

L'intervento

L'alta burocrazia blocca una Pa per i cittadini

Manin Carabba



SULLA CARTA DELLE GAZZETTE UFFICIALI UN CICLO DI LEGGI DI RIFORMA, DAL 1993 (CASSESE, MINISTRO DELLA FUNZIONE PUBBLICA), al 1997 (leggi Bassanini sull'amministrazione e Ciampi sul bilancio) hanno disegnato un moderno modello di amministrazione, orientata verso i bisogni dei cittadini, organizzata per funzioni, fondata sull'autonomia dei dirigenti.

L'incidenza delle riforme sulla reale esperienza è stata quasi del tutto nulla. Per effetto delle resistenze dei «grandi corpi» dello Stato (in prima fila la Ragioneria generale dello Stato e il sistema di giustizia amministrativa) la logica dell'azione amministrativa è retta da vetusti principi di contabilità pubblica, fondati su un bilancio di competenza giuridico-finanziaria privo di qualsiasi significato economico e incapace di definire le politiche pubbliche. E questa cultura giuscontabilistica è quella dominante negli uomini dell'amministrazione, mentre continua il vuoto delle culture statistiche, economiche, tecniche, informatiche essenziali per la modernizzazione.

Non c'è dubbio che occorre aggredire

e sfarinare questa massiccia diga contro ogni innovazione. Cerchiamo di individuare i punti di attacco.

1) Restituire alla politica (governo e Parlamento) la definizione delle politiche pubbliche, oggi decise dall'alta burocrazia dei «grandi corpi» dello Stato (Ragioneria generale, Consiglio di Stato..) che gestiscono un assurdo monopolio degli uffici di diretta collaborazione con i ministri secondo il modello crispino dei «gabinetti».

2) Restituire significatività economica e politica alla decisione di bilancio, in coerenza con le regole dell'Unione europea. Essenziale è il passaggio al bilancio di cassa, e, poi, al metodo europeo della contabilità economica; è necessario superare il bilancio di competenza giuridica che segue una logica puramente contabile ed è divenuto (vedi analisi anche della Corte dei conti) solo una sommatoria di fondi di riserva occulti, governati dalla burocrazia, soprattutto della Ragioneria che, dalla riforma adottata negli anni fra le due guerre (23-29) ad oggi detiene, per via del controllo contabile, i poteri effettivi di amministrazione della spesa e ha la sola parola che conta sulla «copertura» delle nuove iniziative. Un non dimenticato ragioniere generale trovava la copertura delle nuove leggi aprendo «il dindarolo» (salvadanaio), cioè svuotando le postazioni di competenza che costituiscono, come ho detto, fondi di riserva occulti.

3) Collegare al bilancio programmatico di cassa e competenza economica l'organizzazione amministrativa articolata per programmi di attività, che devono costituire le unità di voto sulle quali si esprime il Parlamento, e costruita in modo omogeneo ai programmi; attribuire, così, ai dirigenti effettive responsabilità manageriali sottoposte a controlli sui risulta-

ti e sulla qualità dei servizi resi ai cittadini e alle imprese. È il solo modo per rompere un sostanziale immobilismo che ha svuotato le riforme introdotte sulla carta negli anni Novanta.

4) Investire risorse e attribuire priorità politica ai percorsi di attuazione delle innovazioni, con politiche di reclutamento e di formazione volte a creare una nuova cultura tecnica ed economica degli uomini delle amministrazioni e con la priorità da assicurare alle tecniche (in primis statistica, contabilità nazionale ed economia pubblica) e tecnologie di amministrazione (informatica, comunicazioni)

5) Modificare alle radici la prassi e la giurisprudenza amministrativa e contabile prendendo sul serio il principio, che apre la legge sul procedimento amministrativo, in base al quale le amministrazioni operano, di norma, sulla base del diritto privato comune, salvi i casi di amministrazione autoritativa espressamente disciplinati dalla legge. La regola è il principio della amministrazione paritetica regolata dal diritto comune. Quest'ultimo punto apre un discorso di fondo, sul quale occorre tornare, che si orienta verso la giurisdizione unica, già teorizzata alla Costituente da Piero Calamandrei e che riconosce il diritto soggettivo come unica figura di garanzia del cittadino dinanzi alla amministrazione.

Un primo punto di partenza immediato è già in Parlamento con il disegno di legge sul bilancio di iniziativa del **Cnel** (Atto Senato n.1266; Atto Camera n.1999) col passaggio al bilancio di cassa e di competenza economica e con la adozione di modelli di struttura organizzativa funzionale e di responsabilità dei dirigenti per programmi omogenei alla ripartizione delle risorse del bilancio di cassa approvato dal Parlamento.

