

## **Seminario su “Riforma del bilancio e della pubblica amministrazione”**



### **INTRODUZIONE**

*di Manin Carabba*

*Premessa*

Le iniziative legislative dell'On.le Marco Causi e del Sen. Paolo Guerrieri propongono al Parlamento temi fondamentali in materia di riforma del bilancio e delle pubbliche amministrazioni, riprendendo i contenuti approvati dalle forze sociali, all'unanimità, nell'Assemblea del Cnel del luglio 2013: Il Seminario di oggi è una occasione importante per introdurre nel vivo del percorso della riforma amministrativa, oggi posta al centro dell'iniziativa di governo, contributi positivi. Insieme ai consiglieri del Cnel Acocella, Zucaro, Macciotta (coautori con me del testo Cnel) ringrazio i gruppi parlamentari del Partito Democratico, e, in primo luogo l'On.le Marco Causi e il gruppo parlamentare PD della Camera, nonché il Sen. Luigi Zanda, oggi assente per ragioni del suo ufficio, ma da considerare fra i promotori di questa giornata. Ringrazio anche il Presidente della Commissione bilancio della Camera On.le Francesco Boccia.

Seguirò, nella mia breve esposizione, uno schema che tenta di sottolineare i temi essenziali posti in discussione.

Una sola premessa nel merito. Le riforme amministrative e del bilancio degli anni novanta delineano un disegno normativo, nel suo complesso persuasivo, di una amministrazione per funzioni, orientata verso i risultati in termini di servizi effettivi resi ai cittadini. Ma l'esperienza giuridico amministrativa è restata sostanzialmente immobile dominata da una monocultura giuscontabilistica e da una visione dell'ordinamento legata alla concezione monistica dello Stato amministrativo autoritario. Le ragioni di questa immobilità risiedono: nella scarsa attenzione dei governanti verso la definizione delle politiche pubbliche e nei confronti dei concreti processi di implementazione delle innovazioni (inchiodate sulle pagine delle gazzette ufficiali); nella resistenza dei corpi amministrativi (a cominciare dai gran corps d'Etat) deboli con i forti (e quindi spesso sottomessi alla cattive ragioni di una cattiva politica) e forti con i deboli (chiusi, cioè, alle esigenze di una effettiva apertura verso la fruizione finale dei servizi da parte dei cittadini e delle imprese). E' il momento, forse irripetibile, per affrontare con scelte rigorose, dotate di incidenza sulla realtà dell'esperienza giuridica, questo intollerabile stato delle cose.

## **1.**

I primi mali da curare (che sono affrontabili congiuntamente) risiedono: nella ridotta significatività della decisione di bilancio assunta dal Parlamento; e, nella concreta esperienza amministrativa, del divorzio fra amministrazione e finanza “per cui l'amministrazione vive senza i conti e i conti senza l'amministrazione”.

Quanto alla significatività della decisione di bilancio i profili essenziali sono due. La approvazione del bilancio statale in termini competenza giuridica rende difficilissimo, o impossibile, valutare l'impatto delle scelte sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, cioè delle risultanze di finanza pubblica oggetto di esame in sede di Unione Europea, di OCSE, di FMI (nonché da parte delle agenzie di rating). La transizione fra bilancio di competenza, settore statale e conti delle pubbliche amministrazioni espressi in termini contabilità economica nazionale è oscura. Anche la verifica delle coperture dovrebbe misurare l'impatto effettivo dei nuovi o maggiori oneri sui risultati finali in termini di conti economici (tutelando meglio, per questa

via, il percorso verso il pareggio di bilancio).

Il secondo motivo, interno all'amministrazione, risiede nell'accentramento della gestione e dei controlli giuscontabilistici che caratterizza la storia dell'amministrazione sin dalle origini dello Stato Unitario (Cambray Digni 1869) per passare dalle leggi De Stefani negli anni fra le due guerre, sino all'intera vicenda dell'esperienza amministrativa repubblicana. Il solo rimedio efficace risiede nell'immediato passaggio al bilancio di sola cassa come prima tappa per giungere al bilancio di competenza economica, secondo le regole della contabilità economica europea (Sec 95, oggi in fase di aggiornamento).

Le scelte di bilancio renderebbero evidente, dall'origine, l'impatto sui conti del settore statale (saldo del fabbisogno di cassa) e del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni (saldo dell'indebitamento netto, rilevante per le regole europee).

Dal punto di vista della struttura amministrativa si renderebbe più rapida la crescita di una salda cultura economica della ragioneria generale dello Stato (cultura ben presente in questa amministrazione, a partire dalla connotazione dei due funzionari di vertice, il ragioniere generale e l'ispettore del bilancio).

## 2.

Col bilancio di cassa diviene significativa la ripartizione delle risorse fra i programmi, per funzioni ed obiettivi, da assegnare a dirigenti responsabili di unità amministrative omogenee ai programmi. Le unità di voto per la ripartizione delle risorse saranno, in questo schema, le missioni e i programmi, sin qui mortificati in un ruolo descrittivo non incidente sull'esperienza amministrativa. E dovrà partire subito, ovviamente, la revisione dei modelli di organizzazione, da rendere coerenti alla struttura programmatica del bilancio. E' questa l'esperienza delle grandi riforme dell'amministrazione e del bilancio negli Stati Uniti (a partire dal 1993 con il GRPA) e in Francia (a partire dalla loi organique del 2001).

Si tratta di un percorso difficile che richiede investimenti in termini di chiarezza nella definizione delle politiche pubbliche, di ricostruzione delle culture economiche, statistiche e tecniche degli uomini delle amministrazioni, di orientamento verso la

misurazione e valutazione dei risultati e dei costi dei servizi pubblici per quel che attiene al sistema dei controlli (orientamento essenziale anche per un efficace contrasto della corruzione, dal momento che i corrotti e i corruttori aggirano con accortezza i vincoli puramente procedurali e contabili).

### 3.

Uno sguardo complessivo rivolto alla intera esperienza amministrativa ci segnala profili politico-culturali che incidono sull'effettiva tutela dei diritti dei cittadini e sulle tutele giurisdizionali.

Dopo la sentenza n. 500/99 sulla risarcibilità degli interessi legittimi e la novella introdotta nel 2005 nell'articolo iniziale della legge sul procedimento (in virtù della quale alle attività amministrative si applica di regola il diritto comune) appare “evidente come la duplicazione delle situazioni soggettive (interesse legittimo-diritto soggettivo) sia soltanto un artificio”. Il diritto soggettivo è l'unica figura soggettiva attiva del cittadino in uno Stato di “amministrazione paritetica”.

Riconosciuta la risarcibilità dell'interesse legittimo si dovrebbe pervenire (secondo un grande giovane giurista scomparso prematuramente) al conferimento anche al giudice ordinario dei poteri di annullamento degli atti. Ma, si chiede Andrea Orsi Battaglini (con il coautore del saggio Carlo Marzuoli), “raggiunto tale risultato che senso avrebbe la duplicità della giurisdizione?”.

27 giugno 2014