

Le criticità finanziarie dei comuni italiani: spunti per un'analisi ricostruttiva

Martedì 27 febbraio 2018
16.00 - 19.00
Camera dei Deputati
Sala del Refettorio
Via del Seminario, 76
ROMA



Tre questioni strutturali

- 1. Sono il luogo principale in cui si può approfondire l'intreccio beni comuni/funzioni fondamentali
- Direzione della ricerca
 - **Ostrom** (nobel economia 2009): propone soluzioni alternative
 - alla privatizzazione
 - al forte ruolo d'istituzioni pubbliche e regole esterne
 - fonda la sua ricerca sulla possibilità di mantenere nel tempo regole e forme di autogoverno di uso selettivo delle risorse



Tre questioni strutturali

- 2. Sono un luogo privilegiato per lo sviluppo della democrazia cognitiva
 - **Habermas**: “i voti degli elettori devono derivare da un pubblico processo di formazione dell’opinione e della volontà “
 - guidato “dal libero scorrere del pro e contro di opinioni, argomenti e prese di posizione”
 - un processo in grado di includere potenzialmente “tutti gli interessati”, attraverso un dibattito trasparente con “eguali chance di partecipazione” e di produrre “risultati razionali”



Tre questioni strutturali

- 3. Sono un fertile terreno per indagare il nesso tra società e mercato.
 - **Polany**: nelle funzioni fondamentali dei comuni si possono ritrovare due “principi del comportamento non primariamente associati all’economia: la reciprocità e la redistribuzione”
 - Profili utili per analizzare la tensione tra lo sviluppo in senso mercantile della società e la persistenza degli usi comuni.



Come si correlano queste 3 questioni con la criticità finanziaria

1. beni comuni/funzioni fondamentali

- Il comune non può fallire, perché svolge compiti essenziali per la comunità associata
- Per questo l'istituto del dissesto produce effetti negativi (aumenta rischio e costi)
- Va superato in una procedura di risanamento



Come si correlano queste 3 questioni con la criticità finanziaria

2. Processo decisionale cognitivo

- Le difficoltà finanziarie si riflettono nel bilancio che è da questa scompaginato
- Manufatto complesso che richiede stabilità
- Per comporre il conflitto espresso dal bilancio è necessario un robusto processo cognitivo



Come si correlano queste 3 questioni con la criticità finanziaria

2. Processo decisionale cognitivo (segue)

- Gli attrezzi:
 - specialismi,
 - consistenza delle basi informative,
 - tecniche di valutazione degli obiettivi
- Le esigenze:
 - un deciso consolidamento delle basi informative,
 - un irrobustimento delle strutture amministrative dei comuni (in particolare nel settore della gestione dei tributi),
 - un'azione di formazione diffusa degli amministratori,
 - l'implementazione di processi partecipati strutturati (in particolare per le decisioni d'investimento).



Come si correlano queste 3 questioni con la criticità finanziaria

3. Nesso società/mercato

- La funzione redistributiva svolta dai comuni è fondamentale
- Rappresentano il principale rimedio a molte forme di disagio e svolgono assistenza fin dalla loro antichissima istituzione (capitolo 4 del rapporto)
- Sono strumenti preziosi in questa fase caratterizzata da un netto incremento delle disuguaglianze
- Reciprocità e redistribuzione possono essere drasticamente ridotte, fino all'annullamento, dalla criticità finanziaria



Il quadro quantitativo

- Importante (800 enti)
- Intrecciato (tra le diverse fattispecie previste si registrano molte intersezioni capitolo 8 del rapporto)
- Localizzato (l'82 per cento dei dissesti è al SUD, meno accentuata la concentrazione dei riequilibri)
- Variegato (1.400 comuni nel 2016 hanno sfiorato il parametro sui residui passivi – con punte del 50 per cento dei comuni in Campania, Calabria, Sicilia, Molise e Lazio; ma il parametro più sfiorato muta da regione e a regione)

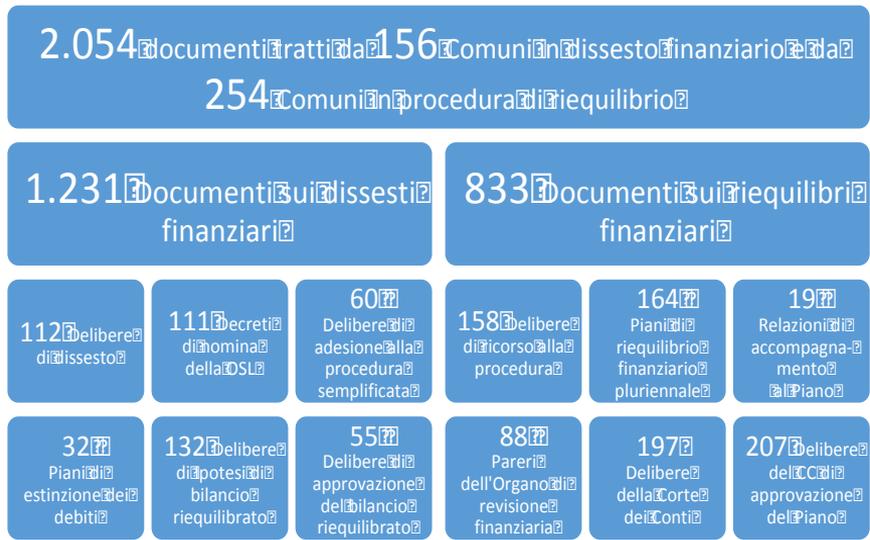


L'importanza degli indicatori

- Gli indicatori di deficitarietà (10 recentemente – 20 febbraio 2018 - ridefiniti, collegati a a valori soglia)
- Gli indicatori ISTAT (26, non collegati a valori soglia).
- Devono essere utilizzati per uno screening preliminare (sull'esempio della MIP) per successive analisi approfondite
- Nel capitolo 6 del rapporto sono analizzati dettagliatamente



L'importanza delle basi informative



Tre antidoti per contrastare la criticità

- 1. Equilibrio del bilancio
 - Lo squilibrio si può declinare su due versanti
 - Separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa
 - Difficoltà dei controlli, interni ed esterni
 - La riforma del 2012
 - Per l'intera PA le regole uniformi (2016) sono codificate in una fonte rinforzata
 - Superato il patto di stabilità interno con i suoi contorcimenti
 - Il sesto comma dell'art. 81 è il vertice di una piramide normativa



Tre antidoti per contrastare la criticità

- 2. Armonizzazione

- Introduce maggiore consistenza nella struttura dei bilanci dei comuni
 - Strumentario normativo (FCDE, FPV)
 - Piani dei conti integrati
 - La base della piramide normativa che s'intravede è il Testo unico delle norme di contabilità per l'intera PA



Tre antidoti per contrastare la criticità

- 3. Responsabilizzazione del decisore (riforma del 2016)
 - Nuova struttura del programma di spesa
 - aggregato “di spesa con finalità omogenea, dirett[o] al perseguimento di risultati, definiti in termini di prodotti e di servizi finali, allo scopo di conseguire gli obiettivi stabiliti nell’ambito delle missioni”, cioè delle politiche pubbliche sulle quali è articolata la politica di bilancio
 - L’articolazione in azioni (che accentua l’enfasi sul risultato)
 - Un controllo diretto sul decisore con sanzione dei comportamenti dolosi e colposi



Il disvelamento della criticità finanziaria

- Il più rilevante elemento che consente di scoprire la criticità resta l'alternanza del decisore.
- L'operazione trasparenza che segue al cambio del policy maker, mostra ciò che l'azione di controllo non era riuscita a vedere (e il controllo si attiva ex-post per mettere a fuoco la dimensione dello squilibrio).
- Due considerazioni
 - 1. Il sistema democratico, nonostante le vischiosità che lo affliggono, continua a svolgere la funzione di marea che ripulisce la laguna.
 - 2. Il sistema dei controlli, soprattutto quelli interni, deve essere potenziato e ripensato



Un'indicazione da sviluppare per potenziare i controlli

- Il legislatore ha indicato una possibile strada, con l'inserimento nell'art. 147 del TUEL della possibilità che:
 - “più enti locali poss[a]no istituire uffici unici, mediante una convenzione che ne regoli le modalità di costituzione e di funzionamento”
- Effetti positivi
 - massa critica sufficiente per sviluppare la necessaria competenza (procedure, metodologie, indicatori) per colmare le attuali lacune, riscontrabili in molti comuni, anche di media dimensione
 - Autonomia dal policy maker
 - Migliore coordinamento del rapporto con gli intermediari finanziari e con i fornitori di utilities (cattura del principale)



5 questioni sui controlli

- 1. Non esiste un sistema organico di controlli sugli enti locali e, tanto meno, su quelli in situazione di sofferenza finanziaria.
- 2. L'approccio ai controlli è più attento alla legittimità che all'efficacia dell'azione amministrativa
- 3. E' necessario rifornire il sistema dei controlli di competenze tecniche anche diverse da quelle giuridiche, per affrontare meglio la complessità
- 4. E' necessario integrare meglio controllo interno ed esterno
- 5. E' necessario rispettare, nell'esercizio del controllo, le prerogative degli enti territoriali



La grande crisi finanziaria e i controlli (una torsione esogena)

- Ha riportato il controllo esterno della Corte dei conti all'antica natura di sindacato economico-giuridico sulla gestione del denaro pubblico e sugli apparati che vi sono preposti
- Ha riempito il vuoto lasciato dalla scarsa implementazione del controllo collaborativo dal momento della sua introduzione nell'ordinamento



Le difficoltà del controllo collaborativo

- Perché è difficile realizzare un controllo di efficacia, efficienza, economicità
 - 1. La presenza nelle pubbliche amministrazioni di una *X-efficiency*, (Harvey Leibestein, 1966), che impedisce la trasposizione meccanica di regole privatistiche
 - 2. il forte attaccamento della cultura amministrativa italiana alla logica dell'adempimento rispetto a quella del risultato.



L'importanza del controllo di legittimità-regolarità

- Rendere giuridici i parametri numerici dei bilanci serve a
 - Valorizzare il bilancio come bene pubblico
 - Decodificare le politiche pubbliche
- Per questo è necessario analizzare la differenza tra programmato e realizzato ed esprimere su questo un giudizio



Trovare una sintesi tra questi due fuochi

- Ricomporre l'aporia tra collaborazione e decisione
 - È possibile (migliorando le procedure e ridefinendo i compiti degli attori)
 - È necessario (il bisogno di collaborazione è fortissimo nei comuni, non solo in quelli di piccole dimensioni e in alcune aree del territorio)



Le funzioni fondamentali

Un nodo da sciogliere

- Nel Rapporto s'indaga molto sul tema (capitolo 4 del rapporto)
 - Sono interessanti le analogie con le origini
 - La vicenda incompiuta della Carta delle Autonomie
 - La competenza è del legislatore nazionale
 - Serve garantire ai comuni una sfera di protezione delle prerogative (dallo stato e dalle regioni)

Due strette connessioni

1. I livelli essenziali sono la misura delle funzioni fondamentali.
 - Senza la loro definizione non si possono mettere a fuoco, e rappresentano il vero punto critico del federalismo fiscale.
 - I livelli essenziali sono stati sviluppati con l'indicazione di fabbisogni e costi standard
 - che rappresentano un prezioso lavoro di analisi per l'individuazione delle pratiche ottimali di organizzazione delle attività dei comuni,
 - anche se è criticabile l'approccio nozionale con cui si vorrebbero collegare risorse e risultati conseguiti
2. La dimensione ottimale ci indica il modo per offrirle con maggiore efficacia
 - Gli studi sulle performance dei comuni indicano una diffusa inefficienza sotto i 10.000 abitanti
 - Il 70 per cento dei comuni italiani ha una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti



Le proposte di riforma

Di contesto

- Consolidare i processi strutturali destinati a togliere spazio alla formazione di squilibri finanziari
 - l'armonizzazione dei bilanci
 - la riorganizzazione istituzionale (maggiore correlazione tra dimensione e funzioni)
 - il consolidamento di forme di autonomia impositiva e certezza di risorse che consentano un'adeguata programmazione e controllo dei cittadini

Di carattere generale

- Ridurre i tempi eccessivamente lunghi
- Ridefinire il ruolo dei soggetti ripartendo meglio la funzione di impulso e quella di controllo
- Affrontare la concentrazione territoriale del fenomeno con procedure ad hoc d'incisiva assistenza finanziaria e organizzativa (cabina di regia nazionale)



Le proposte di riforma del Titolo VIII

- Superare l'attuale scansione tra le diverse fattispecie delineando una procedura unitaria di risanamento finanziario
- Riservare alla legge i principi generali riservando al Regolamento la parte applicativa
- Revisione della figura dell'OSL aumentandone il tasso tecnico e l'autonomia funzionale (albo, ente, autorità indipendente)
- Mutuare istituti dalla nuova procedura fallimentare
 - Segnali di allerta
 - Composizione assistita delle crisi
 - Concordato
- Coordinare le regole con la disciplina delle società e organismi partecipati
- Definizione di un sistema di audit fondato sugli indicatori, da cui far discendere un vero e proprio modello di predizione degli squilibri

