

Dal dissesto finanziario a una sana gestione degli enti locali: i riflessi dell'esperienza inglese nella gestione degli enti locali in Italia

di Alberto Junior Pela

SOMMARIO:

1. Premessa; 2. L'Audit Commission e la politica del Best Value; 3. Valorizzare le Eccellenze; 4. L'indipendenza dell'Organo di revisione; 5. La rilevanza dell'informazione; 6. L'introduzione del bilancio consolidato.

1. Premessa

L'analisi delle forme di responsabilità amministrativa e dei controlli preventivi o consuntivi collegate a situazioni di enti locali deficitari o dissestati economicamente, può essere affrontato almeno sotto una duplice chiave di lettura: come contributo teorico-descrittivo all'inquadramento sistematico dell'istituto del dissesto finanziario, oppure come comparazione pratica basata sui risultati e sulle *best practices* adottate all'estero per dimostrare la possibilità di trasferire l'esperienza altrui nella realtà giuridica – amministrativa degli enti locali italiani.

Appare particolarmente proficuo seguire questo secondo criterio effettuando una comparazione con il Regno Unito, pur senza rinunciare all'analisi degli aspetti normativi più significativi del dissesto finanziario degli enti locali italiani.

Il sistema italiano e quello inglese possiedono aspetti economico-sociali simili ma presentano un'importante divergenza sulla differente gestione del bene comune e sulle regole, sanzioni, strumenti di controllo relativi alla gestione finanziaria degli enti locali territoriali.

La scelta ha un chiaro obiettivo di indagine, in quanto privilegia la valutazione non di episodici eventi lesivi, ma di una situazione patologica nel suo complesso che, in nome dell'autonomia finanziaria dell'ente territoriale, lede la collettività nel suo insieme, in conseguenza di atti illeciti determinati da comportamenti irresponsabili posti in essere dagli amministratori locali e da forme di controllo non sufficientemente adatte a garantire un corretto utilizzo del denaro pubblico.

Il confronto tra Regno Unito e Italia è emblematico, ad oggi gli enti locali italiani che hanno dichiarato dissesto finanziario sono 428¹, mentre quelli inglesi si contraddistinguono per virtuosità ed efficienza.

La scelta di focalizzare l'attenzione sul Regno Unito trova anche altre motivazioni. Rispetto allo studio di altri Paesi è preferibile partire da una realtà – comunque del contesto dell'Unione Europea – percepita come diversa dalla propria e, peraltro, storicamente rappresentativa nell'attuare un processo di modernizzazione della pubblica amministrazione che ha toccato profondamente gli enti locali. Il Regno Unito soddisfa entrambi i requisiti: la tradizionale dicotomia che contrappone, nelle scienze sociali, paesi di *common law* e paesi di *civil law*; gli spunti emergenti dal nuovo percorso di radicale riforma della pubblica amministrazione, che colloca la Gran Bretagna tra le realtà più innovative del contesto europeo. Infatti le autorità locali inglesi (*Local Authorities*) hanno sperimentato soluzioni in via anticipata rispetto agli altri comparti della pubblica amministrazione, come i cosiddetti processi di *accountability* e *benchmarking*². L'analisi dell'esperienza inglese in tema di enti locali, evidenzia l'importanza di un sistema basato su controlli efficaci sulla gestione, sulla rilevanza dell'informazione come strumento di controllo da parte dei cittadini-contribuenti, sulla comparazione come competizione positiva per diffondere le *best practices* locali, sulla creazione di un meccanismo di premialità per gli enti virtuosi.

Il confronto evidenzia che, seppur a fronte di un'importante divergenza, sia sulla differente gestione del bene comune, che sulle regole, sulle sanzioni e sugli strumenti di controllo relativi alla gestione finanziaria degli enti locali territoriali, l'esperienza inglese, può essere trasferita nel nostro Paese non tanto introducendo nuovi organizzazioni di controllo o di monitoraggio quanto piuttosto applicando procedure di controllo basate sul consenso e sulla comparazione dei risultati e procedure di monitoraggio basate sulla trasparenza e sulla diffusione di informazioni complete e attendibili. Si tratta pertanto, di riuscire ad introdurre nel sistema stimoli concreti, preferibilmente già sperimentati con successo in altri ordinamenti, che inducano gli amministratori locali a perseguire, anche sul piano politico e in primo luogo su quello

¹ Secondo l'ANCI al 2008, gli enti locali che hanno dichiarato il dissesto economico e finanziario sono 428 (di cui 1 Provincia, quella di Napoli, e 427 Comuni).

² Il *benchmarking* è una attività di comparazione e di confronto. Una iniziativa di *benchmarking*, basata su indicatori di bilancio, è quella realizzata 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.

della ricerca del consenso, un approccio fondato sulla razionalità e sull'efficienza. Per raggiungere quest'obiettivo una strada possibile da seguire con determinazione è quella di riuscire a realizzare una vera *accountability* delle risorse e dei risultati, che consenta di accrescere il senso di responsabilità e di consapevolezza degli amministratori locali che debbono comunque rendere conto del proprio operato.

In Italia, la riforma del Titolo V ha significato il definitivo abbandono dei controlli preventivi di legittimità, che negli enti locali erano rappresentati dai Comitati Regionali di Controllo, e il passaggio ad un sistema di controlli³, che sulla carta avrebbero dovuto esercitare un ruolo centrale per il governo e per la gestione degli enti territoriali.

Ad oggi questo disegno, deve ancora trovare una concreta attuazione, come testimoniato dalle diverse relazioni delle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti che evidenziano come lo stato dei controlli sia spesso insoddisfacente⁴. E' doveroso comunque osservare che non mancano situazioni in cui il controllo di gestione⁵ e sulla gestione⁶ siano stati adeguatamente realizzati o sono in fase di una buona implementazione. Questo dimostra che se la direzione politica ed amministrativa dell'ente è disponibile al cambiamento è possibile ed anche relativamente agevole attivare strumenti che possono contribuire ad una gestione più consapevole dell'ente locale. Il problema è dunque di carattere generale e per risolverlo non bisogna applicare un criterio impositivo ma bisogna perseguire strumenti nuovi e diversi da quelli basati sulla convinzione che mancano gli stimoli endogeni ad una gestione razionale. Non è realistico perseguire l'efficienza nella gestione delle autonomie locali attraverso la sola imposizione per legge di un governo efficiente delle stesse, e non è immaginabile pensare ad una sorta di appello ai "buoni sentimenti" rivolto ai tanti amministratori locali che a volte non interpretano come priorità politica il buon andamento dell'ente

³ Come viene osservato in dottrina, è netta la distinzione tra *controllo di gestione*, che pone il controllore a più diretto contatto con le scelte dell'amministratore e non che essere svolto da un organo interno dell'amministrazione, e *controllo sulla gestione*, affidabile invece al controllore esterno (Corte dei Conti), che, pur tenuto ad operare in veste collaborativa, non partecipa all'amministrazione. Si veda F. BASSANINI, *Prefazione*, in G. AZZONE, B. DENTE *Valutare per governare. Il nuovo sistema dei controlli nella Pubblica Amministrazioni*, Etas Libri, 1999, p. X.

⁴ S. POZZOLI, *Monitoraggio e controllo delle amministrazioni locali*, 2007.

⁵ Un esempio è il Comune di Rimini. L'Ufficio preposto si occupa di controllo economico di gestione a supporto dei diversi settori ed unità organizzative dell'ente, attraverso la produzione di rapporti semestrali di contabilità analitica per indagare le condizioni di efficienza ed economicità. Predispose il referto annuale sull'attività di controllo per la Corte dei Conti e più recentemente, ha sviluppato l'attività di rendicontazione sociale, con l'intento di offrire una chiave interpretativa chiara e trasparente dell'operato dell'ente verso l'esterno.

⁶ La sezione Regionale di Controllo della Toscana ha realizzato un data-base di indicatori di matrice finanziaria che vengono utilizzati per selezionare gli enti locali da sottoporre a più attento monitoraggio.

pubblico da loro amministrato. Anche strumenti come il Patto di Stabilità Interno, nonostante quello che il termine stesso di patto dovrebbe evocare, può essere vissuto come limitazione ad una autonomia, che a volte si può risolvere in un rifiuto di assunzione di responsabilità e con l'adozione di comportamenti elusivi o *contra legem*. A supporto di questa tesi e al fine di realizzare forme di auditing efficiente volte a evitare una scorretta gestione del bene pubblico, è significativo l'intervento del Presidente della Corte dei Conti Tullio Lazzaro all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2009:

“I controlli interni ed esterni sull'amministrazione non sono pienamente adeguati, vi è un'attuale situazione di loro scarsa efficacia, di pochezza di effetti concreti, occorre potenziare e irrobustire i controlli, renderli effettivi nello svolgersi e concreti negli effetti. Nel campo dell'amministrazione, a un maggior e migliore uso dei controlli, corrisponde simmetricamente un minore ricorso al codice penale. Dove manca la trasparenza si genera il cono d'ombra entro cui possono trovare spazio quei fatti di corruzione o di concussione che rendono poi indispensabile l'intervento del giudice penale». Lazzaro ha ricordato come l'intervento del giudice penale, «a sua volta, prima ancora del definitivo accertamento dei fatti, può avere anche l'effetto, non voluto, di generare un clima di sospetto, una nebbia mefitica che sembra tutto avvolgere e genera sfiducia da parte dei cittadini onesti⁷».

Pensare a una amministrazione dell'ente locale non soggetta a controlli esterni adeguati non è solo irragionevole, ma è sostanzialmente eversivo rispetto al quadro costituzionale, che prevede da sempre il principio di una verifica della corretta spendita del denaro pubblico. L'assenza di controlli, non ha niente a che vedere con il rispetto della autonomia, che non può e non deve tradursi in una irresponsabilità di fatto degli amministratori *pro tempore* di un ente nei confronti della collettività. Al contrario, proprio l'autonomia giustifica l'esistenza di rigorosi controlli che devono essere basati su due elementi essenziali:

- L'analisi dei risultati di gestione, in termini sia di efficienza, che di qualità dei servizi erogati.
- la veridicità e correttezza dell'informativa ai terzi in merito all'andamento economico, finanziario e patrimoniale dell'ente locale.

⁷ Cfr “Allarme della Corte dei Conti: troppa corruzione nella PA.”, Corriere della Sera 11 febbraio 2009.

Ciò premesso, è innanzitutto indispensabile un ruolo più attivo della Corte dei Conti nell'accertare che il bilancio dell'ente sia veritiero e corretto ed anche nell'esercitare un ruolo di controllo collaborativo teso a promuovere l'elevazione degli standard di qualità e di efficienza dei servizi erogati.

2. L'*Audit Commission* e la politica del *Best Value*

Questi, infatti sono i compiti previsti per la *Audit Commission* inglese, soggetto riconosciuto come il grande motore della riforma dei governi locali, nota come *new public management*⁸. Proprio dal punto di vista dei controlli sulla gestione, il Regno Unito rappresenta il caso europeo di gran lunga più interessante.

A partire dal *Local Government Act 1999*, si è realizzato un controllo sulla gestione degli enti locali che oltre a considerarli come *best value authorities*, ha garantito progressi crescenti dei servizi erogati a livello locale, sulla base di un criterio combinato di economia, efficienza ed efficacia. Il sistema di riferimento è il *Value for Money*, dove non si opera una mera valutazione dei conti, ma si valuta se una politica pubblica è stata efficiente ed efficace.

La politica che ne deriva è quella del *Best Value*, che viene definito come il “dovere di erogare servizi a livelli standard chiari – relativi sia ai costi che alla qualità – in base al criterio del mezzo più efficace, economico ed efficiente disponibile” (art. 7.2 del *White Paper*). Inoltre, gli stessi enti locali che sono chiamati a essere maggiormente responsabili nei confronti delle comunità di riferimento hanno l'obbligo di stabilire degli *standard* in modo chiaro, per tutti i servizi di loro competenza, fornire un piano di azione (*action plan*) e uno delle prestazioni (*performance plan*). In generale, tre sono gli scopi specifici dei piani: riferire alla comunità locale i risultati ottenuti, rispetto agli obiettivi posti l'anno precedente; informare la comunità su quanto l'ente si propone per il nuovo anno e sui rimedi che intende esperire in caso di fallimento; riassumere i risultati emersi dalle revisioni.

⁸ Va notato però che mentre la *Audit Commission*, che controlla i quasi 500 enti locali inglesi, ha oltre 2300 addetti, in Italia, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti ne possiedono solo poche centinaia.

In questo sistema, l'*Audit Commission*⁹ è riconosciuta come una delle istituzioni essenziali del quadro del sistema delle autonomie locali, ed opera sul principio che chi spende denaro pubblico ha il dovere di risponderne in termini di corretto utilizzo e dei risultati ottenuti. A tal fine, i compiti della Commissione si sono evoluti nella direzione di un "controllo collaborativo" e quindi di una attività che vuole essere di stimolo e di servizio agli enti locali, contribuendo a migliorarne le performance. L'*Audit Commission*, nella sua qualità di istituto indipendente, nomina e istruisce i controllori e gli ispettori, produce dei rapporti sull'andamento del governo locale, dà una valutazione sui rendimenti degli enti locali. La Commissione realizza la valutazione nel noto *Comprehensive Performance Assessment Plan* dove in sostanza, alle singole prestazioni dell'ente locale vengono assegnati dei punteggi dall'1 al 4 che sono poi ponderati in una valutazione complessiva che utilizza una scala di cinque livelli: da "scarso" ad "eccellente". Questo procedimento consente di esercitare una funzione di controllo esterno attraverso un'importante comparazione tra gli enti locali utile nel giudicare l'operato degli amministratori territoriali sia da parte della stessa Commissione che degli stessi cittadini. Relativamente al ruolo dell'*Audit Commission* si osserva che la severa parametrizzazione dei rendimenti degli enti locali e i suoi esiti stringenti, non si è scontrata con gli interessi degli enti territoriali. Piuttosto, come evidenziato in dottrina già nel 2003, da Josie Kelly, autorevole esperto delle vicende istituzionali britanniche, il controllo basato sulla collaborazione e sulla comparazione ha implementato la dinamica cooperativa tra autorità di controllo e soggetti controllati¹⁰. Di conseguenza, gli amministratori locali hanno iniziato a fare sempre più ricorso all'*Audit Commission* già

⁹ L'*Audit Commission* viene costituita con atto del Parlamento nel 1983, e quindi durante il governo Thatcher (1979-1990), sull'onda del processo di modernizzazione della pubblica amministrazione a cui tale governo ha dato avvio fin dai primi anni del suo insediamento. L'*Audit Commission* è, al pari della nostra Corte dei Conti, un'istituzione indipendente ed ha un bilancio di 287 milioni di euro che non sono stanziati dal governo ma rappresentano i ricavi della sua attività, i cui costi sono a carico degli enti sottoposti a controllo. In sostanza gli enti locali e gli altri enti pubblici soggetti a revisione pagano l'attività di *audit* e di ispezione, in modo del tutto analogo a quanto accade nel mondo delle imprese, dove la certificazione di bilancio, che sia volontaria o obbligatoria, viene finanziata dal soggetto controllato. Questi 287 milioni di euro provengono per 227 milioni dai compensi la revisione, per 51 milioni dai ricavi sono dovuti alla attività di ispezione e per 9 milioni da altri proventi, tra cui i corsi di revisione che vengono tenuti dalla sede centrale e che sono a pagamento. Come si vede dalla distribuzione dei ricavi, accanto alla revisione ne esiste una seconda fonte di entrate, anch'essa significativa, ovvero quella determinata dall'esercizio delle funzioni di ispezione. Questa è stata conferita all'*Audit Commission* a partire dal 1997 (*Educational Act*), ed estesa poi nel 1999 (*Local Government Act*) dietro impulso del governo di Tony Blair per estendere l'attività di ispezione, tradizionalmente affidate ai ministeri, anche a quei servizi che fino ad allora non ne erano "coperti", quali ad esempio i servizi di igiene urbana.

¹⁰ J. KELLY, The Audit Commission: guiding, steering and regulating local government, in *Public Administration* Vol. 81 n. 3, 2003, pp 459-474.

nella fase di elaborazione delle loro politiche, mentre la stessa Commissione assumeva di fatto il ruolo di co-decisore nell'ambito delle politiche locali. In particolare, la collaborazione si è evoluta verso una sorta di “meta-governance”, verso cioè la promozione di un'armonizzazione tra politiche locali e politiche nazionali¹¹.

3. Valorizzare le Eccellenze

Un ulteriore aspetto è evidenziare le eccellenze¹², che ci sono, facendo di esse il *benchmark* di riferimento per Comuni e Province. Ciò si può ottenere solo facendo conoscere tali elevati livelli di prestazione non solo agli altri enti locali – che spesso già sanno dove si lavora bene ma che non hanno stimoli per emularne i livelli di performance – ma anche ai destinatari dei servizi, che spesso non vedono riconosciuti quei diritti che la Costituzione garantisce a loro. L'esperienza inglese ha realizzato il *Beacon Council Scheme*: un programma rivolto agli enti locali nel quale vengono valutati comparativamente i servizi offerti, ricompensando le autorità che ottengono i migliori risultati con maggiori spazi di autonomia e flessibilità, in cambio della loro disponibilità a condividere le loro esperienze con le amministrazioni con risultati più scarsi¹³.

Il *Beacon Council Scheme* è stato pensato per identificare casi di eccellenza nell'erogazione dei servizi e per fornire modelli da seguire per la generalità degli enti locali; esso consiste in una sorta di competizione annuale tra enti locali, che possono partecipare dando dimostrazione delle innovazioni realizzate o dei casi di eccellenza che hanno raggiunto in circa dieci settori per ogni anno.

4. L'indipendenza dell'Organo di revisione

Un importante elemento che emerge dall'esperienza inglese è la realizzazione di un innovativo approccio tra controllori e controllati. In Italia il fulcro del controllo è nel binomio Corte dei Conti e Organo (interno) di revisione, ed è il Consiglio comunale che elegge il collegio dei revisori – o il revisore unico, nei Comuni “minori”- per un mandato triennale, rinnovabile una sola volta. Anche in Inghilterra il sistema dei controlli esterni si

¹¹ J. KELLY, Central Regulation of English Local Authorities: An Example of Meta-Governance?, in *Public Administration* Vol. 84 n. 3, 2005, pp 603-621.

¹² Anche in questo caso, l'esperienza inglese può essere da esempio con il suo *Beacon Council Scheme*, un'iniziativa destinata ad elevare gli standard delle amministrazioni municipali riconoscendo e premiando l'eccellenza.

¹³ Su questa iniziativa v. DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, TRANSPORT AND THE REGIONS, *The Beacon Council Scheme: prospectus*, London: DETR, 1999; *Il Beacon Council Scheme*.

fonda sul binomio *Audit Commission* e organo di revisione, ma con l'importante differenza che, a partire dagli anni '80, è l'*Audit Commission*, e non più l'ente locale, a nominare i revisori, con un mandato di cinque anni e non rinnovabile. Questo metodo garantisce l'indipendenza dell'organo di revisione e realizza politiche generali di controllo più efficaci. L'organo di revisione in Inghilterra non subisce rischi di condizionamento da parte dell'ente locale ed è a sua volta controllato, seppure nel rispetto della sua indipendenza professionale e tecnica, dall'*Audit Commission*. Il sistema inglese ci deve così far riflettere ancora una volta per la sua efficacia complessiva, la nomina dei revisori non può essere lasciata in mano ai controllati ma affidata a un organo terzo, in quanto l'indipendenza è il carattere essenziale di ogni azione di controllo. Nel caso degli Organi collegiali di revisioni italiani, i sistemi attuali di nomina¹⁴ non garantiscono la terzietà dei revisori dalla maggioranza politica che governa l'ente locale, né assicurano alla minoranza la possibilità di avere reale voce nella designazione dei membri del collegio.

Altro elemento da non trascurare è il ruolo che deve rivestire il responsabile dei servizi finanziari. La figura del ragioniere è certo fondamentale, ma può risultare soggetta alle pressioni delle parti politiche, mentre dovrebbe essere chiaro che la funzione di controlli della regolarità contabile ed amministrativa è un elemento di garanzia dell'interesse generale e che il suo primo tutore non può essere visto come un semplice dipendente dell'ente locale. Per seguire un criterio di analogia occorrerebbe attribuirgli prerogative che lo rendano più prossimo al Ragioniere Generale dello Stato, soprattutto in termini di indipendenza e di qualificazione professionale.

5. La rilevanza dell'informazione

Infine, un altro aspetto importante da risolvere riguarda la stessa effettività di un processo democratico consapevole: la qualità e la veridicità dell'informativa ai terzi in merito all'andamento economico e gestionale dell'ente locale. In Italia da un lato vi sono numerosi dati ed informazioni possesso circa la gestione degli enti locali, dall'altro si avverte il bisogno di una base dati, certificata, che porti ad un'analisi delle prestazioni di Comuni e Province, che permetta di realizzare confronti tra enti e responsabilizzi gli amministratori locali nei confronti dei cittadini in termini di risultati. I cittadini, per poter giudicare con consapevolezza i loro amministratori locali, necessitano di informazioni corrette, trasparenti e di immediata comprensione, che

¹⁴ D.lgs. 267/2000, articolo 234.

riguardino i costi, le quantità e qualità dei servizi offerti. Lo studio dell'esperienza inglese ha mostrato come per questo motivo, si ricomprendono tra i documenti del sistema di bilancio, non soltanto il Budget e il Rendiconto, ma anche altri strumenti ritenuti più diretti ed efficaci. In Inghilterra, infatti, per legge è necessaria la redazione di un documento che si fonda su dati quantitativi, il *Best Value Performance Plan (BVPP)*, un documento programmatico che contiene le performance del singolo ente locale nei vari servizi erogati, confrontate con quelle medie del settore. Le differenze riscontrate rispetto ai valori medi vengono analizzate e motivate, e in ragione di ciò si dichiarano le performance obiettivo dell'ente nel prossimo futuro, attraverso il *plan* ovvero il programma.

Il *BVPP* ha il pregio di rendere immediatamente comprensibile l'operato della Pubblica Amministrazione e indirizzare le scelte di governo sui vari servizi gestiti, e potrebbe quindi rivelarsi estremamente utile anche in Italia. L'analisi dei dati desumibili dalla ricerca Istat sui servizi sociali erogati dai comuni, affrontata nel Capitolo IV, fa riflettere sul fatto che se in Italia ci fosse il *BVPP*, gli amministratori locali dove il servizio sociale è più oneroso per la collettività dovrebbero spiegare ai cittadini il motivo per cui il costo di quel servizio è tale. Oltre all'opportunità di poter introdurre in Italia un procedimento analogo, vi è il problema di individuare se al momento esiste nel nostro Paese un organismo che sia in grado di fornire i dati delle performance/prestazioni dei servizi erogati dagli enti locali. Il problema è avvertito al punto che nella Finanziaria 2007, si è cercato di rispondere a tale esigenza con l'istituzione, ad oggi ancora non decollata, dell'Unità di Monitoraggio¹⁵. Piuttosto si può essere dell'idea che tale funzione, proprio come in Inghilterra, possa essere esercitata dalla Corte dei Conti. Ciò non solo perché rappresenta una naturale applicazione del controllo sulla gestione previsto dalla legge La Loggia, ma anche per tre motivi fondamentali. La Corte è un'istituzione autonoma e *super partes*, mentre un organismo dipendente da un ministero non offre le medesime garanzie agli enti locali. Inoltre, molte di queste informazioni sono già nella disponibilità della Corte, si tratta solo di organizzarle in funzione di un'analisi ben specifica. Infine, solo la

¹⁵ L'«Unità di monitoraggio sulla qualità dell'azione di governo degli enti locali», istituita con la Finanziaria 2007 al comma 724, ha il compito di provvedere alla verifica delle dimensioni organizzative ottimali degli enti locali, alla definizione dei parametri di valutazione della loro attività, alla misurazione dei livelli delle prestazioni e dei servizi resi ai cittadini, all'apprezzamento dei risultati conseguiti, al monitoraggio del rispetto dei vincoli finanziari derivanti dal Patto di stabilità e crescita interno, per il riconoscimento delle misure premiali previste dalla normativa vigente. Al Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali sono attribuite le funzioni di vigilanza sull'Unità.

Corte ha il potere di verificare la veridicità di quanto gli enti trasmettono. E un confronto tra dati inattendibili produce solo risultati privi di senso e di nessuna utilità.

6. L'introduzione del bilancio consolidato

Inoltre, per innovare la gestione delle amministrazioni territoriali, è necessario affrontare con gradualità, ma anche con la necessaria fermezza, sia il tema dei controlli, che del rinnovamento contabile e gestionale degli enti locali partendo dalla necessità di introdurre, come proposto dall'Osservatorio sulla Finanza e la Contabilità degli Enti Locali, il bilancio consolidato per gli enti locali, un importante fattore di innovazione e uno strumento volto a evitare situazioni economiche passive e di dissesto finanziario. L'attuale ordinamento non prevede come obbligatoria la redazione di un bilancio consolidato, neppure per gli enti locali che, per dimensioni o scelte organizzative-gestionali, realizzano all'esterno, mediante società partecipate, la maggior parte delle loro attività. E' evidente che i rapporti finanziari e contabili che intercorrono tra l'ente locale e le sue partecipate possano alterare le risultanze contabili, influenzare i dati rilevanti ai fini dell'accertamento del patto di stabilità interno e, più in generale, rendere difficilmente percepibile la reale situazione finanziaria dell'ente. In altri termini, la mancanza di un bilancio consolidato, da un lato, riduce notevolmente l'accountability dell'ente, che non fornisce ai propri amministrati alcuna informazione su tutta quella parte della spesa che è stata esternalizzata, dall'altro, consente di occultare situazioni di squilibrio finanziario, fino al punto di un potenziale dissesto, imputabili al disavanzo delle partecipate.

Il sistema proposto dal Regno Unito è di notevole rilevanza per gli spunti che offre in un'ottica di sviluppo anche nel nostro Paese. Per creare un sistema efficiente su tutti i livelli, occorreranno anni, risorse umane e disponibilità al mutamento anche all'interno della stessa Corte dei Conti, che si trova oggi a dover affrontare un ambito nuovo, che richiede approfondite competenze tecnico-aziendali. Non è un percorso facile, ma è una sfida importante che si deve intraprendere se si ha a cuore la sana gestione finanziaria degli enti locali. Le buone riforme hanno un percorso lungo ma è giunto il tempo di affrontare il grande tema della aziendalizzazione dei nostri enti locali, magari prendendo esempio dal *New Public Management*, e seguendo così un percorso coerente al quadro comunitario in tema di avvicinamento del nostro ordinamento finanziario e contabile con quello degli altri

paesi europei¹⁶. Le proposte derivanti dallo studio dell'esperienza altrui, evidenziano che talune innovazioni possono essere realizzate anche nel nostro Paese in quanto sarebbe intellettualmente non corretto affermare che la gestione dei Comuni e Province sia negativa nel suo complesso, ma è altrettanto vero che siamo di fronte ad un sistema che si presenta a macchia di leopardo, nel quale convivono enti decisamente efficaci ed enti molto lontani, quali gli enti in dissesto, dal fornire quel minimo di servizi che è dovere costituzionale e aspirazione civile pretendere da chi ha il compito di amministrare e governare una collettività territoriale.

¹⁶ In particolare si deve ricordare che la Commissione Europea, con voto unanime del Parlamento Europeo, ha adottato gli International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), e cioè i principi contabili per il settore pubblico emanati dall' International Public Sector Accounting Standards Board.