



## **“I conti separati dall’amministrazione”. Come rinnovare radicalmente il modo di amministrare.**

*di Guido Melis*

“I conti separati dall’amministrazione” è un’antica espressione di Carlo Petrocchi, indimenticato alto funzionario dello Stato liberale e poi fascista, un esponente tra i migliori delle élites virtuose formatesi in anni lontani attorno a Giolitti e a Nitti.

Icasticamente vuole significare quello che fu l’effetto pratico della riforma della contabilità del 1869, con la nascita del sistema delle Ragionerie, e poi delle leggi successive (1884, 1923, 1939) sino al 1944, quando Petrocchi scriveva. Ad un avvicinamento, invece, anzi ad una tendenziale coincidenza, dei conti con l’azione amministrativa il vecchio dirigente di Giolitti aveva mirato per tutta la sua lunga carriera di funzionario, ma senza successo. Ogni volta sconfitto dal fortissimo “partito dei ragionieri”.

“Comincia[va] a farsi strada – avrebbe scritto nel suo libro del 1980 sulle procedure finanziarie dello Stato Rita Perez, descrivendo quel lontano ma sempre immanente retroterra storico – il concetto che amministrare e fare i conti, decidere una spesa e dare ad essa esecuzione, costituiscono due momenti separati”.

Contro la logica, giacché la mera logica comune “vorrebbe che la stessa amministrazione fosse responsabile delle somme che deve amministrare”.

Non ripercorro qui la storia del rapporto tra conti e amministrazione: sebbene se ne potrebbero trarre – ritengo – utili indicazioni in negativo in vista di una riforma in tutt’altro senso della quale da molto tempo si parla ma che tarda a venire. Mi limito a ricordare come dalla legge 468 del 1978 in poi,

passando per la 94 del 1997, sino agli ultimi provvedimenti del 2007-2008, si sia delineato un tentativo, dapprima debole, poi via via più consapevole, di porre rimedio a questa separazione.

Sabino Cassese, che al tema ha dedicato pagine fondamentali, ha ricordato come proprio la n. 94 prevedesse, in allegato allo stato di previsione, le nuove ripartizioni del bilancio (“unità previsionali di base”, “ripartite in capitoli a fini della gestione della rendicontazione”), ripartizione pur sempre però affidata alla amministrazione di controllo della spesa, sia pure d’intesa con le amministrazioni interessate. Il che – commentava Cassese già allora, a caldo – conduceva alla conclusione di fare assumere agli uffici finanziari “un potere proprio di allocazione delle risorse, che prima (quando il Parlamento approvava il bilancio ordinato in capitoli) essi spartivano con il Parlamento”.

Insomma, in definitiva, i caratteri distintivi del sistema italiano, restano scritti, come nel suo d.n.a., nella sua stessa storia, dal 1869 in poi. E questa storia consiste nella separazione (con gradi di intensità e procedure diverse a seconda dei periodi) tra la raccolta delle entrate e la determinazione della spesa: cioè non gli stessi soggetti, ma soggetti diversi esercitano, in tempi sfasati, le due funzioni.

2. Frattanto però sono cambiati e cambiano – spesso senza che le norme ancora lo registrino – i modelli dell’azione amministrativa, sia di quella centrale in capo allo Stato e ai grandi enti nazionali, sia di quella decentrata, delle Regioni, degli enti locali, degli enti a dimensione territoriale.

Se dovessimo descrivere questo cambiamento, per la verità non solo italiano ma tendenzialmente universale (per lo meno nell’ambito di sistemi che hanno avuto negli ultimi due secoli evoluzioni storiche comparabili), dovremmo identificare due movimenti, apparentemente divergenti, l’uno centrifugo, l’altro centripeto.

Il primo, quello centrifugo, disloca funzioni prima statali verso le periferie, valorizzando l’azione diretta di soggetti più prossimi alla domanda sociale che viene dai territori (così il Titolo V, per quanto da riformare). Ciò implica il protagonismo di una serie di soggetti istituzionali extra o sub-statali, che vanno dalle Regioni sino alle singole amministrazioni locali e – particolare non marginale – alle loro aggregazioni, stabili o occasionali – intorno all’esecuzione di obiettivi particolarmente complessi, a dimensione infrazonale, richiedenti finanziamenti cospicui. Spesso queste aggregazioni comprendono in sé soggetti di natura pubblica e privata.

Il secondo movimento, quello centripeto, recentemente accentuatosi anche in relazione alle esigenze di controllo e riduzione della spesa connesse con la crisi finanziaria in atto, tende viceversa a monopolizzare al centro, concentrandole nel governo o negli enti pubblici nazionali, la regia e l'esecuzione delle azioni pubbliche più significative, indirizzando su questo solo livello le relative risorse finanziarie.

Il panorama che ne deriva appare contraddittorio e in continuo mutamento.

Allo schema tradizionale dei rapporti centro-periferia, fissati sui due livelli storici del centro nazionale detentore delle risorse finanziarie e controllore del potere di borsa e dei soggetti periferici attori delle politiche sul territorio, alimentati soprattutto da finanza delegata, si sostituisce uno scenario meno lineare, nel quale l'azione dell'uno e degli altri si intreccia e si interseca di continuo. Spesso disordinatamente, e con continue sovrapposizioni.

All'immagine gerarchica della piramide, lo Stato in cima le autonomie in basso (che è stato lo schema classico sino al Titolo V) bene o male è andato in questi decenni sostituendosi uno schema a rete, che del resto si sta imponendo di fatto ormai in tutti i grandi modelli organizzativi evoluti, non solo in Italia.

Progressivamente, e sia pure con continui *stop and go* che non vanno sottovalutati, le decisioni e i conseguenti impatti sui territori sono espressione di concorrenza o di accordi o di intese o di collaborazioni tra soggetti istituzionali e non, di varia natura e dimensione. Il problema, nella fase storica che stiamo attraversando, è quello di realizzare una coerenza del nuovo sistema. Insomma, per dirla con una battuta sintetica: come mettere ordine nel disordine fisiologico della realtà.

Amministrare ha significato tradizionalmente, sinora, svolgere compiti genericamente assegnati in principio, *ex ante*, sulla base di competenze spesso altrettanto genericamente individuate, con risorse di volta in volta assegnate dal Tesoro per scopi altrettanto generici.

Oggi però al verbo "amministrare" corrisponde sempre di più un'altra attività: compiti specifici, assegnati di volta in volta a unità d'azione temporanee formate esclusivamente *ex post*, al fine di conseguire quello scopo, concentrando competenze specifiche, capaci di gestire in proprio, a seconda delle esigenze e dei tempi derivanti dall'obiettivo, specifici budget finanziari.

Possiamo definire questo modello "amministrazioni di missione" (sebbene il termine, richiamando una diversa e più antica esperienza dell'amministrazione

francese, incorra forse in qualche rischio di travisamento) o anche amministrazioni di scopo, o amministrazioni per obiettivi.

Ne discende che l'antico articolato ad albero, dell'amministrazione per ministeri, quello che è stato il modello Cavour in Italia con i successivi aggiustamenti, tende a divenire negli anni Duemila obsoleto. Anzi, costituisce un ostacolo. Il che necessariamente comporta una riflessione sulla articolazione, ad albero e ugualmente obsoleta, mantenuta invece dal bilancio dello Stato.

3. Il documento CNEL che stiamo discutendo parte dalla constatazione storica che “i processi di riforma del bilancio e dell'amministrazione, pur tracciati dalle norme sin dagli anni Novanta, non hanno determinato il miglioramento atteso dell'effettiva esperienza amministrativa”. Il punto di crisi (“il freno più grave all'innovazione”, come dice l'introduzione all'articolato) è correttamente individuato “in un assetto procedurale dominato da categorie giuridico-contabili che non riescono mai a coniugarsi con una valutazione degli obiettivi e dei risultati, né in sede programmatica né in sede di misurazione ex post”. La ragione, o una delle principali ragioni, del deludente percorso di attuazione dei disegni di riforma amministrativa nella storia recente d'Italia consiste dunque – secondo l'analisi del Cnel – “nell'incapacità di collegare, nel concreto dell'esperienza, le politiche di bilancio con la macchina burocratica e con l'effettiva azione delle amministrazioni pubbliche”.

Questa analisi conduce al tentativo, compiuto dal Cnel nella bozza, di interpretare i “documenti di performance”, già introdotti ma senza grandi effetti nella legislazione precedente (art. 10 del decreto legislativo n. 150/2009), come una fondamentale traccia, un implicito invito, verso “un sistema organico di pianificazione e di valutazione delle prestazioni rese da ciascuna amministrazione pubblica, articolate per missioni e programmi, connettendolo temporalmente e funzionalmente ai provvedimenti di programmazione finanziaria previsti dagli altri articoli”. Sul presupposto che “una delle debolezze più evidenti dell'inefficiente percorso di attuazione dei disegni normativi di riforma amministrativa a partire dagli anni Novanta in poi risiede nell'incapacità di collegare, nel concreto dell'esperienza, le politiche di bilancio con la macchina burocratica e con l'effettiva azione delle amministrazioni pubbliche”.

Qui il rimedio, come è stato detto, viene individuato (art. 4 del disegno di legge) in un utilizzo dei documenti di performance al fine di ottenere “un sistema organico di pianificazione e di valutazione delle prestazioni rese da ciascuna amministrazione pubblica, articolate per missioni e programmi”,

connesse ai provvedimenti di programmazione finanziaria previsti dagli altri articoli.

*Pianificazione, valutazione.* Sono due sostantivi fondamentali del lessico delle riforme, l'uno più antico e carico di significati storici, l'altro più recente e forse ancora bisognoso d'essere meglio determinato.

Il nuovo modo di impostare il bilancio ha molte virtù.

Una, essendo ora il bilancio di cassa e non più solo di competenza, è quella di estendere al Parlamento il potere effettivo di definire le risorse destinate alle singole finalità amministrative; il che comporta implicitamente, a favore del Parlamento, attraverso la valutazione sostanziale dei piani di *performance*, la capacità di controllare l'amministrazione, e quindi in prospettiva di riequilibrare il rapporto in questi anni perdente rispetto all'esecutivo. Si apre dunque uno spazio per il Parlamento sul terreno di quella che gli anglosassoni chiamano l'*accountability*.

Un'altra virtù è quella di superare i limiti storici gravissimi di un sistema contabile separato dall'amministrazione, riproponendo viceversa l'unità originaria dell'amministrare e del controllare. Si profila dunque una radicale trasformazione della stessa funzione di governo.

Una terza, connessa alle prime due, è di imporre un modo di governo nel quale si ribadisce la centralità delle unità previsionali di base e quindi si accentua la metodologia delle decisioni per accordi e per pareri di conformità, nella quale è decisiva la capacità degli attori amministrativi di far rete tra loro. Si delinea cioè una scelta verso l'amministrazione basata sulla partecipazione.

Ma la virtù forse principale consiste nella centralità che assume nel sistema il momento della valutazione, concetto che il progetto di riforma rimette al centro dell'agire amministrativo. Valutazione non più a posteriori, sulla base della verifica delle procedure di spesa; ma contestuale, sulla base della presa d'atto dei risultati dell'azione amministrativa, in rapporto alle risorse finanziarie impiegate, con esatta percezione dei tempi utilizzati per conseguire il risultato.

Ovvio che tutto ciò comporti profonde modifiche organizzative. Al modello ad albero o ministeriale, per competenze, si sostituisce giocoforza quello dipartimentale, articolato sugli obiettivi. Alla mera verifica della corrispondenza dell'agire amministrativo alle norme succede la valutazione concreta del risultato: a valle, non più a monte, dell'azione amministrativa. La separazione rigida delle competenze, nelle unità amministrative di base di volta

in volta mobilitate, lascia il campo alla loro felice mescolanza secondo un dosaggio imposto dalla specificità dell'obiettivo.

Un'amministrazione meno ingessata, più agile, di volta in volta ricentrata sull'obiettivo da conseguire, basata sulla capacità di aggregare le competenze necessarie allo scopo, valutabile in ogni momento, giudicata a seconda del risultato è dunque il possibile esito finale di questa progettata riforma del bilancio.

Bisogna praticare naturalmente un prudente pessimismo della ragione, e non nascondersi quanto "sovversivo" quest'esito possa apparire non solo rispetto alla tradizione burocratica italiana ma anche rispetto agli interessi in campo, interni ed esterni all'amministrazione. Ma al tempo stesso occorre affidarsi ad un coraggioso ottimismo della volontà, perché l'opportunità che ci si offre oggi di cambiar passo è incoraggiata dalla dimensione stessa dei problemi, dall'esigenza di uniformarsi a standard non più solo italiani ma europei, e soprattutto dalla rapida trasformazione nella quale siamo immersi. Insomma, a dispetto della lunga storia di sconfitte che il riformismo amministrativo italiano ha alle spalle, questa volta cambiare si può.