



La riforma amministrativa: storia e prospettive

di Antonio Zucaro

Proseguendo sulla linea della relazione di Guido Melis, dunque, l'obiettivo è ricollegare l'amministrazione e i conti, dunque, superando una spaccatura secolare e cambiando il modello di organizzazione amministrativa, a partire dagli apparati centrali.

Ciò significa che questa iniziativa legislativa va ad inserirsi nel disegno di riforma amministrativa del Governo Renzi - altra spallata in arrivo - e lo completa, sul versante della gestione delle risorse finanziarie e su quello del funzionamento degli apparati. Senza spallate le riforme non si realizzano. Ma dietro le riforme deve esserci una cultura delle riforme, una capacità di innovare le politiche pubbliche. E questo vale anche per la politica dell'amministrazione.

In realtà la legge 196 del 2009 ha già riformato il Bilancio dello Stato, collegandolo alle missioni (ovvero alle grandi politiche pubbliche), ed alla loro articolazione in programmi, costituenti le unità di voto (al posto dei capitoli) ed affidati alle grandi unità dell'amministrazione. E prevedendo una connessione tra le spese e le "risultanze della gestione". Questa legge ha avuto una fase di attuazione, con l'emanazione dei decreti delegati e poi delle circolari applicative, lunga ed incompleta. In particolare non è stata attuata la delega (art. 42) per il passaggio al bilancio di sola cassa, recentissimamente novellata dalla legge 89/2014, di conversione del D.L. 66, che tuttavia mantiene la redazione di un bilancio di competenza giuridica, affiancato a quello di cassa. Finora, dunque, i risultati in ordine al collegamento tra

conti ed amministrazione sono stati pressoché nulli, perché i conti sono rimasti sfocati dalla perdurante prevalenza del bilancio di competenza giuridica, e tutto il sistema di valutazione delle performance messo in piedi dalla legge 150 dello stesso 2009 ha avuto un'attuazione inefficace, di tipo formalistico e procedurale.

Con questa iniziativa ci si riprova: bilancio di cassa e, in prospettiva, di competenza economica, nonché un più forte collegamento tra spese e prestazioni, previste e realizzate. Modificando in questo senso la legge rinforzata 243 del 2012, che continua a prevedere il bilancio di competenza, e non può essere modificata da una legge ordinaria.

Naturalmente, le previsioni di questo progetto di legge non bastano. Non solo occorre riformare il sistema di valutazione, rendendolo efficace, come già previsto dalla riforma Renzi - Madia, ma va ridisegnata tutta l'organizzazione delle strutture amministrative, cominciando da quelle ministeriali. Sotto due profili, in estrema sintesi:

1) il cambiamento del modello da quello a piramide Dipartimenti/ Direzioni generali/ Divisioni a quello per Agenzie, perché in base a questo progetto ogni Direzione, col suo Bilancio di cassa, il suo programma da realizzare, i suoi obiettivi da raggiungere diventa - in pratica - un' Agenzia. E' questo l' esito " sovversivo " di cui ha parlato Melis: lo spacchettamento dei Ministeri. La riforma amministrativa non può essere solo una legge, per quanto ben fatta: è l'insieme delle ristrutturazioni dei grandi apparati, i " Piani industriali " di cui qualcuno parlava un anno fa.

2) la previsione di una centrale di progettazione, di governo e di verifica dell' intero processo di riforma; nell' attuazione della legge 196 era la Ragioneria generale dello Stato con annessi e connessi, ma non ha funzionato; nella riforma Renzi - Madia è il Dipartimento Funzione pubblica che acquista nuove competenze, sulla valutazione - sostituendosi alla CIVIT - e sulla gestione delle risorse manageriali confluite nel risorgente Ruolo unico dei dirigenti.

A questo riguardo può essere utile riproporre la considerazione di due esperienze straniere, come abbiamo fatto nel Seminario CNEL di due anni fa, dal quale è scaturita questa iniziativa.

In Francia la riforma del bilancio è stata avviata con la LOLF (Loi organique aux lois des finances), del 2001, in termini analoghi a quelli della 196: bilancio per missioni, programmi, azioni, collegando risorse a risultati e funzioni dirigenziali a budget e responsabilità. Per realizzarla ci sono voluti sei anni: nel 2002 si è istituito

un apposito Ministero, per il bilancio e la riforma dello stesso, nel 2006 si è prodotto il primo bilancio del nuovo regime, nel 2007 s'è corretta la legge sulla base dell' esperienza di prima applicazione nell' anno prima (buona pratica). Va segnalato che, nel 2007, i programmi individuati sono stati 81, e le azioni 620. Attualmente è in corso una revisione generale. Ma in Italia le direzioni di prima fascia, cui sono affidati i programmi, e le direzioni di seconda fascia, cui sono affidate le azioni, sono comunque un buon multiplo di queste cifre.

Negli USA la legge è stata il GPRA (Government performance and result Act) è del 1993 ed ha avuto piena applicazione dal 2000. Legge chiara, come quella francese, fatta di pochi principi e di enunciati chiari, come dovrebbero essere le leggi di riforma, anche nel nostro Paese. Il GPRA prevede solo un sistema di valutazione delle performance e dei risultati, perché il collegamento con i Bilanci (modello per Agenzie e per Dipartimenti) era già in vigore, e perché gli organi di governo del sistema erano già in campo: l' OMB, ovvero l' Office of Management and Budget (si noti l' esplicito collegamento tra l' Amministrazione - il management - e i conti - il budget), alle dirette dipendenze del Presidente, e il GAO (General Accounting Office), che riferisce al Congresso sull' attuazione di questa legge.

Tutto ciò considerato, possiamo concludere con l' auspicio che la prossima discussione parlamentare sulla legge delega di riforma (più che sul decreto legge appena pubblicato) abbia ben presente anche questa iniziativa legislativa, con i suoi contenuti e con queste sue forti implicazioni, per arrivare ad disegno di riforma più compiuto, ed in grado di essere realizzato davvero.