

Patrimonio

Ripartire dal patrimonio pubblico: la gestione degli asset negli enti locali

di Stefano Pozzoli

Università di Napoli Parthenope - Public Member International Public Sector Accounting Standard Board (*)

La legge finanziaria 2008 (1) introduce, ai commi 594 e ss. dell'art. 2, una serie di precetti che richiedono alle amministrazioni pubbliche una riflessione e un piano per la «efficientizzazione» del patrimonio immobiliare e strumentale.

Questo può essere lo stimolo per ripensare alla gestione del patrimonio, a partire dall'aggiornamento degli inventari, alla creazione di un sistema informativo ad hoc, alla assunzione di tecniche di asset management per lo scheduling delle manutenzioni

Mancanza di inventari ed effetti di gestione

Chi è distante dai meccanismi della pubblica amministrazione accoglie sempre con stupore la notizia che i nostri enti non solo non gestiscono con cura, ma spesso perfino ignorano l'entità del loro patrimonio immobiliare.

È un fatto sorprendente, che affonda le radici in un sistema contabile e di management (perché le contabilità sono frutto di scelte, non del caso) che tradizionalmente - e assurdamente - ignora gli aspetti patrimoniali della gestione.

Solo a partire dalla legge delega n. 421/1992 si è cercato di cambiare rotta, tentando di introdurre nel settore pubblico la contabilità economica e, con essa, la necessità di redigere e di aggiornare gli inventari.

Tutto ciò ha prodotto dei risultati, anche se a macchia di leopardo, nel mondo delle nostre amministrazioni, ma ancora in misura non adeguata e in modo non soddisfacente. Questa inadeguatezza appare evidente soprattutto in alcuni ambiti e, in particolare, negli enti locali.

Non è certo possibile generalizzare, ma è indubbio che in molti comuni e province tuttora prevale - anche se sembra paradossale, perché non di rado sono dotati di un patrimonio ricchissimo ed accumulato nel corso dei secoli - una sostanziale sottovalutazione del problema, che non riguarda solo la consi-

stenza dello stesso (messa a rischio da avventati piani di dismissione, che spesso hanno giovato solo agli acquirenti e assai poco ai cittadini), ma anche la sua manutenzione e in generale la sua corretta gestione.

Una cattiva politica di *asset management*, infatti, può avere effetti molto negativi non solo sul piano patrimoniale, come è ovvio, ma anche su quello della spesa e delle entrate dell'ente locale.

Sul piano patrimoniale, anzitutto, ancora oggi non è infrequente assistere a beni pubblici condannati al più grave degrado e a nessun utilizzo, con un danno enorme per le nostre comunità.

Ma i problemi sono anche, per così dire, di gestione corrente.

È facile partire con un esempio classico - una sorta di «caso di scuola» del cattivo amministratore, paradossale ma non infrequente - dell'ente che lascia inutilizzati degli immobili di proprietà e che ne prende in affitto altri per adibirli ad ufficio.

Senza arrivare a questi estremi, però, è difficile pensare che chi ignora cosa possiede - perché questo vuol dire l'assenza di inventari aggiornati - possa poi gestirlo al meglio.

Non riuscirà a farlo in termini di entrate, perché

Note:

(*) stefano.pozzoli@studiopozzoli.net.

(1) Legge 24 dicembre 2007, n. 244, in G.U. n. 300 del 28 dicembre 2007, s.o. n. 285.

molto spesso i canoni richiesti, sul patrimonio non residenziale ma non solo, sono del tutto ingiustificati e dovuti semplicemente alla disattenzione di chi amministra il settore.

Per altro anche dal lato dei costi è chiaro che l'assenza di una politica delle manutenzioni, razionale e chiaramente definita in termini di programmi e priorità, inevitabilmente comporta sprechi e spese del tutto superflue. Analogamente beni non mantenuti in stato di efficienza con interventi tempestivi, spesso comportano oneri di gestione superiori al necessario.

Se ci spostiamo in Europa, ad esempio in Inghilterra, è raro trovare un comune con la gestione dell'edilizia pubblica che non sia in equilibrio (economico, non solo finanziario, per altro).

Basterebbe questo a dimostrare come sia possibile gestire bene il patrimonio pubblico e con risultati sociali evidenti: nel Regno Unito le case popolari si continuano a costruire, e il diritto alla casa non è più, da tempo, una mera affermazione di principio, a differenza di quanto accade da noi.

Finanziaria 2008 e asset management

Giustamente, quindi, il Governo ha introdotto in Finanziaria alcune norme che si rivolgono a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (2) e che pretendono da queste una riflessione sulla corretta gestione del patrimonio immobiliare degli enti e, più in generale, dei suoi beni strumentali.

In dettaglio l'art. 2, comma 594 della Finanziaria 2008 prevede che praticamente tutti gli enti pubblici debbano procedere ad adottare piani triennali finalizzati alla razionalizzazione dell'utilizzo:

- a) delle dotazioni strumentali, anche informatiche, che corredano le stazioni di lavoro nell'automazione d'ufficio;
- b) delle autovetture di servizio, attraverso il ricorso, previa verifica di fattibilità, a mezzi alternativi di trasporto, anche cumulativo;
- c) dei beni immobili ad uso abitativo o di servizio, con esclusione dei beni infrastrutturali.

Ovviamente il punto di maggiore rilievo e anche di più grande novità è quello previsto alla lett. c). Su quanto previsto alle lett. a) e soprattutto sulla b) si sono spese troppe e vane parole di una enfasi irritante e demagogica, come se tutti gli sprechi della pubblica amministrazione si riconducessero a quattro Panda e a due cellulari di troppo.

Immancabilmente, infatti, il successivo comma 595 formula il suo consueto tributo a questa retorica di rito, precisando che «nei piani di cui alla lettera a)

del comma 594 sono altresì indicate le misure dirette a circoscrivere l'assegnazione di apparecchiature di telefonia mobile ai soli casi in cui il personale debba assicurare, per esigenze di servizio, pronta e costante reperibilità e limitatamente al periodo necessario allo svolgimento delle particolari attività che ne richiedono l'uso, individuando, nel rispetto della normativa sulla tutela della riservatezza dei dati personali, forme di verifica, anche a campione, circa il corretto utilizzo delle relative utenze».

Siamo alle solite quindi? Ci sembra di poter dire di no e che, pur con tutta le prudenze del caso, a differenza di altri tentativi più o meno improvvisati questa volta non sembrerebbe trattarsi di mere affermazioni di principio, destinate a restare lettera morta.

Infatti la Finanziaria non solo richiede la formulazione di un piano ma, nei commi successivi, rafforza il tutto con alcune norme aggiuntive di particolare significato.

Anzitutto l'intento del legislatore non è, in controtendenza con quanto richiesto (e praticato) negli ultimi anni, quello di promuovere l'ennesima cessione di patrimonio pubblico.

Al comma 596, infatti, si precisa che «qualora gli interventi di cui al comma 594 implicino la dismissione di dotazioni strumentali, il piano è corredato della documentazione necessaria a dimostrare la congruenza dell'operazione in termini di costi e benefici».

Questo denota un senso di sfavore nei confronti di quei processi di (s)vendita di asset che hanno purtroppo caratterizzato le amministrazioni pubbliche in tempi recenti.

Ove si renda opportuno cedere dei beni, cosa che può evidentemente dimostrarsi opportuna, occorre prevederlo nel piano e documentarne la razionalità economica in un quadro di «efficientizzazione» della gestione complessiva degli asset, quindi, e non per la disperata ricerca di copertura di fabbisogni di altro genere.

Ancora è interessante che, per evitare che il piano si riduca a mere enunciazioni di principio, sono prospettate due forme di «controllo».

Nota:

(2) Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (Aran) e le agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

Il primo ha effetti più diretti e concreti e consiste nella previsione, ai sensi del comma 597, di una relazione a consuntivo del grado di realizzazione del piano stesso, che deve essere inviata sia al Collegio dei revisori sia alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

Al di là dei diversi profili degli organi di controllo è da ritenersi auspicabile che la ricezione di tale relazione non dia luogo ad un mero recepimento della stessa, ma che sia oggetto di referto al Consiglio o comunque all'organo di indirizzo e controllo da parte sia del Collegio dei revisori, dedicandovi un apposita sezione nella relazione al rendiconto della gestione, e che per quanto riguarda la Corte dei conti dia luogo, in caso di inadempimento nel presentare la relazione e di gravi discordanze tra piano e sua implementazione, a pronunce specifiche al Consiglio dell'ente locale o all'organo di indirizzo per le altre amministrazioni pubbliche.

Il secondo, invece, fa riferimento all'auspicato e necessario controllo sociale dei cittadini. Al comma 598, infatti, viene richiesto che i piani triennali di cui al comma 594 siano resi pubblici con la pubblicazione sul sito web dell'ente e attraverso gli uffici relazioni con il pubblico.

La comunicazione ai cittadini è indubbiamente anch'essa un elemento importante perché, se adeguatamente veicolata dai mezzi di informazione, può servire a far acquisire consapevolezza delle ingenti attività patrimoniali degli enti e, al tempo stesso, delle risorse che servono per mantenerli correttamente.

È importante sottolineare, ancora, che la Finanziaria 2008 prevede come presupposto necessario alla redazione del piano triennale, ai sensi del comma 599, la comunicazione al Ministero dell'economia e finanze dei dati relativi ai beni immobili ad uso abitativo o di servizio, con esclusione dei beni infrastrutturali, sui quali vantano a qualunque titolo diritti reali o ne abbiano a qualunque titolo la disponibilità.

Si richiede, in buona sostanza, un inventario aggiornato, senza il quale, come si è detto, qualsiasi approccio razionale alla gestione degli asset è semplicemente impossibile.

La Finanziaria 2008, in altre parole, pone le basi per dare avvio ad una politica di asset management che superi le mere affermazioni di principio e prevede anche un triplice meccanismo di controllo che potrebbe rivelarsi abbastanza efficace.

Non si capisce, in verità, l'esclusione prevista alla lett. c) per i beni infrastrutturali. Per quale ragione, ad esempio, le province dovrebbero trascurare, nella redazione del piano, i problemi di manutenzione delle strade di loro competenza, che comportano

l'assorbimento di una fetta consistente del loro bilancio?

Ci pare che la norma, nel comprensibile intento di semplificare la redazione del piano, abbia fatto una deroga del tutto inopportuna, che per altro non rappresenta un obbligo: il piano serve per tutti gli asset e comprendervi le infrastrutture risponde a criteri di *accountability* e di efficacia nella programmazione. Per la concreta realizzazione del piano si propongono alcune riflessioni.

A regime, almeno per quello che riguarda gli enti locali, si è dell'opinione che il piano vada approvato congiuntamente al bilancio di previsione e che la durata triennale sia coerente con il bilancio pluriennale dell'ente.

L'approvazione concomitante con il bilancio è resa opportuna, se non necessaria, dal fatto che gli obiettivi di razionalizzazione non possono che avere anche degli effetti finanziari, i quali non possono non trovare riscontro nel sistema di bilancio.

Proprio per questo la sua approvazione deve spettare all'organo di indirizzo e controllo, e quindi al Consiglio.

Il parere dell'organo di revisione, e auspicabilmente anche la relazione che i revisori dovranno fare alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi dei commi 166 e ss. della Finanziaria 2006 (3), dovranno trattare anche di tale piano.

La norma nulla dice, ancora, a proposito di eventuali variazioni nel piano. Questo è giustificato dal fatto che esso non ha una funzione autorizzatoria in senso giuridico, ma ha esclusivamente una valenza programmatica.

Ne consegue, però, che nella relazione consuntiva il confronto non potrà che essere effettuato tra i programmi originari e le effettive realizzazioni. E che per coerenza dovrà essere presentata al Consiglio e all'organo interno di revisione nei tempi e nei modi previsti per il rendiconto annuale.

Spetterà alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, in assenza di esplicite previsioni normative, decidere un termine per l'invio alla stessa. Non c'è ragione, però, che tali termini siano diversi da quelli previsti per la relazione alla Corte della relazione sul rendiconto da parte dell'organo di revisione ai sensi dei commi 166 e ss.

Nota:

(3) Legge 23 dicembre 2005, n. 266.

Asset management e sistema informativo

La Finanziaria 2008, si è detto, per la prima volta cerca di affrontare in modo serio e sistematico, nonostante i rilievi che si possono fare, il problema della gestione degli asset nelle pubbliche amministrazioni.

Spetterà ai singoli enti se vivere queste richieste come l'ennesimo adempimento o se interpretarle come stimolo ad affinare tecniche di asset management che possano essere strumento di crescita degli addetti al patrimonio ed anche un modo per rendere più efficiente ed efficace la gestione del complesso dei beni di cui il comune o la provincia dispone.

È chiaro che tutto ciò rende necessario superare alcune delle criticità tipiche di contesti che devono passare da una situazione di gestione non consapevole del patrimonio ad una di asset management, quali ad esempio:

- mancanza di informazioni strutturate sul patrimonio, sul suo stato di conservazione e sul suo valore complessivo;
- carenze di programmazione delle operazioni di manutenzione, dei loro costi e della loro efficacia. Conseguente assenza di attività di manutenzione preventiva, con disagio di dipendenti e cittadini per le interruzioni nei servizi altrimenti evitabili;
- assenza di un approccio ingegneristico e manageriale nella gestione del patrimonio, senza capacità di analisi dei problemi strutturali, di schedulazione degli interventi, ecc.;
- non ultimi, problemi di sicurezza ed igiene degli immobili e degli impianti in genere, come conseguenza di una adeguata politica di manutenzione e gestione degli stessi.

Per affrontare tali problemi è chiaro che è necessario dotarsi di un adeguato sistema di management, che può essere realizzato solo attraverso un processo che arrivi a mettere a disposizione dell'ente:

- 1) il censimento globale del patrimonio, che porti, attraverso alla rilevazione sul campo delle attività al reperimento di tutti i documenti necessari, tra cui planimetrie catastali, dati autorizzativi, metrici e tecnici, ecc.;
- 2) analisi tecniche specialistiche dei fabbisogni manutentivi su immobili e impianti, così da permettere di realizzare una politica di manutenzioni preventive e una analisi delle priorità, che dia sistematicità al lavoro dell'ente in questo campo;
- 3) redazione di un piano di manutenzione che, per essere razionale deve prevedere non soltanto la scrittura del programma in senso stretto ma anche dell'«insieme di regole» che lo devono guidare, e cioè di un manuale d'uso dello stesso e di un manuale delle manutenzioni;

- 4) analisi dei processi organizzativi ed informativi, che assicurino un riesame della situazione esistente nonché formalizzino le procedure necessarie ad evitare che tutto il lavoro non resti fine a se stesso;
- 5) dotazione di strumenti tecnologici, che rendano agevole il lavoro degli uffici, che rischiano altrimenti di trovarsi seppelliti sotto una montagna di carte, come è oggi la triste realtà.

È chiaro che per risolvere questo tipo di problematiche occorrono investimenti in un adeguato sistema informativo e, probabilmente, anche una attività di aggiornamento delle risorse umane coinvolte e che quindi si tratta di processi che richiedono, in fase di implementazione, uno sforzo finanziario da parte dell'ente locale.

I risultati però non tarderanno ad arrivare e non bisogna mai dimenticarsi, come mi è capitato di leggere a proposito di una foresta, in un piccolo (ma grande) paese della Barbagia, che la «foresta non ci è stata lasciata in eredità dai nostri padri, ma l'abbiamo presa in prestito dai nostri figli».