

Sistemi delle autonomie

L'illusione della governance Il sistema degli enti locali in Inghilterra

di Stefano Pozzoli Università di Napoli Parthenope - Public Member dell'International Public Sector Accounting Standard Board (*)

Analizzare i modelli di governance e di accounting degli altri Paesi europei diventa essenziale in un contesto di crescente integrazione continentale. La riforma del Tuel dovrà infatti tenere conto, se vuole essere un intervento efficace e duraturo, di quanto accade nel resto del mondo.

In questa sede si cerca di individuare i tratti salienti di quello che probabilmente è il sistema delle autonomie più efficiente ed efficace d'Europa, quello anglosassone

Premessa

Vedere come sono organizzati gli enti locali negli 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 che non serva né al Paese né al mondo delle autonomie limitarsi ad un semplice adeguamento dell'esistente al nuovo quadro costituzionale, così come invece sembrava intenzione del passato Governo, vista la bozza di decreto legislativo *ex art. 2* della legge «La Loggia».

Si deve guardare con preoccupazione, infatti, a quelle ipotesi di finta riforma che mirano a conservare vecchi approcci e desueti equilibri, il fallimento dei quali 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 delle performance sia, cosa per certi versi perfino più grave, su quello della irrilevanza attribuita ai risultati stessi.

Per altro, il futuro ordinamento dovrà necessariamente tenere conto di quello che accade in Europa. È difficile poter pensare di continuare a vivere in un «beato» isolamento: presto o tardi, accadrà che una riforma, vera, verrà imposta dalla Comunità europea a tutti gli Stati membri, perché è inconcepibile che il settore pubblico - che è l'architrave di ogni sistema-paese - resti a lungo escluso dal generale processo di armonizzazione che stiamo vivendo.

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;

— il processo di convergenza tra contabilità pubblica e contabilità di matrice privatistica.

Questo percorso è solo apparentemente «contabile». Infatti, è generalmente considerato un momento essenziale della transizione da una cultura di *public administration* ad una di *public management* (1).

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 può essere «aziendalizzazione» senza contabilità economica, dove questa deve intendersi non solo come metodica di rilevazione - il che sarebbe ben poca cosa - ma anche e soprattutto come approccio alla gestione (2).

Ed è 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 mo-

Note:

(*) stefano.pozzoli@studiopozzoli.net.

(1) V. Pollit C., Bouckaert G., *Public Management Reform. A comparative analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

(2) V. Farneti G., «Contabilità finanziaria e contabilità economica», in Farneti G., Pozzoli S., *Principi e sistemi contabili negli enti locali. Il panorama internazionale, le prospettive in Italia*, F. Angeli, 2005.

dello quale quello, gattopardesco e del tutto inefficace, previsto dal vecchio DLgs n. 77/1995, 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 (3).

In ogni caso, si ripete, quel che accade nel resto d'Europa non può essere ignorato. Il processo di integrazione infatti, nel prossimo futuro, riguarderà anche il mondo della pubblica amministrazione: da qui la provocazione del ministro Padoa Schioppa di sostenere che anche gli enti locali dovrebbero adottare gli Ias/Ifrs (ma si spera che il ministro intendesse riferirsi agli Ipsas, visto che questa è stata la scelta della Commissione europea al tempo presieduta da Romano Prodi) (4).

Il sistema inglese è di grande interesse da molti punti di vista, ed in particolare per quanto riguarda:

- la governance complessiva delle autonomie locali;

- l'accountability in senso proprio e quindi del sistema contabile;

- i controlli esterni sugli enti locali, che in Inghilterra sono presieduti dalla Audit commission.

Nel prosieguo ci soffermeremo sul primo punto, mentre sugli altri temi ci riserviamo di scrivere in successive occasioni, sempre su questa rivista (5).

Il Sistema inglese

È utile premettere che il sistema degli enti locali inglese è figlio di un processo di rinnovamento non estemporaneo, il quale trova inizio con il Local government finance act del 1982. Questo attribuisce alla Audit commission i compiti di controllo sugli enti locali e avvia gli studi relativi al c.d. *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 quasi 25 anni fa e, nonostante siano cambiate maggioranze politiche e capi di stato, nessuno ha mai pensato ad alterarne le linee di indirizzo essenziali, mentre lo sforzo di ogni governo è sempre stato quello di curare l'implementazione della stessa (6). Siamo agli antipodi, insomma, con quanto accade in Italia dove, una volta approvata una legge - sulle cui conseguenze concrete, per altro, di regola non si è riflettuto perché per qualche strano motivo si evitano con cura le sperimentazioni, i progetti pilota ed anche solo i dibattiti con esperti ed operatori - nessuno si preoccupa di farla applicare o investe sulla sua implementazione.

Successivamente, si prende atto del suo fallimento - non ci si interroga se il motivo stia nella filosofia

sottesa alla norma o nella sua mancata applicazione - e si procede ad una nuova «riforma» creando così solo incertezza ed un senso di provvisorietà negli operatori e mai risultati concreti.

Ma torniamo alla Gran Bretagna. È bene sottolineare che dagli enti locali inglesi dipende il 25% del totale della spesa pubblica del Regno Unito (7). L'idea chiave, alla luce dell'entità delle risorse in gioco, è che chi spende una tale quota di denaro pubblico deve dimostrare di meritarlo e di realizzare risultati adeguati. Gli enti locali, pertanto, hanno l'obbligo di dare prova del valore prodotto, e questo sia al governo, che esercita su di essi una forte pressione dal punto di vista delle prestazioni pretese, sia ai cittadini, primi destinatari dei servizi: da qui una intensa attività di benchmarking e di misurazione delle performance che viene appunto sintetizzata nel concetto di *value for money*.

È importante sottolineare, ancora, che in Inghilterra gli enti locali - variamente articolati in *City Council*, *County Council*, *District Council*, *Borough* e altre figure - sono circa 500 e godono di una forte autonomia strategica e gestionale.

Una particolarità inglese è che è il *Council*, che corrisponde al nostro Consiglio comunale, ad essere soggetto giuridico, e non l'ente locale stesso.

Ed è il *Council* a scegliere il sistema di *governance* da adottare, un pò come in Italia accade, dopo la riforma del diritto societario, per le società per azioni, che hanno la possibilità di optare tra più modelli.

Note:

(3) La contabilità finanziaria non nasce e non può diventare una contabilità per i terzi. Inoltre, mantenendo il sistema contabile attuale è impossibile arrivare a redigere un bilancio consolidato e questo, in un mondo delle autonomie in cui la spinta alle esternalizzazioni è fortissima rende il documento del «solo» ente non significativo. Il mancato rispetto da parte del DLgs n. 77/1995 della delega di cui dell'art. 4 della legge n. 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» ha fatto perdere 15 anni di tempo ad un processo evolutivo necessario per l'aziendalizzazione degli enti locali.

(4) V. Cavestri L., «Vantaggi Ias per le Pmi», *Il Sole 24 Ore* 10 maggio, 2006. Gli Ias/Ifrs sono i principi contabili internazionali emanati dallo Iasb per le imprese private, e di recente adottati da tutte le imprese che operano sui mercati regolamentati europei, cioè dalle società quotate; gli Ipsas sono i principi contabili emanati dall'Ipsasb, a cui lo Iasb partecipa come osservatore, e che sono diretti agli enti pubblici, e che sono stati recepiti anche nella contabilità della Commissione europea.

(5) Per un approfondimento si veda, in particolare, D'Amore M., *Il bilancio dell'ente locale in una prospettiva internazionale. Il caso del Regno Unito*, Giappichelli, 2002.

(6) V. McLaughlin K., Osborne S.P., Ferie E., *New Public Management. Current trends and future prospects*, London, Routledge, 2002.

(7) Si tenga conto, però, che spesso nelle classificazioni rientrano tutti gli enti a dimensione territoriale e quindi non solo le autonomie locali come da noi intese.

Non è un fatto di poco rilievo. In sostanza è il Consiglio a decidere quale tipo di modello adottare tra i seguenti (8):

— *the mayor and cabinet executive model*. È analogo al sistema attualmente in vigore nel nostro Paese. Si vota direttamente il sindaco e questi a sua volta sceglie gli assessori nell'ambito però dei consiglieri eletti, che restano tali anche se assumono compiti esecutivi;

— *the leader and cabinet executive model*. Simile al vecchio meccanismo vigente in Italia. Il «sindaco» è nominato dai consiglieri ma è lui a scegliere 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. Ma, a differenza che nel *mayor and cabinet executive model*, non è prevista una Giunta ma solo un *Council officer*, una sorta di direttore generale, che però non viene scelto dal sindaco bensì dal Consiglio (9).

La preferenza dichiarata del Governo va verso i modelli che prevedono l'elezione diretta del sindaco, questo perché si ritiene che contribuisca a riavvicinare i cittadini all'amministrazione.

Così accade, ad esempio, alla Greater London Authority - una sorta di città metropolitana, che si occupa delle esigenze generali della città, come ad esempio dei trasporti - dove la formula adottata è quella che prevede un sindaco eletto direttamente ed una giunta con funzioni esecutive.

Ma il modello nettamente prevalente resta il secondo. Nella stessa Londra, infatti, nel 90% dei 33 borough in cui è divisa la città - e che hanno un potere molto simile ai nostri comuni ed una popolazione mediamente superiore ai 200 mila abitanti - vige il «*leader and cabinet executive model*», che riconosce al consiglio il potere di nominare un «*leader*», cioè un sindaco.

Il terzo modello, quello privo di giunta, è praticamente rimasto lettera morta: quasi nessun consiglio, infatti, ha scelto questa strada.

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) (10).

Senza soffermarsi oltre su temi di architettura istituzionale è comunque rilevante tener presente 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 molti costituzionalisti ed amministrativisti sono portati a pensare;

— il meccanismo del «controllo sociale», 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%.

Le ragioni del generale buon funzionamento della pubblica amministrazione locale inglese, insomma, non sembrano dipendere da quelle che sono state le convinzioni fondamentali che hanno portato ad un sistema quale il nostro fondato su una architettura giuridica che impone la governance «giusta per tutti» e che vede - o finge di vedere - nella verifica elettorale il momento essenziale del controllo.

Per altro, se così fosse, occorrerebbe essere conseguenti, pretendendo una elevata qualità della informativa rivolta ai cittadini, cosa della quale non ci pare che in Italia né la norma, né tanto meno la prassi offrano fulgidi esempi.

La verità è che i documenti di bilancio, in Italia ed anche nel Regno Unito, hanno come destinatari gli attori del Sistema e non i cittadini.

E, forse, non potrebbe neppure essere altrimenti,

Note:

(8) 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 (es. 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).

(9) In ogni caso i Consigli 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.

(10) V. D'Amore M., «I principi e i sistemi contabili per gli enti locali nell'esperienza del Regno Unito», in Farneti G., Pozzoli S., *Principi e sistemi contabili negli enti locali. Il panorama internazionale, le prospettive in Italia*, F. Angeli, 2005.

perché si dubita che la *housewife* di Manchester sia poi molto diversa dalla casalinga di Bergamo.

Il contesto ambientale

Cambiano invece, tra Italia e Regno Unito, una serie di importanti variabili di contesto, che appare opportuno qui riassumere, almeno nei loro caratteri essenziali.

Ci riferiamo in particolare a tre elementi:

- la cultura del public interest;
- il ruolo della professione contabile;
- la figura e le prerogative del *chief financial officer*.

Anzitutto si deve fare riferimento alla cultura amministrativa del *public interest* che, abbinato al tradizionale contesto di *common law*, porta ad un minore impatto delle norme nella vita degli enti pubblici e quindi a privilegiare i risultati rispetto agli adempimenti.

Da qui una politica locale che favorisce il pragmatismo e ricerca un consenso basato su fatti concreti: nel Council, infatti, si fa ampio uso dei dati di confronto che vengono messi a disposizione dalla Audit commission per verificare le prestazioni e i costi sopportati dall'ente (11).

Sul piano gestionale tutto ciò ha portato a riconoscere un'ampia autonomia ai dirigenti, a fronte però di una forte ed effettiva responsabilizzazione sul merito e sui risultati (chi non risponde alle aspettative viene mandato a casa, in sostanza).

Il management pubblico si è nutrito, pertanto, di questa filosofia. Nella cultura amministrativa anglosassone «equità», «indipendenza» e «responsabilità» sono valori caratterizzanti il profilo del dirigente pubblico e non mere parole. Così come concretezza, flessibilità, e competenza tecnica sono caratteristiche proprie di ogni buon manager di ente locale.

Un altro elemento che caratterizza il sistema anglosassone è che la contabilità degli enti locali rientra da sempre nel contesto dell'accounting e non nasce come derivata secondaria del diritto amministrativo, con quanto ne consegue in termini di approccio. La normativa interviene soltanto su alcuni aspetti essenziali del sistema (come ad esempio dettando il divieto per gli enti locali di registrare una perdita di esercizio, a meno che non vi siano riserve disponibili sufficienti a coprire tale perdita).

I principi contabili, di conseguenza, hanno una matrice non legislativa ma sono di emanazione della professione contabile, al pari di quello che accade per la contabilità privatistica.

Nel Regno Unito le associazioni di contabili sono molteplici ma, per quanto riguarda gli enti locali,

un ruolo di leadership è riconosciuto al Chartered institute of public finance and accountancy (Cipfa). Il Cipfa, per altro, promuove studi ed iniziative insieme alle maggiori istituzioni attive in argomento, prima tra tutte la Audit commission.

Quest'ultima, del resto, non si avvale soltanto di personale interno per svolgere la sua attività di controllo, ma ricorre spesso anche a professionisti esterni, i quali in larga parte provengono proprio dalle fila del Cipfa.

La professione contabile rappresenta, pertanto, un elemento di coesione tra gli indirizzi promossi a livello di governo centrale e quanto viene in concreto implementato negli enti locali.

Ancora, in virtù del suo radicamento e della sua riconosciuta esperienza, il Cipfa è un interlocutore importante per la corretta definizione del processo di riforma ed ha, pertanto, anche una forte capacità propositiva, ed è quindi un attore essenziale nel mondo delle autonomie locali.

Altro elemento del tutto particolare è rappresentato dalla figura del responsabile dei servizi finanziari, il chief financial officer (Cfo).

Il Cfo viene nominato dal Council ma riveste una posizione decisamente autonoma rispetto al potere politico locale, dal momento che esso, storicamente, rappresenta la figura di garanzia degli interessi del governo centrale e di quelli del cittadino contribuente: in sostanza è il garante della corretta attuazione della legge e del corretto utilizzo delle risorse.

Un ruolo che riassume, continuando il nostro forzato parallelo con la situazione italiana, le funzioni del segretario comunale vecchia maniera e quelli attuali del responsabile dei servizi finanziari.

La figura del ragioniere, si ritiene, dovrebbe andare a definirsi anche in Italia in modo analogo.

Nel nostro Paese il ruolo del ragioniere è certo fondamentale, ma risulta sempre più soggetto alle pressioni della parte politica, mentre dovrebbe essere chiaro che la funzione di controllo 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 del sindaco.

Per seguire un criterio di analogia occorrerebbe farne una figura più prossima al ragioniere generale dello Stato, soprattutto in termini di indipendenza. Chi scrive è dell'idea che la riforma del Tuel dovrà avere a cuore in particolare proprio la corretta defi-

Nota:

(11) Queste informazioni sono contenute nel *best value performance plan* che gli enti locali sono tenuti per legge a produrre. Esempi di Bvpp si trovano anche sul sito www.studiopozzoli.net nelle pagine relative ai «documenti utili».

nizione della figura del responsabile dei servizi finanziari, di cui va garantita l'autonomia e coltivate competenza e propensione al cambiamento.

A colloquio con il chief financial officer

Il quadro fino ad ora rappresentato sembra decisamente roseo. Per averne certezza è bene entrare in qualche ente locale inglese e respirarne l'aria, per vedere se davvero si percepisce quel senso di efficienza e di efficacia spesso tanto decantate nella pubblicistica.

In altre parole: in Italia capita di leggere scritti di chi parla bene della contabilità finanziaria e qualcuno perfino sostiene che il sistema dei controlli interni negli enti locali italiani funziona a perfezione. È dunque legittimo il dubbio che i cantori dell'esistente non esistano solo qui, ed è bene perciò andare a toccare con mano cosa succede.

Lo abbiamo fatto e, in verità, l'impressione è che il sistema funzioni davvero. Andando negli enti locali anglosassoni e dialogando con i Cfo si ha davvero una impressione di forte professionalità e di consapevolezza del ruolo.

E sono molti gli elementi che contribuiscono a ciò. È opportuno, però, spendere due parole sul budget, in modo da rendere più chiaro quanto andiamo sostenendo. Il budget, in particolare, rappresenta sì un obbligo di legge, ma è ben diverso dal nostro bilancio di previsione. Infatti:

— chiaramente è *accrual basis*. Nel Regno Unito, come ormai in quasi tutta Europa, la contabilità è esclusivamente economica. La nostra contabilità finanziaria viene considerata uno stravagante bizantinismo, che fa solo scuotere la testa e sorridere;

— ha forma libera, ovvero né la norma né i principi contabili del Cipfa ne regolamentano i contenuti (12). Il budget, per altro, non è neppure soggetto a controllo da parte della Audit commission;

— serve come strumento per dimostrare ai cittadini l'entità della *council tax*, cioè dell'imposta comunale, che viene loro richiesta (13). È l'esatto contrario di quanto accade in Italia: nei nostri enti locali prima si approva la delibera con la manovra su imposte, tasse e tariffe e poi il bilancio, con una inversione logica assoluta;

— non ha valenza autorizzatoria in senso giuridico. Rappresenta però un impegno politico ed uno strumento di natura gestionale, essenziale per rispettare i vincoli di consuntivo e quindi il divieto di andare in perdita. In sostanza i soldi del prelievo locale saranno comunque quelli definiti in base al budget, se non quadrano i conti i problemi sono dell'amministrazione.

A Lambeth, popoloso e popolare *borough* di Lon-

dra, abbiamo provato a chiedere come funziona il loro sistema di budgeting e ci sembra interessante riportare, a grandi linee, il colloquio.

Anzitutto, il controllo di gestione dipende dal Cfo e non è in staff al direttore generale. La «fabbrica dei numeri», insomma, è tutta concentrata in quello che corrisponde al nostro Ufficio di Ragioneria.

Il budget è il cuore della attività del Cfo, che ne predispone essenzialmente due livelli. Uno, sintetico, dedicato al Council ed uno, più analitico, destinato al management.

Però, si badi bene, i livelli sono due per decisione interna, non per obbligo di legge.

E la scelta è dettata da un motivo fondamentale: se i consiglieri dispongono di un budget troppo dettagliato avranno la tentazione di soffermarsi sulle minuzie e di non riflettere sulle scelte strategiche dell'ente. In sostanza non faranno bene il proprio lavoro né lasceranno ai manager la possibilità di fare con tranquillità il loro.

Da qui una distinzione che in fondo non è diversa dalla nostra, e cioè di avere due livelli di informativa: da noi, appunto, bilancio e Peg (14).

La differenza è che, non essendoci il vincolo autorizzatorio, in Consiglio non vanno le variazioni - che esistono ma non rilevano come fatto giuridico - ma viene portato, con cadenza mensile ed anche qui per scelta del Cfo, lo stato di avanzamento complessivo del budget, in modo che si possa riflettere sull'andamento della gestione e sugli eventuali correttivi da intraprendere.

E se il budget non viene rispettato? Il Cfo mi guarda con stupore. «Da quando sono qui non è mai successo, abbiamo sempre mantenuto il livello di spesa a livelli inferiori a quanto programmato, lavorando sui costi». Ma cosa accadrebbe? «Sarei convocato dal Council, potrei anche essere licenziato per incompetenza. Io del resto ho un potere enorme. In caso di eccesso di spesa posso bloccare le assunzioni, licenziare, interrompere l'erogazione dei servizi non essenziali e modificare i requisiti di accesso agli altri. In sostanza ho in mano

Note:

(12) V. Cipfa, *Code of Practice on Local Authority Accounting in the United Kingdom 2006*, London, Cipfa, 2006.

(13) Questa pesa per meno del 10% delle entrate dell'ente e rappresenta però circa ¼ delle entrate prive di destinazione specifica (il resto sono trasferimenti statali). Ogni anno, per altro, il governo stabilisce un tetto massimo di incremento, che tiene conto del tasso di inflazione e di altre variabili. La discrezionalità dell'ente locale, in sostanza, sta più nella manovra sui costi che non sulla possibilità di accrescere le entrate.

(14) È chiaro, comunque, che il Peg non è confrontabile, in termini di grado di analisi e di contenuti con un budget in senso proprio. Si veda, in argomento, Pozzoli S., *Il controllo direzionale negli enti locali. Dall'analisi dei costi alla balanced scorecard*, F. Angeli, 2001.

tutte le leve che mi permettono di tenere sotto controllo il budget. Ove si creino fabbisogni particolari posso ridurre gli stanziamenti di alcuni centri di responsabilità a vantaggio di quelli che ne hanno bisogno».

Ma se fosse il Council a chiedere una spesa superiore? «Potrebbe intervenire la Audit commission, anche il Governo (15). Gli ispettori possono aprire una loro inchiesta - il che accade necessariamente in caso di perdite superiori alle riserve - e a chiusura di questa consigliare al Council di licenziarmi». E se il Council non lo fa? «Non è mai successo. E poi sarebbe un fatto così grave, così pregiudizievole per la mia reputazione che io non troverei mai più nessuno disposto ad assumermi come Cfo...».

Conclusioni

Poche leggi, dunque. Norme ridotte all'essenziale ma che nessuno mette in discussione, ed un sistema di valori rigoroso e condiviso.

Chiaramente, poiché neppure l'Inghilterra è un paese di santi, il tutto è abbinato ad una attività di controllo molto stringente che ha, nello specifico, il compito di garantire la correttezza dei rendiconti e di stimolare il miglioramento delle performance, oltre che, se del caso, di fare denuncia alla magistratura competente.

A questo è preposta la Audit commission, la Corte dei conti inglese, che ha assunto un ruolo chiave nella evoluzione del sistema delle autonomie.

Quello che colpisce, però, è che se il mondo degli enti locali inglese funziona in questo modo ciò non dipende da quelli che sembrano essere i nostri «luoghi comuni», e cioè la governance ed il controllo sociale esercitato dall'elettorato.

La scelta degli «assetti istituzionali», tanto cara ai giuristi, sembra quindi essere assai meno determinante di quello che normalmente si ritiene.

La maggiore efficienza ed efficacia del modello anglosassone, al contrario dipende, anzitutto, da una consolidata cultura del *public interest*, che ha portato ad una netta separazione tra decisione politico-amministrativa ed azione manageriale.

Questo, a sua volta, ha permesso il crearsi di una classe di dirigenti pubblici di alta professionalità e di piena consapevolezza del ruolo, con un codice di comportamento forte ed un sistema di premi e punizioni condiviso ed accettato.

A fianco di una tradizione di *public interest*, però, è necessario sottolineare il ruolo che hanno avuto tutti i governi a partire dagli inizi degli anni '80 ad oggi: Thatcher, Major e Blair hanno tutti lavorato nella medesima direzione, mirando a rafforzare i con-

trolli e a perfezionare il sistema di *benchmarking* che permette oggi ad enti locali, autorità governative e cittadini di avere consapevolezza del grado di efficienza e delle linee di miglioramento da perseguire.

Le riforme non si concludono con la loro approvazione in Parlamento, non si esauriscono in un testo di legge, ma nella loro concreta implementazione, per la quale occorrono anni, risorse, determinazione e coerenza.

Nota:

(15) Per altro si deve ricordare che in Gran Bretagna non è prevista una procedura di dissesto. Questo per due ragioni:

- non è, evidentemente, un bisogno avvertito, perché gli enti locali non presentano una frequenza di crisi che giustifichi una normativa *ad hoc*, come è successo in Italia;
- oltre a ciò, ci spiegano alla Audit commission, non si vede perché si debba favorire un ente che non ha rispettato le regole. Il Governo può concedere un mutuo a tasso agevolato, eventualmente, ma chi ha accumulato dei debiti li deve anche pagare.