



INNOVARE LA CONTABILITA' PER INNOVARE LA GESTIONE

di Luigi Fiorentino

Devo anzitutto premettere che la proposta di legge di Causi, Guerrieri e del CNEL va – a mio parere - in una direzione giusta. Si tratta di una proposta che mira a ricongiungere la gestione del bilancio all'amministrazione. Attiene ad un tema centrale per la democrazia: la capacità della politica di tradurre gli indirizzi e le idee in realtà. In pratica, la capacità della politica di essere *accountable*.

Il mio intervento verterà sulla regolazione e sulle tecniche di bilancio attualmente vigenti al fine di evidenziarne incongruenze e problematiche rispetto all'obiettivo di consentire - da un lato - alla classe politica di essere responsabile, e – dall'altro - ai dirigenti di essere autonomi, pur non essendo autoreferenziali, e di essere valutati.

In sintesi, il mio intervento tratterà alcuni profili attinenti al rapporto tra processi democratici e tecnostruttura.

Com'è noto, la tradizionale impostazione della contabilità pubblica ha ignorato sia il tema della gestione in una visione moderna, sia il tema dell'organizzazione.

Il modello gestionale è caratterizzato dal formalismo, dalla segmentazione delle procedure di spesa e dalla deresponsabilizzazione dei vertici amministrativi.

La scissione dei “conti dall'amministrazione” è stata la costante del nostro modello di contabilità pubblica, nel senso che contabilità e amministrazione procedono da sempre in parallelo e mai con una visione integrata. Ma è questo un problema soltanto tecnico o

tale impostazione ha un impatto sulle nostre amministrazioni e sulla qualità della loro azione?

Vorrei richiamare alcune caratteristiche del nostro bilancio che sono, almeno in parte, la conseguenza di un'impostazione per competenza e cassa. Tale impostazione produce l'allontanamento del bilancio dalla gestione. Infatti, tra il momento di approvazione di una decisione politica da parte del Governo o del Parlamento e la fase di implementazione e gestione, si crea una zona grigia, che estromette la politica e, parzialmente, le stesse amministrazioni di spesa.

I ritmi decisionali sono sottratti, in definitiva, sia al vertice politico che alle amministrazioni di spesa. L'attuazione delle decisioni di spesa è di fatto nella disponibilità della tecnostruttura del ministero dell'Economia. La politica può, quindi, fissare gli obiettivi, ma nella realtà, non ha gli strumenti per garantirne rapidamente l'attuazione.

Un altro aspetto che vorrei evidenziare attiene agli strumenti per riorientare le risorse da un obiettivo all'altro. Il bilancio è scarsamente flessibile. Si ha necessità di una procedura che incida notevolmente sui tempi di realizzazione dell'obiettivo stesso. I margini di flessibilità nella gestione del bilancio sono limitati, soprattutto per le variazioni tra capitoli all'interno di ciascun programma.

Un ulteriore aspetto che vorrei considerare – di particolare rilievo in merito alla gestione - attiene alla determinazione quantitativa delle risorse umane e al modello di rapporti tra amministrazioni vigilanti ed enti dotati di particolare autonomia.

La regolazione relativa alle risorse umane segue una visione deresponsabilizzante, tutta centrata sulle piante organiche e su una rigida previsione di ogni profilo attinente le stesse, non soltanto relativamente ai profili quantitativi ma anche con riferimento agli aspetti qualitativi. E' del tutto assente una visione centrata sul *budget* e sull'autonomia delle amministrazioni al fine di connettere tra loro risorse e obiettivi. Ciò ha impedito sia una responsabilizzazione delle amministrazioni, che la formazione, all'interno delle stesse, di una cultura manageriale basata su programmi e obiettivi. La logica contabile influenza, del resto, le stesse amministrazioni che godono di una speciale autonomia.

Accade infatti che queste amministrazioni – agendo in una logica difensiva - non utilizzino neppure quei ristretti margini di autonomia lasciati dalla normativa contabile.

Ciò perché si temono i controlli ispettivi e il giudizio di responsabilità dinanzi alla Corte dei Conti.

Proprio per questo non sono infrequenti le richieste di parere rivolte alle amministrazioni vigilanti, relativamente a profili gestori. Il parere costituisce il momento in cui la gestione di questi organismi viene indirizzata - in via interpretativa - verso un modello simile a quello seguito dalle amministrazioni dello Stato.

Consideriamo, ad esempio, il caso di un Ateneo, che gode – in quanto tale – di particolare autonomia. Qualora le risorse a sua disposizione non fossero sufficienti per retribuire incarichi di responsabilità affidati ai funzionari, l'Ateneo non potrebbe comunque utilizzare a tale scopo eventuali risorse eccedenti – e come tale non utilizzate – destinate alla retribuzione dei dirigenti.

Ciò perché una visione tutta centrata sul controllo impedisce di realizzare una gestione “*budgetaria*” del bilancio.

Allo stesso modo accade per gli enti pubblici di ricerca. I vincoli a cui sono sottoposti per l'utilizzo del fondo ordinario sono fuori da qualsiasi logica manageriale.

Devono seguire regole rigide che escludono qualsiasi margine di autonomia.

Si delinea, in questo modo, un modello di controllo contabile soprattutto relativamente alle spese per le risorse umane e a quelle di investimento.

Un altro aspetto che non può essere tralasciato attiene invece al rapporto tra modello gestionale e modello organizzativo. Anche qui abbiamo una scissione completa tra la cultura organizzativa e la cultura contabile.

Ciò avviene per almeno due motivi. In primo luogo il sistema di programmazione necessario a connettere il momento dell'indirizzo politico al momento della gestione è, per svariati motivi anche di ordine storico e culturale, più formale che sostanziale. Infatti, per la breve durata dei nostri esecutivi, manca quell'orizzonte temporale necessario per implementare sostanzialmente modelli innovativi di programmazione e per sperimentare

cicli completi, al fine di consentire l'avvio della programmazione a monte, nel momento, cioè, in cui si costruisce il bilancio e si predispone la nota preliminare. Non basta, infatti, a tali fini, la direttiva del Ministro, che non è in grado di incidere nel momento essenziale, ovvero nel momento in cui sono definiti gli obiettivi strategici ed allocate le risorse.

Nella prassi, accade che la politica e i Ministri di settore - tranne in rari casi e con difficoltà - si accorgano dell'esigenza della programmazione solo al momento della direttiva annuale, considerando, invece, il bilancio un momento riservato ai "ragionieri" del Ministero dell'Economia.

Un ulteriore profilo attiene all'organizzazione. I modelli organizzativi sono riferiti a processi standardizzati e sono scarsamente flessibili. Essi sono difficilmente modulabili rispetto agli obiettivi politici.

Per rendere chiaro il disallineamento tra organizzazione e contabilità, basti pensare ad un qualsiasi procedimento gestionale (in particolare alle procedure di spesa) e all'articolazione delle strutture organizzative dell'amministrazione competente. Le organizzazioni sono modellate in maniera gerarchica e prescindono completamente dalle politiche e dagli obiettivi che si vorrebbero perseguire.

L'esempio più completo di questa disorganicità è costituito dall'attuazione delle decisioni del CIPE in merito agli stanziamenti infrastrutturali, che consta di due fasi distinte e non correlate l'un l'altra.

All'approvazione delle delibere non corrisponde, infatti, la contestuale approvazione di un testo. Questo, nella prassi, viene redatto successivamente dalla tecnostruttura del Ministero dell'Economia insieme alle amministrazioni di settore.

E' in quella fase, successiva rispetto al momento in cui la politica assume la decisione, che vengono determinati - da parte di una pluralità di attori - aspetti essenziali per la implementazione concreta delle decisioni. Si tratta, in particolare, di profili contabili e profili procedurali.

Queste fasi successive all'approvazione dell'obiettivo da parte del CIPE sfuggono interamente alla politica. Quindi, per quanto concerne l'attuazione, manca, di fatto, un

interlocutore unico. Ciò rende molto difficile sincronizzare le esigenze della collettività ai tempi dell'amministrazione.

In conclusione, l'introduzione di un bilancio di cassa è un presupposto necessario ed essenziale affinché si avvii all'interno dell'amministrazione pubblica una profonda rivoluzione culturale che tocchi i nodi vivi della gestione.

Il disallineamento tra realtà gestoria (la cassa) e realtà formale crea zone d'ombra che determinano deresponsabilizzazione.

Occorre procedere lungo una strada che persegua i seguenti obiettivi:

- a) ulteriore semplificazione dell'articolazione del bilancio sia dal punto di vista lessicale, che dal punto di vista dello schema;
- b) collegamento più diretto tra bilancio, progetti e organizzazione;
- c) introduzione di forme di flessibilità nella gestione del bilancio;
- d) delegificazione dell'organizzazione, con introduzione di manuali *ad hoc* da adottare con D.M.;
- e) superamento di modelli rigidi, quali le piante organiche, e introduzione del criterio del *budget*;
- f) allineamento tra ciclo delle *performance* e procedure finanziarie.

27 giugno 2014