

L'analisi

Le caste della burocrazia e la riforma amministrativa

Manin
Carabba

LE PROPOSIZIONI FORMULATE DAL PRESIDENTE RENZI E, DA ULTIMO, DAL SOTTOSEGRETARIO DEL RIO, IMPEGNANO L'AZIONE DI GOVERNO NELLA GIUSTA DIREZIONE DI UNA RADICALE RIFORMA AMMINISTRATIVA. Del resto, finalmente, alcuni autorevoli commentatori (penso, specialmente, a Ernesto Galli Della Loggia) hanno colto il peso negativo della nostra amministrazione e, anche, delle «caste» che, dall'interno, ne guidano e condizionano l'attività. È utile individuare i «punti di attacco», radicali, che possono rompere le dure incrostazioni culturali e politiche poste a difesa dell'assetto attuale del potere amministrativo (a cominciare dai «grandi corpi», per dirla alla francese) che ne presidiano, come torri di una fortezza medievale, l'immobilità.

Il primo nodo da sciogliere 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 esiste nelle sue rigidità e disfunzionalità, solo in Italia) 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. Nell'Unione Europea il confronto fra i risultati di finanza pubblica e le regole della Costituzione fiscale europea (e con quelle, patizie, del fiscal compact) avviene sulla base del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, che riguarda l'intero settore pubblico ed è costruito, in sede Istat ed Eurostat, sulla base del sistema comune di contabilità economica nazionale (Sec).

Il passaggio al bilancio di cassa e, dopo adeguata preparazione, al bilancio di competenza economica è essenziale; altrimenti il Parlamento e il governo non guidano le scelte di bilancio e non sono posti in gradi di valutare il significato delle politiche di spesa e di entrata. La rottura di un sistema, creato fra le due guerre (leggi De Stefani) di accentramento dei controlli finanziario-contabili nel sistema della Ragioneria dello Stato restituisce significatività alla decisione parlamentare di bilancio e rompe la monocultura giuridica e contabilistica che attanaglia la concreta esperienza delle amministrazioni pubbliche. Se ne gioverebbe anche la Ragioneria generale, grande corpo amministrativo reso inerte dal peso delle regole della competenza e capace, invece, di esprimere una cultura economica oggi posta all'angolo dalla prassi effettiva. Occorre un uff-

cio centrale di bilancio simile a quello operante presso il presidente degli Stati Uniti e presso il Congresso Usa (Congress budget office), meno pesante dell'attuale rete mastodontica delle ragionerie centrali. Si potrebbe, così, passare alla ricostruzione, nelle amministrazioni attive, dei corpi dotati cultura tecnica, economica, statistica, informatica che sono stati distrutti o sono stati soffocati sul nascere dal monopolio soffocante della pratica e della cultura giuscontabilistica: restituire l'amministrazione alla modernità.

Il secondo passo consiste nella revisione dei modelli di amministrazione sulla base del parallelismo fra struttura programmatica del bilancio e disegno delle funzioni e apparati di amministrazione; assegnando, così, le risorse programmate, in termini di cassa, alla effettiva responsabilità dei dirigenti. È il modello della riforma attuata negli Stati Uniti con la legge del 1993 dell'amministrazione Clinton-Gore imperniata sul nesso fra piani di performance e attività delle Agenzie federali.

Infine, il passaggio determinante, da affrontare con tutto il rigore e con il più ampio consenso culturale e politico, risiede nella adozione della giurisdizione unica, tornando alla concezione sostenuta da Piero Calamandrei alla Costituente. Dal 2005 la legge generale sul procedimento amministrativo afferma che all'attività amministrativa si applica, di regola, il diritto comune, con l'eccezione delle aree disciplinate dalla legge come area di amministrazione autoritativa (diritto di polizia, diritto penale, in parte il fisco). La regola, insomma è divenuta simile a quella dei sistemi anglosassoni; si applica il diritto comune, con l'eccezione di speciali regole per le sfere nelle quali non si estende il principio di parità fra amministrazione e cittadini (sussidiarietà orizzontale). La cultura della giustizia amministrativa è in larga misura insensibile dinanzi a questa novità, riconosciuta dalla dottrina, come se esistesse ancora un *corpus iuris* chiuso in sé di diritto amministrativo statale, come illustrato, nel modo migliore, da Vittorio Emanuele Orlando. Ma è passato un secolo; e lo Stato ottocentesco non c'è più. Aprire, con la magistratura ordinaria e con quelle amministrativa e contabile un discorso costruttivo sulla giurisdizione unica è la strada maestra per la «democrazia del diritto».

