Se serve all'interno di un sistema di informazione, questa mi sembra una questione che non può essere trascurata, salvo il rischio di non generare una sorta di over loading informativo, cioè di sovraccarico informativo, dalla quale poi non si riesce a trarre l'elemento indispensabile.

Un'ultima questione, perché il tempo sta quasi per scadere, è scaduto, una cosa rapidissima, alla quale tengo in modo particolare. Viene prima il bisogno informativo e poi l'informazione perché questo è un altro trucchetto sul quale bisogna spendere pochi secondi. Qui non si può dire: facciamo il bilancio sociale, ora dico il bilancio sociale, non è che non voglio costituire elemento di dissacrazione di un documento così importante, facciamo il bilancio sociale o posso dire: facciamo il controllo strategico. È come quando io a casa mia dico a mia moglie: che si mangia stasera? Dice: apriamo il frigorifero e vediamo che cosa c'è. No, è sbagliato, è concettualmente sbagliato. Io non posso preparare la cena in funzione di ingredienti che ho nel frigorifero, che poi finisce sempre con la frittata o con gli spaghetti al burro, a casa mia si intende. No, io devo stabilire qual è il bisogno informativo; cioè che cosa effettivamente può servire per decidere a quel mio interlocutore e poi strutturare un sistema informativo, contabile, extra contabile, con dati quantitativi, qualitativi, che mi consente di soddisfare quel bisogno, non il contrario, il classico esempio è il prospetto di conciliazione.

Che cos'è il prospetto di conciliazione? È lo shaker. Voi avete quelle informazioni, immaginate che siano dei liquidi, voi li inserite nello shaker, date una bella scrollatina, giù e gli versate il risultato, cioè il vostro comportamento non è orientato dalla ricerca di quelle informazioni, voi continuate a ragionare come avete sempre ragionato, però in più attraverso un'elaborazione, composizione, un po' di fotografie, un po' di dati rimessi in un altro modo, giù, ti do un altro documento, secondo me non si fa così. Grazie.

MODERATORE:

Grazie al professor Mussari che non ha deluso le aspettative devo dire, almeno per quanto mi riguarda. Un intervento di cui terrei a sottolineare impropriamente in maniera sintetica due elementi che penso ci porteranno nella discussione spunti importanti. Il primo è quello degli ambiti diversi, l'ambito dell'ente, quello dell'Amministrazione locale: gruppo pubblico locale e quello delle interdipendenze istituzionali. Questo è un elemento fondamentale in questo processo federale di devolution che dir si voglia. Il secondo elemento di forza del ragionamento di Mussari dal mio punto di vista è quello di avere inquadrato concettualmente questo ambito in quello dell'era della conoscenza, che pone un tema fondamentale, quello del riporto tra sistemi informativi e sistemi informatici. I sistemi informatici portano informazione o prima si definisce l'informazione e di conseguenza sviluppo di sistemi informatici e i relativi documenti? Questo è il punto. Tema che riconduce evidentemente alle tecnologie, all'uso della tecnologia per generare conoscenza.

Per altro nel discorso Mussari apre anche una finestra a ragionamenti che faremo nella seconda parte del dibattito, cioè quella della programmazione in ottica allargata, in ottica di gruppo, che poi vedremo nella seconda tavola rotonda, nella seconda parte di interventi, quindi anche per questo ringrazio Mussari.