

**CARMELA BARBERA**

è dottoranda in Management e Innovazione presso il Dipartimento di Scienze dell'Economia e della Gestione Aziendale dell'Università Cattolica di Milano e collaboratrice presso l'Area Public Management and Policy della SDA Bocconi School of Management. Si occupa di contabilità, programmazione, controllo e misurazione della performance nel settore pubblico. carmela.barbera@sdabocconi.it

**ENRICO GUARINI**

è ricercatore di Economia Aziendale presso l'Università di Milano-Bicocca e SDA Professor di Public Management & Policy. Si occupa di governance e programmazione e controllo nel settore pubblico. enrico.guarini@sdabocconi.it

**ILEANA STECCOLINI**

è Professor of Accounting & Finance presso Newcastle University London. Al momento dello svolgimento della ricerca qui presentata era professore presso l'Università Bocconi e SDA Professor di Public Management & Policy. Si occupa di contabilità, programmazione e controllo, misurazione della performance e governance nel settore pubblico. ileana.steccolini@newcastle.ac.uk

«Resilienti» o «diversamente resilienti»? *Le strategie finanziarie dei comuni in risposta agli shock esterni*

La recente crisi globale ha richiamato l'attenzione, ai diversi livelli di governo, sull'importanza di una solida gestione finanziaria per limitare gli effetti di eventi avversi e imprevedibili (shock). Si tratta di una nuova dimensione di contesto con la quale il management pubblico dovrà convivere nei prossimi anni.

Perché alcune aziende pubbliche sono in grado di adattarsi meglio di altre ai vincoli del contesto economico-finanziario? L'articolo riafferma l'importanza della resilienza organizzativa come prospettiva per affrontare il problema dell'equilibrio di bilancio nella PA, sulla base dell'analisi di otto casi di comuni capoluogo di provincia. I risultati evidenziano come le modalità di reazione e adattamento delle singole aziende siano influenzate da un lato dal grado di stabilità politica dell'amministrazione, dall'altro dalle competenze manageriali esistenti.

Parole chiave: *resilienza, resilienza finanziaria, enti locali, bilancio pubblico, crisi*

«Resilient» or «differently resilient»? Municipal financial strategies to cope with shocks

The recent global fiscal crisis has reaffirmed the importance of sound financial management in the public sector. Why are some public sector organizations better equipped than others to adapt and react to financial shocks? Based on a multiple-case analysis of eight Italian municipalities, this article proposes a conceptualization of financial resilience in the public sector, exploring how existing management capacities affect government's responses to shocks in the financial realm. Our results show that political stability matters and that different combinations and dynamics over time of anticipatory capacities and coping capacities give rise to different resilient behaviors.

Keywords: *resilience, financial resilience, local government, financial management, crisis*

La recente crisi globale e il suo impatto dirompente sui conti pubblici di diversi paesi hanno richiamato l'attenzione, ai diversi livelli di governo, sull'importanza di una solida gestione finanziaria per limitare gli effetti di eventi avversi e imprevedibili (shock). Inoltre, la pressione esercitata dai mercati e dalle istituzioni internazionali sulla necessità di mantenere i bilanci in equilibrio si è sovrapposta alla richiesta di un forte intervento pubblico per superare la crisi e di assistenza da parte di cittadini e imprese in difficoltà. Tale dinamica, che ha aumentato la complessità decisionale, è destinata ad accentuarsi nei prossimi anni, anche in relazione alla minore disponibilità della società a sostenere un carico fiscale elevato. Gestire in condizioni di elevata incertezza e con cambiamenti esterni imprevedibili e continui è una nuova dimensione di contesto con la quale anche le imprese dovranno convivere nei prossimi anni (Pirotti e Venzin 2014).

Peraltro, nel nostro paese la crisi si è inserita in un contesto economico-finanziario caratterizzato, nell'ultimo decennio, da politiche di riduzione della spesa e da pesanti vincoli finanziari imposti dal governo centrale alle regioni e agli enti locali al fine di contenere lo squilibrio nei conti pubblici, così da rispettare i parametri di deficit/debito previsti dall'Unione Europea. Non è un caso che, negli ultimi anni, siano aumentati i casi di squilibrio grave del bilancio e di dissesto finanziario anche nelle grandi città (per esempio, Parma, Roma, Catania, Taranto, Reggio Calabria, Alessandria). Come affrontare questi continui shock e mantenere allo stesso tempo un bilancio in equilibrio è diventato quindi un problema rilevante per il management e gli amministratori eletti dell'azienda pubblica. Poiché un'amministrazione pubblica, a differenza dell'impresa, non può «fallire» in quanto deve essere garantita la continuità dei servizi erogati, il management e gli amministratori eletti potrebbero essere indotti a sot-

tovalutare le necessità di cambiamento emergenti da eventi esterni oppure assumere comportamenti e scelte gestionali tali da ritardare la risposta organizzativa per superare gli shock. Vale la pena ricordare che questo rischio è presente anche in altri paesi se si pensa, per esempio, allo squilibrio strutturale nei conti pubblici della Grecia a livello centrale o al recente default della città di Detroit a livello locale.

L'aumento del rischio di default nel sistema pubblico sottolinea la necessità di riflettere sulle modalità attraverso cui le amministrazioni pubbliche reagiscono alle turbolenze dell'ambiente esterno di riferimento. Perché alcune amministrazioni sono in grado di adattarsi meglio di altre ai vincoli del contesto economico-finanziario? Da cosa dipende la capacità di adattamento? La conoscenza di questi aspetti potrebbe aiutare i policy-maker e i manager pubblici a creare le condizioni istituzionali di sistema e interne alle singole aziende tali da affrontare al meglio le sfide derivanti dal nuovo contesto di incertezza e instabilità, ovvero a rendere le amministrazioni meno vulnerabili e più solide.

Una possibile chiave interpretativa per analizzare questi aspetti è la resilienza organizzativa. Il termine resilienza ha origini nel campo della fisica – indica infatti la capacità di un materiale di resistere alle forze che vi vengono applicate –, ma è stato utilizzato anche in altre discipline quali l'ecologia, la psicologia, la sociologia, gli studi organizzativi e manageriali (Comfort 2002; Shaw 2012; Reid e Bottorill 2013; Pirotti e Venzin 2014). Il concetto di resilienza nei diversi ambiti disciplinari è stato declinato come capacità di risposta agli shock degli individui, dei sistemi sociali oppure delle organizzazioni, evidenziandone le relative caratteristiche derivanti dai comportamenti delle persone, dalla leadership, dai rapporti di potere e più in generale dalla disponibilità di risorse (McManus *et al.* 2007; Breen e Anderies 2001). La resilienza organizzativa agli

Gli autori intendono ringraziare Markus Venzin per aver ispirato il presente lavoro di ricerca e per gli interessanti spunti di riflessione sul tema nonché due anonimi reviewer per i preziosi commenti e suggerimenti che hanno permesso di migliorare l'articolo. Naturalmente le opinioni espresse nel

contributo sono attribuibili unicamente agli autori. Un particolare ringraziamento va agli intervistati, che hanno facilitato il lavoro sul campo e fornito testimonianze di notevole interesse, e alla Divisione Amministrazioni Pubbliche, Sanità e Non Profit della SDA Bocconi per aver supportato la ricerca.

shock esterni è identificata come la capacità di reazione dell'azienda alle situazioni avverse, che consiste nell'attenuazione dell'impatto negativo degli eventi (Somers 2009) e nello sviluppo, allo stesso tempo, di nuove capacità di adattamento per garantirsi la sopravvivenza (Pickett, Cadenasso e Grove 2004; Shaw 2012; Boin e Van Eeten 2013).

La resilienza organizzativa diventa quindi una condizione necessaria per salvaguardare la sostenibilità economico-finanziaria. L'importanza della capacità di adattamento per le amministrazioni pubbliche era stata evidenziata già alla fine degli anni Ottanta (Wildavsky 1988; Hood 1991). Tuttavia, negli ultimi anni, l'enfasi delle teorie e delle riforme promosse dai policy-maker è stata posta prevalentemente sulla ricerca dell'efficienza e della razionalità economica, sotto la spinta del paradigma dominante del New Public Management. Nonostante i recenti richiami sull'importanza di rafforzare la capacità di adattamento delle amministrazioni pubbliche (Comfort, Boin e Demchak 2010; Pandey 2010; Wukich 2013; Boin e Van Eeten 2013), il nesso tra resilienza e performance economico-finanziaria non è stato ancora approfondito a sufficienza, a differenza invece di recenti sviluppi di ricerca aventi come oggetto di indagine le imprese (Pirotti e Venzin 2014). Il presente lavoro intende pertanto riaffermare l'importanza

della resilienza organizzativa come prospettiva utile per affrontare il problema dell'equilibrio di bilancio delle amministrazioni pubbliche. Attraverso l'analisi di alcuni casi di comuni capoluogo di provincia si identificano quattro possibili strategie utilizzate per rispondere agli shock. I risultati evidenziano come, in un contesto caratterizzato dagli stessi vincoli istituzionali ed economico-finanziari, le singole amministrazioni pubbliche manifestino modi diversi di reazione e adattamento. Dopo aver analizzato la letteratura di riferimento, si descrive la metodologia di ricerca e si presenta l'analisi di otto casi selezionati mediante l'utilizzo di

una misura sintetica di performance. Nel paragrafo conclusivo sono evidenziate le implicazioni manageriali.

La prospettiva della resilienza nel settore pubblico

La resilienza viene considerata in letteratura come la capacità di un individuo, sistema o azienda di affrontare una situazione di incertezza e shock continui (Shaw 2012). Diversi studi hanno posto l'attenzione da un lato sulla capacità dei sistemi organizzati di ritornare alla situazione iniziale prima dello shock (*bouncing back*) (Pickett, Cadenasso e Grove 2004; Shaw 2012), dall'altro sulla capacità di evolvere verso una nuova condizione di equilibrio, diversa dalla precedente (*bouncing forward*) (Boin e Van Eeten 2013). Alcune recenti analisi empiriche, sulla base di questo approccio, hanno identificato le condizioni organizzative e strategiche che consentono alle imprese di adattarsi meglio alle turbolenze ambientali dell'ultimo decennio (Pirotti e Venzin 2014).

L'aumento del rischio di default nel sistema pubblico invita a riflettere sulle modalità attraverso cui le amministrazioni pubbliche reagiscono alle turbolenze esterne

Con riferimento alle amministrazioni pubbliche, il concetto di resilienza è stato declinato prevalentemente con riguardo alla capacità di gestire in modo efficace le emergenze e le grandi catastrofi naturali (alluvioni, terremoti ecc.) (Comfort 2002; Vale e Campanella 2005; Walker, Walker e Salt 2006; Bailey e Berkeley 2012; Reid e Botterill 2013). Nonostante i numerosi contributi sulla gestione del dissesto finanziario nella pubblica amministrazione (Manes Rossi 2002; Hendrick 2004; Tenucci 2008; Trussel e Patrick 2009; Maher e Deller 2010; Gori e Fissi 2012), nonché sull'impatto organizzativo e strategico delle crisi finan-

ziarie (Levine 1978; 1979; 1980; Levine, Rubin e Wolohojian 1982; Bozeman 2010; Scorsone e Plerhoples 2010; Hendrick 2011), finora limitata attenzione è stata rivolta alle modalità attraverso cui le amministrazioni pubbliche assorbono gli shock che impattano sull'equilibrio economico-finanziario. In particolare, poiché tali studi si concentrano prevalentemente sulle diverse tipologie di azioni messe in campo come risposta alla crisi, questo approccio rischia di pregiudicare un'analisi longitudinale sul comportamento aziendale prima della crisi (Bozeman 2010), e quindi di ignorare le capacità di adattamento organizzativo preesistenti che possono influenzare la reazione. Inoltre, posto comunque che le amministrazioni pubbliche «non possono fallire» e che la loro funzionalità deve essere in qualche modo garantita nel tempo, finora non è stata dedicata la dovuta attenzione alle modalità di adattamento organizzativo derivanti da tali peculiarità istituzionali.

Un punto chiave della resilienza organizzativa e applicabile alla resilienza finanziaria è la capacità organizzativa di adattamento agli shock

La domanda iniziale, pertanto, dovrebbe essere riformulata più propriamente in questo modo: «Come possono essere resilienti le amministrazioni pubbliche?» Le imprese possono essere più o meno resilienti e il fallimento rappresenta l'esito estremo di una strategia che non è stata in grado di superare gli shock. Le amministrazioni pubbliche, al contrario, «non possono affrontare le conseguenze del non essere resilienti», e per di più non hanno lo stesso livello di discrezionalità decisionale (Hendrick 2011). Per esempio, le strategie di focalizzazione di prodotto o di area geografica, identificate in un recente studio come driver della resilienza di alcune imprese (Pirotti e Venzin 2014), non sono applicabili alle aziende pubbliche in quanto il campo di azione e il livello di copertura dei bisogni essenziali è

definito dalle norme. Perfino il default non ha le stesse conseguenze nel settore pubblico rispetto a quello privato (Kaufman 1976; Bozeman 2010). Inoltre, nelle situazioni ambientali più avverse (per esempio, i disastri naturali), le evidenze empiriche dimostrano come le amministrazioni pubbliche debbano garantire «in qualche modo» la propria funzionalità, e quindi la propria sostenibilità finanziaria. Anche durante la recente crisi finanziaria, gli stati hanno svolto il ruolo di ultima «ancora di salvezza» per le imprese e le banche in difficoltà.

Il presente lavoro intende contribuire a colmare questa lacuna analizzando, per la prima volta, la «resilienza finanziaria» dell'azienda pubblica, intesa qui come capacità di affrontare gli shock esterni che impattano sull'equilibrio economico-finanziario e quindi sugli equilibri di bilancio. Nelle amministrazioni pubbliche, il bilancio rappresenta non soltanto lo strumento informativo esterno sulle scelte strategiche, ma anche il meccanismo operativo

attraverso cui si approvano e si «autorizzano» (da parte degli amministratori eletti) i relativi effetti sull'equilibrio economico-finanziario. Pertanto, nella nostra ipotesi di lavoro, i risultati di bi-

lancio rappresentano, in prima approssimazione, il «filtro» attraverso cui leggere la capacità dell'amministrazione pubblica di reagire e adattarsi agli shock esterni.

Alla luce di tali considerazioni, un concetto sviluppato dalla letteratura sulla resilienza organizzativa che si ritiene applicabile alla resilienza finanziaria è quello della capacità organizzativa di adattamento agli shock (*adaptive capacity*). La capacità di adattamento presenta due connotati: da un lato, la capacità di reazione immediata (*coping capacity*) a eventi avversi non previsti per attenuarne l'impatto dopo che essi si siano manifestati (Wildavsky 1988; Wukich 2013); dall'altro, la capacità di anticipare (*anticipatory capacity*) le possibili situazioni di rischio creando *ex ante* le condizioni organizzative idonee per reagire e affrontarle (Mal-

lak 1998; Sutcliffe e Vogus 2003; Nelson, Adger e Brown 2007). Le organizzazioni resilienti presentano due principali caratteristiche distintive che consentono di identificare e qualificare tali capacità. In primo luogo, la consapevolezza da parte del management circa le possibili situazioni di rischio, contingenti e future. Tale coscienza (*situation awareness*) consente all'organizzazione di predisporre sistemi di pianificazione e controllo adeguati (McManus *et al.* 2007; si veda anche Skertich, Johnson e Comfort 2013); di risolvere o attenuare i punti di debolezza da cui possono derivare impatti negativi rilevanti in caso di crisi (McManus *et al.* 2007); di creare riserve (*slack*) e flessibilità nelle risorse (Hood 1991). In secondo luogo, al manifestarsi di eventi avversi, la resilienza si esprime nella capacità di rispondere in modo rapido per attenuare gli effetti negativi e mantenere i livelli di performance, quindi facendo ricorso agli slack, riorganizzando le operazioni e riorientando rapidamente i comportamenti (Kendra e Wachtendorf 2003; Boin e Van Eeten 2013; Skertich, Johnson e Comfort 2013). In sintesi, la recente crisi finanziaria e l'elevata turbolenza e instabilità che hanno caratterizzato il contesto istituzionale del nostro paese nell'ultimo decennio hanno generato rilevanti impatti sugli equilibri di bilancio. Pertanto si ritiene che le strategie perseguite per mantenere tali equilibri costituiscano un interessante ambito di analisi per interpretare le capacità organizzative di adattamento agli shock; al tempo stesso, ci consentono di esplorare il concetto di resilienza finanziaria nel settore pubblico.

Metodo di ricerca

Poiché la resilienza finanziaria rappresenta un concetto nuovo e relativamente poco esplorato, il presente lavoro ne propone una concettualizzazione che viene sviluppata mediante l'analisi di alcuni casi.

Al fine di considerare realtà aziendali esposte alle medesime turbolenze ambientali e allo stesso contesto istituzionale, l'analisi è

stata riferita solo ai comuni capoluogo di provincia (117), nell'ambito dei quali è stato selezionato un campione teorico di otto casi rappresentativi del relativo posizionamento geografico e dei risultati di sintesi della gestione. Al fine di mantenere l'anonimato, i comuni oggetto di analisi sono indicati con le lettere da A ad H. Il periodo considerato per la selezione dei casi è il decennio 2000-2009, in relazione alla disponibilità dei dati di bilancio nella fase di selezione. Inoltre, al fine di considerare anche l'impatto sul bilancio della recente crisi finanziaria, sono state descritte le strategie finanziarie condotte fino al momento dell'intervista ed è stato verificato che gli otto casi selezionati avessero mantenuto il medesimo posizionamento che li aveva caratterizzati nel periodo 2000-2009 (1).

Ciascun caso è stato indagato attraverso un'intervista semistrutturata con il responsabile dei servizi economico-finanziari e/o il direttore generale e/o con il segretario generale, per un totale di dodici interviste. Nello specifico, sono stati intervistati tutti i responsabili finanziari; in aggiunta, nel Comune B è stato intervistato il segretario generale, nei Comuni C, E, F e H sono stati intervistati i direttori generali e nel Comune E anche il responsabile del controllo sulle partecipate. A ciascun intervistato è stato chiesto di evidenziare i principali shock percepiti nel periodo considerato; le politiche e le strategie finanziarie condotte dall'amministrazione; i fattori determinanti la capacità di risposta agli shock e gli effetti sul bilancio.

Le interviste, della durata di 30-60 minuti, sono state realizzate tra ottobre 2012 e febbraio 2013. Tutte le interviste sono state registrate e re-inviolate agli intervistati al fine di essere validate.

La resilienza finanziaria nella PA: una proposta concettuale

La resilienza finanziaria rappresenta un aspetto particolare della resilienza organizzativa. Se, in chiave organizzativa, essere resilien-

(1) In particolare, tale verifica è stata fatta per gli anni 2010 e 2011, in quanto, da un lato, nel 2012 alcuni enti hanno adottato in via sperimentale il nuovo sistema contabile (Comune D e Comune E), dall'altro, nello stesso anno, il Co-

mune F ha avviato un piano di riequilibrio finanziario e il Comune B ha dichiarato il dissesto, rendendo il confronto longitudinale per tali enti poco significativo.

ti implica avere una capacità dinamica di reagire alle crisi ed essere preparati ad affrontare le incertezze (Boin e Van Eeten 2013), la resilienza finanziaria nel settore pubblico si traduce nella capacità di un'amministrazione di attenuare gli effetti sugli equilibri di bilancio derivanti dalla variabilità degli eventi esterni. La stabilità dei risultati di bilancio nel tempo rappresenta, in questa prospettiva, una caratteristica della resilienza finanziaria.

Come già ricordato in precedenza, il tradizionale bilancio pubblico riflette le scelte strategiche sull'offerta dei servizi (le spese) e il relativo finanziamento (mediante tributi, tariffe ecc.) che, sul piano autorizzatorio, si traducono in un certo livello di equilibrio – atteso ed effettivo – tra uscite ed entrate, ovvero l'avanzo (entrate superiori alle uscite), il pareggio (entrate = uscite) o il disavanzo/deficit (entrate inferiori alle uscite) (2). Vale la pena ricordare che, nonostante vi siano posizioni discordi circa la misura della condizione di equilibrio, tutti sono d'accordo sul fatto che sia le posizioni in disavanzo sia quelle in avanzo non devono essere superiori a una certa soglia considerata fisiologica. Il disavanzo, pur essendo strettamente connesso alle peculiarità delle politiche pubbliche (Wildavsky 1988), se raggiunge livelli eccessivi, e soprattutto ripetuti nel tempo, è indicativo di una non corretta amministrazione (Rose e Smith 2011). Il conseguimento di un avanzo, invece, può rappresentare un modo attraverso cui l'amministrazione pubblica accumula risorse in eccesso (cosiddetto «slack finanziario») per affrontare gli imprevisti futuri. Tuttavia, la sistematica accumulazione di risorse in eccesso, senza impiegarle, è poco coerente con i fini istituzionali dall'azienda pubblica e difficile da sostenere di fronte ai cittadini (Fong 2015), dato che una parte degli avanzzi potrebbe essere utilizzata per aumentare la quantità e qualità dei servizi o per diminuire il livello di pressione fiscale (Bretschneider e Gorr 1992). Quest'ultima considerazione ha

indotto tradizionalmente le amministrazioni a perseguire un risultato di bilancio prossimo al pareggio o con un modesto avanzo.

L'analisi della resilienza finanziaria, pertanto, richiede di considerare allo stesso tempo il risultato di sintesi e la sua volatilità nel tempo, misurata attraverso la deviazione standard. Il risultato di sintesi del bilancio di un ente locale, che adotta la tipica contabilità finanziaria, ai sensi dell'art. 186 del D.Lgs. 267/2000 (3), viene calcolato come:

risultato di amministrazione (avanzo/disavanzo) = fondo cassa + residui attivi – residui passivi

Al fine di confrontare tra loro gli enti, il risultato di amministrazione è stato normalizzato in relazione al livello di entrate correnti (d'ora in poi «avanzo/disavanzo normalizzato»). Normalmente, questo valore normalizzato viene considerato accettabile in letteratura e nella prassi qualora si trovi in un range compreso tra -3/+5 per cento (Bellesia 2002; Anessi-Pessina, Sicilia e Steccolini 2012; Ministero dell'Interno 2013).

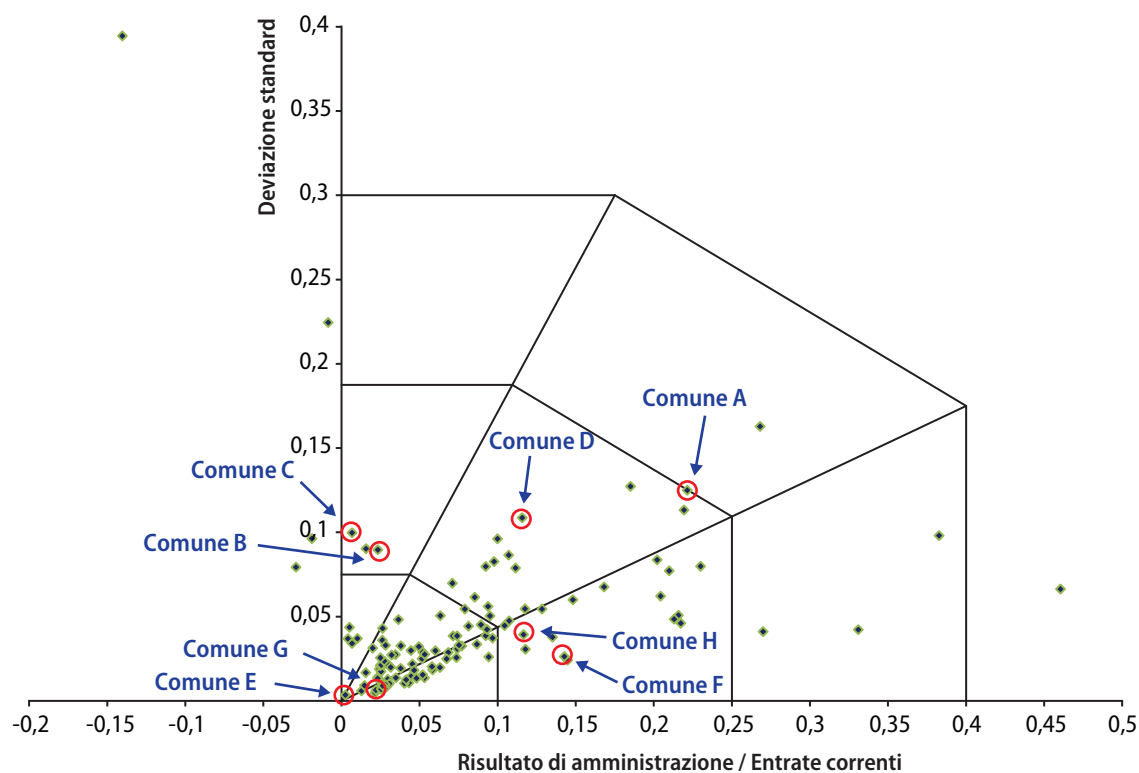
La scelta del risultato di amministrazione come misura di selezione dei casi presenta alcuni vantaggi e svantaggi. A tale proposito, è utile ricordare che il risultato di amministrazione (i) è una quantità stock, quindi riflette i risultati degli esercizi precedenti ai quali si collega attraverso l'evoluzione dei residui; (ii) comprende tra le entrate il ricorso all'indebitamento; (iii) è molto sensibile alle politiche di bilancio, soprattutto in termini di sovrastima dei residui attivi realmente esigibili o di sottostima delle passività (non riportate nel rendiconto). A quest'ultimo riguardo, al di là delle affermazioni degli intervistati, non è possibile distinguere tra slack «reali» o «fittizi» nella composizione del risultato di amministrazione. Tuttavia, secondo le analisi condotte dalla Corte dei Conti (2013), l'accumulo di avanzzi «fittizi» nell'ambito dei bilanci comunali è faci-

(2) Si fa riferimento al bilancio autorizzatorio, attualmente in vigore nelle amministrazioni pubbliche territoriali, basato sul principio di competenza finanziaria.

(3) Dato il periodo di indagine, si prescinde dal D.Lgs.

118/2011 e, in particolare, dal nuovo principio contabile generale della competenza finanziaria quale criterio di imputazione agli esercizi finanziari delle obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive.

FIGURA 1 | COMUNI CAPOLUOGO: AVANZO/DISAVANZO NORMALIZZATO E VOLATILITÀ (2000-2009)



Fonte: elaborazione degli autori su dati AIDA PA, Bureau Van Dijk

litato dalle caratteristiche del sistema contabile ed è un fenomeno abbastanza diffuso.

Nonostante tali limiti, il risultato di amministrazione rappresenta la principale variabile finanziaria di riferimento degli amministratori nell'approvazione del bilancio preventivo e consuntivo (artt. 187 e 188 del D.Lgs. 267/2000). Inoltre, concettualmente, l'avanzo di amministrazione riguarda la quota di risorse che, inutilizzate in un esercizio, possono essere impiegate nel bilancio dell'esercizio successivo. Il disavanzo, al contrario, rappresenta l'eventuale sbilanciamento da recuperare negli esercizi successivi.

Pertanto, il risultato di amministrazione è stato preferito rispetto ad altri possibili indicatori. Riprendendo i due connotati distintivi della resilienza organizzativa sviluppati dalla letteratura, ovvero capacità di anticipazione e di reazione agli shock, il risultato di ammi-

nistrazione è espressione sintetica delle condizioni finanziarie in cui si producono le scelte e le strategie e, al tempo stesso, è conseguenza delle stesse. In tale prospettiva, va inteso non come misura di performance, ma come criterio di selezione dei casi.

La Figura 1, con una struttura «a ragnatela», evidenzia la combinazione dei valori assunti dalla media e dalla deviazione standard del risultato di amministrazione normalizzato nel periodo considerato (2000-2009), identificando diversi livelli concentrici. I comuni vicini allo zero in termini di media e di deviazione standard sono quelli che cercano di stabilizzare nel tempo (non troppo ampio, non troppo basso) il risultato di bilancio, mentre spostandosi verso destra o verso l'alto si trovano gli enti con un livello più elevato di avanzo o di relativa volatilità. I comuni più «resilienti» dovrebbero essere quelli posizionati nelle

sezioni interne del grafico, ovvero caratterizzati da un avanzo normalizzato contenuto e da un'altrettanto contenuta volatilità nel periodo temporale considerato, mentre i «meno resilienti» dovrebbero essere quelli posizionati nelle sezioni più esterne. Dalla figura si nota una certa densità nella zona intorno allo zero, compresa nell'area di variabilità entro il 5 per cento; ciò suggerisce che i comuni tendono a porsi obiettivi di minimizzazione sia di avanzi sia di eventuali deficit, assicurando il più possibile un risultato vicino al «pareggio di bilancio» (4).

Quattro strategie di resilienza finanziaria

Al fine di comprendere meglio il fenomeno, sono stati selezionati alcuni casi caratterizzati da diverse specifiche combinazioni della media e della volatilità del risultato di amministrazione. In primo luogo, non sono stati analizzati i casi con valori estremi, considerati *outlier*. L'analisi si è quindi concentrata su quattro combinazioni – alto/basso – del risultato medio di bilancio e della sua volatilità; per ciascu-

na combinazione sono stati selezionati due comuni, uno al Nord e l'altro al Sud, a controllo del fattore geografico (Putnam 1993). Gli otto casi selezionati sono evidenziati nella Figura 1. La tabella nell'Appendice 1 riporta per gli otto enti i valori analitici di avanzo/disavanzo normalizzato per ciascun anno, la volatilità e la posizione geografica.

Il relativo posizionamento è stato discusso con gli intervistati solo alla fine dell'intervista e tutti ne hanno confermato lo stretto collegamento con le strategie finanziarie condotte nel periodo 2000-2009. Sono stati, inoltre, oggetto di indagine la tipologia e l'intensità degli shock esterni percepiti: l'obiettivo era quello di cogliere l'eventuale legame tra i valori assunti dalla misura considerata e la presenza di specifici approcci e strategie finanziarie sottostanti messi in atto per fronteggiare tali shock. In particolare, le interviste hanno evidenziato che la sensazione di incertezza è comune ai diversi enti, i quali ne hanno declinato le cause nei seguenti fattori: il continuo e improvviso cambiamento legislativo, la ri-centralizzazione e, infine, la crisi econo-

TABELLA 1 | LA PERCEZIONE DEGLI SHOCK ESTERNI NEGLI ENTI LOCALI

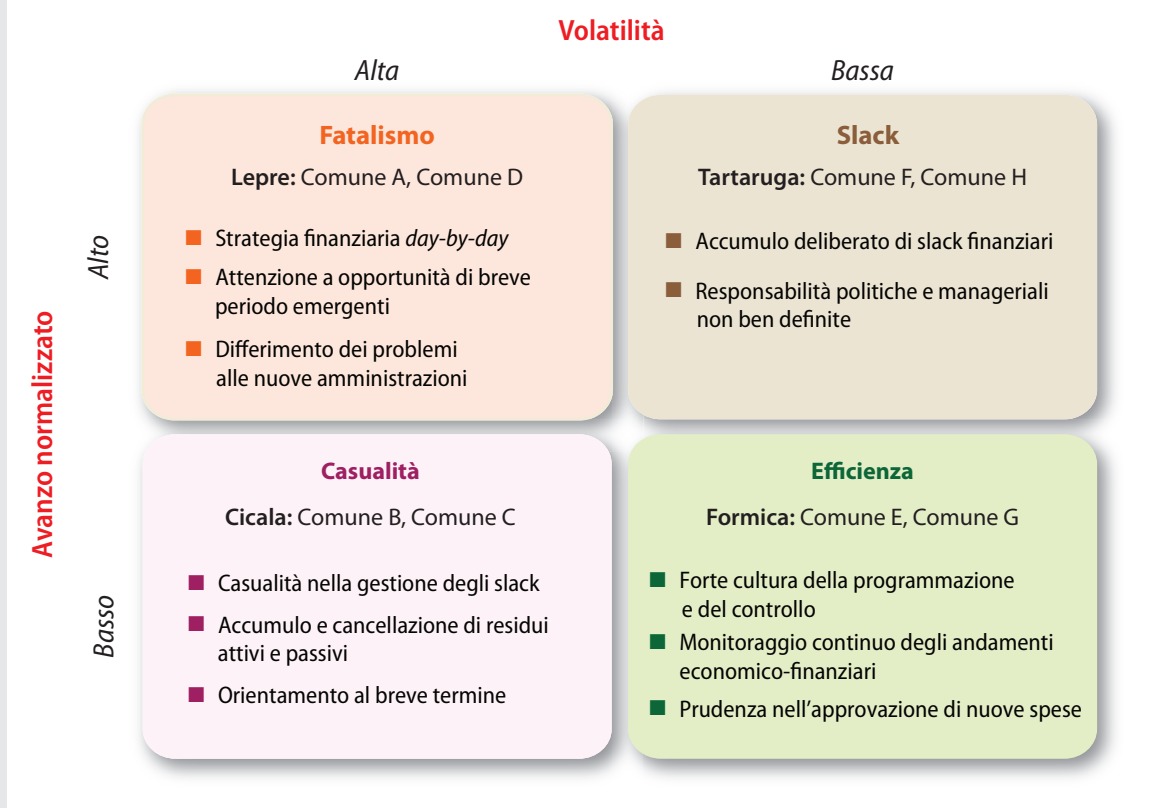
Tipologie di shock	Descrizione
Cambiamento legislativo improvviso e continuo	■ Cambiamenti nel sistema contabile, dei controlli e dell'ordinamento tributario ■ Continue richieste di tagli alla spesa e riduzione dei trasferimenti da parte dello stato ■ Inasprimento dei vincoli di bilancio imposti dal patto di stabilità interno
Ri-centralizzazione delle decisioni e del controllo sulle risorse da parte dello stato	■ Incertezza derivante dalla maggiore dipendenza fiscale dallo stato insieme a una riduzione dei trasferimenti ■ La ri-centralizzazione emerge in chiara contrapposizione all'autonomia locale diffusa dalle passate riforme ispirate dal New Public Management
Crisi economica	■ Aumento della spesa connesso alla crisi ■ Diminuzione delle entrate a causa della minore base imponibile

(4) Si precisa che l'avvicinamento al pareggio può essere conseguito sia mediante strategie «reali», sia con politiche di bilancio. La rilevanza di queste ultime è emersa, nel corso delle interviste, come un possibile elemento di resilienza; tuttavia, non è obiettivo del presente articolo

svolgere un'analisi specifica dei comportamenti legati alle politiche di bilancio degli enti. Nel contesto italiano non esistono molte analisi a tal proposito, a eccezione del contributo di Anessi-Pessina e Sicilia (2015) che, tra i risultati, evidenzia come la sovrastima delle entrate correnti sia

molto frequente negli enti locali italiani, sia nel momento della formulazione del bilancio sia in corso d'anno, e che le politiche effettuate sulle entrate (sottostima in fase preventiva e sovrastima durante l'esecuzione del bilancio) possono contribuire alla creazione di avanzi.

FIGURA 2 | I DIVERSI MODI DI ESSERE RESILIENTI



mica (si veda la Tabella 1 per una sintesi). Tali shock hanno avuto manifestazione nell'arco del periodo 2000-2009 e si sono intensificate negli anni successivi, anche per effetto della crisi.

Ciò sembra confermare, per gli enti locali, la presenza di un ambiente istituzionale omogeneo e caratterizzato da turbolenze comuni. Tuttavia, la risposta agli shock è apparsa molto diversa negli otto casi: le quattro combinazioni del risultato di bilancio e della sua volatilità riflettono da un lato profonde differenze nelle condizioni finanziarie in cui gli enti si trovavano, dall'altro le conseguenze delle strategie finanziarie adottate per fronteggiare l'incertezza e i vincoli esterni. Tali diversità di risposta sembrano dare atto delle differenti capacità di anticipazione e reazione alle turbolenze esterne. In particolare, le strategie descritte come reazione alla crisi economico-finanziaria sono state avviate nel 2009 e hanno

subito un'accelerazione negli anni successivi, nei quali gli impatti hanno avuto un riflesso più intenso sul bilancio. Nella Figura 2 vengono presentati i diversi approcci; di seguito se ne analizzano le caratteristiche distintive che, metaforicamente, vengono ricondotte ai personaggi delle fiabe di Esopo.

Nelle quattro realtà caratterizzate da bassa volatilità dell'avanzo/disavanzo normalizzato, dalle interviste è emersa in modo evidente come tratto comune la consapevolezza delle strategie di resilienza finanziaria. Tale consapevolezza, tuttavia, insiste su due aspetti diversi in sovrapposizione a un valore di avanzo normalizzato alto o basso, rispettivamente in riferimento a un deliberato accumulo di slack e a una forte propensione alla programmazione e al controllo. Nelle realtà con alta volatilità dei risultati, invece, sembra prevalere un approccio contingente, in cui non appare un orientamento di fondo dominante e gli ele-

TABELLA 2 | STRATEGIE FINANZIARIE IN RISPOSTA AGLI SHOCK E RELATIVE DETERMINANTI*

Dettaglio sulle strategie finanziarie adottate per rispondere agli shock

Ente	Determinanti delle scelte	2000-2009		Post-2009	
		2000-2009		Post-2009	
A e D	■ Stabilità politica	Capacità di anticipazione		Capacità di anticipazione	
		■ Debole capacità di programmazione e controllo (P&C)		■ Decisione di creare una struttura interna per il recupero delle entrate (A)	
		Capacità di reazione		Capacità di reazione	
B e C	■ Visione politica verso il breve termine (B) ■ Carenza di cultura manageriale (B) ■ Inseadimento di nuova amministrazione come elemento facilitante di una nuova vision	■ Uso di slack ■ Identificazione di opportunità emergenti		■ Maggiore collaborazione inter-unità e comunicazione interna (A) ■ Riduzione delle spese correnti (per esempio, minori contributi alle associazioni non-profit, minori spese di cancelleria e per utenze) e degli investimenti (D) ■ Ricorso alla partnership pubblico-privato (D)	
		Capacità di anticipazione		Capacità di anticipazione	
		■ Debole capacità di P&C		■ Migliore monitoraggio della riscossione (in B mediante la creazione di un'unità per il recupero delle entrate) ■ Creazione di un organo interno che si occupa di strategic management e valutazione della performance (B)	
E e G	■ Cultura del risultato ■ Stabilità politica ■ Coesione interna e integrazione tra politica e management (E) ■ Leadership politica (G)	Capacità di reazione		Capacità di reazione	
		■ Uso contingente degli slack (B) ■ Accumulo e cancellazione di residui attivi e passivi (B) ■ Affidamento a risorse esterne man mano che si rendono disponibili (C)		■ Riorganizzazione interna e riduzione dei costi in seguito al dissesto (B) ■ Aumento delle entrate: affitti, vendita del patrimonio, fondi UE in B; ■ Cancellazione di partecipazioni societarie in C ■ Cancellazione di residui attivi e passivi fittizi ■ Cancellazione di ricorso al debito e ricorso alla partnership pubblico-privato (C)	
		Capacità di anticipazione		Capacità di anticipazione	
F e H	■ Instabilità e visione politica orientata al breve termine (F) ■ Basso turnover della compagine politica come ostacolo all'innovazione (H) ■ Rigidità organizzativa ■ Contesto socio-economico fragile (F)	■ Risk planning ■ Solidi sistemi di P&C		■ Maggior controllo sulle partecipate (E) ■ Continua attenzione agli equilibri di bilancio (E)	
		Capacità di reazione		Capacità di reazione	
		■ Creazione di «riserve» mediante un approccio prudente alla previsione della spesa ■ Networking e inclusione esterni		■ Razionalizzazione della spesa (E) ■ Aumento delle entrate: tasse, affitti, lotta all'evasione; dismissione di partecipazioni societarie e vendita del patrimonio in G ■ Riduzione degli investimenti (orientamento al mantenimento) (E) ■ Cancellazione dei residui passivi (E)	
F e H		Capacità di anticipazione		Capacità di anticipazione	
		■ Debole capacità di P&C		■ Miglior monitoraggio della riscossione ■ Avvio del consolidamento dei conti delle partecipate	
		Capacità di reazione		Capacità di reazione	
F e H		■ Uso deliberato di slack		■ Aumento delle entrate: tasse e tariffe; affidamento a risorse esterne in F ■ Continuo uso deliberato di slack (H) ■ Cancellazione dei residui attivi e passivi (F) ■ Spending review (creazione unità apposita in H) ■ Vendita o miglior gestione del patrimonio ■ Riorganizzazione interna (per esempio, unione di unità diverse) (H)	

Note: * laddove non specificato, le determinanti e le strategie si riferiscono a entrambi gli enti della riga cui fanno riferimento

menti di eterogeneità sono determinati dal prevalere in un caso (fatalismo) di opportunità emergenti e nell'altro (casualità) di una gestione occasionale degli slack.

La Tabella 2 riporta in maggior dettaglio le strategie finanziarie adottate dagli enti e le loro determinanti, in relazione alle capacità di anticipazione e di reazione. In particolare, emerge come nel periodo post-2009 la crisi finanziaria in alcuni casi abbia rafforzato le capacità di adattamento preesistenti, mentre in altri abbia portato ad avviare un percorso di cambiamento. Ciò implica che possono esserci dei percorsi evolutivi in riferimento alle quattro strategie identificate e in relazione a ciascun ente.

Fatalismo (Comuni A e D)

La resilienza basata sul fatalismo consiste nell'accumulare o utilizzare slack finanziari in alcune situazioni e secondo la specifica necessità. Questo approccio si fonda su una reazione passiva alle minacce emergenti, senza preoccuparsi più di tanto in anticipo di come prepararsi (proprio come la Lepre nella fiaba di Esopo, così convinta della sua possibilità di vincere la gara contro la Tartaruga da concedersi in itinere un piccolo riposo). Pertanto, questa strategia sembra essere prevalentemente basata su una mera capacità di reazione agli shock piuttosto che di anticipazione. D'altra parte, questo approccio può essere collegato al senso di impotenza che gli intervistati hanno dichiarato rispetto al continuo cambiamento e alla volatilità del contesto economico e istituzionale.

I comuni in questa categoria sono caratterizzati da un avanzo medio elevato lungo tutto il decennio 2000-2009, con altrettanto elevata volatilità (in sostanza, hanno conseguito avanzi sia modesti sia di elevata entità, ma con prevalenza di questi ultimi). Secondo gli intervistati, questi risultati sono legati principalmente a fattori non controllabili o, talvolta, a comportamenti opportunistici tesi a evitare gli effetti negativi dei vincoli esterni sul bilancio. Nel caso del Comune A, per esempio, l'elevato avanzo mantenuto in bilancio

per molti anni (e non utilizzato) era legato a un significativo residuo attivo per precedenti trasferimenti da parte dello stato non ancora riscossi (per esempio, per la manutenzione del tribunale). Nel caso del Comune D, invece, l'avanzo era derivato da un'operazione infra-gruppo con l'azienda controllata realizzata nel 2008, che aveva consentito di attenuare i vincoli imposti dal patto di stabilità e di ottenere maggiori margini di manovra nel bilancio dell'ente (5). I tratti distintivi di tale approccio si colgono dalle affermazioni degli intervistati:

«Noi cerchiamo formalmente di adottare una visione di lungo termine, ma diamo maggiore priorità alle opportunità che si presentano, per ottenere un vantaggio immediato e posticipare le decisioni difficili alle prossime amministrazioni» (Responsabile dei servizi finanziari, Comune A).

Il Comune A ha anche evidenziato l'assenza di coordinamento interno e di responsabilizzazione del management sulla riscossione delle entrate quali punti di debolezza in grado di pregiudicare la capacità dell'ente di rispondere agli shock e raggiungere l'equilibrio di bilancio. Nel periodo più recente, entrambe le realtà stanno cercando di migliorare la resilienza attraverso un rafforzamento della capacità di riscossione delle entrate e di monitoraggio degli equilibri finanziari. In entrambi i casi, la stabilità politica dell'amministrazione nel corso del mandato elettivo è stata considerata una condizione fondamentale per la resilienza.

Slack (Comuni F e H)

Queste due realtà sono caratterizzate da un avanzo normalizzato elevato (ovvero superiore al livello considerato fisiologico) e relativamente stabile nel tempo. In particolare, a garanzia di una maggiore flessibilità di spesa, è stato evidenziato un sistematico utilizzo di slack:

(5) La normativa contabile per gli enti locali non prevedeva in quel periodo l'obbligo del bilancio consolidato, che è stato introdotto solo di recente.

«La sovrastima delle entrate nel bilancio di previsione era una consuetudine in passato, dato che eravamo abbastanza sicuri che prima o poi sarebbero state rimosse [...] Ogni anno si otteneva lo stesso ammontare di entrate di dubbia riscossione che però venivano mantenute ugualmente in bilancio come crediti (residui attivi). Ora stiamo diventando più prudenti piuttosto che ottimisti» (Dirigente dei servizi finanziari, Comune H).

La creazione di slack finanziari è stata descritta anche come prassi per la formazione di effettive riserve per gli imprevisti futuri. Mentre nel caso degli slack fittizi la formazione di risorse era ottenuta solo sul piano contabile, grazie alla sovrastima degli accertamenti in entrata rispetto alle effettive riscossioni, la formazione di slack reali si concretizzava attraverso una prudente sottostima degli stanziamenti di entrata e la sovrastima degli stanziamenti di spesa nel bilancio di pre-

terpretato come un modo indiretto per mantenere nel tempo l'adozione di queste prassi. Si può parlare in questo caso di resilienza (in senso stretto) o, piuttosto, della tradizionale «arte di arrangiarsi»? In un certo senso, possiamo affermare che si tratta comunque di resilienza (intesa come tentativo di mantenere lo status quo in risposta agli eventi avversi, almeno fino quando la situazione non diventa insostenibile), soprattutto alla luce dell'incertezza del contesto economico e istituzionale e dell'orientamento al breve termine del ciclo politico, così come della possibilità di far ricorso alle procedure di salvataggio da parte dello stato. In entrambi i casi, infatti, è stato possibile cogliere un'elevata consapevolezza delle strategie adottate.

A tale proposito, gli intervistati hanno motivato questi comportamenti come la conseguenza di diversi elementi. Nel caso del Comune F, sono stati evidenziati diversi problemi strutturali in grado di condizionare la capacità di reazione, la qualità della visione politica degli amministratori eletti, il modello organizzativo e la qualità del sistema informativo, le competenze del personale, il sistema di riscossione

La resilienza basata sul fatalismo consiste nell'accumulare o utilizzare slack finanziari in alcune situazioni e secondo la specifica necessità

visione approvato in pareggio: tale meccanismo consentiva di realizzare un avanzo effettivo nel corso dell'esercizio. A evidenza, si tratta di due meccanismi di formazione di slack opposti e distinti. Al riguardo, entrambe le realtà hanno rivelato una certa dipendenza (e probabilmente una preferenza) per il primo, quindi per la creazione di slack non sempre effettivi, il mantenimento in bilancio di residui attivi di dubbia riscossione e il rallentamento dei pagamenti. Nel caso del Comune F, per esempio, il ricorso alla procedura di pre-dissesto, sia nel 1993 sia nel 2012 (6), può essere in-

ne delle entrate, nonché il particolare contesto socio-economico. Nel caso del Comune H, gli intervistati hanno evidenziato la burocrazia interna, l'inefficienza nell'organizzazione logistica dei servizi comunali, l'alto costo del personale e la limitata autonomia fiscale sui tributi locali. In entrambi i casi, la stabilità dell'amministrazione è stata identificata come condizione rilevante che può influire sulla resilienza finanziaria. In particolare, la stabilità politica è ritenuta positiva solo se gli amministratori hanno una visione strategica di lungo periodo. La metafora per queste due realtà è la Tartaruga di Esopo, allo stesso tempo costante nei comportamenti e piena di risorse, in grado di vincere la gara contro la Lepre non per la sua abilità, ma per la perseveranza.

(6) Sul bilancio, gli effetti della procedura di riequilibrio pluriennale (artt. 243-bis, ter e quater del Testo Unico degli Enti Locali) si traducono in un forte disavanzo nel 2011, dove il risultato di amministrazione normalizzato è pari a circa -69,6 per cento.

Casualità (Comuni B e C)

Questo comportamento sembra essere quello meno coerente con la strategia della resilienza. I comuni che hanno seguito questo approccio sembrano simili alla Cicala di Esopo, quanto meno fino al 2008, per la consuetudine a un approccio di brevissimo periodo, senza una chiara strategia deliberata per affrontare gli shock, e per l'inclinazione a spendere fino a esaurire rapidamente gli avanzzi. I comuni in questo quadrante presentano un

avanzo normalizzato medio molto limitato, con un'elevata volatilità. Nel caso del Comune C, gli intervistati (direttore generale e direttore dei servizi finanziari) hanno sottolineato che, a partire dal 2008, grazie all'insediamento della nuova amministrazione, è stata posta attenzione

all'equilibrio di bilancio, al contenimento dei debiti, alla cancellazione dei residui passivi e allo sviluppo di partnership pubblico-privato. È stato inoltre definito un piano strategico ed è stata posta una nuova attenzione alla riscossione delle entrate. In modo simile, anche il Comune B ha iniziato un percorso di risanamento dal 2008:

«Nel 2008 abbiamo riverificato i residui passivi e attivi in bilancio, alcuni dei quali sono stati cancellati. Nel 2010 abbiamo approvato la procedura di dissesto. I dirigenti hanno riverificato tutti i residui attivi e passivi in modo analitico e, per effetto di diverse cancellazioni contabili, è emerso un disavanzo di 20 milioni di euro» (Dirigente dei servizi finanziari, Comune B).

Il segretario generale del Comune B ha inoltre confermato che il posizionamento evidenziato dai dati può essere imputato a inerzie e inefficienze organizzative. Nel 2011 è stato dichiarato il dissesto finanziario e il Comune B è stato quindi costretto ad adottare un piano

(7) Il dissesto si traduce, sia nel 2010 che nel 2011, in un risultato di amministrazione normalizzato negativo, rispettivamente pari a circa -28,2 e -31 per cento.

di risanamento, a rivedere la spesa, a vendere alcuni immobili e a riorganizzare i processi di riscossione (7). In tempi recenti, il Comune B sembra aver avviato un percorso di effettivo controllo della dimensione e della volatilità del risultato di amministrazione.

Efficienza (Comuni E e G)

Questa strategia mira a ottenere avanzzi strutturalmente contenuti nel tempo, quasi prossimi allo zero, come confermato dai dati.

La situazione di «sostanziale pareggio» tra entrate e uscite richiede una solida cultura di programmazione e controllo, prudenza nei processi di spesa e continuo monitoraggio del bilancio

Secondo gli intervistati, la situazione di «sostanziale pareggio» tra entrate e uscite richiede una solida cultura di programmazione e controllo, la prudenza nei processi di spesa, il continuo monitoraggio del bilancio in corso di esercizio, nonché l'attenzione ad anticipare gli eventi avversi e i possibili rischi. Tale comportamento, che sembra essere radicato nella cultura organizzativa, può essere assimilato a quello della Formica di Esopo, molto attenta e parsimoniosa nell'uso delle risorse. In entrambi i casi, gli intervistati ritengono che queste caratteristiche siano il risultato della loro strategia finanziaria e della stabilità politica dell'amministrazione. Nel caso del Comune E, oltre agli aspetti sopra richiamati, tra i fattori determinanti la resilienza è stato sottolineato quello relativo alla responsabilizzazione del management sui risultati di bilancio. Il Comune G, invece, ha sottolineato la qualità e la coesione del team dirigenziale, la tempestiva approvazione del bilancio di previsione, oltre che la visione strategica da parte del sindaco. In entrambe le realtà è stata sottolineata l'importanza di un'attenta programmazione di bilancio e delle relative variazioni in corso d'anno come condizione per l'utilizzo efficace delle risorse disponibili senza eccessi di spesa:

«Qualora si verificassero entrate superiori alle attese procediamo con le variazioni in corso d'anno. Il bilancio di previsione è uno strumento dinamico [...]. Cerchiamo di spendere tutte le risorse, ma nei limiti delle entrate effettivamente riscosse» (Dirigente dei servizi finanziari, Comune E).

«Siamo in grado di approvare il bilancio di previsione prima della scadenza di legge. Non appena il bilancio è approvato siamo pronti per iniziare le variazioni durante l'anno» (Dirigente dei servizi finanziari, Comune G).

In entrambi i casi sembrano, peraltro, emergere alcune preoccupazioni in relazione alla recente crisi. Il Comune G sta ricorrendo a operazioni di project finance per attenuare i

ager. Tuttavia, come evidenziato dal Comune E, la continua ricerca di efficienza nella gestione delle risorse rischia di tradursi, in prospettiva, in una minore capacità dell'amministrazione di rispondere a eventi improvvisi o a ulteriori tagli incrementali da parte dello stato.

Discussione e conclusioni

L'approccio tradizionale al public management ha posto particolare enfasi sui temi dell'efficienza, della stabilità e del controllo (Hood 1991). La recente crisi economica e finanziaria ha invece evidenziato l'importanza di comportamenti organizzativi caratterizzati da flessibilità, adattamento e capacità di assorbire gli shock. Il presente contributo ha posto l'attenzione sui profili della resilienza finanziaria delle amministrazioni pubbliche locali e, pur non essendo

possibile generalizzare i risultati identificati, ha individuato quattro differenti strategie emergenti, sulla base dei risultati di bilancio e della relativa volatilità nel corso di un decen-

La crisi ha evidenziato l'importanza di comportamenti caratterizzati da flessibilità, adattamento e capacità di assorbire gli shock

vincoli sugli investimenti derivanti dal patto di stabilità. La grave recessione sta, inoltre, riducendo la riscossione dei tributi; pertanto il Comune G ha incrementato i controlli sull'evasione e messo a punto un piano di dismissione degli asset immobiliari e delle partecipazioni in aziende controllate (8). Il direttore generale del Comune E ha evidenziato una sorta di «paradosso dell'efficienza» (Levine 1979), ovvero che ulteriori riduzioni della spesa potrebbero essere difficili da realizzare in un contesto che ha già effettuato notevoli recuperi di efficienza in passato. In entrambi i casi, i fattori facilitanti la resilienza finanziaria sono stati identificati nella stabilità politica, nella coesione del team manageriale, così come nella fiducia reciproca tra amministratori e man-

nio. In relazione alla domanda «Come possono essere resilienti le amministrazioni pubbliche?», l'analisi evidenzia che non c'è una modalità standard e ben definita, ma piuttosto si riscontra una varietà di strategie per sopravvivere agli shock. Queste strategie sembrano essere radicate nella cultura manageriale delle specifiche realtà organizzative e sono espressione della combinazione dinamica nel tempo di capacità di anticipazione e reazione.

Nel tentativo di dar evidenza alle diverse modalità di reazione agli shock, l'avanzo/disavanzo normalizzato e la relativa volatilità si sono rivelate delle variabili efficaci per l'individuazione delle strategie adottate. Le amministrazioni Formica e Tartaruga hanno dimostrato consapevolezza delle proprie strategie di stabilizzazione dell'avanzo nel tempo (bassa volatilità). Le prime tendono a sviluppare solidi sistemi di programmazione e controllo e concepiscono la programmazione finanziaria secondo una corretta logica di

(8) Negli anni 2000-2010 si osserva, nel caso del Comune G, una sostanziale costanza nel trend del risultato di amministrazione normalizzato e un disavanzo nel 2011 che porta tale indicatore ad assumere un valore pari a -3,90 per cento.

budgeting e continuo bilanciamento tra entrate e spese. Tuttavia, la loro attenzione sul recupero di efficienza e la minimizzazione di slack in eccesso potrebbe, nel lungo periodo, condizionare negativamente la capacità di adattamento e reazione agli eventi imprevisti. Le amministrazioni Tartaruga sono meno preoccupate dell'efficienza e tendono invece ad accumulare slack (reali o fittizi) per assicurarsi una più alta flessibilità per affrontare le situazioni emergenti. Tale strategia, però, sembra valere solo nel breve-medio periodo poiché, se gli slack accumulati sono «fittizi», queste amministrazioni finiscono in situazioni di dissesto finanziario o necessitano di piani di risanamento. La caratteristica distintiva delle amministrazioni Cicala e Lepre, di contro, è l'alta volatilità dell'avanzo. Entrambi i casi rivelano diversi punti di debolezza nei sistemi di programmazione e controllo, l'assenza di una politica sistematica di accumulo di slack e di consapevolezza delle strategie adottate. A differenza delle altre amministrazioni, queste tendono a cogliere le opportunità emergenti *day-by-day*, senza una precisa strategia di medio-lungo periodo. Nonostante le caratteristiche comuni, le amministrazioni Lepre sono più inclini ad accumulare risorse, quasi «compulsivamente», decidendo come e quando spenderle in modo del tutto casuale. Le amministrazioni Cicala, al contrario, sono più inclini a spendere in modo eccessivo e a esaurire rapidamente gli avanzi accumulati, senza preoccuparsi più di tanto dei rischi futuri.

Appare rilevante sottolineare come un accumulo di slack «fittizi» e una strategia finanziaria di breve termine possano condurre a situazioni di disequilibrio sostanziale, che emergono quando tali comportamenti non sono più sostenibili, o comunque in corrispondenza di shock di particolare intensità, come sembra essere avvenuto per effetto della crisi nel Comune B e nel Comune F. Gli shock, in questo caso, costringono gli enti a rivedere le stra-

tegie finanziarie adottate in passato per essere in grado di garantire l'erogazione dei servizi. In questa prospettiva, anche i comuni la cui resilienza è basata sull'efficienza potrebbero essere influenzati a modificare i comportamenti, come è il caso del Comune G. Come evidenziato nei risultati, nel 2010 e nel 2011 i Comuni B, F e G subiscono variazioni nel risultato di amministrazione normalizzato; gli altri enti, al contrario, mostrano un andamento stabile. Ne consegue che, date le quattro strategie di resilienza, il posizionamento relativo degli enti non è statico nel tempo, ma mutevole e, in particolare, legato alla dinamica interazione tra capacità di anticipazione e reazione degli enti e shock.

Implicazioni manageriali

I risultati di questa analisi presentano diverse implicazioni per i manager pubblici e per i policy-maker.

Innanzitutto, emerge come gli approcci di resilienza finanziaria dei comuni siano profondamente influenzati dalle politiche del gover-

Gli approcci di resilienza finanziaria dei comuni sono influenzati dalle politiche del governo centrale, ma le singole realtà organizzative rispondono in modo diverso ai vincoli esterni

no centrale, sebbene le singole realtà organizzative poi filtrino e rispondano in modo diverso ai vincoli esterni. Nei casi analizzati, l'elevata incertezza legislativa e l'attuale ri-centralizzazione del sistema di finanziamento delle amministrazioni locali hanno ristretto notevolmente i margini di manovra e la capacità di reazione alla crisi, ma allo stesso tempo sembrano aver incentivato l'adozione di comportamenti elusivi o di differimento delle soluzioni (come nei casi della Cicala o della Lepre). L'utilizzo di slack finanziari (talvolta fittizi) rappresenta una strategia intenzionale o casuale di sopravvivenza in condizioni ambien-

tali perturbate. In un certo senso, sembra che questa prassi, in un contesto di riduzione dei trasferimenti centrali, crisi economica e necessità di non tagliare i servizi, possa aver indotto alcune amministrazioni a spostare sempre più avanti il «punto di non ritorno». Pertanto, i risultati suggeriscono ai policy-maker che, per rafforzare la capacità di resilienza finanziaria, è necessario garantire agli enti un

le singole amministrazioni locali riescono a «filtrare» e superare gli shock, nonché l'impatto di queste sul bilancio, può essere molto pericoloso per il sistema pubblico nel suo complesso. Come dimostra il caso di bancarotta della città di Detroit, se le entrate di un'amministrazione locale continuano a diminuire a fronte di una domanda di servizi crescente, è molto probabile che prima o poi

I sistemi di controllo sul dissesto finanziario degli enti locali sono disegnati per affrontare specifici casi, ma non sono adeguati per prevenire un'ipotetica situazione di default diffuso

si verifichi uno squilibrio finanziario; un'alternativa riguarderebbe la revisione del livello di risposta ai bisogni. Nella prospettiva dei manager delle singole amministrazioni, questi risultati evidenziano la necessità di intervenire non solo sull'efficienza, sebbene

quadro di regole sufficientemente stabile e condiviso.

Inoltre, nell'ambito dell'attività di monitoraggio esterno sulle amministrazioni locali, gli organi di controllo dovrebbero anche verificare la capacità delle singole aziende di sopportare una riduzione dei trasferimenti e, più in generale, le loro modalità di adattamento agli shock. In questa prospettiva, i sistemi di misurazione e valutazione dei risultati dovrebbero concentrarsi maggiormente su una visione dinamica ed evolutiva della performance, che consideri non solo misure di efficienza ed efficacia, ma anche nuove misure che enfatizzino la dimensione della volatilità dei risultati e i fattori sottostanti (per esempio, gli slack, la capacità di adattamento e apprendimento, la struttura dei tributi, i livelli di servizio).

I sistemi di governance e controllo sul dissesto finanziario degli enti locali sono stati disegnati per affrontare specifici casi di squilibrio, ma non sono adeguati per prevenire un'ipotetica situazione di default diffuso (9). Pertanto, ignorare le modalità attraverso cui

questa sia la parola chiave in periodi di austerità, ma anche su una strategia di resilienza ispirata alla logica della prudenza e alla creazione di slack effettivi in bilancio, soprattutto durante le fasi espansionistiche del ciclo economico. Come hanno ben evidenziato alcuni intervistati, la resilienza non è solo una questione di capacità manageriale, ma anche di volontà e capacità politica. In questa prospettiva, è necessario che gli amministratori siano portatori di una visione strategica di lungo periodo.

Il tema della resilienza nel settore pubblico rappresenta un terreno di ricerca meritevole di ulteriori approfondimenti e foriero di un dibattito costruttivo tra studiosi e operatori. La presente analisi si limita a identificare due possibili dimensioni di resilienza finanziaria; tuttavia, è auspicabile l'individuazione di ulteriori dimensioni. Inoltre, le caratteristiche del sistema di rilevazione e di budgeting adottato, basato esclusivamente sulla contabilità finanziaria, possono rappresentare un fattore limitante (Anessi-Pessina e Steccolini 2001). In prospettiva, è necessario estendere l'analisi anche ad altre realtà pubbliche e in ottica comparata, considerando altresì ulteriori variabili quali la dipendenza finanziaria

(9) Le difficoltà finanziarie in cui si trovano diversi enti locali rendono plausibile l'esistenza di situazioni di grave rischio di squilibrio finanziario sommerso (Ragioneria Generale dello Stato 2009).

dal governo centrale, l'eterogeneità di funzioni e servizi, la qualità dei servizi, le politiche di bilancio.

L'obiettivo del presente lavoro è di tipo esplorativo e la metodologia di analisi ha privilegiato lo studio dei casi. Tuttavia, future ricerche potrebbero ulteriormente approfondire l'analisi in ottica quantitativa prendendo in esame i cluster di enti che presentano caratteristiche omogenee rispetto ad alcune variabili (per esempio, abitanti, collocazione geografica, governance ecc.) e valutandone le relazioni causali. Inoltre, l'analisi potrebbe essere ulteriormente sviluppata secondo due direttrici: (i) prendere in esame le politiche di bi-

lancio; (ii) valutare se queste politiche abbiano un ruolo nel supportare o al contrario limitare la resilienza finanziaria degli enti (10).

Un altro potenziale ambito di approfondimento è quello di verificare quali siano le caratteristiche del sistema contabile e dell'informativa di bilancio più adeguate per migliorare la resilienza finanziaria. Infine, è auspicabile approfondire come gli shock esterni siano percepiti e filtrati a livello organizzativo, come siano influenzati i processi decisionali di risposta, e come la resilienza finanziaria sia influenzata dalle caratteristiche della comunità locale di riferimento, dalla resilienza organizzativa e dalle variabili politiche. ■

(10) Ringraziamo due anonimi reviewer per averci fornito questi ultimi interessanti spunti, meritevoli di ulteriore approfondimento.

Esplora **e&m** PLUS su

www.economiaemangement.it

APPENDICE 1 | CARATTERISTICHE DEGLI ENTI SELEZIONATI

Comune	Posizione geografica	Avanzo/Disavanzo normalizzato per le entrate correnti (%)											
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Media	Dev.Std
A	Sud	28,73	5,27	12,14	27,02	9,33	17,2	19,77	19,08	43,08	39,78	22,14	12,49
B	Sud	1,19	0,51	1,90	15,90	9,65	0,63	6,10	6,06	-18,74	0,09	2,33	8,96
C	Nord	-24,29	15,85	0,11	0,27	1,47	0,16	0,68	5,68	3,20	3,58	0,67	9,97
D	Nord	3,92	N/D	3,30	5,06	7,70	8,40	5,83	9,15	29,92	30,92	11,58	10,86
E	Nord	0,05	0,06	0,15	0,19	0,12	0,77	0,14	0,99	0,07	0,01	0,26	0,34
F	Sud	12,99	16,70	9,33	13,53	16,58	15,99	18,20	14,11	13,27	12,09	14,28	2,62
G	Sud	0,51	2,70	2,48	2,19	2,34	2,53	2,12	2,51	2,65	2,07	2,21	0,64
H	Nord	8,44	5,93	8,25	8,13	11,25	11,79	15,72	14,32	15,16	17,57	11,66	3,92

Riferimenti bibliografici

- Anessi-Pessina E., Sicilia M., 2015. «Biased Budgeting in the Public Sector: Evidence from Italian Local Governments», *Local Government Studies*, pubblicato online il 25 marzo 2015, doi: 10.1080/03003930.2015.1012194.
- Anessi-Pessina E., Sicilia M., Steccolini I., 2012. «Budgeting and Re-budgeting in Italian Local Governments: Siamese Twins?», *Public Administration Review*, 72(6), pp. 875-84.
- Anessi-Pessina E., Steccolini I., 2001. «La contabilità economica dell'ente locale: problemi teorici, soluzioni tecniche, riscontri empirici», *Azienda pubblica*, 14(1), pp. 89-116.
- Bailey D., Berkeley N., 2012. *Regional Responses to Recession: The Role of the West Midlands Regional Taskforce*, SURGE Working Paper Series – Working Paper no. 4.
- Bellesia M., 2002. *Analisi di bilancio. Dai dati contabili alle valutazioni di efficacia e di efficienza*, Milano, Ipsos.
- Boin A., Van Eeten M.J.G., 2013. «The Resilient Organization», *Public Management Review*, 15(3), pp. 429-45.
- Bozeman B., 2010. «Hard Lessons from Hard Times: Reconsidering and Reorienting the “Management Decline” Literature», *Public Administration Review*, 70(4), pp. 557-63.
- Breen P.M., Anderies J.M., 2011. *Resilience: A Literature Review*, Brighton, IDS.
- Bretschneider S., Gorr W., 1992. «Economic, Organizational, and Political Influences on Biases in Forecasting State Sales Tax Receipts», *International Journal of Forecasting*, 7(4), pp. 457-66.
- Comfort L.K., 2002. «Managing Intergovernmental Responses to Terrorism and Other Extreme Events», *Publius*, 32(4), pp. 29-40.
- Comfort L.K., Boin A., Demchak C.C., 2010. *Designing Resilience: Preparing for Extreme Events*, Pittsburgh (PA), University of Pittsburgh Press.
- Corte dei Conti, 2013. *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali, Esercizi 2011-2012*, vol. 1, Roma.
- Fong B., 2015. «The Politics of Budget Surpluses. The Case of China's Hong Kong SAR», *International Review of Administrative Sciences*, 81(1), pp. 134-57.
- Gori E., Fissi S., 2012. *Il dissesto finanziario negli enti locali. Un modello per l'analisi e la prevenzione dei default*, Milano, FrancoAngeli.
- Hendrick R., 2004. «Assessing and Measuring the Fiscal Health of Local Governments: Focus on Chicago Suburban Municipalities», *Urban Affairs Review*, 40(1), pp. 78-114.
- Hendrick R., 2011. *Managing the Fiscal Metropolis: The Financial Policies, Practices, and Health of Suburban Municipalities*, Washington (DC), Georgetown University Press.
- Hood C., 1991. «A Public Management for All Seasons?», *Public Administration*, 69(1), pp. 3-19.
- Kaufman H., 1976. *Are Government Organizations Immortal?*, Washington (DC), Brookings Institution.
- Kendra, J.M., Wachtendorf T., 2003. «Elements of Resilience After the World Trade Center Disaster: Reconstituting New York City's Emergency Operations Centre», *Disasters*, 27(1), pp. 37-53.
- Levine C.H., 1978. «Organizational Decline and Cutback Management», *Public Administration Review*, 38(4), pp. 316-25.
- Levine C.H., 1979. «More on Cutback Management: Hard Questions for Hard Times», *Public Administration Review*, 39(2), pp. 179-83.
- Levine C.H., 1980. *Managing Fiscal Stress: The Crisis in the Public Sector*, Chatham (NJ), Chatham House.
- Levine C.H., Rubin I.S., Wolohojian G.G., 1982. «Managing Organizational Retrenchment: Preconditions, Deficiencies, and Adaptations in the Public Sector», *Administration & Society*, 14(1), pp. 101-36.
- Maher C.S., Deller S.C., 2010. «Measuring Municipal Fiscal Condition: Do Objective Measures of Fiscal Health Relate to Subjective Measures?», *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 23(3), pp. 427-50.
- Mallak L., 1998. «Putting Organizational Resilience to Work», *Industrial Management*, 40(6), pp. 8-13.
- Manes Rossi F., 2002. *La crisi dell'azienda pubblica. Origini, tipologia e strumenti di fronteggiamento*, Padova, Cedam.
- McManus S., Seville E., Brunsdon D., Vargo J., 2007. *Resilience Management. A Framework for Assessing and Improving the Resilience of Organizations*, Research Report 2007/01.
- Ministero dell'Interno, 2013. *Decreto 18 febbraio 2013. Individuazione degli enti strutturalmente deficitari sulla base di appositi parametri obiettivi per il triennio 2013-15*, Roma.
- Nelson D.R., Adger W.N., Brown K., 2007. «Adaptation to Environmental Change: Contributions of a Resilience Framework», *Annual Review of Environment and Resources*, 32(1), pp. 395-419.
- Pandey S.K., 2010. «Cutback Management and the Paradox of Publicness», *Public Administration Review*, 70(3), pp. 564-71.
- Pirotti G.B., Venzin M., 2014. «La resilienza organizzativa delle aziende. Come misurarla e rinforzarla per resistere e reagire in tempo di crisi», *Economia & Management*, n. 1, pp. 59-74.
- Pickett S.T.A., Cadenasso M.L., Grove J.M., 2004. «Resilient Cities: Meaning, Models, and Metaphor for Integrating the Ecological, Socio-Economic, and Planning Realms», *Landscape and Urban Planning*, 69(4), pp. 369-84.

- Putnam R.D., 1993. *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*, Princeton (NJ), Princeton University Press.
- Ragioneria Generale dello Stato, 2009. *Le risultanze delle indagini svolte dai servizi ispettivi di finanza pubblica in materia di bilanci degli enti locali – prospettive e proposte operative*, Roma.
- Reid R., Botterill L.C., 2013. «The Multiple Meanings of 'Resilience': An Overview of the Literature Reid», *Australian Journal of Public Administration*, 72(1), pp. 31-40.
- Rose S., Smith D.L., 2011. «Budget Slack, Institutions, and Transparency», *Public Administration Review*, 22(2), pp. 187-95.
- Scorsone E.A., Plerhoples C., 2010. «Fiscal Stress and Cut-back Management Amongst State and Local Governments: What Have We Learned and What Remains to be Learned?», *State and Local Government Review*, 42(2), pp. 176-87.
- Shaw K., 2012. «The Rise of the Resilient Local Authority?», *Local Government Studies*, 38(3), pp. 281-300.
- Skertich R.L., Johnson D.E.A., Comfort L.K., 2013. «A Bad Time for Disaster: Economic Stress and Disaster Resilience», *Administration and Society*, 45(32), pp. 145-66.
- Somers S., 2009. «Measuring Resilience Potential: An Adaptive Strategy for Organizational Crisis Planning», *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 17(1), pp. 12-23.
- Sutcliffe K.M., Vogus T.J., 2003. «Organizing for Resilience», in K.S. Cameron, J.E. Dutton, R.E. Quinn (eds.), *Positive Organizational Scholarship*, San Francisco (CA), Berrett-Koehler.
- Tenuta P., 2008. «Le aziende pubbliche locali e il rischio di dissesto finanziario. I risultati di un'indagine empirica», *Rivista italiana di ragioneria e di economia aziendale*, 108(3/4), pp. 236-47.
- Trussel J.M., Patrick P.A., 2009. «A Predictive Model of Fiscal Distress in Local Governments», *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 21(4), pp. 578-61.
- Vale L.J., Campanella T.J., 2005. *The Resilient City: How Modern Cities Recover from Disaster*, New York, Oxford University Press.
- Walker V.R., Walker B., Salt D., 2006. *Resilience Thinking: Sustaining Ecosystems and People in a Changing World*, Washington (DC), Island Press.
- Wildavsky A.B., 1988. *The New Politics of the Budgetary Process*, Glenview (IL), Scott, Foresman.
- Wukich C., 2013. «Searching for Resilience», *Journal of Public Administration Research and Theory Advance*, July 11.