



## **MACCHINA AMMINISTRATIVA E PROCEDURE DI BILANCIO**

***Sen. Paolo GUERRIERI*** – Conclusioni

Vi ringrazio per l'invito a questo incontro a cui partecipo anche a nome del Gruppo del Partito Democratico del Senato e, quindi, portando il saluto del capogruppo, il Senatore Luigi Zanda, che – come ha ricordato il Consigliere Manin Carabba – è stato tra i primi sostenitori dell'iniziativa odierna. Zanda non ha potuto partecipare personalmente oggi perché impegnato su altri fronti istituzionali.

Io non voglio, in realtà, fare nessuna conclusione sia per l'ora tarda, e soprattutto in considerazione della molteplicità e della ricchezza degli interventi e dei contributi che si sono avuti questa mattina. Non sarei assolutamente in grado di trarre delle conclusioni.

Farò solo qualche considerazione che voglio aggiungere ai tanti spunti, alle proposte di rilievo che sono emerse nell'incontro di oggi. Affermando da subito la rilevanza che anch'io attribuisco ai temi di cui abbiamo discusso oggi, alcuni dei quali – come ha ricordato l'on. Marco Causi – sono inclusi nel disegno di legge che abbiamo presentato sia alla Camera che al Senato, sulla base del lavoro svolto dal CNEL e coordinato da Manin Carabba, che naturalmente voglio anch'io ringraziare.

E' stata ricordata, da molti, la lunga storia della cosiddetta separazione tra i conti e l'Amministrazione che, come si è detto, è cominciata molto tempo fa, già agli inizi della storia del nostro paese e arriva fino ad oggi. Un "oggi" che

desta, per un verso, maggiore preoccupazione, ma che, dall'altro, presenta elementi di novità che vanno sottolineati.

L'aspetto di preoccupazione maggiore - che mi sembra sia emerso da alcuni interventi - è questo: noi siamo, effettivamente, di fronte a scadenze non più rinviabili perché si parla molto in Europa di quelli che sono gli eccessivi costi economici che derivano dalla nostra struttura amministrativa, dalla Pubblica Amministrazione, definita con il termine "red tape". In realtà il nostro problema è qualcosa di diverso e di più preoccupante, ed è rappresentato da una macchina amministrativa che si presenta, in molti casi, come un fattore di vero e proprio ostacolo alla possibilità di realizzare delle politiche economiche e, in qualche modo, implementare delle misure per la loro attuazione.

In altre parole siamo in presenza di una struttura amministrativa che non solo costa molto ma che deve radicalmente rinnovarsi. In caso contrario rischia di diventare il maggiore ostacolo da rimuovere sulla strada di un rilancio dell'economia - tutto ciò nella speranza che nei prossimi mesi si possa finalmente uscire da questa fase di prolungata recessione della nostra economia.

Molto sinteticamente la si può mettere così: o riusciremo a cambiare l'Amministrazione pubblica e le sue procedure di bilancio, per approntare un nuovo motore a disposizione del Paese, oppure non resteranno molte possibilità - come ricordava anche Enrico Morando - di arrestare il declino del nostro paese e ritornare a crescere.

Il dato nuovo, comunque, è la misura di riforma della Pubblica Amministrazione introdotta dal Governo. Siamo tutti d'accordo, è solo un passo iniziale, un interessante inizio; ma è anche vero che è un primo passo verso un percorso di riforma che da molto tempo si tentava invano di imboccare.

I contenuti della riforma interessano più aspetti: mobilità, ruolo unico della dirigenza, prepensionamenti, guerra agli sprechi, trasparenza, tagli delle indennità eccessive, open data e smaterializzazione dei documenti.

Gli obiettivi sono, naturalmente, largamente condivisibili perché, quando parliamo di una macchina che non è più utilizzabile per un'economia avanzata come la nostra, parliamo di una macchina che, innanzitutto, bisogna

ringiovanire, sia perché l'età media - come sappiamo non solo l'età dei dirigenti ma quella media della struttura delle risorse umane - è intorno ai 50 anni -, sia perché la nostra Pubblica Amministrazione usa poco e male le nuove tecnologie digitali. E' quest'ultima una difficoltà più generale che riguarda l'intero paese: negli ultimi 10 anni, siamo passati nelle classifiche europee dall'appartenenza al primo gruppo di Paesi per uso intenso della digitalizzazione, a quello che oggi è considerato un terzo gruppo di Paesi in forte ritardo digitale in Europa. E se andiamo a vedere, dentro la Pubblica Amministrazione, fatta eccezione per delle singole aree enormemente avanzate, la maggior parte delle strutture soffre di un diffuso analfabetismo digitale e va completamente rinnovata.

Naturalmente c'è poi il discorso della lotta agli sprechi, dal momento che ce ne sono tanti, annidati un po' ovunque, e c'è anche la necessità di tagli e revisione delle indennità-scandalo, chiamiamole così, che stridono per quanto riguarda le responsabilità associate dei dirigenti-manager pubblici, ma soprattutto in relazione alle loro performance finali.

E' un processo, quindi, inevitabile ed io qui condivido quello che ha ricordato Melis nella sua relazione allorché ha parlato dell'esigenza fondamentale di risparmiare 'tempo' sottolineando come ci sia ormai una distanza impressionante tra la velocità con cui ci si muove a livello di modifiche e rinnovamento dell'economia e quella - ancora ottocentesca - con cui procede la macchina amministrativa. Non può essere solo definito uno scarto ma è una distanza enorme che o si riesce a colmare, pur se gradualmente, oppure non sarà minimamente possibile immaginare alcuna interazione virtuosa.

Qui, naturalmente, il discorso più importante riguarda gli interventi anche radicali da attuare che sono stati ricordati da molti e su cui non voglio tornare: le modalità di esecuzione degli atti, una bonifica delle procedure, l'esasperata frammentazione delle responsabilità ma, soprattutto, la struttura della Pubblica Amministrazione che va rivista completamente.

Le amministrazioni sono ancora per lo più organizzate secondo gli schemi rigidi e a piramide del secolo scorso. I vari gradini della piramide non comunicano se non per atti formali che mal si prestano alle necessità dei rapidi interventi del mondo attuale. Tutto questo, che in apparenza sembra

abbastanza semplice da modificare, in pratica è difficilissimo. E' facile disegnare in effetti la necessità di un lavoro che si costruisce su obiettivi chiari da poter valutare. Ma per un passaggio di questo genere - abbiamo tutti convenuto in questa sede - è necessario cambiare il modello di riferimento. Un tema quest'ultimo che interessa le leggi di bilancio, le procedure di bilancio.

La domanda che sorge è dunque : "come attrezzarsi?".

Sono d'accordo con quello che ricordava Enrico Morando, nel senso che non abbiamo scadenze di qui a qualche anno, ma abbiamo scadenze già domani mattina. Nel senso che si tratta di scadenze che riguardano la necessità di adeguare un modo di fare politica economica per poterla tradurre in dati e risorse. Diventa questa la scadenza che riguarda la presentazione di una legge di bilancio unificata.

Questo non solo è la possibilità che oggi offre l'esistenza di una delega, ma è, forse, il richiamo più forte che possiamo fare: da un lato l'esigenza imprescindibile che ci viene da un ammodernamento che richiede l'economia e, dall'altro, questa scadenza, per cui attrezzarsi significa, già oggi, partire con una serie di iniziative.

Da questo punto di vista il disegno di legge di iniziativa del CNEL, credo che ci possa offrire degli spunti di interesse. Io ne richiamo tre, che poi sono stati ripresi e, in qualche modo, sottolineati da molti. Il primo punto è un po' il cuore della proposta, cioè il discorso di una formulazione di documenti di bilancio e di programmazione che siano esclusivamente in termini di cassa e soprattutto basati su una programmazione che sia pluriennale, con caratteri vincolanti, perché questo è il dato fondamentale. Devo dire che ne ero stato spettatore fino a poco tempo fa da fuori ma adesso, visto da dentro, sono assolutamente d'accordo sul vizio di strabismo con cui si guarda alla triennalità di ogni provvedimento. Contano solo i numeri riferiti all'anno successivo di riferimento, mentre quelli indicati per il secondo e terzo anno sono riferimenti considerati vaghi, che nessuno prende veramente sul serio, in quanto si sa che servono solo a stabilire delle compatibilità di carattere macro.

Ora, questo non è un problema di poco conto, dal momento che di fatto impedisce di fare una politica economica che voglia proiettarsi oltre la mera

congiuntura. Una politica, cioè, che voglia soprattutto influenzare il contesto economico, che è il dato più importante ai fini della crescita. Perché è molto vero, la crescita la fanno soprattutto la capacità innovativa e il sistema produttivo di un Paese, che sono i suoi veri motori, non la fa certo la politica. La politica economica di un paese però ha una funzione di guida fondamentale e di creazione di un contesto di fondo che in molti casi permette a quei motori di esprimersi a più o meno alta intensità. Ma lo riesce a fare solo se è in grado di formulare provvedimenti che abbiano un respiro oltre i 6 o 12 mesi.

E' un passaggio determinante, quest'ultimo, perché chiama in causa il secondo punto che volevo sottolineare, cioè come arriviamo a definire, implementare, valutare le politiche pubbliche. Un tema che è strettamente legato al primo. O riusciremo a dotarci di questa nuova capacità di programmazione del bilancio, oppure la definizione di "nuove politiche" di contesto proiettate a medio-lungo termine resterà più che altro sulla carta, e non avrà alcuna vera possibilità di manifestarsi.

Il terzo punto da sottolineare corrisponde al riorientamento dei modelli organizzativi, dei procedimenti dell'attività amministrativa. Qui, naturalmente, va aggiunto che scopo molto significativo deve essere anche quello di finalizzare questi nuovi modelli verso la soddisfazione della domanda dei cittadini a cui va aggiunta la necessità di rispondere a bisogni crescenti e sempre più complessi, una cosa di non poco conto.

La finalità ultima è sciogliere alcuni nodi, tra cui il primo è quello della trasparenza e significatività del bilancio dello Stato (e delle Regioni e ed enti locali) contraddetta dal bilancio di competenza giuridico-contabile che finisce per porsi come la sommatoria di accantonamenti la cui implementazione non è programmata e, quindi, come un insieme di fondi di riserva occulti il cui impatto sulla gestione non è evidente.

Il passaggio al bilancio di cassa e, dopo adeguata preparazione, al bilancio di competenza economica a questo riguardo è essenziale; anche perché altrimenti il Parlamento e il governo sono sempre meno in grado di guidare le scelte di bilancio e non sono posti in gradi di valutare il significato delle politiche di spesa e di entrata.

E qui torniamo - è stata ricordata da molti - alla connessione tra politiche pubbliche definite in sede di bilancio e la configurazione organizzativa ed operativa delle amministrazioni, come un dato fondamentale. Anche perché una delle debolezze più evidenti dell'inefficiente percorso di attuazione dei disegni normativi di riforma amministrativa 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.

Per concludere vorrei soprattutto richiamare la possibilità di portare avanti queste iniziative, queste innovazioni, coinvolgendo naturalmente anche il Parlamento in prima persona. E' questo un punto sul quale molto spesso si è espresso Manin Carabba, ovvero sul fatto che il Parlamento non debba avere più mere funzioni di ratifica o notarili. Mi trovo d'accordo anche con quello che ha ricordato Paolo De Ioanna: il significato del bilancio in un Paese è proprio l'equilibrio fra potere esecutivo e assemblee parlamentari. E' un riferimento chiave di ogni sistema democratico, perché ha a che vedere con la ripartizione delle risorse pubbliche, con la funzione di guida del Parlamento.

In questa prospettiva la soluzione dei problemi della «democrazia del bilancio» è il primo passo da compiere.

Per chiudere, dunque, credo che questo primo atto del governo, questo provvedimento di riforma sia un punto di partenza. Certo le resistenze le conosciamo benissimo perché non nascono solo dall'alta burocrazia, ma si annida un po' ovunque nella società il tentativo di ostacolare. Naturalmente tra gli ostacoli vanno ricordati anche i politici e altre forze, compresi i sindacati che non hanno mai remato a favore di molte delle riforme sopra ricordate.

Dobbiamo essere dunque consapevoli delle difficoltà e degli ostacoli da superare, ma tenuto conto anche di una discussione come quella di oggi e soprattutto delle validità di molti disegni tra cui quello al centro dell'incontro odierno, possiamo ribadire il nostro impegno, a partire da subito, perché le proposte presentano vadano avanti, siano discusse e aprano un cantiere legislativo che possa produrre, quanto prima, dei risultati molto concreti. Almeno questo è il nostro intento e quello che ci ha animato nel dare vita e partecipare a questa iniziativa.