

della pubblica amministrazione, anche provenienti dal mondo esterno, anche privato: potrebbe rappresentare una leva di accelerazione per l'innovazione. Se, però, tutto ciò avvenisse nella logica precedente, burocratica e antica, in cui i controlli non funzionano, probabilmente non darebbe alcuna risposta o risultato.

Concludo con la legge n. 196 del 2009 e l'attuale situazione degli enti locali. Gli articoli 1 e 2 della suddetta legge n. 196 parlano di armonizzazione, di consolidamento dei conti, e di monitoraggio e pongono la Ragioneria generale dello Stato al centro di tali operazioni.

Il problema, tuttavia, è che ci troviamo davanti a due mondi separati, perché gli enti locali hanno, attualmente, regole diverse, e per quelle previste dalla legge n. 196 del 2009, dobbiamo attendere i decreti attuativi. L'armonizzazione e il consolidamento, però, erano anche previste nella legge precedente, la n. 468 del 1978. Dobbiamo sicuramente lavorare nella logica dell'armonizzazione, però non possiamo dimenticarci i principi internazionali, in cui l'aspetto della contabilità economico-patrimoniale è ribadito fortemente.

Anche gli enti locali, in un certo senso, l'hanno introdotto, almeno in parte. Manca la contabilità analitica, ma cominciano a esserci alcune contabilità dei servizi e dei costi dei servizi, il che non è male. Prendiamo allora esempio dagli enti locali nei confronti della legge n. 196 del 2009 e per l'armonizzazione.

Concludo, affermando che, in questa logica, anche a livello europeo, dove il concetto di economico si avvicina al concetto statistico, ben venga la misurazione statistica, ma non è un dato certo, almeno non ancora. Inoltre, non ci consente di omogeneizzarci a livello internazionale con gli altri Paesi, dove la contabilità economico-patrimoniale risulta essere, ormai, un dato di fatto.

Evidentemente, dobbiamo tenere presenti tutte queste barriere o le norme che possono aiutarci ad andare avanti.

STEFANO POZZOLI, *Professore ordinario di ragioneria generale presso l'Università degli studi Napoli Parthenope*. In primo luogo, condivido il fatto che l'elemento dei principi contabili sia fondamentale, ma con una puntualizzazione. Bisogna delineare i principi non soltanto di contabilità generale, come nelle imprese, ma anche di contabilità analitica, che dovranno riguardare i servizi.

Penso di essere forse il più forte sostenitore, come dimostrato nelle mie pubblicazioni, del bilancio consolidato negli enti locali. Tuttavia, il punto è che esso riguarda temi di forte *accountability* per l'ente locale, ma sul tema del federalismo serve al confronto l'analisi. Sono elementi da vedere abbinati in un determinato modo. Abbiamo bisogno di *accountability* per i cittadini, ma anche di informazione di carattere generale.

Quanto alla tabella contenuta nel documento che ho depositato, vi fornisco soltanto un dato. Quando la Commissione di cui si parlava prima ha guardato i certificati di bilancio, si è accorta che oltre il 40 per cento delle risorse erano tutte nella funzione 1, ossia nelle varie ed eventuali, sostanzialmente. È chiaro, dunque, che ho preso a esempio questi dati perché volevamo capire le tematiche principali, ma è evidente che la loro attendibilità è molto scarsa. È proprio questo il problema su cui ci dobbiamo misurare.

Quando si distribuiranno le risorse su tabelle, bisognerà essere tutti ragionevolmente certi che i dati siano veri. Quando sono stati diffusi in maniera analitica i dati del conto del personale, è risultato che il comune con meno assenteismo era Siracusa e quello con più assenteismo Bolzano. Ci si può credere oppure no, ma è legittimo che sorgano dubbi.

Quanto ai sistemi di controllo nei diversi Paesi, innanzitutto teniamo conto che gli enti locali sono animali diversi a seconda della nazione, perché il significato di ente locale spesso cambia.

Il comune di New York gestisce la polizia, la sanità, ma non il trasporto pubblico locale. Se andiamo a vedere i dati di tale comune, che conta 8,2 milioni di

abitanti, vediamo che ha più di 300 mila dipendenti, che svolgono numerosi servizi di cui in Italia i comuni non si occupano.

Inoltre, i comuni in Canada non sono costituzionalmente garantiti. Il comune di Montreal esiste in quanto esiste un editto del Québec, che ne afferma l'istituzione; peraltro, non si tratta di un ente locale, ma è una città metropolitana, per intenderci.

Per quanto riguarda i comuni in Inghilterra, se guardiamo proprio a Londra, altra città da 8,2 milioni di abitanti, vediamo che è divisa in 32 o 33 *borough*, ossia comuni, e che la *Greater London Authority* è un'altra realtà, una città metropolitana che gestisce l'acqua, i trasporti e via elencando. Molto spesso, quindi, dobbiamo prestare attenzione, quando compiamo questi confronti.

Per rispondere all'onorevole Duilio, ricordo che in Francia hanno la contabilità economica. Le hanno tutte, in realtà: la cassa, il bilancio di esercizio, quello finale, il rendiconto economico redatto secondo i principi privatistici. Il responsabile dei servizi finanziari dipende dal Tesoro e non è un dipendente dell'ente locale, un po' come era da noi, un tempo, il segretario.

Per quanto riguarda il tema dei revisori, a mio parere devono essere indipendenti. La Ragioneria generale dello Stato, il Ministero dell'economia e delle finanze, ha tantissimi poteri ispettivi, che deve esercitare attraverso gli strumenti idonei, ossia le ispezioni. Tuttavia, che senso ha che entri anche nel collegio dei revisori? Il collegio dei revisori deve essere scelto da un ente terzo, dal mio punto di vista la Corte dei conti, e non composto da dipendenti della Corte dei conti o del Ministero dell'economia e delle finanze.

Il meccanismo dello *spoiling system*, secondo me, è un tema molto vero. Infatti, se parlate con chi ne ha esperienza o se avete avuto esperienze personali di amministrazione locale, vedrete che molto spesso sorge il seguente dubbio: se si chiede al dirigente di compiere una determinata azione e lui risponde di no, ciò

avviene perché davvero non si può o perché non ha voglia, non gli interessa e via elencando?

È chiaro, quindi, che deve esistere un rapporto fiduciario stretto, a seconda dei ruoli ovviamente, fra amministratori e dirigenza. Il problema è che spesso ciò, almeno in Italia, non si sposa con la professionalità.

Vi rubo due minuti per raccontarvi un aneddoto relativo a quando sono stato in un comune inglese. Mi sono recato in tale ente a parlare con il *budget manager*, cioè con il responsabile dei servizi finanziari.

Gli inglesi hanno una contabilità economica piena e un meccanismo che, a mio parere, è molto civile. All'inizio dell'anno, predispongono un *budget* in cui devono dimostrare l'entità della *local tax*. Stilano l'elenco di operazioni da realizzare, dopodiché si rivolgono ai cittadini e al consiglio e indicano la quantità di entrate, di risorse necessarie. Si crea, quindi, un'unica imposta, la cui natura è chiara, giustificata dalle prestazioni di servizio che devono essere date, e che pesa per il 7 per cento delle entrate.

Dopo la Thatcher, è stata scelta una politica di accentrare le entrate a livello nazionale e non di dare autonomia fiscale, ma c'è autonomia nella prestazione di servizi. Per esempio, il servizio dell'edilizia abitativa popolare è in pareggio ovunque. Si è creato un meccanismo tale per cui si mantiene in equilibrio.

L'unico vincolo è redigere il succitato *budget*, curare il prelievo dell'entrata e poi, entro fine anno, non essere in perdita, a meno che non ci fosse un utile negli esercizi precedenti.

Si scelgono, all'interno dell'ente — questa si chiama autonomia — quali meccanismi di verifica attuare, per esempio un controllo del *budget* mensile o trimestrale, e il tipo di regole da seguire. È un meccanismo autonomo.

Ho domandato al responsabile dei servizi finanziari che cosa sarebbe accaduto se fosse andato in perdita. Lui mi ha guardato e mi ha risposto che non era mai accaduto. Ho chiesto che cosa succederebbe nell'eventualità in cui ciò capitasse.

Mi ha guardato come se avesse a che fare con un imbecille e mi ha risposto di avere in mano tutte le leve per non andare in perdita, per esempio interrompendo i servizi non essenziali, bloccando le assunzioni o licenziando.

A quel punto, ho chiesto che cosa s'avrebbe fatto nel caso in cui il consiglio comunale, che in quel Paese è molto più importante dell'organo amministrativo, gli avesse indicato di andare in perdita. Mi ha guardato sempre più stupito e mi ha risposto che ciò sarebbe un fatto grave, perché, se fosse andato in perdita, sarebbero venuti i rappresentanti dell'Audit commission e del ministero e gli avrebbero chiesto, innanzitutto, le ragioni e poi avrebbero potuto chiedere al consiglio comunale di licenziarlo.

A quel punto, ho chiesto che cosa sarebbe successo se non fosse stato licenziato. Mi ha risposto che, in primo luogo, ciò non era mai successo e, in secondo luogo, che non avrebbe trovato più lavoro. Esiste, dunque, un meccanismo di controllo e di etica professionale tale per cui — sono storie che a noi fanno sorridere, se si pensa al comune di Napoli — situazioni simili non accadono. Ciò significa anche che il sindaco di un comune ha un mercato della dirigenza pubblica e conosce di persona come funzionano le cose, non per sentito dire.

Esiste, inoltre, un meccanismo tale per cui, se si vuole prendere il migliore, o qualcuno fra i migliori, lo si può trovare. Questo è il limite del nostro *spoiling system*. Perché il direttore generale è una figura che non ha avuto successo? Da una parte, perché i privati non si sfidavano, dall'altra, perché non c'era oggettivamente la possibilità, anche per gli amministratori che volevano un direttore generale bravo, di trovarlo sul mercato. Si resta nel meccanismo delle conoscenze, che può funzionare o meno.

Svolgo un'ultima considerazione sulla legge n. 196 del 2009 e concludo. Trovo alcuni passaggi molto interessanti, come la Commissione per i principi contabili, che è un elemento importante. Ritengo, però, che la scelta di passare alla contabilità di

cassa nello Stato sia un grave limite, anche perché saremo l'unico Paese a economia avanzata che avrà una contabilità di sola cassa a livello statale. Nel panorama internazionale non ci sono precedenti.

Sono stato membro dell'*International Public Sector Accounting Standards Board*, l'organismo che redige i principi contabili a livello internazionale. I principi di cassa sono stati approvati, peraltro sempre con il mio voto contrario, ma sono pensati per il terzo mondo, cioè per le economie sottosviluppate. Si ritiene cioè che, tali Paesi non siano in grado di tenere la contabilità vera, quella *accrual*, e, quindi, gli si fa fare questa perché è meglio di nulla.

Ciò non significa che non serva un *budget* di cassa. È fondamentale, soprattutto in periodi di crisi. Tuttavia, affidarsi alla sola cassa comporterà serie difficoltà anche ai fini statistici, come peraltro mi sembra che abbia riferito proprio in audizione a questa Commissione il presidente dell'ISTAT.

Il SEC 95 prevede, infatti, la contabilità economica o, in subordine, dove essa non ci sia, il meccanismo ibrido che tutti conosciamo. Tuttavia, rinunciare alla contabilità economica come elemento conoscitivo e, in certa misura, anche di programmazione è una scelta quanto meno in controtendenza con l'orientamento di tutti i Paesi della Unione europea.

LINO DUILIO. La questione del bilancio di cassa ha costituito oggetto di riflessioni diverse e di opinioni di un tipo e dell'altro.

Una delle osservazioni che si svolgeva rispetto al sistema ibrido attuale è che, fondamentalmente, ci troviamo di fronte a montagne oramai ingovernabili di residui. Si lavora sulla base di stime molto larghe per voci di bilancio che vengono costruite per aggiunte successive, a prescindere, tanto per mettersi la coscienza a posto, e, per non sbagliare, si procede con una logica incrementale. Ciò ha determinato un fenomeno che adesso non si riesce più

a governare: ci si sarà anche tranquillizzati con questo meccanismo, ma, nei fatti, i residui sono diventati ingestibili.

Peraltro, abbiamo esaminato anche molti altri aspetti, ma ho riscontrato che autorevoli personaggi che si intendono di contabilità e conoscono anche le situazioni di altri Paesi sono — se posso dire così — «cassisti». Fornivano anche motivazioni che ci hanno portato a riflettere. Tutti sono molto preoccupati e ci hanno riferito che ci vorranno dieci o quindici anni.

Volevo capire se lei prende in considerazione queste osservazioni, in particolare in merito al sistema ibrido che abbiamo adesso e che ci porta ad avere bilanci un poco vischiosi, per usare un eufemismo, soprattutto con riferimento al fenomeno dei residui.

STEFANO POZZOLI, *Professore ordinario di ragioneria generale presso l'Università degli studi Napoli Parthenope*. Sarò telegrafico. In primo luogo, se il presidente lo ritiene, invierei le proposte del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili per quanto riguarda gli enti locali, perché, proprio sul fatto delle difficoltà degli enti locali in termini di squilibrio, come Consiglio nazionale stavamo pensando di presentare alcune proposte per individuare una terza via fra la normalità e il dissesto.

Per gli enti che hanno gli indicatori di deficitarietà oltre il 50 per cento pensiamo a un sistema di salvataggio graduale o facciamo finta che vanno bene fino a quando non si arriva a un dissesto? Esso, peraltro, non conviene all'ente e, quindi, non viene mai dichiarato, e non conviene al territorio, che si trova un soggetto insolubile molto importante.

Quanto al meccanismo della cassa, innanzitutto teniamo conto che, se parliamo di Stato, in merito all'attendibilità, la previsione è comunque una previsione, che sia di cassa, che sia finanziaria, che sia economica, e presenta elementi di alea.

Il problema è che il sistema contabile dovrebbe favorire la lungimiranza. Non dovremmo avere un sistema che guarda solo al breve termine. Numerosi Paesi,

come gli Stati Uniti, hanno la cassa perché riconoscono che non esistono il medio e il lungo termine senza il breve termine, però hanno un sistema *accrual*, che abbinano a questo per temperare tali esigenze.

Vi porto un esempio rapidissimo. La Commissione europea, che è passata a un sistema IPSAS, si è accorta che, adottando i principi contabili di tipo economico, ha un deficit mostruoso. Ciò è dovuto al fatto che si compiono oggi scelte che hanno effetti economico-finanziari in futuro. Almeno sul piano conoscitivo, questo meccanismo ci deve essere. Si deve sapere che, se si decide di assumere oggi dieci persone, magari a novembre, per trent'anni rimarranno e che cosa ciò peserà e significherà nel futuro.

Avere un sistema quanto meno abbinato permette di monitorare l'emergenza, che è la cassa. Moltissimi Paesi che avevano solo l'*accrual*, come l'Australia, stanno tornando anche alla cassa come abbinamento, però non si limitano a essa. Si deve pensare a un sistema abbinato, che serva proprio in fase di programmazione.

A livello di rendiconto, è chiaro che il sistema a contabilità economica è più attendibile, perché con la cassa, se non si paga o se si paga prima, può cambiare la situazione.

LIDIA D'ALESSIO, *Professore ordinario di economia aziendale presso l'Università degli studi Roma Tre*. Vorrei svolgere una piccola considerazione. Sarò brevissima.

Non c'è dubbio che il problema delle infinite montagne di residui crei difficoltà nella lettura del bilancio. Tuttavia, prima di tutto, nella legge n. 196 del 2009 si parla di bilancio di cassa nella previsione e non nella rendicontazione, un altro problema non da poco. Occorre, infatti, capire che nel mondo pubblico esiste il sistema dei bilanci: si parte col bilancio di previsione, che dovrebbe evolversi verso un *budget*, e si arriva al bilancio di consuntivazione o di rendicontazione.

In secondo luogo, il problema dei residui, già nel 1995 e poi con il testo unico del 2000 per gli enti locali, secondo la norma — i bravi amministratori l'hanno

applicato — era stato risolto attraverso la prenotazione di impegno.

Se avessimo guardato i dati attendibili nell'andamento storico dal 2000 a oggi, avremmo dovuto trovare una riduzione continua dei residui. La prenotazione di impegno, infatti, toglieva dagli impegni le fantasiose ipotesi di spesa che poi non trovavano realizzazione. Invece di gonfiarli, si pulivano gli impegni e i residui cadevano.

Il problema, allora, ha due risvolti. In primo luogo, perché questa legge non è stata applicata? In secondo luogo, perché i revisori non puliscono i bilanci dai residui, il che è un loro preciso compito, dovendo presentare una specifica relazione finale di accompagnamento al bilancio? In terzo luogo, siamo sicuri che mettendo poi il bilancio di cassa nella previsione e non nella rendicontazione, ragion per cui avremo comunque i residui, questa volta sottraendo il bilancio di competenza e aggiungendo un bilancio di cassa di previsione, il problema sia risolto? A mio avviso, non lo siamo assolutamente.

Se in dieci anni nessuno si è preoccupato di dire ai revisori che il loro compito è pulire i residui dal rendiconto e far fare le prenotazioni di impegno — è su questo punto che si attuano le vere politiche di innovazione — probabilmente andremo a un bilancio di cassa che non funzionerà.

**PRESIDENTE.** Ringrazio molto i nostri ospiti per l'interessante contributo offerto nel corso dell'audizione. Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione consegnata dal professor Pozzoli (*vedi allegato*).

Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 16,20.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

---

*Licenziato per la stampa  
il 18 maggio 2010.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

**studiopozzoli**  
Prof. Stefano Pozzoli

Audizione per:

**Indagine conoscitiva sulla Finanza Locale**

**CAMERA DEI DEPUTATI**  
**COMMISSIONE BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE**

**14 APRILE 2010**

|                                                                  |                                                                                          |
|------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| Via Guido Monaco 29                                              | Tel.: +39 0554630736                                                                     |
| 50144 Firenze                                                    | Fax: +39 0554630346                                                                      |
| C.F. PZZSFN63E11D612R                                            | P.IVA 04443170487                                                                        |
| <a href="http://www.studiopozzoli.net">www.studiopozzoli.net</a> | <a href="mailto:stefano.pozzoli@studiopozzoli.net">stefano.pozzoli@studiopozzoli.net</a> |

**studio**pozzoli<sup>®</sup>  
Prof. Stefano Pozzoli

### Premessa

Voglio per prima cosa ringraziare il Presidente e tutti i membri della Commissione per l'onore che mi è concesso di parlare ad una platea così qualificata.

Il tema che mi è stato richiesto di trattare è quello del sistema dei controlli, argomento quanto mai attuale, visto il momento di riforma che stiamo attraversando.

Ho visto dai resoconti stenografici dei lavori che una disanima delle norme che riguardano gli enti locali, in via diretta ed indiretta è stata fatta nelle sedute passate, in particolare dalla Prof.ssa Fabrizia Lapecorella (Seduta del 10 febbraio 2010).

Ciò nonostante preferisco ricordare quelli che sono i principali interventi realizzati o in corso:

- ✓ la Riforma sul Federalismo (l. n. 42 del 5 maggio 2009);
- ✓ il così detto Decreto Brunetta (d.lgs. n. 150 del 27 ottobre 2009);
- ✓ la legge di contabilità pubblica (l. 196/2009);
- ✓ il ddl per la Carta delle Autonomie (e quanto di esso traslato nel ddl anticorruzione).

Indubbiamente, tutte queste norme cercano di rispondere alla richiesta di una maggiore efficienza e trasparenza del sistema delle autonomie locali, anche se si cerca di raggiungere l'obiettivo da angoli visuali diversi e non sempre del tutto armonizzati.

Per quanto ci riguarda credo che abbiano particolare rilievo, non solo le norme contenute nella Carta delle Autonomie (ed ora anche nel ddl anticorruzione agli art. 6 e 7), ma anche e soprattutto la l. 42/2009, nonché il decreto Brunetta nella misura in cui esprime l'esigenza di misurare le performance dei dirigenti e degli enti in un'ottica comparativa.

Se mi consentite io preferirei affrontare il tema dei controlli suddividendo il mio intervento in tre parti:

- ✓ anzitutto, vorrei spiegare perché a mio giudizio è essenziale riuscire a misurare le performance degli enti locali confrontandoli tra di loro;
- ✓ successivamente, illustrerò il caso inglese, che rappresenta secondo il mio punto di vista l'esperienza più avanzata in Europa;
- ✓ infine, esprimerò un giudizio sull'attuale stato dei controlli e proporrò una valutazione critica del ddl per la Carta delle Autonomie (e del ddl anticorruzione, che riprendono gli stessi contenuti di riforma del Tuel in materia di controlli interni) e su alcune criticità per il processo di Federalismo in atto.

### La misurazione delle performance come strumento di Democrazia

È di tutta evidenza che, come viene per altro evidenziato dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, lo stato dei controlli interni sia spesso insoddisfacente.

Il problema ha dimensioni e generalità tale che occorre prendere atto che per risolverlo occorre trovare il coraggio di cercare di intraprendere strade nuove e diverse da quelle ad oggi seguite. Infatti, è ormai chiaro che:

- ✓ non è realistico pensare di arrivare ad un miglioramento delle performance delle autonomie locali attraverso l'imposizione per legge di puntuali modalità di gestione;
- ✓ ancora meno può servire una sorta di appello ai "buoni sentimenti" dei tanti

# studio **pozzoli**

Prof. Stefano Pozzoli

amministratori locali che, a torto o ragione, non interpretano come priorità politica l'efficienza dell'ente da loro governato.

Si tratta, infatti, di percorsi già tentati molte volte e che non riescono ad ottenere i risultati sperati, in un contesto in cui evidentemente la politica spesso ha priorità e sensibilità diverse rispetto a quelle dei risultati economici e finanziari.

È pertanto necessario riuscire ad introdurre nel sistema degli stimoli concreti che inducano gli amministratori a perseguire - anche sul piano politico e quindi in primo luogo su quello della ricerca del consenso - una filosofia di governo improntato ai risultati.

Per far questo è necessario riuscire a realizzare una vera accountability delle risorse e dei risultati. Cerchiamo però di spiegare meglio il perché di questa affermazione.

È chiaro che si tratta di costruire un quadro, quello dei monitoraggi e dei controlli, entro il quale tutto deve rispondere alla esigenza complessiva del buon andamento della Pubblica Amministrazione ed al miglioramento della qualità della vita dei cittadini.

A questo certo serve il controllo di regolarità contabile e amministrativa, perché la «fabbrica dei numeri» deve fornire dati certi e confrontabili. È necessario, però, che funzioni altrettanto bene la famiglia dei «controlli di risultato» e quindi anche il controllo di gestione. Soprattutto, è necessario rendere consapevole quel tipo di controllo democratico che è la verifica elettorale e, comunque, la valutazione dei cittadini, quale che sia il loro modo o l'occasione di esprimerla.

Per arrivare a ciò, è indispensabile che i cittadini siano compiutamente informati ed è per questo che è occorre una compiuta accountability esterna.

L'accountability, quindi, non è un fatto meramente tecnico, proprio degli addetti ai lavori contabili, ma è il motore della democrazia e quindi la ragion d'essere di un sistema delle autonomie locali che si fonda sul meccanismo elettivo.

È chiaro che oggi il cittadino e spesso gli stessi consiglieri che lo rappresentano non sono adeguatamente informati su ciò che dovrebbe orientare le loro scelte di indirizzo e di controllo e quindi, ad esempio, sui costi dei servizi e sulle potenziali aree di inefficienza che, se meglio amministrate, potrebbero consentire una più ampia soddisfazione dei bisogni della comunità locale.

Occorre quindi cambiare ed incidere in profondità in un sistema che è perfino inconsapevolmente oscuro ed inefficace.

Tutto ciò ben sapendo che per introdurre cambiamenti di rilievo culturale non esistono ricette magiche e che non basta il tempo di una generazione. In Italia, purtroppo, la riforma di aziendalizzazione delle nostre Pubbliche Amministrazioni, che pure ha avuto un avvio promettente agli inizi degli anni '90, ha registrato un percorso spesso contraddittorio e, soprattutto, nessuno si è concretamente preoccupato di monitorarne gli effetti ed i risultati. Sarebbe intellettualmente disonesto affermare che Comuni e Province siano rimasti fermi agli anni '90, ma è altrettanto vero che siamo di fronte ad un sistema nel quale convivono

# studio pozzoli

Prof. Stefano Pozzoli

enti decisamente efficaci e realtà molto lontane dal fornire quel minimo di servizi che è dovere costituzionale e aspirazione civile pretendere.

Il problema dunque è quello di partire dalle eccellenze - che ci sono - facendo di esse il benchmark di riferimento per la moltitudine dei Comuni e delle Province. E questo si può ottenere solo facendo conoscere tali elevati livelli di prestazione non solo agli altri enti locali, ma soprattutto ai destinatari dei servizi, che spesso non si vedono riconosciuti quei diritti che la Costituzione vorrebbe garantire loro.

Il controllo sociale, se confortato dalla consapevolezza dei diritti e dei risultati, è il solo e vero potente strumento di "mercato" che il cittadino ha in mano. Il fatto che non lo possa esercitare pienamente toglie effettività al processo democratico e priva il sistema delle autonomie locali dell'unico vero motore di cambiamento di cui si potrebbe disporre.

Il vero problema è che molto spesso le discussioni in tema di enti locali peccano della concretezza che può provenire dalla forza dei numeri, la qual cosa è resa ancora più grave dal momento che a volte i "numeri" non mancano.

Infatti, l'enorme quantità di dati che la nostra Pubblica Amministrazione produce non sono né verificati (non se ne conosce, in buona sostanza, l'attendibilità) né messi a disposizione di quelli che dovrebbero essere i loro naturali destinatari.

Il clamore provocato qualche anno fa da *Il Sole 24 Ore* con la sua indagine sull'assenteismo negli enti locali e negli altri enti pubblici<sup>1</sup>, ad esempio, dovrebbe suscitare scandalo soprattutto per il fatto che quei dati vengono raccolti da anni (si tratta infatti di dati che ogni pubblica amministrazione deve produrre per il così detto "conto annuale del personale" ed inviare al Ministero della Economia e delle Finanze) senza che di fatto siano mai stati resi disponibili se non in forma aggregata.

I dati raccolti, per altro verso, sono perfino troppi, perché nascono da una stratificazione delle richieste da parte di soggetti diversi, che si preoccupano solo del loro particolare e sembrano spesso animati più da uno spirito di competizione tra Istituzioni che non dalla voglia di fare sistema e di ottenere dei risultati concreti<sup>2</sup>.

In Italia, infatti, sono decine e decine le richieste di informazioni che pervengono ai nostri enti locali o con finalità di semplice monitoraggio dei fenomeni, o a scopo di controllo<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. G. TROVATI, *Vibo, in Comune malati per 25 giorni*, in «Il Sole 24 Ore», 16 aprile 2007; G. TROVATI, *Province, scrivanie vuote un giorno su cinque*, in «Il Sole 24 Ore», 17 aprile 2007.

<sup>2</sup> Cfr. P. RUFFINI, *Rete di 43 verifiche sui conti locali*, in «Il Sole 24 Ore», 16 aprile 2007.

<sup>3</sup> Per essere più chiari sul significato di questi termini è bene chiarire che, nell'idea di chi scrive, ha finalità di monitoraggio il dato raccolto con l'intento di verificare lo stato di un fenomeno, prevalentemente per effettuare scelte di carattere generale. È controllo formale o sostanziale, quello che intende verificare il rispetto o comunque lo stato del singolo ente, con finalità di intervento specifico.

Ad esempio, è un monitoraggio quello che effettua il Ministero dell'Economia e delle Finanze sul Patto di Stabilità, perché serve a monitorare lo stato generale del rispetto dei vincoli imposti dall'adesione all'Unione Europea da parte del Paese; è essenzialmente un monitoraggio quello che viene realizzato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze attraverso il recepimento del conto annuale del personale, o dal Ministero dell'Interno, mediante la richiesta del certificato di bilancio e di rendiconto. È controllo, invece, quello che effettua il Ministero dell'Interno, tramite i prefetti, su quei Consigli comunali o provinciali che non rispettano i termini di approvazione del bilancio di previsione o della procedura di salvaguardia degli equilibri ai sensi

# studiopozzoli

Prof. Stefano Pozzoli

Occorrerebbe, pertanto, ripartire da zero ed analizzare, quali informazioni siano veramente utili, trovare il modo di verificarne l'attendibilità e metterle a disposizione in tempi ragionevoli di tutti gli attori della Pubblica Amministrazione. È mai possibile che agli enti locali vengano fatte circa 50 richieste di dati, a vario titolo e motivo e sempre sostanzialmente sugli stessi oggetti, salvo cambiare quei pochi dettagli che rendono necessario ripartire da capo ad ogni quesito che viene posto?

Ma torniamo al punto cruciale, quello della accountability. Si cercherà di partire da un esempio concreto per arrivare ad una riflessione di carattere generale, che ora, brevemente, si anticipa: la comunicazione di dati comparativi può rappresentare uno strumento estremamente efficace per stimolare l'efficienza attraverso il controllo democratico dei cittadini.

Lo spunto per questa affermazione lo offre la "seconda indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni" curata dall'Istat in collaborazione con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e resa disponibile sul sito dell'istituto a partire dai primi giorni di aprile 2007 e da allora, purtroppo, non più aggiornata<sup>4</sup>.

I valori presentati sono quindi datati (si riferiscono al 2004) e vengono, pudicamente, presentati su base regionale, ma mantengono comunque una forte valenza esplicativa e mantengono quindi la loro utilità ai fini di un esempio di quello che si vuole dire.

Prendiamo una sola tabella (Tav.1), quella relativa agli asili nido, un elemento di grande ed evidente criticità sociale.

Guardandola nasce spontaneo un qualche dubbio, a cui la politica dovrebbe dare risposta: perché il costo annuo pro-capite di un bambino in un asilo del Lazio è pari a 10.562 euro e cioè più del doppio di quello che accade in Lombardia (4.293 euro)?

Sono variazioni che, prendendo i dati come verosimili, sembra difficile imputare ad una diversità qualitativa della prestazione erogata e, probabilmente, anche i fattori territoriali non possono essere tali da incidere in misura così rilevante sui costi.

In ogni caso sono differenziali che andrebbero comunicati, spiegati e fatti giudicare dai cittadini.

Infatti, un'altra questione, assai rilevante, è quella di capire se i genitori ed i cittadini nel loro complesso, siano in grado di accorgersi del concreto utilizzo delle risorse pubbliche.

La risposta, probabilmente, è negativa. Non si capisce perché i genitori del Lazio per il «carissimo» (in termini di risorse consumate) servizio del nido pagano mediamente una retta di € 1.035, e cioè assai meno dei genitori lombardi (€ 1.368). Come potrebbero accorgersi che hanno servizi comunali meno efficienti?

dell'art. 193 del Tuel. Analogamente è controllo quello a cui si dedicano le Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti a fronte delle relazioni che inviano i revisori degli enti locali ai sensi dell'art. 1, c. 166 e seguenti della Finanziaria 2006.

<sup>4</sup> Cfr. [http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non\\_calendario/20070404\\_00/](http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20070404_00/). Si ritrova anche nel sito [www.studiopozzoli.net](http://www.studiopozzoli.net), nella sezione destinata ai documenti utili.

**studio**pozzoli  
Prof. Stefano Pozzoli

Tav. 1. Gli asili nido: valori medi per utente, regione e ripartizione geografica – Anno 2004

| REGIONE E<br>RIPARTIZIONE<br>GEOGRAFICA | Utenti         | Spesa              | Comparteci-<br>pazione<br>degli utenti | Percentuale di<br>compartecipazione<br>sulla spesa | Valori medi per<br>utente       |                                                 |
|-----------------------------------------|----------------|--------------------|----------------------------------------|----------------------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------------------|
|                                         |                |                    |                                        |                                                    | Spesa<br>media<br>per<br>utente | Comparteci-<br>pazione<br>media degli<br>utenti |
| Piemonte                                | 11.191         | 75.392.885         | 17.730.455                             | 23,5                                               | 6.737                           | 1.584                                           |
| Valle d'Aosta                           | 594            | 4.623.708          | 793.795                                | 17,2                                               | 7.784                           | 1.336                                           |
| Lombardia                               | 35.746         | 153.448.365        | 48.917.143                             | 31,9                                               | 4.293                           | 1.368                                           |
| Trentino - Alto<br>Adige                | 2.502          | 16.121.607         | 7.186.207                              | 44,6                                               | 6.443                           | 2.872                                           |
| <i>Bolzano-Bozen</i>                    | <i>512</i>     | <i>2.150.000</i>   | <i>1.000.000</i>                       | <i>46,5</i>                                        | <i>4.199</i>                    | <i>1.953</i>                                    |
| <i>Trento</i>                           | <i>1.990</i>   | <i>13.971.607</i>  | <i>6.186.207</i>                       | <i>44,3</i>                                        | <i>7.021</i>                    | <i>3.109</i>                                    |
| Veneto                                  | 9.952          | 46.426.908         | 12.251.808                             | 26,4                                               | 4.665                           | 1.231                                           |
| Friuli - Venezia<br>Giulia              | 2.256          | 14.125.677         | 2.693.008                              | 19,1                                               | 6.261                           | 1.194                                           |
| Liguria                                 | 3.870          | 33.451.179         | 3.770.982                              | 11,3                                               | 8.644                           | 974                                             |
| Emilia - Romagna                        | 24.085         | 139.980.420        | 37.096.417                             | 26,5                                               | 5.812                           | 1.540                                           |
| Toscana                                 | 14.776         | 79.882.319         | 16.477.244                             | 20,6                                               | 5.406                           | 1.115                                           |
| Umbria                                  | 2.513          | 15.476.441         | 2.925.805                              | 18,9                                               | 6.159                           | 1.164                                           |
| Marche                                  | 4.835          | 22.409.125         | 6.728.741                              | 30,0                                               | 4.635                           | 1.392                                           |
| Lazio                                   | 12.551         | 132.558.295        | 12.988.951                             | 9,8                                                | 10.562                          | 1.035                                           |
| Abruzzo                                 | 2.040          | 11.211.716         | 1.719.454                              | 15,3                                               | 5.496                           | 843                                             |
| Molise                                  | 246            | 1.066.156          | 175.956                                | 16,5                                               | 4.334                           | 715                                             |
| Campania                                | 2.028          | 12.813.724         | 869.072                                | 6,8                                                | 6.318                           | 429                                             |
| Puglia                                  | 3.988          | 21.937.587         | 1.954.124                              | 8,9                                                | 5.501                           | 490                                             |
| Basilicata                              | 795            | 2.938.714          | 641.971                                | 21,8                                               | 3.696                           | 808                                             |
| Calabria                                | 772            | 2.747.846          | 315.744                                | 11,5                                               | 3.559                           | 409                                             |
| Sicilia                                 | 8.519          | 53.424.848         | 3.333.206                              | 6,2                                                | 6.271                           | 391                                             |
| Sardegna                                | 2.893          | 10.592.962         | 2.135.766                              | 20,2                                               | 3.662                           | 738                                             |
| <b>Nord-ovest</b>                       | <b>51.401</b>  | <b>266.916.137</b> | <b>71.212.375</b>                      | <b>26,7</b>                                        | <b>5.193</b>                    | <b>1.385</b>                                    |
| <b>Nord-est</b>                         | <b>38.795</b>  | <b>216.654.612</b> | <b>59.227.440</b>                      | <b>27,3</b>                                        | <b>5.585</b>                    | <b>1.527</b>                                    |
| <b>Centro</b>                           | <b>34.675</b>  | <b>250.326.180</b> | <b>39.120.741</b>                      | <b>15,6</b>                                        | <b>7.219</b>                    | <b>1.128</b>                                    |
| <b>Sud</b>                              | <b>9.869</b>   | <b>52.715.743</b>  | <b>5.676.321</b>                       | <b>10,8</b>                                        | <b>5.342</b>                    | <b>575</b>                                      |
| <b>Isole</b>                            | <b>11.412</b>  | <b>64.017.810</b>  | <b>5.468.972</b>                       | <b>8,5</b>                                         | <b>5.610</b>                    | <b>479</b>                                      |
| <b>ITALIA</b>                           | <b>146.152</b> | <b>850.630.482</b> | <b>180.705.849</b>                     | <b>21,2</b>                                        | <b>5.820</b>                    | <b>1.236</b>                                    |

(1) Questa voce comprende sia le strutture che le rette per gli asilo nido.

Fonte: Istat, *Seconda indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni*, Aprile 2007

## studiopozzoli

Prof. Stefano Pozzoli

I cittadini, in buona sostanza, possono solo giudicare dalle tariffe applicate, che è uno dei pochi dati di cui dispongono. Alla luce di queste, però, gli asili nido siciliani, campani, e perfino quelli del Lazio, appaiono molto più convenienti di quanto non siano quelli della Toscana e della pure molto efficiente Lombardia.

Tutti soddisfatti in Lazio, Sicilia e Campania? Proprio tutti evidentemente no, se la Toscana, assai meno popolosa (3 milioni e 600 mila abitanti), è in grado di offrire il suo servizio a 14.776 utenti, contro i 12.551 del Lazio (che ha 5 milioni e 300 mila abitanti), gli 8.519 della Sicilia (5 milioni di abitanti) e gli appena 2.028 di tutta la Campania (5 milioni e 800 mila)<sup>5</sup>. Ed ovviamente della Lombardia, che mette a disposizione 35.746 posti nei suoi asili a fronte di una popolazione di 9 milioni e 600 mila abitanti.

Ecco quindi che la minore efficienza, per di più abbinata ad una bassa copertura del costo del servizio con la tariffa, ha un solo evidente risultato: la sostanziale assenza del servizio stesso. È chiaro però che, non avendo a disposizione le informazioni necessarie, sarà molto difficile per il cittadino elettore giudicare la propria amministrazione.

Nei comuni dove mancano posti negli asili nido i primi cittadini imputeranno le carenze del servizio alla generale mancanza di risorse, alla riduzione dei trasferimenti statali e così via. E, probabilmente, quegli stessi sindaci non pensano neppure di fare una dichiarazione non corretta, perché non hanno fino in fondo chiaro che, se fossero intervenuto nel corso del loro mandato nel senso di un concreto – e possibile, alla luce dei dati – recupero di efficienza, avrebbe potuto raddoppiare o quasi i posti messi a disposizione dei cittadini, a parità di risorse disponibili.

Molto spesso, infatti, anche all'interno dell'ente manca la consapevolezza del proprio livello di prestazione. A questo dovrebbe provvedere il servizio controllo di gestione ma, come si è detto, la soglia di attenzione verso queste problematiche è molto bassa; i Comuni e le Province dove i costi dei servizi sono noti rappresentano delle eccezioni e ancora meno sono gli enti che hanno dimostrato sensibilità verso logiche comparative e di benchmarking<sup>6</sup>, le sole che possono contribuire a capire il livello di efficienza in un contesto monopolistico e privo di mercato.

Le informazioni comparative, in sostanza, sono uno strumento di democrazia e, al tempo stesso, rappresentano uno stimolo importante per il buongoverno.

È difficile immaginare che un semplice cittadino possa perdersi dietro i numeri di un bilancio, documento essenziale ma che comunque richiede una preparazione professionale. A tutti

<sup>5</sup> Per altro l'età media della popolazione è molto diversa. Per un approfondimento si veda l'*Annuario Statistico Italiano 2006*, disponibile sul sito dell'Istat ([www.istat.it](http://www.istat.it))

<sup>6</sup> Cfr. S. POZZOLI, *Il controllo direzionale negli enti locali. . Dall'analisi dei costi alla balanced scorecard*, Milano, Angeli, 2001.

**studio**pozzoli  
Prof. Stefano Pozzoli

però risulta chiaro cosa significa il fatto che l'asilo nido della sua città costi il doppio rispetto al comune accanto al suo.

Tutto ciò aiuta gli amministratori nell'individuare le priorità, consente al Consiglio comunale di dare concretezza alla sua azione di indirizzo e controllo e permette ai cittadini di formularsi un giudizio in ragione dei loro concreti interessi di destinatari di servizi pubblici e non per fattori che spesso non hanno nulla a che fare con il Governo dell'ente locale.

La misurazione dei costi dei servizi e, per quanto ragionevolmente possibile, della qualità degli stessi è dunque un fatto essenziale, di cui dobbiamo al più presto preoccuparci anche in Italia.

In ogni caso, senza la pretesa di realizzare in tempi brevi quanto altrove ha richiesto decenni, è chiaro che la strada da intraprendere è quella di valorizzare i processi di accountability e di benchmarking, come del resto richiede la legge sul Federalismo e, da un punto di vista più parziale, il decreto Brunetta.

Deve essere chiaro però che questo non può essere realizzato senza immaginare un meccanismo di premi e di punizioni ma anche di coinvolgimento delle Regioni e delle Autonomie Locali.

Altrimenti si rischia di ricadere nell'errore, commesso troppe volte, di pensare di imporre scelte non condivise con armi spuntate, alle quali i Comuni risponderebbero con le vecchie armi della elusione e della pressione politica.

Fermo restando che il voto a chi ha amministrato l'ente locale, lo devono dare gli elettori. È necessario, pertanto, che anche in Italia venga introdotto un documento che costringa a discutere dei risultati concreti. Ed il luogo dove discutere devono essere gli oltre 8 mila Consigli comunali e provinciali italiani e, a seguire, i cittadini che li devono giudicare.

#### **L'esperienza inglese**

Vedere come sono organizzati gli enti locali in altri Paesi è sempre un esercizio utile. Diventa però necessario quando si ha intenzione di mettere mano ad una riforma complessiva dell'ordinamento.

Siamo dell'idea, infatti, che non serva né al Paese né al mondo delle Autonomie limitarsi ad un semplice adeguamento dell'esistente. Si deve guardare con preoccupazione ad ipotesi di finta riforma che mirano a conservare vecchi approcci e desueti equilibri, il cui fallimento è sotto gli occhi di tutti ed i cui effetti negativi stanno non solo nella totale inaffidabilità ed incomprensibilità dei dati contabili, ma anche nella complessiva debolezza del sistema delle Autonomie sia sul piano dei performance sia, cosa per certi versi perfino più grave, su quello della irrilevanza attribuita ai risultati stessi.

Se guardiamo a quello che sta accadendo in Europa appare chiaro che tutti i Paesi fino ad ora interessati da un processo di rinnovamento registrano, come tratto comune:

- l'adozione della contabilità economica ed il conseguente abbandono delle contabilità di cassa o a matrice finanziaria (esattamente il contrario di quanto fatto con la l. 196/2009);
- il processo di convergenza tra contabilità pubblica e contabilità di matrice privatistica;

studio **pozzoli**  
Prof. Stefano Pozzoli

- un generale rafforzamento dei controlli esterni, visti come elemento di garanzia e di stimolo al sistema.

Questo percorso è solo apparentemente “contabile”. In realtà, è generalmente considerato un momento essenziale della transizione da una cultura di “public administration” ad una di “public management”<sup>7</sup>.

Traslando detti concetti nei termini più noti del nostro dibattito nazionale si può dire che la tesi prevalente in tutto il Continente è che non ci possa essere “aziendalizzazione” senza contabilità economica<sup>8</sup>, dove questa deve intendersi non solo come metodica di rilevazione – il ché sarebbe ben poca cosa – ma anche e soprattutto come approccio alla gestione<sup>9</sup>.

Qui non si vuole però parlare del sistema contabile ma affrontare, seppure con inevitabile sintesi, due elementi che ci paiono significativi, ovvero:

- la governance delle autonomie locali;
- i controlli esterni sugli enti locali.

#### *Il processo di riforma in Inghilterra*

È utile premettere che il sistema degli enti locali inglese è figlio di un processo di rinnovamento non estemporaneo, che inizia con il Local Government Finance Act del 1982. Questo, in particolare, attribuisce alla Audit Commission i compiti di controllo sugli enti locali e avvia gli studi relativi al così detto “Value for Money” cioè un sistema di misurazione che vuole servire per verificare efficacia ed efficienza degli enti locali inglesi in termini comparativi.

Il processo di riforma, in sostanza, prende le mosse circa 30 anni fa e, nonostante siano cambiate maggioranze politiche e capi di stato, nessuno ha mai pensato a alterarne le linee di indirizzo, mentre lo sforzo è sempre stato quello di curare l’implementazione<sup>10</sup>, anche se certo non sono mai mancate critiche e momenti di discussione. Se volessimo sintetizzare i punti chiave di questo percorso evolutivo dovremmo appunto dire che:

- il momento di avvio è appunto rappresentato dal Local Government Finance Act del 1982 (Thatcher) di cui si è sopra detto;
- viene rafforzato con il Local Government Act del 1992 (Major) che stabilisce l’obbligo di rendere pubblico un set di indicatori di performance a tutti gli enti locali;
- è ulteriormente definito e raggiunge una sua maturità durante il governo Blair, con il Local Government Act del 1999 (Best Value audit & inspections) e, soprattutto, con il

<sup>7</sup> Si veda: C. POLLIT-G. BOUCKAERT, *Public Management Reform. A comparative analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

<sup>8</sup> Si veda: G. FARNETI, *Contabilità finanziaria e contabilità economica*, in G. FARNETI-S. POZZOLI, *Principi e sistemi contabili negli enti locali. Il panorama internazionale, le prospettive in Italia*, Milano, FrancoAngeli, 2005.

<sup>9</sup> Proprio perché la rilevazione fa parte di un approccio alla gestione le due contabilità sono incompatibili tra loro. Non ha senso, pertanto, pensare ad una doppia contabilità e meno che mai ad un modello quale quello, gattopardesco e del tutto inefficace, previsto dal vecchio d.lgs. 77/95, dove i prospetti di stato patrimoniale e di conto economico sono l’inutile appendice di un sistema di bilancio tutto finanziario e privo di contenuti informativi.

<sup>10</sup> Si veda: K. McLAUGHLIN-S.P. OSBORNE-E. FERIE, *New Public Management. Current trends and future prospects*, London, Routledge, 2002.

studio<sup>®</sup>pozzoli  
Prof. Stefano Pozzoli

Local Government Act del 2002 che affida la gestione del “Comprehensive Performance Assessment” (CPA) alla Audit Commission<sup>11</sup>.

L'idea chiave, alla luce dell'entità delle risorse in gioco, è che chi spende denaro pubblico deve dimostrare di realizzare risultati adeguati. Gli enti locali, pertanto, hanno l'obbligo di dare prova del valore prodotto, e questo sia al Governo sia ai cittadini. Da qui una intensa attività di benchmarking<sup>12</sup> e di misurazione delle performance che viene appunto sintetizzata nel concetto di “Value for Money”.

Questo, sia detto per inciso, introduce un elemento di “mercato” nel sistema delle autonomie, ove la competizione nasce dalla possibilità di confrontare le performance del singolo ente con gli altri. Anzi, oggi questo confronto è obbligatorio e pubblico, perché ogni ente deve pubblicare annualmente il *Best Value Performance Plan*<sup>13</sup>.

È importante sottolineare, ancora, che in Inghilterra gli enti locali – variamente articolati in city council, county council, district council, borough, ecc. - sono circa 500.

Una particolarità inglese è che è il “Council”, che corrisponde al nostro consiglio comunale, ad essere soggetto giuridico, e non l'ente locale stesso. Il council è deputato a scegliere quale sistema di governance da adottare tra i seguenti<sup>14</sup>:

- “the mayor and cabinet executive model”. È analogo al sistema attualmente in vigore nel nostro Paese. Si vota direttamente il sindaco a cui spetta scegliere gli assessori, nell'ambito però dei consiglieri eletti, che restano tali anche se assumono compiti esecutivi;
- “the leader and cabinet executive model”. È simile al vecchio meccanismo vigente in Italia. Il “sindaco” è nominato dai consiglieri ma è lui a decidere quali saranno i membri della giunta, anche se, come sopra, nell'ambito dei membri del consiglio;
- “the mayor and council manager executive model”. Anche qui il sindaco è eletto direttamente. A differenza che nel mayor and cabinet executive model, però, non è prevista una giunta composta di consiglieri ma un “council officer”, una sorta di

<sup>11</sup> Di questa valutazione comprensiva della performance, il CPA appunto, parleremo nel prosieguo dello scritto. Ad oggi, per altro, è iniziato un dibattito tra gli attori del New Public Management inglese. La Audit Commission ha di recente pubblicato un “discussion paper in proposito”. Si veda: AUDIT COMMISSION, *Assessment of Local Services Beyond 2008*, London, August 2006. Il testo è reperibile sul sito della Audit Commission ed anche su [www.studiopozzoli.net](http://www.studiopozzoli.net), nelle pagine relative ai documenti utili.

<sup>12</sup> Il benchmarking è una attività di comparazione e di confronto. Una iniziativa analoga, ancorché per ora basata soltanto su indicatori di bilancio, è quella promossa dalla Sezione Regionale di Controllo della Toscana. Si veda: F. BATTINI, *L'esperienza della sezione di controllo per la Regione Toscana*, in «Azienditalia» n. 9/2005. Il set di indicatori si ritrova in Sezione Regionale di Controllo per la Regione Toscana, Delibera n. 5/2004.

<sup>13</sup> Il Best Value Performance Plan è un documento che gli enti locali inglesi sono tenuti a pubblicare, al pari del bilancio di esercizio (consuntivo) e che, come dice la sua denominazione, rappresenta una analisi delle performance realizzate e di quelle obiettivo, messe a confronto con quelle medie del comparto. Un esempio si ritrova nel sito [www.studiopozzoli.net](http://www.studiopozzoli.net), nelle pagine relative ai documenti utili.

<sup>14</sup> Spetta in ogni caso al Segretario di Stato il potere di precisare con proprio atto:

- quali funzioni possono, ma non necessariamente devono, essere di competenza dell'esecutivo;
- quali funzioni non devono essere affidate all'esecutivo;
- quali funzioni sono in parte, ma non integralmente, proprie dell'esecutivo (ad esempio la norma può prevedere che il budget (qualcosa di analogo, ma molto alla lontana, al nostro bilancio), debba essere proposto dall'organo esecutivo ma approvato dal consiglio).

studio **pozzoli**  
Prof. Stefano Pozzoli

direttore generale, che stranamente non viene nominato dal sindaco bensì dal consiglio<sup>15</sup>.

Il modello nettamente prevalente è il secondo. Nella stessa Londra il 90% dei 33 borough in cui è divisa la città - per quanto la Greater London Authority abbia adottato il primo modello - ha optato per il "leader and cabinet executive model"<sup>16</sup>. Il terzo modello, quello privo di giunta, è praticamente rimasto lettera morta<sup>17</sup>.

Senza soffermarsi oltre su temi di architettura istituzionale è comunque rilevante tener osservare che:

- a prescindere dal modello di governance gli enti locali inglesi sono comunque assai più efficienti dei nostri: basti pensare che il servizio "patrimonio abitativo" - che pure assicura ovvi requisiti di socialità e che è assai più esteso di quanto non accada nei nostri comuni - è di regola in equilibrio economico;
- da questo consegue che probabilmente i meccanismi di governance istituzionale, compreso il sistema elettorale, non sono poi così rilevanti come in molti sono portati a pensare;
- il meccanismo del "controllo sociale" tradizionale, quello cioè esercitato con il momento della verifica elettorale è certo significativo sul piano dei contenuti democratici ma, in verità, non sembra poi così sentito dai cittadini, dal momento che la partecipazione al voto nelle elezioni amministrative di rado supera il 30% degli aventi diritto ed è spesso intorno al 20%<sup>18</sup>.

Le ragioni del generale buon funzionamento della pubblica amministrazione locale inglese, insomma, non dipendono dal modello di governance e dal meccanismo elettorale.

#### *Il contesto ambientale*

Cambiano, tra Italia e Regno Unito, una serie di importanti elementi, che è forse importante riassumere, almeno nei loro caratteri essenziali.

Ci riferiamo in particolare a tre elementi:

<sup>15</sup> I Council possono a loro volta prefigurare al Segretario di Stato delle proposte di governance alternative che questi valuterà in ragione della loro validità generale. Se il consiglio decide di cambiare modello di governance deve sottoporre tale scelta a referendum confermativo. Il referendum si rende altresì necessario quando almeno il 5% degli elettori richieda il passaggio alla elezione diretta del sindaco o, comunque, su richiesta del Segretario di Stato, che potrebbe, in teoria, imporre la verifica elettorale su un tipo di modello di governance a lui gradito.

<sup>16</sup> La Greater London Authority è una sorta di città metropolitana, che si occupa delle esigenze generali della città, come ad esempio dei trasporti; i borough hanno un potere molto simile ai nostri comuni ed una popolazione mediamente superiore ai 200 mila abitanti.

<sup>17</sup> Si deve pensare, del resto, che tutti questi approcci sono comunque assai meno garantisti di quello in vigore in precedenza, il quale affidava al Council anche compiti amministrativi ed esecutivi, che erano gestiti attraverso commissioni consiliari (le quali in pratica assumevano compiti analoghi a quelli di un nostro assessore).

<sup>18</sup> Il governo inglese, per altro, propende per i modelli che prevedono l'elezione diretta del sindaco non perché ritenga che questo sia più efficace in termini di funzionamento dell'ente locale bensì per il fatto che spera che serva a riavvicinare i cittadini all'ente e quindi ad aumentare la partecipazione al voto.