

## Una riforma del t.u.e.l. che porti i nostri enti locali in Europa: contabilità e controlli

di Stefano Pozzoli

Università di Napoli Parthenope – Public Member dell'International Public Sector Accounting Standard Board

La riforma del t.u.e.l. non deve rappresentare l'ennesima occasione sprecata. Agli enti locali italiani serve un sistema contabile in linea con quello degli altri Paesi ad economia avanzata ed un t.u.e.l. che riveda, nel suo complesso, informativa contabile e sistema dei controlli. Per quanto riguarda la contabilità, occorre differenziare davvero i comuni di piccole dimensioni dai grandi enti locali e, per questi ultimi, prevedere un sistema contabile a competenza economica e convergente con quello delle imprese. Per rendere efficaci i controlli occorre dare un ruolo chiave alla Corte dei conti, riqualificare il Collegio dei revisori e rendere il responsabile dei servizi finanziari il "Ragioniere generale dello Stato" dell'ente locale.

### 1. Il d.lgs. 77/1995 ed il "tradimento" della legge delega, la legge 421/1992

La modifica del titolo V della Costituzione ha avviato un processo di necessaria riforma dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali e del t.u.e.l. in generale.

La legge La Loggia aveva però portato, con quanto *previsto* all'art. 1 ed all'art. 2, ad una interpretazione minimalista del contenuto del dettato costituzionale, di fatto cercando di disapplicarlo.

Il risultato, sia con il d.lgs. 170/2006 sia con la bozza di nuovo t.u.e.l. ormai decaduta, era una versione ridotta del vecchio d.lgs. 267/2000 che

non rappresentava certo una riforma, se non per quanto all'art. 19, dove veniva delineato un sistema delle garanzie innovativo, per altro condivisibile solo in parte.

Si deve sottolineare, ancora, che lo stesso d.lgs. 267/2000 aveva fatto proprio il vecchio d.lgs. 77/1995 e di esso si è portato dietro il "peccato originale".

Infatti, lo stesso d.lgs. 77/1995 dette, a sua volta, una lettura conservatrice dell'art. 4 della l. 421/1992, che prevedeva la "introduzione in forma graduale e progressiva della contabilità economica ... fino ad interessare tutti gli enti, con facoltà di applicazione anticipata".

La delega era chiara: introdurre la contabilità economica non significa renderla volontaria – ed è noto come viene tradotto "volontario" in qualsiasi pubblica amministrazione. Tale delega, dunque, non ha trovato applicazione e ciò ha fatto sì che, a differenza delle municipalizzate e delle aziende sanitarie, gli enti locali abbiano perso 15 anni di tempo in materia di informativa e tecnica contabile e, con esse, anche di capacità di gestione.

Il risultato è un sistema delle autonomie con regole antiquate e inadeguate rispetto agli standard europei e quindi l'esatto contrario di quanto ci serve oggi.

Per altro al d.lgs. 77/1995 è mancata anche una adeguata manutenzione. Sono così rimaste irrisolte le mille lacune e carenze che esso è andato via via dimostrando.

La riforma del t.u.e.l. è quindi quanto mai urgente – a prescindere dalla necessità giuridica di modifica che nasce appunto dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 – e deve essere in ogni modo evitato che sia una riforma finta, come quella che si è tentato di fare con la legge La Loggia.

## 2. I punti chiave di una vera riforma

Da parte nostra si auspica un intervento normativo che riporti l'Italia della pubblica amministrazione in Europa e nel quadro delle scelte adottate dai Paesi ad economia avanzata.

Questa deve quindi mirare a due obiettivi:

- il superamento del gap contabile e manageriale che si è andato creando nell'ultimo quarto di secolo rispetto alle pubbliche amministrazioni locali dei maggiori Paesi ad economia avanzata;
- la convergenza tra sistemi contabili pubblici e contabilità delle imprese,

in linea anche questo con quanto sta realizzandosi in Europa e nei principali Stati del mondo, dagli USA al Giappone.

È bene precisare che non si deve pensare alla riforma dell'ordinamento finanziario e contabile come ad un fatto meramente tecnico. Il sistema contabile, infatti, ha un forte impatto sulla gestione e sulla qualità del processo decisionale ed è proprio da lì, dunque, che si deve partire se si vuole seguire una strada di miglioramento delle performance dei nostri enti locali.

La contabilità finanziaria, in particolare, è un mostro a due teste, che da una parte pretende di informare i terzi – ma lo fa malamente, producendo documenti pleorici e incomprensibili – dall'altra influenza i ritmi ed i tempi della gestione, limitando così l'autonomia degli enti.

Deve essere chiaro a tutti, peraltro, che la contabilità finanziaria è, in sostanza, una “contabilità della sfiducia” che pone vincoli e limiti alla gestione e che quindi rappresenta il primo e vero ostacolo alla autonomia degli enti.

La valenza autorizzatoria in senso giuridico, attribuita a tale contabilità dall'ordinamento, comporta non solo un'autorizzazione programmatica o “politica”, ottenibile con la semplice approvazione di un bilancio di qualsivoglia tipo, ma anche una autorizzazione sui singoli atti, la qual cosa rende il processo di gestione burocratico e tendenzialmente inefficace.

In tutto il mondo, infatti, il passaggio da *Public Administration* a *Public Management*, quello che in Italia abbiamo definito di aziendalizzazione della pubblica amministrazione, ha visto il cambiamento dei sistemi contabili come elemento centrale della riforma, insieme a quello di un necessario rafforzamento dei controlli, prima di quelli esterni e poi di quelli interni.

L'avvicinamento del nostro ordinamento finanziario e contabile a quello degli altri Paesi ad economia avanzata deve quindi essere una priorità. 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<sup>(1)</sup>. Molti altri Paesi, ormai, ne seguono gli indirizzi ed è del settembre 2004 una *press release* della FEE (Fédération des Experts Comptables Européens), dove si afferma che in un incontro tra Commissione europea

(1) Cfr. POZZOLI S., *L'International public sector accounting standard board (Ipsasb). Ruolo e progetti*, in «Azienditalia», n. 7/2006.

e la FEE stessa si sia concordato che gli IPSAS, principi fondati esclusivamente sulla competenza economica e molto simili agli IAS/IFRS, dovranno essere adottati da tutti gli Stati dell'Unione europea.

Chi crede che il processo di armonizzazione attivato in Europa possa ignorare la pubblica amministrazione, dalla quale dipende oltre il 40% del Pil e che determina la competitività di un Sistema Paese, sarà presto disilluso. Si rischia, come sempre, di non seguire una propria via al cambiamento per poi trovarsi costretti a subire quella decisa da altri.

Quale riforma, dunque. Da parte nostra, auspichiamo una normativa che si fondi su alcuni elementi chiave, in particolare:

- la netta separazione tra gli obblighi contabili di enti di grandi e di piccole dimensioni;
- l'abbandono della contabilità finanziaria negli enti di grandi dimensioni;
- la riforma dei controlli, in un'ottica di rafforzamento dei controlli esterni.

Vediamo partitamente i singoli punti.

### 3. Una normativa *ad hoc* per i piccoli comuni

Per gli enti più piccoli è indispensabile pensare ad un ordinamento su misura sulle loro esigenze. La scelta di un modello unico con limitate esenzioni per i "fratelli minori" ha, infatti, dimostrato tutti i suoi limiti.

Va detto che il legislatore non si è preoccupato neppure di dare una definizione univoca di piccolo comune. Infatti, il panorama giuridico prevede una infinità di norme che hanno, di volta in volta, connotato la particolarità dei comuni minori nell'applicazione di istituti giuridici o nell'adempimento di talune applicazioni, con il risultato che la "dimensione" è variamente qualificata.

Le opzioni fanno riferimento a vari parametri: a 15.000 <sup>(2)</sup>, 10.000 e 5.000 <sup>(3)</sup>, ma anche a 10.000, 8.000 e 3.000 abitanti <sup>(4)</sup>.

(2) Troviamo la soglia di 15.000 abitanti in due norme, tra le tante, di particolare importanza: la legge 25 marzo 1993, n. 81, in materia di elezione dei Consigli comunali, con il sistema maggioritario puro o con il sistema proporzionale corretto e l'art. 169 del t.u.e.l. n. 267/2000 in materia di obbligatorietà di redazione del Piano esecutivo di gestione, il Peg.

(3) In particolare creano discriminare a 5.000 abitanti le principali norme contabili; fra queste l'art. 234 del t.u.e.l. n. 267/2000, inerente la composizione dell'Organo di revisione, ma più ancora l'art. 2, comma 7, del d.P.R. 31 gennaio 1996, n. 194, in materia di modelli e schemi contabili, il quale stabilisce che "i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e le comunità montane, nell'ambito di ciascuna funzione, possono iscrivere gli interventi nel servizio che abbia carattere di prevalenza nello svolgimento delle attività".

(4) A 10.000 abitanti si fermava la soglia del sistema di elezione maggioritaria dei Consigli comunali prima della riforma del 1993, a 10.000 abitanti è fissato il limite minimo per l'istituzione di un nuovo

Dunque un panorama piuttosto variegato, che crea non pochi disagi ai comuni interessati, costretti a fare i conti tra una miriade di norme, non sempre tra di loro congruenti.

È dunque evidente la necessità di individuare un riferimento unico e certo che renda omogenei i comportamenti di questi enti, che di regola sono i meno attrezzati per un rispetto sostanziale delle norme e con esse dell'ordinamento finanziario e contabile.

In linea di massima si dovrà riflettere tenendo a mente alcune linee guida:

- l'unità elementare di bilancio dovrà essere la unità previsionale di base (UPB) e non i servizi, in modo da assecondare un processo di armonizzazione dei bilanci pubblici;

- i piccoli comuni probabilmente non sono maturi per un sistema di contabilità economica. Occorre, perciò, valutare se non sia opportuno immaginare un sistema semplice ma al tempo stesso meno opinabile dell'attuale, forse perfino basato esclusivamente sulla cassa. L'ideale sarebbe un sistema misto, basato sulla cassa per quello che riguarda le entrate e sulla competenza per le spese <sup>(5)</sup>;

- se si ritiene che la programmazione sia importante si dovrà articolare un sistema che non sia astrattamente applicabile, come quello attuale, bensì effettivamente applicato. Un Paese civile, quale sia la dimensione dei suoi enti, non può tollerare prassi quali le odierne, dove le norme di principio vengono sistematicamente ignorate. La riduzione delle variazioni di bilancio, limitandole ai momenti di verifica generale (30 settembre e 30 novembre) – magari aumentando, a fronte di ciò, la capienza del fondo di riserva – può essere il modo per indurre gli enti ad una programmazione più accurata;

- la gestione può essere normata dal t.u.e.l.? Si ritiene di no, in base al principio costituzionale che garantisce autonomia agli enti locali, che per altro è stato contraddetto dal d.lgs. 170/2006. Penso comunque che ci si debba limitare a dare una definizione di entrata e di spesa, e a

---

comune, a sensi dell'art. 15 del t.u.e.l. n. 267/2000. Per non dire della soglia di 8.000 abitanti ancora vigente per la trasmissione dei rendiconti alla Corte dei conti, a sensi dell'art. 13 del d.l. 22 dicembre 1981, n. 786, nonché della esenzione alla redazione del conto economico per i comuni sotto i 3.000 abitanti.

(5) Occorre valutare se non convenga, però, approssimarsi a criteri diversi orientandosi sulla cassa per la parte corrente e sulla competenza per gli investimenti e le loro fonti di finanziamento.

definire gli appuntamenti fondamentali, quali appunto quelli di verifica degli equilibri;

– per quanto riguarda il sistema dei controlli si ritiene che il controllo di gestione possa essere affidato al coordinamento della provincia, così come in parte prospettava il d.lgs. 286/1999. Va detto però che il controllo strategico in questo contesto non ha alcun senso e che la valutazione dei dirigenti e delle posizioni organizzative deve essere effettuata direttamente dal sindaco di concerto con il segretario comunale. Deve comunque prevedersi un organo di revisione, nominato secondo criteri di trasparenza (ma di questo parleremo in seguito).

È chiaro che una riforma in tal senso avrebbe un fortissimo impatto in due direzioni:

– per gli enti coinvolti, ovviamente, ma anche in termini di gradi di libertà che si ottengono riguardo agli enti più grandi. Una norma generale crea infatti un alibi per tutti e, oltre ad essere iniqua, rappresenta un freno all'innovazione <sup>(6)</sup>;

– per gli effetti sul governo della finanza locale, sulla quale i “piccoli enti” pesano comunque in misura significativa <sup>(7)</sup>. Si disapprova, però, la tendenza ad escludere i piccoli comuni da quegli sforzi che dovrebbero accomunare tutte le pubbliche amministrazioni, a prescindere dalla dimensione, nel raggiungimento ad obiettivi collettivi, quali il patto di stabilità.

#### 4. Nessun alibi ai grandi enti locali

Comuni di più grandi dimensioni e province hanno una struttura che consente di pensare ad un sistema contabile evoluto e moderno, che sia in linea con quello previsto in Francia, in Spagna e soprattutto nel Regno Unito <sup>(8)</sup>.

Il bilancio ed il rendiconto degli enti locali non informano adeguata-

<sup>(6)</sup> Anche se continuiamo a non capire come si possa sostenere che un ente locale, quale sia la sua dimensione, non possa fare ciò che comunque lo Stato pretende da una qualsiasi bottega di alimentari, se organizzata in società a responsabilità limitata, e cioè tenere le scritture con il metodo della partita doppia.

<sup>(7)</sup> È chiara comunque la rilevanza della riforma. I comuni fino a 5.000 abitanti sono quasi 6.000, si arriva a 7.000 se si considerano quelli fino a 10.000 ed a 7.500 con i comuni fino a 15.000. Se si fa riferimento a quest'ultimo dato si sfiora il 40% della spesa e della popolazione del Paese.

<sup>(8)</sup> Questo solo per citare Paesi europei di grande dimensione. Sistemi molto avanzati, per limitarsi al contesto europeo, sono però adottati anche in Norvegia ed Olanda. Il Cantone svizzero di Zurigo, peraltro, sta transitando agli IPSAS.

mente i cittadini – e quindi non adempiono al primo dovere di un sistema democratico e cioè mettere in condizione gli elettori di esercitare con consapevolezza il proprio diritto di voto – ed impongono degli irragionevoli vincoli all'esercizio del governo e della gestione dell'ente, che, come si è detto, rappresentano i momenti in cui dovrebbe esplicitarsi l'autonomia degli enti locali, costituzionalmente garantita ma di fatto limitata da norme inadeguate ed obsolete.

Se dunque la logica della autorizzazione giuridica va superata, al contrario deve essere valorizzato il ruolo ed il significato del bilancio di previsione, o più correttamente del budget, in sede di approvazione da parte del Consiglio comunale.

Questo è oggi mortificato dal fatto che il bilancio approvato ha perso ogni significato in ragione delle tante variazioni che ne snaturano i contenuti e lo rendono un adempimento formale e non un atto politico di programma.

Si dovrà, perciò, sottolineare il valore del confronto tra budget iniziale e consuntivo: nella relazione sulla gestione è necessario che sia presente una adeguata spiegazione delle variazioni rispetto a quanto programmato, cosa che oggi manca.

In estrema sintesi, si ritiene sia necessario:

– un impianto di previsione che preveda: stato patrimoniale, conto economico e rendiconto (o bilancio) finanziario, tutti annuali e pluriennali, oltre ad una relazione previsionale e programmatica;

– un rendiconto che, simmetricamente, comprenda: stato patrimoniale, conto economico, rendiconto finanziario, relazione sulla gestione e nota integrativa.

Si propone, in sostanza, uno schema non molto distante da quello sviluppato negli Stati Uniti, dove peraltro – come accade in tutti i Paesi a matrice anglosassone – i modelli contabili di riferimento non si trovano in un testo di legge ma in un principio contabile, il GASB 34 <sup>(9)</sup>.

Il *rendiconto (bilancio) finanziario* è un prospetto, anche nel mondo delle imprese, molto vicino alla logica del bilancio. Dovrà prevedere una articolazione tale da permettere di accertare il mantenimento degli equilibri ed una

(9) Si veda: POZZOLI M., *I principi contabili statunitensi per gli enti locali*, in G. FARNETI-S. POZZOLI, *Principi e sistemi contabili negli enti locali. Il panorama internazionale, le prospettive in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2005.

suddivisione in unità previsionali di base (UPB), per renderlo compatibile e confrontabile con i bilanci di Stato e regioni.

I prospetti di stato patrimoniale e di conto economico, sia previsionali che consuntivi, devono essere del tutto uniformi a quelli privati e prevedere la necessità di precisare in nota integrativa i dettagli necessari.

Solo così sarà possibile rispettare le due esigenze di armonizzazione che l'ente locale ha:

- verso il sistema pubblico, e quindi Stato e regioni;
- verso il suo sistema territoriale.

Sul primo non è necessario spendere altre parole. Sul secondo basta osservare che la strada presa dall'art. 113 del t.u.e.l., ed in generale le tendenze in atto, lasciano prevedere che il processo di esternalizzazione dei servizi subirà una ulteriore e forte accelerazione e che di molte attività e servizi, pure proprie dell'ente locale, non resterà traccia nei bilanci di comuni e province <sup>(10)</sup>.

Il bilancio dell'ente locale, in sostanza, informa e informerà sempre meno su quanto l'ente effettivamente gestisce. L'implementazione di un bilancio consolidato <sup>(11)</sup>, che dia una adeguata rappresentazione del "gruppo ente locale" è perciò necessario, e questo si può concretamente realizzare solo se il bilancio dell'ente sia compatibile con quello delle società per azioni controllate e collegate.

Ancora, in linea con quanto previsto in Inghilterra, si dovrà dare un peso al confronto tra comuni. Nel Regno Unito gli enti locali sono tenuti a pubblicare, al pari del bilancio di esercizio (consuntivo), un documento denominato *Best Value Performance Plan* che, come dice la sua denominazione, rappresenta una analisi delle performance realizzate e di quelle obiettivo, messe a confronto con le medie del comparto. Ciò consente al Consiglio comunale ed ai cittadini di comprendere se il proprio comune è ben amministrato, e costringe gli amministratori ad allinearsi quanto meno con le performance degli altri enti.

In Inghilterra, per altro, un giudizio sintetico sulle performance del comune è effettuato dall'organo di revisione stesso, che sintetizza l'andamento

(10) Si veda, sul gruppo ente locale: ANSELMI L., *L'azienda «comune»*, Rimini, Maggioli, 1995.

(11) Si veda, in argomento: GROSSI G., *Il bilancio consolidato negli enti locali*, Padova, Cedam, 2002.



dell'ente in termini di "stelle", da 1 a 4, secondo un criterio molto efficace in termini di impatto <sup>(12)</sup>.

## 5. I controlli

Pensare ad una pubblica amministrazione non soggetta a controlli esterni 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, va detto con chiarezza, 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 – a prescindere da quelli inquisitori delle Procure – devono vertere su due elementi essenziali:

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

Ciò premesso, quindi, è oggi indispensabile un ruolo più attivo della Corte dei conti nell'assicurare che il bilancio dell'ente sia veritiero e corretto ed anche nell'esercitare una azione di controllo, collaborativo, che promuova l'elevazione degli standard qualitativi e di efficienza.

Questi, infatti, sono i compiti previsti per la Audit Commission inglese, da tutti riconosciuta come il grande motore della riforma dei governi locali di quel Paese, nota come *new public management* <sup>(13)</sup>.

Peraltro siamo dell'idea che senza pressioni esogene anche i controlli interni non possano funzionare, e che, come abbiamo altrove sostenuto <sup>(14)</sup>,

(12) Esempi di documenti inglesi (dal bilancio al BVPP) si ritrovano nelle pagine di documenti utili del sito [www.studiopozzoli.net](http://www.studiopozzoli.net).

(13) Va notato però che la Audit Commission, che controlla i 500 enti locali inglesi, ha oltre 2.300 addetti. A confronto, l'inadeguatezza delle nostre povere Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, con le loro poche centinaia di addetti, è del tutto evidente e, verrebbe da dire, voluta. È chiaro che l'esercizio effettivo del controllo richiede un adeguato impiego di risorse: un Governo che non investe nei controlli evidentemente non ritiene che questi siano importanti.

(14) Su questo tema ci siamo soffermati più volte. Si veda in particolare, POZZOLI S., *Il controllo direzionale negli enti locali. Dall'analisi dei costi alla balanced scorecard*, Milano, Franco Angeli, 2002, e soprattutto il testo dell'intervento da me tenuto in occasione del 52° Convegno di Studi amministrativi, Varenna, 21-23 settembre 2006, presente tra i documenti utili del sito [www.studiopozzoli.net](http://www.studiopozzoli.net).

tale sollecitazione debba provenire proprio dal controllo collaborativo della Corte dei conti, se questo verrà correttamente implementato.

Gli enti locali, infatti, si trovano di fronte ad una situazione di “monopolio” territoriale ed in assenza di mercato. È inevitabile, pertanto, che gli stimoli all’efficienza debbano essere esterni. La Corte, in sostanza, dovrà far sì che i cittadini siano in grado di confrontare i risultati del proprio comune con quelli realizzati dagli altri, così da dare sostanza al controllo sociale esercitabile in primo luogo con il voto.

È chiaro che, per quanto riguarda la veridicità di bilancio e rendiconto, una grande opportunità è stata offerta dai commi 166 e seguenti della finanziaria 2006, i quali delineano una strada di sinergia tra Corte dei conti e organo di revisione dell’ente locale.

È indubbio che questo rapporto, se intrapreso con coerenza, porterà ad una razionalizzazione dei controlli e ad una maggiore incisività degli stessi, come lascia pensare la qualità delle “linee guida” emesse dalla Corte dei conti in materia di preventivo e di rendiconto.

Si ritiene, però, che quanto delineato dalla Finanziaria non sia ancora sufficiente. È necessario, infatti, che la Corte acquisisca la prerogativa di nominare i revisori degli enti, la cui indipendenza rischia di essere condizionata dal fatto che oggi la scelta spetta al Consiglio comunale e, attraverso di esso, alla maggioranza di governo.

La nomina da parte della Corte, inoltre, consentirebbe alla stessa di esercitare un coordinamento sulle attività dei revisori stessi, rendendo così possibile una politica nazionale in materia. Chi giudica questo, pretestuosamente, una sorta di attentato alla democrazia consiliare è bene che vada a vedere cosa accade in altri Paesi: nel Regno Unito, ad esempio, il diritto di nomina dei revisori da parte dei Consigli comunali è stato abrogato nel 1980, e nessuno ha avuto di che lamentarsi di tale scelta.

Anche per quanto riguarda il controllo delle *performance*, infine, la Corte dei conti può giocare un ruolo chiave. In Inghilterra è la Audit Commission che gestisce il sistema di indicatori su cui si fondano i *Best Value Performance Plan* che, come si è detto, gli enti locali devono redigere e portare in approvazione in Consiglio comunale. Ed è sempre la Audit Commission che gestisce il sistema di punteggio che porta i revisori, appunto da questa nominati, ad attribuire le “stelle”, per altro in modo serio e rigoroso.

Un ultimo punto, importante, che dovrà prevedere il nuovo t.u.e.l. riguarda la figura del responsabile dei servizi finanziari. È del tutto illusorio che il rispetto della regolarità amministrativa e contabile possa essere efficacemente realizzato soltanto con controlli esterni – ed anche il Collegio dei revisori, al di là delle classificazioni giuridiche, tecnicamente è tale.

È necessario, perciò, un intervento normativo che miri a garantire la massima autorità ed autonomia al responsabile dei servizi finanziari. In Francia, il ragioniere è addirittura un dipendente dello Stato, un po' come un tempo in Italia il segretario generale. Ciò non è ripetibile nel nostro Paese e non lo si ritiene neppure opportuno ma, in ogni caso, bisogna pensare a come rendere il responsabile dei servizi finanziari del comune, oggi troppo soggetto alle pressioni degli amministratori, qualcosa di più simile al Ragioniere generale dello Stato, assicurandone quindi requisiti di indipendenza e di qualificazione professionale.

## 6. Le riforme hanno tempi lunghi

Le riforme iniziano e non si concludono con l'approvazione di un testo di legge.

Bisogna avere questo ben chiaro perché è necessario spezzare la cattiva prassi che vede il Parlamento deliberare una "riforma" di cui, poi, nessuno si preoccupa di seguire e curare l'implementazione. È chiaro che, così facendo, anche la migliore innovazione legislativa è destinata al fallimento.

Il New Public Management, la famosa e quasi mitizzata riforma degli enti locali nel Regno Unito, non è durato il tempo di una votazione, ma è un processo, tuttora in corso, che dura ormai da 25 anni e che è stato sempre implementato ma mai stravolto. Infatti:

- ha avuto inizio nel 1982 grazie al governo Thatcher (1979-1990), che ha istituito la Audit Commission e lanciato lo studio del Value for Money (la misurazione delle *performance*);

- è stato perfezionato dal governo Major (1990-1997), che ha reso obbligatoria la pubblicazione di un set di indicatori da parte degli enti locali;

- è stato ulteriormente rafforzato da Tony Blair con l'attribuzione di poteri di ispezione alla Audit Commission (Best Value audit & inspections) e, soprattutto, l'affidamento della gestione del *Comprehensive Performance Assessment* (cioè i criteri per attribuire le "stelle" agli enti locali, di cui si è detto prima) alla Audit Commission.

Le riforme vere hanno un percorso lungo, a volte tortuoso. Ma è giunto il momento di affrontare il grande tema della aziendalizzazione dei nostri enti locali in modo serio e radicale, e di evitare di cadere nella trappola di una normativa gattopardesca.

Non si può pensare di innovare un Paese senza affrontare, con gradualità ma anche con la necessaria fermezza, il tema del rinnovamento contabile e gestionale degli enti locali e di tutta la pubblica amministrazione.