

## La strada complessa dell'armonizzazione

L'armonizzazione dei bilanci delle pubbliche amministrazioni mostra in modo evidente lo scarto tra il policy maker che fissa le regole e quello che definisce le specifiche misure. Il soggetto è il medesimo, ma la sede in cui agisce lo porta a scelte contraddittorie, che rendono molto difficile la conduzione equilibrata di un ente territoriale.

Armonizzare i bilanci degli enti pubblici appare, in questo quadro, un obiettivo di difficile realizzazione: migrare verso il sistema della contabilità economica; realizzare una scansione temporale uniforme, che renda possibile la formazione delle previsioni iniziali prima dell'inizio dell'anno successivo; consolidare un orizzonte pluriennale stabile, da cui possa derivare una programmazione delle risorse capace di superare l'emergenza, che domina incontrastata, come si evince dal confronto tra previsioni e risultati, che sono oggi molto divergenti; implementare un sistema di controlli, interni ed esterni, capaci di uscire dal formalismo paralizzante, in cui legalità, responsabilità e competenza siano poste sullo stesso piano del conseguimento del risultato, la vera cenerentola dell'azione pubblica.

L'approccio a queste problematiche mostra un campo di applicazione profondamente diversificato delle amministrazioni territoriali. Una macchia di leopardo, che vede concentrate nel centro sud le inefficienze e le difficoltà. Una situazione che il legislatore nazionale, con le sue oscillazioni e contraddizioni, contribuisce ad amplificare.

Su questo quadro, come un macigno, si è abbattuta la pesante crisi economica e finanziaria, il cui riflesso sugli enti territoriali è stato molto pesante.

1. Come uscire da questa situazione, concretamente? **Primo.** Arrestare la legislazione alluvionale che dal livello nazionale, si abbatte in ogni momento, su comuni e regioni, impedendo qualsiasi azione che anche lontanamente assomigli ad una idea di programmazione. La legislazione sulle entrate locali è stata modificata 4 volte in due anni, come è stato rilevato dalla Banca d'Italia in sede di audizione sulla legge di stabilità. Nei mesi successivi c'è stata un'ulteriore modifica, con la autorizzazione all'ulteriore aumento dell'aliquota della TASI dello 0,80, finalizzata alla concessione delle detrazioni. Non si può programmare la finanza locale senza un minimo di stabilità sul fronte del reperimento delle risorse proprie. E' se sul versante delle entrate la disarticolazione è stata massima, anche in altri segmenti della finanza locale, la stratificazione normativa è elevata e contraddittoria: ad esempio le norme sul personale, collegate a complicati e poco fondati vincoli quantitativi; il patto di stabilità,

di cui viene enfatizzato solo l'aspetto della torsione finanziaria, lasciando sempre sullo sfondo quello della crescita.

2. Un altro aspetto da considerare è la crescente legislazione speciale prodotta per disciplinare l'azione degli enti territoriali in difficoltà, che è stata significativamente implementata. Anche questa sull'onda dell'emergenza, alla ricorrenza di situazioni critiche. Il salvaroma è solo l'ultimo pasticciato esempio, al terzo tentativo. Elenco solo alcune criticità: l'idea di lasciare andare alla deriva il rifinanziamento della legge su Roma capitale (l'ultimo è stato quello del governo Prodi nel 2008); la costruzione di una gestione separata per il periodo precedente alla disastrosa gestione di Alemanno; l'inserimento pasticciato e forzato della questione di Roma capitale nella legge sul federalismo fiscale; la mancata soluzione, nei decreti legislativi, della devoluzione delle funzioni regionali, pure individuate, a Roma; la riproposizione di un conflitto istituzionale tra livelli di governo che sembra travalicare l'articolazione degli schieramenti politici.
3. Il decreto richiamato non è solo salvaroma, ma anche salvavezia, cui si consente la deroga del patto di stabilità, salvanapoli, che vede un nuovo termine, di 90 giorni, per redigere un ulteriore piano di rientro, in sostituzione di quello bocciato dalla corte dei conti. Poco prima c'è stato il decreto legge 174, l'antibatman per capirci, che ha istituito una nuova categoria di enti locali, i comuni in stato di pre dissesto, che hanno superato il centinaio. I meccanismi del 174 sono stati mutuati dai piani di rientro sanitari, che hanno coinvolto, a partire dal 2007, un consistente numero di regioni italiane (tutto il centrosud, esclusa la basilicata, più Liguria e Piemonte). Lo strumento principale, in entrambi i casi, è il piano di riequilibrio pluriennale (decennale nel caso dei comuni), approvato da organi esterni (governo e corte dei conti) e monitorato nella sua attuazione. A ben vedere si tratta di meccanismi analoghi a quelli che informano il patto di stabilità e crescita che, con la riforma costituzionale del 2012, abbiamo inserito nel nostro ordinamento costituzionale (attraverso la legge rinforzata).
4. Chi scrive ha avuto modo di occuparsi di entrambi i processi (il piano di rientro sanitario nella regione Lazio e il piano di riequilibrio del predissesto al comune di Rieti). Due le criticità principali, comuni ad entrambi i casi: l'eccessiva torsione finanziaria, che porta ad eludere le carenze organizzative, causa principale dei dissesti finanziari; un monitoraggio esclusivamente verticale, effettuato dal centro, che tende ad escludere

azioni di tipo cooperativo finalizzate alla riduzione delle carenze organizzative.

5. E' evidente che i pasti gratis non esistono e quindi, in cambio di aiuti finanziari, o dilazioni temporali rispetto al conseguimento del riequilibrio (10 anni anziché 3 nell'assorbimento del disavanzo e nello smaltimento dei debiti fuori bilancio) è necessario un monitoraggio puntuale. Sarebbe però utile la possibilità di integrare il monitoraggio centrale con un'azione locale da svolgere a livello di area vasta (sulla base di accordi e convenzioni) in modo da diffondere le buone pratiche e anche le competenze professionali necessarie per migliorare le performance. Il decreto legge sugli enti locali in discussione in parlamento potrebbe essere la sede per queste integrazioni normative.
6. Una collaborazione forte a livello di area vasta è anche molto utile per realizzare l'armonizzazione disposta dal decreto legislativo 118 del 2012. E' ormai improcrastinabile la necessità di riorganizzare in un unico testo unico il corpo normativo relativo alla decisione di bilancio nelle pubbliche amministrazioni. E' il portato più interessante che viene dalla riforma costituzionale del 2012 che, oltre alla ridondante (e molto criticabile) introduzione del principio dell'equilibrio nella costituzione, ha risolto al più alto livello normativo il tema della necessità di una norma interposta, tra il dettato costituzionale e la legislazione ordinaria, che stabilizzasse le regole della decisione di bilancio per l'intera pubblica amministrazione. Il sesto comma del nuovo articolo 81 e la legge rinforzata 243 del 2012 segnano, sotto questo profilo, una svolta molto importante, che chiama da una parte una profonda integrazione dei regolamenti parlamentari, fermi da troppi anni, e dall'altra appunto, una ricognizione complessiva ed unificante delle disposizioni in tema di decisione di bilancio degli enti della pubblica amministrazione.
7. Questo treno importantissimo che dovrebbe partire in questa nebulosa legislatura deve essere funzionale alla riorganizzazione del processo di bilancio, come momento di composizione ordinata di interessi confliggenti. A come questa composizione si possa evolvere, anno dopo anno, in forme sostenibili, compatibili con l'equilibrio complessivo. Una prima proposta concreta può essere già formulata: le disposizioni che impattano qualitativamente e quantitativamente sugli enti territoriali devono, quando necessarie, essere concentrate in un unico momento dell'anno t, in modo tale da consentire a comuni e regioni di definire i rispettivi documenti di bilancio senza scosse. A regime potrà essere la legge di modifica del

futuro testo unico delle norme di contabilità delle pubbliche amministrazioni (esaminata magari dal senato delle autonomie che sostituirà quello attuale, superando finalmente il bicameralismo perfetto) . Nell'immediato si chiede che le innovazioni normative siano concentrate in un unico provvedimento da approvare definitivamente entro il 15 ottobre, lo stesso previsto per la presentazione dei documenti di bilancio al parlamento, per consentire agli enti territoriali di rispettare il termine di approvazione del 31 dicembre dell'anno t. Inoltre questo provvedimento dovrebbe tendenzialmente limitarsi alla definizione di aspetti quantitativi, senza sconvolgere continuamente regole ed adempimenti richiesti, che dovrebbero essere definiti e restare stabili per un tempo ragionevole. Solo in questo modo sarà possibile una seria *accountability* del decisore, una responsabilizzazione che dovrebbe fornire ai cittadini il metro per verificare l'operato degli amministratori.

8. **Secondo.** Rispettare i tempi della decisione di bilancio. La scansione temporale è fondamentale, ma questo principio per gli enti territoriali stenta ad affermarsi in modo univoco. Da una parte il decreto legislativo 118 del 2011, sulla armonizzazione, fissa una tabella di marcia molto precisa, ma viene contraddetto costantemente dallo stesso legislatore che lo ha predisposto. Negli ultimi due anni, per rimanere ad esempi recenti, il termine per l'approvazione dei bilanci di previsione è stato spostato al 30 novembre. La prassi dell'esercizio provvisorio sarebbe oggi, a livello nazionale, inconcepibile, per la stretta connessione con il patto di stabilità e crescita che, sin dalla sua entrata in vigore e in modo ancor più stringente con l'istituzione del semestre europeo, ha scandito in modo preciso la sequenza decisionale. Lo stesso dovrebbe avvenire per comuni e regioni, che devono approvare i rispettivi preventivi, parallelamente a quello dello stato, prima della conclusione dell'anno t. Per questo le indicazioni nazionali agli enti territoriali devono precedere la sessione di bilancio. In questo modo, tra ottobre e dicembre dell'anno t, tutti gli enti territoriali (e non solo lo stato) sarebbero messi in condizione di approvare il bilancio preventivo. E chi non lo fa deve essere penalizzato, come prevede per il rendiconto consuntivo dei comuni approvato dopo il 30 aprile dell'anno successivo, il decreto 174 del 2012 (che per i rendiconti delle regioni, prevede, analogamente allo stato, la parificazione della corte dei conti).
9. Immaginare una sessione di bilancio che si snodi nell'intero paese tra ottobre e dicembre, secondo quanto prevede il decreto legislativo 118 del

2011, non è un fatto di estetica contabile, ma l'affermazione di principio democratico. Stabilire per tempo gli obiettivi che si pensa di perseguire è la condizione necessaria (anche se, ovviamente, non sufficiente) per dare alla struttura amministrativa gli indirizzi per realizzarli. Saranno così più nitide le responsabilità e tutti potranno essere meglio valutati: i dirigenti sul grado di realizzazione; i decisori sulla consistenza delle proposte. E' su questo crinale che potranno essere rivitalizzate le assemblee rappresentative, altrimenti schiacciate da una forma di governo tendenzialmente monocratica. E su cui possono essere imposte forme di controllo e partecipazione dei cittadini. In molte regioni l'esercizio provvisorio è ancora la regola. E l'organo esecutivo si presenta in consiglio con una griglia generica, sulla quale si scatena una contrattazione a schema libero, in cui i confini tra maggioranza e opposizione spesso si decolorano in una azione consociativa che alimenta la spesa improduttiva. Nei comuni il piano esecutivo di gestione viene vanificato da un bilancio di previsione approvato a fine anno e si riduce ad un mero documento cartaceo, la cui utilità si esaurisce nella certificazione necessaria per ottenere la retribuzione di risultato.

10. **Terzo.** Un bilancio comprensibile. La riorganizzazione del bilancio per missioni e programmi che il decreto legislativo 118 del 2011 estende a tutti gli enti della pubblica amministrazione deve conseguire la finalità di rendere il bilancio pubblico trasparente e comprensibile, sul versante dell'entrata e della spesa. La spesa va riorganizzata sulla base della struttura organizzativa. Il programma deve indicare l'obiettivo da realizzare e la struttura preposta al suo conseguimento. In questo modo le risorse finanziarie destinate con il bilancio, potranno essere correlate a quelle umane e strumentali e si potrà avviare, confrontando previsioni e risultati, il processo di misurazione della efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, finora confinata in disposizioni normative ridondanti e inefficaci.
11. La riorganizzazione in missioni e programmi del bilancio serve anche a rendere questo documento un oggetto comprensibile per i cittadini, organizzati e non. Lo sforzo, non facile ma essenziale, consiste nella strutturazione di un documento fruibile al di fuori della ristretta cerchia dei "mandarini" preposti al controllo dei conti. Anche qui una copiosa letteratura e sperimentazione, dal bilancio di mandato al bilancio sociale, ha prodotto molto fumo e poco arrosto. Come pure il bilancio partecipato, spesso declinato in modo demagogico e inconcludente.

Resiste, con alti e bassi, la concertazione, che spesso tende ad occuparsi di ambiti troppo specifici e settoriali, come la difesa acritica dello status dei dipendenti, che talvolta può cozzare con la funzionalità dei servizi visti secondo le esigenze degli utenti.

- 12.** E' necessario effettuare una ricognizione delle funzioni, a partire da quelle fondamentali ed enucleare in questo ambito i servizi. Sulla base di questa griglia vanno raccolte le informazioni, i dati di base, che devono essere disponibili per effettuare dei confronti. La farraginosità e la ritrosia con cui, anche nella legge 196, viene trattato questo problema, va superato. La banca dati delle pubbliche amministrazioni non può essere ancora l'obiettivo di un orizzonte lontano e indefinito. E' ora che le tecnostutture depositarie dei dati delle pubbliche amministrazioni rendano disponibili le informazioni a loro disposizione. Se si volesse effettuare una analisi sulla spesa sanitaria degli Stati Uniti si avrebbero, disponibili *on line*, depurate dei dati sensibili, le cartelle cliniche a partire dal 1980. In Italia non è possibile consultare liberamente la banca dati SIOPE, dove sono registrati incassi e pagamenti degli enti della PA. Devono essere messi a punto strumenti, in uso da tempo in altri paesi (Regno Unito), che rendano possibile, con facilità, testare l'efficienza relativa di un servizio pubblico, rispetto ai comuni vicini o della stessa classe dimensionale. Strumenti che mostrino al decisore, al dirigente e al cittadino, se il costo del nido del proprio comune è paragonabile a quello del comune limitrofo. Non sono gli ostacoli tecnologici ad impedire questa fruibilità, ma le resistenze delle tecnocrazie gelose del segmento di informazione di cui sono depositarie. E le lacune da colmare. Siamo un paese in cui non si conoscono molte cose che dovrebbero essere note nel dettaglio: a quanto ammontano i debiti delle pubbliche amministrazioni; quante sono le aziende partecipate degli enti territoriali; quali sono i beni demaniali e patrimoniali e così via, fino alle migliaia di immobili sconosciuti al catasto, costruiti "a sua insaputa".
- 13.** E' su questa base che si può declinare la scelta tra gestione diretta, con segmenti della amministrazione, o indiretta, mediante agenzie, aziende in house o partecipate, oppure di esternalizzare una attività, con tutta la gamma intermedia di soluzioni e la conseguente disciplina per fissare gli standard dei servizi. Le aziende partecipate sono spesso sinonimo di cattiva politica, di strumenti creati per aggirare le norme sulle assunzioni nella PA, che prevedono il pubblico concorso; per affidare con facilità lavori ad imprese amiche; per occupare cariche sociali. E'

necessaria una grande azione di internalizzazione, che riqualifichi la capacità operativa delle pubbliche amministrazioni. E una grande azione di potenziamento del controllo della azione dell'ente pubblico, nei casi in cui, per la gestione di servizi pubblici come ad esempio lo smaltimento dei rifiuti o il trasporto pubblico locale, si scelga l'affidamento ad una società esterna. L'azione del legislatore nazionale sul punto è indeterminata e contraddittoria. Con la legge di stabilità per il 2014 si è tornati indietro rispetto alle timide stauizioni del decreto sulla *spending review*. In questo segmento dai contorni indefiniti (si parla di 3.000 aziende che occupano 200.000 dipendenti ma, come si è detto, nessuno lo sa con precisione) molto dovrebbe essere internalizzato. Ma, per farlo, va derogato il patto di stabilità interno e risolti non facili problemi di inquadramento, visto che sono state utilizzate le più svariate tipologie contrattuali. Peraltro alienare aziende spesso ridondanti di personale in esubero non sembra un compito agevole, come appare molto complesso individuare i criteri per affermare la sussistenza dell'interesse pubblico. Ciò che serve, per ciò che non si internalizza, resta la possibilità di cooperare con un socio privato (di minoranza) che deve avere delle caratteristiche industriali, per gestire economicamente il servizio con rilevanza economica. E l'ente territoriale deve acquisire le competenze per controllare tutto ciò, a partire dal contratto di servizio. Anche qui occorre probabilmente, per favorire questo processo, una assistenza a livello di area vasta, completamente da disegnare.

**14. Quarto.** Entrate certe. Un ente territoriale non può esistere con pienezza di funzioni senza un tributo proprio consistente, su cui esercitare pienamente, nell'ambito di principi stabiliti dal legislatore nazionale, la propria autonomia, sulla base imponibile, l'accertamento, la riscossione. L'IMU (ex-ICI) per i comuni e l'IRAP per le regioni, è ciò che si è provato a mettere in campo in questi anni, al di là della retorica sul federalismo fiscale, delle imposte legate al territorio di appartenenza, della presunta sacralità della prima casa. Il recente pasticcio sulla legislazione relayiva agli immobili desta sotto questo profilo, preoccupazione. Trasferimenti equivalenti non risolvono il problema. Non a caso l'art.119 della Costituzione prevede che per lo svolgimento delle funzioni ordinarie, essenziali e facoltative, gli enti territoriali debbano avvalersi di tributi propri, compartecipazioni a tributi erariali e quota del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale. Il punto cruciale è nella distinzione tra le funzioni correlate a diritti fondamentali, che dovrebbero

mantenere una regia nazionale, e funzioni locali, sulle quali misurare la capacità del decisore sub-centrale. E' su questo principio, da declinare, che sarebbe necessario mettere in campo una azione di riorganizzazione dei poteri, per spostare, aggregare, valorizzare. Sotto il profilo del gettito Un conto è la correlazione con il ciclo di bilancio, altro è essere completamente in balia del legislatore nazionale, che può anteporre propri obiettivi alla stabilità finanziaria degli enti territoriali. L'unico modo per evitare queste possibili distorsioni, che si sono riproposte più di una volta negli ultimi anni, è necessario dare grande stabilità ai tributi locali. A questo va aggiunta una sostenuta azione di sostegno organizzativo, per mettere gli enti in condizione di gestire con maggiore autonomia le rispettive fonti di entrata, per diffondere formazione e metodologie unitarie, che rendano possibile il superamento di Equitalia, e la affermazione di una gestione diretta coordinata ed efficace.

**15. Quinto.** Un bilancio fondato sulla competenza economica, di cui il criterio della cassa può rappresentare una prima approssimazione. Una delle ragioni dello squilibrio di molti comuni e regioni si può ricercare nella leggerezza con cui, anno dopo anno, il decisore, spinto dalla una irrefrenabile pulsione allocativa, alloca nel bilancio spese certe, coperte con entrate incerte. Ciò produce residui attivi di scarsa esigibilità e residui passivi che si trasformano in pagamenti sospesi. Prima si crea un gradino con il conto del tesoriere. Successivamente, quando il massimo scoperto è stato raggiunto, si comincia ad allungare la lista dei creditori che non possono più essere pagati. Il problema ha radici strutturali e investe le procedure di *accountability* del decisore che vanno perfezionate radicalmente. Al livello nazionale le recenti riforme hanno posto premesse rilevanti, che bisognerà sviluppare: la legge rinforzata, il *fiscal council*, le nuove possibilità di incidere nel processo decisionale dell'organismo indipendente, il potere della minoranza parlamentare di attivare un pronunciamento non eludibile del governo, la ricaduta sui regolamenti parlamentari che aspettano di essere profondamente innovati. Anche a livello sub-centrale sono state poste in questi anni molte premesse, che è il caso di consolidare, depurandole delle distorsioni prodotte da quello che, in un recente lavoro, è stato chiamato "L'inutile federalismo" (Edizioni Utet, di Gennaro Sangiuliano). E' evidente che la questione dei costi standard non può essere ricondotta alla logica semplificatrice della media ponderata, come si è cercato di fare nel passato recente. Che gli squilibri strutturali entrano pesantemente nella funzione di costo dei servizi

pubblici. Che il superamento della spesa storica, che incorpora gli squilibri, non può essere sciolto in modo semplificato. Tutto ciò non vanifica l'importante lavoro di ricognizione svolto, che va completato e messo a disposizione dei decisori e degli studiosi, per misurare costi e fabbisogni, individuare *benchmark*, enucleare *best practice* da diffondere, uniformare metodologie. Anche qui emerge con forza l'esigenza di livelli di area vasta, che operino come diffusori di conoscenze e supportino l'azione degli enti territoriali.

**16.** Un bilancio fondato sulla competenza economica (che, rispetto alla contabilità finanziaria è approssimata dalla fase di liquidazione della spesa) può facilitare questo imponente processo di riorganizzazione, perché rende più agevole la programmazione delle risorse e la verifica dei risultati raggiunti. Consente di misurare meglio l'operato del decisore e il grado di realizzazione della struttura amministrativa. Rende più agevole la misurazione degli effetti dell'azione pubblica sul tessuto sociale e, in tal modo, un più incisivo controllo dei cittadini. Il nuovo bilancio consente inoltre una maggiore armonizzazione dei conti dei vari enti della pubblica amministrazione, tra quelli che sono governati da una contabilità finanziaria (gli enti territoriali) e quelli invece disciplinati mediante la contabilità economica (le aziende sanitarie). E avvicina il sistema dei conti delle pubbliche amministrazioni a quello in uso presso l'unione europea, basato sulla contabilità economica. Si può in altre parole affermare che questo passaggio sarebbe un passo fondamentale verso l'armonizzazione dei conti della pubblica amministrazione. Non ci sarebbe più, una volta completato il processo, la laboriosa riclassificazione ex-post dell'ISTAT, ma sarebbe possibile, in corso d'anno, tenere sotto controllo i conti e imprimere se necessario, tempestivi impulsi correttivi.

**17. Sesto.** Un controllo collaborativo. La questione è emersa in molte delle considerazioni fino ad ora svolte. Ciò che manca e servirebbe moltissimo è una forma di controllo per aiutare l'ente territoriale a risolvere i problemi, ad avere suggerimenti, apporti di esperienza. Le richieste cui si è chiamati a rispondere riguardano invece principalmente adempimenti formali oppure, con grande intensificazione negli ultimi anni, controlli di natura finanziaria, svincolati da ogni confronto: la spesa del personale deve essere inferiore a quella dell'anno precedente; è necessario ridurre quella categoria di spesa corrente di una certa percentuale rispetto ad un anno di riferimento; va fissato un fondo in bilancio pari ad una predefinita percentuale dei residui e così via. Questo approccio deresponsabilizza la

struttura amministrativa e fa perdere di vista la realizzazione del programma, il conseguimento dell'obiettivo. Dobbiamo ribaltare la metodologia. Il controllo sia interno che esterno, e penso principalmente alla corte dei conti, deve essere spostato sul risultato. Le norme già esistono, anche ridondanti in molti casi. Si tratta di renderle effettive, adeguando comportamenti e strutturando relazioni e basi informative in modo adeguato.

- 18.** L'armonizzazione è un punto di approdo di un processo complesso. Per approssimarlo servono norme stabili, basi informative consistenti, informazioni trasparenti, strutture amministrative solide, cultura del risultato. Poiché la situazione di partenza è molto diversificata a livello territoriale occorre sviluppare una forte collaborazione, centrale e locale, da implementare, quest'ultima, a livello di area vasta. Il bilancio è un bene pubblico fondamentale, il suo equilibrio strutturale è una garanzia per tutti i cittadini e in particolare per quelli più deboli, che hanno bisogno di maggiore protezione. La sua conduzione disordinata non impatta quindi con problemi di estetica contabile, ma con la democrazia, che nel bilancio pubblico ha uno dei suoi principali puntelli.